

Norges Handelshøyskole
Bergen, høsten 2010



Utredning i fordypnings- /spesialfagsområdet: Økonomisk styring

Veileder: Assistent professor Gunnar Magne Økland

Egner balansert målstyring seg som styringsverktøy i videregående opplæring?

En studie av Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommuner.

av

Anja Kristin Salte Hjelseth

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet

Forord

Denne utredningen er et resultat av det selvstendige skriftlige arbeidet på det 5-årige masterstudiet ved Norges Handelshøyskole. Emnet har forankring i fordypningsområde økonomisk styring, hvor jeg spesielt syntes strategisk økonomistyring var et spennende tema.

Videregående opplæring er det største tjenesteområdet som fylkeskommunene i Norge har ansvar for. God styring av denne sektoren er viktig både for å sikre at elevene får et godt skoletilbud slik at de fullfører utdanninga og for å sikre at sektoren drives mest mulig kostnadseffektivt slik at fylkeskommunene har midler til andre gode tiltak. Balansert målstyring (BMS) er et styringsverktøy som i utgangspunktet ble utvikla for privat sektor på begynnelsen av 1990-tallet, men som og blir stadig mer brukt i offentlig sektor. Ideen til å skrive om bruken av BMS som styringsverktøy i videregående opplæring fikk jeg som fylkespolitiker i Telemark fylkeskommune, hvor en innførte BMS fra høsten 2010. Takk til Telemark for å ha planta det frøet!

For å vurdere om BMS egner seg som styringsverktøy i videregående opplæring, og om det gir relevant styringsinformasjon til ledelsen har jeg i utredningen tatt utgangspunkt i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommuner som innførte BMS i henholdsvis 2005 og 2004. Utredningen bygger i stor grad på intervjuer med representanter fra politisk og administrativ ledelse i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Jeg vil rette en spesiell takk til alle som har deltatt i intervjuer, og som har delt av sin erfaring og kunnskap om BMS. Det ville vært en fattigere utredning uten dere.

Jeg vil takke min veileder, Gunnar Økland, som har vært en god veiviser og kommet med konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele skriveprosessen. Til slutt – takk til familie og venner for tålmodighet, oppmuntrende ord og retting av skrivefeil. Som Hellbillies synger er dere det *finaste eg veit*.

Bergen, 16. desember 2010

Anja Kristin Salte Hjelseth

Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	v
1. Innledning	1
1.1. Bakgrunn for utredningen.....	1
1.2. Forskningsspørsmål (problemstilling).....	3
1.3. Formål med utredningen	5
1.4. Rapportens avgrensning	6
1.5. Rapportens struktur og oppbygging	6
2. Kapittel – Teori	8
2.1. Bakgrunn	8
2.2. Innføring av balansert målstyring	9
2.3. Oppbygging av balansert målstyring	12
2.4. Suksesskriterier for god innføring av balansert målstyring.....	15
2.5. Balansert målstyring som strategisk styringsverktøy	16
2.6. Balansert målstyring i offentlig og ideell sektor	18
2.7. Kritikk av balansert målstyring.....	20
3. Kapittel - Metode	23
3.1. Studieobjekt	23
3.2. Design.....	24
3.3. Datakilder: hvor får jeg tak i hensiktsmessig informasjon?.....	25
3.4. Hvilken informasjon trenger jeg?	26
3.5. Hvordan samler jeg inn dataene?.....	28
4. Kapittel – analyse	31
4.1. Del 1 – Analyse av problemstilling 1.....	31
4.1.1. Sogn og Fjordane fylkeskommune	32
4.1.2. Sør-Trøndelag fylkeskommune	45
4.2. Del 2 – Analyse av problemstilling 2.....	58
4.2.1. Sammenligning av de to fylkeskommunene	58
4.2.2. Egner BMS seg som styringsverktøy for videregående opplæring?.....	64
5. Kapittel – konklusjon og implikasjoner	71
5.1. Problemstilling 1 og hovedfunn	71
5.1.1. Sogn og Fjordane.....	71
5.1.2. Sør-Trøndelag.....	74
5.2. Problemstilling 2 og hovedfunn	75
5.3. Styrker og svakheter ved fremstillingen	77
5.3.1. Styrker	77
5.3.2. Svakheter.....	77
5.4. Råd for praksis	78

Kildeoversikt.....	81
Figur- og tabelliste	87
Vedlegg.....	88

Sammendrag

Denne masteroppgaven ser på bruken av balansert målstyring (BMS) i videregående opplæring basert på innføringen og erfaringene i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Følgende to problemstillinger ligger til grunn for oppgaven:

- Har innføring av balansert målstyring i videregående opplæring bidratt til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune?
- Kan en ut fra resultatene i de to fylkene konkludere med at balansert målstyring generelt kan være et egnet styringsverktøy for videregående opplæring?

For å svare på problemstillingene ble det samlet inn data via sentrale dokument i fylkeskommunene og gjennom intervjuer med til sammen 6 intervjuobjekter fra den sentrale politiske og administrative ledelsen i fylkeskommunene. Det ble brukt semistrukturerte intervjuer som ga rom for noe improvisasjon underveis, men som samtidig var basert på en utarbeida intervjuguide som gjorde at resultatene kunne sammenlignes i ettertid.

Hovedfunnene i oppgaven tyder på at innføring av BMS i Sogn og Fjordane fylkeskommune ikke er gjennomført i tråd med måla en hadde for innføring av BMS, men at en har lyktes noe bedre i videregående opplæring som er tema i denne oppgaven enn i andre deler av organisasjonen. Det er derfor belegg for å si at innføring av balansert målstyring i liten grad har ført til relevant styringsinformasjon. Sør-Trøndelag fylkeskommune har i større grad nådd måla ved innføring av BMS, og det kan konkluderes med at innføring av BMS har ført til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen. Begge fylkene har forbedringspotensial når det gjelder å følge opp det som rapporteres inn i vertøyet, for å sikre en bedre politisk forankring og finne bedre styringsparametre.

Svaret på problemstilling to er ja, men det krever tilpasning. Det viktigste hensynet er at videregående opplæring er en del av offentlig sektor som er politisk styrt. I tillegg vil det være en fordel å innføre systemet i fylkeskommunene som helhet og ikke bare for videregående opplæring. De største fordelene med innføring av BMS vil være at en får fokus på flere områder enn bare økonomi, og riktig bruk av verktøyet vil legge til rette for mer overordnet styring både for politikere og administrativ ledelse.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for utredningen

Norge har i dag 3 forvaltningsnivåer: stat, fylkeskommune og kommune. Det er 19 fylkeskommuner fra Finnmark i nord til Vest-Agder i sør. Fylkeskommunene var på begynnelsen av 2000-tallet gjennom store endringer etter at staten overtok drifta av sykehusene 1.1.2002. Sykehusene var den største tjenesteytende sektoren fylkeskommunene hadde ansvar for, nå er den største tjenesteytende sektoren ved siden av tannhelsetjenesten videregående opplæring. I tillegg har fylket ansvar for store deler av veinettet og regional utvikling.

Det er stadig en debatt, både innenfor privat og offentlig sektor hvordan en skal styre organisasjonen. I fylkeskommunene har en hatt en debatt om politisk styring gjennom formannskapsmodellen eller parlamentarismen, hvor noen har valgt å gå over til parlamentarisme de siste 10 årene. Det har også vært en debatt hvordan organisasjonen skal styres administrativt for å gi best mulig styringssignaler både til den politiske og administrative ledelsen. Siden 1980-tallet har debatten om New Public Management i offentlig sektor gjort seg gjeldende i Norge. Mange har gjort forsøk på å få mer markedstenkning inn i sektoren, blant annet for å øke kostnadseffektiviteten (få mer igjen for hver krone) og bedre styringen. Balansert målstyring (BMS) er et styringsverktøy som de siste 10 årene har blitt mer og mer utbredt i både kommuner og fylkeskommuner.

Denne oppgaven vil ta for seg bruk av BMS i videregående opplæring, altså den største tjenesteytende sektoren i fylkeskommunen. Balansert målstyring ble lansert av Kaplan og Norton i 1992, og var et helhetlig styringssystem for å finne ut hvilke indikatorer som fører til at bedriften gjør det bra eller ikke. Systemet baserer seg på at bedriften har en klar visjon og klare målsetninger som skal gjøres operative. Hvorvidt det går bra eller ikke måles av det finansielle resultatet til bedriften. Målesystemet er basert på 4 perspektiver en bruker til å se på bedriften: det finansielle perspektivet, kundeperspektivet, interne prosesser og læring og vekst. Under hvert perspektiv finnes måleindikatorer som skal gi et svar på hva som gjør at bedriften gjør det bra og hva som gjør at bedriften gjør det dårlig.

Siden balansert målstyring ble lansert i 1992 er systemet utviklet i flere omganger, både av Kaplan og Norton selv og av andre. Det er også de siste 10 årene skrevet mer om bruken av

balansert målstyring i offentlig sektor. Dette krever at det teoretiske utgangspunktet endres noe. I offentlig sektor er det ikke nødvendigvis det finansielle resultatet som står i fokus, men gode tjenester til brukere og innbyggere i både kommuner, fylkeskommune og statlige etater. Samtidig er det et mål å holde vedtatte budsjetter og drive mest mulig effektivt.

Denne oppgaven vil ikke ta for seg bruk av balansert målstyring generelt i offentlig sektor, men se på et tjenesteområde – videregående opplæring. En rundspørring i november 2009 viste at 5 fylkeskommuner hadde innført eller var i ferd med å innføre balansert målstyring eller en annen form for målstyring i organisasjonen (vedlegg 1). Det viser at noen fylker allerede har erfaring med bruk av BMS, mens andre vurderer å innføre det. I denne oppgaven vil en se på to fylkeskommuner som har erfaring med bruk av BMS i videregående opplæring: Sogn og Fjordane fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Fylkestinget i Sogn og Fjordane vedtok i fylkestingssak 56/04 i desember 2004 innføring av BMS i Sogn og Fjordane fylkeskommune, og det ble innført fra 1.1.2005. Dette var basert på en forstudie som var lagt fram samme år. Det var i saken forutsatt at balansert målstyring skulle innføres som et helhetlig styringssystem for hele fylkeskommunen. Derimot viser en rapport etter forvaltningsrevisjon datert 19.10.2007 – innføring av balansert målstyring i fylkeskommunen – at innføringen av BMS ikke har gått etter planen og at det på tidspunktet rapporten ble lagt fram ikke var innført BMS på alle nivå. Videregående opplæring var imidlertid et av tjenesteområdene som på det tidspunktet hadde begynt å gjøre seg nytte av balansert målstyring. Sogn og Fjordane har per august 2010 til sammen 14 videregående skoler.

Sør-Trøndelag fylkeskommune startet arbeidet med BMS i 1999, da det ble utarbeidet et gjennomgående målekort for hele fylkeskommunen. I neste kapittel gjøres det rede for hva målekort og andre elementer i balansert målstyring er. Systemet ble på det tidspunktet ikke innført. I 2001 deltok Sør-Trøndelag fylkeskommune sammen med Harstad og Tønsberg kommuner i et nasjonalt pilotprosjekt i regi av Kommunal- og regionaldepartementet om innføring av balansert målstyring i offentlig sektor. Det resulterte i rapporten ”resultat og dialog” som ble utgitt av kommunal- og regionaldepartementet 15. mars 2002. Målet med deltagelsen i pilotprosjektet for Sør-Trøndelag sin del var at balansert målstyring skulle etableres som et gjennomgående styringssystem. Måla ble nedjustert, og en videreførte arbeidet på området videregående opplæring. Det ble gjennomført en utviklingsprosess for

Heimdal videregående skole, som skulle danne grunnlaget for justering og kvalitetssikring av målekort et for divisjon utdanning og de gjennomgående indikatorene for utdanningssektoren. Fylkestinget vedtok innføring av balansert målstyring som plan- og styringssystem i fylkestingssak 101/03 i desember 2003, og systemet ble innført fra 1.1.2004. Sør-Trøndelag fylkeskommune har per august 2010 til sammen 22 videregående skoler.

Mange aktører, ikke minst innenfor privat virksomhet, tilbyr rådgivning om balansert målstyring i offentlig sektor. Statlige myndigheter i Norge har også lagt til rette for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne bruke balansert målstyring. De har blant annet gitt ut følgende rapporter og veiledere:

- Balansert målstyring i offentlig sektor. Utgitt av Statskonsult, rapport 2001:23. Forfattere var Bjørn Gulbrandsen og Tore Vegard Hansen.
- Resultat og dialog – balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor. Utgitt av kommunal- og regionaldepartementet i 2002. Kaupang AS hadde hovedansvar for veilederen, Dag Stokland var redaktør. Kommuner som er involvert i rapporten er Harstad, Tønsberg og Sør-Trøndelag fylkeskommune.
- Resultatleiring – Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor. Utgitt av kommunal- og regionaldepartementet i 2004. Kommuner som er involvert i rapporten er Bærum, Drammen og Tønsberg. Kjell A. Værnor var ansvarlig prosjektleder.
- Resultatledelse for lokalpolitikere. Utgitt av kommunal- og regionaldepartementet i 2007. Kommuner som er involvert i rapporten er Drangedal, Fet og Tønsberg. Kjell Ove Johansen var ansvarlig prosjektleder.

Som nevnt ovenfor var Sør-Trøndelag fylkeskommune med i rapporten resultat og dialog, mens Sogn og Fjordane fylkeskommunene har brukt disse nasjonale rapportene som bakgrunn for sitt arbeid med BMS.

1.2. Forskningsspørsmål (problemstilling)

Problemstillingene for rapporten er:

- Har innføring av balansert målstyring i videregående opplæring bidratt til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune?
- Kan en ut fra resultatene i de to fylkene konkludere med at balansert målstyring generelt kan være et egnet styringsverktøy for videregående opplæring?

Problemstillinga er todelt, hvor problemstilling en vektas noe høyere enn problemstilling to i analysedelen av oppgaven. Grunnen til dette er at det som analyseres under problemstilling en vil og være viktig og for analysen av problemstilling to.

Første del av analysekapittelet vil svare på problemstilling 1 og fokusere på de to fylkeskommunene som er plukket ut som case, om de opplever at balansert målstyring har bidratt til mer relevant styringsinformasjon. Slår en opp ordet relevant i ordboka er definisjonen ”av betydning for saken”. Deloitte definerer styringsinformasjon til å omfatte det å identifisere og beskrive relevant informasjon som virksomheten trenger for å styre effektivt. Hva som oppfattes som relevant styringsinformasjon er subjektivt og kan variere fra organisasjon til organisasjon. Ser en på frafall i videregående opplæring (elever som slutter før de har fullført utdanningsløpet) er det mange faktorer det kan være interessant for ledelsen å få kunnskap om, for eksempel hvilke skoler de elevene som slutter går på, hvorfor de slutter (er det skolerelaterte eller private årsaker) også videre. I denne oppgaven vil ikke basere analysen på å ramse opp styringsindikatorer det kan være nyttig for ledelsen, og vurdere om BMS har ført til at denne informasjonen er tilgjengelig. Det forutsettes i oppgaven at de to fylkeskommunene i fasen før innføring har hatt en klar forming om hvordan styringsinformasjonen skal bli mer relevant ved innføring av BMS, og at dette er forankra i måla som en satte seg for innføring av BMS. Disse måla vil være behandla både administrativt og politisk. Analysen tar derfor utgangspunkt i disse måla i hvert fylke, vurderer om de er oppnådd og ut fra det konkluderer om BMS har ført til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i de to fylkene. Under er det en figur som illustrer analysen av problemstilling 1:



Figur 1: Analyse av problemstilling 1

Den andre delen av analysen ser på om resultatene fra de to fylkene kan gjøres generelle, og dermed vurdere om balansert målstyring er et godt styringsverktøy for videregående opplæring. Med resultatene henvises det til analysen rundt første problemstilling og hvorvidt

balansert målstyring har ført til relevant styringsinformasjon. Først gjennomføres det en sammenligning av de to fylkene for å se om det er noen likhetstrekk ved innføring og bruk av balansert målstyring i de to fylkeskommunene. Å si noe generelt om bruk av BMS i videregående opplæring vil være krevende hvis det ikke finnes noe sammenlignbart mellom de to fylkene som er undersøkt i denne oppgaven. Derfor vil oppgaven videre se på om balansert målstyring generelt er et egnet styringsverktøy for videregående opplæring, og om det er noen ”suksesskriterier” som må være på plass for å lykkes med innføring og bruk av balansert målstyring.

Fokuset i oppgaven vil være på politisk og administrativt ledernivå i fylkeskommunen. Med administrativt ledernivå menes rådmann, økonomisjef og leder i sentraladministrasjonen for videregående opplæring. Med politisk ledelse menes leder for utvalg som har ansvar for videregående opplæring. En går dermed ikke inn på ledelsen på den enkelte videregående skole (rektorene), men holder seg til et overordna nivå siden det er toppledelsen som har ansvar for et styringssystem som BMS. Tidsperspektivet i oppgaven går fra fylkeskommunen bestemte seg for å innføre balansert målstyring og til dags dato.

1.3. Formål med utredningen

Både nasjonalt og internasjonalt er det gjort betydelig med forskning på balansert målstyring – også i offentlig sektor. I Norge er det skrevet en del om balansert målstyring i offentlig sektor, blant annet foreligger det flere masteroppgaver om bruk av BMS i kommuner og helsevesenet. Eksempler på dette er Steen og Olsen (2007) om Lenvik kommuner, Haugetun (2006) om Bergen kommune og Myklebust (2008) om Helse Vest. I forhold til bruken av BMS i fylkeskommunene er tilgjengelig informasjon først og fremst de nasjonale veilederne som det henvises til ovenfor hvor Sør-Trøndelag fylkeskommune var med i en og utredninger gjort for fylkeskommuner som vurderer innføring av BMS. Eksempler på det siste er det drøftningsnotat i Sogn og Fjordane fylkeskommune som ble lagt fram av rådmannen i juni 2004 og en vurdering av Oppland fylkeskommune gjort av Linnea rådgivning i 2004. Når det gjelder bruk av BMS i videregående opplæring er det lite tilgjengelig informasjon som omhandler denne sektoren konkret, det er derfor en hovedmotivasjon for oppgaven å se nærmere på hvordan BMS fungerer i denne sektoren.

Rundspørringen gjennomført november 2009 viser at flere fylkeskommuner er i ferd med å innføre BMS som styringsverktøy i videregående opplæring. For disse fylkeskommunene

mener jeg det vil være interessant å lese oppgaven for å se om det er noe spesielt de må være oppmerksomme på i forhold til bruk av BMS, eller bruke oppgaven som et grunnlag for å vurdere om de faktisk skal innføre BMS. Flere fylkeskommuner bruker allerede balansert målstyring, og for disse kan oppgaven brukes til se på forbedringer innenfor eget system. Det siste gjelder blant annet for fylkene som har vært undersøkt i denne oppgaven, nemlig Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane fylkeskommuner.

Oppgaven vil først og fremst være relevant for ledelsen i fylkeskommunene, og for politikerne. For ledelsen i forbindelse med vurderinger som gjøres når en planlegger å fremme sak til politikerne med forslag om å innføre balansert målstyring, og eventuelt senere i en implementeringsfase. For politikere kan oppgaven benyttes som beslutningsgrunnlag for vedtak om man skal innføre balansert målstyring i videregående opplæring eller ikke.

1.4. Rapportens avgrensning

Rapporten baserer seg på informasjonen fra de to fylkeskommunene Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane. Disse sammenlignes, og det gjøres også en vurdering om en ut fra denne sammenligningen kan si om BMS egner seg som styringsverktøy for videregående opplæring. Oppgaven går ikke inn på hvorfor de to fylkeskommunene valgte BMS som styringsverktøy, tidsperspektivet går fra vedtak om innføring. Dermed ser ikke oppgaven på motivasjon for valg av BMS og hvilke faktorer som avgjorde at det var BMS en ønska å benytte. Men siden oppgaven vil se på hvordan BMS fungerer i organisasjonen, og om måla ved innføring av BMS er oppnådd mener jeg det likevel er en relevant oppgave for ledelsen i fylkeskommuner som vurderer innføring av BMS som styringsverktøy i videregående opplæring. Som vist til ovenfor går heller ikke analysen inn på den konkrete styringsinformasjonen ledelsen får ut av BMS (som frafall i videregående), det gjøres en antagelse om at den informasjonen som ledelsen ønska seg ved innføring er innarbeida i måla som ble satt for innføring av BMS. Oppgaven er også begrensa til ledelsen i fylkeskommunen, dette for å gjøre oppgaven konkret og innenfor en ramme som 30 studiepoeng gir. En kommer tilbake til det i kapittel 5, men en bredere problemstilling som inkluderte flere interessenter ville gitt en grundigere oppgave.

1.5. Rapportens struktur og oppbygging

Rapporten består av 5 kapitler. Første kapittel er en introduksjonsdel som redegjør for hvorfor oppgaven skrives og hva det skal skrives om. Andre kapittel redegjør for det teoretiske grunnlaget for oppgaven og kapittel 3 for metoden som er grunnlaget for innsamling av data. Kapittel 4 er den empiriske analysen av oppgaven hvor en først ser på Sogn og Fjordane

fylkeskommune, deretter på Sør-Trøndelag for å svare på problemstilling en. Deretter gjøres en analyse for å vurdere den andre problemstillinga hvor de to fylkeskommunene sammenlignes og det vurderes om BMS er egnet som styringsverktøy for videregående opplæring. Det avsluttende kapittel 5 inneholder konklusjoner som svar på de to problemstillingene, styrker og svakheter ved oppgaven og råd for praksis.

2. Kapittel – Teori

Dette kapittelet inneholder en redegjørelse for det teoretiske rammeverket som skal brukes for å analysere problemstillingene i innledningskapittelet. Problemstillingene var:

- Har innføring av balansert målstyring i videregående opplæring bidratt til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune?
- Kan en ut fra resultatene i de to fylkene konkludere med at balansert målstyring generelt kan være et egnet styringsverktøy for videregående opplæring?

Kapittelet er bygd opp rundt teorien om styrings- og målingsverktøyet balansert målstyring, og først gis det bakgrunn om hva BMS er. Deretter sees det på trinn for innføring av BMS og hvordan systemet er oppbygd. De neste delkapitlene redegjør for suksesskriterier for god innføring av BMS og på hvordan BMS kan brukes som et strategisk styringsverktøy. De to siste delkapitlene ser på bruken av balansert målstyring i offentlig/ideell sektor og til slutt kritikk av balansert målstyring gjennomgått.

2.1. Bakgrunn

Balansert målstyring ble introdusert i artikkelen ”The Balanced scorecard – Measures that drives performance” skrevet av Robert S. Kaplan og David P. Norton i Harvard Business Review i 1992, etter en studie de hadde gjort av flere amerikanske bedrifter. Det er siden skrevet betydelig med litteratur om balansert målstyring, både av Kaplan og Norton selv, men også en rekke andre. BMS representerte noe nytt når det ble introdusert, i den forstand at en systematiserte langsiktig strategi og kortsiktig handling på en ny måte og i en egen modell. I stedet for å fokusere bare på det finansielle resultatet til bedriften skulle en nå fokusere på flere strategiske områder som årsak til at en bedrift oppnår gode resultater. Som Niven (2008) viser til hadde de tradisjonelle styringssystemene for lite fokus på immaterielle verdier i selskapene, og konsentrerte seg heller om finansielle måleindikatorer og håndgripelige eiendeler som inventar. Niven (2008) viser at allerede i 1992 utgjorde immaterielle verdier i selskapene 62 %, sammenlignet med 75 % i 2006. Det er derfor viktig for et selskap å fokusere på flere områder for å få den fulle oversikt over sin virksomhet.

Det overordna målet for et selskap er å forbedre det finansielle resultatet og skape merverdi for eierne. Kaplan og Norton (1992) var opptatt av at bedriften måtte se på både operasjonelle og finansielle mål for å kunne måle hvor bedriften gjør det bra og hvor det er

forbedringspotensial. De mente at kun finansielle mål er altfor ensidige og tilbakeskuende, for å kunne se framover må også de operasjonelle måla inn i styringssystemet. Et annet poeng for Kaplan og Norton (1992) var at en skulle evne og tenke både langsiktig og kortsiktig. Det er avgjørende for bedriften å se sammenhengen mellom de langsiktige måla og de kortsiktige aktivitetene.

Noe av utfordringen som Kaplan og Norton (1992) fant på begynnelsen av 90-tallet var at selskaper ikke klarte å oppnå visjonen som var laget for dem. Deres utgangspunkt var at det er viktig at selskapene har klare mål og visjoner, og balansert målstyring har også dette som en basis for styringssystemet. Men videre var det viktig for selskapet å skape sammenheng mellom visjonen på den ene siden og aktiviteten på den andre siden. Dette kunne man oppnå ved å omsette målsetningen i realistiske og målbare mål. Videre understreket Kaplan og Norton (1992) at alt kan ikke måles, det er viktig å tenke nøye gjennom hva en ønsker å måle – og hvorfor.

2.2. Innføring av balansert målstyring

Når en skal innføre balansert målstyring i en organisasjon kan det være nyttig å følge noen enkle trinn for innføring. Det starter med at organisasjonens visjon fastsettes, deretter omdannes visjonen til strategier. Som vi kommer tilbake til under oppbygging av BMS består modellen av fire perspektiver. I innføringen settes det mål for hvert av perspektivene og velges ut strategiske fokusområder. Innefor disse fokusområdene defineres kritiske suksessfaktorer og det velges ut kritiske prestasjonsindikatorer. I dette delkapitlet blir trinnene for innføring gjennomgått.

I utgangspunktet har bedriften altså en visjon som må omsettes i en strategi. I følge Kaplan og Norton (1996) er det grunnleggende at det er konsensus i organisasjonen rundt visjonen og strategien – en må vite hvilke målsetninger en har som utgangspunkt for å kunne operasjonalisere måla. En visjon kan defineres som et bilde av en fremtidig, ønska tilstand (Cappelen Damm), og Niven (2003) peker på at visjonen bør ha et 5 – 15 års perspektiv. Videre understreker Niven (2003) at visjonen må være konkret, balansere mellom både interne og eksterne elementer, og appellere til interessentene til en organisasjon.

Når det gjelder strategi finnes det en rekke definisjoner, avhengig av hvilken skoleretning man tilhører. Roos et al. (2005) peker på at den historiske utviklingen av strategiområdet har

gått igjennom 5 faser fra en grunnleggende finansiell planlegging i 1960-årene til slutt dynamisk strategi på 2000-tallet. I mellom dette var en innom prognosebasert planlegging i 1970-årene, i 1980-årene var fokuset på strategisk planlegging og i 1990-årene på strategisk ledelse. Definisjonen av strategi er altså mange, men siden det ikke er valg av strategi som er hovedfokus i denne oppgaven går en ikke nærmere inn på dette her. Utover en definisjon fra Senter for statlig økonomistyring: *strategi er virksomhetens overordnede veivalg og satsing, som viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene framover.* Denne definisjon bør kunne overføres til fylkeskommunen og for å vise hva de ønsker å fokusere på i årene som kommer.

Etter at visjonen og strategien er på plass må det settes klare mål for de fire ulike perspektivene og plukkes ut strategiske fokusområder innenfor hvert perspektiv. Et eksempel fra PwC angående kundeperspektivet peker på at en må ta en avveining mellom om en skal fokusere på de beste produktene, de beste kunderelasjonene eller om en skal være best på leveranse. Strategiske fokusområder utledes fra strategien, og til sammen viser de hva bedriften skal fokusere på for å oppnå strategien sin.

De strategiske fokusområdene legger grunnlaget for hvilke mål bedriften skal nå for å gjennomføre strategien sin. Videre brytes de strategiske fokusområdene ned i kritiske suksessfaktorer. I følge Innovasjon Norge er kritiske suksessfaktorer områder som har stor strategisk betydning i forhold til bedriftens forretningsidé og bedriftens visjon. Dersom disse områdene ikke fokuseres vil bedriften miste konkurransekraft i forhold til de endringer som skjer i omgivelsene. Eksempel på en kritisk suksessfaktor er antall produkter en bedrift må selge for å være lønnsom.

Neste trinn i innføring av BMS er valg av Key Performance Indicators (KPIer) (eller kritiske prestasjonsindikatorer på norsk). Dette er styringsparametere som brukes til å måle aktiviteten og resultat i bedriften. De kan for eksempel måles i tall, beløp eller prosent. Noen eksempler på KPIer er markedsandel og produserte enheter per ansatt.

En kan skille mellom to ulike typer KPIer: lead og lag. Som Niven (2008) viser er lag-indikatorer (resultatindikatorer) mål som har et historisk perspektiv og viser til resultat av avslutta handlinger. Eksempler på dette er inntekt og ansattes tilfredshet. Fordelen med disse er at de normalt er lette å identifisere, men ulempen er at de er historiske av natur og

reflekterer ikke nåværende og framtidige aktiviteter. Lead-indikatorer (ytelsesindikatorer) er mål som viser prestasjonsdrivere, forhold som skal skape verdier i framtida. Eksempler på dette er fravær og antall rabatter gitt. Fordelen med disse er at de er forutseende og kan brukes til å gjøre endringer. Ulempen er at de kan være vanskelig å identifisere og måle korrekt. Kaplan og Norton (1996) mener at antall styringsparametere per perspektiv i høyden bør være 3-5, så ikke systemet blir for omfattende.

Niven (2008) viser til flere suksesskriterier for hvordan en skal velge de rette KPIene. For det første må det være en link til strategien slik at det er en sammenheng mellom det selskapet ønsker å oppnå og det som måles. For det andre må det være forståelig, slik at alle ansatte i selskapet skjønner hva som skal måles. Tallene må oppdateres ofte slik at det er mulig å gjøre endringer underveis i året og informasjonen må være tilgjengelig for de ansatte. En bør unngå gjennomsnittsmålinger og mål som er datorelatert. Til slutt bør en bruke kvantitative metoder for å måle resultat, slik at en garanterer objektivitet, og en må passe på og ikke sette mål som kan virke dysfunksjonelt på organisasjonen. Med det menes eksempelvis at organisasjonen fokuserer på feil aktiviteter. Et siste viktig poeng er linken mellom årsak og virkning, det er en forutsetning at det er sammenheng mellom det som skal måles og resultatet for at det skal gi legitimitet til styringssystemet. Dette gjelder generelt for balansert målstyring. Kaplan og Norton (1996) la nemlig til grunn i sin modell at det var kausalitet mellom perspektivene i modellen, det betyr at endring i en indikator før eller siden gir utslag i en tilknyttet indikator i et annet perspektiv. Eksempelvis at kundetilfredshet fører til bedre resultater. Derfor er det viktig at det er en klar sammenheng mellom bedriftens strategi, målsetninger, kritiske suksessfaktorer og styringsparametere.

I forhold til valg av Key Performance Indicators (KPI) er det og flere utfordringer. For det første at en velger for mange KPIer slik at systemet blir altfor stort og dermed for lite oversiktlig. Dette kan spesielt være en utfordring i store, komplekse organisasjoner som eksempelvis offentlige organisasjoner. Niven (2008) viser til at det ikke er uvanlig at store offentlige organisasjoner har rundt 140 ulike målinger. Dette mener han er for mye og at antall målinger bør begrenses til 10-20. En annen utfordring i forhold til valg av KPIer er at en velger feil, og eksempelvis velger KPIer som ikke gir de målingene som en ønsker. Det er viktig at systemet inneholder både objektive og subjektive måleindikatorer, relative måleindikatorer er bedre enn absolutte. En må ikke ha et overdrevent fokus på finansielle måleindikatorer når en evaluerer ansatte, prosesser og kunder. En tredje utfordring i forhold til

KPIer er at mange av dem er kortsiktig orientert, blant annet fordi systemet er knytta opp mot budsjett og andre styringsverktøy. Konsekvensen kan være at det langsiktige fokuset i organisasjonen blir nedprioritert. Det er viktig å ha både kostnads- og verdidrivere i målekortene.

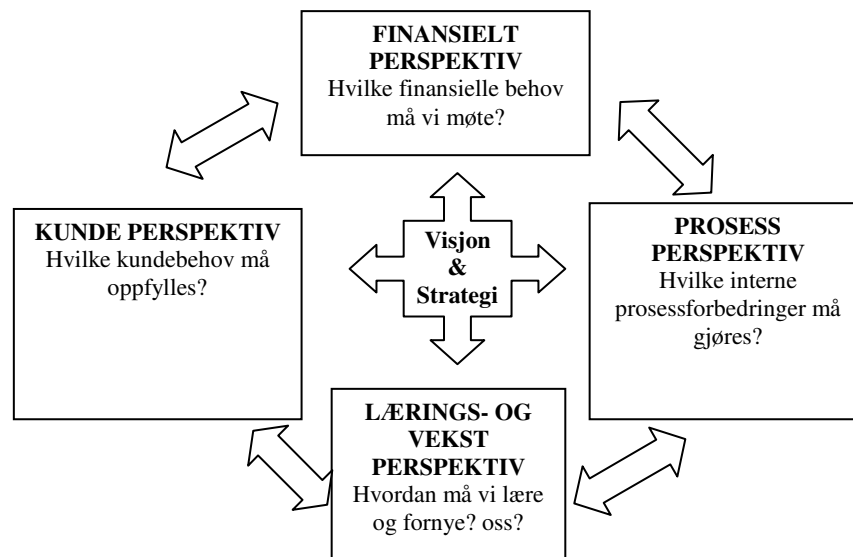
Som redegjort for i dette delkapitlet består innføring av balansert målstyring i en organisasjon av flere trinn. Oversetting av visjon til strategi, valg av strategiske fokusområder som igjen konkretiseres gjennom kritiske suksessfaktorer og kritiske prestasjonsindikatorer. Når en samler alt dette i en oversikt får en et målekort (styringskort, scorecard) som er utgangspunktet for implementering av balansert målstyring i organisasjonen. PwC viser til at et målekort oppsummerer målhierarkiet i et BMS-opplegg i form av en tabell hvor alle måla og innsatsene som understøtter resultatene fremgår. Videre må styringssystemet tilpasses plan- og budsjettarbeidet, og ut fra dette kan det eksempelvis utarbeides handlingsplaner for hvordan målsetninger innenfor de ulike områdene skal nås.

2.3. Oppbygging av balansert målstyring

Som nevnt ovenfor er BMS bygd opp av 4 perspektiver. Det er illustrert i figuren under.

Kaplan og Norton (1992) stilte 4 grunnleggende spørsmål i sin artikkel som dannet grunnlaget for disse perspektivene:

1. How do we look to shareholders? (Hvordan ser vi ut for aksjeeierne?). Danner grunnlaget for det finansielle perspektivet.
2. How do customers see us? (Hvordan ser kundene oss?). Danner grunnlaget for kundeperspektivet.
3. What must we excel at? (Hva skal vi utmerke oss på?). Danner grunnlaget for interne prosesser.
4. Can we continue to improve and create value? (Kan vi fortsette å forbedre oss og skape verdier?). Danner grunnlaget for læring og vekst.



Figur 2: Oppbygging av balansert målstyring (Kilde: PwC magasin Mentor 2003-2004)

Modellen består av fire perspektiver som Kaplan og Norton (1992) la til grunn: Finansielt perspektivet, kunde perspektivet, (interne) prosess perspektivet og lærings- og vekst perspektivet. Hver av disse er nærmere redegjort for under. Modellen er bygd på at organisasjonen har en klar visjon som igjen utledere strategien. Dette ligger til grunn for modellen, og som vi ser under er det tegnet inn i midten for å vise at det gjelder alle deler av modellen. Pilene mellom perspektivene og til visjon/strategi understreker kausaliteten som Kaplan og Norton (1992) la til grunn for modellen, altså at endringer i en indikator under et perspektiv vil ha innvirkning på indikatorer i andre perspektiver og til slutt det endelige resultatet for bedriften.

Finansielle perspektivet

Finansielle perspektivet fokuserer på strategi for vekst, lønnsomhet og risiko sett fra eier/aksjonær sin side (Linnea rådgivning). Det finansielle perspektivet sier noe om hvilke økonomiske mål som er satt for virksomheten. Mål kan være profitt, økonomisk vekst i selskapet og økt aksjeverdi. I modellen som Kaplan og Norton (1992) utviklet var det finansielle perspektivet overordnet de andre tre perspektivene. Det henger sammen med at for en privat bedrift er det viktigst å oppnå et godt finansielt resultat slik at en får høyest mulig verdi for aksjeeierne. For at det finansielle resultatet skal være bra er det viktig at en gjør det bra innenfor alle perspektivene, siden de andre perspektivene påvirker resultatet av det finansielle og dermed resultatet for hele bedriften. Måleindikatorer her er typiske finansielle mål som driftsresultat, return on capital employed (ROCE) og residual income (RI).

Kundeperspektivet

Kundeperspektivet fokuserer på strategi for verdiskapning og differensiering sett fra kundens side (Linnea rådgivning). Innenfor kundeperspektivet er man opptatt av å oppfylle kundenes behov, og se på hvordan bedriften skiller seg ut fra konkurrentene. Kundene har preferanser som tid, kvalitet, ytelse, kostnad og service. Bedriften må prioritere hva en skal være best på, og hvilken strategi en skal velge. Det er flere områder en kan velge å være god på, enten det gjelder service eller produkt differensiering. Typiske eksempler på måleindikatorer innenfor kundeperspektivet er markedsandel, kundelojalitet og nye kunder.

Interne prosesser perspektivet

Interne forretningsprosesser perspektivet fokuserer på de strategiske valg for forretningsprosessene som skaper fornøyde eiere og kunder (Linnea rådgivning).

Målsetninger kan være en god kapasitetsutnyttelse, god produktutvikling eller effektive arbeidere. Innenfor dette perspektivet er det viktig å ha gode målesystem som ikke kan påvirkes eller manipuleres av ansatte. På den måten kan en finne ut hvordan de ulike ansatte jobber, og dersom det trengs forbedringer sette inn tiltak. En kan skille mellom to typer måleindikatorer: innovasjonsmåleindikatorer og prosessmåleindikatorer. Eksempler på det første er prosentvis salg av nye produkter og nye produkter produsert sammenlignet med konkurrenter. Eksempler på det andre kan være tid produsert per enhet og kvalitetskostnader.

Læring- og vekst perspektivet

Læring og vekst perspektivet fokuserer på strategiske valg som skaper klima for organisasjonsendring, innovasjon og vekst. Innenfor perspektivet må en derfor se på bedriftens evne både til innovasjon, læring og forbedringer. Dette perspektivet er viktig for bedriftens fremtidige evne til å nå måla sine, og måleindikatorer kan være ansattes kompetanse og medarbeidertilfredshet.

Andre perspektiver

I tillegg kan en tenke seg flere perspektiver Eksempelvis Pandey (2005) viser til at en bedrift kan legge til perspektiver som tar miljømessige hensyn og sosialt ansvar. Bedriften må selv vurdere hvorvidt den ønsker å legge til flere perspektiver eller ikke, men må unngå å gjøre styringssystemet så omfattende at en mister kontrollen og ikke får den effekten av innføring av balansert målstyring som en har ønska seg. Det som kan være styrende for hvor mange og hvilke perspektiver en skal velge, er hvilke interessenter en organisasjon har, og hvordan de

ivaretas i de ulike perspektivene. Eksempel på interessenter kan være ansatte, aksjonærer, myndighetene, kundene, leverandører og så videre. Men en bør vurdere eventuell bruk av mer enn de 4 perspektivene som opprinnelig var i systemet kritisk. Det vil være en fare for at systemet blir for stort, og dermed for uoversiktlig og komplekst.

Det er helheten og balansen på ulike nivåer i styringssystemet som er styrken til balansert målstyring. Kaplan og Atkinson (1998) viser til at verktøyet tar hensyn til både kortsiktige og langsiktige mål, til finansielle og ikke-finansielle styringsparametere, til både resultat- og ytelsesindikatorer og til interne og eksterne prestasjonsforhold. Hensikten er at når en ser alt dette i sammenheng, får en et godt styringssystem som kan forklare hvilke faktorer som påvirker om bedriften gjør det godt eller ikke.

2.4. Suksesskriterier for god innføring av balansert målstyring

Det er flere, blant annet Pandey (2005) og Niven (2003), som har sett på hvilke suksesskriterier som bør være på plass for å få til en vellykka innføring av balansert målstyring.

For det første peker Pandey (2005) på viktigheten av forankring i toppledelsen. Han mener det er essensielt at topp- og mellomledelse forstår både konseptet og prosessen med BMS, siden det er disse som må være pådrivere for å få det gjennomført i hele organisasjonen. Det er flere eksempler på at manglende forankring fører til mislykket innføring.

Niven (2003) viser videre til at det kan være nødvendig i en implementeringsfase å sette sammen et eget utviklingsteam som har hovedansvaret for prosjektet. Det er flere fordeler med et slikt team. For det første vil de fungere som pådrivere for et godt system, og for det andre vil avhengig av sammensetningen team- medlemmene kunne være gode ambassadører for systemet ut i organisasjonen. En bør vurdere representasjon fra både ulike avdelinger og på ulike nivåer i organisasjonen, slik at en sikrer god forankring og kjennskap nedover i organisasjonen. Dette er en måte å gjøre systemet tilgjengelig og forståelig for alle. Videre peker Pandey (2005) på at balansert målstyring bør knyttes til alle nivåer i organisasjonen, gjerne gjennom egne styringskort på avdelings- og individnivå.

Pandey (2005) mener den mest kritiske fasen i innføring av balansert målstyring er når de kritiske suksessfaktorene skal fastsettes, og oversettes til målbare målsetninger. Noe av

utfordringen er at det er mange å velge imellom. Det er avgjørende at en klarer å plukke ut de som er viktigst. Utvelgelsen må også bygge på kunnskap om organisasjonen, og det er en stor fordel om hele organisasjonen involveres i utvelgelsen. Nå er skal velge ut målsetninger det viktig at de er presise, basert på fakta, forståelige og at de kan mulig å revideres og forbedres. Det er viktig å velge målsetninger som ikke kan manipuleres. Videre mener Pandey (2005) at ytelse må knyttes mot belønnings slik at en motiverer ansatte til å gjøre en god innsats, og at en må ha et system som oppfølging som viser hvordan ytelse henger sammen med målsetninger.

Niven (2003) viser til at å bruke balansert målstyring skal være enkelt, men det avhenger av at alle har tilstrekkelig kunnskap om systemet for å kunne bruke det på rett måte. Opplæring er derfor en viktig faktor når en innfører balansert målstyring. Pandey (2005) peker og på at balansert målstyring må knyttes mot strategisk planlegging og budsjettprosessen. Bare på den måten kan en sørge for at ressursene som brukes knyttes mot de strategiske måla organisasjonen har.

2.5. Balansert målstyring som strategisk styringsverktøy

I en artikkel i Harvard Business Review, og senere i en bok, i 1996 redegjør Kaplan og Norton om hvordan balansert målstyring kan brukes som et strategisk styringsverktøy. De peker på fire aktiviteter som er viktige for å få til dette, som det redegjøres for videre her. Mye av det som er redegjort i forhold til innføring og oppbygging av BMS må også sees i sammenheng dette delkapitlet.

Oversette visjonen. Kaplan og Norton (1996) legger stor vekt på at organisasjonen skal ha en klar visjon og strategi. Den første prosessen er å skape konsensus rundt visjonen, og oversette denne til klare mål for organisasjonen.

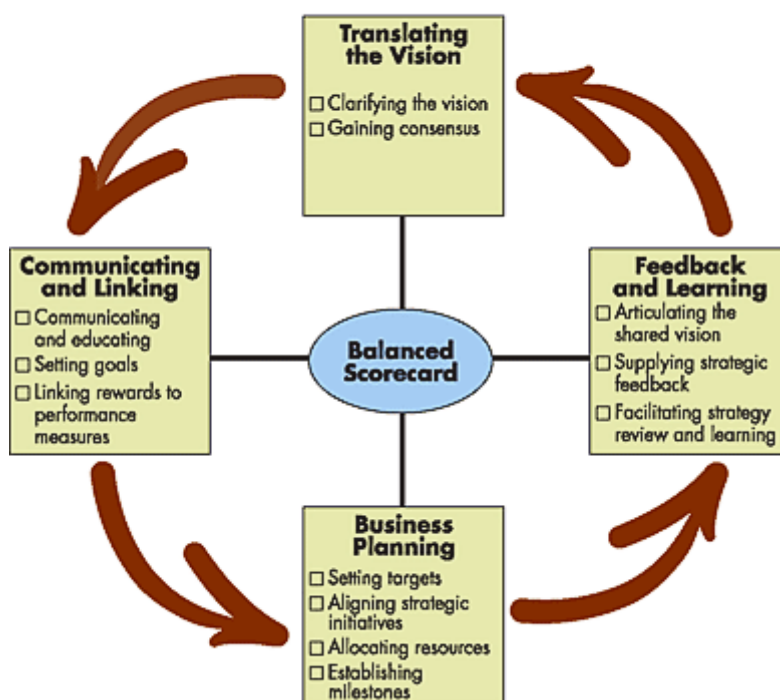
Kommunisere og linke. Videre skal disse måla inn i målekort et, og det er viktig at det overordna målekort et blir gjort relevant for hver enkelt ansatt. De må se hvordan deres egen innsats og produktivitet spiller inn på den totale i bedriften. Derfor må en utarbeide målekort på tre nivåer: Målekort for selskapet, målekort for hver enhet og målekort for hvert enkelt team/ansatt. Det er også viktig å knytte belønning til innsats.

Forretningsplanlegging. For det andre er det viktig at en integrerer budsjett med strategisk planlegging. Det vil være vanskelig å skape legitimitet for balansert målstyring som styringsverktøy dersom det ikke knyttes mot budsjettprosessen, den siste sees på som veldig viktig i mange organisasjoner. Balansert målstyring som system setter kortsiktige aktiviteter inn i et langsiktig perspektiv, dette kan være en krevende øvelse siden mange organisasjoner har ulike prosesser for langsiktig strategiplanlegging og kortsiktig budsjettplanlegging. Enkelte organisasjoner har valgt å gå bort fra budsjett, men det er fortsatt viktig at balansert målstyring som styringssystem knyttes mot det finansielle planleggingssystemet.

Tilbakemelding og læring. Balansert målstyring kan føre til strategisk læring i bedriften. I første omgang fordi balansert målstyring fører til en gjennomgang av strategien, og i andre omgang gjennom at selskapet har en klar strategi som er bundet mellom individuelle og selskapet. Endelig kan BMS føre til strategisk læring på grunn av at en utvikler et strategisk tilbakemeldingssystem. Det siste henger sammen med kausaliteten i systemet som redegjort for ovenfor, hvor endring i en faktor bidrar til endring i en annen. Dermed vil organisasjonen hele tiden kunne lære hvordan endringer påvirker andre faktorer.

Under er en figur som viser hvordan balansert målstyring brukes som strategisk styringsverktøy.

Managing Strategy: Four Processes



Figur 3: Balansert målstyring som strategisk styringsverktøy (Kilde: Kaplan og Norton 2001)

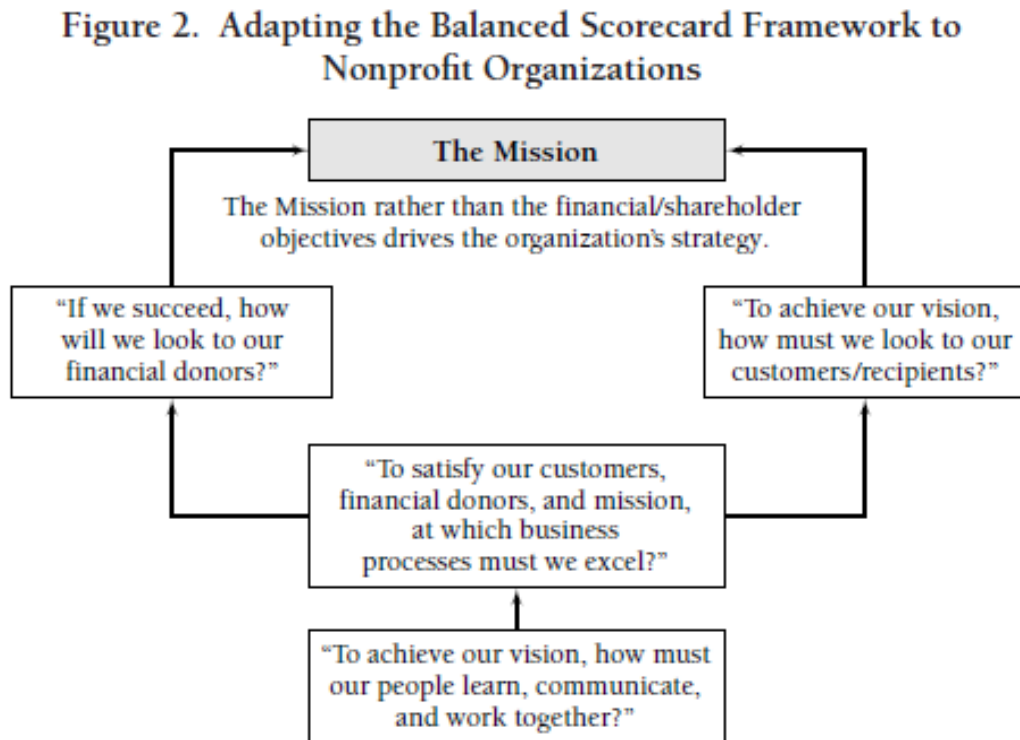
Figuren over viser hvordan en bruker BMS som et strategisk styringsverktøy, det er fire prosesser som en går igjennom. Første steg er å oversette visjonen, som nevnt ovenfor er det viktig at det er konsensus i organisasjonen rundt visjonen. Neste steg er å kommunisere og linke dette i organisasjonen – sette klare mål og koble oppnåelse mot belønning. Tredje steg er blant annet å knytte balansert målstyring mot arbeidet med budsjett før siste steg - tilbakemelding og læring. Organisasjonen vil ikke lære om det ikke gis gode og konstruktive tilbakemeldinger. Prosessen forutsettes å være uendelig. Når en har gått igjennom de fire stegene ovenfor, så fortsetter spiralen fra start igjen slik at systemet stadig kan bidra til forbedringer.

2.6. Balansert målstyring i offentlig og ideell sektor

Balansert målstyring ble opprinnelig lansert som et styringsverktøy for privat sektor, men som Kaplan skriver i en artikkel i 2001 er systemets potensial til å forbedre ledelsen i non-profit organisasjoner enda større. Stort sett vil det kreve en justering av styringsverktøyet for å tilpasse det til hverdagen for ideelle og offentlige organisasjoner. Mens private aktører naturlig har det finansielle perspektivet som sitt viktigste og øverste perspektiv, og dermed naturlig plasserer det finansielle perspektivet på toppen av hierarkiet, så er ikke det like naturlig for offentlige organisasjoner. Som oftest har de ikke størst mulig avkastning som mål,

men andre mål som gode tjenester til brukerne eller mest mulig effektiv ressursbruk. Derfor velger veldig mange å sette kundeperspektivet øverst som det viktigste perspektivet.

Med bakgrunn i dette har Kaplan (2001) tilpassa den opprinnelige modellen til å passe offentlige og ideelle organisasjoner som vi ser under:



Figur 4: Balansert målstyring i offentlige og ideelle organisasjoner (Kilde: Kaplan 2001)

Denne modellen er også bygd opp med de fire perspektivene som tidligere, i denne modellen er det brukt spørsmål for å vise hvert enkelt perspektiv. Til venstre har vi det finansielle perspektivet, til høyre kundeperspektivet og over hverandre under interne prosesser og læring og vekst perspektivet. Det er gjort to vesentlige endringer i forhold til den opprinnelige figuren til Kaplan og Norton (1992).

For det første setter Kaplan (2001) misjon øverst i modellen. I følge Niven (2008) er misjonen organisasjonens formål, hva som er hensikten med at organisasjonen eksisterer. Misjonen ligger både for visjon og strategi som det er redegjort for ovenfor. Kaplan (2001) mener at noe utfordringen med offentlige og ideelle organisasjoner er at de sliter med å lage en klar strategi og visjon, noe som er en forutsetning for å innføre balansert målstyring. Da kan det være et godt utgangspunkt i å ta tak i misjonen, og se på hva som er formålet til organisasjonen.

Den andre endringen er at Kaplan (2001) løfter opp kundeperspektivet i modellen. Det underbygger det som er redegjort for over – nemlig at det ikke er størst mulig overskudd som er målsetningen i en offentlig eller ideell organisasjon. Eksempelvis i en kommune må en da være bevisst på hvem kundene egentlig er. De kan på den ene siden være både betalere av tjenester gjennom skatte- og avgiftssystemet, og på den andre siden være brukere av tjenester som innbyggere i kommunen/fylkeskommunen. Som Hoff og Holving (2002) skriver er det viktig for denne typen organisasjoner i økende grad å få synliggjort hvem de er til for – nemlig kundene i form av samfunnsborgere, brukere, skattebetalere, næringsliv – samt hva som skal leveres til disse. Kundeperspektivet vil ofte omfatte en heterogen gruppe, en rekke ulike brukere med ulike interesser. Kaplan og Norton (2001) viser til at det derfor kan være naturlig å dele opp kundeperspektivet i flere nye perspektiver for å skape et bedre bilde av interessentene. De viser eksempelvis muligheten ved å dele opp kundeperspektivet i et eierperspektiv og et brukerperspektiv, hvor det første inneholder oppdragsgiver, lovgivning og skattebetalere, mens det andre inneholder verdier og fordeler av tjenestene som tilbys. Når det gjelder kostnader ved å yte tjenestene vil dette fortsatt dekkes av det finansielle perspektivet.

En av dem som har valgt å sette kundeperspektivet i fokus og som har jobbet mye med balansert målstyring i offentlig og ideell sektor er Paul R. Niven, som er nevnt tidligere. Han viser til at ideelle og offentlige organisasjoner har vært mer tvilende enn private til å innføre balansert målstyring. Det kan være flere grunner til det, blant annet en uvilje til å eksperimentere med verktøy som er utvikla for private bedrifter, eller frykt for å ta fokus bort fra de viktige oppgavene dersom en bruker mye tid og ressurser på å gjennomføre målinger (Niven 2003). Men han viser også til at ettersom tiden går, er det stadig flere organisasjoner i offentlig og ideell sektor som tar i bruk balansert målstyring. Men dette er ofte en justert versjon i tråd med Kaplan (2001) ovenfor.

2.7. Kritikk av balansert målstyring

Dette teorigapittelet har så langt gått igjennom bakgrunn for BMS, hvordan BMS innføres, hvordan BMS er oppbygd, suksesskriterier for god innføring, BMS som et strategisk styringsverktøy og bruk av BMS i offentlig og ideell sektor. Men også balansert målstyring blir sett på med kritiske øyne.

En første utfordring er forutsetningen om kausalitet, det vil si årsak-virkning sammenhengen Kaplan og Norton (1992) legger til grunn, mellom de ulike perspektivene. I dette ligger der for eksempel at tap i markedsandel vil føre til et dårligere driftsresultat. Men det er ikke nødvendigvis slik, hvis det er de ulønnsomme kundene som forsvinner ut vil det kunne bedre driftsresultatet og dermed er det ikke kausalitet. Nørreklit et al. (2008) mener det kan være farlig å stole på årsak-virkning forholdet, derfor er det viktig for ledelsen å være oppmerksom på dette og hele tiden stille spørsmål med forutsetningene som legges til grunn for modellen. Det er naturlig å oppleve sammenhengene som mer logiske enn nødvendigvis kausale.

Videre hevder Nørreklit et al. (2008) at mangel på tidsperspektiv i balansert målstyring er et problem i forhold til årsaks-virkning forholdet. Det bør være en tidsperiode mellom årsak og virkning, noe balansert målstyring ikke tar hensyn til. Malmi et al. (2005) er ikke helt enig her, de mener at tidsdimensjonen implisitt ligger i modellen. Blant annet ved at det utarbeides strategiske kart basert på en strategi som kanskje er ment å ha 3-5 års levetid.

En annen kritikk er at balansert målstyring som styringssystem er for generell og forenkla. Nørreklit et al. (2008) peker på at mange organisasjoner er komplekse, og at balansert målstyring i flere tilfeller er en for enkel modell. Dette er også Malmi (2001) sin konklusjon når han har sett på bruken av balansert målstyring i finske selskaper. Nørreklit (2000) peker også på at modellen er for hierarkisk top-down til at den passer til alle kulturer.

Måleproblemer kan potensielt være en utfordring i balansert målstyring av flere grunner. For det første kan mange måleindikatorer manipuleres. Nørreklit et al. (2008) viser til en restaurant som reklamerte med at de kunne servere maten innen 7 minutter. Resultatet var at servitørene lot kundene vente ved døra inntil kjøkkenet var klart til det, og kundene kunne sette seg. Det er viktig at alt av måleindikatorer som kan manipuleres lukes ut før systemet implementeres. Det kan også være en utfordring at målet er noe annet enn det måleindikatoren måles på, det er viktig å være konsistent på at disse to må henge sammen.

En siste kritikk fra Nørreklit et al. (2008) er at systemet fører til en passiv ledelse, som distanserer seg fra handlinger de er ansvarlige for. De kan ved hjelp av balansert målstyring styre på et overordna plan, hvor de forholder seg til hvordan KPIene endrer seg og bestiller forbedringer uten at de går bak tallene og ser på årsaken til eksempelvis lavere markedsandel.

For å unngå dette er det viktig at ledelsen har god kjennskap til det som skjer operasjonelt i organisasjonen og har sørget for å lage et system som ikke kan manipuleres.

3. Kapittel - Metode

I dette kapitlet vil det gjøres rede for det metodiske verktøyet som skal brukes når en skal se på bruken av balansert målstyring i videregående opplæring. Ifølge Halvorsen (2009) er metode en systematisk måte å undersøke virkeligheten på. Han viser videre til at det er læren om å samle inn, organisere, bearbeide, analysere og tolke sosiale fakta på en så systematisk måte at andre kan kikke oss i kortene.

Metodekapitlet vil inneholde en beskrivelse av hvordan innhenting av informasjon til oppgaven skal gjennomføres. Først redegjøres det for studieobjektet som i denne oppgaven er ledelsen i Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane fylkeskommuner, før en går igjennom oppgavens forskningsdesign som er casedesign. Videre stilles spørsmål om hvilke datakilder som brukes i oppgaven. De siste delkapitlene går inn på hvilken informasjon som trengs for å svare på problemstillinga og hvordan disse dataene samles inn i form av delvis strukturerte intervjuer.

3.1. Studieobjekt

Problemstillingene er:

- Har innføring av balansert målstyring i videregående opplæring bidratt til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune?
- Kan en ut fra resultatene i de to fylkene konkludere med at balansert målstyring generelt kan være et egnet styringsverktøy for videregående opplæring?

Som nevnt i innledningen går det fram av problemstillingene at formålet med oppgaven er todelt. For det første ønsker en å se på hver av de to fylkene for å se om innføring av balansert målstyring har gitt relevant styringsinformasjon. For det andre vil oppgaven vurdere om resultatene fra de to fylkene kan si noe om balansert målstyring generelt egner seg som styringsverktøy for videregående opplæring.

Det teoretiske rammeverket for å vurdere problemstilling 1 vil være hvordan BMS innføres, oppbygging av BMS og bruke av BMS som et strategisk styringsverktøy. Teoretiske rammeverket for problemstilling 2 vil være innføring av BMS, oppbygging av BMS, suksesskriterier for innføring av BMS, BMS i offentlig sektor og kritikk av BMS. Noen teorier vil altså brukes både til analyse av problemstilling en og til analyse av problemstilling to.

I forbindelse med oppgaven ble det i november 2009 sendt en henvendelse til samtlige fylkeskommuner med spørsmål om de bruker balansert målstyring i videregående opplæring. Halvparten av dem svarte, og av dem var det 5 som bruker eller planlegger å bruke BMS (eller en annen form for målstyring). Sogn og Fjordane fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune var de to som tydeligst signaliserte at de bruker BMS, og det var også dem som hadde tatt det i bruk lengst. Derfor ble disse valgt som studieobjekter for denne oppgaven. Som beskrevet i innledningen til oppgaven er det den administrative og politiske ledelsen representert ved rådmann, økonomisjef, administrativ leder for videregående opplæring og leder for politisk utvalg med ansvar for videregående opplæring som menes med ledelsen i problemstillinga.

3.2. Design

Halvorsen (2009) peker på at for å vite hvordan en konkret skal gå fram for å innhente informasjon fra virkeligheten må en utarbeide et undersøkelsesopplegg, eller det som ofte kalles forskningsdesign. For å avgjøre hvilket design som skal brukes, er det grunnleggende å spørre hva som er undersøkelsens formål (Johannessen et al. 2004). Det peker på at formålet med undersøkelsen kan være å beskrive, forklare, forstå, forutsi, evaluere, gi grunnlag for beslutninger, endre, utvikle nytt perspektiv/teori eller utforme konkrete utopier. For denne oppgaven, som og har to problemstillinger, vil det være flere formål med undersøkelsen. For det første vil undersøkelsen være beskrivende, en av innføring av balansert målstyring i hver av fylkeskommune og hvordan systemet fungerer. Det andre formålet er å evaluere, ved at en vurderer om innføring av BMS har ført til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i de to fylkeskommunene. Det tredje formålet henger sammen med den andre problemstillinga og er å gi et grunnlag for beslutninger. En ønsker å se på om BMS generelt kan være et egnet verktøy for styring av videregående opplæring, og oppgaven kan dermed utgjøre et beslutningsgrunnlag for fylkeskommuner som vurderer å innføre BMS. For å analysere problemstilling to vil det også gjennomføres en sammenligning mellom de to fylkeskommunene som betegnes en komparativ studie.

Som grunnlag for innsamling av data i oppgaven velges det er casedesign. Yin (2003) beskriver to dimensjoner ved utforming av casestudier. Den ene dimensjonen er basert på antall case som er involvert. Den andre dimensjonen gjelder om en anvender en analyseenhet eller flere analyseenheter. En får da 4 designstrategier som figuren under viser:

Temaer man har valgt å studere	Personer/felt som kontakter	
	Enkelt case-design	Flere-case-design
En analyseenhet	Studium av en sammenhengende enhet	Studier av mange av samme type felt eller personer på tvers av tid og rom
Flere analyseenheter	Et felt, men selektivt fokus på begrensede delfelt og/eller personer	Multi case-design med vekt på utvalg av begrensede delfelt og/eller personer

Tabell 1: Case designstrategier. (Kilde: Johannessen et al. 2004)

I dette tilfellet blir valget enkeltcasesdesign med flere analyseenheter. Da fokuserer en på et felt, i dette tilfellet bruk av balansert målstyring som styringsverktøy i videregående opplæring. Men fokuset vil være på flere analyseenheter, i dette tilfellet ledelsen i Sør-Trøndelag fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

3.3. Datakilder: hvor får jeg tak i hensiktsmessig informasjon?

Halvorsen (2009) skiller mellom primærdata og sekundærdata. Primærdata er nye data som samles inn av forskeren selv gjennom bruk av en eller flere datainnsamlingsmetoder, mens sekundærdata er data som er samlet inn av andre. I denne oppgaven vil intervjuene som gjennomføres være primærdata.

Halvorsen (2009) skiller videre mellom tre typer sekundærdata: Prosessdata (som oppstår i tilknytning til løpende aktivitet i samfunnet som avisinnlegg, privatbrev, stortingsinnlegg), bokholderidata (som bedriftsregnskaper, kirkebøker) og forskningsdata (data innsamlet av andre forskere). I denne oppgaven vil det brukes både prosessdata og forskningsdata.

Eksempel på prosessdata er årsmeldinger, budsjett og økonomiplaner i de to fylkeskommunene, mens eksempel på forskningsdata er forvaltningsrapporten ”forvaltningsrevisjon balansert målstyring i Sogn og Fjordane fylkeskomme” fra 2007. Mye av datagrunnlaget i den siste rapporten er intervju.

3.4. Hvilken informasjon trenger jeg?

Det finnes flere ulike metoder for datainnsamling, i hovedsak skilles det mellom kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Kvantitative metoder baserer seg på tall og det som er målbart, eksempelvis resultater som kan telles. Resultatet blir ofte riktigere jo mer som undersøkes, eksempelvis jo flere en har i et utvalg. I kvalitativ metode er ikke fokuset på flest mulig i et utvalg, men en har fokus på færre som en går mer i dybden på. Siden casestudie med to analyseenheter er valgt i denne oppgaven benyttes kvalitativ metode.

For å svare på problemstillingene i denne oppgaven behøves det både informasjon fra styringsdokumenter og evalueringer i fylkeskommunene og statlige publikasjoner som er utgitt for bruk av balansert målstyring i offentlig sektor. I tillegg er det behov for å gå mer i dybden på enkelte punkt og derfor gjennomføres det kvalitative intervjuer med respondenter i de to fylkeskommunene.

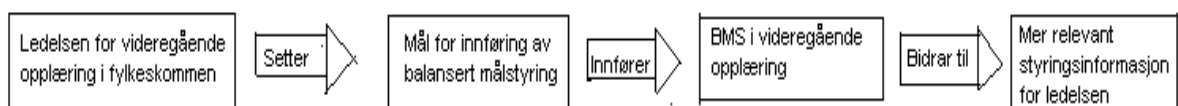
Med utgangspunkt i problemstillinga hvor fokuset er på ledelsen i fylkeskommunen er det ønskelig å intervju folk på ledelsesnivå. Som redegjort for i kapittel 1 og ovenfor er ledelsen i oppgaven politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunene. Med administrativt ledernivå mener en rådmann, økonomisjef og leder i sentraladministrasjonen for videregående opplæring, og med politisk ledelse menes ledere for utvalg som har ansvar for videregående opplæring. Det ble tatt kontakt direkte med de personene en ønska å intervju – rådmann, økonomisjef, administrativ leder for videregående opplæring og nåværende eller tidligere politiske leder for videregående opplæring. Noen hadde ikke tid til å prioritere et slikt intervju i en travel hverdag, og jeg ble henvist til andre personer, mens noen ikke ønska å bli intervjuet på grunn av for lite kjennskap til systemet. Det siste synes merkelig siden alle innenfor ledelsen bør ha inngående kjennskap til styringssystemet som fylkeskommunen bruker. Vi kommer nærmere tilbake til det i analysen i oppgaven. Til sammen ble det intervjuet 6 personer, 3 fra hver fylkeskommune. Identiteten til intervjuobjektene er holdt skjult, dette er først og fremst fordi det var ønskelig med mest mulig åpenhet i intervjusituasjonen. Derfor blir intervjuobjektene nummerert A-F og henvises til henholdsvis intervjuobjekt A, intervjuobjekt B også videre senere i oppgaven.

I følge Fisher (2007) kan et intervju være ”open” (åpent), ”pre-coded” (...) og ”semi-structured” (semistrukturerte). Åpne intervjuer bærer preg av en uformell samtale om et spesielt tema hvor intervjueren kan styre samtalen noe, men i hovedsak er det respondenten

som styrer samtalen. I et "pre-coded" intervju har en den andre ytterkanten, hvor intervjueren styrer og stiller spørsmål fra et ferdig spørreskjema. Semistrukturerte intervjuer ligger i mellom dette, i utgangspunktet har intervjueren en oversikt over hvilke hovedtema og spørsmål en trenger svar på. Men en har mulighet til å være mer fri i intervjusituasjonen underveis. I denne oppgaven er det brukt semistrukturerte intervjuer. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en rekke spørsmål som en ønska å stille innenfor flere kategorier. Det er derimot valgt semistrukturerte intervju fordi det da er mulig å legge til spørsmål, eller be om ytterligere utdyping når det er nødvendig. Samtidig er det lagt vekt på å stille en del av de samme spørsmåla, slik at det skal være mulig å sammenligne svarene i ettertid.

Med bakgrunn i problemstillingene og hvordan en så for seg at den empiriske analysen skulle gjennomføres er det laget en intervjuguide som grunnlag for intervjuene (vedlegg 2). Utarbeidelse av intervjuguide gjør at svarene på spørsmåla i ettertid kan sammenlignes, og gi grunnlag for å vurdere om de ulike informantene fra samme fylke hadde samme oppfatning av balansert målstyring og hvordan systemet fungerer. Intervjuguiden ble delt opp i 5 tema: bakgrunn/målsetning med innføring av balansert målstyring, balansert målstyring i organisasjonen, implementeringen, erfaringer og suksesskriterier for innføring) med til sammen 29 spørsmål. Underveis i intervjuene ble det stilt oppklarende spørsmål der det var behov for det.

Vi husker figuren fra innledingen som illustrerer analysen av problemstilling 1:



Figur 5: Analyse av problemstilling 1

Første del av intervjuguiden var bygd for å bidra med informasjon til analyse av den første problemstillinga. Første deltema var bakgrunn/målsetning med innføring av balansert målstyring, og kan relateres til boks nummer to som inneholder mål for innføring av balansert målstyring. Det er blant annet interessant å se om intervjuobjektene har samme oppfatning av hva måla med innføring av balansert målstyring var. Andre og tredje deltema, som er

balansert målstyring i organisasjonen (videregående opplæring) og implementeringen, knytter seg til den tredje boksen i figuren. Det er nødvendig å se på om balansert målstyring fungerer etter hensikten for å vurdere om måla ved innføring er nådd. Dette innebærer blant annet spørsmål om hvordan systemet er bygd opp, hvordan det er integrert med budsjett og andre styringsverktøy og om BMS oppfattes som et overordna styringsverktøy. Spørsmål om implementeringen er med for å kunne se om det er noen en gjorde i implementeringsfasen som kan forklare hvorfor måla ble nådd eller ikke. Det fjerde temaet, erfaring, kan relateres til den fjerde boksen i figuren og problemstilling 2. Spørsmål som hva en har oppnådd og om måla ved balansert målstyring er nådd vil kunne bidra til svaret på om innføring av balansert målstyring har bidratt til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i fylkeskommunene. Siste tema, suksesskriterier for innføring, er først og fremst relatert til problemstilling 2 hvor en ser på om balansert målstyring er egnet som styringsverktøy for videregående opplæring. Spørsmål fra alle deltemaene vil være relevant for problemstilling 2 siden det skal gjøres en sammenligning av de to fylkeskommunene, men spesielt de to siste deltemaene har spørsmål som er interessante for analysen.

3.5. Hvordan samler jeg inn dataene?

Alle intervjuene ble gjort med utgangspunkt i intervjuguiden beskrevet ovenfor. På grunn av praktiske hensyn ble 4 av intervjuene gjennomført på telefon med opptaker, mens 2 intervjuer ble gjennomført med fysisk tilstedeværelse, også med opptaker. Etter intervjuet ble opptaket skrevet ut på papir og sendt til respondenten for kommentarer om det var noe som var feilsitert eller uklart. Kun en respondent hadde mindre endringer i intervjuet som var skrevet ut. Hvert intervju tok cirka 20 minutter, og tidsperioden intervjuene ble gjennomført i var september-oktober 2010.

Det tilstrebes alltid å bruke mest mulig objektive data i en oppgave som dette. For å vurdere dataenes gyldighet og pålitelighet ser en på validitet og reliabilitet.

Validitet handler om dataene bidrar til å svare på problemstillingene på en best mulig måte. I følge Halvorsen (2009) oppstår problemene med validitet fordi forskeren befinner seg på to plan, både på teoriplanet når en formulerer problemstillingene og tolker den empiriske analysen, og på empiriplanet når en samler inn og behandler data. Hvor godt samsvaret er, kalles definisjonsmessig validitet. Videre viser Halvorsen (2009) til at en ser på validitet i

forhold til tre forhold: målevaliditet (hvor godt dataene måler det de er ment å måle), generaliserbarhet eller ekstern validitet og kausal eller intern validitet.

Datainnsamlingen er valgt å være kvalitativ i form av intervjuer og undersøkelse av dokumenter for å kunne svare på problemstillinga på en best mulig måte. Utvalget av respondenter er gjort ut fra problemstillinga. Problemstillinga tar for seg ledelsen i fylkeskommunen, og det er ledelsen som er intervjuet. Det er også utarbeida en intervjuguide for å få inn data som er relevante i forhold til problemstillinga. Det oppleves som om data som er samla inn både gjennom intervju og gjennom dokumenter er relevante for problemstillinga.

Ekstern validitet ser på om de resultatene som kommer fram i oppgaven kan overføres, og i tilfelle til hva eller hvem (Johannesen et al. 2004). I denne oppgaven er det ledelsen i en fylkeskommune som er i fokus, og den andre problemstillinga ser også på om erfaringene fra de to fylkeskommunene i oppgaven kan si noe generelt om bruk av balansert målstyring i videregående opplæring. Erfaringene bør være overførbare fordi alle fylkeskommuner har ansvar for videregående opplæring samtidig som dette er en lovpålagt sektor og oppgavene må gjennomføres. Forutsetningen er at en bruker samme styringssystemet, eller noe lignende.

Indre validitet handler om i hvilken grad forskernes funn på en korrekt måte reflekterer virkeligheten (Johannes et al. 2004). Jeg opplever at respondentene var ærlige i intervjusituasjonen, og at de dermed bidro til å sikre korrekte data. Anonymisering av respondentene kan være en viktig grunn til dette, dersom en er sitert med navn er det større sjans for at en "pynter" på sannheten dersom en føler det er behov for det. Når det gjelder dokumenter som er skrevet er det liten grunn til å tvile på at de reflekterer virkeligheten. Jeg mener derfor det er grunn til å si at indre validitet er tilstede.

Ifølge Halvorsen (2009) siktes det til hvor pålitelige målingene er med reliabilitet. Dette kan være en utfordring blant annet når en gjennomfører intervjuer, fordi respondenten kan ha en egeninteresse av å vri på sannheten, eksempelvis fremstille situasjonen bedre eller verre enn den er. Jeg opplever imidlertid respondentene i denne studien som ærlige, og virkelighetsoppfatningen mellom eksempelvis de 3 respondentene i hvert fylke ser ut til å være ganske lik. For å sikre reliabiliteten ble det brukt båndopptaker under intervjuene slik at de kan gjengis mest mulig korrekt i forhold til svar fra respondentene, og intervjuene ble også

sendt til gjennomlesning etter de var utskrevet. En av respondentene hadde noen mindre merknader. Den endelige analysen sendes også alle respondentene før ferdigstilling slik at de får mulighet til å komme med innsigelser mot faktafeil.

4. Kapittel – analyse

Dette kapittelet vil bruke innsamlede data som redegjort for i kapittel 3, koblet opp mot det teoretiske rammeverket i kapittel 2, for å svare på problemstillingene som var skissert i kapittel 1. Analysekapittelet i oppgaven er bygd opp slik at jeg først gjør en analyse basert på den første problemstillinga og deretter en analyse basert på den andre problemstillinga.

4.1. Del 1 – Analyse av problemstilling 1

Den første problemstillinga er: *”Har innføring av balansert målstyring i videregående opplæring bidratt til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune?”*. For å analysere den første problemstillinga ser en først på Sogn og Fjordane fylkeskommune, og deretter på Sør-Trøndelag fylkeskommune. Som redegjort for i kapittel 1 bruker en måla for innføring av BMS i hver av fylkeskommunene som grunnlag for å vurdere om innføring av balansert målstyring har ført til relevant styringsinformasjon. Det forutsettes i oppgaven at de to fylkeskommunene i fasen før innføring har hatt en klar forming om hvordan styringsinformasjonen skal bli mer relevant ved innføring av BMS, og at dette er forankra i måla som en satte seg for innføring av BMS. I analysen her gjøres det en vurdering av om måla er nådd. Dette vil deretter drøftes grundigere i kapittel 5. Figuren under illustrerer analysen av kapittel 1:



Figur 6: Analyse av problemstilling 1

En utfordring vil komme tilbake til nedover i analysen er at verken Sogn og Fjordane eller Sør-Trøndelag fylkeskommune har satt egne mål for innføring av BMS i videregående opplæring. De har kun satt mål for innføring i hele fylkeskommunen. I analysen vil disse måla brukes for å analysere innføring av BMS i videregående opplæring siden denne sektoren er en del av hele organisasjonen. Det gjør at analysen i hovedsak vil gjelde videregående opplæring som er det oppgaven skal svare på i forhold til problemstillinga, men det vil også være noen vurderinger av hele organisasjonen (hele fylkeskommunen) der det er naturlig.

4.1.1. Sogn og Fjordane fylkeskommune

For hvert fylke blir det først gjort en redegjørelse for hvordan BMS ble innført og hvordan det er bygd opp, deretter en analyse rundt måla for innføring og til slutt en kort oppsummering. Den første delen er nyttig for å få et bilde av hvordan BMS fungerer i organisasjonen.

4.1.1.1. Balansert målstyring i Sogn og Fjordane fylkeskommune

Det var administrasjonen i Sogn og Fjordane fylkeskommune som tok initiativ til innføring av balansert målstyring som et gjennomgående styrings- og rapporteringssystem i organisasjonen. I følge intervjuobjekt C hadde en vurdert flere ulike styringssystemer, men konkluderte fort med at det var BMS en ville bruke. Det ble utarbeida en rapport:

”Gjennomgående styrings- og rapporteringssystem for Sogn og Fjordane fylkeskommune – en forstudie basert på prinsippene i balansert målstyring”. Denne kom i juni 2004 og basert på denne ble det lagt fram en politisk sak hvor en ønska å få vedtatt et overordna målekort for hele organisasjonen og legge en prosess for videre innføring. Hovedutvalgene og fylkesutvalget sluttet seg til innføring av BMS i november 2004 og i fylkestingssak 56/04 i desember 2004 vedtok fylkestinget innføring av balansert målstyring, og ba om at det overordna målekort et skulle rulleres årlig i forbindelse med budsjettprosessen.

Det ble lagt opp til et prosjekt i to faser. Første fase var allerede gjennomført da fylkestinget fatta sitt vedtak, det var prosessen med utarbeidelse av et overordna målekort i tillegg til at det ble utarbeida et foreløpig målekort på sektoren tannhelse, som var en prøveavdeling. Neste fase skulle gå fra januar 2005 til juni 2007, hvor en blant annet skulle trinnvis innføre balansert målstyring i hele organisasjonen, utarbeide overordna målekort for alle sektorene og utrede metoder for innsamling av data for de ulike indikatorene. Fra budsjettåret 2006 var det derfor utarbeida sektorspesifikke målekort på områdene videregående opplæring, plan og næring, samferdsel, kultur og tannhelse.

Intervjuobjekt A-C er klare på at balansert målstyring ble innført i hele organisasjonen. Dermed ble det ikke innført bare for videregående opplæring som er tema i denne oppgaven. Det ble lagt opp til en samla evaluering i 2007. Denne evalueringa ble gjort som en rapport etter forvaltningsrevisjon navngitt ”Innføring av balansert målstyring i fylkeskommunen” datert 19.10.2007. Rapporten konkluderte blant annet med at balansert målstyring på det tidspunktet ikke var innført som et felles styringssystem i Sogn og Fjordane, og fylkestinget tok i sak 3/08 rapporten til etterretning og ba rådmannen legge fram en plan for å sikre at

BMS ble tatt i bruk i hele organisasjonen. Dette ble gjort i desember 2008 i forbindelse med budsjett for 2009, og rådmannen la blant annet opp til at kjennskap og videreutvikling av BMS skulle være tema i fylkeskommunes budsjettgruppe, ledergruppa og på ledersamlingene. En skulle også innføre styringsdialogen som allerede var innført i videregående opplæring i de andre sektorene. Tidligst 2010 skulle en lage målekort for de områdene som foreløpig ikke hadde det (eksempelvis IKT, bygge- og eiendomstjenesten) og en ville bruke 2009 til egne bruker- og medarbeiderundersøkelser som skulle følges opp gjennom året. Ut fra budsjett- og økonomiplan for 2010 er det vanskelig å si om dette er fulgt opp.

Når det gjelder utforming av styringsverktøyet har en i Sogn og Fjordane valgt å utforme det etter prinsippene fra Kaplan og Norton (1992), men med noen egne varianter. Det overordna målet for fylkeskommunen er forankra i fylkeplanen, i dette tilfellet er målsetningen å opprettholde befolkningstallet og bosettingsmønsteret. Videre har fylket en visjon: Livskvalitet og nyskaping. Det overordna målekort et inneholder også et verdigrunnlag fastsatt av fylkesrådmannen i 2001, og konkrete mål for fylkeskommunene som å ta vare på å videreutvikle fylket sine fellesinteresser, være en aktiv regional utviklingsaktør og være en brukerorientert organisasjon. Niven (2003) peker på at visjonen må være konkret, balansere mellom interne og eksterne elementer og appellere til interessentene til organisasjonen. En visjon som "livskvalitet og nyskaping" må sies å være konkret. Den sier noe om at innbyggerne skal ha det bra, de skal oppleve kvalitet i tjenestene – samtidig som fylkeskommunen skal evne til å være nyskapende.

Det er enkelt å relatere det siste blant annet til næringsutvikling, eksempelvis oppretting av nye arbeidsplasser innenfor nye næringer, som er grunnleggende for å kunne nå det overordna målet som fylkeskommunen har om å opprettholde befolkningstallet og bosettingsmønsteret. For utenforstående som skal sette seg inn i Sogn og Fjordane sine målsetninger kan det være forvirrende at de både har en overordna målsetning, visjon og deretter mer underordna målsetninger, men det virker som de er godt gjennomtenkt og dermed utfyller hverandre.

En har valgt ut 5 strategiske fokusområder som utgjør de 5 perspektiver i modellen, her skiller seg en i forhold til Kaplan og Norton som bruker 4 perspektiver i sin modell og som definerer strategiske fokusområder innenfor hvert perspektiv:

De 5 perspektivene i Sogn og Fjordane er:

- Tjenesterproduksjon/brukerperspektiv

- Regional utviklingsaktør
- Rammevilkår/økonomi
- Kompetanse/personalutvikling/læring
- Kvalitet og effektivitet i interne prosesser.

Det første og de tre siste perspektivene er i stor grad sammenfallende med de 4 perspektivene til Kaplan og Norton. Tjenesteproduksjon/brukerperspektiv kan sammenlignes med Kaplan og Nortons kundeperspektiv, men en har gjort tilpasning til at dette er offentlig sektor og kalt kundene brukere. En har også knyttet det mot tjenesteproduksjonen som er sentralt i offentlig sektor, det er gode tjenester til brukerne som er et viktig mål. Rammevilkår/økonomi kan sammenlignes med det finansielle perspektivet. Kompetanse/personalutvikling/læring kan sammenlignes med læring og vekst perspektivet, mens kvalitet og effektivitet i interne prosesser er sammenfallende med interne prosesser perspektivet.

En har valgt å ha et eget perspektiv knyttet til rollen som regional utviklingsaktør. Dette henger sammen med stortingsmelding nummer 31 (2000-2001) ”Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling”, hvor fylkeskommunen som regional utviklingsaktør ble lansert. I stortingsmeldingen kan en lese at *”Regjeringen ønsker å styrke den regionale utviklingsrollen til fylkeskommunen. Formålet er å legge regionale utviklingsoppgaver under direkte folkevalgt styring, og dermed skape et forvaltningsnivå med et tydelig og samlet ansvar for regionens utvikling.”*

Hvis en legger til grunn at perspektivene står i prioritert rekkefølge i fylkeskommunens dokumenter ser vi at en setter perspektivet ”tjenesteproduksjon/brukerperspektiv” øverst i tråd med det Kaplan publiserte en artikkel om i 2001 og det Niven (2003, 2009) har bygd videre på. I offentlig sektor vil det være brukerne og viktigheten av gode tjenester som er i fokus, og ikke nødvendigvis det finansielle perspektivet som var definert som det viktigste i Kaplan og Norton (1992) sin opprinnelige modell. Både det overordna målekort et og målekort ene for hver sektor er bygd opp på samme måte. I vedlegg 3 er målekort et for videregående opplæring som er vedtatt for 2010.

Sogn og Fjordane fylkeskommune har innenfor hvert strategiske fokusområde definert 3-6 kritiske suksessfaktorer som en må lykkes med for å nå de overordna måla. Hver av disse har 1-3 måleindikatorer som er målbare aktivtiter som forteller hvorvidt en lykkes med å oppfylle

de kritiske suksessfaktorene. Fra 2008 har en valgt å innføre ambisjonsnivå i målekort et, som viser hva ambisjonsnivået på hver kritiske suksessfaktor skal være. Det gjør det lettere å identifisere om målingene viser om en gjør det bra eller ikke. En har valgt å organisere det slik at for fokusområdene kompetanse/personalutvikling/læring og kvalitet og effektivitet i interne prosesser så er ambisjonsnivået likt for hele organisasjonen, mens på de tre øvrige fokusområdene er ambisjonsnivået definert på sektornivå.

Sektoren opplæring i Sogn og Fjordane fylkeskommunene er delt opp i seks ulike programområder. Disse er drift av de videregående skolene, fellesutgifter for skolene, drift/vedlikehold av skolebygg, tilpassa opplæring, fagopplæring og andre områder på opplæring. Det ble laget et eget målekort for opplæring fra 2006 som nevnt tidligere i oppgaven. Målekort et har siden i hovedsak blitt videreført, men med mindre justeringer underveis. For videregående opplæring ble det i fylkestingssak 4/08 vedtatt et eget mål- og strategidokument ”rom for alle – syn for den enkelte” som gjelder fra 2008 til 2011.

Dokumentet skal ”gi rammer, retning og verdigrunnlag for å utvikle kvaliteten i opplæringa i fylket.” Videre er det bygd på opplæringsloven med forskrifter, sentrale føringer i forhold til nasjonale satsningsområder for opplæringssektoren og fylkesplanen for Sogn og Fjordane.

4.1.1.2. Vurdering om balansert målstyring fører til relevant styringsinformasjon

Som redegjort for i metodekapittelet tidligere brukes de måla som var satt for innføring av BMS for å vurdere hvorvidt innføring har ført til relevant styringsinformasjon. Undersøkelser av dokumenter som lå til grunn for vedtaket om å innføre balansert målstyring og intervjuene med intervjuobjekt A-C viser at det ikke ble laget egne mål for innføring i videregående opplæring. Dette er heller kanskje ikke så overraskende siden Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde som mål å innføre balansert målstyring i hele organisasjonen (alle sektorer), og i første omgang innførte målekort for hele organisasjonen. Det gjør at det ble satt mål som gjaldt generelt for hele fylkeskommunene, og det velges å bruke disse måla som analysegrunnlag siden de og er gjeldende for videregående opplæring. De 8 måla som er satt for styringssystemet er følgende:

1. Styrke fylkestinget sine muligheter for overordna styring, og til å vurdere om utviklinga innenfor sentrale politikkområder går i ønska retning.
2. Øke gjennomføringsgraden av fylkeskommunen sine strategier, planer og prosjekter.
3. Bringe større grad av helhetlig tenkning inn i vårt planleggings- og styringssystem.

4. Oppnå god kobling mellom strategiske planer, budsjett/ressurser og operative mål.
5. Medvirke til at ansatte får økt forståelse for felles mål.
6. Oppnå større fokus på resultatoppnåelse og resultatoppfølging.
7. Få bedre og mer åpen/synlig resultatoppføring med tilhørende lederevaluering.
8. Større påvirkning og dialog med brukere/kunder og allmennheten.

Disse måla er hentet fra budsjettet fra 2010, men er sammenfallende (med unntak av at resultatoppfølging er lagt til i punkt 6) med måla som lå til grunn i saken da fylkestinget høsten 2004 vedtok å innføre BMS. Mål 2 og mål 8 vil ikke bli analysert siden det vurderes at de ikke er relevante for problemstillinga. Mål 2 handler om gjennomføringsgrad, og dermed mer på styringsfart enn styringsinformasjon. Mål 8 handler om kontakt med interessenter og er dermed med et mål om kommunikasjon enn styringsinformasjon.

Mål 1: Styrke fylkestinget sine muligheter for overordna styring, og til å vurdere om utviklinga innenfor sentrale politikkområder går i ønska retning.

I fylkesrådmannens forstudie fra juni 2004 slås det fast at fylkestinget skal være et overordna organ, og sakene som blir behandla i fylkestinget skal ha en overordna og koordinerende karakter. Det beskrives videre i den sammenheng at det er en forutsetning at fylkestinget gjennom et utvikla styrings- og rapporteringssystem (kvalitetssystem) får tilstrekkelig innsyn i hele den fylkeskommunale virksomheten. Rådmannen skriver videre at BMS gir fylkestinget denne typen innsyn, og kan derfor utgjøre et nødvendig ledd for å skape et nærere forhold mellom aktiviteten i de fylkeskommunale virksomhetene og det politiske nivået. I Sogn og Fjordane styrer en etter en hovedutvalgsmoell, hvor fylkestinget blant annet har delegert vedtaksmyndighet til hovedutvalg for opplæring når det gjelder vedtak som gjelder videregående opplæring. Dette bygger opp under at fylkestinget skal styre overordna. Her vil en vurdere om balansert målstyring bidrar til overordna styring.

I offentlig sektor er det ofte en utfordring å skape entusiasme for et system eller grep både politisk og administrativt, enten fordi det er initiert politisk eller fordi det er initiert administrativt og en kan i utgangspunktet være uenig i hva som er det beste for organisasjonen. Intervjuobjektene A-C peker på at det var administrasjonen som tok initiativet til og drev prosessen rundt innføring av BMS, mens politikerne mer eller mindre bare tok det til etterretning når systemet ble innført. Intervjuobjekt C sier at en kanskje brukte for liten tid til forankring av måla ved innføring av BMS på det politiske nivået, det burde vært satt av

halve dager i fylkesutvalget for å sikre forankring og forståelse i tillegg til opplæring i fylkestinget. Intervjuobjekt A peker på at forankringa ble gjort gjennom hovedutvalg og fylkesting, men oppfatninga var at den reelle forankringa mot det politiske nivået var mye dårligere. Informant B nevner ikke politisk nivå på spørsmål om forankring av mål i organisasjonen.

Som Pandey (2005) peker på er det nødvendig med god forankring i toppledelsen for å få til en god innføring av balansert målstyring, i offentlig sektor må dette bety både den politiske og administrative toppledelsen. Mye tyder på at det ble brukt for liten tid til forankring hos politisk ledelse, og dermed at forankringa som på papiret er der gjennom behandling i hovedutvalg, fylkesutvalg og fylkesting ikke er reell. Det kan skape utfordringer i forhold til at politikerne skal bruke balansert målstyring til overordna styring. Politikerne bør ha både kjennskap og eierskap til det systemet som benyttes.

I 2008 ble det derimot gjort noen grep som kunne gjøre den politiske styringa enklere. For det første ble det innført ambisjonsnivå i målekort ene, det vil si at det vil være enklere å vurdere om resultatene en får er gode eller ikke. Og det virker og som også hovedutvalga i større grad ble kobla på slik at en i forbindelse med budsjettprosessen hadde større fokus på BMS. Dette kan ha bedra muligheten for politikerne til å styre etter dette systemet. En utfordring er fortsatt at systemet ikke er innført i hele organisasjonen som var meninga, det kan føre til at sektorpolitikere har ulikt eierskap til styringssystemet.

Ser en på videregående opplæring virker det ganske entydig å være den sektoren som best har implementert og som faktisk bruker balansert målstyring. Likevel har intervjuobjektene en ulik oppfatning av hvor vellykka det er. Intervjuobjekt C sier en ikke har klart å inkludere balansert målstyring godt nok, slik at det blir en overbygning knytta mot strategisk planverk. Utenom at vi har lyktes ganske godt på opplæringssektoren. Dette følges opp av intervjuobjekt B som sier at de ulike avdelingene har kommet ulikt, så i fylkeskommunen er det kanskje bare opplæringssektoren som har brukt det mest og jobba mest systematisk med å få dette inn som en naturlig del av kvalitetssøya inn mot vært planarbeid. Samtidig er intervjuobjekt A usikker på om en har oppnådd noe med innføring av balansert målstyring i det hele tatt, og viser blant annet til forvaltningsrapporten som ikke gir systemet noen god tilbakemelding. Noe av utfordringen kan være at balansert målstyring ikke er godt nok knytta

mot overordna planverk og store saker som behandles politisk. En analyse av dette kommer en nærmere tilbake til under mål 4.

En annen utfordring kan være at styringa blir for overordnet. Intervjuobjekt A peker på at BMS var et greit måleverktøy, men en hadde hatt måleverktøy tidligere og. Det kan virke som politikerne fikk bedre oversikt enn tidligere, men at de ikke kom mer bak tallene i systemet. Intervjuobjekt A peker blant annet på frafall i videregående skole. BMS viser hvordan tallene er på hver skole, men ikke hva som er årsaken til frafallet. Eksempelvis er det forhold på skolen eller privat som gjør at elever slutter? Dermed blir politikerne sittende å bestille økning eller reduksjon i tall. Det kan sikkert kalles overordna styring, men en kan stille seg spørsmålet om det er god styring.

Mål 3: Bringe større grad av helhetlig tenkning inn i hvert planleggings- og styringssystem.

Intervjuobjekt C peker på at fylkesrådmannen hadde jobba en lengre periode for å finne et styringssystem som binder sammen det som allerede gjøres og som kan danne en helhet, og peker på at det var et mål å få et system som er mer helhetlig i planleggings- og styringssystem som er gjennomgående for hele organisasjonen. Intervjuobjekt B viser også til at en ønska en bedre sammenheng i forhold til rapportering, altså fra bevilgning til rapportering. Dette målet og arbeidet fra fylkesrådmannens sin side bekreftes av forvaltningsrevisjonsrapporten som viser til at mer helhet var den tidligere fylkesrådmannens hovedmotivasjon i forbindelse med innføring av balansert målstyring. En får ofte et for sterkt økonomisk fokus, noe som spesielt i offentlig sektor blir for snevert, siden en har andre mål enn profitt. Ut fra informasjonen fra intervjuobjektene ser det ut til at en innenfor videregående opplæring har oppnådd et bredere fokus enn økonomi, blant annet ved at det måles på indikatorer som motiverte medarbeidere og læringsmiljø.

Intervjuobjekt A-C på utfordringen i å finne gode måleindikatorer innenfor offentlig sektor, selv om det varierer mellom de ulike sektorene. Det enklere er å finne gode måleindikatorer innenfor tannhelse enn innenfor næringsutvikling. I privat sektor er det ofte mye kvantitative måleindikatorer som omsetning, markedssandel og overskudd, mens i offentlig sektor har en mindre grad av det. I videregående opplæring vil det være mulig å finne en del gode måleindikatorer, men også her er det utfordringer. En har selvsagt måleindikatorer som sykefravær, frafall i videregående skoler, karakterer og så videre, men samtidig må en finne gode måleindikatorer på områder som læringsmiljø og medarbeidertilfredshet. Intervjuobjekt

B peker spesielt på en kritisk suksessfaktor som heter motiverte medarbeidere. Her er det eksempelvis vanskelig å definere hva ambisjonsnivået skal være.

Generelt virker det som innføring av balansert målstyring har ført til mer helhetstenkning innenfor videregående opplæring. Det kan henge sammen med at innenfor opplæring er det en direktør som er veldig opptatt av å få BMS til å fungere. Som intervjuobjekt C sier er graden av suksess på opplæring avhengig av tre engasjerte personer som brenner for saken. Det virker videre litt tilfeldig hvilke sektorer som har tatt i bruk balansert målstyring bevisst, og det er et forbedringspotensial i forhold til at hele organisasjonen (hele fylkeskommunen) ikke har innført BMS. Blant annet må det være en mangel at økonomiavdelingen ikke har innført balansert målstyring. Denne avdelingen legger premisser for mange av styringsverktøyene som fylkeskommunen bruker, og burde dermed vært tyngre inne i prosessen med BMS.

Mål 4: Oppnå god kobling mellom strategiske planer, budsjett/ressurser og operative mål.

Intervjuobjekt A viser til at målet ved innføring av balansert målstyring og i større grad utarbeide konkrete mål som en kunne vurdere resultater i forhold til. Intervjuobjekt B er inne på det samme når det vises til at bakgrunnen for innføring var å få en metode for å måle effekt og grad av måloppnåelse i forhold til at en da hadde da utarbeida nokså detaljerte sektorplaner og handlingsprogram. Som nevnt ovenfor mente intervjuobjekt C at helhetlig tenkning var det viktigste målet ved innføring av balansert målstyring.

I vedtaket som fylkestinget gjorde i sak 56/04 står det: *"Systemet skal styrke fokuset på oppnådde resultater og læring som grunnlag for å gjøre nye veivalg. Dette er ikke i konkurranse til eksisterende system, men setter disse inn i en bredere og mer helhetlig ramme"*. Den siste setningen er noe overraskende, dersom en skal innføre et nytt helhetlig styringssystem må det jo nettopp være fordi en ønsker å skape en overbygning og noe nytt. Så er det klart at mye av det som det allerede måles på, eksempelvis karakterer, frafall også videre må bygges inn i det nye systemet. Men uten at en kan si det for sikkert kan det være at denne setningen har ført til at systemet ikke har legitimitet som det overordna styringssystemet balansert målstyring må ha. Dersom en ville ha et system for å samordne allerede eksisterende systemer virker det litt overdimensjonert å innføre balansert målstyring.

Et av hovedpoengene da Kaplan og Norton (1996) lanserte BMS var at organisasjonene skulle evne og tenke både langsiktig og kortsiktig. Det er avgjørende for bedriften å se

sammenhengen mellom de langsiktige måla og de kortsiktige aktivitetene. Inntrykket i rapporten er at balansert målstyring bare kom i tillegg til alle de andre planene og verktøya som fylkeskommunene allerede hadde, og at en i starten hadde et mål om å bruke balansert målstyring til å knytte allerede eksisterende planer sammen. Som forvaltningsrapporten fra 2007 viser har de bare lykket delvis med det. Resultatet er at de ansatte ser på BMS som en ramme for rapportering heller enn et helhetlig styringssystem, og det er nærliggende å hevde at BMS i Sogn og Fjordane fylkeskommune fungerer som er rapporteringssystem som samordner allerede eksisterende og noe ny data. Dette gjelder både innenfor videregående opplæring og andre deler av organisasjonen som har innført BMS.

Noe som understreker dette er prosessen rundt rapportering på målekortene i årsrapporten. Etter at alle avdelingene i 2005 fikk utarbeida målekort skulle det i årsrapporten for 2006 rapporteres opp mot målekort et. Årsrapporten legges fram første halvår, og i følge forvaltningsrevisjonsrapporten ble prosessen med hvordan en skulle rapportere først satt i gang i ved årsskiftet 2006/2007, noe som er veldig seint. Denne jobben burde vært gjort i forkant, slik at en kunne hatt en bevisst rapportering gjennom året. En sitter igjen med inntrykket at en bare putta de samme talla inn i et nytt system uten å reflektere videre over at dette systemet kunne bidra til å lette styringa av sektoren. Det endte opp med at rapporteringa for 2006 ble gjort på samme måte som videregående opplæring gjorde det, tyder på at BMS var bedre utvikla i videregående opplæring enn i andre deler av fylkeskommunen.

I forbindelse med budsjett beskrives balansert målstyring innledningsvis i budsjettkommentarene, og her ligger også målekort et som brukes i fylkeskommunen overordna og for hver enkelt sektor (målekort et for videregående opplæring ligger som vedlegg 3 til oppgava). Det bekreftes av alle intervjuobjektene. Graden av integrasjon er det derimot uenighet om. Intervjuobjekt A mener i praksis at BMS var lite opp og diskutert i forbindelse med hovedprioriteringer både når det gjelder strategi og økonomiplan. Som nevnt ovenfor sier intervjuobjekt C at BMS ikke har blitt en overbygging knytta mot strategisk planverk, mens en annen peker på at i videregående opplæring har en fått dette til bedre enn på andre områder. Intervjuobjekt C utdyper med at opplæringsavdelingen har klart å få til en prosess fra målekort til strategisk plan for sektoren. De har oppfølging gjennom årsmeldingen og direktøren har dialogmøter med alle rektorene der en diskuterer resultat ut fra satte mål. Intervjuobjekt B bekrefter dette ved at dialogen med rektorene om BMS blir forankra gjennom ansvarsbrev til enhetslederne (rektorene). I tillegg er det en klar link og forankring

fra BMS mot sektorplanen. Disse utsagnene henger ikke helt sammen med en vurdering av ”rom for alle – syn for den enkelte” som er strategiplanen som er vedtatt for videregående opplæring 2008-2011. Her er BMS nevnt en gang, og da refereres det til at fylkestinget har vedtatt BMS som kvalitetssystem i videregående opplæring. Det skrives videre at elev- og lærlingeundersøkelsen blir gjennomført i tråd med de nasjonale føringene. Disse gir verdifull informasjon, som sammen med styringsdialogen og målekort et gir et godt grunnlag for å peke ut innsatsområder for kvalitetsarbeidet.

I forbindelse med enkeltsaker innenfor videregående opplæring kan det også stilles spørsmålstegn ved om balansert målstyring brukes til å vurdere løpende saker. I budsjettet er systemet redegjort for og målekort ene ligger inne, det rapporteres også på systemet i årsmelding og årsrapport. Men når en eksempelvis skal avgjøre saker som skoletilbud, det vil si at en vedtar hvilke skoler som skal ha hvilke linjer, antall klasser er ikke disse avgjørelsene knytt mot BMS. Det at enkeltsaker ikke knyttes opp mot den overordna strategien og BMS tyder på at BMS ikke gir mer relevant styringsinformasjon.

En utfordring i organisasjonen er hva balansert målstyring oppfattes som – det er ulikt ut fra hvem en spør. Intervjuobjekt B og C ser på det som et overordna styringsverktøy, selv om intervjuobjekt C legger til at det er bedre implementert i noen sektorer og dårligere i andre. I forvaltningsrapporten viser det seg at en ser på balansert målstyring som et rapporteringsverktøy, og strategiplanen for videregående opplæring ser på det som et kvalitetssystem. Skal en nå målsetningen om god kobling mellom strategiske planer, budsjett/ressurser og operative mål er det viktig at balansert målstyring sees på som et overordna styringsverktøy. Intervjuobjekt A ser ikke på balansert målstyring som et overordna styringsverktøy, men viser også til at balansert målstyring i stor grad ble brukt som et måleverktøy inn i årlig rapportering til fylkestinget.

Mål 5: Medvirke til at ansatte får økt forståelse for felles mål.

Dersom balansert målstyring skal føre til at ansatte får økt forståelse for felles mål, forutsetter det at de ansatte i utgangspunktet er godt kjent med hva balansert målstyring er, hvordan verktøyet skal brukes og hvilke mål organisasjonen har. Intervjuobjekt C viser til at i forkant av innføring var det en omfattende prosess hvor ledere, rektorer og institusjonsledere fikk en innføring i systemet og tok del i innføringa av målekort et. Også intervjuobjekt B viser til at

det ble satt av tid i ledersamlinger der alle institusjoner var representert for å skape en forståelse for innholdet i balansert målstyring. Og hvorfor dette verktøyet var valgt.

Det var også i innføringsfasen en egen spesialkonsulent i fylket som jobba med balansert målstyring. Til tross for dette virker det ikke som systemet var godt nok forankra nedover i organisasjonen. Som en kan lese i forvaltningsrevisjonsrapporten, ble arbeidet med innføring av balansert målstyring over tid redusert i intensitet og med det mista arbeidet kontinuitet.

Intervjuobjekt C sier at en trenger å etablere eierskap og vilje til å bruke balansert målstyring – en merker at folk distanserer seg fra systemet. Det tyder også på at forankringa nedover i organisasjonen ikke er god nok, og dermed har nok ikke innføringen ført til at de ansatte har fått større forståelse for felles mål. På spørsmål om hvem som har ansvar for den daglige oppfølgingen er det direktørene som har det, men intervjuobjekt B peker på at rektorene har et delansvar ved at systemet er bygd opp av de måleindikatorene som er vedtatt av fylkestinget og rapporteringene må komme fra hver enkelt skole.

En måte å øke forståelsen blant de ansatte er om en bruker balansert målstyring til evaluering av dem selv. Intervjuobjekt B sier at BMS ikke blir brukt til evaluering av de ansatte, men brukes mellom rådmann og direktør, og videre mellom direktør og den enkelte skole i styringsdialogen. Mens den ”vanlige” ansatte ikke hører om balansert målstyring i sin evaluering, og det kan tyde på at forankringa av BMS nedover i organisasjonen ikke er god nok.

Mål 6: Oppnå større fokus på resultatoppnåelse og resultatoppfølging.

Ut fra intervjuobjektene sin informasjon kan det synes som om første halvpart av dette målet er oppnådd, men ikke dette med resultatoppfølging. En har blitt flinkere til å systematisere målinger og siden en innenfor hver sektor måler på samme målekort er det enklere å sammenligne eksempelvis videregående skoler med hverandre. Men samtidig peker intervjuobjektene på at resultatoppfølginga ikke er god nok. Det er flere årsaker til det.

For det første er det en utfordring å finne gode måleindikatorer som beskrevet ovenfor. Det er en ting å måle på frafall i videregående skole, men hvis en ikke vet årsaken bak frafallet er det vanskelig å sette inn de rette tiltaka.

En annen årsak er at flere av måltalla rapporterte på årsbasis (eksempelvis elev- og medarbeiderundersøkelser), og det blir dermed krevende og fortløpende vurdere resultatene og sette inn tiltak. Intervjuobjekt C mener en er for dårlige på resultatoppfølging, blant annet fordi en fortløpende ikke drar nytte av de konklusjonene som trekkes i styringssystemet.

Intervjuobjekt A sier at resultatene førte til diskusjon både i hovedutvalg og fylkesting i forbindelse med framlegging av årsmelding. Så var det nok noen intensjoner etter fylkestinget hadde hatt disse rundene, men det ble veldig fort borte i enkeltsaker og brødpolitikk. En tredje årsak er altså at oppfølging forsvinner i ”hverdagen”, noe som understreker at BMS i for liten grad legger grunnlaget for saksutgreiing og vedtak i enkeltsaker.

Intervjuobjekt B peker på at det skjer en viss grad av oppfølging gjennom styringsdialogen med hver enkelt skole hvor resultatene i balansert målstyring diskuteres. Intervjuobjekt B mener også at dette har blitt bedre etter at en innførte ambisjonsnivå i målekort et, det gir bedre grunnlag for diskusjon både politisk og administrativt.

Som en vil lese senere i kapittelet er oppfølging av resultater også en utfordring for Sør-Trøndelag fylkeskommune, og dette blir analysert nærmere med bakgrunn i teorien om balansert målstyring som strategisk styringsverktøy i andre del av dette analysekapittelet.

Mål 7: Få bedre og mer åpen/synlig resultatoppfølging med tilhørende lederevaluering.

Som redegjort for ovenfor virker det som oppfølginga av de resultatene en finner gjennom balansert målstyring ikke er god nok. I følge intervjuobjekt C brukes balansert målstyring i evalueringa på ledelsesnivå, altså mellom fylkesrådmann og direktørene, og videre mellom eksempelvis utdanningsdirektøren og rektorene, men ikke i evalueringa av de ansatte lenger ned i organisasjonen. Intervjuobjekt B sier nei på spørsmål om balansert målstyring brukes i evaluering av de ansatte. Forklaringen kan være den dårlige forankringa på lavere nivå i organisasjonen, men også det at BMS i stor grad er et ledelsesverktøy. For styringa av videregående opplæring er det en utfordring dersom ikke alle ansatte har et eierforhold til BMS som et overordna styringsverktøy, ikke minst siden de ansatte skal kunne stole på de data som kommer ut i målingene og vite hva en skal gjøre med dem.

Oppsummering

Oppsummert kan en stille spørsmål ved om Sogn og Fjordane fylkeskommune har innført balansert målstyring etter hensikten i videregående opplæring – og i fylkeskommunen forøvrig. Fortsatt i 2010 er ikke BMS innført i hele organisasjonen, og mest urovekkende er det at økonomiavdelingen ikke styrer etter dette systemet når det er dem som har ansvar for budsjett og økonomiplan, og dermed legger til rette for de viktigste dokumentene som klargjør premissene for BMS for politikerne.

Hvis en ser på måla for innføring så er 6 av dem vurdert i analysen. I forhold til mål 1 om å styrke fylkestinget sine muligheter for overordna styring så kan en si at innføring av BMS har ført til mer overordna styring, men det er usikkert på om det er god styring. Dette henger sammen med at politikerne i liten grad kommer bak resultatene i styringsverktøyet. Innføring av ambisjonsnivå i målekort et fra 2008 har bedra forholdene for overordna styring. Noe av utfordringa synes å være at det er ulike oppfatninger av hva BMS er. Det er både nevnt som et styringsverktøy, kvalitetssystem og rapporteringsverktøy. Det virker i altfor stor grad som om BMS fungerer som det siste, og da får en ikke utnytta det potensialet som ligger i et slikt system for å få til en mer overordna styring.

Angående mål 3, mer grad av helhetlig tekning, ser det ut til at det har blir en bedre helhetstenkning innenfor videregående opplæring. En har etter innføring av BMS fokus på andre områder enn bare økonomi. I forhold til mål 4 om god kobling mellom strategiske planer, budsjett/ressurser og operative mål ser det ikke ut til at en har lyktes fullt ut. Riktignok er balansert målstyring redegjort for i budsjett og årsmeldinger, men brukes ikke som bakgrunn til vedtak i enkeltsaker som skoletilbud. Dette kan blant annet henge sammen med for dårlig forankring av BMS både nedover i organisasjonen og hos politikerne. Mål 5 går øking av ansattes forståelse for felles mål, det at BMS ikke brukes i evalueringa av de ansatte tyder på at dette målet ikke er nådd.

Mål 6 går på bedre resultatoppnåelse og resultatoppfølging. Det første har en fått større fokus på ved at det rapporteres på alle styringsindikatorne. Det siste fungerer ikke på en god nok måte. Det trekkes fram flere årsaker til det, blant annet er det vanskelig å finne gode måleindikatorer som viser hele bildet og det rapporteres på regelmessig og oppfølging er ikke godt nok integrert i ”hverdagen”. Mål 7 henger sammen med mål 6, men en oppnår ikke åpen

og synlig resultatoppfølging om ikke evaluering brukes mellom flere enn rådmann/direktør og direktør/rektor.

4.1.2. Sør-Trøndelag fylkeskommune

Analysen av Sør-Trøndelag fylkeskommune er bygd opp på samme måte som analysen av Sogn og Fjordane ovenfor. En begynner med en redegjørelse om balansert målstyring i fylkeskommunen, og analyserer deretter om systemet har gitt relevant styringsinformasjon med utgangspunkt i måla for innføring.

4.1.2.1. Balansert målstyring i Sør-Trøndelag fylkeskommune

I Sør-Trøndelag fylkeskommune var det også administrasjonen som tok initiativ til innføring av balansert målstyring, selv om både intervjuobjekt E og F i større grad antar det enn å slå det fast. Intervjuobjekt D viser til at det var administrativt, og det var også administrasjonen som tok initiativ til at Sør-Trøndelag fylkeskommune allerede i 1999 startet et forprosjekt for innføring av BMS. Likevel ble det overordna målekortet for hele fylkeskommunen, utarbeida av fylkesrådmannens sentrale ledergruppe, ikke tatt i bruk. Med dette som bakgrunn søkte Sør-Trøndelag fylkeskommune 14. august 2000 om å delta i Kommunal- og regionaldepartementets BMS prosjekt som resulterte i veilederen ”Resultat og dialog – balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor” som ble utgitt 15. mars 2002. Sør-Trøndelag fylkeskommunes overordna mål var ”å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene”.

Utgangspunktet for deltagelse i det nasjonale prosjektet var målet om at balansert målstyring skulle etableres i hele fylkeskommunen som et gjennomgående styringssystem. Dette fikk en ikke til, målet ble nedjustert og en fortsatte arbeidet innenfor videregående opplæring ved å gjennomføre en egen utviklingsprosess for Heimdal videregående skole. Denne prosessen skulle danne grunnlag for justering og kvalitetssikring av målekort et for divisjon utdanning.

Ut fra deltagelsen i det nasjonale prosjektet kunne Sør-Trøndelag trekke flere nyttige erfaringer. Blant annet at det tar tid å innføre balansert målstyring, og det er lurt å involvere bredt når en setter i gang arbeidet. De hadde gode erfaringer med å involvere elevene i arbeidet med å utvikle målekortet og ut fra erfaringene på Heimdal videregående tyder det på at BMS er et nyttig verktøy for videregående skoler. Arbeidet med å innføre BMS i hele fylkeskommunen fortsatte etter dette.

At fokuset på BMS kom på tidspunktet det gjorde må sees i sammenheng med de store endringene fylkeskommunen var igjennom på begynnelsen av 2000-tallet. Fra 1.1.2002 overtok staten driften av sykehusene, som var det største tjenesteområdet i fylkeskommunene, og det førte til behov for store omstillinger. I Sør-Trøndelag fylkeskommune ble det blant annet besluttet å innføre en tonivåmodell i organisasjonen som skulle være operativ fra mai 2002, og styringsgruppa som var satt ned for ”det nye fylket” anbefalte å innføre BMS som styringssystem. Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde og en krevende økonomisk situasjonen, blant annet innenfor videregående opplæring hvor fylkestinget i 2003 vedtok et eget omstillingsprogram som skulle gjelde til 2007. I fylkestingssak 101/03 vedtok fylkestinget balansert målstyring som styringssystem for strategi og styring. Balansert målstyring ble følgelig innført som gjennomgående plan- og styringssystem for hele Sør-Trøndelag fylkeskommune fra 1.1.2004.

Sett i lyset av fokuset på økonomistyring og styringssystem behandla fylkestinget i sak 13/05 forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Økonomistyring i Sør-Trøndelag fylkeskommune”. Kontrollutvalget hadde en foranalyserapport til behandling i sak 64/03 hvor en slutta seg til og ikke gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet som planlagt i 2003, men vente til 2004 etter at BMS-modellen var innført. I forhold til BMS er konklusjonene i rapporten at BMS som styringskonsept ser ut til å være vellykket og godt mottatt i Sør-Trøndelag fylkeskommune og systemet videreutvikles stadig og tilpasses organisasjonen. Prosjektet peker på at for å sikre fylkesrådmannen gode styringssignaler er det viktig med regelmessig oppfølging og kvalitetssikring av tilbakerapporteringen fra enhetene. I vedtaket fra fylkestinget står det at uansett valg av økonomistyringssystem må fylkesrådmannen sørge for tilstrekkelig opplæring i bruken av systemet, og legge til rette for at enhetene kan tilpasse systemet til dagens og fremtidige behov slik at økonomioppfølgingen kan gjøres innenfor fylkeskommunens felles økonomisystemer.

I fylkestingssak 14/05 vedtok fylkestinget innføring av årshjulet og en videreutvikling av BMS i form av styringskort for hver sektor. Styringskort er Sør-Trøndelag sin benevnelse på målekortet. Årshjulet legger grunnlag for fastlegging av hovedaktivitetene knyttet til planprosessen gjennom året. Årshjulet hentet fra strategiplan 2010 – 2013 ligger ved oppgaven som vedlegg 4. Det har i flere fylkestingssaker senere blitt vedtatt mindre videreutviklinger av BMS. Generelt rapporteres det på måla i BMS i halvårs og årsrapporter,

og BMS er en del av strategiplan og budsjett som vedtas hvert år for det kommende år. I 2010 er det foretatt en gjennomgang av styringskortene.

Systemet med BMS er bygd opp i Sør-Trøndelag med et felles styringskort for hver av de 4 tjenesteområdene som danner grunnlag for enhetens styringskort. En videregående skole er et eksempel på en enhet. De fire tjenesteområdene er:

- Opplæring
- Tannhelse
- Regional utvikling
- Administrasjon og intern service

Hvert styringskort inneholder flere elementer. Som et alternativ til visjon, bruker Sør-Trøndelag ambisjon, og den er: ”Å utvikle regionen til Europas mest kreative region”. Denne ambisjonen er vedtatt av fylkestinget, som og endra ordet fra visjon til ambisjon. Det virker dermed som ambisjonen er godt forankra i det politiske miljøet. Ambisjonen må sies å være konkret, selv om den kanskje ikke er realistisk. Den sier noe om hvor en ønsker at Sør-Trøndelag skal være i framtida. Videre har styringskorta sammenfallende verdigrunnlag som for 2010 er ”vi skal gjøre hverandre gode” og ”vi skal være grensesprengende”.

I likhet med Sogn og Fjordane, har også Sør-Trøndelag valgt å bruke 5 styringsperspektiver hvor den første og de tre siste kan relateres til Kaplan og Norton (1992) sine fire perspektiver, mens perspektivet om regional utvikling kommer i tillegg. De fire perspektivene er:

- Brukere (eksempelvis elever)
- Regional utvikling
- Interne prosesser
- Økonomi
- Medarbeidere, læring og fornyelse

De har også i det siste perspektivet valgt å legge enda større vekt på medarbeidere enn det Kaplan og Norton (1992) gjorde i sin opprinnelige modell. Det kan henge sammen med at intervjuobjekt D mener det er ekstra viktig å involvere de ansatte på en god måte i offentlig sektor er. Å inkludere dem i perspektivet kan være en god start.

Innenfor hvert styringsperspektiv er det valgt ut strategiske mål. Disse er i stor grad sammenfallende for alle, men opplæring har noen egne mål. Under følger en oversikt over de strategiske måla for videregående opplæring:

Strategiske mål for videregående opplæring					
Styringsperspektiv	Brukere	Regional Utvikling	Interne prosesser	Økonomi	Medarbeidere, læring og fornyelse
Strategiske mål for videregående opplæring	Opplæring skal ha fokus på elevers lærelyst, mestring og	STFK skal aktivt skape samspill om utvikling av kompetanse, kultur, miljø og næringsliv i fylket, og aktivt synliggjøre gode prestasjoner	Arbeidsprosesser i STFK skal være enkle og effektive med fokus på god opplæring i samspill med kolleger.	I STFK skal vi utnytte tilgjengelige ressurser effektivt og kreativt etter prioriteringer basert på mål og verdier.	Den videregående skolen skal være en utiklende og inspirerende arbeidsplass for alle ansatte.

Tabell 2: Strategiske mål i videregående opplæring i Sør-Trøndelag fylkeskommune (Kilde: Strategiplan for Sør-Trøndelag fylkeskommune 2010-2013)

Det at videregående opplæring har egne mål, kan tyde på at en både politiske og administrativt har et mer bevisst forhold til BMS og hvilke mål en ønsker å oppnå enn andre deler av organisasjonen (hele fylkeskommunen).

Både ambisjon, verdigrunnlag, styringsperspektiver og strategiske mål henger sammen med fylkeskommunens strategiplan, og skal bare endres i forbindelse med fylkestingets strategiplanvedtak. Videre har Sør-Trøndelag fylkeskommune definert kritiske suksessfaktorer (KSF) og valgt ut maleindikatorer (MI) under hver av disse i tråd med tradisjonell oppbygging av BMS.

Fagenheten for videregående opplæring er underlagt direktøren for opplæring, og er en fagenhet for støtte til videregående opplæring i Sør-Trøndelag, både de videregående skolene og i lærebedriftene. Det er 22 videregående skoler. Enheten er delt opp i tre grupper: Utviklingsgruppe, fagopplæringsgruppe og inntak/spesialpedagogikk. Fagenheten har rapportert på målekort siden innføringen i 2005, men det er lagt opp til endringer underveis.

For eksempel er styringskortet tilpasset www.skoleporten.no, som er et verktøy for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen i regi av utdanningsdirektoratet. Den årlige elevundersøkelsen er viktig her. Som den største tjenesteytende sektoren i fylkeskommunen, er videregående opplæring en viktig del av de strategiske planene som Sør-Trøndelag fylkeskommune ruller årlig. I tillegg har sektoren en egen skolebruksplan 3 som tar for seg utbygging og sammenslåing av videregående opplæring.

4.1.2.2. Vurdering om balansert målstyring fører til relevant styringsinformasjon

Som vist til over er den første problemstillinga i oppgaven hvorvidt innføringen av balansert målstyring i videregående opplæring har bidratt til relevant styringsinformasjon for ledelsen i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Som for Sogn og Fjordane skal vi her vurdere om de måla Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde for innføring av BMS har ført til relevant styringsinformasjon. Heller ikke her ble det laga egne mål for innføring i videregående opplæring, så vi bruker måla som gjelder for hele fylkeskommunen. Som vist til ovenfor hadde Sør-Trøndelag fylkeskommune et overordna mål om ”å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene”. I tillegg til dette var det fire sentrale delmål:

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

Disse måla er henta fra den statlige rapporten ”resultat og dialog” og var de måla Sør-Trøndelag fylkeskommune brukte i søknaden om å delta i det nasjonale prosjektet. Disse måla brukes i analysen siden den statlige rapporten markerte starten på det grundige arbeidet med BMS i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Måla brukes som utgangspunkt for analysen om innføring av balansert målstyring har ført til relevant styringsinformasjon. Både det overordna målet og de fire delmålene blir vurdert.

Hovedmål: å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene

Hovedmålet må, som nevnt ovenfor, sees i sammenheng med den situasjonen fylkeskommunen var i på begynnelsen av 2000-tallet hvor sykehusene ble tatt over av staten og flere fylkeskommuner opplevde økonomiske utfordringer. Dette gjaldt også Sør-Trøndelag, som blant annet måtte gjennomføre betydelige kutt innefor skolesektoren.

Samtidig var det et ønske om at ikke all fokus skulle være på økonomi. Som intervjuobjekt E sier er ikke økonomien et mål i seg selv, med det er greit så lenge det er i orden.

For å sikre en mer effektiv utnyttelse av ressursene kan det være et viktig utgangspunkt at politikerne har en god oversikt, og ser hvor det er behov for å gjøre endringer. Intervjuobjekt E svarer på spørsmål om hva en har oppnådd med innføring av balansert målstyring er at politisk har en oppnådd det at politikere flest, og i hvert fall de sentrale, har fått et større helhetssyn og vi har fått en vesentlig bedre økonomistyring. Det kan selvsagt også være andre forhold enn balansert målstyring som bidrar til det, eksempelvis kan bytte av politikere være en faktor. Intervjuobjekt F peker på at politikerne fikk større oversikt enn tidligere. Innenfor opplæring en mer overordna oversikt over hvordan det står til rundt på skolene, om alt fra faglig nivå, elevmiljø og til hvilken forfatning skolebygga var i. Balansert målstyring var en standardisering som for politikerne gjorde det lett og sammenstille ulike skoler og ulike enheter.

Ut fra dette kan en si at innføring av balansert målstyring har bidratt til en bedre økonomistyring, men det er ikke belegg for å si at det har vært grunnen alene. Trangere økonomiske rammer som tvinger fram mer ansvarlighet blant politikerne kan også være en viktig faktor. Det var også et stort fokus på økonomistyring og styringssystem i den tida da BMS ble innført, jamfør forvaltningsrevisjonsprosjektet ”økonomistyring i Sør-Trøndelag fylkeskommune” som ble behandla i fylkestinget i 2005. Fokuset i prosjektet var på økonomistyringa i Sør-Trøndelag fylkeskommunene, og arbeidet var særlig retta mot økonomistyringa og mulighetene for å utøve økonomistyring på enhetsnivå. En kan anta at dette fokuset har hatt like stor innvirking på bedret økonomistyring som BMS, men det kan ha vært en fordel i innføringa av BMS at dette prosjektet kom samtidig. Slik kunne en sikre seg at endringer som skjedde i økonomistyringa (spesielt budsjett og regnskap) samtidig ble integrert med balansert målstyring.

Ut fra dette er det vanskelig å si om innføring av BMS har ført til en mer effektiv utnyttelse av ressursene, det at en ikke overskrider budsjetter betyr ikke nødvendigvis at pengene brukes på den mest effektive måten.

Delmål 1: Etablere et felles og gjennomgående konsernstyringssystem

Intervjuobjekt E peker på at målet med innføring av BMS var å få en helhetlig styring av aktiviteten i fylkeskommunen opp mot fylkeskommunens felles mål. Det forutsetter at BMS ble innført i hele organisasjonen, hvilket også var tilfelle 1.1.2004. Målet om å etablere et felles og gjennomgående styringssystem ser ut til å være oppnådd i dag. Intervjuobjektene D-F svarer alle ja på spørsmål om BMS er et overordna styringsverktøy. Intervjuobjekt D peker på at det viktigste spørsmålet hele tiden er hva en skal bruke balansert målstyring til. Hensikten er å bruke det som et utviklingsverktøy, og ikke bare som et rapporteringsverktøy. Dette står i motsetning til det vi fant i analysen av Sogn og Fjordane fylkeskommune, hvor det er mer uklart hva BMS ble oppfatta som.

En av endringene som er gjort i systemet fra innføringen og fram til i dag er hvilket nivå styringskortet er utarbeidet for. I opplæringssektoren startet det med et felleskort for opplæring, deretter kom det egne kort på enhetsnivå (hver videregående skole), før en igjen hadde et kort for hele sektoren hvor skolene kan ha egne tillegg hvis de ønsker seg det. Det siste gjør at enhetene selv må ta større ansvar for BMS, det kan føre til bedre forankring. Men det kan også føre til at de ikke tar det ansvaret, og at dermed arbeidet med BMS går dårligere på noen enheter enn på andre.

Intervjuobjekt E sier at noen sektorer var det vanskeligere å implementere i enn andre, og mener at videregående opplæring var den enkleste. Blant annet fordi en i starten hadde et bedre utgangspunkt for å finne måleindikatorer ved at en brukte den nasjonale forløperen til skoleporten som nevnt ovenfor til å samle inn data. I dag har en innført dette nasjonale kvalitetssystemet, og intervjuobjekt D sier at en innenfor opplæring har jobba mye med å finne gode måleindikatorer. En har for eksempel lagt inn det nasjonale nivået fra skoleporten i styringskortet slik at en kan sammenligne seg med resten av landet. Intervjuobjekt E peker på at en svakhet er fortsatt at en har for lite løpende data. Mye av datainnsamlinga er intervjuer, og det gjør at en i beste fall får årlige data. En skulle gjerne hatt mer løpende data som private virksomheter her.

Delmål 2: Styre på flere strategiske styringsperspektiver i tillegg til økonomi/ressursbruk

Intervjuobjekt D mener det var to hovedmål ved innføring av BMS: Rapportering på resultat og rapportering på flere områder enn økonomi. Intervjuobjekt D sier at tidligere rapporterte de bare på økonomi, og lite på alt det andre som foregår i en så stor organisasjon som en

fylkeskommune er. Det var et ønske om å få fram en balansert framstilling av aktiviteten, og det var et ønske om å ha en rapportering som rapporterte på flere resultater enn de økonomiske. Intervjuobjekt E er og inne på det samme ved å preke på at tidligere var en for opptatt av økonomirapportering i tertial- og årsrapport, og balanserte ikke mellom ulike mål. Det gjorde at rapporteringene samsvarte dårligere med de måla som fylkeskommunen har. Intervjuobjekt F peker på at bedre styring var et sentralt mål når en innførte BMS, og at det var et mål at innføringen ville gjøre beslutningsprosessene lettere også for politikerne sin del.

Ut fra informasjonen fra intervjuobjektene er det tydelig at en av motivasjonene for å sette i gang innføring av BMS var en ønske om både styring og rapportering på flere områder enn økonomi, slik at en i større grad balanserer mellom ulike mål. Innføring av BMS hvor økonomi er et av fire perspektiver vil i seg selv føre til at fokuset kommer på andre områder enn bare økonomi. Som intervjuobjekt E sier ”er økonomi 1 av 5 perspektiver i balansert målstyring”. En annen indikasjon på at en har lyktes med å få fokus på andre områder er som intervjuobjekt D sier at en ikke har veldig mange måleindikatorer på økonomi. En er eksempelvis lite nede på enhetsnivå innenfor videregående opplæring når det gjelder økonomiske måleindikatorer.

Delmål 3: Integrere planprosessen og budsjettprosessene

Intervjuobjektene D-F peker alle på at balansert målstyring er integrert med budsjettprosessen. Intervjuobjekt D utdyper ved at å vise til at en bruker alt en vet, alle målformuleringer og styringsperspektiv, i arbeidet med strategiplan, årsrapport og halvårsrapport. Når det planlegges ser en hva som er oppnådd av resultater og hvor en har utfordringer. Så kobles hele tiden det en vet om BMS til organisasjonen. Intervjuobjekt E utdyper at all tekst og kommentarer i budsjetter og rapporter skrives og bygges opp rundt BMS. Det er nødvendig for å klare å få til en helhetlig styring av aktiviteten i fylkeskommunen og knytte dem opp mot de overordna måla.

I forhold til den daglige oppfølginga av BMS er det opplæringsdirektøren (og fylkesrådmannen) som har ansvar for det. I tillegg har Sør-Trøndelag en faglig støtteenhet på økonomiavdelingen som har ansvar for drift og utvikling av BMS, herunder gjennomføring av brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Opplæringsavdelingen har i tillegg en egen fagenhet som samarbeider tett med støtteenheten. Denne organiseringa legger til rette for at gode samarbeid mellom opplæringsavdelinga og økonomiavdelingen i forhold til

utarbeidelse og løpende arbeidet med budsjett, økonomiplaner og årsmeldinger. Organiseringa sørger og for at det er klart forankra hvem som har ansvar for daglig oppfølging av BMS, og for ansatte eller ledere ute på hver enkelt enhet vet en hvor en kan henvende seg om en har spørsmål om styringsverktøyet.

Strategiplanen er en integrert del av BMS, og arbeidet med årshjulet bidrar til at planprosessen i Sør-Trøndelag er tydelig, det er kjent når ulike aktiviteter skal gjennomføres. Med plan mener utarbeidelse av strategiplan for de neste 4 årene og budsjett. Strategiplanen rulleres hvert år, slik at den som gjelder nå er strategiplanen for 2010-2013. I denne kan en lese at kort oppsummert starter planprosessen i februar/mars hvor administrasjonen gjør en vurdering av rapporter/erfaringstall/regnskap. I april starter en arbeidet med utfordringsdokumentet som beskriver handlingsrommet og hvilke utfordringer og muligheter for valg fylkestinget har for den kommende planperioden. Arbeidet med utfordringsdokumentet fører fram til vedtak i juni om rammer og forutsetninger. Dette vedtaket danner grunnlag og føringer for det avsluttende administrative arbeidet fram mot fylkestingets endelige strategiplanvedtak i oktober/desember.

Delmål 4: Fange opp behovet for endring og utvikling.

Før en går på analyse av delmålet, ser en på hva som menes med endring og utvikling. For en politisk styrt organisasjon vil endring henge sammen med at både interne og eksterne forhold. Dette kan være endringer i økonomiske rammevilkår (eksempler kan være endrede statlige overføringer, endret skatteinngang eller økning i kostnader ved å tilby en tjeneste), endringer i oppgaveportefølje (eksempelvis da staten overtok sykehussektoren fra fylkeskommunene 1.1.2002 og da fylkeskommunene overtok de øvrige riksveiene fra staten 1.1.2010), lovendringer, endring i elevtall også videre. Endringene kan gi behov for oppdaterte politiske vedtak, og dette delmålet uttrykker et ønske om at BMS skal bidra til å fange opp behov for nye vedtak.

I forhold til utvikling har Sør-Trøndelag fylkeskommune vedtatt utviklingsstrategier som skal tydeliggjøre fylkeskommunenes rolle og oppgave i samfunnet, og gir en gjennomgang av de strategiske verktøy som står til rådighet. I forhold til utvikling har Sør-Trøndelag fylkeskommune vedtatt egne utviklingsstrategier for 2010-2013 som består av gjennomføring av forvaltningsreformen, regional utvikling i en ny tid, oppfølging av fylkestingets vedtak om langtidsperspektiv, miljø- og klimautfordringer, styringsutfordringer, eiendomsstrategi,

arbeidsgiverpolitikk og finansiell strategi. Målet er at BMS som et overordna styringsverktøy skal bidra til å oppnå disse utviklingsstrategiene.

For at dette delmålet skal nås er det avgjørende at BMS bidrar til å fange opp nødvendige endringer, og at en klarer å omsette den overordna ambisjonen og utviklingsstrategiene i handlinger. Når det gjelder oppfølging av det som måles, mener intervjuobjektene D-F at det er rom for forbedringer. Dette er samme utfordringen som Sogn og Fjordane fylkeskommune står ovenfor. Intervjuobjekt E sier det er det lett å måle og registrere, mens oppfølgingsdelen er svakere. En blir opptatt av innføringen og målingene, så har vi ikke fått til på en god nok måte å rapportere tilbake i systemet hvordan oppfølgingen er. Intervjuobjekt D sier at en har en kritisk grense, og hvis en kommer under/over den skal det settes i gang tiltak. En bruker resultatene for hver skole i styringsdialogen mellom utdanningsdirektør og den enkelte skole, men det er tydelig at en kan bli bedre på å følge opp med tiltak det som måles.

Opplæringsavdelingen (og resten av fylkeskommunen) i Sør-Trøndelag ser entydig ut som de bruker BMS som er overordna styringsverktøy. Skal en nå utviklingsstrategiene ovenfor er det og nødvendig at BMS brukes strategisk. Hvis en ser på Kaplan og Norton sin modell for bruk av BMS som et strategisk styringsverktøy som ble redegjort for i kapittel 2, så fyller ikke Sør-Trøndelag fylkeskommune opp alle 4 trinn i modellen. Fylkeskommunen har utarbeida en ambisjon (visjon), og operasjonalisert denne gjennom målekortet. Det er trinn 1 i modellen. Ambisjon og mål er kommunisert nedover i organisasjonen som er trinn 2. Trinn 3 er gjennomført ved en har knytta systemet opp mot budsjett- og økonomiplan. Siste trinn i modellen er tilbakemelding og læring. Og opplæringsavdelingen følger det ikke opp på en tilfredsstillende måte. Dette kan virke umotiverende dersom ansatte ikke ser resultater av handlingene sine og ikke får tilbakemelding. Det vil skje om en ikke setter i gang tiltak for å forbedre de resultatene som ikke er gode nok. Ut fra dette kan det stilles spørsmål ved om Sør-Trøndelag fylkeskommune bruker BMS som et strategisk styringsverktøy.

Som nevnt ovenfor er det direktøren for opplæring som har hovedansvaret for daglig oppfølging av BMS. Men også rektorene har en viktig rolle når det gjelder ansvar for styringskortet på hver enkelt skole, og for å rapportere inn på de ulike områdene. De vil også ha et ansvar for oppfølging når måleindikatorene når en kritisk grense. Enhet for videregående opplæring bruker styringskortene og undersøkelsene som ligger til grunn i styringsdialogen med hver enkelt skole. Er det eksempelvis ledelsesutfordringer, vil indikatorene i

medarbeiderundersøkelsen slå ut på det. Mye kan tyde på at denne styringsdialogen i større grad må ha fokus på oppfølging. En måte å vise at en bruker BMS ute i enhetene er å bruke BMS i evaluering av de ansatte. Intervjuobjekt D sier at BMS ikke brukes i evaluering av de ansatte, mens intervjuobjekt E mener det på et vis likevel benyttes gjennom at medarbeiderundersøkelsen er en viktig kilde til data i systemet med BMS. Dette kan tyde på at en mer bevisst kunne brukt BMS i evaluering av de ansatte.

I forhold til politikerne er det viktig at de og føler at de har mulighet til å følge opp det som kommer fram gjennom målingene i BMS. Intervjuobjekt F peker på at politikerne i enkelte tilfeller fikk dårligere forutsetninger for å følge opp resultater som kom fram i målingene. Et eksempel var undersøkelsen *elevinspektørene* som var knytta til skolemiljøet og ble gjennomført en gang i året, og som alle elevene svarte på. Fra BMS ble innført gikk en fra en praksis i fylket der skolene skrev årsrapporter på ulike felt, til den nye rapporteringa gjennom BMS. En opplevde at rapporteringa ble dårligere. Årsrapportene som ble skrevet i forkant av innføringen av BMS var grundigere på det området, men etter innføring av BMS var det vanskeligere for politikerne å bestille tiltak som en visste ville fungere. Eksempelvis kunne en ut fra tallene se at det var mange som opplevde å bli mobba på bakgrunn av kjønn og religion, men det var vanskelig for politikerne å gå bak tallene og se hva som var årsaken til mobbinga og bestille tiltak som en visste ville fungere.

Et av forbedringspunktene det pekes på i forhold til oppfølging av BMS er at en fortsatt har et manuelt system for rapportering (regneark). Det jobbes med å automatisere dette så en i større grad kan sammenligne enheter med hverandre. Intervjuobjekt E peker på at når en får oppfølging bedre inn i systemet vil en kunne se resultater og avvik klarere, og vise hvilke forbedringer som er gjort.

Forankring av BMS

I analysen av delmåla ovenfor har en ikke vært inne på forankring som Pandey (2000) peker på er viktig for å få til en vellykket implementering og en vellykket bruk av verktøyet. Intervjuobjekt D peker på at dette først og fremst er et ledelsesverktøy, og derfor var det veldig godt forankra i ledergruppa, noe intervjuobjekt E bekrefter ved at det ble jobba mye på sentralt administrativt nivå med BMS. Intervjuobjekt D peker og på at en også involverte nedover i organisasjonen i en startfase når hver enkelt enhet skulle utvikle egne kritiske suksessfaktorer og måleindikatorer. Eksempelvis hadde hver enkelt skole et samarbeid med

både ledere og tillitsvalgte. Det ble brukt tid på å lære opp veiledere som blant annet skulle bistå i prosesser ute på hver enkelt enhet. Dette er tilsvarende som ble gjort på Heimdal videregående skole da Sør-Trøndelag fylkeskommune deltok i det nasjonale pilotprosjektet.

Til tross for dette sier intervjuobjekt D at hver enkelt lærer nok ikke har noe nært forhold til begrepet balansert målstyring, men et nærmere forhold til de elementene som inngår i rapporteringa som elevundersøkelsen og medarbeiderundersøkelsen. Dette kan tyde på at en i en implementeringsfase var gode på å forankre BMS nedover i organisasjonen, men at trykket på dette ikke er opprettholdt.

Når det gjelder politikerne sier intervjuobjekt E at det var viktig å få med det politiske nivået, det var viktig å få politikerne til å se på BMS som sitt verktøy. Intervjuobjekt E sier en har fått god tilbakemelding på å involvere politikerne tidlig. Intervjuobjekt F mener at balansert målstyring i liten grad ble forankra blant politikerne, men tar et forbehold fordi en ikke har inngående kjennskap til prosesser som gikk i forkant av valget i 2003. Som kjent ble balansert målstyring innført fra 1.1.2004. Til tross for dette kan det tyde på at det kunne være en bedre politisk forankring, sentrale politikere burde uansett kjenne godt til BMS uavhengig om en var nyvalgt eller ikke.

Oppsummering

Analysen av Sør-Trøndelag fylkeskommune tyder på at innføring av BMS i videregående opplæring langt på vei har vært vellykka, en har nådd flere av måla en hadde for innføring. Men det er også rom for forbedringer.

I forhold til den overordna problemstillinga som var å få mer effektiv utnyttelse av ressursene er det vanskelig å konkludere ut fra datamaterialet om BMS har bidratt til det. Mye tyder på at politikerne har fått et bedre grunnlag for overordna styring enn tidligere. Det kan ha ført til bedre økonomistyring, men som beskrevet i analysen kan også trangere økonomiske tider være grunn til bedre økonomistyring. Ikke minst var det fokus på bedret økonomistyring i forvaltningsrevisjonsprosjektet "Økonomistyring i Sør-Trøndelag fylkeskommune" som ble behandla i fylkestinget i 2005.

Delmål to var etablering av et felles og gjennomgående konsernstyringssystem. Dette er gjennom ført, BMS er innført i hele fylkeskommunen og det peker på at videregående

opplæring var en av sektorene som det var enklest å implementere BMS i. Samtidig pekes det på at en sliter med å finne gode målindikatorer på alt en ønsker å måle, også innenfor denne sektoren. En utfordring er at politikerne ikke føler de kommer bak tallene, og dermed ikke har den detaljkunnskapen de kunne ønske seg.

Svaret på om delmål to er gjennomført er ja, en styrer i dag på flere styringsperspektiver i tillegg til økonomi enn en gjorde før innføring av BMS. I forhold til delmål 4 virker det som BMS har ført til at integreringen mellom av planprosessen og budsjettprosessen har blitt bedre. Noe som har bidratt til dette er innføring av årshjulet og det at det er klart definert i organisasjonen hvem som har ansvar for den daglige oppfølgingen av BMS.

Svart på det siste delmålet om at BMS skal fange opp behov for endring og utvikling er ikke like entydig. Intervjuobjektene peker spesielt på at en av svakhetene ved BMS i Sør-Trøndelag er at oppfølgingen av målingene er for dårlig. Det gjør at en ikke bruker BMS som et strategisk styringsverktøy slik som Kaplan og Norton beskrev i 1996. Dersom opplæringsavdelingen hadde gjort det ville det både ført til en bedre forankring nedover i organisasjonen, og BMS ville vært et bedre verktøy for å følge opp utviklingsstrategiene. En kan lese ut fra analysen at det ble gjort en grundig jobb på forankring da BMS ble implementert, men at dette arbeidet ikke er like intensivt i dag.

I forhold til forankring ble selve initiativet til BMS tatt av administrasjonen. Det er noe er uenighet blant intervjuobjektene i hvor stor grad politikerne ble involvert, det tyder på at forankringa kunne vært jobba bedre med.

4.2. Del 2 – Analyse av problemstilling 2

Den andre problemstillinga er: *”Kan en ut fra resultatene i de to fylkene konkludere med at balansert målstyring generelt kan være et egnet styringsverktøy for videregående opplæring?”*. Som redegjort for i kapittel 1 vil denne delen av analysen begynne med en sammenligning av de to fylkene for å se om det er noen likhetstrekk ved innføring og bruk av BMS. Grunnen til at det gjennomføres en sammenligning først er at dersom det ikke er mulig å finne noen likhetstrekk mellom de to fylkene vil det også være vanskelig å si noe generelt om BMS som styringsverktøy i videregående opplæring. Videre vil en bruke sammenligningen og resultatene funnet i analysen av problemstilling en for å gjøre en vurdering om BMS er egnet som styringsverktøy i videregående opplæring. Siden dette er en sammenligning som i stor grad baseres på analysen av problemstilling en er en del av funnene allerede dokumentert.

4.2.1. Sammenligning av de to fylkeskommunene

Analysen av problemstilling to begynner med en sammenligning av de to fylkeskommunene. Analysen gjort av problemstilling en viste at Sør-Trøndelag har lyktes bedre med innføring av balansert målstyring enn Sogn og Fjordane. Årsakene til dette kan være bedre forankring i organisasjonen, bedre organisering av det daglige arbeidet med BMS og bedre integrering av BMS med budsjett og andre planer. Begge fylkene har oppnådd fokus på flere områder enn økonomi i organisasjonen. Begge fylkene peker på utfordringer ved å finne gode måleindikatorer. Sør-Trøndelag ser heller ut ikke til og fullt utnytte balansert målstyring som et strategisk styringsverktøy.

Som redegjort for i teorikapittelet viser Pandey (2005) og Niven (2003) til flere kriterier som må være på plass for å få til en god implementering av balansert målstyring. I den videregående analysen går en igjennom disse kriteriene og ser på hvordan de to fylkeskommunene oppfyller disse kriteriene og ser om en dermed kan finne noen ytterligere årsaker til at fylkeskommunene så langt det er analysert har lyktes ulikt med innføring av BMS.

For det første mener Pandey (2000) at det er viktig med god forankring i toppledelsen. På administrativt nivå virker det som begge fylkeskommunene jobba godt med forankring av BMS, men at en i Sogn og Fjordane brukte noe kort tid på innføring. Det er en kort innføringsperioden fra fylkesrådmannen startet å vurdere et nytt styringssystem i slutten av 2003/begynnelsen av 2004, til diskusjonsnotat om BMS som ble lagt fram i juni 2004 og til

nærmest full innføring 1.1.2005. Sør-Trøndelag brukte i praksis flere år med varierende intensitet på innføringa. Å bruke god tid på innføring er bra for å sikre en god forankring, en har lenger tid til opplæring slik at både ledelse og ansatte kjenner systemet. I begge fylker var det administrasjonen som tok initiativ til at BMS skulle innføres, og som tok ansvar for implementeringsprosessen.

Forankringa er og forskjellig på politisk nivå i de to fylkene. Intervjuobjekt E sier en i Sør-Trøndelag har fått gode tilbakemeldinger på involvering av politikerne tidlig, mens intervjuobjekt A mener den politiske forankringa reelt sett var veldig dårlig i Sogn og Fjordane. Dette kan nok også henge sammen med tidsbruken viet til innføring. Når Sogn og Fjordane i praksis skal innføre et nytt styringssystem på 6 måneder er det begrensa hvor mye tid en har til involvering. Intervjuobjekt A utbroderer at det ble fatta et politisk vedtak basert på at dette er sikkert fornuftig, og etterpå hørte en lite til BMS utenom i de årlige rapporteringene. Samtlige intervjuobjekter med tilknytning til Sogn og Fjordane peker på at den politiske forankringa var for dårlig. Bildet er også noe mer sammensatt i Sør-Trøndelag. Intervjuobjekt F mener også at politikerne i for liten grad ble trukket med i utviklingen av styringsverktøyet, mens intervjuobjekt E mener en fikk god tilbakemelding på politisk forankring.

Niven (2003) er opptatt av forankring på alle nivåer i organisasjonen gjennom opplæring. Det er viktig at de ansatte forstår hvorfor en innfører BMS og hvordan verktøyet fungerer. Slik kan de ansatte se nytten av bruken av BMS, og bidra inn både i utvelgelsen av målindikatorer og oppfølging av gjennomførte målinger. I Sogn og Fjordane ser det ut som forankringa først og fremst har vært på ledernivå, både i sentraladministrasjonen og ute på skolene. Det var rektor og ledelsen som var i fokus når en skulle informere om systemet, og hente innspill til utarbeidelse av målekort. Dette bekreftes av intervjuobjekt C som viser til at det ble satt av tid i ledersamlinger der alle enheter var representert for å skape en forståelse for systemet. Intervjuobjekt A peker at mange for det første opplevde dette som vanskelig, og lite ble gjort for å få fram hva dette egentlig var. For det andre var det liten diskusjon om hva som gjøres på områdene som det er vanskelig å måle, og hvordan en ser på dette som en helhet. Det ble i liten grad gjort, og hvis en opplevde det som lite relevant droppa en å sette seg inn i det. Intervjuobjekt A sier videre at det var mange som opplevde BMS som vanskelig.

I Sør-Trøndelag ser det ut til at en i større grad også involvert lærere og elever – i hvert fall det siste i det nasjonale prosjektet i utarbeidelsen av målekortene. Det gir en bedre forankring og forståelse. Dette ble blant annet gjort ved at de utdanna egne ”veiledere” som dro rundt på de ulike enhetene og informerte om balansert målstyring, intervjuobjekt D sier de var ute på skolene og kjørte ganske grundige prosesser. Til tross for dette sier også intervjuobjekt D at om en spør en ansatt ute BMS, men de vil være kjent med verktøyene som elevundersøkelsen som brukes inn i BMS. Intervjuobjekt E mener at for og lykkes må en ha med toppledelsen, både administrativ og ikke minst politisk, og systemet må oppleves som relevant.

Intervjuobjekt D mener også at det kanskje er ekstra behov for å involvere de ansatte i offentlig sektor enn i privat. Det siste kan en diskutere, det vil uansett være viktig at de ansatte i organisasjonen kjenner godt til styringssystemet om en skal få det til å fungere på en god måte. Sør-Trøndelag utarbeida en egen håndbok for balansert målstyring, men det at siste versjon er fra 2006 kan tyde på at den ikke brukes noe særlig lenger. Men det kan selvsagt ha vært et viktig dokument i en startfase, slik at BMS var enkelt tilgjengelig for dem som ønska å sette seg inn i verktøyet.

Niven (2003) peker videre på at en må ha et utviklingsteam som kan kjøre prosessen med innføring av BMS og sørge for en verktøyet implementeres på en god måte. Begge organisasjonene har brukt ekstra ressurser på balansert målstyring, Sogn og Fjordane med en egen ansatt som jobba med BMS i en startfase og Sør-Trøndelag ved at de leide inn eksterne konsulenter da de utarbeida de første målekorta. Sør-Trøndelag fikk også ekstra drahjelp ved at de var med i det nasjonale prosjektet. Så ser det ut som Sør-Trøndelag i større grad enn Sogn og Fjordane har involvert de ulike nivåene i organisasjonen i utviklings- og implementeringsfasen, blant annet med utdanning av egne veiledere som vist til ovenfor.

Etter innføringsfasen er det stor forskjell mellom de to fylkene hvordan de har organisert arbeidet med BMS. I begge fylker er det selvsagt rådmannen og direktøren for opplæring som har hovedansvaret for daglig oppfølging. Men mens en i Sogn og Fjordane ikke har noe støttetteam for BMS, har en valgt å ha det i Sør-Trøndelag. I Sør-Trøndelag har plan- og styringsavdelingen (økonomiavdelingen) et definert ansvar for drift og utvikling av fylkeskommunens styringssystem BMS. Opplæringsavdelingen har i tillegg en støtteenhet som ansatte eller andre ved de videregående skolene kan henvende seg til om en har spørsmål om BMS. Et slikt klart ansvar for oppfølging er ikke tildelt noen enhet i Sogn og Fjordane, og dermed er det kanskje mer uklart hvor en skal henvende seg om en har spørsmål.

Økonomiavdelingen i Sogn og Fjordane har heller ikke innført BMS. Dette kan være krevende for videregående opplæring siden det er økonomiavdelinga som arbeider med budsjett og regnskap som det er viktig at BMS sees i sammenheng med.

Pandey (2005) mener at BMS bør knyttes til alle nivåer i organisasjonen gjennom egne målekort på divisjons- og enhetsnivå. Både Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag har målekort som gjelder for opplæringsenheten, men ingen av dem har obligatorisk målekort på enhetsnivå. I Sogn og Fjordane har en tidligere hatt en plan om det, men den er ikke realisert. Intervjuobjekt B sier at måla med innføring av BMS ikke er nådd siden planen var at også enhetene skulle ha sitt eget målekort, men det ble aldri videreført fra sektornivå til enhetsnivå.

I Sør-Trøndelag prøvde en styringskort på enhetsnivå, men gikk bort fra det igjen. Nå er det valgfritt om enhetene i Sør-Trøndelag ønsker å lage egne styringskort eller om de bare forholder seg til det som finnes for hele sektoren. Det som er positivt med å ha styringskort bare på divisjonsnivå er at det gjør det enklere å sammenligne de ulike enhetene med hverandre, og enklere å rapportere inn for den enkelte skole. Ulempen er at når tallene blir aggregert opp på fylkesnivå for sammenligning kan de være litt misvisende i forhold til realitetene. Intervjuobjekt F sier at i Sør-Trøndelag gir dette noen ganger helt merkelige resultater. Det kan se ut som Selbu videregående skole sløser med penger, mens Strindheim er veldig gode. Mens det egentlig handler om at Selbu ligger utafor byen, har færre elever og mer yrkesfag – og ikke om hvilke skoler som har en mest effektiv bruk av pengene. Den ene skolen er dyrere å drive.

Begge fylkeskommunene burde vurdere om de skal utarbeide målekort på hver enkelt skole, slik at en får enda større nytte av systemet ute på hver enkelt skole. Da vil en i større grad ta hensyn til at skolene er ulike, og selv om de ikke direkte kan sammenligne seg med de andre skolene vil en kunne sammenligne seg med ambisjonsnivåene som settes, og med seg selv fra år til år.

Begge fylkeskommunene ønska seg et bredere fokus innenfor videregående opplæring enn bare økonomi. Det ser ut som de har lyktes med dette. Intervjuobjektene A-F peker på at en nå også ser på andre indikatorer innenfor videregående opplæring, enten det gjelder data fra elevundersøkelsen, frafall eller annet. Eksempelvis sier intervjuobjekt B at en fokuserer ikke bare på økonomiske resultater og ikke bare på konkrete måleindikatorer – en får med seg det

som går på medarbeidertilfredshet, karakterelementet og regional utvikling. BMS fører til at en får med seg helheten og ikke bare bunnlinja. Så kan spørsmålet om en har gått noe mer informasjon ut av BMS enn det som var tilgjengelig tidligere. Spesielt i Sogn og Fjordane mener flere at informasjon er den samme, selv om den har fått ny innpakning. Intervjuobjekt A viser til at for opplæringssektoren ble en del av de forholda de målte tidligere bare satt inn i et nytt system. Dette kan henge med sammen med funnet i analysen, nemlig at det er veldig ulike hvordan BMS oppfattes i Sogn og Fjordane. Dersom en ser på BMS bare som et rapporteringsverktøy er det ikke sikkert en ser de store endringene i forhold til før BMS ble innført.

Intervjuobjektene sier BMS har ført til et mer helhetlig fokus, og det er positivt. Det er klart at det kan sees på som både positivt og negativt at enhetene settes inn i et helhetlig perspektiv – det fører til bedre oversikt og bedre sammenligningsgrunnlag, men som nevnt tidligere kan overordna styring være krevende for politikerne siden en eksempelvis ikke kjenner forholdene ute på hver enkelt skole. Det kan være vanskelig å komme bak tallene på et aggregert fylkesnivå.

Begge fylkeskommunene sliter med å finne gode kvantitative måleindikatorer, og det er krevende å ha en del målinger som kun gir resultater årlig. Det er ikke noen åpenbar god løsning på dette problemet, men jevnlig gjennomgang av målekortet for å vurdere om en får målt det en ønsker er lurt. I tillegg peker Pandey (2005) på at den mest kritiske fasen i innføring av balansert målstyring er når de kritiske suksessfaktorene skal fastsettes, og omarbeides til målbare mål. Både for kritiske suksessfaktorer og for valg av måleindikatorer er kanskje den største utfordringen å holde antallet nede. Eksempelvis sier intervjuobjekt E at Sør-Trøndelag at en fylkeskommune er en stor organisasjon, så det å ha fokus på noen få måleindikatorer er utfordrende. Det er mange medarbeidere som ønsker å vise seg fram, og vise hva de gjør. Det er vi sentralt i ledelsen som må holde igjen, det er en slags kamp mot andre som gjerne vil putte inn flere indikatorer for å vise fram sitt område. Ut fra målekortene virker det som både Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag har klart å holde antall måleindikatorer på et oversiktlig nivå. Senere i analysen går vi nærmere inn på valg av måleindikatorer.

Begge fylkeskommunene har utfordringer med oppfølging av de målingene som er gjort. Om målingene er dårligere enn forventa bør en sette inn tiltak, men om de er bedre enn forventa

bør en se om en kan lære noe av det og overføre til andre enheter. Det oppfattes som om fylkeskommunene ønsker å bruke balansert målstyring som et overordna styringsverktøy, og også til å gjøre gode strategiske beslutninger. For å knytte sammen langsiktig strategi og handlinger på kort sikt bør BMS fungere som et strategisk styringsverktøy i tråd med de forutsetningene som Kaplan og Norton la til grunn i 1996.

Som redegjort for i kapittel 2 og i analysen ovenfor av Sør-Trøndelag mente Kaplan og Norton (1996) at det må gjennomføres en prosess i 4 trinn for å bruke BMS som et strategisk styringsverktøy. For det første må en oversette visjonen (gjøre om til målbare mål i organisasjonen), deretter kommunisere og knytte den til organisasjonen (sørge for forankring), det tredje var forretningsplanlegging (eksempelvis integrere budsjett og balansert målstyring) og til slutt tilbakemelding og læring. I Sogn og Fjordane fylkeskommune kan det virke som det svikter på de to siste punktene, en har i mindre grad enn Sør-Trøndelag lykkes med å knytte BMS til andre styringsdokumenter. En omtaler det riktignok i budsjett og økonomiplan, men når det ikke knyttes mot viktige enkelt saker som vedtas kan er det ikke godt nok integrert. Sogn og Fjordane sliter og med siste trinn, nemlig å følge opp resultatene og sørge for tilbakemelding og læring i organisasjonen. Intervjuobjekt A sier at ved framlegging av årsmelding så førte BMS til en diskusjon i hovedutvalg og fylkesting, og ble gjerne fulgt opp med noen intensjonsvedtak fra fylkestinget. Men i praksis forsvant disse intensjonene fort igjen.

Som en ser i analysen om Sør-Trøndelag er de kommet nærmere å bruke BMS som strategisk styringsverktøy. De og sliter de med det siste trinnet hvor de skal følge opp målingene og gi respons tilbake i organisasjonen. Som intervjuobjekt D sier er det viktig å holde trykket oppe, suksessen er avhengig av at det skjer noe og at ansatte får tilbakemelding. En måte å sørge for at de ansatte får mer inngrep med systemet er å involvere det i evaluering av de ansatte på en bedre måte. Her virker det som begge fylkeskommuner har et potensial. En bruker systemet i styringsdialog med de ulike skolene, men ikke konkret ned på oppfølging av den enkelte ansatte. Dersom begge fylkene hadde gjort som intervjuobjekt D sier i forhold til oppfølging hadde en brukt BMS som et strategisk styringsverktøy (Sogn og Fjordane må i tillegg ha bedre integrering med styrende dokumenter) og de ville fått til en bedre forankring i organisasjonen.

Oppsummering

En sammenligning av de to fylkeskommunene viser at de har organisert arbeidet med BMS i videregående opplæring på er svært ulikt, både i forkant, under og etter innføring. Dette har gitt utslag i forhold til hvordan balansert målstyring fungerer i organisasjonen i dag. Et første punkt er forankring, hvor Sør-Trøndelag i større grad enn Sogn og Fjordane har lyktes med å forankre BMS nedover i organisasjonen og blant politikerne. Men i forhold til forankring hos politikerne har begge et potensial. Andre punkt er daglig oppfølging av arbeidet med BMS og organisering av dette. I begge fylker har rådmann og direktør for opplæring det daglige hovedansvaret. I Sør-Trøndelag har en etablert en egen støtteenhet for BMS i økonomiavdelingen, mens en i Sogn og Fjordane har valgt ikke å etablere noe slikt. Et tredje punkt i sammenligninga er hvilket fokus BMS gir, og her har begge fylkene gode erfaringer med at BMS gir fokus på flere viktige områder for videregående opplæring enn bare økonomi. Et siste punkt er oppfølging, og her har begge fylkene rom for forbedringer. Dersom en skal bruke BMS som et strategisk styringsverktøy, er det avgjørende at de får på plass bedre oppfølgingsrutiner enn en har i dag.

Som sammenligningen har vist er det mulig å vurdere hvor det ene fylket har gjort et bedre arbeid enn det andre. Det gir også et godt bakteppe for videre analyse av problemstilling 2 hvor en skal se på om balansert målstyring egner seg som styringsverktøy for videregående opplæring.

4.2.2. Egner BMS seg som styringsverktøy for videregående opplæring?

I denne delen av analysen skal vi ut fra analysene over og sammenligningen av de to fylkeskommunene vurdere om BMS egner seg som styringsverktøy for videregående opplæring. Som analysen har vist så langt fungerer BMS ulikt i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommuner, det er flere grunner til det. Det handler blant annet om forankring i egen organisasjon (både politisk og administrativt) og hvordan arbeidet med BMS organiseres i den daglige driften. Hvis en ser på Sogn og Fjordane og hvordan de har implementert balansert målstyring er det nærliggende å hevde at BMS er uegnet, men hvis en tar utgangspunkt i Sør-Trøndelag kan en hevde at BMS er et egnet styringsverktøy for videregående opplæring. Basert på det siste tar dette kapittelet utgangspunkt i at BMS er egnet som styringsverktøy for videregående opplæring. Men som analysen av Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane fylkeskommuner har vist er det flere hensyn som må tas, og forhold en må

være spesielt oppmerksom på innenfor videregående opplæring og offentlig sektor generelt. Som alle nye systemer som skal innføres er det og avgjørende på hvilken måte en gjør det.

Det første grunnleggende spørsmålet en må stille seg i en analyse av om BMS er egnet som styringsverktøy i videregående opplæring er om balansert målstyring egner seg i offentlig sektor. Som redegjort for i kapittel 2 ble balansert målstyring lansert for privat sektor, med et fokus på finansielle resultater som det viktigste. I offentlig sektor er ofte ikke det finansielle viktigst, men tjenesten som gis til brukerne – i dette tilfellet undervisning til elever i den videregående skolen. Kaplan (2000) gjorde to vesentlige endringer i modellen som han tilpassa offentlig og ideell sektor. For det første satte han misjon øverst i modellen. Som redegjort for i teorikapitlet definerer Niven (2008) misjon som organisasjonens formål, hva som er hensikten med at organisasjonen eksisterer. Verken visjonen til Sogn og Fjordane (livskvalitet og nyskaping) eller ambisjonen til Sør-Trøndelag (å utvikle regionen til Europas mest kreative region) kan sies å kvalifisere til videregående opplærings misjon, fokuset burde kanskje heller være på et godt skoletilbud for elevene. De to fylkeskommunene har derfor et potensial for å definere på en bedre måte hva som er videregående opplærings misjon, den overordna visjonen/ambisjonen for fylkeskommunene kan det være vanskelig for å konkretisere for avdelinger innenfor fylkeskommunen.

Det andre grepet Kaplan (2001) gjorde for å tilpasse BMS til offentlig og ideell sektor var å løfte opp kundeperspektivet i modellen. Analysen av begge fylkeskommunene viser at de har fått et bredere fokus enn bare økonomi, og det tyder på at kundeperspektivet i fylkeskommunene er vektet høyere enn i den opprinnelige modellen for BMS. Kaplan og Norton (2001) viste videre at det kan være naturlig å dele opp kundeperspektivet i flere nye perspektiver for å skape et bedre bilde av interessentene, eksempelvis foreslår de å dele opp kundeperspektivet i et eierperspektiv og et brukerperspektiv. Hvis en velger å gjøre dette innenfor videregående opplæring vil blant annet staten (lovgiver) og skattebetalerne være en del av eierperspektivet og elever være en del av brukerperspektivet. Ingen av fylkeskommunene har valgt å gjøre en slik ytterligere oppdeling, men Sør-Trøndelag har kalt perspektivet sitt for brukere og Sogn og Fjordane sitt for tjenesteproduksjon/brukerperspektiv. Dermed har en gått bort i fra begrepet kunde som blir brukt i privat sektor, og dette er en klar tilpasning til offentlig sektor og videregående opplæring.

Med fokus på videregående opplærings misjon, og større fokus på elevene istedenfor økonomi har en et bedre utgangspunkt for lykkes med BMS i videregående opplæring. Intervjuobjekt E mener at styrken ved versjonen de bruker av balansert målstyring er nettopp dette at en har tilpassa versjonen i Sør-Trøndelag til offentlig virksomhet. Det grepet begge fylkeskommunene her har gjort er at de har utvidet antall perspektiver fra 4 til 5, slik at de har fått med perspektivet regional utvikling. Som vist til i teorikapittelet viser Pandey (2005) til at en bedrift kan legge til perspektiver som tar miljømessige hensyn og sosialt ansvar. Han peker og på at en ikke må gjøre styringssystemet så omfattende at en mister kontrollen. Det at de to fylkeskommunene har lagt til et perspektiv kan ikke sies å gjøre systemet for omfattende. Det å legge til regional utvikling som perspektiv er derimot en klar tilpasning til at dette er fylkeskommunal sektor, og det vil bidra til å skape legitimitet for systemet hos fylkeskommunens interessenter.

Det at videregående opplæring er politisk styrt er et forhold det må tas særlig hensyn til. Samtidig som det er et ønske at politikerne skal få til mer overordna styring er det og viktig for dem at de ikke mister all detaljkunnskap. For administrasjonen kan det kanskje være behagelig om politikerne har litt mindre detaljkunnskap, men som politiker er det frustrerende. Som intervjuobjekt F sier så representerer BMS en overføring av beslutningsmyndighet fra politikerne til administrasjonen. Administrasjonen får kontroll over informasjonsflyten og framstilling av informasjon. En kan stille seg spørsmålet om dette er enestående for BMS, en sterk administrasjon vil sannsynligvis uavhengig av styringssystem kunne påvirke beslutningsgrunnlaget. Dette vil være en tilbakevendende diskusjon i demokratiske styringssystemer. Men for at politikerne skal føle nytten av styringssystemet er det viktig at det knyttes mot de politiske sakene. Som intervjuobjekt A sier så var det liten diskusjon rundt balansert målstyring når en jobba med prioriteringer i forbindelse med budsjettet, når en jobba med enkeltsaker og når en jobba med strategiske saker politisk. Løsninger på dette kan være og i bedre grad integrere BMS med blant annet budsjettprosessen eller ha en kritisk gjennomgang av hvilke måleindikatorer som brukes i BMS og hvorvidt disse gir den informasjonen en ønsker.

Strategi er sentralt i BMS – hele hensikten er å knytte sammen den langsiktige visjonen og strategiene med handlinger i dag. Det kan uansett organisasjon være en krevende øvelse. For offentlig sektor som er politisk styrt kan det være vanskelig å ha klare mål, siden det er mange interessenter som har en mening om hvordan ting skal styres og gjøres. Informant C peker

derfor på at måla må være tydelige, og ha klar forankring hos dem som har ansvar for sektoren. For å få til dette krever det politisk forankring, så de føler et ansvar for måla som er satt. I tillegg kan det som intervjuobjekt F peker på være nødvendig at en i større grad klarer å definere hva en skal oppnå nedenfra, eksempelvis at de ansatte som skal fronte arbeider må være med å identifisere de ulike måleindikatorene. Det vil være en løpende utfordring og både sikre at politikerne og de ansatte nedover i organisasjonen er involvert i arbeidet med utvikling og videreutvikling av balansert målstyring.

Måleindikatorene er en viktig del av BMS, også når en skal bruke verktøyet til å styre videregående opplæring. Intervjuobjekt B peker på at den største utfordringen i offentlig sektor er måleindikatorene. I gjennomgangen i teorikapitlet så en på hvilke type måleindikatorer en kan velge, suksesskriterier for valg av riktige måleindikatorer og hvilke utfordringer det er forhold til valg av måleindikatorer. Niven (2008) peker først på at en kan velge mellom lag (ytelses) og lag (resultat) indikatorer, hvor de første har et historisk perspektiv og de andre viser prestasjonsdrivere. For fylkeskommunene vil det være en styrke å finne eksempler på begge indikatorene, men resultatindikatorene er vanskeligere å identifisere og måle. Intervjuobjektene i begge fylkeskommunene peker på at en av de største utfordringene ved bruken av BMS er å finne gode måleindikatorer. De har møtt på flere av utfordringene ved valg av måleindikatorer som var redegjort for i teorikapitlet. En første utfordring er at en velger for mange indikatorer, ut fra målekortene for videregående opplæring i de to fylkeskommunene ser det ut som de har klart å holde antall indikatorer på et noenlunde lavt nivå, men begge har flere enn 10-20 som Niven (2008) mener er riktig antall. Den andre utfordringen er at en velger feil indikatorer, altså indikatorer som ikke måler det en ønsker. Dette vil det være naturlig å gjøre i en startfase, men en bør regelmessig gjennomgå indikatorene for å se om det er noen som er overflødige eller noen som måler feil. En tredje utfordring er at mange av indikatorene er kortsiktig orientert, dette er ut fra intervjuobjektens fremstilling ikke et problem i videregående opplæring. Her er heller problemet det motsatte, at en sliter med å finne løpende data.

For at en skal velge rette måleindikatorer i videregående opplæring er en mulighet å følge Niven (2008) sine suksesskriterier for valg av indikatorer. For det første må det være en link til strategien slik at det er en sammenheng mellom det selskapet ønsker å oppnå og det som måles. I denne oppgaven har en ikke gått ned i detalj på indikatorene som er brukt i de to fylkeskommunene, men dette er et av punktene som er trukket fra av flere intervjuobjekter: at

en ikke finner indikatorer for det en ønsker å måle. Videre må måleindikatorne være forståelige for de ansatte slik at de forstår hva som måles, dette er viktig for å sikre systemet legitimitet og for å sikre at de ansatte lærer av resultatene som kommer. Selv om Sør-Trøndelag ser ut til å ha noe bedre forankring enn Sogn og Fjordane nedover i organisasjonen, burde begge fylkeskommunene jobbe med å gjøre BMS mer kjent ute blant de ansatte på hver enkelt skole. Å skape forståelse for hva som måles og hva resultatene kan brukes til vil være en god begynnelse. Et tredje poeng er at mye av måleindikatorne bør være kvantitative for å sikre objektivitet, blant annet er det vanskeligere og manipulere objektive tall. Her viser analysen at både Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane sliter med dette, mye av tallmaterialet blir samlet inn gjennom intervjuer og undersøkelser og en har lite kvantitative tall slik som eksempelvis en privat bedrift har.

På spørsmål om en må gjøre egne tilpasninger til offentlig sektor har intervjuobjektene mange ulike svar. I Sogn og Fjordane har en alt fra intervjuobjekt A som ikke registrerte noen diskusjon rundt dette til intervjuobjekt som peker på at en må hensyn til nasjonale og regionale satsninger i tillegg til at virksomheten en driver med er knytta opp mot lover og forskrifter. Bakgrunnen for dette utsagnet er at videregående skole, som er fylkeskommunens største tjenestoområde, er en lovpålagt oppgave. Denne tilpasningen vil gjelde generelt, uavhengig av hvilket styresystem en velger å bruke, men også i bruk av BMS er dette viktig å ha med seg. I Sør-Trøndelag mener intervjuobjekt E at en ved å legge til styringsperspektivet regional utvikling nettopp har tatt hensyn til at dette er offentlig sektor. Intervjuobjekt D mener det at en har færre måleindikatorer på økonomi gjør at en skiller seg fra privat sektor. Intervjuobjekt F mener at balansert målstyring ikke egner seg i offentlig sektor. Det at det er så ulike svar tyder på at verken Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane hadde noen bevisst strategi i forhold til at de skulle innføre BMS i videregående opplæring og offentlig sektor. Det vil nok være en fordel å ha tenkt nøye igjennom dette på forhånd slik at en unngår noen av problemene som Sør-Trøndelag og ikke minst Sogn og Fjordane har opplevd når de har skullet ta i bruk BMS som styringsverktøy.

Noe analysen så langt har vært lite inne på er den generelle kritikken som er mot bruk av balansert målstyring, noe av denne kritikken er redegjort for i teorikapittelet. I forhold til å vurdere om BMS er egnet som styringsverktøy i videregående opplæring er det interessant å vurdere hvordan denne kritikken er aktuell for denne sektoren. Nørreklit et al. (2008) peker for det første på at det kan være skummelt å stole på årsak-virkning forholdet i modellen.

Eksempelvis innenfor videregående opplæring kan det være nærliggende å trekke en konklusjon at en lærer som mistrives på jobben gjør en dårligere jobb som fører til dårligere læringsutbytte for elevene og dårligere karakterer. Men det kan være flere grunner til at elev får dårligere karakterer, for eksempel private problemer som påvirker innsatsen på skolen. For å møte denne utfordringen er det viktig at ledelsen hele tiden er oppmerksomme, og stiller spørsmål ved forutsetningene som legges i BMS.

Nørreklit et al. (2008) mener videre at BMS er for generell og forenkla, og at den er bygd opp på en hierarkisk top-down måte. Dette er kanskje ikke en kritikk som er problematisk for videregående opplæring. Fylkeskommunal sektor kan en si er naturlig hierarkisk i og med at politikerne har en øverste beslutningsmyndighet. Det som kan bli et problem er hvis det er kun er ledelsen som kjenner til BMS og som bruker det, det er viktig å forankre styringssystemet nedover i organisasjonen og.

Måleproblemer er en tredje kritikk, ikke minst fordi en del måleindikatorer kan manipuleres. Som nevnt ovenfor er det vanskelig å finne mange gode kvantitative måleindikatorer i videregående opplæring, dette gjør at en er sårbar for manipulering enten en gjør det i spørreskjema eller i intervju. Et eksempel på dette trekkes fram av intervjuobjekt F, som sier at når en reiste rundt på enhetene var det nesten alltid en differanse mellom det som var framstilt i saksfremlegg og det en så ute på skolene. Ofte var virkeligheten dårligere om det var snakk om oppussing, lærertetthet og andre veien når BMS viste uakseptable tall på skolemiljøet så mente skolen det var bedre enn tallene tilsa. Jeg skal ikke trekke noen konklusjon angående Sør-Trøndelag fylkeskommune og målefeil, men dette synliggjør utfordringen med BMS som ledelsen alltid må være oppmerksomme på.

En siste kritikk fra Nørreklit et al. (2008) er at BMS fører til en passiv ledelse, som distanserer seg fra handlinger de er ansvarlige for. Dette har vi i analysen sette er en utfordring, spesielt for politikerne, i både Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Et av måla ved innføring av BMS har vært at en ønsker seg mer overordna styring, men samtidig ønsker politikerne å ha detaljkunnskap på en del saker. Dette er en åpenbar konflikt i forhold til bruk av BMS i offentlig sektor. Som intervjuobjekt F sier kan jobben bli litt enkelt for politikerne, en kan sitte og leke handlekraftige mens en bestiller endringer i tall. Men i praksis vil en da ha lite oversikt over hvilke endringer og tiltak som blir gjort for å bedre tallene i BMS.

Oppsummering

Analysen av Sør-Trøndelag fylkeskommune viser at BMS er egnet som styringsverktøy i videregående opplæring, men som analysen av begge fylker har vist er det skjær i sjøen som en må være oppmerksom på. Med unntak av at begge fylkene har lagt til et perspektiv om regional utvikling virker det ikke som en har hatt noen spesiell strategi for at BMS skulle innføres i offentlig sektor. For andre fylkeskommuner som vurderer BMS i videregående opplæring bør en vurdere et mer bevisst forhold til det. Det kan blant annet fokuseres på hva som er misjonen til avdelinga og hvordan en balanserer forholdet mellom det finansielle perspektivet og kundeperspektivet.

Videregående opplæring er en politisk styrt organisasjon, noe som må tas hensyn til når en innfører BMS. For det første må BMS være godt integrert med budsjett og økonomiplan i tillegg til at BMS brukes som grunnlag for vedtak i viktige enkeltsaker og for det andre bør politikerne involveres i valget av måleindikatorer av to grunner. Politikere vil ofte ha en mening om hvilken informasjon de ønsker ut av styringssystemet slik at en både får til overordna styring og nok detaljer til å gjøre gode beslutninger og involvering sikrer forankring. Det er viktig at det politiske nivået føler et eierskap til BMS.

Det er mange interessenter som er opptatt av videregående opplæring, på den ene sida interne som ansatte, elever og politikere. På den andre sida eksterne som lærebedrifter, næringsliv (ønsker en viss type utdanning i sitt nærmiljø) og foreldre. Det kan derfor være problematisk å få fram klare mål som gagnar alle. Men for at BMS skal fungere som et overordnet styringsverktøy må en ha klare mål. Å finne gode måleindikatorer er vanskelig i offentlig sektor, både å linke mellom strategi og det som skal måles, skape forståelse blant de ansatte for hva som skal måles og sikre måleindikatorer som ikke kan manipuleres. Ut fra analysen som er gjort i denne oppgaven er investering i tid for å finne måleindikatorer som er gode og som organisasjonen er omforent om noe av det viktigste når en innfører BMS som styringsverktøy i videregående opplæring.

5. Kapittel – konklusjon og implikasjoner

I oppgavens siste kapittel skal det konkluderes på problemstillingene. Videre går en igjennom styrker og svakheter ved oppgaven, som alltid kunne noe vært gjort annerledes. Og til slutt gis det noen praktiske råd vedrørende innføring av balansert målstyring som styringsverktøy i videregående opplæring. Som gjentatt flere ganger gjennom oppgaven er problemstillingene følgende:

- Har innføring av balansert målstyring i videregående opplæring bidratt til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune?
- Kan en ut fra resultatene i de to fylkene konkludere med at balansert målstyring generelt kan være et egnet styringsverktøy for videregående opplæring?

Konklusjonen begynner med en vurdering av problemstilling en og deretter problemstilling to.

5.1. Problemstilling 1 og hovedfunn

Vurdering av problemstilling en er delt i to. Først ser en på Sogn og Fjordane fylkeskommune og deretter på Sør-Trøndelag fylkeskommune. I utgangspunktet er problemstillinga et ja/nei-spørsmål, men som vi vil se videre er kanskje ikke situasjonen i hvert fylke så svart/hvitt at det spørsmålet er enkelt å svare på.

5.1.1. Sogn og Fjordane

Det er på mange måter nærliggende å spørre seg om administrasjonen i Sogn og Fjordane fylkeskommune var helt forberedt når de bestemte seg for å innføre BMS i organisasjonen og fremmet dette som sak for politikerne. Kun noen måneder tidligere var det laget et diskusjonsnotat om BMS som en bestemte at en skulle gå for, og dermed var det liten tid til forankring av verktøyet både i organisasjonen og hos politikerne før vedtak. Som intervjuobjekt C sier var det kort tid, og det ble jobba veldig intensivt med å få det inn i budsjett- og økonomiplanarbeidet. Som intervjuobjekt A sier gjorde politikerne vedtak i desember 2004 fordi en syntes dette hørtes fornuftig ut, så oppleverer en etter vedtaket at de eneste gangene en hører om BMS er i forbindelse med budsjett- og økonomiplan og årsrapporter. Det kan være at legitimiteten for BMS var for dårlig allerede fra vedtaket om innføring var gjort. I vedtaket sto det at BMS ikke skulle være i konkurranse til eksisterende system, men sette disse inn i en bredere og mer helhetlig ramme.

Intervjuobjektene er enig om at implementeringsfasen kunne vært gjennomført på en bedre måte. Intervjuobjekt A mener en burde ha et helt annet løp i forhold til reell forankring, reelt eierskap og reell forståelse. Intervjuobjekt B peker på at det burde vært mer trykk på implementeringen fra toppledelsen og det burde vært øremerka ressurser til å følge opp i hele organisasjonen. Intervjuobjekt C sier det kunne vært en bredere forankring av innføringa for å skape en bedre forståelse og for å synliggjøre BMS sin viktige del av helheten inn i kvalitetsarbeidet. I ettertid er det lite å gjøre med implementeringen, den innledende fasen er tross alt forbi selv om en i Sogn og Fjordane fortsatt ikke har innført BMS i hele organisasjonen. Det vil være en fordel for den videre bruken av BMS i videregående opplæring at en innfører BMS i hele fylkeskommunene, spesielt i økonomiavdelinga.

På spørsmål om måla ved innføring av BMS i Sogn og Fjordane er nådd er resultatet nedslående. Intervjuobjekt A sier nei: Intensjonen med BMS som et overordna styringsverktøy er der, men det er ikke slik i realiteten. Intervjuobjekt B sier at en har vel ikke nådd måla, blant annet fordi målekortene ikke ble videreført til enhetsnivå og det er veldig ulikt hvor langt de ulike avdelingene i fylkeskommunen har kommet med innføring av BMS. Intervjuobjekt C mener en har nådd måla i opplæringssektoren, men ikke i resten av organisasjonen. Noe av grunnen som trekkes fram for dette er at videregående opplæring har hatt en ledelse som har vært dedikert til BMS. Det er allikevel vanskelig å vurdere det siste utsagnet siden det ikke var satt egne mål for innføring av BMS i videregående opplæring. Analysen ovenfor viser jo at BMS heller ikke i videregående opplæring er innført i tråd med måla for innføring.

Det er et ganske entydig svar på at selv etter at BMS har vært innført i Sogn og Fjordane fylkeskommune i seks år er det enda ikke på plass. Det er også bekymringsverdig at etter en fikk en knusende rapport fra forvaltningen i 2007, virker det ikke som dette er fulgt opp på noen god måte. Riktignok har en innført ambisjonsnivå i målekort ene fra 2008 som gjør styringen bedre, men fortsatt virker det som altfor mange i organisasjonen ikke har noe forhold til BMS, at det bare er noe en må rapportere på i årsmeldinga slik at det er gjort. Det at en sentral person i ledelsen ikke ønska å la seg intervjuje fordi vedkommende følte en ikke hadde god nok kjennskap til systemet er urovekkende.

Svaret på om BMS har bidratt til mer relevant styringsinformasjon for videregående opplæring i Sogn og Fjordane er i beste fall tja. Det synes å være noe ulik oppfatning av dette

blant intervjuobjektene. Intervjuobjekt C peker på at det er veldig viktig å ha dette styringsverktøyet som går parallelt med budsjett- og økonomiplan slik at det er en sammenheng mellom plan og rapportering. En mener videre at ved bruk av BMS kan en lettere holde fast ved den strategien og måla en har satt seg over tid. Både intervjuobjekt B og C viser til at BMS har ført til en bevisstgjøring med hensyn til å være tydelig på måla, holde fast ved dem og faktisk oppnå de måla en har satt seg. Intervjuobjekt C trekker det også fram som en styrke at innenfor videregående opplæring er BMS god forankra i forhold til nasjonale og regionale planer.

Samlet sett mener jeg at selv om en kan se noen få positive tegn i bruken av BMS har det i liten grad bidratt til å gi ledelsen for videregående opplæring i Sogn og Fjordane fylkeskommune relevant styringsinformasjon. En bør i Sogn og Fjordane vurdere fremover om en i det hele tatt ønsker BMS, eller om en skal avvikle det. Velger en det siste kan en se etter andre verktøy for å styre sektoren. Velger en å fortsette bør det innføres i hele organisasjonen (ikke minst i økonomiavdelingen), og hvem som har ansvaret for daglig oppfølging bør bli tydeligere. En bør bygge videre på det en mener i dag er styrker ved systemet en bruker. I tillegg har intervjuobjektene pekt på flere forbedringspunkter for systemet, blant annet integrering av systemet i IT-løsningene til fylkeskommunene og gjennomgående opplæring i organisasjonen. En må vite hvorfor en måler noe, hvorfor disse måla og kriteriene er valgt ut og hvordan det henger sammen med overordna mål. Systemet må forankres bedre både i det politiske miljøet og i administrativ ledelse slik en ønsker å bruke tid på det – og det må integreres i de politiske beslutningene på en bedre måte. I tillegg vil jeg legge til at en må følge opp det som måles. En vil ikke lykkes med bruk av balansert målstyring om organisasjonen ikke ser at det faktisk blir forbedringer ved bruk av systemet.

Ut fra analysen ser jeg det som avgjørende at om systemet skal fungere for videregående opplæring må det også fungere for hele fylkeskommunen. Derfor bør en gjøre disse forbedringene nå om en ønsker å fortsette med BMS som et styringsverktøy – og ikke bare snakke og skrive rapporter om det. Oppsummert vil jeg si at innføring av BMS i liten grad har ført til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen i for videregående opplæring i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

5.1.2. Sør-Trøndelag

Administrasjonen i Sør-Trøndelag var mer forberedt da de fremma forslag om innføring av BMS. Siden tankene begynte allerede i 1999 og gikk via et nasjonalt pilotprosjekt før endelig innføring fra 1.1.2004, hadde BMS som styringsverktøy god tid til å modnes i organisasjonen både blant administrasjon og hos politikere. Det er noe uenighet blant intervjuobjektene om hvor godt det var forankra på politisk hold. Noe av grunnen til dette kan være at en ønska å innføre BMS fra 1.1.2004, og det var lokal- og fylkestingsvalg september 2003. Det gjør at noen politikere blir bytta ut, og dermed vil det være mindre tid til forankring hos de nye. Dette er noe administrasjonen kanskje burde gjort en grundigere vurdering av når en valgte tidspunkt for innføring av BMS.

Når det gjelder implementeringsfasen er flere av intervjuobjektene enig om at det ble gjort på en god måte, og det avgjørende var at en brukte lang tid. Intervjuobjekt E sier at det tar tid å få endra tenkemåte rundt et nytt styringsverktøy, å få folk til å forstå hvorfor det er viktig. Intervjuobjekt D peker på at det var en administrativt initiativ. Det gjør selvsagt at forankringa administrativt er bedre enn politisk. Intervjuobjekt F er kritisk til systemet, og mener at en bør ha et annet system som politisk styringsverktøy. Intervjuobjekt D peker på at det politiske nivået etterspør egen deltakelse i å påvirke satte mål, og det legger en mer til rette for i dag enn i implementeringsfasen. Slik sett har Sør-Trøndelag på dette punktet gjort en forbedring av systemet etter at det var innført.

På spørsmål om en har nådd måla for innføring av BMS mener intervjuobjekt D at en har gjort det i stor grad, men at det er en utfordring å analysere hva resultatene faktisk er. Derfor innfører en nå i 2010 sammenligninger med nasjonalt nivå i oppgaven. Det mener jeg kan virke positivt, siden en også kan sammenligne seg med andre fylkeskommuner, og ikke bare se på hvordan en selv gjør det fra år til år. Intervjuobjekt D peker videre på at en har oppnådd en større systematikk i organisasjonen, og har mer informasjon nå enn tidligere. Dette punktet skiller seg fra Sogn og Fjordane fylkeskommune, hvor blant annet intervjuobjekt F føler at BMS gir den samme informasjonen som tidligere, bare i en ny innpakning.

Også intervjuobjekt E mener en har nådd måla langt på vei, og peker spesielt på at en har oppnådd at politikere flest får et større helhetssyn, og en har fått til bedre økonomistyring. Intervjuobjekt F er og enig i at administrasjonen har fått et bedre styringssystem, men stiller spørsmål ved om dette systemet fungerer like godt for politikerne, blant annet fordi det

overfører beslutningsmyndighet fra politikerne til administrasjonen. Dette tyder på at Sør-Trøndelag har en utfordring i forbindelse med å involvere politikerne bedre, og sørge for en enda bedre forankring hos dem. Informant F legger til at innføring av balansert målstyring har ført til at politikerne får større oversikt enn tidligere, så innføring av BMS har også vært relevant for politikerne.

Hvis en ser på styrker og svakheter rundt balansert målstyring i Sør-Trøndelag mener intervjuobjekt E at den største styrken er at en har tilpasset systemet til offentlig virksomhet. Ut fra det som er gjengitt ovenfor om politisk forankring, kan en stille spørsmål med om det er godt nok tilpasset. Intervjuobjekt F peker samtidig på at det er en styrke at innføringen av BMS har ført til at en har fått en politisk debatt rundt hvordan fylkeskommunen skal styres. En av svakhetene er at en ikke har et teknisk system som er godt nok for å følge opp BMS, og intervjuobjekt E peker på at et nytt system skulle vært på plass for å få en bedre og oppdatert oversikt over tiltakene som iverksettes basert på resultatene av de målingene som er gjort. Som analysen har vist tidligere, så er det også vanskelig å finne gode måleindikatorer på en del områder og en har for lite løpende data.

Ut fra analysen er det ikke nødvendig å stille spørsmål ved om Sør-Trøndelag fylkeskommune skal benytte BMS eller ikke. Det virker som det er bred enighet om dette, og det fungerer bra på mange måter. Men ledelsen bør se på hvordan en kan forbedre BMS ytterligere slik at svakhetene ved verktøyet slik det er i dag blir mindre. Dette gjelder politisk eierskap, valg av bedre måleindikatorer og bedre oppfølging av de resultatene som kommer ut av systemet. Men oppsummert kan en si at innføring av balansert målstyring har ført til mer relevant styringsinformasjon for ledelsen for videregående opplæring i Sør-Trøndelag fylkeskommune.

5.2. Problemstilling 2 og hovedfunn

For å analysere problemstilling 2 ble det i første omgang gjennomført en sammenligning av de to fylkeskommunene i denne oppgaven, sammenligningen viser at det er stor forskjell i hvordan fylkene har tatt balansert målstyring i bruk i videregående opplæring. For det første har en sett på forankring. Sør-Trøndelag brukte mye lenger tid enn Sogn og Fjordane på innføringen av BMS, det gjorde at en hadde bedre tid til forankring av systemet i organisasjonen. I Sogn og Fjordane ble det gjort en forankringsjobb på ledernivå, mens en i Sør-Trøndelag inkluderte hele organisasjonen i større grad ved å kjøre egne prosesser på hver

skole hvor utdanna veiledere bisto i arbeidet med BMS. I begge fylkene var det administrasjonen som tok initiativ til innføring av BMS, og involveringa og forankringa hos politikerne bærer preg av det. En burde i større grad sikra seg at BMS hadde en reell forankring hos politikerne. Forankring må det jobbes med løpende, eksempelvis er det valg hvert fjerde år som kan gjøre at den politiske ledelsen byttes ut. Sør-Trøndelag har organisert arbeidet med BMS slik at det er tydelig hvor ansvar for daglig oppfølging ligger, det er et eksempel til etterfølgelse. En måte å sikre bedre forankring på er utarbeidelse av egne målekort for hver enhet, dette har verken Sogn og Fjordane eller Sør-Trøndelag obligatorisk i dag.

En av grunnene til at BMS egner som styringsverktøy i videregående opplæring er at verktøyet bidrar til et større helhetsfokus og overordna styring. Analysen av fylkeskommunene viser at BMS gir et bredere fokus i styringa enn bare på økonomi. En av grunnene som gjør at BMS kan være krevende å bruke som styringsverktøy er vanskelighetene med å finne gode måleindikatorer. Det er allerede skrevet en del om i analysen, men tiltak for bedre dette er å bruke tid både med ansatte og politikere i fellesskap for å utvikle indikatorer. Det vil skape legitimitet, og sannsynligvis bidra til mindre manipulering. For å unngå det siste er ikke minst viktig at en er enig om hva utgangspunktet er. Videre kan etablering av målekort ute på hver enkelt enhet bidra til større legitimitet, da kan også enheten forbedre seg i forhold til egne prestasjoner tidligere.

Det viktigste en kan jobbe med for å få BMS til å fungere som styringsverktøy er oppfølging. Det er ikke noe poeng med et styringsverktøy som dette hvis en bygger opp et helt system, kjører målinger og får fram resultater, men ikke følger opp resultatene som kommer ut av verktøyet. Her gjør verken Sogn og Fjordane eller Sør-Trøndelag en god nok jobb. Så hvordan en skal følge opp BMS med handling burde være noe av det første en fylkeskommune som vurderer innføring av balansert målstyring i videregående opplæring vurderer.

Svaret på problemstilling to er ja, balansert målstyring egner seg som styringsverktøy i videregående opplæring. Men det forutsetter at BMS implementeres på en god måte, og at det tas noen spesielle hensyn til at videregående opplæring er en politisk styrt sektor. Med god implementering menes god forankring, klar ansvarsfordeling for den daglige oppfølginga og gjennomføring av tiltak så er ser at BMS gir forbedringer. I forhold til spesielle hensyn er det

ekstra krevende å finne gode måleindikatorer i offentlig sektor, dette bør det setter av ekstra tid til å jobbe med. Begge fylkeskommunene har lagt til regional utvikling som eget perspektiv i modellen, vil jeg anbefale andre å gjøre og. Et tredje spesielt hensyn er å balansere mellom overordna styring og detaljkunnskap for politikerne. Utover det som Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommune har gjort, vil jeg i tillegg anbefale at en har obligatoriske målekort på hver enhet (skole), og har et klart forhold til hva som er sektorens misjon. I tillegg er det et potensial for å bruke balansert målstyring som strategisk styringsverktøy, da er det avgjørende at en klarer å gjennomføre alle trinna i modellen til Kaplan og Norton (1996). Ikke minst oppfølging av målinger. Tilbakemelding til organisasjonen kan gi bedre forankring, bedre læring og ikke minst – bedre styring. Så en siste ytring, hvis en ønsker å innføre balansert målstyring i videregående opplæring, bør en innføre det i hele fylkeskommunen. Det bidrar til den helhetlige tekningen og integreringen som er hensikten med innføring av et overordna styringsverktøy.

5.3. Styrker og svakheter ved fremstillingen

Som nevnt ovenfor kan alltid noe gjøres annerledes når en skriver en masteroppgave som denne, og det vil være til dels klare styrker og svakheter ved oppgaven. Det går igjennom noen av de som synes mest framtrede her.

5.3.1. Styrker

Denne masteroppgaven tilsvarer 30 studiepoeng, og med den konteksten framstår problemstillinga som klar og omfattende nok. Svare på problemstillinga er klare så langt det er mulig å svare på problemstillinger som er formulert som ja/nei-spørsmål. I kapittel 2 har en redegjort for relevant teori som benyttes som grunnlag for analysen i kapittel 4. Det er gjort en kritisk vurdering av hvem som skulle intervjues til oppgaven, gitt at fokuset i problemstillinga var på ledelsen både administrativt og politisk. Med bakgrunn i at fylkeskommunens overordna mål for innføring av BMS ble brukt i analysen av de videregående skolene, vil deler av funnene i oppgaven kunne relateres til bruk av BMS i hele fylkeskommunen.

5.3.2. Svakheter

Det vil alltid være noe som kunne vært undersøkt grundigere, og problemstillinga kunne vært mer omfattende for å få en videre oppgave. Jeg ville kunne utvidet antall intervjuer, spesielt hadde det i ettertid vært ønskelig å intervju flere politikere om hvordan de opplever balansert målstyring siden politisk forankring tilsynelatende er en mangel i begge fylker. En kunne også ved en mer omfattende problemstilling gjort intervjuer med rektorer på videregående skoler

for å finne ut hvordan de oppleverer BMS. Men sannsynligvis vært er mye mer omfattende oppgave som ikke kunne forsvares innen for en ramme på 30 studiepoeng.

En svakhet ved oppgaven kan være linken mellom relevant styringsinformasjon i problemstillinga og bruken av mål for innføring i analysekapittelet. Jeg mener begrunnelsen for hvorfor det er gjort slik er god, det vil være ledelsen selv som definerer hva de legger i relevant styringsinformasjon. Det som var en utfordring i analysen var at en ikke hadde satt mål for innføring av BMS spesifikt for videregående opplæring, men kun for fylkeskommunen som helhet. Egne mål for videregående kunne gitt en enda mer konkret oppgave. I ettertid kunne en like godt vurdert å skrive en oppgave om hele fylkeskommunene, men igjen ville en møtt på utfordringa med hvor omfattende det skulle være. For å kompensere for at det ikke var satt egne mål for videregående, kunne intervjuguiden vært utvida med ytterligere spørsmål og intervjuene vært noe lengre. Men igjen - det er alltid lett å være etterpåkløkt.

5.4. Råd for praksis

Denne oppgaven viser at BMS kan være egnet som styringsverktøy for videregående opplæring, men som oppgaven viser er det mange hensyn en må ta. Det er lurt å ta på alvor at balansert målstyring krever tilpasning for å fungere i offentlig sektor. Ikke minst fordi dette er politisk styrte organisasjoner, og politikerne må tas med på råd. Et godt tips for å involvere politikerne er å se på veilederen ”resultatledelse for lokalpolitikere”, som ble utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2007. Her har en fulgt innføring av balansert målstyring i tre kommuner (Tønsberg, Fet og Drangedal). Når det gjelder forankring hos politikerne har en gjort følgende:

- Politikerne har tatt ansvar for utviklingsarbeidet, og de har opparbeidet et sterkt eierforhold til styringssystemet.
- Politikerne har tilpasset systemet til deres behov og den situasjonen den enkelte kommune står i.
- Kommuneplanrulleringen har dannet utgangspunkt for kommunenes arbeid med styringssystemet. Politikerne har i stor grad arbeidet med lokalsamfunnsperspektivet.

En involvering av politikere på denne måten vil sannsynligvis føre til at de føler et større eierskap til BMS enn det politikerne i Sogn og Fjordane fylke og Sør-Trøndelag fylke gjør.

Og bare inviteres til å gjøre et vedtak betyr ikke nødvendigvis forankring – administrasjonen bør forvise seg om at forankringa er reell.

Intervjuobjektene har ulike svar på hvilke råd som bør gis til dem som vurderer å innføre BMS. For det første er forankring viktig. Intervjuobjekt C peker på at en må ha tydelige mål og plandokumenter som BMS er forankra i, og det må være forankra i hele organisasjonen. Intervjuobjekt B peker på at ledelsen for den videregående skolen må ville dette, dette understrekes også av intervjuobjekt E som peker på at nøkkelpersoner i organisasjonen må se nytten av BMS. Intervjuobjekt B peker videre på at det er viktig at dette systemet ikke bare kommer i tillegg til det en allerede har, men at en integrerer den eksisterende kunnskapen en har i BMS. Intervjuobjekt E mener et godt råd er å innføre det i hele organisasjonen, og ikke bare i videregående opplæring. Det siste er jeg på bakgrunn av analysen veldig enig i, jeg mener at noe av suksessen i Sør-Trøndelag er at økonomiavdelinga som jobber med fylkeskommunens viktigste dokumenter har et daglig ansvar for oppfølging av BMS. En måte å sikre forankring på er å bruke tid. Intervjuobjekt B peker på at det er krevende å sette inn nok ressurser for å utvikle og implementere systemet. Men det må til om en skal lykkes.

I tillegg til forankring er det måleindikatorene intervjuobjektene fokuserer på. Intervjuobjekt A peker på en må bruke tid å se årsakssammenhenger og hvordan dette skal måles – eksempelvis er det mer interessant å vite hvorfor ungdom ikke klarer å fullføre et løp i videregående skole, enn hvor mange som ikke klarer det. Intervjuobjekt D sier at et suksesskriterium har vært at en har klart å holde antall måleindikatorene nede på et fornuftig nivå. Det kan være en potensiell konflikt mellom det intervjuobjekt A og D sier her, å komme bak tallene vil kanskje kreve enda flere måleindikatorer. Da er det viktig å ha en god diskusjon på hvilke indikatorer en skal benytte for å måle det en ønsker.

Intervjuobjekt F understreker igjen at BMS ikke er ideelt for offentlig sektor, og mener offentlig sektor heller bør bruke tid på å utvikle et styringssystem som i større grad passer til utfordringene sektoren står ovenfor.

Jeg kan ikke si jeg er enig med siste ytring, denne oppgaven har vist at BMS kan brukes som styringsverktøy i videregående opplæring. Men det krever tilpasninger. Ikke minst til at dette er en politisk styrt organisasjonen, forankringa må være bedre både i planverk og organisasjon. En må gjøre en grundig jobb med å finne måleindikatorer en kan stole på gir de

resultatene en ønsker. En svakhet med balansert målstyring er at en nettopp antar årsakssammenhenger mellom det en måler og det som blir resultatet. Dette må en være oppmerksom på. Samtidig må antall måleindikatorer holdes nede slik at systemet ikke blir uoversiktlig. Ikke minst må en må gode oppfølgingsrutiner. Skal det være noe vits med innføring av BMS må det være fordi en ønsker et forbedra verktøy som gir bedre oversikt over organisasjonen, bedre rapportering og grunnlag for tiltak som fører til forbedringer.

Tar en konsekvensen av disse hensynene kan erfaringen ved å innføre balansert målstyring i videregående opplæring (og resten av fylkeskommunen) gi bedre og mer relevant styringsinformasjon enn det en har i dag uten BMS. Som intervjuobjekt A sa: skal en lykkes med balansert målstyring i videregående opplæring kreves legitimitet, eierskap og relevans. Det er bare å si seg enig.

Kildeoversikt

Bøker

- Berulfsen, Bjarne og Dag Gundersen (1999): Fremmedord blå ordbok. 15. utg. Kunnskapsforlaget, Oslo.
- Halvorsen, Knut (2009): Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 5. utg. Cappelens Forlag, Oslo.
- Hoff, Kjell Gunnar og Per Aksel Holving (2002): Balansert Målstyring. Balanced Scorecard på norsk. 1. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Johannessen, Asbjørn et al. (2004): Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. 2. utg. Abstrakt forlag, Oslo
- Johannessen, Asbjørn et al. (2004): Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag. 1. utg. Abstrakt forlag, Oslo.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (2001): The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment. 1. utg. Harvard Business School Press, Boston
- Kaplan, Robert S, og Anthony A. Atkinson (1998): Advanced Management Accounting. 3. utg. Prentice Hall, New Jersey.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996): The balanced scorecard – Translating strategy into action. 1. utg. Harvard Business School Press, Boston.
- Niven, Paul R. (2008): Balanced scorecard – step by step for Government and Nonprofit Agencies. 2. Utg. John Wiley & Sons, New Jersey.

- Niven, Paul R. (2003): *Balanced scorecard – step by step for Government and Nonprofit Agencies*. 1. utg. John Wiley & Sons, New Jersey.
- Roos, Göran et al. (2005): *Strategi – en innføring*. 4. utg. Fagbokforlaget, Bergen.
- Yin, Robert K. (2003): *Case study research: design and methods*. 3. utg. SAGE publications, California.

Artikler

- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1992): *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*. (I: *Harvard Business Review*, January-February, s. 70-79)
 - Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996): *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. (I: *Harvard Business Review*, January-February)
 - Pandey, I. M. (2005): *Balanced Scorecard: Myth and Reality*. (I: *Vikalpa*, Vol. 30, NO 1, January-March, s. 51 – 66)
 - Kaplan, Robert S. (2001): *Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations*. (I: *Nonprofit Management & Leadership*, 11(3), s. 353-370)
- Nørreklit, Hanne et al. (2008): *Pitfalls in Using the Balanced Scorecard*. (I: *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, September-October, s. 65-68)
- Malmi, Teemu (2001): *Balanced scorecards in Finnish companies: a research note*. (I: *Management Accounting Research*, vol. 12, s. 207–220)
 - Nørreklit, H. (2000): *The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions*. (I: *Management Accounting Research* 11(1), s. 65-88)
 - Bukh, Per Nikolaj og Teemu Malmi (2005): *Re-examing The Cause-and-effect Principle of The Balanced Scorecard*.

Nettsider

- Slotterøy, Ørjan et al. Artikkelsamling om balansert målstyring fra PricewaterhouseCooper. Publisert 2005.
<http://www.hin.no/neted/upload/attachment/site/group1/BMS_artikkelsamling.pdf>
(Lastet ned 29. mars 2010)
- Rowe, Jason. Virksomhetsstyring fra Deloitte.
<http://www.deloitte.com/view/no_NO/no/tjenester/utviklingavokonomifunksjonen/virksomhetsstyring/index.htm> (Lastet ned 4. desember 2010)
- Cappelen og Damm. Læreplan for markedsføring og ledelse 2. Sist oppdatert 08.10.2008.
<<http://markedsforingogledelse2.cappelendamm.no/c342406/sammendrag/vis.html?tid=377212>> (Lastet ned 13. november 2010)
- Senter for statlig økonomistyring. Mål- og resultatstyring i staten – en veileder i resultatmåling. Publisert 29. november 2006.
<http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/maal-og-resultatstyring/Veileder%20i%20resultatm%C3%A5ling_net.pdf> (Lastet ned 13. desember 2010)
- Innovasjon Norge. Strategisk kompetanseutvikling – analyseverktøy (vedlegg 1).
<http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:GX-mXLr1gxEJ:www.innovasjon norge.no/Fylker_fs/Nordland/Vedlegg%25201%2520Strategisk%2520kompetanseutvikling%2520%2520-%2520analyseverkt%25C3%25B8y.doc+kritiske+suksessfaktorer+omr%C3%A5der+som+har+stor+strategisk+betydning+i+forhold+til+bedriftens+forretningsid%C3%A9+og+bedriftens+visjon.&hl=no&gl=no&pid=bl&srcid=ADGEESihLutDA1gM2FfxB8fL-TRIK3JX5qZwKoLZDG7HU_X0Y-REzKDIM6B8wxKH1CN2Y1HCuRZ1_vJNBWxloiANGVmqFmps-G3TNS7nAwc7Uie4I8v26PsZywwcFOpp7FBt6-3S6aTm&sig=AHIEtbSKB24uoOgGxuwP7KtC52QG-SYy7w> (Lastet ned 14.

desember 2010)

- Linnea rådgivning. Balansert målstyring – perspektivene.
<<http://www.linnearad.no/strategi/balansert-maalstyring/hva-er-balansert-maalstyring/3-perspektivene.html>> (Lastet ned 14. desember 2010)'
- Linnea rådgivning. Oppland fylkeskommune – case organisasjon.
<<http://www.linnearad.no/strategi/balansert-maalstyring/balanced-scorecard-og-merverdi/oppland-fylkeskommune-case-organisasjon.html>> (Lastet ned 15. desember 2010)
- Utdanningsdirektoratet. Skoleporten. <www.skoleporten.no> (Lastet ned 16. desember 2010)
- Sør-Trøndelag fylkeskommune. Økonomiavdelinga – hva gjør avdelinga?
<http://www.stfk.no/no/Om_fylkeskommunen/Administrative_enheter/Plan-og_styringsavdelinga/> (Lastet ned 16. desember 2010)

Dokumenter fra Sogn og Fjordane fylkeskommune

- Gjennomgående styrings- og rapporteringssystem for Sogn og Fjordane fylkeskommune – ein forstudie basert på prinsippa i balansert målstyring (2004). Sogn og Fjordane fylkeskommune, Leikanger.
- Fylkestingssak 56/04 – gjennomgående styrings- og rapporteringssystem. Godkjenning av overordna målekart (2004). Saksbehandler Bjørn Birger Bremer. Sogn og Fjordane fylkeskommune, Leikanger.
- Fylkestingssak 3/08 – Forvaltningsrevisjon – balansert målstyring (2008). Saksbehandler Bente Johnsen Rygg. Sogn og Fjordane fylkeskommune, Leikanger.
- Mål – og strategidokument for videregående opplæring ”rom for alle – syn for den enkelte” 2008-2012 (2008). Vedtatt av fylkestinget i fylkestingssak 4/08. Saksbehandlere Siri Merete Nedland og Ole Inge Gjerald. Sogn og Fjordane

fylkeskommune, Leikanger.

- Budsjett 2010 – økonomiplan 2010-2013 (2009). Vedtatt av fylkestinget i fylkestingssak 75/09. Saksbehandler Eli Nes Killingrød. Sogn og Fjordane fylkeskommune, Leikanger.

Dokumenter fra Sør-Trøndelag fylkeskommune

- Fylkestingssak 101/03 – Strategiplan 2003-2007 med årsbudsjett for 2004 (2003). Saksbehandler Einar Ulfseth. Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim.
- Sak 64/03 i kontrollutvalget – foranalyse om forvaltningsprosjektet økonomisk styring (2003). Saksbehandler Terje Berg. Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim.
- Fylkestingssak 14/05 – Årshjulet 2005 og videreutvikling av BMS (2005). Saksbehandler Hege Lid. Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim.
- Fylkestingssak 13/05 – Forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Økonomistyring i Sør-Trøndelag fylkeskommune” (2005). Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim.
- BMS-håndbok for Sør-Trøndelag fylkeskommune – versjon 2. Utgitt 11.12.2006. Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim.
- Strategiplan 2010-2013 med budsjett for 2010 (2009). Vedtatt i fylkestinget i fylkestingssak 113/09. Saksbehandler Einar Ulfseth. Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim.

Statlige rapporter/stortingemeldinger

- Gulbrandsen, Bjørn og Tore Vegard Hansen (2001): Balansert målstyring i offentlig sektor. Statskonsult, Oslo. (Statskonsult rapport, 2001:23)

- Stortingsmelding 31 (2001): Kommune, fylkes og stat – en bedre oppgavefordeling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo
- Dag Stokland, redaktør (2002): Resultat og dialog: Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Kjell Ove Johansen, ansvarlig prosjektleder (2004): Resultatleing – Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Kjell A. Værnor, ansvarlig prosjektleder (2007): Resultatledelse for lokalpolitikere. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Figur- og tabelliste

Figurliste

Figur 1: Analyse av problemstilling 1.....	4
Figur 2: Oppbygging av balansert målstyring.....	13
Figur 3: Balansert målstyring som strategisk styringsverktøy.....	18
Figur 4: Balansert målstyring i offentlig og ideell sektor.....	19
Figur 5: Analyse av problemstilling 1.....	27
Figur 6: Analyse av problemstilling 1.....	31

Tabelliste

Tabell 1: Case designstrategier.....	25
Tabell 2: Strategiske mål i videregående opplæring i Sør-Trøndelag fylkeskommune.....	47

Vedlegg

Følgende vedlegg ligger ved oppgaven i denne rekkefølgen:

1. Undersøkelse av fylkeskommunenes bruk av BMS i videregående opplæring
2. Intervjuguide – siste oppdatering 260910
3. Målekart for videregående opplæring i Sogn og Fjordane fylkeskommune for 2010
4. Årshjulet for 2010 i Sør-Trøndelag fylkeskommune
5. Styringskort for videregående opplæring i Sør-Trøndelag fylkeskommune for 2010

Vedlegg 1: Undersøkelse om bruk av balansert målstyring

Fylke	Bruker?	Kommentar i svarmail
Finnmark	Nei	Nei, Finnmark fylkeskommune har ikke tatt i bruk balansert målstyring.
Nord-Trøndelag	Nei	Vi har ikke brukt balansert målstyring i utdanningssektoren i vårt fylke.
Sør-Trøndelag	Ja	Ref. veileder utgitt av kommunal og regionaldepartementet i 2002.
Møre og Romsdal	Nei	Vi er i stor grad målstyrte, men ikke etter konseptet "balansert målstyring".
Sogn og Fjordane	Ja	Sogn og fjordane fylkeskommune nyttar BMS i heile organisasjonen og særleg i vidaregåande opplæring.
Rogaland	Nei	Vi bruker ikke balansert målstyring.
Aust-Agder	Nei	Aust-Agder fylkeskommune bruker ikke balansert målstyring i dag
Telemark	Fra høsten 2010	Ref. kontakt med ansatte i Telemark fylkeskommune
Buskerud	Nei	Vi kan ikke si at vi bruker balansert målstyring pr i dag.
Østfold	Nei	I Østfold bruker vi ikke balansert målstyring. Vi har i stedet utviklet et eget styringssystem som du finner hvis du går inn på vår internettside. Dette systemet har noen av de samme kjennetegn som BMS, men er altså ikke et fullt utviklet BMS. Vår fylkesrevisjon arbeider for tiden med et forvaltningsrevisjonsprosjekt der vårt styringssystem vurderes opp mot BMS. Resultatet av dette arbeidet antar jeg er ferdig om noen måneder og vil antakelig være offentlig tilgjengelig da.
Hedmark	Ja, fra høsten 2009	Vi i Hedmark fylkeskommune er i en tidlig fase ved innføringen av mål og resultatstyring. Det vil si at vi har jobbet med utvikling/valg av indikatorer og har i høst for første gang tatt dette ut til skolene. Til sommeren vil vi ha skaffet oss noen erfaringer på dette feltet. Med andre ord er vi nok ikke kommet langt nok for at dette kan være av interessant i din masteroppgave.

Troms, Nordland, Sør-Trøndelag, Hordaland, Vest-Agder, Oslo, Akershus og Oppland svarte ikke på henvendelsen. Sør-Trøndelag deltok i den nasjonale veilederen fra KRD "resultat og dialog" som ble utgitt i 2002, på nettsidene på fylket kom det klart fram at de bruker BMS. Telemark fylkeskommune var jeg i direkte kontakt med.

Vedlegg 2: Spørreskjema – balansert målstyring i videregående opplæring

Tema 1: Bakgrunn/målsetning ved innføring av balansert målstyring

1. Når ble balansert målstyring innført?
2. Hva var bakgrunnen for at dere tok i bruk balansert målstyring? Var dette noe som var initiert politisk eller av administrasjonen?
3. Ble balansert målstyring innført i hele organisasjonen?
4. Hvis nei, hvilke områder innførte det først?
5. Hvilke målsetninger hadde en for innføring av balansert målstyring?
6. Hvordan ble disse målsetningene forankret i organisasjonen?

Tema 2: Balansert målstyring i organisasjonen (videregående opplæring)

7. Hvordan vil du beskrive deres versjon av balansert målstyring?
8. Har dere lagt til egne perspektiver i systemet?
9. Er det tatt spesielle hensyn i forhold til at dette er offentlig sektor?
10. I forhold til videregående opplæring, ble det satt egne målsetninger for innføringen her?
11. I den daglige gjennomføringen, hvilket nivå innenfor videregående opplæring har ansvaret for oppfølgingen av balansert målstyring?
12. Hvordan er balansert målstyring integrert med andre styringsverktøy som budsjett i organisasjonen?
13. Blir balansert målstyring brukt i evalueringen av de ansatte?
14. Hvordan følger en opp resultatene som kommer fram av målingene i systemet? Eksempelvis settes det i gang tiltak hvis resultatene er dårligere enn forventa?
15. Oppfatter du balansert målstyring i deres organisasjon som et overordnet styringsverktøy?
16. Hvis nei, hvorfor ikke?

Tema 3: Implementeringen

17. Hvor lang tid ble det satt av til å gjennomføre implementeringen av systemet?
18. Nådde en fristen for innføring?
19. Ble det benyttet ekstra ressurser til endringsledelse og ekstra oppfølging av de ansatte for å sikre at de ansatte forsto betydningen av styringsverktøyet og hvordan styringsverktøyet ville påvirke deres hverdag?
20. Ble det gjort endringer av systemet underveis i implementeringsfasen?
21. I ettertid, er det noe i implementeringsfasen som kunne vært gjort annerledes?

Tema 4: Erfaringer

22. Hva har dere oppnådd ved innføring av balansert målstyring?
23. Mener du at målsetningene ved innføringen av balansert målstyring er nådd?
24. Hvilke styrker har deres versjon av balansert målstyring?
25. Hvilke svakheter har deres versjon av balansert målstyring?
26. Mener du systemet dere bruker med balansert målstyring i dag har forbedringspunkter? Hvis ja, hvilke?

Tema 5: Suksesskriterier for innføring

27. Er det spesielle hensyn en må ta når en innfører balansert målstyring i offentlig sektor?
28. Hvis du skulle gi et tips til andre fylkeskommuner som ønsker å innføre balansert målstyring i videregående opplæring – hva ville det være?
29. Er det etter din mening noen suksesskriterier som må være på plass for at balansert målstyring skal fungere?

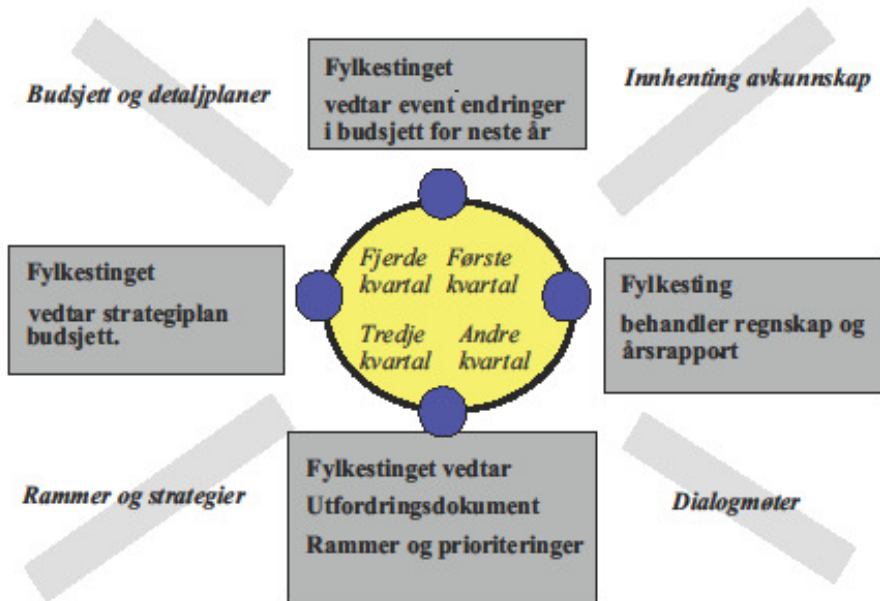
Vedlegg 3: Målekart for videregående opplæring i Sogn og Fjordane fylkeskommune for 2010

Strategiske fokusområde (utvalgte område med et særskilt stor merkegrad i organisasjonen for å sikre måloppnåing)	Kritiske suksessfaktorer (Øya som må til for å lukkast innføre kvart av det valde fokusområda)	Måleindikatorer (er en målbar aktivitet som fortel oss i kor stor grad vi lukkast)	Ambisjonsnivå (ønska resultat og definert minimumsresultat)
Tenesteproduksjon/ brukt perspektivet (T)	T1: Samarbeid om opplæringsstilbudet i regionane	T1-1: Opplevd nytte av samarbeidet mellom skolane i regionen T1-2: Tilbod om fjernundervisning	T1-1.1: Gjennomsnitt i regionane >4,5 (skala 1-6) T1-2.1: Tal tilbod >1
	T2: Læringsstilje	T2-1: Tilpassa opplæring T2-2: Trivsel T2-3: Læring T2-4: Hybelbusarar på Vg1	T2-1.1: "Grøn skåre" T2-2.1: "Grøn skåre" T2-3.1: "Grøn skåre" T2-4.1: Færrest mogleg frivillige hybelbusarar
	T3: Læringsutbytte	T3-1: Karakternivå T3-2: Standpunktarakter og eksamenresultat	T3-1.1: Høgd gjennomsnitt T3-2.1: Bette samsvar mellom resultata
	T4: Yrkes- og studierettleing	T4-1: Fråtal grunna feilval T4-2: Opplevd kvalitet på rettleinga T4-3: Gjennomføring	T4-1.1: Redusere del elevar som oppgir feilval som årsak til avbrøt T4-2.1: "Grøn skåre" T4-3.1: Innan 2012 skal 80% fullføre opplæringa på normal tid
	T5: Elev- og lærlingmedverknad	T5-1: Elev- og lærlingmedverknad i råd og utval T5-2: Elev- og lærlingmedverknad i planleggjing, gjennomføring og vurdering av opplæringa	T5-1.1: "Grøn skåre" T5-2.1: "Grøn skåre"
	Regional utviklingsfaktor (R)	R1: Opplæringsstilbudet er sett i sammenheng med offentleg og privat verksemd sine behov	R1-1: Samsvar mellom tilgangen til lærplassar og tal lærlingar
R2: Systematisk og forpliktande samarbeid mellom videregående skule og næringslivet		R2-1: Partnerskapsavtalar	R2-1.1: 8-ytlevardi >4,5 (skala 1-6)
R3: Skulane er lokale/regionale ressursentre og pårivarar samarbeid med lokalstatut og næringsliv		R3-1: Lokalt næringsliv nyttar skulane i si kompetanseheving R3-2: Tilbud om fjernundervisning til lokalt næringsliv	R3-1.1: Hølyparten av skulane skal gjennomføre minst 10 kurs R3-2.1: Tal kurs gjevne som fjernundervisning utgjør 20% av totalen

Vedlegg 4: Årshjulet for Sør-Trøndelag fylkeskommune for 2010

Planprosessen

Strategiplanen er som kjent en integrert del av det helhetlige styringssystemet Balansert Målstyring (BMS), og vi har nå flere års erfaring med bl a "årshjulet" som grunnlag for fastlegging av hovedaktivitetene knyttet til planprosessen:



Strategiplanprosessen slik den er lagt opp i dag kan kort beskrives slik:

- Planprosessen starter i administrasjonen i februar/mars med vurdering av rapporter/erfaringstall/regnskap og klarlegging av det foreløpige plangrunnlaget.
- I april starter arbeidet med utfordringsdokumentet, som skal beskrive hvilket handlingsrom fylkeskommunen har og hvilke utfordringer og muligheter for valg fylkestinget har for den kommende planperioden.
- I den innledende del av den administrative prosessen har det bl a vært lagt opp til en dialog med kommuner og andre viktige samarbeidspartnere.
- Det politiske arbeidet i komiteene og fylkestinget med dette dokumentet fører fram til vedtak (i juni) om rammer og forutsetninger.
- Fylkestingets vedtak danner så grunnlag og føringer for det avsluttende administrative arbeidet fram mot fylkestingets endelige strategiplanvedtak i oktober/desember.

Vedlegg 5: Styringskort for videregående opplæring i Sør-Trøndelag fylkeskommune for 2010



Ar: _____ Periode: _____ Enhet: _____

Styrings- perspektiv	KSP	ID	Måleindikator	Resultat	Må- oppløst	Må	Nedre grense	Forrige måling	Resultat STFK	Vurdering/Tiltak	
Elever	God læringstje	01.1	Motivasjon			3,8	3,5				
		01.2	Tilsted			4,2	4,1				
		01.3	Mobbning			5,0	5,0				
		01.4	Arbeidss			3,8	2,8				
		01.5	Fysisk berednings			3,3	2,8				
		01.6	Fravær								
		01.7	Skolebrudd								
	Tilpasset opplæring	02.1	Eleverutvikling				3,8	2,8			
		02.2	Vilkaering og vurdering				3,4	3,1			
		02.3	Tilpassing				3,7	3,5			
	Læringstjeneste	03.1	Karakterutfordring				4,0	3,5			
		03.2	Karakterutfordring				3,8	3,3			
		03.3	Skolearbeid								
03.4		Gjennomføring innen 5 år									
Se i Trøndelag Fylkeskommune om denne	03.1	Gjennomføring tilskil for å styrke STFKs rolle									
Regionale utfordring	Skolen skal være en ressurs i næringslivet	R1.1	Metoder for skole - nærings								
		R1.1	Utplasseringer i bedrift								
	Samarbeid skole - samfunn- og næringsliv	R2.2	Ungdomsbedrifter								
		R2.3	Samarbeid								
Påvirkning på deltakermiljø	R2.1	Påvirkning på deltakermiljø									
Interne prosesser	Godt, trygge og helhetlige systemer	I1.1	Systemer			4,2	3,3				
		I1.1	Ansvar og delegering			4,2	3,3				
	Klare ansvarforhold og optimal deltagelse	I2.1	Læringsmiljø			100 %	80 %				
		I2.2	Læringsmiljø								
	Læringsrelasjon	I3.1	Motivasjon				4,2	3,3			
		I3.2	Mobbning				5,0	5,0			
		I3.3	Eleverutvikling				3,8	2,8			
I3.4		Vilkaering og vurdering				4,2	3,3				
Økonomi	Samarbeid mellom skole og næringsliv, profesjonsutdanning og nasjonale budjettering	01.1	Avviksrapportering og budjettering			0	0				
	Effektiv tjenesteproduksjon	02.1	Kostnad pr elev			Læringskostnad +5%	0				
Medarbeidere, læring og formidler	Godt og aktivt lederskap på alle nivå	L1.1	Læringsledelse			4,2	3,3				
		L1.2	Tydelig ledelse			4,2	3,8				
	God fysisk og medmenneskelig arbeidsmiljø	L2.1	Sjefstevne				5,2 %	8,0 %			
		L2.2	Fysisk arbeidsmiljø				4,2	3,8			
		L2.3	Fysisk arbeidsmiljø				4,2	3,8			
		L2.4	HMS Opplæring								
	Samhandling, medvirkning og medbestemmelse	L3.1	Medbestemmelse				4,2	3,3			
		L3.2	Kollektiv samarbeid				4,2	3,8			
	Ansatte kompetanse	L4.1a	Faglig utforming				4,2	3,3			
		L4.1b	Læring og faglig utvikling				4,2	3,3			
L4.2		Digital kompetanse				4,2	3,8				
L4.3	Metodisk kompetanse				4,2	3,8					