



Balansert målstyring i Bergen kommune

*En kvalitativ eksplorerende studie om bruk av balansert
målstrying i Bergen kommune*

Rikke Toska Oppedal og Anne Karen Øvredal Mellingen

Veileder: Iver Bragelien

Masterutredning i hovedprofilen økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Det har skjedd store endringer i offentlig sektor i senere tid. Ny offentlig styring (*New Public Management*) er en reformbølge hvor man har brukt styringsprinsipper fra privat sektor for å effektivisere og forbedre kvaliteten på tjenestene. Balansert målstyring er en del av denne reformen. Det er et flerdimensjonalt styringsverktøy som skal koble den langsiktige strategien til daglig drift i kommunen.

Bergen kommune vedtok at de skulle ta i bruk elementer fra balansert målstyring i 2003, og i denne masterutredningen har vi sett på hvordan balansert målstyring brukes i kommunen, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer som er knyttet til implementeringen av styringsverktøyet. Det finnes lite forskning om balansert målstyring i norske kommuner, og vi ser et særlig behov for en studie hvor man tar for seg én kommune for å få dypere innsikt i hvordan balansert målstyring brukes der.

I utredningen har vi brukt en kvalitativ eksplorerende metode for å belyse forskningstemaet. Studiens empiriske grunnlag er basert på 17 dybdeintervjuer med ledere i Bergen kommune, både på administrativt nivå og tjenestenivå. Basert på dette utvalget har vi fått et helhetlig bilde av hvordan Bergen kommune bruker balansert målstyring i dag og hvilke utfordringer og suksessfaktorer som foreligger ved implementeringen i ulike byrådsavdelinger. Vi har knyttet funnene våre til eksisterende teori om balansert målstyring generelt og balansert målstyring i offentlig sektor spesielt.

Funnene våre viser at balansert målstyring brukes i ulik grad i byrådsavdelingene, og det er utfordringer knyttet til utforming av mål og måleindikatorer, forankring hos toppledelsen, politisk styreform, iverksetting av strategi og mangler i datasystemet kommunen benytter. Studien avdekker også at balansert målstyring er best implementert på tjenestenivå, men noen steder kun brukes som et rapporteringsverktøy. Det synes viktig for suksess at implementeringen tilpasset egen kontekst. De som har et godt utviklet styringskort får et større eierskap til styringsverktøyet, og de bruker det mer aktivt.

Vi konkluderer med at Bergen kommune må tilpasse BMS-modellen ytterligere. Kommunen er stor og vi tror at mange av utfordringene kan løses med å dele den opp i mindre selvstendige enheter. På den måten er det lettere å forankre styringssystemet, implementere strategi og utforme gode mål og måleindikatorer.

Forord

Denne masterutredningen er skrevet som en del av masterstudiet i økonomisk styring ved Norges Handelshøyskole. Vi ønsket å se nærmere på bruk av styringsverktøy i offentlig sektor, og da spesielt balansert målstyring. Selv om det som brukes i mange kommuner, foreligger relativt lite forskning på området.

Vi vil rette en stor takk til de som har bidratt, oppmuntret og motivert oss gjennom semesteret. Først og fremst ønsker vi å takke vår veileder, Iver Bragelien, for å gi oss raske, gode og presise innspill gjennom hele skriveprosessen. Vi er sikker på at hans råd har bidratt til økt kvalitet på avhandlingen. Videre vil vi rette en stor takk til Bergen kommune og spesielt Ingvild Kvilekval, Kristopher Ivan Straus og intervjuobjektene som har deltatt i studien. De har bidratt til en verdifull datainnsamling gjennom deres erfaring og kunnskap om bruken av balansert målstyring i kommunen.

Til slutt vil vi også takke hverandre for et godt og produktivt samarbeid. Å skrive oppgave har vært en lærerik, underholdende og givende prosess.

Bergen, 19. desember 2017

Rikke Toska Oppedal

Anne Karen Øvredal Mellingen

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	14
1.1 Bakgrunn	14
1.2 Casekommune og problemstilling	15
1.3 Avgrensning og nytteverdi	15
1.4 Oppgavens oppbygging	16
2. Teoretisk rammeverk og tidligere forskning	17
2.1 Balansert målstyring	17
2.2 Hovedelementene i BMS-modellen	18
De fire styringsperspektivene	18
2.3 Utvikling av BMS-konseptet og typologier	21
Utvikling av BMS-konseptet	21
Typologier av BMS-bruk	22
2.4 Kritikk av balansert målstyring	23
Årsak-virkningssammenhenger	23
Top-down implementering	24
Retorikk	24
Hindring av innovasjon og læring i organisasjonen	24
Ledelsesmote og produkt i ny innpakning	25
2.5 Balansert målstyring i offentlig sektor	25
Implementering og tilpasning av BMS i kommuner	26
Fordeler ved å implementere BMS i offentlig sektor	28
2.6 Suksessfaktorer og utfordringer ved bruk av BMS	30
Riktig tilpasning av BMS-modellen	30
Forankring	31
Mål og måleindikatorer	31
Benchmarking	34
Rapportering og styring	34
Data- og informasjonssystemer	34
Opplæring	35
Strategi til handling	35
2.7 Oppsummering	35
3. Bergen kommune	36
3.1 Organisering	36
3.2 Balansert målstyring i Bergen kommune	37

Bakgrunn for innføring av BMS	37
Organisering og tilpasning av BMS-modellen.....	38
3.3 Oppsummering	41
4. Metodisk tilnærming.....	42
4.1 Forskningsdesign.....	42
Casestudie	42
Forskningsmetode	43
4.2 Valg av enheter og intervjuobjekter	43
Tilgang til data og forarbeid.....	43
Utvalg.....	44
4.3 Intervjuene.....	45
Datainnsamling	45
Utarbeidelse av intervjuguide	46
Intervjuprosessen.....	47
4.4 Analyse av data	49
Transkribering og klassifisering av data	49
4.5 Evaluering av metode.....	50
Reliabilitet.....	50
Validitet.....	51
4.6 Etske hensyn	52
4.7 Oppsummering	52
5. Presentasjon av funn.....	54
5.2 Byrådsavdeling A - nivå 1.1, tre informanter.....	55
Forankring.....	55
Mål og indikatorer.....	57
Styring eller rapportering?	60
Nytte.....	62
Corporater	64
Opplæring.....	66
Engasjement	68
Tilpasning av BMS-modellen	69
Benchmarking	70
Strategi til handling.....	71
Rangering av BMS.....	72
5.3 Byrådsavdeling A - nivå 1.2, tre informanter.....	73
Forankring.....	73

Mål og måleindikatorer	75
Styring eller rapportering?	77
Nytte	78
Corporater	80
Opplæring	81
Engasjement	82
Tilpasning av BMS-modellen	83
Benchmarking	84
Strategi til handling	84
Rangering av BMS	85
<i>5.4 Byrådsavdeling A - nivå 2, én informant.....</i>	<i>85</i>
Forankring	85
Mål og indikatorer	86
Styring eller rapportering?	87
Nytte	87
Corporater	88
Opplæring	88
Engasjement	89
Tilpasning av BMS-modellen	89
Benchmarking	89
Strategi til handling	90
Rangering av BMS	90
<i>5.5 Byrådsavdeling B - nivå 1, tre informanter.....</i>	<i>90</i>
Forankring	90
Mål og måleindikatorer	92
Styring eller rapportering?	95
Nytte	96
Corporater	97
Opplæring	98
Engasjement	100
Tilpasning av BMS-modellen	101
Benchmarking	102
Strategi til handling	103
Rangering av BMS	104
<i>5.6 Byrådsavdeling B, nivå 2.....</i>	<i>104</i>
Forankring	104
Mål og måleindikatorer	105

Styring eller rapportering?	106
Nytte	107
Corporater	108
Opplæring	109
Engasjement	110
Tilpasning av BMS-modellen	110
Benchmarking	110
Strategi til handling	111
Rangering av BMS	111
5.7 Byrådsavdeling C - nivå 1, én respondent.....	111
Forankring	111
Mål og indikatorer	112
Styring eller rapportering?	113
Nytte	114
Corporater	114
Opplæring	115
Engasjement	115
Tilpasning av BMS-modellen	115
Benchmarking	116
Strategi til handling	116
Rangering av BMS	116
5.8 Byrådsavdeling C - nivå 2, fire informanter	117
Forankring	117
Mål og indikatorer	118
Styring eller rapportering?	122
Nytte	123
Corporater	124
Opplæring	126
Tilpasning av BMS-modellen	127
Engasjement	128
Benchmarking	129
Strategi til handling	130
Rangering av BMS	131
5.9 Oppsummering	131
6. Drøfting	132
6.1 Forankring.....	132

6.2	<i>Mål og indikatorer</i>	136
6.3	<i>Styring eller rapportering?</i>	140
6.4	<i>Nytte</i>	143
6.5	<i>Data- og informasjonssystemer</i>	146
6.6	<i>Opplæring</i>	148
6.7	<i>Tilpasning av BMS-modellen</i>	151
6.8	<i>Benchmarking</i>	154
6.9	<i>Strategi til handling</i>	157
6.10	<i>Rangering</i>	159
6.11	<i>Eksisterende empiri</i>	162
6.12	<i>Oppsummering</i>	163
7.	Konklusjon	164
7.2	<i>Forslag til videre forskning</i>	168
7.3	<i>Begrensninger ved studien</i>	168
	Litteraturliste	170
8.	Vedlegg	177
8.1	<i>Godkjenning fra Personvernombudet</i>	177
8.2	<i>Informasjonsskriv til informanter</i>	180
8.3	<i>Samtykke til deltagelse i studie</i>	181
8.4	<i>Intervjuguide</i>	182

Figurliste

Figur 1: De fire styringsperspektivene i BMS-modellen til Kaplan og Norton.....	18
Figur 2: Utviklingen av BMS-konseptet.....	22
Figur 3: Eksempel på styringsperspektiver i offentlig sektor	28
Figur 4: Organisasjonskart over Bergen kommune	36

Tabelloversikt

<i>Tabell 1: Skjematisk oversikt over klassifiseringene av BMS-bruk</i>	<i>23</i>
<i>Tabell 2: Suksessfaktorer og utfordringer funnet i studier av BMS i offentlig sektor</i>	<i>30</i>
<i>Tabell 3: Oversikt over oppgavefordeling i forbindelse med BMS.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabell 4: Kjennetegn ved informantene</i>	<i>45</i>
<i>Tabell 5: Oversikt over intervjuobjektene.....</i>	<i>45</i>
<i>Tabell 6: Oversikt over intervjuene</i>	<i>49</i>
<i>Tabell 7: Oversikt over tema.....</i>	<i>54</i>
<i>Tabell 8: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	<i>57</i>
<i>Tabell 9: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	<i>60</i>
<i>Tabell 10: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	<i>62</i>
<i>Tabell 11: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	<i>64</i>
<i>Tabell 12: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	<i>66</i>
<i>Tabell 13: Oppsummering Opplæring: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	<i>67</i>
<i>Tabell 14: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling A – nivå 1.1.....</i>	<i>69</i>

<i>Tabell 15: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	70
<i>Tabell 16: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	71
<i>Tabell 17: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	72
<i>Tabell 18: Rangering av BMS: Byrådsavdeling A – nivå 1.1</i>	72
<i>Tabell 19: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	75
<i>Tabell 20: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	77
<i>Tabell 21: Oppsummering styring og rapportering: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	78
<i>Tabell 22: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	80
<i>Tabell 23: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	81
<i>Tabell 24: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	82
<i>Tabell 25: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	83
<i>Tabell 26: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	84
<i>Tabell 27: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	85
<i>Tabell 28: Rangering av BMS: Byrådsavdeling A – nivå 1.2</i>	85
<i>Tabell 29: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	86
<i>Tabell 30: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	86
<i>Tabell 31: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	87
<i>Tabell 32: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	88
<i>Tabell 33: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	88
<i>Tabell 34: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	89
<i>Tabell 35: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	89

<i>Tabell 36: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	90
<i>Tabell 37: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	90
<i>Tabell 38: Rangering av BMS: Byrådsavdeling A – nivå 2</i>	90
<i>Tabell 39: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	92
<i>Tabell 40: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	94
<i>Tabell 41: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	95
<i>Tabell 42: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	97
<i>Tabell 43: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	98
<i>Tabell 44: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	100
<i>Tabell 45: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	101
<i>Tabell 46: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	102
<i>Tabell 47: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	103
<i>Tabell 48: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	103
<i>Tabell 49: Rangering av BMS: Byrådsavdeling B – nivå 1</i>	104
<i>Tabell 50: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	104
<i>Tabell 51: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	106
<i>Tabell 52: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	107
<i>Tabell 53: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	108
<i>Tabell 54: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	109
<i>Tabell 55: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	109
<i>Tabell 56: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	110

<i>Tabell 57: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	111
<i>Tabell 58: Rangering av BMS: Byrådsavdeling B – nivå 2</i>	111
<i>Tabell 59: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	112
<i>Tabell 60: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	113
<i>Tabell 61: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	113
<i>Tabell 62: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	114
<i>Tabell 63: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	115
<i>Tabell 64: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	115
<i>Tabell 65: Oppsummering tilpasning av BMS: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	116
<i>Tabell 66: Rangering av BMS: Byrådsavdeling C – nivå 1</i>	116
<i>Tabell 67: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	118
<i>Tabell 68: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	121
<i>Tabell 69: Oppsummering rapportering eller styring: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	123
<i>Tabell 70: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	124
<i>Tabell 71: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	125
<i>Tabell 72: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	126
<i>Tabell 73: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	127
<i>Tabell 74: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	128
<i>Tabell 75: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	130
<i>Tabell 76: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	131
<i>Tabell 77: Rangering av BMS: Byrådsavdeling C – nivå 2</i>	131

<i>Tabell 78: Hovedfunn forankring nivå 1</i>	133
<i>Tabell 79: Hovedfunn forankring nivå 2</i>	133
<i>Tabell 80: Hovedfunn mål og måleindikatorer nivå 1</i>	136
<i>Tabell 81: Hovedfunn mål og måleindikatorer nivå 2</i>	137
<i>Tabell 82: Hovedfunn styring eller rapportering nivå 1</i>	141
<i>Tabell 83: Hovedfunn styring eller rapportering nivå 2</i>	141
<i>Tabell 84: Hovedfunn nytte nivå 1</i>	144
<i>Tabell 85: Hovedfunn nytte nivå 2</i>	144
<i>Tabell 86: Hovedfunn data- og informasjonssystemer nivå 1</i>	146
<i>Tabell 87: Hovedfunn data- og informasjonssystemer nivå 2</i>	147
<i>Tabell 88: Hovedfunn opplæring nivå 1</i>	149
<i>Tabell 89: Hovedfunn opplæring nivå 2</i>	149
<i>Tabell 90: Hovedfunn tilpasning av BMS-modellen nivå 1</i>	152
<i>Tabell 91: Hovedfunn tilpasning av BMS-modellen nivå 2</i>	152
<i>Tabell 92: Hovedfunn tilpasning av benchmarking nivå 1</i>	154
<i>Tabell 93: Hovedfunn tilpasning av benchmarking nivå 2</i>	155
<i>Tabell 94: Hovedfunn strategi til handling nivå 1</i>	157
<i>Tabell 95: Hovedfunn strategi til handling nivå 2</i>	158
<i>Tabell 96: Rangering etter nivå</i>	160
<i>Tabell 97: Rangering etter byrådsavdeling</i>	160
<i>Tabell 98: Rangering etter byrådsavdeling og nivå</i>	161

1. Innledning

I dette kapittelet vil vi presentere bakgrunnen for studien vår og problemstilling. Videre vil vi si noe om hvilke avgrensninger vi har gjort, og hvilken nytte vi tror studien kan bidra med. Til slutt vil vi gi en presentasjon av studiens oppbygning.

1.1 Bakgrunn

Ny offentlig styring (*New Public Management*), er en reformbølge i offentlig sektor som startet på 1980-tallet. Bakgrunnen for denne reformen var at offentlig sektor var for byråkratisk. Ved å bruke styringsprinsipper fra privat sektor skulle man effektivisere og forbedre kvaliteten på tjenestene. Ny offentlig styring stilte krav til fleksibilitet, effektivitet, omstillingsevne, service og bedre ressursutnyttelse fra myndighetene og brukerne av offentlige tjenester (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009; Bolívar, Hernández, & Rodríguez, 2010; Yetano, 2009). For å møte disse kravene var det behov for å planlegge, kontrollere og rapportere på prestasjoner. Balansert målstyring (BMS) er et flerdimensjonalt styringssystem som skal koble den langsiktige strategien i organisasjonen til daglig drift og i dag er det blitt et akseptert og utbredt styrings- og ledelsesverktøy i offentlig sektor rundt om i verden (Bolívar et al., 2010). Over halvparten av norske kommuner benytter BMS som sitt styringsverktøy, og det er enda flere som planlegger å innføre det (Fallan, Olsen, Daleq, & Hobbøl, 2015).

Det er forsket mye på bruk av BMS i privat sektor, men det er gjort mindre omfattende forskning om BMS i offentlig sektor (Dreveton, 2013; Hoque, 2014). De studiene som foreligger har vist at offentlige enheter kan ha stor nytte av å bruke av BMS, men at det også er mange utfordringer knyttet til implementeringen av styringsverktøyet. De fleste studiene har fokusert på implementeringsprosessen (Dreveton, 2013; Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012), utfordringer og suksessfaktorer knyttet til implementering av BMS (Bigliardi et al., 2011; McAdam & Walker, 2003; Northcott & Taulapapa, 2012; Bolívar et al., 2010; Sujatha et al., 2007; Yetano, 2009) og noen få studier har sett på hvilke effekter bruk av BMS i kommunal sektor gir (Funck & Larsson, 2013; Fältholm & Nilsson, 2010; Greatbanks & Tapp, 2007). Det er spesielt få studier som ser på bruken av BMS i norske

kommuner (Fallan et al., 2015), men man finner noen masteravhandlinger (Azizi & Rushiti, 2014; Magnussen, 2016; Møller-Pettersen & Thorud, 2014). Til tross for at over halvparten av norske kommuner bruker BMS, foreligger det svært få studier som går inn i én enkelt kommune og ser på hvordan de bruker og tilpasser BMS-modellen (Ludvigsen, Pegg og Vasset, 2014; Løvbak, 2014). Bruk og tilpasning av BMS i en norsk kommune vil derfor utgjøre studiens empiriske kontekst, siden det virker å være et forskningsgap på dette området.

1.2 Casekommune og problemstilling

Gjennom denne studien ønsker vi å avdekke hvordan BMS brukes og tilpasses i norske kommuner. Vi har valgt Bergen kommune som caseobjekt. Det er en stor kommune som tilbyr et vidt spekter av tjenester til sine brukere kommune og de har brukt BMS over en lengre periode. Kommunen vedtok å bruke BMS som styringverktøy januar 2003, og de har siden den gang tatt i bruk styringsverktøyet i forskjellige enheter på ulike tidspunkt. Med utgangspunkt i dette har vi kommet frem til følgende problemstilling:

Hvordan brukes balansert målstyring i Bergen kommune, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer er knyttet til implementeringen av styringsverktøyet?

1.3 Avgrensning og nytteverdi

Studien vår er avgrenset til bruken av BMS i Bergen kommune. Studiens empiriske data er innhentet i tidsrommet august til november 2017 og omfatter tre byrådsavdelinger i Bergen kommune. I oppgaven er informantene og byrådsavdelingene anonymisert for å beskytte den

enkeltes personvern og for å sikre mer ærlige svar fra informantene. Kommunen har selv valgt ut hvilke byrådsavdelinger som skal inkluderes i studien.

Vi håper at studien vår vil være nyttig for Bergen kommune. Vi ønsker å gi dem en oversikt over hvordan BMS brukes i ulike deler av organisasjonen, og konkretisere hvilke utfordringer suksessfaktorer som er knyttet til implementeringsprosessen de har hatt. I tillegg vil vi komme med forslag til tiltak kommunen kan gjøre for å ytterligere tilpasse BMS-modellen til deres kontekst for å ta ut flere potensielle gevinster.

1.4 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 vil vi presentere relevant teori og litteratur. Dette har til hensikt å skape et utgangspunkt for studien og gi innsikt i eksisterende forskning om BMS og bruk av BMS i offentlig sektor. I kapittel 3 tar vi for oss for oss Bergen kommunes oppbygging, bakgrunn for innføring av BMS og tilpasning av BMS-modellen. I kapittel 4 gir vi en oversikt over studiens metodiske tilnærming ved å beskrive forskningsdesign, valg av enheter og intervjuobjekter, samt innsamling og analyse av data. I tillegg vil vi evaluere studiens metode og presentere etiske hensyn. I kapittel 5 vil funnene våre presenteres, strukturert etter temaer informantene har uttalt seg om. I kapittel 6 vil vi diskutere funnene i lys av eksisterende teori og empiri og komme med delkonklusjoner for hvert tema. Til slutt vil vi i kapittel 7 konkludere og svare på problemstillingen og komme med forslag til videre forskning. Vi vil også vise til begrensninger ved studien.

2. Teoretisk rammeverk og tidligere forskning

I dette kapitlet presenteres relevant teori og litteratur som tar for seg balansert målstyring og implementering av balansert målstyring i offentlig sektor. Innledningsvis vil vi presentere forskning relatert til balansert målstyring, utvikling av modellen fra den ble introdusert og frem til i dag og kritikk av modellen. Dette er viktig for å få grunnleggende kunnskap om styringsverktøyet som kan overføres til kommunal kontekst. I andre del av kapitlet går vi nærmere inn på balansert målstyring i offentlig sektor. Her tar vi for oss mye brukte tilpasninger og hvilke gevinster offentlig sektor kan ta ut ved å innføre balansert målstyring. Avslutningsvis vil vi gå nærmere inn på suksessfaktorer og utfordringer knyttet til å implementere balansert målstyring i offentlig sektor.

2.1 Balansert målstyring

Balansert målstyring (BMS) ble introdusert av Robert Kaplan og David Norton i 1992 som svar på de svakheter som hadde blitt identifisert ved tradisjonell styring (Hoque, 2014). De hevdet at tradisjonelle økonomiske styringsparametere ikke ga tilstrekkelig informasjon, og BMS ble presentert som et flerdimensjonalt målesystem som kombinerte finansielle og ikke-finansielle prestasjonsmål. På den måten skulle det gi ledere et bedre beslutningsgrunnlag (Hoque, 2014). Siden den gang er BMS blitt kåret til én av de mest innflytelsesrike ledelsesideene i Harvard Business Review (Sibbet, 1997), og i dag er det en utbredt modell som brukes i store deler av verden (Bolívar et al., 2010; Sujatha et al., 2007)

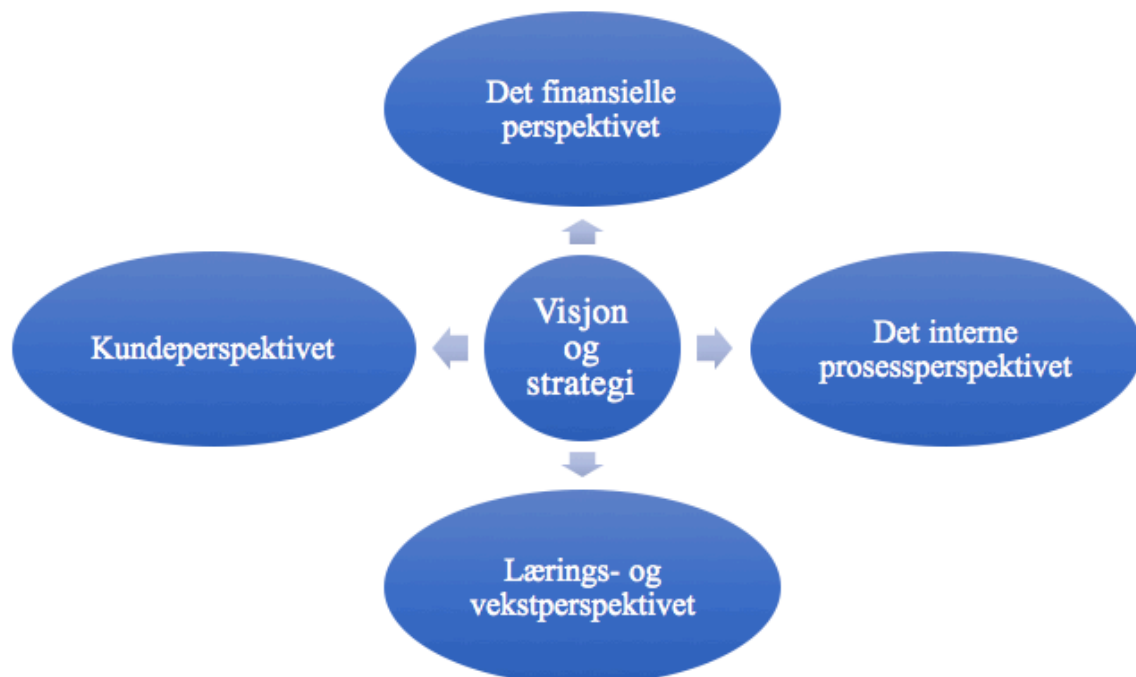
Gjennom årene har BMS vært i kontinuerlig utvikling, og det har gått fra å være et supplement til den tradisjonelle budsjettstyringen, til å fokusere mer på strategi, strategiimplementering og strategisk ledelse (Bukh & Christensen, 2010). BMS har altså utviklet seg fra å være et mer snevert prestasjonsmålingssystem til å bli et bredere ledelsesverktøy som skal beskrive, kommunisere og iverksette organisasjonens strategi (Madsen & Stenheim, 2014a).

2.2 Hovedelementene i BMS-modellen

I de neste avsnittene skal vi se nærmere på hovedelementene i balansert målstyring. Vi vil gå gjennom de opprinnelige styringsperspektivene og bruk av styringskort, strategikart og handlingsplaner.

De fire styringsperspektivene

BMS-modellen inneholder ulike styringsperspektiver som skal dekke virksomhetens aktiviteter og har som formål å skape balanse mellom dem (Bukh, 2009). Den opprinnelige modellen til Kaplan og Norton er vist i figur 1, og inneholdt fire perspektiver; det finansielle perspektivet, kundeperspektivet, det interne prosessperspektivet og lærings- og vekstperspektivet (Bukh, 2009; Bigliardi et al., 2011). Det er likevel ikke uvanlig at virksomheter tar i bruk andre eller utvider med flere perspektiver for å tilpasse modellen etter sine behov (Pandey, 2005).



Figur 1: De fire styringsperspektivene i BMS-modellen til Kaplan og Norton (1996)

De fire perspektivene har ulikt fokus, men de bygger på hverandre. Dette vil vi komme tilbake til når vi snakker om årsak- virkningssammenhenger. Det finansielle perspektivet baserer seg på økonomiske størrelser, hvor fokuset er lønnsomhet, risiko for aksjonærer og eiere, tradisjonelle nøkkeltall og strategi for vekst (Kaplan & Norton, 2001b). Kundeperspektivet representerer kundenes oppfatning av virksomheten, hvordan man kan skape verdi for kunden og hvordan man skal beholde, tiltrekke og utvikle kundeforhold (Kaplan & Norton, 2001b; Hoff & Holving, 2002). I lærings- og vekstperspektivet er det fokus på å identifisere infrastrukturen organisasjonen må bygge på for å skape langsiktig vekst og forbedring. Her inngår også å gi rom for kreativitet, personlig ansvar og læring i virksomheten (Kaplan & Norton, 1996; Hoff & Holving, 2002; Pandey, 2005). Det siste perspektivet er det interne prosessperspektivet, også omtalt som prosessperspektivet. Her fokuseres det på å identifisere kritiske interne prosesser som organisasjonen må utføre for å møte kundens krav og skape verdier for dem (Hoff & Holving, 2002).

Styringskortet

Styringskortet, opprinnelig kalt målekortet, er en samlet oppstilling av virksomhetens kritiske suksessfaktorer og kritiske ytelsesindikatorer innenfor de ulike styringsperspektivene (Bukh & Christensen, 2010). Kritiske suksessfaktorer (KSF) er virksomhetens kvalitative mål, og fastslår betingelser eller faktorer som må oppfylles dersom man skal lykkes med målene (Bukh & Christensen, 2010). Et eksempel på en KSF innenfor kundeperspektivet kan være å ”øke kundetilfredsheten”. Kritiske ytelsesindikatorer (KPI) viser i hvilken grad man har oppnådd de kritiske suksessfaktorene. KPI-er er kvantitative, tallfestet og ofte oppgitt i prosent (Bukh & Christensen, 2010) KSF utarbeides som regel før KPI for å definere hva som kreves for å oppnå målet (Madsen & Stenheim, 2015).

Årsak- virkningssammenhenger

BMS-modellen forutsetter årsak-virkningssammenhenger, også kjent som kausalitet, mellom perspektiver og målinger (Kaplan & Norton, 1996; Protti, 2002). Det skal være koblinger mellom målene i de ulike perspektivene, for eksempel at bedre og mer effektive prosesser vil føre til bedre opplæring av de ansatte. Det vil igjen kunne lede til bedre tjenester for brukerne

og øke brukertilfredsheten. Årsak-virkningssammenhengene mellom indikatorene og målene behandles som hypoteser og blir stadig testet. Om man ikke finner en årsak-virkningssammenheng, prøver man å utvikle nye måleindikatorer for å treffe bedre (Nørreklit, 2005).

Strategikart

Et strategikart er en visualisering av sammenhengen mellom de kritiske suksessfaktorene i de ulike perspektivene. For å finne årsak-virkningssammenhenger, forutsetter Kaplan og Norton (2001a) en top-down-tilnærming. Det betyr at man må starte med å definere virksomhetens overordnede mål, for så å sette betingelsene som må oppfylles nedover i perspektivene. På den måten viser strategikartet de strategiske veivalgene og hva som må til for å gjennomføre disse (Bigliardi et al., 2011; Bukh & Christensen, 2010).

Strategikartet er et nyttig verktøy for å kommunisere strategien nedover i virksomheten (Hoff & Holving, 2002). Målet med strategikart er at medarbeiderne skal få en større forståelse for strategien og se årsak-virkningssammenhenger. Dette øker sannsynligheten for å lykkes med BMS (Kaplan & Norton, 2001a; Lucianetti, 2010).

Handlingsplaner

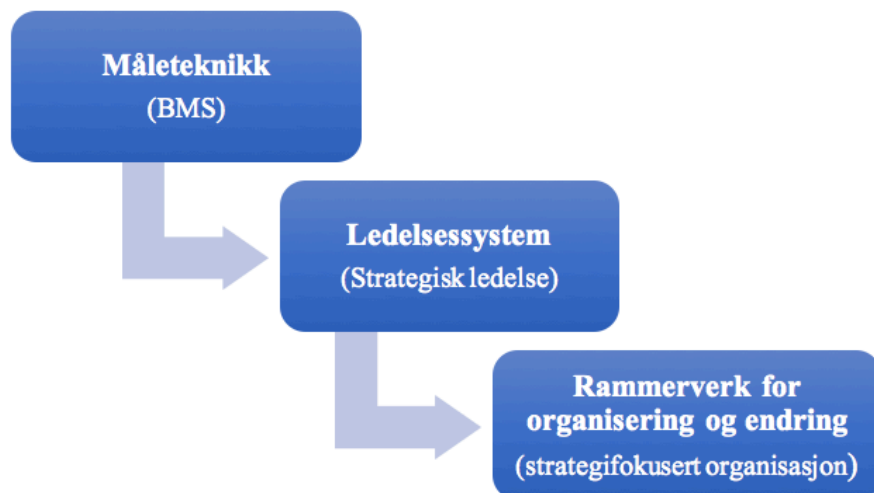
For å oppnå virksomhetens overordnede mål er det nødvendig å ha noen konkrete tiltak rettet mot disse (Kaplan & Norton, 2004). Mange virksomheter utarbeider derfor handlingsplaner som inneholder oversikt over oppgaver, tidshorisont og ansvarsfordeling (Kaplan & Norton, 2004).

2.3 Utvikling av BMS-konseptet og typologier

BMS har som nevnt vært i kontinuerlig utvikling, og tilpasninger over tid har ført til at det nå er etablert ulike typer modeller (Lawrie & Cobbold, 2004; Speckbacher, Bischof, & Pfeiffer, 2003). I dette delkapittelet vil vi se nærmere på utviklingen av BMS-konseptet og spesielt på to ulike klassifiseringer av BMS.

Utvikling av BMS-konseptet

BMS ble i 1992 presentert som et verktøy for prestasjonsmåling (Kaplan & Norton, 1996). Den grunnleggende ideen var å ta hensyn til flere faktorer som skulle bidra til langsiktig verdiskapning. Dette skulle skje ved å vektlegge finansielle og ikke-finansielle indikatorer gjennom de ulike styringsperspektivene. Da Kaplan og Norton utga ny bok i 1996 endret fokuset seg ved at måleparameterne skulle kobles til virksomhetens strategi gjennom kartlegging av årsak-virkningssammenhenger. Virksomhetene ble også i større grad oppmuntret til å tilpasse modellen og bruke perspektiver som var relevant for dem (Madsen & Stenheim, 2014a). Senere utviklet BMS seg til å bli et enda mer omfattende strategisk ledelsesverktøy, og Kaplan og Norton introduserte strategikartet for å visualisere, iverksette og kommunisere ut strategien til hele virksomheten for å skape samsvar mellom de strategiske målene til virksomheten og de ansattes handlinger (Kaplan & Norton, 2004; Madsen & Stenheim, Magma, 2014a). Fra 2006 vektla Kaplan og Norton at virksomhetene må skape synergier ved å innrette kunder, samarbeidspartnere, leverandører, styre og eiere inn mot virksomhetens strategier. På denne måten har man et utvidet og bedre styringsverktøy som kan være med å iverksette virksomhetens strategi Kaplan (2008). Busch, Johansen og Vanebo (2012) har oppsummert utviklingen av BMS (figur 2), men det finnes fortsatt virksomheter som bruker enklere versjoner av BMS hvor hovedfokuset er prestasjonsmåling.



Figur 2: Utviklingen av BMS-konseptet (Busch et al., 2012)

Typologier av BMS-bruk

Kaplan og Norton har ikke definert BMS, men fokuserer heller på hvordan man kan bruke konseptet (Lawrie & Cobbold, 2004). Virksomheter tilpasser modellen etter sitt behov, og det er derfor stor variasjon i hvordan BMS blir brukt (Bukh, 2009). På bakgrunn av dette har forskere etablert ulike klassifiseringer av BMS-bruk, og vi vil presentere to av dem.

Speckbacher et al. (2003) har utarbeidet den mest anerkjente klassifiseringen av BMS-bruk (Madsen & Stenheim, 2014a). Her skilles det mellom tre typer bruk som følger utviklingen til BMS. Type I er et verktøy for strategisk prestasjonsmåling og har med de ulike styringsperspektivene og strategiske målsettinger. Type II inkluderer også årsak-virkningssammenhenger. Type III er en videreutvikling av Type II, hvor det legges til strategikart og koblinger til belønningssystemer.

Lawrie og Cobbold (2004) har også klassifisert BMS-bruken i tre generasjoner. Førstegenerasjons BMS er et prestasjonsmålingssystem, andregenerasjons BMS inkluderer årsak-virkningssammenhenger, mens i tredjegerasjons BMS har man i tillegg implementert strategikart.

Skjematisk oversikt over klassifiseringene

Speckbacher et al. (2003)		Lawrie & Cobbold (2004)	
Klassifisering	Innhold	Klassifisering	Innhold
Type I	Prestasjonsmåling Prestasjonsmål i de fire styringsperspektivene	Førstegenerasjon	Prestasjonsmåling Prestasjonsmål i de fire styringsperspektivene
Type II	Prestasjonsmåling Prestasjonsmål i de fire styringsperspektivene Årsaks- virkningssammenhenger	Andregenerasjon	Prestasjonsmåling Prestasjonsmål i de fire styringsperspektivene Årsak- virkningssammenhenger
Type III	Prestasjonsmåling Prestasjonsmål i de fire styringsperspektivene Årsaks- virkningssammenhenger Handlingsplan Belønningssystemer	Tredjegerasjon	Prestasjonsmåling Prestasjonsmål i de fire styringsperspektivene Årsak- virkningssammenhenger Strategikart

Tabell 1: Skjematisk oversikt over klassifiseringene av BMS-bruk

2.4 Kritikk av balansert målstyring

Det er påpekt en rekke svakheter i BMS-modellen. Madsen og Stenheim (2014a) trekker frem særlig frem seks omdiskuterte temaer: årsak-virkningssammenhengene, implementering av strategi i en top-down prosess, sterk og forførende retorikk, at BMS hindrer innovasjon og læring i organisasjonen, at BMS er ledelsesmote og at BMS er et konsulentprodukt i ny innpakning.

Årsak-virkningssammenhenger

Hanne Nørreklit er en BMS-kritiker som stiller spørsmål til om årsak-virkningssammenhengene i indikatorene er reelle når det kreves et tidsintervall mellom årsak og virkning. Videre nevner hun at effektene av målene vil oppstå på ulike tidspunkt på grunn av at de ulike styringsperspektivene har ulike tidsskalaer (Nørreklit, 2000). Et annet moment

Nørreklit retter kritikk mot er om sammenhengene mellom styringsperspektivene er logiske. De er nødvendigvis ikke basert på årsak-virkningssammenhenger mellom perspektivene og dette kan føre til urealistiske forventinger om mål som ikke fungerer slik de skulle og dermed skape suboptimale prestasjoner (Nørreklit, 2000). Perkins, Grey & Remmers (2014) mener kritikken til Nørreklit er komplisert og abstrakt. Kaplan (2012) påpeker selv at modellen har utviklet seg mye siden *The Balanced Scorecard* kom ut i 1996, og at kritikken i stor grad er rettet mot den utdaterte modellen.

Top-down implementering

Kaplan og Norton (1996) fastslår at BMS bør implementeres hieratisk i organisasjonen for å skape en bedre helhet og refleksjon i hele organisasjonen, hvor mål på de nederste nivåene baseres på de overordnede målene satt på høyere nivå. Nørreklit (2000) mener at tilnæringsmåten er urealistisk og det medfører at de ansatte handler etter mekaniske handlingsmønstre. og Styringsverktøyet blir et kontrollsystem som går fra øverste nivå og ned i organisasjonen. Dette medfører at det blir dårlig forankring nede i organisasjonen, og at det blir et gap mellom overordnede mål og faktiske handlinger.

Retorikk

Enkelte forskere hevder at BMS-litteraturen til Kaplan og Norton appellerer til lederes følelser i stedet for å bruke logiske argumenter (Nørreklit, 2003; Nørreklit, Nørreklit, Falconer, & Trond, 2012). Nørreklit (2003) hevder at retoriske virkemidler gjør BMS-litteraturen engasjerende og spennende å lese. Et eksempel hun gir er at det er utstrakt bruk av metaforer, og sier at boken ligner med på bøker skrevet av "management-guruer".

Hindring av innovasjon og læring i organisasjonen

Voelpel, Leibold og Eckhoff (2006) retter kritikk mot at BMS bygger på en kontrolltankegang, og at det kan være skadelig for organisasjoner som forsøker å være kreative og innovative.

Antonsen (2014) fant også denne typen negative effekter ved bruk av BMS da han studerte en norsk bank. BMS kan bidra til mindre informasjonsdeling, samarbeid og organisasjonslæring siden søkelyset er på kontroll og overvåkning.

Ledelsesmote og produkt i ny innpakning

BMS er kritisert for å være en ledelsesmote, hvor tilbudssiden består av konsulent- og softwareselskaper som promoterer konseptet (Ax & Bjørnenak, 2005; Braam, Benders, & Heusinkveld, 2007; Cooper, Ezzamel, & Qu, 2011; Madsen & Slåtten, 2013). På en annen side har BMS hatt lenger levetid enn hva som er vanlig for ledelsesmote og regnes som god praksis innen økonomi- og virksomhetsstyring (Hoque, 2014). Flere har stilt spørsmål til om BMS-modellen er ny innpakning av gammel kunnskap med en ny merkelapp, og om BMS-modellene egentlig er et konsulentprodukt (Ittner & Larcker, 1998) siden innholdet i konseptet ikke er særlig nytt.

2.5 Balansert målstyring i offentlig sektor

Ny offentlig styring, (*New Public Management*), er en reformbølge i offentlig sektor som startet på 1980-tallet (Busch et al., 2009). Bakgrunnen for ny offentlig styring er at offentlig sektor var for byråkratisk, og det oppsto flere utfordringer knyttet til ledelse, brukerorientering og effektivitet. Ved å bruke styringsprinsipper og modeller fra privat sektor, skulle man forsøke å effektivisere og bedre kvaliteten i den offentlige sektoren (Dreveton, 2013; Brignall & Modell, 2000). Faktorer som ble lagt vekt på var konkurranse, resultatmålinger, sterkere styring og ansvarliggjøring (Busch et al., 2009).

De nye reformene i offentlig sektor skapte behov for et styringsverktøy. Det ble i større grad stilt krav om effektivitet, fleksibilitet, omstillingsevne, service og ressursutnyttelse fra myndighetene og brukerne av offentlige tjenester (Bolívar et al., 2010; Yetano, 2009). Offentlige virksomheter har ofte knappe ressurser, og det er mange og noen ganger

motstridende mål som skal oppfylles samtidig. Styringen må også skje innenfor en gråsoner mellom politikk og strategisk ledelse, noe som gjør oppgaven enda vanskeligere. Det er derfor viktig at offentlig sektor har et styringssystem som klarer å prioritere i et hav av ulike mål og interessekonflikter (Statskonsult, 2001). Selv om BMS opprinnelig ble utviklet for privat sektor, har Kaplan og Norton (1996) har konstatert at mulighetene for å forbedre og effektivisere styring ved hjelp av BMS er enda større i offentlig sektor.

Antall norske kommuner som har tatt i bruk BMS har økt fra 26% i 2004 til 56% i 2014, og det er enda flere som planlegger å innføre det (Fallan et al., 2015). BMS har fått bred aksept og blir sett på som et naturlig styringsverktøy i kommunal sektor. Koblingen mellom finansielle og ikke-finansielle perspektiver samsvarer godt med det overordnede målet om å skape effektivitet og kvalitet i tjenestene for brukerne (Kaplan & Norton, 2001a; Greatbanks & Tapp, 2007; Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Implementering og tilpasning av BMS i kommuner

For at innføring av BMS i kommunal sektor skal være vellykket, er implementeringsprosessen og arbeidet med å tilpasse modellen helt avgjørende (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012). Det er viktig å ha styringsperspektiver, KSF-er og KPI-er som er tilpasset den kommunale konteksten (Fältholm & Nilsson, 2010). Mislykkete implementeringer av BMS er delvis forklart med manglende tilpasning til egen kontekst, i tillegg til dårlige prosesser rundt implementeringen. Yetano (2009) har også funnet at den tradisjonelle BMS-modellen er for kompleks, og at tilpasning til kommunal kontekst derfor er helt essensielt.

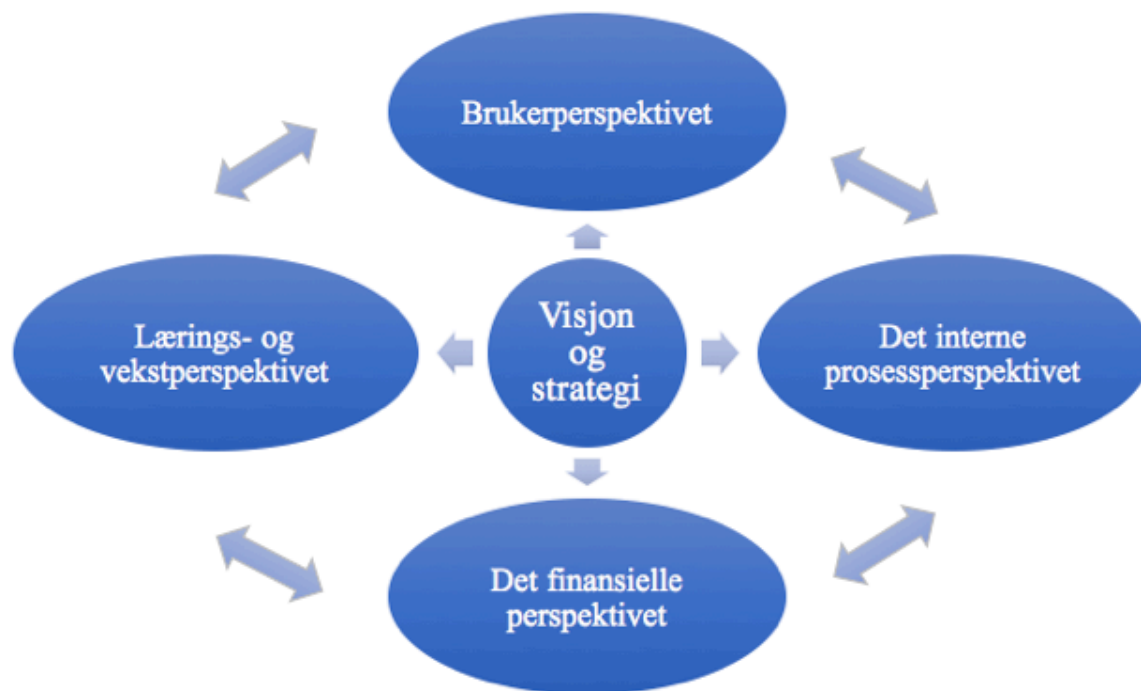
En mye brukt metode å tilpasse BMS-modellen er å omorganisere styringsperspektivene (Kaplan & Norton, 2001b). Det som opprinnelig heter kundeperspektivet, blir i offentlig sektor omtalt som brukerperspektivet, siden det ikke er snakk om betalende kunder. Ved å endre navn og rekkefølge på styringsperspektivene, signaliserer man hvilke prioriteringer man har (Wisniewski & Ólafsson, 2004). Brukerperspektivet er ansett som det viktigste i offentlig sektor og plasseres øverst i modellen, ettersom hovedoppgaven er å yte gode og

kvalitetssikrede tjenester til brukerne (Bigliardi et al., 2011; McAdam & Walker, 2003; Sujatha et al., 2007; Yetano, 2009).

Prosessperspektivet sikrer rutiner, struktur, lover og regler for å sikre koordinering mellom nivåer og virksomheter i kommunen. Lærings- og vekstperspektivet innebærer å gi de ansatte nok kunnskap, involvere dem og øke forståelsen for systemet i organisasjonen (Yetano, 2009).

Det finansielle perspektivet plasseres nederst, fordi det kan virke begrensende i offentlig sektor. Her inngår budsjetter som danner grunnlaget for hvilke tjenester kommunen kan tilby sine brukere (Bigliardi et al., 2011).

Man kan også inkludere flere perspektiver for å tilpasse modellen bedre. Dette blir ofte gjort både i offentlig og i privat sektor og medarbeiderperspektiv og samfunnsperspektiv er eksempler på hva som oftest blir lagt til (Hoff & Holving, 2002). Tilpasning av styringsperspektivene er noe man bør jobbe kontinuerlig med for å sikre at modellen er oppdatert i forhold til endringer i omgivelsene (Wisniewski & Ólafsson, 2004).



Figur 3: Eksempel på styringsperspektiver i offentlig sektor (Bigliardi et al., 2011).

Fordeler ved å implementere BMS i offentlig sektor

Vi vil i dette underkapittelet trekke frem potensielle fordeler som følger av implementering av BMS i offentlig sektor. Nyten av å bruke BMS som styringsverktøy vil imidlertid variere fra kommune til kommune avhengig av kommunens organisering og fokus (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

BMS gir grunnlag for mer helhetlig styring og kontroll på prestasjoner, kvalitet og utvikling i kommunen. Styringsperspektivene legger også til rette for et bredere perspektiv på styringen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Når det er fokus på ikke-finansielle mål, vil man kunne oppnå bedre kvalitet på tjenestene som ytes (Dreveton, 2013).

Kommuner blir målt ut i fra hvilken grad de klarer å levere gode tjenester til sine brukere, og ikke ut i fra hvor stort overskudd man klarer å generere. Økonomien blir altså middelet, og

ikke målet. Ikke-finansielle mål vil gi en pekepinn på hvordan kommunen presterer, noe man ikke får med tradisjonelle finansielle måltall. Med BMS har man mulighet til å få kontinuerlige tilbakemeldinger på dette fra brukerne, ved å for eksempel å ha brukerundersøkelser (Dreveton, 2013).

Når man bruker BMS får man tilgang til store mengder styringsinformasjon. Dette vil gi medarbeiderne viktig innsikt i virksomheten og hvorfor den er til (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Denne informasjonen kan brukes til å se utviklingen av prestasjoner i virksomheten over tid.

En annen stor fordel med å implementere BMS er at det legger til rette for bedre kommunikasjon mellom nivåene i kommunen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Dette kan bidra til å få medarbeiderne til å forstå hvordan man legger strategier og hvordan man kan realisere dem. Det er også lettere å se årsak-virkningssammenhenger når man har denne innsikten (Martello, Watson, & Fischer, 2008).

Ved å tilpasse BMS til egen kontekst og omgivelser får man vridt fokuset til det man selv anser som viktigst for virksomheten (Northcott & Taulapapa, 2012). For eksempel kan en kommune som har mange brukere med spesielle behov rette fokus mot brukerperspektivet, mens en annen kommune med høyt sykefravær kan dra nytte av å fokusere på medarbeiderperspektivet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Mange kommuner opplever at styringsdokumentene har liten betydning i den daglige driften, og at de ofte er ukjent for de som faktisk utfører oppgavene (Statskonsult, 2001). BMS bryter ned overordnede mål og gjør dem mer konkrete, noe som gir et bedre grunnlag for resultatmåling og styring på et lavere nivå i organisasjonen (Bigliardi et al., 2011).

2.6 Suksessfaktorer og utfordringer ved bruk av BMS

I dette delkapittelet vil vi ta for oss på hva som er kjente suksessfaktorer og utfordringer når man skal implementere BMS. Det er gjort få studier av bruken av BMS i enkelt kommuner i Norge (Løvbak, 2014; Ludvigsen et al., 2014). Den tidligere forskning er derfor i stor grad fra studier i offentlig sektor i andre land. Vi har oppsummert utfordringer og suksessfaktorer i tabellen nedenfor, og vil videre gå nærmere inn på hver enkelt.

Suksessfaktorer	Utfordringer
Riktig tilpasning av BMS-modellen til egen kontekst	Riktig tilpasning av BMS-modellen til egen kontekst
Engasjert og involvert toppledelse	Uengasjert ledelse
God prestasjonskultur	Motstand til endringer i organisasjonen
Begrense fleksible og gode måleindikatorer	Valg av mål og måleindikatorer
Tydelig og klar strategi	Definere brukere
Benchmarking	Etablere årsak-virkningssammenhenger
Insentiv- og belønningssystemer	Begrensede ressurser
God opplæring og kunnskap	Utdaterte og vanskelige datasystemer
	Utvikle et helhetlig målekort for organisasjonen

Tabell 2: Suksessfaktorer og utfordringer funnet i studier av BMS i offentlig sektor

Riktig tilpasning av BMS-modellen

Som tidligere nevnt, er en viktig suksessfaktor å få til en god tilpasning av BMS-modellen som reflekterer den kommunale konteksten (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002; Løvbak, 2014; Yetano, 2009). Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til å få dette til i norske kommuner. Når det er mange ulike interessegrupper og motstridende mål, kan det være vanskelig å finne en optimal tilpasning (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002; Løvbak, 2014; Magnussen, 2016). Nørreklit (2000) trekker i tillegg frem at BMS-modellen ikke tar god nok høyde for eksterne omgivelser, noe som er problematisk ved eventuelle eksterne sjokk.

Jo mer erfaren man blir i bruken av BMS, jo mer utvikles modellen til egen kontekst. Derfor er det viktig å ikke innføre verktøyet som et komplett system, men heller få brukerne til å se at de selv kan utvikle det til noe eget (Northcott & Taulapapa, 2012).

Magnussen (2016) fant at størrelsen på de norske kommunene også kan ha noe å si for hvordan man klarer å tilpasse BMS-modellen. Mindre kommuner har lettere for å forenkle modellen, og dette bidrar til at den blir mer brukt. De små kommunene har færre virksomheter, og i noen tilfeller også et mindre tjenestetilbud enn de store kommunene. Dette gjør det mulig å forenkle modellen uten å miste viktige aspekter, noe som er mer utfordrende for en stor kommune.

Forankring

En engasjert toppledelse er essensielt for å klare å implementere BMS. Raske tilbakemeldinger på prestasjoner fra ledelsen gjør at medarbeidere forplikter seg til å følge opp på målene sine (Greatbanks & Tapp, 2007). Magnussen (2016) og Azizi og Rushiti (2014) fant i sine studier blant norske kommuner at støtten og involveringen fra toppledelsen var viktig for at BMS ikke skulle bli et sovende styringsverktøy. Kaplan og Norton (1996) fastslår at BMS bør implementeres hierarkisk i organisasjonen for å skape en bedre helhet, hvor mål på de nederste nivåene baseres på de overordnede målene satt på høyere nivå.

Nørreklitt (2000) mener imidlertid at denne tilnæringsmåten medfører at medarbeiderne tilegner seg mekaniske handlingsmønstre, og at styringsverktøyet blir et kontrollsystem som går fra øverste nivå og ned i organisasjonen. På den måten blir ikke BMS forankret ute i organisasjonen, og det blir et gap mellom overordnede mål og faktiske handlinger.

Mål og måleindikatorer

Flere studier har observert at det i større grad er mer utfordrende å definere måleindikatorer i offentlig sektor enn i privat sektor (Bolívar et al., 2010; Greatbanks & Tapp, 2007; Kommunal-

og regionaldepartementet, 2002; Wisniewski & Ólafsson, 2004). I offentlig sektor er det en bred gruppe av interessenter, noe som gjør det utfordrende å definere hvem som er brukerne av de ulike tjenestene, i tillegg til at det er motstridende målsettinger som skal oppfylles samtidig (Greatbanks & Tapp, 2007). Disse utfordringene ble også identifisert i norske kommuner (Azizi & Rushiti, 2014; Ludvigsen et al., 2014; Løvbak, 2014; Magnussen, 2016).

Mange retter kritikk mot at måleindikatorene ofte ikke sier noe om kvaliteten på tjenestene (Fältholm & Nilsson, 2010; Funck & Larsson, 2013; Sending, Tangenes, & Gjønnnes, 2007; Magnussen, 2016). Hovedårsaken til at det er utfordrende å utvikle gode måleindikatorer er at de skal være tellbare, og det er i tillegg vanskelig å få tak i ekspertise som kan bistå i utformingen av dem (Fältholm og Nilsson, 2010; Funck og Larsson, 2013; Løvbak, 2014).

For å måle kvalitet, kan man sammenligne verdi av produksjon over tid (Kaplan og Norton, 2001b). Et eksempel som nevnes er at istedenfor å måle hvor mange studenter et studie har, så kan man måle på hvor mange prosent som fullfører utdannelsen, for å si noe om forbedringen som har skjedd ved å øke kvaliteten på utdanningen.

Nørreklit, Jacobsen og Mitchell (2008) peker på utfordringer rundt at målene og måleindikatorene kan manipuleres, og gi et uærlig bilde av situasjonen virksomheten er i. Å oppnå målet blir viktigere enn hvordan man oppnår det. Det kan gjøre at man bruker midler man i utgangspunktet ikke ville brukt og det kan bidra til tap i forpliktelsen og arbeidet med BMS. Store virksomheter med hierarkisk tilnærming trekkes spesielt frem fordi de ikke kan overvåkes i detalj, og en kan dermed ikke kontrollere hvordan målene oppnås. Når dette er tilfelle, kan det føre til frustrasjon og demotivasjon hos de ansatte.

Det er vanskelig å lage mål som dekker alt som er viktig i en organisasjon. Dette kan føre til vridningseffekter om man kun retter fokus på det som står på styringskortet og glemmer de andre viktige gjøremålene i driften (Bragelien, 2005; Meyer, 2003). Et forebyggende tiltak mot vridningseffekter er å opprette en ekspertgruppe som har ansvar for prestasjonsmåling og

utviklingen av måleindikatorer for å få til bedre bruk av styringsverktøyet. Ekspertgruppen kan bidra til at flere aspekter blir tatt med i måleindikatorerne og at en ikke glemmer vesentlige oppgaver som må til for å nå målet. (Yetano, 2009).

Akkermans og Oorschot (2005) fant at mange hadde for mange måleindikatorer og motstridende mål på styringskortet sitt fordi man skal ta hensyn til en bred gruppe brukere. Styringseffekten når man har motstridende mål er liten og det er utfordrende å sette i gang tiltak for å håndtere eksterne sjokk. Et gjennomsnittlig styringskort for norske kommuner inneholder rundt 20 måleindikatorer i 4-5 styringsperspektiver og man bør ikke overstige dette (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Løvbak (2014) og Griffiths (2003) identifiserte utfordringer knyttet til at det ikke alltid var sterke årsak-virkningssammenhenger, og at det ikke foreligger noen indikasjon på hvordan de andre styringsperspektivene påvirker brukerperspektivet. Funnet kan delvis forklares med at en organisasjon er kompleks, og at enkle årsak-virkningssammenhenger ikke er tilstrekkelig for å si noe om fremtidige prestasjoner. Dette er sammenfallende med hva Nørreklit (2000) kritiserer og ved å stole på årsak-virkningssammenhenger kan en få et ufullstendig bilde av organisasjonen. Northcott & Taulapapa (2012) mener at det er vanskelig å påvise årsak-virkningssammenhenger fordi mange ledere føler at virksomheten mangler en tydelig strategi og retning. Bolívar et al. (2010) fant problemer knyttet til årsak-virkningssammenhenger i implementeringen fordi det ikke var laget klare retningslinjer som forklarte at man måtte ha det.

BMS er en helhetlig modell, som betyr at den kan brukes i hele organisasjonen. Det er blitt identifisert utfordringer knyttet opp mot å utvikle helhetlige målekort på tvers av virksomheter og nivåer i kommunen på grunn av høy kompleksitet og motstridende mål (Wisniewski & Ólafsson, 2004; Løvbak, 2014).

Benchmarking

Prestasjonskultur og benchmarking er en av suksessfaktorene for vellykket implementering av BMS (Chan, 2004). I offentlig virksomhet har det tradisjonelt sett vært lite kultur for prestasjonsmåling, og mange er skeptiske til styringsverktøy der dette er i fokus (Madsen & Stenheim, 2014b). Det er også viktig å se hvilket potensial for læring som ligger i bruk av benchmarking. Man kan se på andre kommuner eller andre enheter innad i én kommune som har lyktes, og overføre det til egen virksomhet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002; Northcott & Taulapapa, 2012; Yetano, 2009).

Rapportering og styring

BMS blir i mange tilfeller brukt som et rapporteringsverktøy istedenfor et styringsverktøy (Mwijuma, Omido, Garashi, Odera, & Akerele, 2013; Wilson, Hagarty, & Gauthier, 2003). Azizi og Rushiti (2014) identifiserte funn av dette i norske kommuner også. Når verktøyet ikke blir godt nok implementert i planleggings- og ledelsesprosesser, klarer man i mindre grad å utnytte informasjonen til å styre virksomheten (Mwijuma et al., 2013).

BMS er godt egnet til å brukes som grunnlag for rapportering til myndigheter og andre offentlige instanser, og dette er nyttig mange steder i offentlig sektor (Wallace, 1998). Når prestasjonsmålene er knyttet til de strategiske og langsiktige målene i organisasjonen, får eksterne lesere av rapportene god innsikt i organisasjonens strategi og utvikling (Neal & Daken, 2000).

Data- og informasjonssystemer

Dårlige og utdaterte data- og informasjonssystemer kan føre til utfordringer med tanke på tilgjengelighet og videreformidling av data (McAdam & Walker, 2003).

Opplæring

Tilstrekkelige ressurser til opplæring i BMS under implementeringsfasen er en viktig suksessfaktor (Chan, 2004). De som skal arbeide med det må få en forståelse for styringssystemet gjennom kursing eller utdanning. BMS gir tilgang til mye informasjon, og det er viktig at opplæringen i hvordan man skal håndtere denne er god, slik at man unngår feilbehandling eller at det ikke brukes i det hele tatt (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Strategi til handling

En klar strategi og tiltak for hvordan man skal utøve den i praksis er en viktig suksessfaktor for at BMS skal være vellykket (Chan, 2004; Yeung & Connell, 2006). I offentlig sektor har imidlertid ofte ikke virksomhetene en like klar og tydelig strategi som i privat sektor, og det kan derfor være mer utfordrende å implementere BMS i offentlig sektor.

2.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi gjennomgått BMS-modellen, og hvordan modellen brukes i offentlig sektor. Først introduserte vi hovedelementene i den generiske BMS-modellen, dens utvikling og typologier. Deretter så vi på kritikken som er rettet mot modellen, hvor spesielt årsak-virkningssammenhenger og top-down tilnærming er nevnt (Nørreklit, 2000).

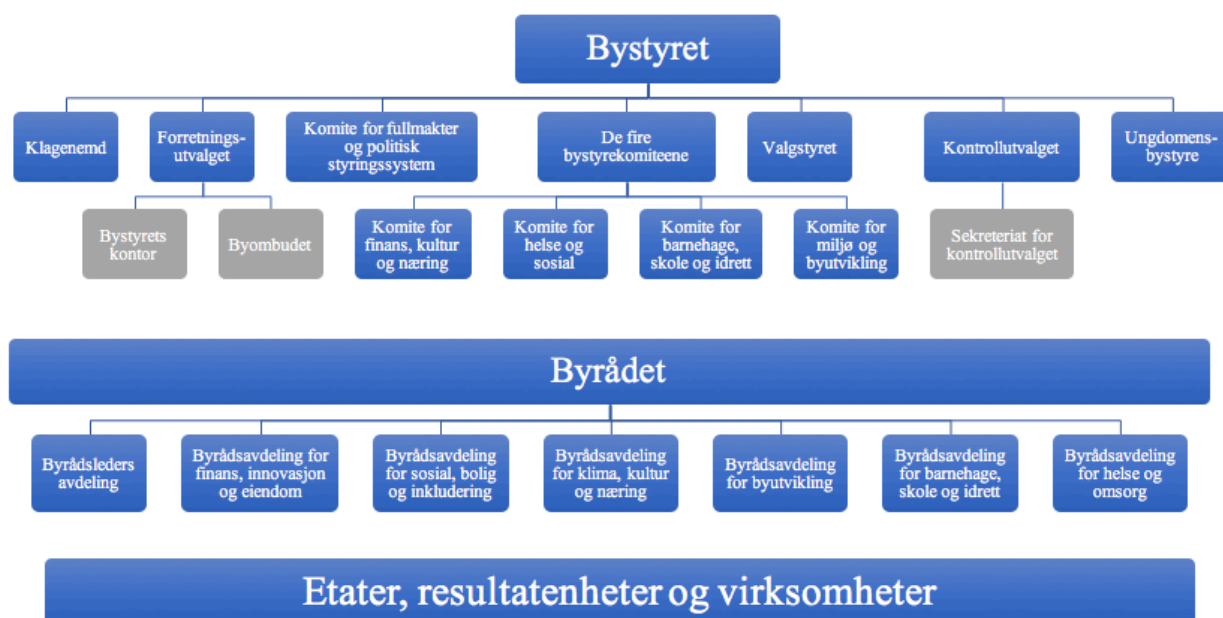
Vi gikk videre inn på bruk av balansert målstyring i offentlig sektor. BMS-modellen er fleksibel og tilpasning til egen kontekst er essensielt for at bruken skal være vellykket (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012). Deretter trakk vi frem fordeler ved bruk av BMS i offentlig sektor og så på suksessfaktorer og utfordringer som er funnet i studier om bruk av BMS i offentlig sektor.

3. Bergen kommune

I dette kapittelet vil vi presentere hvordan Bergen kommune er organisert, hva som var årsaken til innføringen og hvordan kommunen tilpasser BMS-modellen til egen kontekst.

3.1 Organisering

Bergen kommune ligger i Hordaland fylke, og er den nest største kommunen i Norge med rundt 280 000 innbyggere (SSB, 2017). Kommunen styres etter en parlamentarisk modell som gir bystyret kontroll over den utøvende makt, byrådet. Kommunen organiseres i tre nivå; politisk nivå med bystyret og byrådet, administrativt nivå med byrådsavdelingene og tjenestenivå med etater, resultatenheter og andre kommunalt eide virksomheter (Bergen kommune, 2014).



Figur 4: Organisasjonskart over Bergen kommune (Bergen kommune, 2014)

Bystyret er kommunens øverste organ, og består av folkevalgte politiske representanter. Sammen vedtar de overordnede mål, prinsipper, strategier og planer for kommunens virksomhet, og i tillegg vedtar de kommunens budsjett. Bystyret velger hvilke partier som skal danne byråd, og hvordan byrådet skal lede kommunen. Byrådet leder kommunens administrasjon. Seks byråder og byrådsleder leder hver sin byrådsavdeling, og i tillegg har de ansvar for underliggende seksjoner, etater, resultatenheter og kommunalt eide virksomheter (Bergen kommune, 2014).

I Bergen kommune finnes det syv byrådsavdelinger. Hver byrådsavdeling som ledes av en kommunaldirektør, bortsett fra byrådsavdeling og finans, innovasjon og eiendom som ledes av to. Kommunaldirektørene er sidestilte, så det finnes ikke én kommunaldirektør som bestemmer over de andre. Byrådsavdelingenes hovedfunksjon er å sørge for at byrådets politikk blir iverksatt. I etatene gis det faglige vurderinger og det er fokus på den daglige driften. Resultatenhetene utgjør kjernevirksomheten i kommunen. Resultatenhetslederne har eget økonomiansvar, ansvar for drift og kvalitet av tjenestene, samt arbeidsgiveransvar ovenfor medarbeiderne. Virksomheter med kommunalt eierskap er ikke en juridisk del av kommunen, men en selvstendig enhet, og denne formen for eierskap kan sikre like vilkår i konkurranse med private aktører (Bergen kommune, 2014).

3.2 Balansert målstyring i Bergen kommune

I januar 2003 ble det i byrådssak 018/03 vedtatt at Bergen kommune vil ta i bruk elementer fra BMS-modellen for styring og oppfølging av kommunens virksomhet. Her vil vi presentere bakgrunn for innføring av BMS og hvordan kommunen har tilpasset BMS-modellen.

Bakgrunn for innføring av BMS

En av de viktigste årsakene til å ta i bruk BMS-modellen var det økende gapet mellom tilgjengelige ressurser og det faktiske behovet og forventningene innbyggerne hadde til

tjenestene kommunen yter. Det fantes altså et behov for å levere bedre og mer effektive tjenester til en konkurranse dyktig pris. For å klare dette ble det rettet fokus på viktige elementer i kommunens strategi; tjenestene som levers må være i best mulig samsvar med brukernes behov, medarbeiderne må være motiverte og ha fokus på å gjøre en best mulig jobb, medarbeidernes kompetanse og ferdigheter må videreutvikles for å takle de utfordringene som morgendagens tjenesteleveranser vil gi og man må rette fokus på de kritiske arbeidsprosessene innenfor hver enkelt organisasjonsenhet og mellom organisasjonsenhetene for å effektivisere informasjons- og arbeidsflyt (Bergen kommune, 2003).

For å kunne foreta effektivitets- og produktivitetsvurderinger, er det nødvendig å skaffe relevante data gjennom resultatstyring. Man må foreta målinger av resultat, sammenligne prestasjoner og resultat langs en tidslinje samt foreta rapporteringer der man setter den informasjonen som skaffes inn i en styringssammenheng, hvor man aktivt kan vurdere resultatene og eventuelt endre krav til resultat. Balansert målstyring er et verktøy som kan hjelpe kommunen til å velge ut, samle inn og bearbeide styringsinformasjon, i motsetning til mer tradisjonelle verktøy som kun rapporterer regnskapsdata (Bergen kommune, 2003).

Bergen Kommune har presisert at det er viktig at BMS ikke kommer som en ny styringsform i tillegg til andre måter å styre på, men at BMS blir måten en styrer, følger opp og videreutvikler kommunens prestasjoner på. BMS bør også i større grad integreres i årsbudsjettet og årsmeldingen, og det bør være en tettere kobling mellom de mål og strategier som utvikles gjennom BMS og de målformuleringer og krav som tas inn i det styrende årsbudsjettet og rapporteringen om resultatoppnåelse i årsmeldingen (Bergen kommune, 2003).

Organisering og tilpasning av BMS-modellen

I kommunen er det byrådsavdelingene som "eier" BMS og sine egne styringsdata. Oppgaven til byrådsavdelingene er å følge opp ledere og resultatenheter, bestemme hva som skal i styringskortet og drive spesifikk opplæring i datasystemet for BMS. I vedtaket i byrådsak

018/03 ble det også fattet at kommunen skulle opprette en BMS-gruppe som støttefunksjon. Gruppen sitter sentralt i byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom, for å lettere kunne integrere arbeidet med BMS med andre sentrale styringsgrep i kommunen som budsjett, økonomiplan, regnskap og årsmelding. BMS-gruppen har et overordnet ansvar for datasystemet Corporater, der alle styringskortene ligger. Deres oppgave er å vedlikeholde og gjøre endringer i styringskort der det er behov for det, og de skal i tillegg lese inn data til de ulike styringskortene.. Selv om det er konsulenter i hver byrådsavdeling som skal drive med BMS-opplæring, skal BMS-gruppen drive med grundigere opplæring der det er behov for det. Ledere ute i byrådsavdelingene kan etterspørre hjelp fra BMS-gruppen, og de kan kjøre mer omfattende prosesser rundt det å utvikle egne mål og indikatorer for de som ønsker det. Tabell 3 gir en oversikt over forskjellen i oppgavene til byrådsavdelingen og BMS-gruppen (Bergen kommune, 2008).

Byrådsavdelingene	BMS-gruppen
”Eier” BMS og styringsdataene i sin byrådsavdeling	”Eier” datasystemet (Corporater)
Iverksetter og driver prosessene med BMS	Legger til rette og hjelper til med opplæring, prosesser og utarbeidelse av styringskort der det trengs
Følger opp ledere og resultatenheter	Leser inn data og legger til endringer i styringskortet
Beslutter hva som skal i styringskortet	Koordinerer arbeidet på tvers av byrådsavdelinger
Konsulenter driver opplæring i Corporater	

Tabell 3: Oversikt over oppgavefordeling i forbindelse med BMS (Bergen kommune, 2008)

Bergen kommune bruker styringsperspektivene brukere, arbeidsprosesser, medarbeidere og økonomi. Denne tilpasningen vil bidra til både å ha fokus på brukerne og medarbeiderne slik at en yter gode tjenester (Bergen kommune, 2008).

Corporater er datasystemet kommunen bruker i forbindelse med BMS. Bergen kommune har rundt 400 styringskort med rundt 1350 brukere (Corporater, 2017). Hver enhet har sitt eget

styringskort, og inne i Corporater kan alle se hverandres kort med de målene som er lagt til under hvert styringsperspektiv. Enheter som er relativt like har like styringskort. Eksempler på dette er skoler, barnehager og sykehjem. Ellers er det er stor variasjon i hva enhetene har på styringskortet sitt, ut ifra oppgavene som pålegges dem og hvor mye de selv kan bestemme. Kommunen bruker også andre datasystemer enn Corporater. På innføringsmøte med kommunen fikk opplyst at det brukes fagsystemer, kvalitetssystemer, økonomisystemer og HR-systemer der det er behov for det. Kommunen er også pålagt å rapportere i Kostra (kommune-stat-rapportering, database for nøkkeltall).

Bystyret har vedtatt et minimumskrav om at alle skal ha de fire konsernomfattende styringsindikatorerne på styringskortet sitt. De fire konsernomfattende styringsindikatorerne er sykefravær, økonomistyring og internkontroll, medarbeiderkartlegging og brukerundersøkelser der de kan gjennomføres (Bergen kommune, 2008).

Lederne rapporterer måloppnåelse enten månedlig, tertialvis eller årlig, etter hva som er hensiktsmessig for hvert enkelt mål. For å synliggjøre prestasjoner og resultater på en enkel måte er det lagt inn trafikklys på hvert enkelt mål, hvor rødt lys indikerer at man ikke er på målet og grønt lys indikerer at man har nådd målet. I tillegg har en trendpiler som som forteller hvilken retning man går med tanke på tidligere resultat.

Mange har bygget ut styringskortene sine med handlingsplaner og risikoanalyser. Handlingsplanene skal bidra med å beskrive prosjekter og aktiviteter, og gjøre det enklere å følge opp resultater med tiltak (Bergen kommune, 2008). De som implementerer risikoanalyser kan koble risikoelementer derfra til mål i styringskortet.

3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått hvordan Bergen kommune er organisert og styres (Bergen kommune, 2014). Deretter så vi på bakgrunnen for innføringen av BMS og til slutt så vi på hvilke tilpasninger kommunen har gjort i modellen. Bergen kommune har latt de ulike byrådsavdelingene ha ansvar for BMS, men har opprettet en ekspertgruppe som kan bistå der det trengs. Kommunen bruker datasystemet Corporater hvor styringskortene ligger. Det er et minstekrav om å ha fire konsernomfattende styringsindikatorer på styringskortet. Noen enheter har utvidet styringskortet sitt med flere mål, handlingsplaner og risikoanalyser.

4. Metodisk tilnærming

I dette kapitlet vil vi beskrive og argumentere for valg av metodisk tilnærming til studien. Vi vil først presentere forskningsdesign, forskningstilnærming og forskningsmetoden vi har benyttet. Deretter vil vi beskrive studiens utvalg, hvordan datainnsamlingen ble foretatt og hvordan den ble analysert. Avslutningsvis vil vi kommentere etiske hensyn.

4.1 Forskningsdesign

Valg av metode er avhengig av formen på forskningsspørsmålet. Vi ønsker å få en forståelse for *hvordan* balansert målstyring brukes i Bergen kommune, og *hvilke* utfordringer og suksessfaktorer som er knyttet til dette. Det finnes noen studier om balansert målstyring i norske kommuner (Azizi & Rushiti, 2014; Fallan et al., 2015; Magnussen, 2016; Møller-Pettersen & Thorud, 2014), men det er få studier (Ludvigsen, Pegg, & Vasset, 2014; Løvbak, 2014) som tar for seg én kommune og går dypt inn i denne. Vi mener at et eksplorerende forskningsdesign er hensiktsmessig fordi vi kan få en dypere forståelse av studiens tema, og erverve ny innsikt i et område hvor forskningen i dag er begrenset. En fordel med denne typen design, er at den tilrettelegger for en mer fleksibel forskningsprosess, som gjør det mulig å revidere problemstillingen og undersøkelsen etter hvert som vi gjør oss erfaringer (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2012).

Casestudie

En casestudie defineres som *”en forskningsstrategi som involverer en empirisk undersøkelse av et bestemt midlertidig fenomen innenfor dens virkelige kontekst, ved bruk av multiple kilder”* (Saunders et al., 2012, s. 666). Casestudier består av en detaljert og omfattende datainnsamling der man går i dybden på noen få tilfeller. Det vil altså være hensiktsmessig når problemstillingen søker dybdeinnsikt i et fenomen, og vil åpne for nye funn. Vår studie omfatter tre byrådsavdelinger i Bergen kommune. Selv om funn basert på en slik

forskningsstrategi ikke vil kunne generaliseres, vil vi likevel tenke at det kan gi en viss overføringsverdi til de andre byrådsavdelingene, og andre kommuner i Norge.

Forskningsmetode

Som nevnt over ønsker vi en dyptgående innsikt i temaet vi studerer, og vi vil derfor bruke en kvalitativ tilnærming i form av intervju og dokumentundersøkelse for å hente inn data.

Ettersom vi har et eksplorerende design, er det behov for en metode som går i dybden av tema, som får frem nyanser i dataen som samles inn og som er åpen for kontekstuelle forhold (Jacobsen, 2015). En ulempe ved kvalitativ metode er at den anses som mindre objektiv ettersom det ikke er like standardiserte spørsmål som i en spørreundersøkelse. Intervju er også tidkrevende ettersom man må planlegge, gjennomføre og transkribere intervjuene, og av den grunn har vi et mindre utvalg enn vi kunne fått ved for eksempel spørreskjema (Johannessen, Kristoffersen, & Tufte, 2011). Likevel vil vi få en større fleksibilitet og en dypere forståelse av respondentens meninger og erfaringer rundt bruken av BMS, noe som er hensiktsmessig for vår problemstilling.

4.2 Valg av enheter og intervjuobjekter

Her vil vi gjøre rede for studiens empiriske grunnlag. Det inkluderer hvordan vi har fått tilgang til data, hvilke avdelinger vi har valgt å studere, samt valg av intervjuobjekter.

Tilgang til data og forarbeid

Gode forberedelser er en viktig forutsetning for at intervjuene skal bli vellykket (Saunders et al., 2012). I forkant av studien hadde vi en bakgrunnssamtale med to personer som jobber med BMS på sentralt nivå. De ga oss et innblikk i hvordan implementeringsprosessen har vært i Bergen kommune og kom med råd og tips til innfallsvinkler til studien. I tillegg satt vi oss inn i relevant teori, hvordan kommunen er bygget opp og styres og leste offentlige rapporter om

BMS-arbeidet i Bergen kommune. Ved å besitte slik kunnskap i det man skal intervju, vil man kunne skape mer troverdighet og få mer detaljerte svar fra respondentene (Saunders et al., 2012).

Kontaktpersonene våre i Bergen kommune anbefalte oss tre byrådsavdelinger på bakgrunn av hvem de trodde kunne gi oss mest relevant informasjon, og hvem som ville ta seg tid til å snakke med oss. De undersøkte også hvem fra hver byrådsavdeling som ønsket å stille til intervju, og vi endte til slutt opp med 17 informanter. Vi måtte søke om å få innpass hos én av byrådsavdelingene gjennom et skjema på Bergen kommune sin nettside. Da alt av formaliteter var på plass, henvendte vi oss til hver enkelt informant via e-mail og avtalte tidspunkt for intervju.

Utvalg

Som nevnt over fikk vi tildelt informanter av våre kontaktpersoner i Bergen kommune, etter en samtale med dem om studiens hensikt. De kom fra tre ulike byrådsavdelinger, som heretter omtales som byrådsavdeling A, byrådsavdeling B og byrådsavdeling C. Det er viktig for oss å få innsikt i hvordan implementeringsprosessen oppleves både på administrativt nivå og tjenestenivå i kommunen, for å få et mer helhetlig bilde. Derfor etterspurte vi et bredt utvalg av informanter som kunne sikre dette. Videre i oppgaven omtales administrativt nivå som nivå 1 og tjenestenivå som nivå 2. Vi har videre skilt byrådsavdeling A, nivå 1 i to deler da de to delene representerer to svært forskjellige funksjoner i byrådsavdelingen. Videre i oppgaven vil de bli omtalt som nivå 1.1 og nivå 1.2.

Kjennetegn ved informantene

Utvalget vårt hadde en jevn fordeling av kvinner og menn. Det var imidlertid en overvekt av eldre informanter i forhold til unge.

Menn	Kvinner	Under 40 år	Over 40 år
8	9	3	14

Tabell 4: Kjennetegn ved informantene

Skjematisk oversikt over intervjuobjektene

Byrådsavdeling A	Byrådsavdeling A	Byrådsavdeling B	Byrådsavdeling C
<i>Nivå 1.1</i>	<i>Nivå 1.2</i>	<i>Nivå 1</i>	<i>Nivå 1</i>
Informant 1	Informant 4	Informant 8	Informant 13
Informant 2	Informant 5	Informant 9	
Informant 3	Informant 6	Informant 10	
	<i>Nivå 2</i>	<i>Nivå 2</i>	<i>Nivå 2</i>
	Informant 7	Informant 11	Informant 14
		Informant 12	Informant 15
			Informant 16
			Informant 17

Tabell 5: Oversikt over intervjuobjektene

4.3 Intervjuene

I dette kapittelet vil vi gjennomgå hvordan vi gjennomførte datainnsamlingen og selve intervjuprosessen. Vi vil også presentere forarbeidet til intervjuguiden.

Datainnsamling

Vi har brukt dybdeintervjuer for å samle inn data. På den måten kan vi gå i dybden i forskningsområdet, og få en utvidet forståelse for konteksten av studien vår (Saunders et al., 2012). Vi har, som nevnt tidligere, et eksplorerende forskningsdesign, og vi ønsker å få en god innsikt i hvordan Bergen kommune har implementert BMS. Dybdeintervjuer kan bidra til å få frem nyanser og belyse nye aspekter ved forskningsområdet, og dette samsvarer med et eksplorerende design.

Vi benyttet semistrukturerte dybdeintervjuer, hvor vi på forhånd hadde utviklet en intervjuguide. En slik struktur gir oss mye fleksibilitet under intervjuet, og man kan endre rekkefølgen på spørsmålene i henhold til informantens svar (Ghauri & Grønhaug, 2010).

Denne intervjuformen er også hensiktsmessig siden studien vår er av eksplorerende art, og vi søker etter ny innsikt i implementeringsprosessen av BMS i Bergen kommune. Det er også rom for å oppklare eventuelle misforståelser underveis i intervjuet, som sikrer at vi ikke går glipp av viktig informasjon som kan bidra til å svare på problemstillingen (Saunders et al., 2012).

Den som intervjuer må sette seg godt inn i teori, kontekst og organisasjonen i forkant, og det er en stor og tidkrevende jobb å transkribere og analysere intervjuene i etterkant. Til tross for dette, blir man godt kjent med datamaterialet, og det bidrar til å få et godt bilde av området vi studerer.

Utarbeidelse av intervjuguide

Intervjuguiden er en mal for intervjuene, som tar utgangspunkt i teori knyttet til studiens problemstilling (Ghauri & Grønhaug, 2010). Ved å bruke en intervjuguide fikk vi ivaretatt en ønsket struktur på intervjuet, og utforsket temaene vi hadde bestemt på forhånd.

Vi ønsket innledningsvis å stille åpne spørsmål som tillot informantene å snakke fritt om tema for å gjøre det mulig å avdekke ny innsikt. Videre utforsket vi responsen vi fikk med oppfølgingsspørsmål, dersom det var av relevans for problemstillingen. Intervjuguiden hjalp oss til å holde oss på rett spor, samtidig som vi kunne fleksible og tilpasse spørsmålene underveis i intervjuet når det var nødvendig. Ulempen med en slik fleksibilitet er imidlertid at informantene kan svare veldig ulikt, noe som gjør det vanskelig å finne konsistente funn i etterkant (Saunders et al., 2012).

Læringskurven var bratt gjennom intervjuprosessen, og vi ble flinkere å strukturere intervjuene og stille gode spørsmål etter hvert. Vi endret også intervjuguiden én gang, etter at vi fikk tidlig fikk en bedre forståelse av implementeringen av BMS i Bergen kommune.

Intervjuguiden ble sendt ut til informantene i forkant av intervjuet, sammen med et informasjonsskriv om studiens hensikt. Når informantene får tid til å forberede seg, kan det bidra til å øke studiens troverdighet (Saunders et al., 2012).

Intervjuprosessen

I kvalitative studier er det viktig å sette seg godt inn i organisasjonen man skal studere. Slik kunnskap skaper troverdighet og kan bidra til at informantene gir mer detaljerte svar (Saunders et al., 2012). Bakgrunnsamtalen med kontaktpersonene våre i kommunen, og innhentet kunnskap om tema og organisasjonen gjorde oss tryggere i intervjusituasjonen. Selve intervjuene ga oss også trening i intervjuerrollen, og tryggheten vi fikk fra det gjorde også intervjuene bedre.

Vi gjennomførte alle intervjuene på informantene sin arbeidsplass. Vi ønsket å bruke minst mulig av informantenes tid og samtidig er det viktig at de skal føle seg komfortable og at intervjuet kan gjennomføres uten forstyrrelser (Saunders et al., 2012).

I starten av hvert intervju fikk informantene et skriv hvor de signerte samtykke. Der kunne de krysse av om de ønsket masteravhandlingen i sin helhet når den ble ferdig og om de ønsket kopi av transkribert intervju. Vi presiserte at vi ville sikre anonymitet, både når det gjelder navn, stilling og byrådsavdeling. Alle informantene måtte også samtykke til at vi tok opp intervjuet på bånd. Ved å bruke lydopptak får man en fullstendig registrering av rådata, noe som er svært gunstig med tanke på transkriberingen i etterkant. I tillegg gjør det oss i stand til å fokusere på å lytte og stille gode spørsmål fremfor på å ta notater (Saunders et al., 2012).

Vi startet alle intervjuene med overordnede og åpne spørsmål, slik at vi fikk et bedre innblikk i informantenes erfaringer og holdninger. Det bidrar til at eventuelle bias reduseres og reliabiliteten økes (Saunders et al., 2012). Åpne spørsmål inviterer respondenten til å svare med utdypende og detaljert, i tillegg til at de er mindre ledende enn mer konkrete spørsmål. Vi spurte på formen ”hvordan” eller ”på hvilken måte”, før vi stilte oppfølgingsspørsmål for å enten gå dypere inn på tema eller for å oppklare eventuelle misforståelser. Det er viktig at ikke oppfølgingsspørsmålene blir ledende og vi prøvde å starte med ”hvorfors”, eller ”kan du utdype det du snakket om nå”.

Intervjuene ble avholdt i løpet av oktober, bortsett fra ett som ble avholdt i november. Vi skulle i utgangspunktet ha 18 intervjuer, men ett av de ble avlyst uten at informanten kunne komme med et alternativ tidspunkt. Vi hadde avklart på forhånd at vi satte av én time til intervju, men lengden på intervjuene varierte likevel fra 22 minutter til én time og 23 minutter og hadde en gjennomsnittstid på overkant av 40 minutter.

Vi var begge på tilstede på 14 av intervjuene. På tre intervjuene var kun én av oss tilstede, enten på grunn av sykdom eller flyforsinkelse. Når man er flere er tilstede under intervjuet, kan det styrke studiens validitet ved at den ene kan ha gjort observasjoner den andre ikke har gjort. I tillegg kan noen svar gi rom for tolkning, og da kan man diskutere intervjuene i etterkant og sikre at vi har oppfattet intervjuene likt. Om vi ikke kom til enighet, hadde vi avtalt med samtlige informanter at vi kan ta kontakt for oppklarende spørsmål.

Skjematisk oversikt over intervjuene

Informant	Dato	Varighet
Informant 1	2. oktober 2017	59 minutter
Informant 2	6. oktober 2017	83 minutter
Informant 3	6. oktober 2017	45 minutter
Informant 4	10. oktober 2017	45 minutter
Informant 5	4. oktober 2017	32 minutter
Informant 6	11. oktober 2017	47 minutter
Informant 7	16. november 2017	31 minutter
Informant 8	3. oktober 2017	42 minutter
Informant 9	10. oktober 2017	53 minutter
Informant 10	26. oktober 2017	22 minutter
Informant 11	2. oktober 2017	31 minutter
Informant 12	3. oktober 2017	26 minutter
Informant 13	26. oktober 2017	24 minutter
Informant 14	19. oktober 2017	29 minutter
Informant 15	16. oktober 2017	33 minutter
Informant 16	11. oktober 2017	27 minutter
Informant 17	13. oktober 2017	53 minutter

Tabell 6: Oversikt over intervjuene

4.4 Analyse av data

I dette delkapittelet vil vi gå gjennom hvordan vi transkriberte, analyserte og strukturerte intervjuene for å lettere kunne presentere funnene senere i oppgaven.

Transkribering og klassifisering av data

Innsamlingen av primærdata legger grunnlag for analysen. Vi startet med å transkribere samtlige lydopptak, det vil si at vi gjorde de muntlige intervjuene om til tekst (Saunders et al., 2012). På den måten fikk vi en oversikt over hele datamaterialet, og det gjorde det lettere å kunne analysere videre. Vi skrev også ned stemning, kroppsspråk og andre faktorer av betydning der vi syntes det var hensiktsmessig. Vi hørte på spørsmålene vi stilte for å se om de virket ledende, eller om de ble stilt for ulikt til de ulike informantene.

Vi transkriberte datamaterialet rett etter intervjuene for å se at lydopptakene hadde fungert, og for å sikre datamaterialet i tilfelle uhell med mobiltelefonene skulle inntreffe. Dette kan for eksempel være sletting av opptak eller at de går i stykker. Kroppsspråk, stemning og andre faktorer som ikke blir fanget opp på lydopptak glemmes fort når man gjør mange intervjuer og det derfor viktig å skrive slike faktorer ned med én gang.

For å analysere de kvalitative dataene har vi benyttet en såkalt Template analyse, hvor hovedformålet er å identifisere og kategorisere dataene etter ulike temaer. Dette gjøres ved å benytte et kodingsystem hvor man systematisk leter etter mønster og sammenhenger i svarene (Saunders et al., 2012). Det er viktig å være godt kjent med datamaterialet, og vi valgte å skrive sammendrag av de transkriberte intervjuene, for så å dele de inn i grupper etter tema vi ønsket å belyse. Vi ønsket ikke at noe relevant informasjon skulle gå tapt, så vi gikk gjennom alle intervjuer flere ganger for å sikre at alle relevante detaljer ble avdekket og inkludert i resultatkapittelet.

4.5 Evaluering av metode

Gjennom innsamling og analysering av data kan det være ulike aspekter og sammenhenger som ikke har blitt avdekket, og som videre gjør at vi ikke får innsikt i hele problemstillingen. Derfor kan det være hensiktsmessig å vurdere oppgavens forskningsdesign opp mot reliabilitet og validitet.

Reliabilitet

Studiens reliabilitet sier noe om hvorvidt de samme funnene ville blitt avdekket dersom studien ble gjentatt eller utført av en annen forsker. Det vil si at vi vurderer hvor pålitelig og reproducerbar resultatet er på bakgrunn av datagrunnlaget (Saunders et al., 2012). Vi har hatt som mål å minimere feil og bias i studien (Yin, 2014), men det ligger i kvalitative studiers natur at reliabilitet er svak. Kvalitative undersøkelser kan ofte være avhengige av kontekst og

egenskapene til forsker og informant, og det kan derfor være vanskelig å gjenskape samspillet dem imellom ved en lignende studie (Saunders et al., 2012). I tillegg innebærer kvalitative studier tolkning av data, og forskere vil kunne tolke samme data ulikt og dermed trekke ulike konklusjoner.

For å styrke studiens reliabilitet tok vi lydopptak av alle intervjuene for å sikre at informasjon ikke gikk tapt eller at man husket feil. Man får i tillegg fanget opp fanget opp stemning og andre detaljer som man ikke klarer å skrive ned i samme grad.

Vi ønsket ikke å påvirke informanten sine svar og forsøkte å sikre dette ved å bevisst unngå å stille spørsmål som kunne lede informanten til å svare på en bestemt måte. Informanten kan pynte på svarene i frykt for å bli fremstilt feil eller trekke noen på tærne, men ved å sikre anonymitet er vil dette forhindres til en viss grad.

Validitet

Når man benytter seg av en kvalitativ metode, kan det være vanskelig å sikre begrepsvaliditet, altså at studien måler det den har til hensikt å måle (Saunders et al., 2012). Dette er også gjeldene for oss etter som vi måtte foreta subjektive vurderinger da vi analyserte datamaterialet. For å øke validiteten, har vi vært nøye med å stille tydelige spørsmål for å få klare svar fra informantene. I tillegg fikk alle tilbud om å lese gjennom transkribert intervju for kunne forsikre seg mot eventuelle misforståelser. Dette takket 10 informanter ja til.

Det kan også være utfordrende å sikre ytre validitet ved bruk av kvalitativ metode, på grunn av et begrenset utvalg (Johannessen et al., 2011). Det er altså vanskelig å kunne generalisere resultatene på bakgrunn av en liten gruppe personers meninger. For å øke validiteten, ville vi ha et bredt utvalg av informanter fra ulike avdelinger og nivå i kommunen. Utvalget ble likevel ikke så bredt som vi ønsket, og utvalget var ugunstig fordelt mellom nivåene. I to av byrådsavdelingene fikk vi flere informanter fra nivå 1 enn nivå 2, og vi tror at vi ville fått et

bedre bilde av hvordan BMS fungerer i byrådsavdelingen dersom vi hadde hatt flere informanter fra nivå 2. En annen ulempe med at det er personer fra kommunen vi studerer som har plukket ut informanter, er at de kan manipulere resultatene ved å velge informanter de tror vil svare det de ønsker at skal komme frem i oppgaven. Vi tror likevel at oppgaven vil være verdifull og interessant for resten av Bergen kommune og andre kommuner som har implementert eller vil implementere balansert målstyring.

4.6 Etske hensyn

Informantene har viet oss mye tillit og delt raust av sin kunnskap og sine meninger. Det er derfor viktig for oss at vi har handlet på en måte som ikke sverter noens rykte eller posisjon. Vi har vært nøye på å holde informantenes identitet anonym gjennom hele studien, ettersom dette var et vilkår for at mange ville stille opp. Datamaterialet ble kodet slik at utenforstående ikke skulle ha mulighet til å finne ut hvem vi har intervjuet, og i tillegg ble alle opptak slettet etter transkribering.

Vi er pliktig til å melde inn studien til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og opplyste til dem at vi utførte en studie der opplysninger som kan identifisere personer ble lagret elektronisk. Denne søknaden ble godkjent før vi startet intervjuprosessen.

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjort rede for metoden som ligger til grunnlag for denne studien. Vi har benyttet en kvalitativ metode, og samlet inn data gjennom 17 dybdeintervjuer. For å analysere dataene brukte vi en Template-analyse hvor vi kodet og kategoriserte intervjuene for å kunne strukturere dem til oversiktlige funn. Vi har forsøkt å sikre reliabilitet ved å ha nøytrale spørsmål, og forsikre informantene at de vil bli anonymisert. For å få høy begrepsvaliditet har vi vært bevisst på å stille tydelige spørsmål og sendt transkribert materiale

til informantene i etterkant for kontroll. Vi anser ytre validitet som svak siden utvalget vårt er begrenset og uhensiktsmessig skjevt fordelt mellom nivåene. Likevel har vi stor tro på at studien vil være verdifull for de som leser den.

5. Presentasjon av funn

I dette kapittelet vil vi presentere studiens empiriske funn. Vi har gruppert informantene etter byrådsavdeling og nivå. Som tidligere nevnt omtaler vi det administrative nivået som nivå 1 og tjenestenivået som nivå 2. De som jobber i nivå 1 sitter sentralt i kommunen, mens de som jobber i nivå 2 jobber enten i etater eller resultatenheter. Som nevnt i kapittel 4.2 har vi funnet det hensiktsmessig å skille byrådsavdeling A, nivå 1 i to, nivå 1.1 og nivå 1.2. Etter å ha kategorisert og analysert intervjuene har det kommet frem noen tema som går igjen hos de fleste informantene, og som det virker som informantene er opptatt av. I tillegg er dette tema som det finnes mye eksisterende teori på.

Oversikt over tema

Tema	
Forankring	Engasjement
Mål og indikatorer	Tilpasning av BMS-modellen
Rapportering eller styring	Benchmarking
Nytte	Strategi til handling
Corporater (datasystem for BMS)	Rangering av BMS
Opplæring	

Tabell 7: Oversikt over tema

I tillegg har vi bedt alle informanter om å rangere BMS slik det fungerer hos dem i dag på en skala fra 0-10, der 0 representerer ”fungerer ikke i det hele tatt” og 10 representerer ”fungerer svært godt”.

Vi har strukturert kapittelet etter byrådsavdeling og nivå og tema. Vi presenterer altså alle svarene på de ulike temaene fra informantene i byrådsavdeling A, nivå 1.1. først, så informantene i byrådsavdeling A, nivå 1.2 og så videre. Funnene blir presentert som en kombinasjon av et sammendrag av informantens svar om hvert tema og sitater. Etter alle informantenes svar fra hvert nivå i en byrådsavdeling er presentert, blir de oppsummert i en

tabell etter hvert nivå i hver byrådsavdeling. På den måten får man et klarere bilde av gruppens samlede mening om hvert tema.

5.2 Byrådsavdeling A - nivå 1.1, tre informanter

Forankring

Informant 1

Hovedgrunnen til at implementeringen av BMS i Bergen kommune har gått tregt er at det har manglet forankring i toppledelsen. Kommunaldirektørene er ikke i stor nok grad opptatt av BMS, og det etterspørres for lite på ledermøter. Det er viktig at styringskortet tas opp på veggen i ledermøtene, for det sitter masse kompetanse rundt bordet som man kan bruke til å få til bedre styring i kommunen.

”Der leder ikke eier, der leder ikke etterspør, der leder ikke har det opp på ledermøter, der dør det litt. Og da er det jo lite kjekt for de som skal svare på spørreskjema og legge inn data. Da gidder de ikke.”

Det er også et problem at ingen andre enn kommunaldirektør har makt til å kreve at systemet blir brukt. Så når kommunaldirektøren ikke er opptatt av det, så blir det ikke fulgt opp.

”Men det er noe med at når du jobber i kommunen, og det er sagt at du skal bruke et system, da beliter du deg, for å bruke et godt Bergensk ord. Da er du en del av det.”

Når BMS ikke blir brukt aktivt blir forankringen dårligere. Man ser stor forskjell på eierskap om man har noe man skal rapportere ofte, eller om man bare rapporterer tertialvis i forbindelse med konsernomfattende mål. Da ser man heller ikke utviklingspotensialet på samme måte.

Informant 2

Informanten forteller at de strever med å forankre BMS mange steder i kommunen. Om ledere ikke følger opp styringskortet ser ikke folk nytten av det, og da blir det ikke brukt. Man kan se at de som bruker styringskortet sitt aktivt og er engasjerte får et større eierskap til det.

”Vårt ideal er jo at alle ledere har dette på topp og øverst i pannebrasken, og er opptatt av det.”

Det er et problem at det kun er kommunaldirektørene som har mandat til å kreve at folk skal bruke BMS. Man er derfor veldig avhengig av at det er forankret hos dem, og at de er engasjerte. I Bergen kommune startet implementeringen av BMS ute i resultatenehetene, og informanten mener at det hadde blitt bedre forankret overalt om det hadde startet på toppen og beveget seg nedover.

”Vi føler oss som selgere på mange måter. Vi må selge inn dette er, og vi er litt usikker på om det er rollen vår eller ikke. Vi trenger litt støtte i ryggen. Vi kan snakke til vi blir grønn i trynet, men om ikke den som er leder tar ballen, så er det dødfødt.”

Informant 3

Noen steder i kommunen er det et stort problem at BMS ikke er forankret og at folk ikke har eierskap til det. I denne byrådsavdelingen ikke forankringen god nok i toppledelsen, og de tar ikke frem styringskortet i sine ledermøter. Hadde de gått foran med et godt eksempel, så kunne det påvirket andre i byrådsavdelingen til å bruke BMS i større grad.

”Hadde man hatt et større eierskap i toppledelsen fra begynnelsen av, så hadde det kanskje vært mer vellykket enn det er i dag.”

Ute i resultatene ser man at de som selv har utviklet mål har et større eierskap til BMS enn de som kun bruker de overordnede målene som er vedtatt i byrådet, fordi de overordnede målene er generelle og gir lite styringsinformasjon den enkelte resultatenehet.

Oppsummering

	BMS er ikke godt nok forankret i kommunen	Styringskortet etterspørres ikke i ledermøter	Det er et problem at bare kommunaldirektørene har mandat til å kreve at BMS brukes	Eierskap henger sammen med hvor ofte man rapporterer	Eierskap henger sammen med at man utvikler mål selv
Informant 1	Enig	Enig	Enig	Enig	-
Informant 2	Enig	Enig	-	Enig	-
Informant 3	Enig	Enig	Enig	-	Enig

Tabell 8: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Mål og indikatorer

Informant 1

”BMS har jo i seg at du skal telle, og det er så feil som det kunne blitt i dag. Det har fått veldig mye negativ omtale, og det skjønner jeg. For det kan brukes til det idiotiske, og det har det vært gjort i Bergen kommune også. Folk teller til de forstår at det ikke gir noe verdi, så snur de. Men fremdeles er de ikke kommet dit at de setter kjernen i problemet, det mest kritiske, første plass. De har en del på styringskortet, men kjernen er der ikke.”

Det er en del utfordringer med tanke på mål og indikatorer. Mange måler det som er enkelt å måle, som gjerne ikke er det viktigste for virksomheten. Det er også vanskelig å finne indikatorer som treffer det du faktisk ønsker å måle. Men det er noe som folk finner ut av etter

hvert. Man begynner å telle på noe, også ser man at det ikke gir noe verdifull informasjon. Så da må man omformulere og endre noen ganger før man ser at man treffer det man er ute etter. Det er spesielt vanskelig å lage mål som sier noe om kvalitet. Da er det ekstra viktig å bruke tid på å formulere spørsmålene.

Informant 2

Ute i resultatene er det som oftest lett å si hvorfor man er til, hva man produserer og hva man skal være gode på. Det er også enkelt å definere brukere, noe som er viktig for å kunne levere gode tjenester til dem. Da er det også lettere å lage operasjonelle mål som treffer godt, og som folk kan relatere seg til. Oppover i systemet blir det verre å definere og operasjonalisere mål. Det er vanskelig for en leder å få eierskap til sitt styringskort dersom han eller hun skal telle hvor mange saker han eller hun har, for det er ikke det som er det viktige, det er det kvaliteten på hver sak som er.

”Mange ganger har jeg stilt meg spørsmål om dette er fornuftig å telle. Det er ikke alltid det gir mening, men noen ganger kan det være helt avgjørende for at brukerne får det de skal ha.”

Kvalitet er vanskelig å måle, og kvantifiseringen av mål kan føre til feil fokus. Man er derfor avhengig av å ha en grundig prosess når man skal utvikle mål og indikatorer som skal inn i styringskortet. Informanten har også flere ganger sett at folk legger inn mål som er enkle å nå, for å sikre seg grønne lys på styringskortet.

En annen utfordring når det gjelder mål, er at omgivelsene endres veldig raskt i kommunen på grunn nye byråder som kommer inn med nye prioriteringer og nye satsningsområder. Da må man raskt endre og utvikle mye mål og indikatorer, noe som krever mye ressurser. I tillegg er det vanskelig å ha langsiktige mål når det er hyppige skift i omgivelsene.

”Det er klart at du ikke får sett på utvikling og endring om du ikke holder fast på noe over tid. Men hvis du har epler det ene året, og pærer det andre året, så kan du ikke sammenligne.”

Informant 3

Det er veldig varierende hvor gode mål de ulike enhetene har. Noen har kun budsjettmål, eller mål som som er lette å telle uten at det egentlig ikke gir noe styringsinformasjon, og ikke nødvendigvis ikke sier noe om hva man holder på med. Andre har velfungerende og balanserte styringskort med gode og gjennomarbeidede mål.

”Vi kaller det gjerne 1.- og 2. generasjonskort. I 1. generasjonskort jobber man gjerne frem et strategikart og ender opp med noen indikatorer for å nå disse strategiske målene. Så begynner man å få litt data og er fornøyd med det en stund, men så stopper det gjerne opp der. Så reviderer man kortet, og det er gjerne da man ser at man trenger noe mer, at man trenger mer kjøtt på bena. Jeg tror det er sjeldent at man får et godt styringskort første gang man er i en slik prosess.”

Siden mange mål blir formulert i toppledelsen og skal gjelde for mange, treffer de ikke kjernevirksomheten. De gir derfor lite styringsinformasjon til de som bruker dem på laveste nivå.

”Når man har mål som ikke er hensiktsmessige, så bruker man mye tid på unødvendig rapportering, men det påvirker egentlig ikke hvordan man jobber. De målene blir veldig kunstige. Jeg tror ikke målene i styringskortet faktisk er så styrende at de påvirker negativt med tanke på hvordan man prioriterer. Men om det er gode mål kan det helle endre måten man jobber på, for da kjenner du deg igjen i det, og ønsker å gjøre en god jobb. Om du ikke kjenner deg igjen i målene, så bryr du deg heller ikke om det. Du vet hva som er din rolle i det store bildet, så om målene treffer er det lettere å bli motivert til å gjøre en god jobb.”

I BMS er det stort fokus på at alt skal telles, og ofte er det vanskelig å måle kvalitet gjennom telling. Da er vi avhengig av at folk er klar over hva som ligger bak tallene for at de skal kunne fortelle noe om kvalitet.

Oppsummering

	Det er vanskelig å måle kvalitet ved å telle	Mange lager mål på bakgrunn av at de er lett å telle	Det er viktig at man kan relatere seg til målene i styringskortet	Gode mål blir til av å jobbe med dem over tid	Endringer i omgivelsene gjør utforming av mål utfordrende
Informant 1	Enig	Enig	-	Enig	-
Informant 2	Enig	Enig	Enig	-	Enig
Informant 3	Enig	Enig	Enig	Enig	-

Tabell 9: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Styring eller rapportering?

Informant 1

Dagens system blir hos mange brukt mer for rapportering enn styring. Men utviklingen er at flere og flere ønsker å ta i bruk handlingsplaner, og da er man mer over i styringsaspektet. Der legger du inn hva du skal gjøre for å få et bedre resultat, og ved nesten måling vil du se om det faktisk ble bedre eller om du må stramme til og gjøre enda mer.

”Vi kunne ønske oss at kommunaldirektørene som gruppe vedtok at om det rødt lys på et mål, og du overstiger så og så mye, så må du inn med en handlingsplan. Dette gjelder særlig de konsernomfattende indikatorene som for eksempel fravær, leders kvalifiserte prognose, medarbeiderundersøkelse ...”

Informant 2

”Vi jobber veldig mye med at vi skal få til en handling ut fra dette her. Målet er at det skal skje et tiltak og en endring. Ikke bare det at ”nå har vi fått et flott målekort, og strategien vår er perfekt” og så skjer det ikke noe mer. Da har vi ikke oppnådd noe.”

Informanten er veldig opptatt av at det skal være et styringsverktøy og at handlingselementet må inn. Man skal kunne se om det man gjør hadde en effekt, om man kom nærmere målet eller ikke.

”Jeg liker å forklare det som tellinger og fortellinger, som skolen sier. Det er alltid fortellinger bak. Beskrivelser. Det er ikke bare 2,3. Hvorfor er vi der? Hva gjør vi for å komme dit? Det er viktig at vi prøver å få det inn. Vi startet ut med rene tellinger, og det var nok ikke en innertier. Men nå, i større grad iallfall, så har vi fått inn det kvalitative elementet med handlingsplaner, oppfølging og oppgaveliste som i større grad viser hva du har ansvar for.”

Statistikk er ikke styringsdata, men det er et viktig premiss for å få til styring, og man kan bruke statistikk for å se utvikling over tid. Det er altså ikke helt på siden av styringskortet, for det gir merverdi.

Informant 3

For noen fungerer BMS bra som et styringsverktøy, men det fungerer ikke som et overordnet system for alle, ettersom virksomhetene er så ulike. Informanten har sett at de som har brukt det over tid ser mer behov for det. De begynner å bygge på med handlingsplaner og tiltak, klarer å se årsak/virkningsforhold og knytter det mer til risikostyring. Men det er fremdeles ganske få som har kommet så langt, og de fleste bruker det fremdeles som et rapporteringsverktøy. Informanten tror at dersom flere hadde hatt mer kunnskap, tid og ressurser hadde de kommet lenger med styringsbiten.

Oppsummering

	BMS blir brukt mer som et rapporteringsverktøy enn et styringsverktøy	Innføring av handlingsplaner har ført til en positiv utvikling med tanke på styring	Å ha et rapporteringsverktøy er nyttig i seg selv
Informant 1	Enig	Enig	-
Informant 2	-	Enig	Enig
Informant 3	Enig	Enig	-

Tabell 10: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Nytte

Informant 1

De som har benyttet verktøyet de siste årene har hatt mer fokus på verdiene til Bergen kommune. De blir kompetent på hva de holder på med, og arbeidet er mer spisset mot det som faktisk er viktigst.

Hos mange tar det tid å se at BMS er et godt verktøy, spesielt de eldre lederne med svak IT-kompetanse.

BMS er ikke tilpasset alle virksomheter i kommunen, så man må vurdere hvor mye tid og krefter man skal ofre på å få alle til å bruke det når de allerede har et system som fungerer for dem.

”Vi må ta stilling til om alle skal ha et styringskort, for det er gjerne ikke nødvendig. Skal kommunaldirektøren ha et eget? Og hvordan ville det sett ut? (...) Skal det være aggregering, eller skal det være alle oppgaver? Så hvis vi skal tenke at alle skal ha det, så er vi ikke kommet dit. Og det er ikke sikkert at det er hensiktsmessig heller.”

Informant 2

Informanten påpeker at det er stor variasjon fra sted til sted hvor nyttig styringskort er. I de enhetene der det er enkelt å definere tjenester og operasjonalisere mål, er det mer hensiktsmessig å utvikle styringskort enn hos de som har mer altomfattende oppgaver hvor kvalitet er det viktigste.

Det er også et viktig element at prosessen med å lage et styringskort er nyttig i seg selv. Gjennom den prosessen blir man bevisst på hva som er kjernevirksomheten og hvem som er brukere av tjenestene som ytes.

Informant 3

”De siste årene har det vært veldig fokus på at alle skal ha styringskort. Nå ligger vi på rundt 90%, og dersom vi skal bruke tid på de resterende 10% blir det kun for å få opp styringskort. Men hvis ingen bruker det har det ingen verdi. Så nå har fokuset endret seg til de som faktisk bruker verktøyet, og bedre kvaliteten på de styringskortene som er i bruk.”

Informanten forteller at etter at BMS ble innført, har det blitt økt bevissthet rundt at det ikke er kun økonomien som skal styre flere steder i kommunen. Og der folk har tatt ballen og innført BMS skikkelig, har det blitt et veldig nyttig verktøy.

Oppsummering

	Grad av nytte varierer i kommunen	Det er ikke hensiktsmessig at alle bruker BMS	De som bruker BMS har fått økt fokus på verdiene til kommunen	Folk jobber mer spisset med de oppgavene som er viktigst	Det har blitt økt bevissthet rundt at det er mer enn økonomi som er styrende for kommunen
Informant 1	Enig	Enig	Enig	Enig	-
Informant 2	Enig	Enig	-	Enig	-
Informant 3	Enig	Enig	-	-	Enig

Tabell 11: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Corporater

Informant 1

Corporater er et lett verktøy å håndtere så lenge man har hatt opplæring i det. Det har effektivisert rapporteringen kraftig. All informasjon er samlet på ett sted, og det er lett å finne frem nøkkeltall til de som etterspør de. Det er også nyttig at man kan se utviklingen over tid inne i Corporater.

Informant 2

Informanten forteller at Corporater har bidratt til å effektivisere rapporteringen. Det er viktig at Corporater blir brukt istedenfor andre systemer, og ikke i tillegg til, fordi det er svært umotiverende å måtte rapportere dobbelt. Det er også bra at det er elektronisk og at alle kan gå inn og lese, så slipper man å spørre etter og hente ut informasjon for andre. Samtidig er det noen som synes det er ubehagelig at andre kan se i deres kort og sette spørsmålstegn ved det de gjør og oppnår.

Informanten påpeker også på grunn av at status blir veldig tydelig med grønne, gule og røde lys og systemet er transparent, så får man satt ting på agenda.

”Her er det blodrødt hos oss nå. Det er ressursmangel, og det er dokumentert at det er gjort sånn og sånn, og det er utfordringer med slik og slik. Man skal ikke ha den holdningen at rødt lys alltid er farlig, vi må heller snu på flisen og finne ut hvorfor det er slik, og så gjøre noe for at det skal bli bra. Det røde lyset er for å synliggjøre, for at brukerne faktisk skal få de tjenestene som gjør at de får det bedre.

Corporater er et fleksibelt system hvor man kan rigge, bygge og modellere nesten ubegrenset. Men på grunn av at enhetene i kommunen er så ulike er det vanskelig å tilfredsstille alle, og de tenker hele tiden på hva de fleste kan ha nytte av når de modellerer i Corporater og legger til nye funksjoner.

Informant 3

Corporater er et transparent system, og det er mange ledere som er opptatt av at andre kan se hvordan de ligger an på de ulike målene. Som følge av det er det mange som pynter på det de legger inn, for det er et system som er lett å manipulere.

Corporater har vært veldig verdifullt med tanke på all rapportering man har i kommunen.

”Du kan si det du vil om hvor vellykket dette er, men at det effektiviserer mye rapportering, det er iallefall sikkert.”

Mange har sine egne fagsystemer, og da må man rapportere dobbelt for at det skal komme inn i begge systemene. Og spesielt for dem som kun er inne i Corporater tre ganger i året for å rapportere på de overordnede målene, føles det som unødvendig ressursbruk.

Oppsummering

	Corporater effektiviserer rapporteringen	Ledere opplever det som ubehagelig at andre kan se deres resultater	Man må noen ganger dobbeltrapportere fordi de ulike systemene ikke snakker sammen	Lysene i Corporater visualiserer hva som må settes på agendaen	Det er viktig å ufarliggjøre lysene, og heller se på de som hjelpsomme
Informant 1	Enig	-	-	-	.
Informant 2	Enig	Enig	Enig	Enig	Enig
Informant 3	Enig	Enig	Enig	-	-

Tabell 12: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Opplæring

Informant 1

BMS-gruppen er veldig på tilbudssiden når det kommer til å hjelpe de som vil komme i gang med BMS, og gir tips og råd om hvordan de kan bruke BMS til å styre. Men det er som oftest konsulenter i etatene som står for opplæring i Corporater.

BMS-konsulentene ute i enhetene blir et mellomledd, og fører til at informasjon endres eller går tapt, og derfor legges det av og til noe annet inn i styringskortet enn det som egentlig var ønsket.

Informanten mener at det ikke er så vanskelig å bruke Corporater på den måten som kreves ut i enhetene, så opplæring av systemet har ikke så mye å si på hvor mye man bruker det.

Det finnes ingen angretast, så det er kun BMS-gruppen som kan gå inn og gjøre endringer i styringskortene. Dette tar mye tid, og om det er mange saker samtidig fører det til at noen må vente lenge før de får hjelp.

Informant 2

Det er ressursmessig krevende for bare fire personer å følge opp hele kommunen. De hjelper til med å opprette styringskort og følger opp underveis.

”BMS-gruppen har ikke sjans til å holde kontroll på om målet skal være 3,2 eller 3,9. Og det skal de heller ikke ha noen formening om. De skal ikke ta stilling til faget, det er lederne ute i enhetene sitt. De eier sitt kort og sitt innhold. De eier prosessene og de tiltakene som de skal jobbe med for å nå målene. Men det betyr ikke at BMS-gruppen ikke har noen rolle i det. De skal bistå, lede, gi råd, tips og ideer, samt informere om de føringene som er satt ovenfra.”

Informant 3

En typisk fallgrube er at man manipulerer systemet ved å pynte på tallene som rapporteres inn, fordi andre kan gå inn og se i kortet ditt. Dersom man hadde mer opplæring ute hos lederne, ville de kanskje forstått at verktøyet ikke er til for at de på toppen skal kikke deg i kortene, men for at du bedre skal kunne styre din enhet. Mer kunnskap om BMS, ville også fått flere til å se nytten av å bruke verktøyet i større grad enn det de gjør nå.

Oppsummering

	Det er for få personer som skal følge opp hele kommunen, og det fører til lang ventetid	Informasjon endres eller går tapt når den går gjennom BMS-konsulenter i enhetene	Grundigere opplæring kunne ført til at flere så nytten av å bruke verktøyet
Informant 1	Enig	Enig	
Informant 2	Enig	-	
Informant 3	-	-	Enig

Tabell 13: Oppsummering Opplæring: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Engasjement

Informant 1

Engasjementet ute i enhetene er veldig delt. Noen er ivrige, andre er mer skeptiske, og det er fremdeles mange sovende styringskort. De som kommer skjevt ut i starten er ofte vanskelig å få på banen igjen.

”Det er lettere å skape engasjement hos de som jobber direkte mot brukerne. Om det er fordi de er tro mot linjen, og lettere ”beliter” seg på det som kommer ovenfra eller hva, det vet jeg ikke.”

Informant 2

Informanten påpeker at de er avhengig av engasjement og tilbakemeldinger for at de skal få til å lage gode styringskort. Det er viktig å smi mens jernet er varmt, så BMS-gruppen prøver å legge inn endringer i styringskortet så fort de får tilbakemeldinger på hva folk ønsker å fokusere på.

”I starten hadde folk piggene ute og tenkte; hvorfor skal vi begynne med dette? Må vi ha noe nytt? Hvorfor skal vi bli målt? Skal vi bli kikket i kortene? Vi kan jo dette, vi gjør ting riktig.”

Det er vanskelig å nå ut til alle, og det er veldig ressurskrevende å få innpass hos de som ikke ønsker det.

”Vi har hatt mange diskusjoner om det er vår rolle å piske døde hester.”

Informant 3

Det er mange som har jobbet i kommunen i mange år, og er vant med å gjøre ting på sin egen måte. Hos dem er det ofte ikke veldig god kultur for endring, og man blir møtt med motstand når man er ute i enhetene for å hjelpe.

”De har fått beskjed fra etaten at dette er noe de må gjøre. Og da prøver vi å få de til å forstå at dette er ditt verktøy. Det er du som leder som skal bruke dette for å styre hos deg. Og noen tar den, men ikke alle.”

Og man ser også at det er større engasjement der folk har definert målene sine selv. Da får de større eierskap til styringskortet sitt.

Oppsummering

	Engasjementet for BMS ute i enhetene varierer	Endringskulturen er dårlig mange steder i kommunen	Engasjementet er størst der man definerer mål selv
Informant 1	Enig	Enig	-
Informant 2	Enig	Enig	-
Informant 3	Enig	Enig	Enig

Tabell 14: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Tilpasning av BMS-modellen

Informant 1

Bergen kommune benytter en videreutvikling av BMS, for BMS i seg selv er ikke tilstrekkelig for å styre. Innholdet i det systemet de bruker er mye større enn det BMS har i teorien.

Informant 2

Informanten forteller at de benytter et styringssystem som er bredere og omfatter mer enn det som er beskrevet i teorien om BMS.

Informant 3

Informanten stiller spørsmål til om de bruker BMS slik den er beskrevet i teorien, eller om de bare bruker prinsippene i BMS.

Oppsummering

	Det blir brukt en videreutvikling av BMS som er tilpasset kommunens behov
Informant 1	Enig
Informant 2	Enig
Informant 3	Enig

Tabell 15: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Benchmarking

Informant 1

På grunn av at systemet er transparent og man kan se hvordan andre enheter ligger an på de ulike målene, blir det litt konkurranse. Det gjelder spesielt der tilbudet skal være likt overalt. Denne konkurransen fører til mer styring, fordi man må endre prioriteringer og sette i gang tiltak for å komme på nivå med de som gjør det bedre.

Noen områder er ikke egnet for benchmarking, for eksempel på grunn av sosiale forskjeller mellom bydeler. Man kan vise til forskjeller i prestasjoner, men det er viktig at folk er bevisst hvilket utgangspunkt de ulike enhetene har.

Informant 2

Informant 2 uttaler seg ikke om benchmarking i intervjuet.

Informant 3

Informant 3 uttaler seg ikke om benchmarking i intervjuet.

Oppsummering

	Sammenligning mellom enheter fører til konkurranse og mer styring	Det er viktig å være bevisst på at ikke alle områder egner seg til benchmarking på grunn av ulike forutsetninger
Informant 1	Enig	Enig
Informant 2	-	-
Informant 3	-	-

Tabell 16: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Strategi til handling

Informant 1

Folk blir spurt hva som er det viktigste de gjør i jobben. De fleste har visjonen klar, og så kan man definere et strategisk mål ut fra det.

Informant 2

Det er en utfordring at den strategiske plattformen endrer seg som følge av at omgivelsene, krav fra myndighetene og budsjett endrer seg. På grunn av det blir handlingsrommet som de har til disposisjon for nå et mål endret, så om man lander på en strategi og satser på den, så kan omgivelsene ha endret seg til neste år. Det er altså en kontinuerlig prosess som krever mye ressurser.

Informant 3

Informanten påpeker at det mangler en kobling mellom strategi og måleindikatorer.

”Og det er jo det som egentlig er grunntanken med BMS. Det at man skal operasjonalisere strategien. Og der føler jeg kanskje at det skranter. For det å få noen til å se hvor de er i det store bildet, det har vi ikke klart.”

Oppsummering

	Det er utfordrende å lage mål på bakgrunn av kommunens overordnede strategi	Strategien endre ofte, og det er krevende å oppdatere målene	Det er utfordrende å operasjonalisere strategien til tellbare mål
Informant 1	Uenig	-	-
Informant 2	Enig	Enig	-
Informant 3	Enig	-	Enig

Tabell 17: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

Rangering av BMS

	Rangering 0-10
Informant 1	4
Informant 2	5
Informant 3	5/6
Snitt	4,83

Tabell 18: Rangering av BMS: Byrådsavdeling A – nivå 1.1

5.3 Byrådsavdeling A - nivå 1.2, tre informanter

Forankring

Informant 4

Informanten påpeker at BMS enda ikke har blitt et felles styringssystem i Bergen Kommune. Mye kan skyldes at det mangler forankring i ledelsen, og det er noen der som ikke er enig i at hele kommunen skal bruke BMS. Styringskortet blir heller ikke tatt opp i toppledelsens møter. Informanten trekker i tillegg frem den parlamentariske styringsformen, hvor kommunaldirektørene er likestilt med hverandre, og ikke har en leder over seg som har mandat til å si at alle *må* benytte dette verktøyet. I byrådsavdeling A kreves det at enhetene har styringskort, og at de oppdateres hvert år, men om de bruker det mer enn det som er et minimumskrav er opp til hver enkelt enhet.

”Jeg tenker at vi må erkjenne at BMS ikke har blitt et styringssystem for hele Bergen kommune. Det brukes i en eller annen form i alle byrådsavdelinger, men det ikke slik at du enda kan si at BMS er blitt det ene store, felles styringssystemet i Bergen kommune som alle bruker. Og det er kanskje rett og slett fordi det mangler noe forankring.”

Informanten mener at dersom man skal lage et godt styringssystem, så må det starte på toppen og bevege seg nedover. I Bergen kommune ble det gjort motsatt, og en ulempe med det, er at det ikke er enhetene som selv skal finne ut hvorfor de er til, det skal være gitt fra sentralt hold. På den andre side nevner informanten at i de enhetene der BMS har fått vokse frem selv uten et direktiv ovenfra, der har det også vært mest vellykket.

”Så svaret er todelt. Det hadde blitt et mer helhetlig system, og det hadde blitt tatt raskere i bruk av alle hvis vi hadde innført det i toppen først, men om resultatet hadde blitt bedre, det tør jeg ikke å påstå.”

Informanten påpeker også at om man nå skal bestemme seg for å virkelig satse på BMS i hele kommunen, så må det forankres godt i toppledelsen.

Informant 5

Informanten forteller at BMS er forankret i ulik grad i de forskjellige byrådsavdelingene. I denne byrådsavdelingen startet de med å utvikle styringskort ute i resultatenehetene, siden det er lettere å definere mål og måleindikatorer der, men informanten tror at de ville ha kommet fortere i mål med implementeringen av BMS dersom en hadde startet i toppen av organisasjonen. Det hadde gjort det enklere å lage styringskort for resultatenehetene dersom man kunne man tatt utgangspunkt i byrådets og byrådsavdelingens overordnede målsettinger.

Informanten peker også på den parlamentariske styreformen som en grunn for at BMS ikke er godt nok forankret noen steder.

”Det er ikke én rådmann der oppe som kan si at det skal være sånn hos alle. Vi har syv byrådsavdelinger med syv byråder og åtte kommunaldirektører oppi det. Og alle har et spesifikt fagansvar som gjør at dette blir komplisert.”

Informant 6

Informanten påpeker at det kreves mye av ledelsen for å klare å implementere BMS. De må være genuint opptatt av det, og etterspørre det hos sine ledere. Det har de ikke vært, og de har heller ikke satt inn nok ressurser for å få det til. Kommunens strategi utformes hos ledelsen, det er viktig at ledelsen går foran og styrer etter denne.

”Jeg tror ikke det er ofte at noen har spurt i byrådets møter ”hvordan går det med BMS?”. For det er ikke noe de holder på med, det er noe noen andre holder på med der nede.”

Det er vanskelig å få kommunaldirektørene til å tenke strategi i sin hverdag. De har to hovedoppgaver; strategi og politisk ledelse på den ene siden og drift på den andre siden. Det er nok lettere å bli god på drift enn på strategi, for det er der etterspørselen på din kompetanse er størst.

Oppsummering

	BMS er ikke godt forankret i kommunen	Implementeringen hadde vært mer vellykket dersom den starten i toppen av organisasjonen	Styringskortet etterspørres ikke i ledermøter	Den parlamentariske styringsformen er én av grunnene til dårlig forankring
Informant 4	Enig	Enig	Enig	Enig
Informant 5	Enig	Enig	-	Enig
Informant 6	Enig	-	Enig	-

Tabell 19: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Mål og måleindikatorer

Informant 4

Informanten påpeker at det ofte utformes mål på bakgrunn av at det skal være enkelt å telle. Da er det fare for at målene blir ufornuftige, og at viktige områder som er vanskelig å operasjonalisere neglisjeres.

Informant 5

Informanten forteller at det er utfordrende å lage mål for de som jobber sentralt i kommunen, fordi arbeidsoppgavene i liten grad er avgrenset til ett felt, og de som arbeider i samme enhet jobber med svært ulike ting.

”Det blir jo ofte slik at jo høyere opp i byrådsavdelingen du kommer så er det veldig overordnede mål. Så jeg vil tro det er lettere å lage mål på en skole eller lignede siden det er mer avgrenset.”

Informanten påpeker også at det er mer krevende å lage mål som omfatter arbeidsprosesser og brukerperspektivet, fordi man da må definere hva virksomheten holder på med og hvorfor den er til. Men selv om det utvikles mål i alle perspektiver, synes ikke informanten at det er balansert enda.

Informanten mener at det er viktig med god kvalitet på målene. Ofte treffer en ikke godt nok når en lager mål første gang, og en må derfor revidere mange ganger før man klarer å måle det man ønsker å måle.

”Det å lage mål er en kunst”

Informant 6

Informanten opplever at det er vanskelig å utforme gode mål fordi Bergen Kommune er kompleks, det er veldig mange ulike interesser, og det er ikke like tydelige parametere å styre etter som i et mindre konsern.

Det er viktig at målene er relevante, slik at en blir målt på ting som faktisk gir resultater. Om ikke kan det virke demotiverende for de som skal rapportere.

En utfordring informanten peker på er å utforme mål som sikrer kvalitet på tjenestene. Det er lett å ende opp med å måle det som er lett å måle, men man får ikke resultater før man begynner å styre på de vanskelige tingene.

Oppsummering

	Det er vanskelig å måle kvalitet ved å telle	Det er lettere å lage mål operasjonelt nivå pga avgrensede arbeidsoppgaver	Mange lager mål på bakgrunn av at de er lett å telle	Gode mål blir til av å jobbe med dem over tid
Informant 4	-	-	Enig	-
Informant 5	-	Enig	-	Enig
Informant 6	Enig	-	Enig	-

	Det er fare for vridningseffekter	Det er viktig at målene er relevante for de som skal rapportere på dem	Målene er balansert mellom perspektivene	Det er utfordrende å lage mål for en så kompleks organisasjon som Bergen kommune.
Informant 4	Enig	-	-	-
Informant 5	-	Enig	Enig	-
Informant 6	-	Enig	-	Enig

Tabell 20: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Styring eller rapportering?

Informant 4

Informant 4 uttaler seg ikke om styringen i intervjuet.

Informant 5

Man bruker BMS i størst grad for å se tilbake på hva som har skjedd, hvilket er en nødvendighet for at en skal kunne se fremover for å legge videre føringer i kommunen.

Etter at handlingsplaner ble innført er det mange som har skjønnet betydningen av BMS, og de klarer å arbeide mer systematisk mot målene sine.

Informant 6

Informanten påpeker at det er lettere å måle enn å styre, og i Bergen kommune er det nettopp det folk flest gjør. De måler for å sammenligne prestasjoner fra ett år til et annet, og det kan være nyttig i seg selv, men det er når man styrer at man kan gjennomføre tiltak og oppnå endringer og forbedringer.

”Vi har ikke fått lavere sykefravær ved å måle og vise tall på et lysark. Man kan kun endre adferden til folk ved å samhandle, diskutere og klargjøre.”

Oppsummering

	BMS blir brukt mer som et rapporteringsverktøy enn et styringsverktøy	Innføring av handlingsplaner har ført til en positiv utvikling med tanke på styring	Å ha et rapporteringsverktøy er nyttig i seg selv
Informant 4	-	-	-
Informant 5	Enig	Enig	Enig
Informant 6	Enig		Enig

Tabell 21: Oppsummering styring og rapportering: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Nytte

Informant 4

Bergen kommune består av mange svært ulike virksomheter. Hos noen er tjenestene lovpålagte og tydelig definerte, mens andre har et stort handlingsrom og kan definere egen rolle og mandat. Dette kan føre til at de ulike virksomhetene i forskjellig grad vil finne styringsverktøyet relevant og formålstjenlig med tanke på at BMS er en veldig instrumentell måte å bli fulgt opp på.

Informant 5

”Det krever litt fra folk å starte med noe nytt, og da er det svært viktig at de ansatte ser nytten av å bruke BMS.”

Informanten forteller at det beste som har kommet ut av implementeringen av BMS, er at man har fått en økt bevissthet rundt hvorfor man er på jobb og hva som er det viktigste i hver enkelt avdeling. Om man starter den diskusjonen og finner ut av det, så får du gode mål. Likevel har informanten innsett etter hvert at det ikke er alle steder i kommunen BMS er nyttig.

Informant 6

Informanten synes ikke at BMS er hensiktsmessig alle steder i kommunen. Små enheter med varierte arbeidsoppgaver har ikke nytte av et slikt verktøy, fordi man ikke vil klare å finne mål som omfatter nok av enheten. Informanten understreker også at det er viktig at man ikke forsøker å byråkratisere ting som fungerer.

”Vi hadde tenkt at vi skulle få inn et system som løste alt, men i en så stor kommune som Bergen, så skal det nok noe til for å finne en løsning som dekker alle situasjoner og som gir lykkasalighet for alle.”

BMS vil heller passe bedre i enheter med avgrensede arbeidsoppgaver, der man kan jobbe direkte med å påvirke målene på styringskortet.

Oppsummering

	Enhetene er veldig ulike, og det er ikke hensiktsmessig at alle bruker BMS	Det er viktig at man ikke prøver å byråkratiserer noe som fungerer	Folk har fått en økt bevissthet rundt hva som er det viktigste i sin avdeling
Informant 4	Enig	-	-
Informant 5	-	-	Enig
Informant 6	Enig	Enig	-

Tabell 22: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Corporater

Informant 4

Corporater relativt lett å forstå og det er effektiviserer rapporteringen ved at man kan samle all informasjon på én plass. De røde, gule og grønne lysene gjør det også enkelt å forholde seg til status i avdelingen.

Informant 5

Informanten forteller at Corporater har gjort det mye enklere å få oversikt og systematikk i arbeidet. Det er også positivt at man kan samle viktig informasjon på én plass, og at det er lett tilgjengelig når man vil hente den frem igjen.

Det er noen som synes det er ubehagelig å bli kikket i kortene på, for det er veldig tydelig om du har nådd målet eller ikke.

Informant 6

Corporater hjelper til med å strukturere hverdagen ute i enhetene og det effektiviserer rapporteringen. Informanten synes det er viktig at Corporater ikke oppfattes som en

tilleggsoppgave til den måten de allerede jobber på, men som en erstatning slik at en unngår dobbelrapportering.

Oppsummering

	Corporater effektiviserer rapporteringen	Lysene i Corporater visualiserer status i avdelingen	Det er viktig å unngå dobbelrapportering	Ledere opplever det som ubehagelig at andre kan se deres resultater
Informant 4	Enig	Enig	-	-
Informant 5	Enig	-	-	Enig
Informant 6	Enig	-	Enig	-

Tabell 23: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Opplæring

Informant 4

Informant 4 har ikke uttalt seg om opplæring i intervjuet.

Informant 5

BMS-gruppen er veldig på tilbudssiden når folk trenger hjelp, og strekker seg så langt kapasiteten strekker til. Informanten forteller at man hadde spart mye tid dersom man kunne lært seg å legge inn mål selv, for det kan av og til være stor pågang hos BMS-gruppen.

Informant 6

Informant 6 har ikke uttalt seg om opplæring i intervjuet.

Oppsummering

	Opplæringen fra BMS-gruppen har vært god	Alle hadde spart mye tid dersom man kunne behersket systemet selv, og ikke vært avhengig av BMS-gruppen
Informant 4	-	-
Informant 5	Enig	Enig
Informant 6	-	-

Tabell 24: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Engasjement

Informant 4

Informanten har inntrykk av at mottakelsen har vært svært forskjellig i de ulike byrådsavdelingene, og at kulturen og innstillingen i virksomhetene kan ha noe å si for om en har tatt styringsverktøyet i bruk eller ikke. Noen enheter er mer egnet til å bruke BMS, og det er lettere å ta det i bruk der, men informanten har også sett at engasjement hos enkeltpersoner også har vært avgjørende for at implementeringen skal være vellykket.

Informant 5

Det er ulike kulturer og holdninger i de ulike avdelingene når det kommer til endring og omstilling.

”I noen avdelinger sier de at ”det kan vi ikke gjøre, vi har ikke folk, det er ikke mulig”, mens hos andre er det mer ”nå må vi tenke nytt, nå må vi tenke annerledes”. Man må være omstillingsdyktig, og det er noen som liker å klage.”

Informant 6

Informanten oppfatter at det er entusiasme ute for å jobbe med BMS når de ser at det er en måte å få strukturert sin egen hverdag på.

Oppsummering

	Engasjementet for BMS ute i enhetene varierer	Engasjementet øker når man ser nytten av verktøyet	Endringskulturen er dårlig mange steder i kommunen
Informant 4	Enig	Enig	Enig
Informant 5	Enig	-	Enig
Informant 6	Enig	Enig	-

Tabell 25: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Tilpasning av BMS-modellen

Informant 4

Bergen kommune bruker en versjon av BMS som er tilpasset kommunen, men de er likevel usikker på om de har truffet med valg av styringsverktøy.

”BMS har ikke blitt det daglige styringsredskapet i denne avdelingen. Det er ikke sånn at jeg står opp hver morgen og slår opp styringskortet for å se hvordan det går i virksomheten. Og det er et tankekors.”

Informant 5

Informanten stiller spørsmål til om BMS er det riktige for Bergen Kommune.

”Vi har også hatt en evalueringsprosess hvor vi har diskutert om vi skal kalle det noe annet. For balansert er det ikke.”

Informant 6

Informanten forteller at Bergen kommune ikke bruker BMS slik det er tenkt.

”Vi bør ikke kalle det balansert målstyring hvis vi bare driver med måling.”

Oppsummering

	Bergen kommune bruker ikke BMS slik det er beskrevet i teorien	Det er usikkert om BMS er det rette styringsverktøyet for Bergen kommune
Informant 4	Enig	Enig
Informant 5	Enig	Enig
Informant 6	Enig	-

Tabell 26: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Benchmarking

Ingen av informantene uttaler seg om benchmarking i intervjuet.

Strategi til handling

Informant 4

Informant 4 har ikke uttalt seg om strategien i intervjuet.

Informant 5

Informanten sier at man prøver å lage mål ut fra den overordnede strategien i kommunen, men at det hadde vært mer vellykket dersom implementeringen av BMS hadde startet på toppen i organisasjonen.

Informant 6

Informanten forteller at det å omsette strategi til handling kanskje er en av de beste måtene å styre på. Denne strategien utformes i toppen av organisasjonen, men ledelsen har ikke lyktes med å vise hvordan man skal bruke den til å styre.

Oppsummering

	Det er tenkt at man skal lage mål ut fra den overordnede strategien, men det har ikke vært vellykket
Informant 4	-
Informant 5	Enig
Informant 6	Enig

Tabell 27: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

Rangering av BMS

	Rangering 0-10
Informant 4	5
Informant 5	5/6
Informant 6	4/5
Snitt	5

Tabell 28: Rangering av BMS: Byrådsavdeling A – nivå 1.2

5.4 Byrådsavdeling A - nivå 2, én informant

Forankring

Informant 7

Informanten påpeker at forankring i ledelsen er svært viktig for at BMS skal tas i bruk. Kommunaldirektøren i denne byrådsavdelingen har alltid vært opptatt av det, og etterspør det hos lederne på lavere nivå. Styringskortet blir tatt opp på ledermøter, og der diskuterer man

blant annet fremdrift i virksomheten. Informanten har inntrykk av at forankringen av BMS ikke er like god i alle byrådsavdelingen fordi interessen for det varierer.

”Det avhenger av ledelsen. Det må være forankret i ledelsen, og det har det ikke vært alle steder. Vi startet med BMS for ti-tolv år siden, og da var vi noen av de første som startet med det.”

	BMS er godt forankret i byrådsavdelingen	Styringskortet etterspørres i ledermøter	Forankringen varierer i resten av kommunen
Informant 7	Enig	Enig	Enig

Tabell 29: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling A – nivå 2

Mål og indikatorer

Informant 7

En del av målene har de utformet på egenhånd, men noen er lovpålagte eller konsernomfattende. Det er stort fokus på at alle skal være enig i de målene som de har utarbeidet selv, og gode mål blir til gjennom flere runder med revidering.

Det er varierende hvor lett det er å måle ulike aktiviteter i avdelingen. Det er noen som er enkle, mens det er andre mer omfattende og langsiktige mål som er vanskeligere å telle. Informanten forteller at vridningseffekter er et problem, men at de har fokus på å likevel måle det som er vanskelig å telle.

	Gode mål blir til av å jobbe med dem over tid	Stor fare for vridningseffekter	Fokus på å også måle det som er vanskelig å telle
Informant 7	Enig	Enig	Enig

Tabell 30: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling A – nivå 2

Styring eller rapportering?

Informant 7

Før man fikk handlingsplaner inn i styringskortet var det en utfordring at det var mye telling og rapportering uten at det ble iverksatt tiltak på bakgrunn av det. Etter handlingsplanene ble implementert er det i mye større grad styring i avdelingen, og folk blir i større grad tvunget til å følge opp med tiltak.

”Før var det liten interesse for å bruke BMS som et styringsverktøy. Det var lite hensiktsmessig. Etter at vi fikk mulighet for å lage handlingsplaner i systemet, så er det mye positivt, og det kan være et godt verktøy å bruke for å styre mot de mål som er satt. Nå ser alle at dette er et verktøy som kan være nyttig i driften.”

	Var et problem tidligere at BMS mest ble brukt som et rapporteringsverktøy	Innføring av handlingsplaner har ført til mer styring i enheten
Informant 7	Enig	Enig

Tabell 31: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling A – nivå 2

Nytte

Informant 7

Informanten forteller at de ikke ha kommet så langt med implementeringen at mange ser nytten av å bruke BMS, og det kommet til å ta tid før de er der. Likevel har de kommet mye lenger etter at de begynte å bruke handlingsplaner, og informanten kan se at det blir jobbet mer systematisk mot målene.

Informanten er uenig i påstanden om at BMS ikke er hensiktsmessig for alle i kommunen.

”Jeg tror dette styringsverktøyet passer inn hos alle. Jeg tenker at om det passer inn hos oss, så passer det inn hos alle andre også. Alle har satt seg noen mål og tiltak for å nå målene. Da kan man jo legge inn tiltakene her og rapportere på framdrift.”

	BMS er ikke godt nok implementert til at man kan se nytten av det	BMS er et verktøy som skal passe for alle
Informant 7	Enig	Enig

Tabell 32: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling A – nivå 2

Corporater

Informant 7

Det er enkelt å rapportere i Corporater. Informanten påpeker samtidig at en mangel ved systemet er at man ikke får frem akkumulerte resultater på forsiden av styringskortet, så man kan ikke enkelt se hvor langt man har kommet på de ulike områdene. Man finne det ved å trykke seg lenger inn på kortet, men de fleste ser kun på forsiden.

	Corporater er enkelt å bruke	Om man hadde fått akkumulerte resultater på forsiden av styringskortet, hadde det blitt mer oversiktlig
Informant 7	Enig	Enig

Tabell 33: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling A – nivå 2

Opplæring

Informant 7

Det er noen få i avdelingen som har hatt opplæring og gjennomgang av Corporater sammen med BMS-gruppen, og de har som har fått det, har måtte tatt det videre utover i organisasjonen. Selv om rapporteringen er veldig enkel, tror informanten at flere hadde sett nytten av BMS om opplæringen hadde vært grundigere.

	Opplæringen har vært for lite grundig, og flere skulle fått den
Informant 7	Enig

Tabell 34: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling A – nivå 2

Engasjement

Informant 7

Engasjementet og interessen for å bruke BMS ute i organisasjonen er laber. Det er mange som ser på dette som noe som er på siden av det de driver med i hverdagen. Informanten påpeker ledere har et ansvar for å engasjere og følge opp målene slik at flere kan se at det er godt verktøy for å styre virksomheten.

	Engasjementet for BMS i enheten er lavt
Informant 7	Enig

Tabell 35: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling A – nivå 2

Tilpasning av BMS-modellen

Informant 7

Informant 7 uttaler seg ikke om tilpasning av BMS-modellen i intervjuet.

Benchmarking

Informant 7

Informanten forteller at de ikke sammenligner seg med de andre virksomhetene, fordi det for store forskjeller mellom dem. Men de har konkurranser innad i enhetene, og det er positivt og bidrar til bedre resultater.

	Det er for store forskjeller mellom enhetene til at sammenligning er hensiktsmessig	De bruker benchmarking innad i enhetene, noe som har ført til bedre resultater
Informant 7	Enig	Enig

Tabell 36: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling A – nivå 2

Strategi til handling

Informant 7

Informanten forteller at det er en klar kobling mellom kommunes overordnede strategi og målene de har på styringskortene. De går veien om strategien for å utvikle målene, og da sikres denne koblingen.

	Det er en klar kobling mellom kommunens overordnede strategi og målene på styringskortet
Informant 7	Enig

Tabell 37: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling A – nivå 2

Rangering av BMS

	Rangering 0-10
Informant 7	6/7

Tabell 38: Rangering av BMS: Byrådsavdeling A – nivå 2

5.5 Byrådsavdeling B - nivå 1, tre informanter

Forankring

Informant 8

Informanten forteller at den forrige kommunaldirektøren var ikke positiv til å bruke BMS, men nå, med den nye kommunaldirektøren, er det vedtatt at det skal brukes i avdelingen.

”Vi var ikke så tidlig ute. Jeg tror vi først stilte krav om at alle skulle ha det i bruk for to år siden. Det vil si at det har vært mye frem og tilbake, og skal/skal ikke, og veien frem til at vi bestemte at vi faktisk skulle gjøre det her hos oss var lang. Det har ikke vært noe som vi har stresset mye med å få innført. ”

Målene på styringskortet blir fulgt opp på ledermøter, men de fleste enhetene har ikke flere mål enn det som er et minimumskrav. Informanten sier at de ikke kommer til å bruke mye energi på å videreutvikle styringskortet før de vet at kommunen faktisk skal gå inn for å innføre BMS i hele kommunen.

Informant 9

”Vi har vært sinken i Bergen Kommune.”

Informanten forteller at den nye kommunaldirektøren er positiv til BMS i motsetning til sin forgjenger. Nå blir styringskortet fulgt opp på ledermøter, og det skal i nærmeste fremtid settes inn ressurser som skal arbeide mer spesifikt med strategi.

Informanten tror at eierskapet til styringskortet vil komme når folk begynner å bruke det til mer enn det som er et minimumskrav.

Informant 10

Oppfølging av styringskortet er veldig viktig, og nå følges det opp i svært liten grad. Skal det brukes som noe mer enn rapportering, så må det etterspørres av ledelsen. Kun et fåtall av de som skal bruke systemet er inne i det mer enn tre ganger i året når det er pålagt å rapportere, og da får de ikke noe eierskap til det.

Det er et problem at det kun er kommunaldirektøren som har mandat til å pålegge folk til å bruke BMS. Selv kan informanten bare anbefale det. Så om det ikke er BMS som er hovedfokus på en ledersamtale, så kommer man lett unna med å bare rapportere på det som er minstekravet.

Oppsummering

	BMS er ikke godt forankret alle steder i byrådsavdelingen	Styringskortet blir fulgt opp i større grad etter skiftet av kommunaldirektør	Det er et problem at kun kommunaldirektør kan pålegge folk å bruke BMS	Forankring vil bli bedre når man bruker BMS mer enn det som er pålagt
Informant 8	Enig	Enig	-	Enig
Informant 9	Enig	Enig	-	Enig
Informant 10	Enig	Uenig	Enig	Enig

Tabell 39: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling B – nivå 1

Mål og måleindikatorer

Informant 8

Informanten mener at dersom man skal kunne *bare* fokusere på BMS, må målene i styringskortet dekke alt som forventes av virksomheten. Dette er enkelt å sikre noen få steder i byrådsavdelingen, mens i de fleste virksomheter ville antall mål blitt alt for stort, og samtidig dukker det opp uforutsette hendelser i løpet av året.

Informanten påpeker også at det er mer utfordrende å utvikle styringskort hos de enhetene som skal rapportere på aktiviteter som kommunen selv ikke driver, men som de kun skal stimulere.

De enhetene i byrådsavdelingen som har de best utviklede styringskortene, er de som har objektive mål som er lett å telle. Da er det ikke noen tvil om de har nådd målet eller ikke. I de enhetene der fagfeltet er mer kvalitativt, er dette mer utfordrende.

Informanten har ikke sett at målene som er innført har ført til et bredere og mer balansert fokus.

”Det kan hende at effekten av BMS vil endre seg på et tidspunkt, men vi har en jobb å gjøre for å få det balansert, og for å få det til å omfatte en større del av virksomheten.”

Informant 9

Det har vært mye uklarerheter rundt hvordan man skal forstå målene og indikatorene i styringskortet. Informanten nevner et eksempel hvor fire ledere med fire like styringskort rapporterte helt forskjellig. Selv om det har vært mye frustrasjon knyttet til dette, har man fått avdekket mangler med målene som man kanskje ikke hadde oppdaget om det var kun én som styrte etter dem.

En annen utfordring som informanten trekker frem er at mange mål ofte ikke treffer kjernevirksomheten til de som skal rapportere på den, siden de blir utarbeidet sentralt i kommunen. Når man har mål som ikke føles viktige, vil man heller ikke få eierskap til dem. Derfor burde være et tettere samspill mellom nivåene i utformingen av budsjettmålene, slik at de treffer bedre.

Ettersom de fleste enhetene kun har budsjettmål, er ikke målstyringen balansert enda. De arbeider med å utvikle styringskortene for å få dette skal komme på plass, men det tar tid.

Informanten forteller at de driver med risikostyring parallelt med BMS, og nevner at det ligger et potensial i å knytte risikovurderingene til mål i styringskortet. Det er de ansatte ute i enhetene som har definert risikoelementene, så det å lage mål etter disse vil trolig styrke eierskapet til styringskortet hos mange.

Informant 10

Nivå 1 lager ofte mål for nivå 2, og da er det en utfordring å treffe det som er kjernevirksomheten hos de i nivå 2. Når man ikke anser målene sine som viktige, fører det til at man ikke får eierskap til de. Om de kunne formulert sine egne mål, ville de kanskje truffet kjerneaktivitetene bedre.

Enhetene i byrådsavdelingen er veldig ulike, og hos mange er fagfeltet mer kvalitativt. Etersom det er vanskelig å formulere mål som sikrer kvalitet, er det i liten grad blitt implementert der. Kun én enhet har andre mål enn budsjettmålene, og det er fordi det er den plassen det er lett å dekke det som kreves av virksomheten med tellbare mål.

Oppsummering

	Det er vanskelig å måle kvalitet ved å telle	Målene er ikke balansert mellom perspektivene	Det har oppstått mye feiltolkninger pga. dårlig formulerte mål
Informant 8	Enig	Enig	-
Informant 9	-	-	Enig
Informant 10	Enig	Enig	-

	Mål blir ofte irrelevante når det sentrale nivået lager mål for det operasjonelle nivået	Det ligger et potensial i å knytte risikovurderingene til mål i styringskortet	Det er lettere å lage styringskort for de enhetene der virksomheten blir dekket av objektive mål som er lett å telle
Informant 8	-	-	Enig
Informant 9	Enig	Enig	-
Informant 10	Enig	-	Enig

Tabell 40: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling B – nivå 1

Styring eller rapportering?

Informant 8

Informanten har inntrykk av at BMS har bidratt mer til å systematisere det en hadde fra før av, enn til å få til en bedre styring i avdelingen.

En utfordring som trekkes frem av informanten er at man ikke får ut resultatet før ved årets slutt. Dette kan gi en indikasjon på hva man bør satse på det neste året, men informanten påpeker at man er avhengig av å få kontinuerlige tilbakemeldinger for å kunne få til styring underveis i året.

Informant 9

Det er én enhet som skiller seg ut som bruker BMS til omfattende målstyring, men resten bruker det mest som et rapporteringsverktøy. Informanten påpeker likevel at man er nødt til å rapportere for å kunne styre, og man kan se at det begynner å skje en positiv utvikling i flere enheter.

Informant 10

BMS blir i stor grad brukt som et rapporteringsverktøy i denne byrådsavdelingen, med unntak av én enhet. I tillegg rapporteres det kun på det som er vedtatt som et minstekrav.

Oppsummering

	BMS blir brukt mer som et rapporteringsverktøy enn et styringsverktøy, bortsett fra én enhet	Det er utfordrende å bruke BMS til styring når man kun får ut tall ved årets slutt	Å ha et rapporteringsverktøy er nyttig i seg selv
Informant 8	Enig	Enig	Enig
Informant 9	Enig	-	Enig
Informant 10	Enig	-	-

Tabell 41: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling B – nivå 1

Nytte

Informant 8

”Hvor mye balansert målstyring har drevet oss fremover de to årene vi har drevet på med det? Tja...”

Informanten har ikke sett noe særlig nytte av BMS i sin byrådsavdeling, og påpeker at man bør vurdere hvor det er hensiktsmessig å satse på dette, og hvor man heller skulle satse på noe annet.

”Vi fulgte opp budsjettmålene tidligere, og jeg tror ikke oppfølgingen på økonomi har endret seg i særlig grad som følge av innføringen av balansert målstyring (...) Det er også sikkert laget noen mål for å balansere dette, men jeg tror ikke vi skal overdrive effekten det har hatt hos oss.”

Informant 9

”Jeg tror nok kanskje at frustrasjonen av alle avklaringene som måtte gjøres kanskje har vært større enn opplevelsen av nytteverdien dessverre”.

Likevel har det vært nyttig i den forstand at de må rapportere uansett, og dette er en god måte å rapportere på.

Informant 10

Når målene ikke treffer det man driver med i hverdagen, så ser man ikke nytten av å drive med BMS.

”Man må gi de opplevelsen av at de kan sette inn mål som er viktig i deres hverdag og styring.”

Oppsummering

	BMS er ikke godt nok implementert til at man ser nytten av verktøyet
Informant 8	Enig
Informant 9	Enig
Informant 10	Enig

Tabell 42: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling B – nivå 1

Corporater

Informant 8

Byrådsavdelingen har ikke hatt noe godt datasystem tidligere, så Corporater har gjort det enklere å rapportere inn og holde oversikt.

Informant 9

Informanten forteller at Corporater har bidratt til å effektivisere rapporteringen, og man kan tydelig se hvilke resultater man har oppnådd. På grunn av at alle har leserrettigheter, kan man enkelt gå inn selv og finne de tallene man er ute etter.

”Det blir mer transparent kan du si, og det synes jeg er nyttig. Det holder ikke at den enkelte seksjonen har en formening om det går bra eller dårlig, man må kunne vise det på en oversiktlig måte og legge det frem for andre.”

Det har vært en periode der man har måtte rapportere dobbelt på grunn av mangler i Corporater, men etterhvert som systemet har utviklet seg, er ikke dette er like stort problem.

Informant 10

Informanten er fornøyd med at man kan samle all informasjon ett sted, og at det er oversiktlig og enkelt å hente frem dokumentasjon og rapporter.

En mangel med Corporater er at det ikke snakker med andre programmer, noe som gjør at man må drive mye med dobbelrapportering.

”Dersom du gjør en endring i Corporater, så oppdaterer det seg ikke automatisk i andre systemer og vice versa. Det inviterer jo ikke akkurat til at de skal bli mer begeistret for å bruke systemet ytterligere.”

Oppsummering

	Corporater effektiviserer rapporteringen	Man må dobbelrapportere når ulike systemer ikke snakker sammen	Systemet er transparent, noe som bidrar til at alle kan se tydelig status avdelingen
Informant 8	Enig	-	-
Informant 9	Enig	Enig	Enig
Informant 10	Enig	Enig	-

Tabell 43: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling B – nivå 1

Opplæring

Informant 8

Informanten synes de har fått god støtte fra BMS-gruppen, men det er litt uklart hva som er BMS-gruppen sitt ansvar, hva man skal ta ansvar for sentralt i byrådsavdelingen, og hva man kan pålegge resultatenehetene.

Informant 9

”jeg syns BMS-gruppen er velvillige og raske til å hjelpe til med å legge inn mål, indikatorer og så videre i styringskortet. Men det er et ekstra ledd informasjonen skal gå gjennom. Jo flere ledd, jo lettere er det for at noen har misforstått det du egentlig mente. Det har jeg sett mange eksempler på, og senest var det lagt inn et tertialmål som egentlig skulle være et halvtårsmål.

Informanten mener at det er litt tungvint når man må være avhengig av BMS-gruppen. Det kunne vært enklere om man hadde lært å legge inn mål og tall selv. Selv om det kanskje blir litt merarbeid der og da, så bruker du kanskje mindre tid alt i alt, og du får mer grep om systemet.

På grunn av at de kun har hatt budsjettmål, er det ikke kjørt en ordentlig prosess sammen med BMS-gruppen i byrådsavdelingen, og informanten tror at dersom de hadde utvidet med flere typer mål og fått i gang en grundig prosess i avdelingen, så hadde folk fått mer eierskap til styringskortet sitt.

Informant 10

Da byrådsavdelingen skulle begynne med BMS ble det ikke kjørt en full prosess hvor man går gjennom systemet og får råd og tips før man får styringskort, på grunn av at de kun skulle ha de vedtatte budsjettmålene. Derfor ble opplæringen litt halvveis, og er kanskje noe av grunnen til at de sliter med å få det til å fungere slik som det er tenkt.

Ettersom de fleste ikke rapporterer oftere enn tre ganger i året er det også mye som blir glemt mellom hver gang, og det tar lenger tid før folk blir trygg på systemet.

Informanten mener at dersom de skal implementere BMS ordentlig og faktisk drive med det, så må man sette i gang noen ordentlige prosesser og gi de rette folkene fullmakt til å dra ut til

enhetene. Nå kan BMS-gruppen kun dra ut til de enhetene som etterspør det, og det er det ikke så mange som gjør.

Oppsummering

	Opplæringen fra BMS-gruppen har vært god	Når man kun har budsjettmål blir opplæringen for tynn, og det går for lang tid mellom opplæring og rapportering	Alle hadde spart mye tid dersom man kunne behersket systemet selv, og ikke vært avhengig av BMS-gruppen	Det er en ulempe at enhetene må etterspørre opplæring selv
Informant 8	Enig	-	-	-
Informant 9	-	Enig	Enig	-
Informant 10	-	Enig	-	Enig

Tabell 44: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling B – nivå 1

Engasjement

Informant 8

Engasjementet de fleste steder i byrådsavdelingen er lavt, og det er så som har stresset for å innføre BMS.

Informant 9

”Det har ikke akkurat tatt av i de andre enhetene.”

Bortsett fra én enhet som skiller seg ut, har det vært lite engasjement for BMS i byrådsavdelingen. Det har ikke vært motstand heller, men det er i en litt for primitiv fase til at alla har mål å relatere seg til, og kan se nytten av verktøyet.

Informant 10

Det er kun én enhet som ønsker å bruke det til mer enn det som er pålagt, og resten har aldri forsøkt ordentlig å ta det i bruk.

Oppsummering

	Engasjementet for BMS ute i enhetene er lavt, bortsett fra én enhet som skiller seg ut
Informant 8	Enig
Informant 9	Enig
Informant 10	Enig

Tabell 45: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling B – nivå 1

Tilpasning av BMS-modellen

Informant 8

Informanten forteller at det er en lang vei å gå før en kan si at BMS er det viktigste styringsverktøyet i byrådsavdelingen. Målene er ikke omfattende nok til at det er et verktøy som kan stå alene.

Informant 9

Informanten forteller de ikke har kommet langt nok til at de kan bruke BMS slik det egentlig er tenkt. De har også implementert risikostyring parallelt med BMS, og forsøker å knytte de to systemene bedre sammen.

Informant 10

Informanten forteller at de ikke har fått BMS til å fungere slik det er nå, men om de kunne gjort flere tilpasninger kunne det blitt mer vellykket.

Oppsummering

	BMS blir ikke brukt slik det er tenkt i dag, og det trenger å utvikles mer med flere tilpasninger for å bli vellykket	Det ligger potensiale i å knytte BMS sammen med risikostyring
Informant 8	Enig	-
Informant 9	Enig	Enig
Informant 10	Enig	-

Tabell 46: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling B – nivå 1

Benchmarking

Informant 8

Informanten nevner at det hadde vært verdifullt om en kunne bruke mål som er sammenlignbare med andre enheter, fordi det ville gitt et bedre referansegrunnlag. Nå er det kun én type virksomhet som driver på den måten i byrådsavdelingen.

Informant 9

De enhetene som har like styringskort sammenligner seg med hverandre. Informanten påpeker imidlertid at ulike tolkninger av målene har gjort sammenligningen mindre verdifull.

Informant 10

Informant 10 uttaler seg ikke om benchmarking i intervjuet.

Oppsummering

	Enheter med like styringskort sammenligner seg med hverandre, men ulike tolkninger av målene gjør benchmarkingen mindre verdifull	Benchmarking hadde gjort styringen lettere, for man hadde fått et referansegrunnlag som man mangler i dag
Informant 8	-	Enig
Informant 9	Enig	-
Informant 10	-	-

Tabell 47: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling B – nivå 1

Strategi til handling

Informant 8

Informanten forteller at byrådets plattform skal være førende for hva man skal gjøre i byrådsavdelingen, men den gjenspeiles ikke i styringskortet. Man har altså enda ikke helt har klart å implementere strategien i målene.

Informant 9

Informant 9 uttaler seg ikke om strategi i intervjuet.

Informant 10

Informant 10 uttaler seg ikke om strategi i intervjuet.

Oppsummering

	Den overordnede strategien gjenspeiles ikke i målene
Informant 8	Enig
Informant 9	-
Informant 10	-

Tabell 48: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling B – nivå 1

Rangering av BMS

	Rangering 0-10
Informant 8	3/4
Informant 9	4
Informant 10	5
Snitt	4,5

Tabell 49: Rangering av BMS: Byrådsavdeling B – nivå 1

5.6 Byrådsavdeling B, nivå 2

Forankring

Informant 11

Informanten har inntrykk av at BMS er forankret i byrådsavdelingen, og at det følges opp på fra ledelsen. Selv blir informanten fulgt opp ved at styringskortet blir tatt frem på ledersamtaler med kommunaldirektøren.

Informant 12

Informanten synes at BMS er godt forankret i byrådsavdelingen. De tar opp styringskortet og handlingsplanene på ledermøter, og da reviderer de innholdet og legger inn nye tiltak.

Oppsummering

	BMS er godt forankret i byrådsavdelingen	Styringskortet blir fulgt opp i ledermøter
Informant 11	Enig	Enig
Informant 12	Enig	Enig

Tabell 50: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling B – nivå 2

Mål og måleindikatorer

Informant 11

Informanten påpeker at det er en fare for vridningseffekter når man bruker BMS.

”Du vrir fokuset, for det du måler er det som blir viktig. Og om de målene som står der ikke er viktigst, så har du et problem. Så det er litt farlig å sette ting på det kortet.”

I tillegg er det viktig å ikke legge inn for mange mål av tidsmessige årsaker, fordi man når de først er lagt inn så *må* man rapportere på de.

Videre nevner informanten at det er utfordringer knyttet til at man noen ganger ikke har råderett over målene sine. Om for eksempel gulvbelegget som er løst, og folk kan snuble går det på akkord med arbeidsmiljøloven, ettersom ansattes sikkerhet ikke er ivaretatt. Samtidig skal midler for å sette i gang tiltak tas fra budsjettet til en annen avdeling, og det er tilslutt kommunaldirektøren som kan ta en avgjørelse i denne saken. I slike tilfeller kan altså andre utenfor enheten ha en innvirkning på om en når målet eller ikke.

Informanten påpeker også at det er vanskelig å måle kompetanse og kvalitet, siden at alle mål må være tellbare. På de områdene er altså ikke BMS tilstrekkelig, og de bruker andre verktøy som for eksempel benchmarking for å se hvordan man ligger an.

Noe av det informanten påpeker som motiverende at man har frihet til å selv bestemme hva som skal stå på styringskortet selv, bortsett fra det som er vedtatt sentralt i kommunen. Når det gjelder de målene man har lagt inn selv, er de mer avslappet til om de går røde eller grønne lys, fordi de omfatter ikke de viktigste delene av virksomheten.

Informant 12

Målene i styringskortet er godt formulert og klart definert. En utfordring er at målene skal være tellbare, og det er derfor viktig å være bevisst på hva som ligger bak tallene man får for å kunne komme med treffende tiltak i handlingsplanen. Det er også vanskelig å måle kvalitet på tjenestene, og dette er noe de må sikre på andre måten enn gjennom BMS.

Noen mål er også problematiske med tanke på at kravet er enn viss prosent økning i tilbudet hvert år. Da får man til slutt kapasitetsproblemer, og det er ikke tatt hensyn til i styringskortet.

Informanten forteller at de har veldig mange mål, og lysene i Corporater gjør at det er lettere å ha balanse mellom perspektivene.

Oppsummering

	Det er vanskelig å måle kvalitet ved å telle	Det er stor fare for vridningseffekter	Det er balanse mellom de ulike perspektivene i styringskortet	Det er noen mål man ikke kan påvirke selv	Det er motiverende at man kan legge til mål selv
Informant 11	Enig	Enig	-	Enig	Enig
Informant 12	Enig	-	Enig	-	-

Tabell 51: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling B – nivå 2

Styring eller rapportering?

Informant 11

”Det er klart det er mye rapportering, men det er det jo i kommunen uansett. Alle vi som jobber i det offentlige må drive mye med rapportering og internkontroll. Det er rett og slett fordi vi bruker skattebetalerne sine penger, så det skal være synlig det vi gjør og hvorfor vi gjør det.”

Informanten påpeker også at de bruker BMS til styring. Sammen med ledelsen og arbeidsmiljøgruppene ser de på resultater, og diskuterer årsaker og kommer med forslag til tiltak som bør iverksettes.. Dette gjør en for å sikre at alle har samme fokus, og at alle er enig i ambisjonsnivå.

”Jeg føler det blir brukt som et styringssystem også. Og det må nesten det om du skal ha full effekt av det. Det som meg og min ledergruppe bestemmer at skal måles og inn i handlingsplanen, det er forpliktende for alle oss.”

Informant 12

Informanten synes at de bruker BMS både til rapportering og styring. Folk klarer å gjøre vurderinger og diskutere hva som ligger bak målene og hvorfor man eventuelt ikke har oppnådd det som var tenkt. Likevel er det potensiale for å bruke det enda mer til styring, og det blir kanskje ikke brukt til det i den grad det ble tenkt til da det ble laget.

Oppsummering

	BMS brukes som et styringsverktøy	Rapportering har verdi i seg selv
Informant 11	Enig	Enig
Informant 12	Enig	-

Tabell 52: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling B – nivå 2

Nytte

Informant 11

Informanten forteller at man får en god struktur i arbeidet, og at styringskortet bidrar til å gi en pekepinn på status og utvikling i enheten.

”Som dere forstår så er jeg veldig begeistret for å ha styringssystem, og jeg liker strukturen man får.”

Informant 12

Denne enheten har kommet langt når det gjelder implementering av BMS, og det er gjerne fordi folk ser nytten av å bruke det. Informanten påpeker særlig nytten av å lettere kunne hente ut den informasjonen de trenger for å styre virksomheten.

Oppsummering

	Implementeringen har kommet langt, fordi folk ser nytten av verktøyet	Man får hentet ut informasjon man trenger for å kunne styre	BMS gir struktur i arbeidet	Man får en god pekepinn på status og utvikling i enheten
Informant 11	-	-	Enig	Enig
Informant 12	Enig	Enig	-	-

Tabell 53: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling B – nivå 2

Corporater

Informant 11

Noe av det informanten er mest misfornøyd med brukervennligheten til Corporater. På grunn av mye frustrasjon knyttet til dette, har informanten fått andre folk i enheten til å legge inn ting, istedenfor å gjøre det selv.

” Det er jo en skrekk vet du!”

Likevel er det noen elementer med Corporater som informanten trekker frem som positivt. Alt samles på en plass, og det er lett å finne informasjon til de som ønsker å få tilgang til den.

Informant 12

Corporater gjør det enkelt å finne tall til de som ønsker å se de, som for eksempel journalister og politikere. Likevel kunne flere ting vært mer tilgjengelige, som for eksempel samlerapporter. Nå må de bestilles fra de som jobber med systemet, istedenfor å bare kunne ta de ut selv med et tastetrykk.

Oppsummering

	Alt informasjon samles på én plass og er lett tilgjengelig	Corporater er lite brukervennlig	Man har ikke tilgang til å få ut alle rapporter selv, og må bruke tid på å bestille dem
Informant 10	Enig	Enig	-
Informant 11	Enig	-	Enig

Tabell 54: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling B – nivå 2

Opplæring

Informant 11

Informanten opplever at opplæringen har vært god. Man kan fremdeles få jevnlige oppfriskninger av BMS-gruppen om man sitter fast og trenger hjelp med noe. De hjelper også til med å formulere mål, og gir råd om ambisjonsnivå.

Informant 12

Informant 12 uttaler seg ikke om opplæringen.

Oppsummering

	Opplæringen fra BMS-gruppen har vært god	Man får råd om målformuleringer og ambisjonsnivå når man trenger det
Informant 11	Enig	Enig
Informant 12	-	-

Tabell 55: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling B – nivå 2

Engasjement

Ingen av informantene uttaler seg om engasjement i intervjuet.

Tilpasning av BMS-modellen

Informant 11

Det er viktig å bruke BMS med fornuft, for det er ikke tilstrekkelig alene.

Informant 12

Informant 12 uttaler seg ikke om tilpasning av BMS-modellen i intervjuet.

Oppsummering

	BMS må brukes med fornuft, for det er ikke tilstrekkelig alene
Informant 11	Enig
Informant 12	-

Tabell 56: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling B – nivå 2

Benchmarking

Informant 11

Informanten forteller at de bruker benchmarking mot lignende enheter i andre kommuner for å måle kvalitet. Det er altså ikke innenfor BMS, men det gjøres i tillegg fordi BMS ikke er tilstrekkelig.

Informant 12

Informant 12 uttaler seg ikke om benchmarking i intervjuet.

Oppsummering

	Benchmarking med lignende enheter i andre kommuner på områder der BMS ikke er tilstrekkelig
Informant 11	Enig
Informant 12	-

Tabell 57: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling B – nivå 2

Strategi til handling

Ingen av informantene har uttalt seg om strategi i intervjuet.

Rangering av BMS

	Rangering 0-10
Informant 11	8
Informant 12	6
Snitt	7

Tabell 58: Rangering av BMS: Byrådsavdeling B – nivå 2

5.7 Byrådsavdeling C - nivå 1, én respondent

Forankring

Informant 13

Informanten nevner ingenting om hvordan forankringen av BMS er i byrådsavdeling C, men inntrykket er at den er varierende fra avdeling til avdeling.

	Forankringen er varierende fra byrådsavdeling til byrådsavdeling
Informant 13	Enig

Tabell 59: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling C – nivå 1

Mål og indikatorer

Informant 13

BMS kan være et farlig system, fordi det er så mye mer man skal ta hensyn til i en virksomhet enn det som står i styringskortet. Det har derfor vært stort fokus på bevisstgjøring med tanke på dette, og at folk ikke skal bli for opptatt av lysene i Corporater. Man er nødt å løfte blikket og også ta faglige vurderinger.

”Det er helt enormt hvor sterk påvirkning lysene har. Det er nesten besynderlig hvordan et lys kan prege folk. Jeg tror det er noe som sitter veldig dypt i det enkelte individet, ser man et rødt lys så er det fare, ser man et grønt lys så er det bra.”

Informanten har opplevd at det har vært utfordrende å utforme gode mål, og noen ganger har målene vært preget av hva som er mulig å telle og finne indikatorer på. Det er vanskelig å lage tellbare mål som samtidig skal gi et helhetlig bilde av virksomheten. Man må gjerne jobbe med målene gjennom flere runder for at de skal bli treffende.

”Vi har slitt veldig med å finne gode mål, og når vi ser på enkelte av målene vi hadde tidligere, lurer vi på hva vi tenkte på.”

Det er viktig at målene i styringskortet er de man ønsker å ha fokus på, for det virker motiverende på de ansatte, og de vil legge ned mer innsats på å få gode resultater.

	Det er stor fare for vridningseffekter, og lysene i Corporater øker denne faren	Målene blir noen ganger preget av hva som er lett å telle	Det er viktig at målene er relevante for enheten	Man må jobbe med mål over tid for at de skal bli gode
Informant 13	Enig	Enig	Enig	Enig

Tabell 60: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling C – nivå 1

Styring eller rapportering?

Informant 13

”Jeg vil sammenligne BMS med en kampanje. Da oppnår du noe. Dette er litt det samme, men det er en kampanje som varer hele året, og som følges opp hele året. Da blir det enda kraftigere enn en stuntkampanje som får en effekt der og da, og så glemmer man det.”

BMS blir i stor grad brukt som et styringsverktøy. Informanten trekker frem at når man hele tiden får tilbakemelding om hvordan man ligger an, så er det lettere å prioritere og sette i gang tiltak.

”Det er noe med at når du fokuserer på noe, så er det veldig mange som setter innsatsen sin på å få det til. Og da får de det til.”

	BMS blir i stor grad brukt som et styringsverktøy i denne byrådsavdelingen
Informant 13	Enig

Tabell 61: Oppsummering styring eller rapportering: Byrådsavdeling C – nivå 1

Nytte

Informant 13

BMS har bidratt til at man kan sette søkelyset på problemområder, som ellers ville forsvunnet blant alle andre viktige oppgaver. Kvaliteten på tjenester som ytes, og samhandlingen mellom ulike profesjoner har også blitt bedre etter at BMS ble innført, på grunn av balansen mellom perspektivene i styringskortet.

	Man setter søkelyset på problemområder	Kvaliteten på tjenestene har økt	Samhandlingen mellom profesjoner har blitt bedre	Kvaliteten på tjenestene har økt
Informant 13	Enig	Enig	Enig	Enig

Tabell 62: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling C – nivå 1

Corporater

Informant 13

Informanten synes Corporater er et godt hjelpemiddel, men det har vært mye tekniske utfordringer. Når man ikke klarer å legge inn riktige tall, mister systemet sin funksjon og det virker demotiverende. Samtidig, når man ikke kan stole blindt på resultatene i Corporater, vil det bidra til at man er tvunget til å løsrive seg litt fra det, og bruke fagkunnskaper og fornuft i større grad.

”Når det har vært teknisk vanskelig å få systemet til å fungere, bruker man mye tid på plunder og heft istedenfor å bruke tid på finne gode indikatorer. Da blir det gjerne til at man ribber det veldig ned, for hvis du ikke klarer å få det til å funke med de tyve variablene, så går du kanskje ned til ti, og kanskje ned i fem, bare for å få noe på plass.”

	Corporater er et godt hjelpemiddel	Det har vært mye tekniske utfordringer som har virket demotiverende
Informant 13	Enig	Enig

Tabell 63: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling C – nivå 1

Opplæring

Informant 13

Informanten forteller at de fikk en veldig dårlig start på grunn av at Corporater ikke fungerte slik som det skulle i starten. Opplæringen ble veldig oppstykket fordi de hele tiden møtte på tekniske problemer, og måtte starte på nytt flere ganger. Informanten tror at dersom de hadde satt inn mer ressurser i starten, så hadde opplæringen blitt mye bedre.

	Tekniske utfordringer med Corporater gjorde at opplæringen ble oppstykket	Det burde vært satt inn mer ressurser på dette i starten
Informant 13	Enig	Enig

Tabell 64: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling C – nivå 1

Engasjement

Informant 13

Informanten har ikke uttalt seg om engasjement i intervjuet.

Tilpasning av BMS-modellen

Informant 13

BMS blir ikke brukt helt på den måten som var tenkt. Det er brukt på en mer skjønnsom måte, og informanten påpeker at det er viktig når man skal sette teori ut i praksis.

Informanten påpeker også at BMS ikke kan stå alene som styringssystem, fordi det er for primitivt. Man har mange lovkrav man skal hensyn til, og individuelle vurderinger av fagfolk er også viktig for å få en helhetlig styring.

	BMS er ikke brukt slik det var tenkt, men det er tilpasset kommunens behov	BMS kan ikke stå alene som styringssystem
Informant 13	Enig	Enig

Tabell 65: Oppsummering tilpasning av BMS: Byrådsavdeling C – nivå 1

Benchmarking

Informant 13

Informanten har ikke uttalt seg om benchmarking i intervjuet.

Strategi til handling

Informant 13

Informant 13 har ikke uttalt seg om strategi til handling i intervjuet.

Rangering av BMS

	Rangering 0-10
Informant 13	7

Tabell 66: Rangering av BMS: Byrådsavdeling C – nivå 1

5.8 Byrådsavdeling C - nivå 2, fire informanter

Forankring

Informant 14

Informanten har inntrykk av at BMS er så godt forankret som det kan bli på ledelsesnivå i sin byrådsavdeling, men merker at det er forskjeller mellom de ulike byrådsavdelingene. De som var med fra starten av har et større eierskap til BMS, enn de som har hoppet på senere. Selv tar de opp styringskortet i ledermøter og følger det opp jevnlig.

Informant 15

Informanten opplever at forankringen kunne vært bedre hos ledelsen, og synes at det burde vært et større fokus på BMS i ledermøter. Nå tas styringskortet opp én gang i året, og det er for sjeldent. Det er viktig med forankring gjennom hele linjen, fra topp til bunn, for at implementeringen av BMS skal bli vellykket.

Informant 16

Informanten synes at leder er flink til å følge opp målene på styringskortet og være tydelig på hva som forventes. Det er lettere å nå målene om man er klar over hva som forventes, og informanten er opptatt av å også følge opp sine ansatte slik at de også er bevisst på målene.

Informant 17

Informanten forteller at utdrag fra styringskortet blir tatt opp på ledermøter. De har fokus på økonomi og sykefravær, og følger opp målene de har på det.

Oppsummering

	BMS er godt forankret i byrådsavdeling C	Forankringen er varierende i de ulike byrådsavdelingene	Styringskortet blir fulgt godt nok opp av ledelsen
Informant 14	Enig	Enig	Enig
Informant 15	Uenig	-	Uenig
Informant 16	Enig	-	Enig
Informant 17	Enig	-	Enig

Tabell 67: Oppsummering forankring: Byrådsavdeling C – nivå 2

Mål og indikatorer

Informant 14

Informanten nevner særlig at det er stor fare for vridningseffekter på grunn av den sterke effekten lysene og pilene har på folk til å ville yte på de områdene som blir målt. Det kan føre til at folk ikke styrer etter sine fagkunnskaper, men kun etter målene i styringskortet. Derfor er det svært viktig at det er noe som blir satt fokus på, og de ufarliggjør lysene litt slik at man ikke mister den totale balansen i arbeidet man gjør. Det er også fagkunnskapene til de ansatte som i kombinasjon med styringskortet sikrer kvalitet på de områdene hvor kvalitet er vanskelig å måle.

”Dette med lysene og pilene. Det er sterkt. Nesten så sterkt at vi blir skremt noen ganger. (...) Faren er at man ikke styrer etter sine faglige kunnskaper.”

Noe av det informanten er mest fornøyd med er at de har balanserte mål som bidrar til bedre styring hvor de ikke bare har fokus på økonomien. Nå har man mer fokus på medarbeidere og brukere, noe som er veldig positivt, fordi tjenestene får økt kvalitet og medarbeiderne blir sett i større grad.

På grunn av stadige endringer i omgivelsene er det utfordrende å både klare utvikle og tilpasse målene fort nok. For eksempel gjør nye teknologiske løsninger det mulig å arbeide på andre måter, og må man ha nye mål samtidig som det kan være begrenset endringsvilje ute blant ansatte. Det er også vanskelig å formulere langsiktige mål som kan vise utvikling over tid når man hele tiden må tilpasse seg med nye indikatorer og mål på grunn av de dynamiske omgivelsene.

Informanten påpeker at det er svært viktig å ha godt formulerte spørsmål for å unngå feiltolkninger og misforståelser. I starten var det mye problemer med at folk ikke forstod hva som var teller og nevner når de skulle rapportere inn, og det ble mye feil på grunn av det. Nå har de god dialog med de som jobber med Corporater for å få spørsmålene bedre formulert slik at det skal bli mindre rom for feiltolkninger. Nå er en del indikatorer de kunne tenke seg å skifte ut med noen andre som er mer relevante for driften.

Nå er det like styringskort for alle enheter i denne seksjonen, og hadde vært hensiktsmessig at de var mer tilpasset de ulike gruppene innenfor enheten.

Informant 15

Informanten opplever at de målene som kommunen setter er for lite ambisiøse. Samtidig kan de være *for* ambisiøse for andre enheter, så det er kanskje en ulempe å skulle ha like styringskort for alle.

”Målsettingen er realistisk, men jeg ville gjerne satt 100% på noen istedenfor 95%.”

I starten kunne man se en del vridningseffekter, for alle var veldig opptatt av å få grønne lys, og det ble viktigere enn hvordan man utfører arbeidet sitt i praksis. Det har tatt tid, men nå

føler informanten at de har et sunnere fokus på lysene, og arbeider balansert og lager tiltak dersom det er noe som ikke fungerer.

En annen utfordring informanten trekker frem er at spørsmålene har vært for dårlig utformet, og det har vært mye rom for feiltolkninger. For eksempel har mange byttet om på teller og nevner, og derfor fått galt resultat inn i styringskortet. Dette er noe som fører til frustrasjon og lav motivasjon blant de ansatte. Nå er spørsmålene bedre formulert og lettere å forstå, men informanten savner mer forklaringer rundt målsettingene, samt mål som er mer tilpasset variasjonen mellom enhetene.

Det er vanskelig å sikre kvalitet på tjenestene gjennom de målene som er i dag. Til tross for at man har oppnådd 100% på et mål, så er det bare en registrering av *at* en aktivitet er gjennomført, det sier ingenting om *hvordan* denne aktiviteten er gjennomført.

Informant 16

Målene i styringskortet er balanserte, og man får et bredere fokus på økonomi, medarbeidere, brukere og kvalitet. Selv om ikke man klarer å måle kvalitet direkte, så mener informanten at fornøyde medarbeidere leverer tjenester av høyere kvalitet enn misfornøyde medarbeidere. Det er ikke alt man jobber med som står i styringskortet, men man klarer likevel å utøve skjønn og fokusere på andre viktige områder.

Styringskortet er likt for alle enheter, selv om de har ulike forutsetninger. Det gjør at det er enkelte mål man ikke klarer å nå fordi det ikke er relevant for deres enhet, og man får rødt lys, noe som har en demotiverende effekt på de ansatte.

Informant 17

Det har forekommet mye misforståelser og feiltolkninger av målene som følge av dårlige formuleringer. Informanten påpeker at det er tydelig at målene ikke blir laget av fagfolk, men av folk som sitter sentralt i kommunen som ikke har gode nok forutsetninger til å lage mål som treffer deres arbeidshverdag.

”Man kan ikke si at det er syv inneliggende beboere, og ti av de har fått frokost. Man må hele tiden jobbe med mismatch og logikk i spørsmål og svar.”

Det er enkelt å lage mål på økonomi og sykefravær, for det er konkrete ting som er lett å telle. Men kvalitet i tjenestene er vanskelig å lage mål på. Informanten mener at målene ikke er balanserte, nettopp fordi det er områder de ikke klarer å dekke med kvantifiserbare mål.

Oppsummering

	Det er for store variasjoner mellom enhetene til at de kan ha like styringskort	Det er stor fare for vridningseffekter	Det er balanse mellom de ulike perspektivene i styringskortet	Endringer i omgivelsene gjør utforming av mål utfordrende
Informant 14	Enig	Enig	Enig	Enig
Informant 15	Enig	Enig	Enig	-
Informant 16	Enig	-	-	-
Informant 17	-	-	Uenig	-

	Det er vanskelig å måle kvalitet ved å telle	Fagkunnskapene til de ansatte sikrer kvalitet selv om det ikke står på styringskortet	Det oppstår ofte feiltolkninger av målene fordi de er dårlig utformet
Informant 14	Enig	Enig	Enig
Informant 15	Enig	-	Enig
Informant 16	Enig	Enig	-
Informant 17	Enig	-	Enig

Tabell 68: Oppsummering mål og måleindikatorer: Byrådsavdeling C – nivå 2

Styring eller rapportering?

Informant 14

BMS har hjulpet til å få bedre oversikt i en stor virksomhet. På driftsmøter blir styringskortet tatt opp på veggen og de går gjennom resultater. Da er det tydelig hvilke områder man presterer godt på, og hvilke områder man ikke gjør det. Man må da forklare hvorfor man ikke har nådd målet, og diskutere tiltak for å prestere bedre. Og folk har blitt mer opptatt av å vise til gode resultater etter at BMS ble innført.

Informant 15

Oversikten man får i Corporater gjør at det er enkelt å se trender, og styre etter dem. På personal- og ledermøter tar de utgangspunkt i styringskortet, og diskuterer hvilke tiltak de må iverksette. I starten var et spesielt område hvor de ikke hadde gode resultater. Så gikk de inn og diskuterte årsaken til at det gikk så dårlig, iverksatte tiltak på det, og på forrige rapportering hadde de 100% måloppnåelse.

Informant 16

Informanten forteller de har blitt mer bevisste på hva de skal jobbe mot etter at BMS ble innført. De setter i gang tiltak på områder de har dårlig måloppnåelse på, eller knyttet stor risiko til, og bruker handlingsplanene aktivt opp mot målene.

”Det viktigste er å praktisere. Hvis man ikke faktisk handler på det man har satt som mål, så hjelper det ikke.”

Informant 17

BMS brukes i dette tilfellet mer som et rapporteringssystem enn et styringsverktøy.

”Jeg synes det er greit å ha et måleverktøy, men jeg synes ikke at det skal behandles som Allah. De som skal lese resultatene må kunne vite hva som ligger bak tallene.”

Oppsummering

	BMS blir brukt som et styringsverktøy mer enn et rapporteringsverktøy
Informant 14	Enig
Informant 15	Enig
Informant 16	Enig
Informant 17	Uenig

Tabell 69: Oppsummering rapportering eller styring: Byrådsavdeling C – nivå 2

Nytte

Informant 14

Informanten føler at de ansatte har fått en større forståelse av driften og ser sammenhenger i konsernet. BMS har også ført til at det har blitt et bredere fokus på totalbildet av virksomheten, så det har faktisk blitt mer balansert styring av å ha det.

Informant 15

Både ledere og medarbeidere ser nytten av å bruke BMS. De vet hva målsettingen er, og hvilken retning de skal jobbe for å nå den. Informanten forteller at det også er en morsom måte å jobbe på, når man kan se så tydelig når de tiltakene man iverksetter fører til gode resultater.

Informant 16

Folk er blitt mer bevisst på krav og mål i virksomheten.

Informant 17

Informanten synes at BMS i utgangspunktet er bra og nyttig, og har fått bruk for en del av det som går på prosesser, mål og handlingsplaner som de lærte med én gang det ble innført.

Men Corporater er for lite brukervennlig og for lite effektivt til at man ønsker å bruke det, og da forsvinner nytten av å ha BMS.

Oppsummering

	BMS har ført med seg flere positive enn negative effekter
Informant 14	Enig
Informant 15	Enig
Informant 16	Enig
Informant 17	Uenig

Tabell 70: Oppsummering nytte: Byrådsavdeling C – nivå 2

Corporater

Informant 14

Corporater har gjort at de kan vise frem resultater på en enkelt måte, så BMS uten Corporater hadde ikke vært det samme. En ulempe ved Corporater er at det ikke snakker med andre systemer som bruker, slik at noen ting må registreres flere steder og man må gjøre dobbeltarbeid.

Informant 15

Det som er positivt med Corporater er at det gir veldig god oversikt over det som rapporteres inn, og man får et konkret bilde av status i enheten.

En mangel er at tallene kommer ut for sent. Det gjør det vanskeligere å styre kontinuerlig, for man er avhengig av de ferskeste tallene for å se hvordan man ligger an. På grunn av det har ikke informanten gitt slipp på sitt gamle system, og rapporterer heller begge steder for å få tallene ut i tide.

Informant 16

Informanten liker at Corporater tydeliggjør hvordan man ligger an i forhold til det som er satt som krav.

Informant 17

”Du har målstyringen på den ene siden, og Corporater på den andre siden. Jeg kritiserer først og fremst Corporater.”

Informanten opplever Corporater som gammeldags, tungvint, lite intuitivt og lite brukervennlig. Mange av medarbeiderne er lite teknisk i utgangspunktet, og veldig få har gode datakunnskaper. Når systemet da er lite brukervennlig, fører det til at det er få som logger seg på.

”Jeg kjenner at jeg vegrer meg for å gå inn i styringskortet. Det stritter i hele meg, og jeg blir kjempeprovosert.”

Det blir også mye dobbelrapportering og- registrering fordi de ulike systemene ikke snakker sammen.

Oppsummering

	Corporater er et oversiktlig system hvor man se hvordan man ligger an på de ulike målene	Man må dobbelrapportere på noen områder på grunn av mangler i Corporater	Corporater er et lite brukervennlig og tungvint system
Informant 14	Enig	Enig	-
Informant 15	Enig	Enig	-
Informant 16	-	-	Enig
Informant 17	Enig	Enig	-

Tabell 71: Oppsummering Corporater: Byrådsavdeling C – nivå 2

Opplæring

Informant 14

Opplæringen kunne vært bedre med tanke på gjennomgang av indikatorer sånn at alle vet hvordan de skal svare for å få ut riktig resultat. Det burde blitt satt av mer tid til opplæring for å sikre at alle har den forståelsen som kreves for å kunne bruke Corporater på riktig måte.

Informant 15

Informanten opplevde å bli kastet inn i BMS uten noen form for opplæring. Det kan ha hatt noe med at de kom på banen veldig sent i forhold til andre. De startvanskene de hadde med blant annet tolking av mål og indikatorer kunne kanskje vært unngått hadde de hatt ressurspersoner inne for å lære dem opp i Corporater.

Informant 16

Opplæringen har vært god, og man har mulighet til å få hjelp om det er noe man ikke forstår.

Informant 17

”Det er greit at en blir vist hvilke muligheter som er, og hvilke knapper en skal trykke på. Det var omtrent det vi gjorde. Men det var ikke så mye muligheter med det, så det var ikke så mye å vise.”

Oppsummering

	Opplæringen i BMS har vært tilstrekkelig
Informant 14	Enig
Informant 15	Uenig
Informant 16	Enig
Informant 17	Enig

Tabell 72: Oppsummering opplæring: Byrådsavdeling C – nivå 2

Tilpasning av BMS-modellen

Informant 14

BMS kan være et farlig system, men så lenge man er bevisst på manglene og bruker det med fornuft, så er det et godt system.

”Bruk det med fornuft, det tror jeg er løsningen på alt i verden.”

Informant 15

Informant 15 uttaler seg ikke om BMS og andre styringssystemer i intervjuet.

Informant 16

Informant 16 uttaler seg ikke om BMS og andre styringssystemer i intervjuet.

Informant 17

BMS er i utgangspunktet et godt verktøy, men måten det blir brukt på i kommunen er ikke god nok.

Oppsummering

	BMS må brukes med fornuft, for det er ikke tilstrekkelig alene	BMS er i utgangspunktet bra, men fungerer ikke slik det blir brukt i Bergen kommune
Informant 14	Enig	-
Informant 15	-	-
Informant 16	-	-
Informant 17	-	Enig

Tabell 73: Oppsummering tilpasning av BMS-modellen: Byrådsavdeling C – nivå 2

Engasjement

Informant 14

Ansatte er engasjerte og opptatt av å få gode resultater. Stadige endringer i omgivelsene som gjør at man hele tiden må ha inn nye mål og indikatorer kan virke litt demotiverende og tungt.

Informant 15

Alle har vært positive til å bruke BMS, men det er vanskelig å få medarbeiderne til å se sammenheng mellom arbeidsoppgaver og målene i styringskortet. Det har også vært stort fokus på å ikke glemme hva man egentlig arbeider med, slik at ikke tallene og lysene skal ta knekken på en. Det har vært spesielt viktig når man har tolket indikatorene feil, og får negativt resultat selv om man har lagt ned en ordentlig innsats på jobb.

Informant 16

Mange opplever at det er veldig tidkrevende å bruke BMS. Mange har tatt godt i mot det, men det er alltid noen som er negative enn andre. Informanten prøver selv å gå foran som et godt forbilde for å engasjere de ansatte.

Informant 17

Siden det er så mange som ikke har brukt data, har det vært vanskelig å få dem til å begynne å bruke systemet.

Oppsummering

	Engasjementet for BMS ute i enhetene varierer
Informant 14	Enig
Informant 15	Enig
Informant 16	Enig
Informant 17	Enig

Tabell 74: Oppsummering engasjement: Byrådsavdeling C – nivå 2

Benchmarking

Informant 14

På grunn av at Corporater er et transparent system hvor man kan se hvordan de andre ligger an, blir det til at enhetene sammenligner seg med hverandre. De er opptatt av at man ikke driver med rangering av de ulike enhetene på samlinger, for det kan virke demotiverende. Selv om noen gjør det dårlig på et område, kan det være de jobber godt men det er andre omstendigheter som de ikke kan påvirke som gjør at de ikke når målet som er satt. Men sammenligning er også positivt på den måten at man kan lære av de enhetene som gjør det bra, og få ideer til tiltak for å gjøre det bedre.

Informant 15

Informanten synes at sammenligningen som skjer mellom enhetene skaper en positiv konkurranse, som gjør at man hele tiden vil forbedre seg og lære av andre. Dette brukes også internt i enheten, og det er viktig å opprettholde et lite konkurranseinstinkt for å ikke bli passiv.

”Jeg tror at man kan jobbe mer med å ha fokus på konkurranse og det å være best i kommunen. Ikke la janteloven gjelde, slik at man får en kultur for åpenhet.”

Informant 16

Informanten påpeker at sammenligningen mellom enhetene kan påvirke de ansatte sin motivasjon negativt. Styringskortene er helt like for alle enheter, men det er ikke alle mål som er relevante for alle. Derfor får noen røde lys på grunn av at de ikke har tall å legge inn på enkelte, og det representerer ikke innsatsen til de ansatte.

Informant 17

Informant 17 uttaler seg ikke om benchmarking i intervjuet.

Oppsummering

	Benchmarking er positivt, og bidrar til læringskultur og bedre resultater	Det er viktig å ikke drive med benchmarking på områder der enheter ikke har like forutsetninger
Informant 14	Enig	Enig
Informant 15	Enig	-
Informant 16	-	Enig
Informant 17	-	-

Tabell 75: Oppsummering benchmarking: Byrådsavdeling C – nivå 2

Strategi til handling

Informant 14

Det er varierende hvor godt den overordnede strategien for byrådsavdelingen passer til de ulike enhetene. Det fører til at de må utvikle mål som ikke tar utgangspunkt i denne strategien hos noen enheter, fordi den ikke treffer deres arbeidsoppgaver.

Informant 15

Den overordnede strategien blir til en viss grad gjenspeilet i styringskortet. Men informanten synes at den er veldig tung og teoretisk, og at det hadde vært lettere å forholde seg til den om den var mer konkret og fengende.

Informant 16

Informant 16 uttaler seg ikke om strategi i intervjuet.

Informant 17

Informant 17 uttaler seg ikke om strategi i intervjuet.

Oppsummering

	Den overordnede strategien passer ikke til alle de ulike enhetene	Den overordnede strategien er for tung og teoretisk til at man klarer å relatere seg til den
Informant 14	Enig	-
Informant 15	-	Enig
Informant 16	-	-
Informant 17	-	-

Tabell 76: Oppsummering strategi til handling: Byrådsavdeling C – nivå 2

Rangering av BMS

	Rangering 0-10
Informant 14	8
Informant 15	7
Informant 16	8
Informant 17	2
Snitt	6,25

Tabell 77: Rangering av BMS: Byrådsavdeling C – nivå 2

5.9 Oppsummering

I dette kapittelet har vi gjennomgått funnene i studien og presentert de i temaer som har kommet frem under intervjuene. Hovedfunnene presenteres i neste kapittel og diskuteres opp mot eksisterende teori og empiri.

6. Drøfting

For å få bedre innsikt i hvordan Bergen kommune bruker BMS, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer som er knyttet til implementeringen av styringsverktøyet, vil vi i dette kapitlet drøfte utvalgte funn i lys av eksisterende teori. På den måten vil vi se hva som kan forklares ut i fra teorien, og hva som fremstår som ny innsikt.

Kapitlet er strukturert på den måten at vi presenterer hovedfunn fra alle byrådsavdelingene og begge nivå kategorisert etter tema i en tabell, for så å diskutere de videre under. I tabellene vil vi få frem hvor mange informanter fra hver gruppe som er enig eller uenig i påstander som har kommet frem i intervjuene. Nederst i tabellen har vi oppsummert meningene for å gi et mer helhetlig bilde status i de ulike nivåene. Vi vil ha konklusjoner etter hvert delkapittel, før vi kommer med en samlet konklusjon i kapittel 7.

6.1 Forankring

Forankring er et tema som blir tatt opp i alle intervjuene. Nedenfor vil vi se på variasjoner innad i kommuner og se på mulige årsaker til hvorfor BMS ikke er godt forankret alle steder.

Hovedfunn nivå 1

	BMS er ikke godt nok forankret i kommunen	Ledelsen er ikke opptatt av BMS	BMS hadde vært bedre implementert om det hadde vært en top-down-implementering	Det er et problem at kun kommunaldirektøren kan kreve at BMS blir brukt	Den parlamentariske styringsformen forsterker utfordringer med implementering
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 3/3	Enig: 3/3	Enig: 1/3	Enig: 2/3	-
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 3/3	Enig: 2/3	Enig: 2/3 Uenig: 1/3	-	Enig: 2/3
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 3/3	Enig: 2/3 Uenig: 1/3	-	Enig: 1/3	-
Byrådsavdeling C Nivå 1	Enig: 1/1	-	-	-	-
Sum Nivå 1	Enig: 10/10	Enig: 7/10 Uenig: 1/10	Enig: 3/10 Uenig: 1/10	Enig: 3/10	Enig: 2/10

Tabell 78: Hovedfunn forankring nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	BMS er godt forankret i byrådsavdelingen	Styringskortet etterspørres i ledermøter
Byrådsavdeling A Nivå 2	Enig: 1/1	Enig: 1/1
Byrådsavdeling B Nivå 2	Enig: 2/2	Enig: 2/2
Byrådsavdeling C Nivå 2	Enig: 3/4 Uenig: 1/4	Enig: 3/4 Uenig: 1/4
Sum Nivå 2	Enig: 6/7 Uenig: 1/7	Enig: 6/7 Uenig: 1/7

Tabell 79: Hovedfunn forankring nivå 2

En engasjert toppledelse er essensielt for å klare å implementere BMS (Chan, 2004; Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012). Det er delte erfaringer om dette i Bergen kommune. Alle informantene fra nivå 1 er enig i at BMS ikke er godt nok forankret alle steder i kommunen. Flertallet mener at dette i stor grad skyldes at toppledelsen ikke etterspør BMS i ledermøter, og at god forankring er avhengig av at toppledelsen er opptatt av

det. Greatbanks og Tapp (2007) hevder at tilbakemeldinger på prestasjoner fører til større forpliktelse ovenfor målene man har.

I nivå 2 er flertallets mening derimot at BMS *er* godt forankret. De forteller at styringskortet blir tatt opp i ledermøter, og at de blir fulgt opp på målene som står der. Vi kan tenke oss at utvalget vårt kan være noe av grunnen til variasjonen mellom nivåene. De vi har intervjuet fra nivå 2 er valgt ut på bakgrunn av at de har lang erfaring med BMS og at det er de som i størst grad har lykket med implementeringen. Derfor er det grunn til å tro at vi ikke ville funnet det samme dersom vi hadde snakket med ledere av andre typer resultatenheter og at manglende forankring likevel oppleves som et problem på begge nivå. Likevel er det et interessant funn at informanter innad i samme byrådsavdeling opplever forankringen så ulikt. I byrådsavdeling B er det store forskjeller mellom nivåene. Informantene fra nivå 1 forteller om en forankring som ikke er til stede i det hele tatt, mens informantene fra nivå 2 forteller at de opplever at BMS er godt forankret og at styringskortet følges opp på ledermøter. Bergen kommune er veldig stor og kompleks, og det kan være urealistisk å skulle implementere BMS når man tenker på kommunen som en helhet. Om man tenker på den som flere små selvstendige enheter, kan det være lettere at det blir forankret i hver av dem. Informantene fra nivå 2 virker upåvirket av at BMS ikke er forankret på kommunaldirektørnivå og det kan tyde på at det ikke heller er nødvendig for å få et fungerende styringssystem ute i enhetene.

Én informant nevner at BMS fungerer best i de enhetene hvor det har vokst frem uten et direktiv ovenfra. Dette stemmer godt overens med teorien til Nørreklit (2000), som hevder at styringsverktøyet blir mer et kontrollsystem fra øverste nivå hvor medarbeiderne tilegner seg mekaniske handlingsmønstre dersom det implementeres hierarkisk. Flere av informantene forteller at BMS er best forankret i de enhetene der styringskortet blir brukt aktivt. De som utvider styringskortet med egne mål, får på den måten fokusere på det de selv synes er viktig, noe som virker motiverende. Dersom man kun har konsernomfattende mål, som er minimumskravet fra byrådet, er man egentlig kun pålagt å gå inn i styringskortet tre ganger i året. Northcott og Taulapapa (2012) viser i sin studie at jo mer erfaren man blir i bruken av BMS, jo mer utvikler man modellen til å passe sin egen virksomhet. Dette er en viktig suksessfaktor for vellykket implementering av BMS (Yetano, 2009).

Kaplan og Norton (1996) er derimot for en hierarkisk implementering, fordi det skaper en bedre helhet i organisasjonen. Mange informanter er enig i at BMS ville blitt raskere implementert i hele kommunen dersom det startet på toppen og beveget seg nedover. De understreker imidlertid at de er usikker på om sluttresultatet hadde blitt bedre, og nevner at grunner for at noen har klarer å bruke det aktivt, er at enheten passer godt til modellen eller at det er ildsjeler som har gjort en grundig jobb for å ta det i bruk.

Flere informanter fra nivå 1 påpeker at det er et problem at det kun er kommunaldirektøren som kan kreve at BMS blir brukt. Det blir også nevnt at den parlamentariske styringsformen forsterker denne utfordringen, på grunn av at det er åtte sidestilte kommunaldirektører med svært ulikt engasjement for styringsverktøyet. Noen informanter har et inntrykk om at det usikkert om det faktisk skal satses på BMS i Bergen kommune fremover, og at de derfor avventer å legge for mye energi i å implementere det i deres avdeling. Andre er innforstått med at det er BMS som skal gjelde, og det vil være for ressurskrevende å gå over til noe annet nå. Det er vedtatt av bystyret at BMS skal være styringsverktøyet for Bergen kommune, og at informantene likevel har såpass ulik forståelse av dette tyder på det kan være nødvendig med en enighet og en klargjøring fra kommunaldirektørens side.

Konklusjon

Bergen kommune er stor og kompleks, og når det i tillegg er en parlamentarisk styreform kan det være urealistisk å klare å få til en hierarkisk implementering. BMS virker uegnet for kommunaldirektørens og andre sentrale ledes arbeidshverdag, og det er vanskeligere å engasjere seg i noe man ikke finner hensiktsmessig. Om man tenker på kommunen som flere mindre organisasjoner, kan det kanskje være lettere å få en engasjert ledelse. De sitter tettere på de som faktisk er ute og yter tjenester til beboerne i kommunen, og fagfeltet er mer avgrenset enn det er i toppen. Det kommer frem av intervjuene at BMS er best forankret der det har vokst frem på egenhånd, og selv om det kan være tilfeldig at det finnes ildsjeler noen steder i kommunen, kan det også underbygge våre tanker om å flytte fokuset bort fra en top-down-implementering.

6.2 Mål og indikatorer

Alle informantene har fortalt om ulike utfordringer knyttet til å utvikle gode mål og måleindikatorer i kommunen. Dette er også en kjent utfordring fra teorien om balansert målstyring, og vi vil diskutere svarene fra informantene opp mot dette.

Hovedfunn nivå 1

	Det er vanskelig å måle kvalitet	Mange mål blir laget på bakgrunn av at de er lett å telle	Det er vanskelig å dekke alle viktige gjøremål i virksomheten i styringskortet	Det er balanse mellom perspektivene i styringskortene	Det er fare for vridnings-effekter	Det er viktig at man kan relatere seg til målene i styringskortet
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 3/3	Enig: 3/3	-			Enig: 2/3
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 1/3	Enig: 2/3		Uenig: 1/3	Enig: 1/3	Enig: 2/3
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 2/3		Enig: 2/3	Uenig: 2/3		Enig: 2/3
Byrådsavdeling C Nivå 1		Enig: 1/1			Enig: 1/1	Enig: 1/1
Sum Nivå 1	Enig: 6/10	Enig: 6/10	Enig: 2/10	Uenig: 3/10	Enig: 2/10	Enig: 7/10

Tabell 80: Hovedfunn mål og måleindikatorer nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	Det er vanskelig å måle kvalitet	Det er balanse mellom de ulike perspektivene i styringskortet	Det er fare for vridningseffekter	Fagkunnskapen til de ansatte sikrer kvalitet selv om det ikke er mål som dekker det
Byrådsavdeling A Nivå 2			Enig: 1/1	
Byrådsavdeling B Nivå 2	Enig: 2/2	Enig: 1/2	Enig: 1/2	
Byrådsavdeling C Nivå 2	Enig: 4/4	Enig: 2/4 Uenig: 1/4	Enig: 2/4	Enig: 2/4
Sum Nivå 2	Enig: 6/7	Enig: 3/7 Uenig: 1/7	Enig: 4/7	Enig: 2/7

Tabell 81: Hovedfunn mål og måleindikatorer nivå 2

Det er ofte utfordrende å lage mål som dekker alt som er viktig i en organisasjon. Det som står i styringskortet er det man retter fokuset mot, og det kan føre til vridningseffekter (Bragelien, 2003; Meyer, 2003). Informanter fra nivå 1 i byrådsavdeling C opplever at dette er et problem i enkelte enheter og påpeker at årsaken til dette ligger i arbeidsoppgavenes natur. Når arbeidsoppgavene er avgrenset og konkrete er det enklere å lage gode mål og indikatorer og man kan fokusere på styringskortet uten å være redd for at viktige gjøremål blir neglisjert. Dersom arbeidsoppgavene er kvalitative og mer varierte, er det farligere å bare forholde seg til styringskortet nettopp fordi man ikke klarer å inkludere alt som er viktig. Det er likevel viktig å huske på at de som jobber i kommunen er fagfolk som klarer å løfte blikket opp fra styringskortet om det andre viktige gjøremål i enheten som ikke står der.

Det er mange informanter som trekker frem lysene i Corporater når de snakker om vridningseffekter. Røde og grønne lys har en enorm effekt på folks adferd og det kan ha noe med at det ligger i underbevisstheten at rødt betyr "fare". Lysene kan altså forsterke vridningseffektene som allerede kan oppstå i forbindelse med å ha et styringskort. Det er imidlertid mange informanter som nevner at de er klar over faren med vridningseffekter, og at de jobber aktivt med bevisstgjøring og forebygging. Dette arbeidet har trolig gitt gode resultater, for når vi har spurt informanter om de *faktisk* har sett vridningseffekter etter at BMS ble innført, har alle svart nei.

En kjent utfordring med å ha tellbare mål er at det vanskelig å sikre kvalitet og kompetanse (Funck & Larsson, 2013; Fältholm & Nilsson, 2010; Magnussen, 2016). Noen informanter forteller at de har klart å lage treffende mål etter å ha jobbet med de i flere omganger og de fleste bruker handlingsplaner der det står mer utfyllende hvordan man skal nå de ulike målene. Andre forteller at BMS ikke er tilstrekkelig og at de bruker andre verktøy for å sikre kvalitet i tjenestene de yter. Et eksempel på dette er benchmarking som vi vil utdype senere i kapittelet. Nå er kommunen i gang med å innføre et nytt kvalitetssystem som vil være et etterlenget supplement til BMS.

Kaplan og Norton (2001b) hevder at man si noe om kvalitet ved å måle verdien på hva det offentlige har skapt. Dersom en teller på sluttresultatet eller utbyttet vil dette kunne si noe om forbedringer i kvalitet ved å sammenligne det over tid. Dette vil ikke nødvendigvis kunne si noe om kvaliteten her og nå, men bidra til at man kan fortelle noe om den på sikt. Et eksempel på dette kan være hvor mange saker som vedtas av de som legges frem for byrådet. Antall saker vil ikke kunne si noe om kvaliteten og fagligheten på det en leverer, men hvis man ser på prosentandelen av saker som går til videre til høring, kan dette i bedre grad gi en pekepinn på kvaliteten i arbeidet.

Igjen, det er viktig å ikke glemme at det er fagfolk som arbeider i kommunen. Kvalitet vil derfor likevel kunne sikres gjennom deres kompetanse og fagkunnskaper. Selv om mange nevner måling av kvalitet som en utfordring, er det ikke noen som sier at kvaliteten på tjenestene har gått ned etter innføringen av BMS. Helt motsatt har noen sagt at den faktisk har gått opp, fordi man har fått til en mer helhetlig styring. Kompetanseutvikling og handlingsplaner vil kunne bidra til å si noe om hvordan en bør utføre oppgaver, og brukerundersøkelser vil gi en pekepinn på hvordan brukerne opplever tjenestene. Benchmarking med andre kommuner er også en metode som blir brukt for å få et bedre inntrykk av kvaliteten på tjenester, og det kommer vi nærmere inn på senere i kapittelet.

Det kan være vanskelig å lage helhetlige styringskort på tvers av enheter og nivåer i kommunen, på grunn av dens kompleksitet og motstridende målsettinger (Løvbak, 2014;

Wisniewski & Ólafsson, 2004). Flere informanter forteller at det er viktig at målene treffer det som er de viktigste aktivitetene i enheten. Mange mål lages av nivå 1 for nivå 2, og det er ofte at de ikke kjennes relevant for de som skal rapportere på dem. Informanter fra nivå 2 nevner at målene de ikke har laget selv ofte er dårlig utformet og preget av manglende kunnskaper om fagfeltet. Det har oppstått mye frustrasjon rundt dette og vi ser et behov for bedre samhandling mellom nivåene når mål skal utformes. Én informant fra nivå 2 sier at det er motiverende å være med å bestemme hvilke mål som skal stå på styringskortet utover de konsernomfattende målene. Om flere får være med på å utforme egne mål og på den måten føle at deres viktigste arbeidsoppgaver på en korrekt måte blir inkludert i styringskortet, kan kanskje engasjementet for BMS-arbeid øke i kommunen.

Én informant har sett at uhensiktsmessige mål ikke påvirker hvordan man jobber. Man bruker gjerne unødvendig mye tid på å rapportere, fordi det er pålagt, men man endrer ikke hvordan man prioriterer arbeidsoppgaver. Mål som oppleves som viktige vil derimot ha en effekt på styring. Man kan derfor stille seg spørsmål om hvor styrende styringskortet egentlig er, siden man selv plukker ut hvilke mål som har en påvirkning avhengig hvor viktig de føles. Selv om BMS i utgangspunktet er et system som bygger på en kontrolltankegang (Voepel, Leibold og Eckhoff, 2006), så er det mer rom for skjønnsutøvelse i Bergen kommune.

BMS-modellen inkluderer både finansielle og ikke-finansielle styringsperspektiver, og det skal være en balanse mellom dem (Kaplan & Norton, 1996). Flere informanter fra nivå 1 påpeker at det ikke er balanse mellom målene i styringskortene de fleste steder i dag. Nesten alle vi har intervjuet fra nivå 2 forteller imidlertid at det er balanse mellom perspektivene i deres styringskort. Her er det igjen viktig å trekke frem at de vi har intervjuet fra nivå 2 er blant de som har kommet lengst i implementeringen av BMS, og som har de mest utviklede styringskortene. Det er fremdeles mange enheter i kommunen som har styringskort med kun de konsernomfattende målene. Det vedtatte minimumskravet fra bystyret om hva som skal være på styringskortene sikrer altså ikke balanse mellom perspektivene, og det burde kanskje vurderes om dette minimumskravet burde utvides om det skal kalles balansert målstyring.

Konklusjon

Det kommer frem flere utfordringer knyttet til mål og måleindikatorer, og det er de samme som vi finner i BMS-litteraturen. Når det gjelder vridningseffekter virker det som at alle er bevisst at det er en fare ved å bruke BMS, og at det derfor ikke har vært et reelt problem noe sted. Mange informanter trekker frem at det er vanskelig å sikre kvalitet når man må ha tellbare mål. Det er likevel ingen som har sagt at kvaliteten på tjenestene har gått ned, og det er fremdeles rom for å utøve skjønn og legge vekt på faglige vurderinger. Én informant forteller til og med at kvaliteten på tjenestene har gått opp etter at Bergen kommune innførte BMS fordi man har fått et bredere fokus i styringen. Når det gjelder irrelevante mål, virker det som dette er et reelt problem flere steder. Både informantene fra nivå 1 og nivå 2 er opptatt av dette, men det er de fra nivå 2 som faktisk opplever å måtte rapportere på ulogiske og uviktige mål. Vårt inntrykk er at det er behov for bedre samhandling mellom nivåene, og at det er viktig at de som utvikler mål har den fagkunnskapen som må ligge til grunn for å lage gode og relevante mål.

6.3 Styring eller rapportering?

Alle enheter er pålagt å rapportere på mål og det ligger store mengder data tilgjengelig i Corporater, som er kommunens datasystem for BMS. Corporater gir en visuell fremstilling over hvordan man har prestert på ulike mål og om man har gjort det bedre eller dårligere enn forrige rapportering. Dette er verdifull styringsinformasjon, og det er tenkt at man skal bruke den for å sette i gang tiltak og prioritere blant aktiviteter for å prestere bedre. Likevel er det mange som ikke bruker dataen til noe annet enn å se status og sammenligne fra periode til periode.

Hovedfunn nivå 1

	BMS blir brukt mer som et rapporteringsverktøy enn et styringsverktøy	Innføring av handlingsplaner har ført til en positiv utvikling med tanke på styring	Å ha et rapporteringsverktøy er nyttig i seg selv
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 2/3	Enig: 3/3	Enig: 1/3
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 2/3	Enig: 1/3	Enig: 2/3
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 3/3	-	Enig: 2/3
Byrådsavdeling C Nivå 1	Uenig: 1/1	-	-
Sum Nivå 1	Enig: 7/10 Uenig: 1/10	Enig: 4/10	Enig: 5/10

Tabell 82: Hovedfunn styring eller rapportering nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	BMS blir brukt mer som et styringsverktøy enn et rapporteringsverktøy	Innføring av handlingsplaner har ført til en positiv utvikling med tanke på styring	Å ha et rapporteringsverktøy er nyttig i seg selv
Byrådsavdeling A Nivå 2	-	Enig: 1/1	-
Byrådsavdeling B Nivå 2	Enig: 2/2	-	Enig: 1/2
Byrådsavdeling C Nivå 2	Enig: 3/4 Uenig: 1/4	-	-
Sum Nivå 2	Enig: 5/7 Uenig: 1/7	Enig: 1/7	Enig: 1/7

Tabell 83: Hovedfunn styring eller rapportering nivå 2

Det er en kjent utfordring at BMS i mange tilfeller blir brukt som et rapporteringsverktøy istedenfor som et styringsverktøy (Wilson et al., 2003; Mwijuma et al., 2013). I Bergen kommune er det delte meninger om dette er tilfelle. Nesten alle informantene fra nivå 1 som har uttalt seg om tema forteller at BMS i størst grad blir brukt som et rapporteringsverktøy. Informanten fra nivå 1 i Byrådsavdeling C, er eneste som er uenig i denne påstanden. Dette er

imidlertid en avdeling som er kjent for ha lyktes med å implementere BMS, og de har fått til styringsbiten bedre enn mange andre. Én informant nevner at en årsak til at man ikke klarer å bruke BMS til styring er at man kun får ut tall ved årets slutt, og styring underveis i året derfor blir vanskelig. Greatbanks og Tapp (2007) har vist at raske tilbakemeldinger gjør det enklere å følge opp resultater. Det er likevel viktig å påpeke at informanten som nevnte dette kun har de konsernomfattende målene på styringskortet. Om det hadde blitt utvidet med egne mål, kunne man bestemt selv hvor hyppig man skal rapportere, og man kunne fått mer kontinuerlige tilbakemeldinger som forenklet styringen.

Nesten alle informantene fra nivå 2 forteller imidlertid at BMS i stor grad blir brukt til styring. De setter i gang tiltak på de områdene de har dårlig måloppnåelse på, ser om tiltakene har ønsket virkning, og reviderer om resultatet ikke blir bedre.

Innføring av handlingsplaner har vært svært positivt for styringen i kommunen. De som bruker BMS til styring forteller at de bruker handlingsplanen i stor grad, og de som forteller om manglende styring, nevner at de har sett en positiv utvikling etter at handlingsplanene ble innført.

For å forklare hvorfor det er så delte meninger om BMS blir brukt til styring eller ikke er det viktig å igjen presisere at vi har vært inne i resultatenheter som har brukt BMS lenge og har hatt en vellykket implementering av styringsverktøyet. Vi ser at dette kan påvirke funnene våre. Likevel er det interessant at svarene er så ulike mellom nivåene i samme byrådsavdeling. En årsak som kan virke naturlig er at det er lettere for enheter fra nivå 2 å bruke BMS til styring ettersom arbeidsoppgavene er med konkrete og avgrenset enn de er i nivå 1.

Flere informanter, uavhengig om de får til styring eller ikke, mener at det å ha et rapporteringsverktøy er nyttig i seg selv. I kommunal sektor skal man rapportere mye data til eksterne lesere, og etter at BMS ble innført har rapporteringen blitt mer strukturert og lett tilgjengelig. Dette er også kjent fra teorien, og Wallace (1998) nevner at en fordel med å

innføre BMS i offentlig sektor er at det kan brukes som grunnlag for rapportering til myndigheter og andre offentlige instanser. Flere informanter har uttalt at rapportering må til for å kunne styre. Det er lettere å måle enn å styre, og jo flere som kommer i gang med mer omfattende måling, jo flere vil trolig bli motivert til å bruke dataen de får til å styre.

Konklusjon

Meningene om BMS blir brukt som et styringsverktøy eller rapporteringsverktøy er delt mellom nivåene. Vi tror at det kan være påvirket av at vi har vært inne i resultatenheter som har kommet langt i implementeringsprosessen, og BMS blir trolig fremdeles brukt som rapporteringsverktøy flere steder også på tjenestenivå. Informantene fra nivå 1 snakker oftere om kommunen eller byrådsavdelingen som en helhet, men vi har inntrykk av at selv ikke har lykket med å implementere BMS som et styringsverktøy, fordi arbeidsoppgavene er mer altomfattende og varierte.

Selv om BMS blir mye brukt til rapportering, er det mange som trekker frem at det kan være verdifullt i seg selv. Teorien sier også at BMS er særlig nyttig i offentlig sektor fordi det stilles store krav til rapportering til andre offentlige myndigheter.

6.4 Nytte

I dette delkapittelet går vi nærmere inn på informantenes svar om BMS er et nyttig verktøy i Bergen kommune, og diskuterer enkelte fordeler som har blitt nevnt i intervjuene.

Hovedfunn nivå 1

	Det er ikke hensiktsmessig at alle i kommunen skal bruke BMS	Man har blitt mer bevisst på flere viktige områder i sin avdeling	BMS er ikke godt nok implementert til at man ser nytten av verktøyet
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 3/3	Enig: 2/3	-
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 2/3	Enig: 1/3	-
Byrådsavdeling B Nivå 1	-	-	Enig: 3/3
Byrådsavdeling C Nivå 1	-	Enig: 1/1	-
Sum Nivå 1	Enig: 5/10	Enig: 4/10	Enig: 4/10

Tabell 84: *Hovedfunn nytte nivå 1**Hovedfunn nivå 2*

	BMS kan være nyttig for alle i kommunen	Man har blitt mer bevisst på mål, krav og sammenhenger i avdelingen	Fordi folk ser nytten av BMS har implementeringen vært vellykket	BMS er ikke godt nok implementert til at man ser nytten av verktøyet
Byrådsavdeling A Nivå 2	Enig: 1/1	-	-	Enig: 1/1
Byrådsavdeling B Nivå 2	-	-	Enig: 1/2	-
Byrådsavdeling C Nivå 2	-	Enig: 3/4	-	-
Sum Nivå 2	Enig: 1/7	Enig: 3/7	Enig: 1/7	Enig: 1/7

Tabell 85: *Hovedfunn nytte nivå 2*

Nytten av å bruke BMS som styringsverktøy vil variere avhengig av organisering og fokus (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Flere informanter fra nivå 1 hevder at det er noen steder i kommunen det ikke vil være hensiktsmessig å bruke BMS i det hele tatt, spesielt i nivå 1. Der er det mange små enheter som gjerne ikke har flere enn én til to ansatte og de har ofte svært varierende og altomfattende oppgaver. Da blir det mer arbeid enn nyttig å skulle bruke BMS. Det er også noen enheter som ikke har prøvd å få det til å fungere, og det er

begrenset hvor mye ressurser man skal bruke på å presse det på noen, selv om man ser at det egentlig kunne vært et nyttig verktøy for dem.

Én informant forteller at folk ser nytten av BMS fordi implementeringen har vært vellykket, mens en annen sier at BMS er ikke godt nok implementert til at man kan se nytten av det. Jo mer erfaren man blir i bruken av BMS, jo lettere er det å utvikle modellen til egen kontekst, noe som er en av suksessfaktorene for å få til en god implementering (Northcott og Taulapapa, 2012). Det blir fort en ond sirkel når man ikke ser nytten av verktøyet før man har blitt mer erfaren og har klart å tilpasse modellen til egen virksomhet. Vi har et inntrykk av at dette stemmer i Bergen kommune, siden de som har drevet med BMS lengst av de vi har snakket med er de som forteller om alle fordelene det har ført med seg.

BMS-modellen gir kommunen grunnlag for å få til mer helhetlig styring og kontroll på prestasjoner, kvalitet og utvikling, samt at det kan gi de ansatte og virksomhetene bedre forståelse av hvorfor de er til (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Flere informanter fra nivå 2 forteller at de nå i større grad forstår hva som er deres viktigste oppgaver enn det de gjorde før de innførte BMS. De vi har snakket med har godt utviklede styringskort, og i prosessen med å legge til mål vil man bli tvunget til å tenke gjennom hva som egentlig er kjerneaktiviteten i deres arbeid. Det er også kjent som en av fordelene ved å tilpasse BMS-modellen til egen kontekst (Northcott og Taulapapa, 2012).

Konklusjon

Informantene har ulik tilnærming til hvordan de snakker rundt nytte av BMS avhengig av hvilket nivå de jobber i. I nivå 1 er hovedfokuset om BMS er nyttig i det hele tatt alle steder. Flere nevner frem at de må vurdere om man heller burde satse på å implementere det ordentlig de stedene der det er hensiktsmessig og lederne er engasjerte, enn å jobbe for å få *alle* med.

Informantene fra nivå 2 forteller mer om hvilke konkrete fordeler de har sett av å innføre BMS. Dette er fordeler som vi også finner igjen i teorien, og handler om at man får mer helhetlig styring, og blir bevisst hva som er det viktigste i sin jobb.

6.5 Data- og informasjonssystemer

Det er viktig å skille mellom styringsverktøyet BMS og datasystemet Corporater, og vi har inntrykk av at flere i kommunen tenker at BMS er Corporater. Likevel henger de tett sammen, og det er en utfordring for vellykket implementering av BMS å ha et funksjonelt og oppdatert datasystem. Her vil vi diskutere fordeler og mangler ved Corporater som har kommet frem av intervjuene.

Hovedfunn nivå 1

	Corporater effektiviserer rapporteringen	Det er en ulempe at dobbelrapportering forekommer som følge av at ulike systemer ikke snakker sammen
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 3/3	Enig: 2/3
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 3/3	Enig: 1/3
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 3/3	Enig: 2/3
Byrådsavdeling C Nivå 1	Enig: 1/1	-
Sum Nivå 1	Enig: 10/10	Enig: 5/10

Tabell 86: Hovedfunn data- og informasjonssystemer nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	Corporater gjør all informasjon oversiktlig og lett tilgjengelig	Corporater er brukervennlig	Det er en ulempe at dobbelrapportering forekommer som følge av at ulike systemer ikke snakker sammen
Byrådsavdeling A Nivå 2	Uenig: 1/1	Enig: 1/1	-
Byrådsavdeling B Nivå 2	Enig: 2/2	Uenig: 1/2	-
Byrådsavdeling C Nivå 2	Enig: 3/4	Uenig: 1/4	Enig: 3/4
Sum Nivå 2	Enig: 5/7 Uenig: 1/7	Enig: 1/7 Uenig: 2/7	Enig: 3/7

Tabell 87: Hovedfunn data- og informasjonssystemer nivå 2

Utdaterte data- og informasjonssystemer kan gi utslag i dårlig tilgjengelighet og vanskeliggjør viderefremming av data (McAdam og Walker, 2003). De fleste informantene er stort sett fornøyd med Corporater, og mange trekker frem at det har effektivisert rapporteringen i kommunen betraktelig. Noen få er imidlertid ikke like fornøyd, og mener at brukervennligheten ikke er god nok. På grunn av det, unngår de å bruke systemet. Én av dem får en annen til å gjøre for seg, og det er derfor ikke et problem i praksis, mens den andre vegrer seg på pass mye for å bruke Corporater at det går ut over hvor mye de bruker BMS i enheten.

Det er også flere som nevner at de må drive mye med dobbelrapportering. I kommunen bruker man andre fagsystemer avhengig av hvor man jobber. Mange ønsker at det man rapporterer i sitt fagsystem automatisk kommer inn i Corporater, så man slipper å bruke tid på rapportere det samme flere steder.

Flere informanter trekker frem at det er dårlig endringskultur noen steder i kommunen og at mange ikke er begeistret for å innføre noe nytt når de har jobbet på en bestemt måte i mange år. I tillegg er det en god del som ikke er datakyndige, og som fort demotivert om de må lære seg enda flere datasystemer. Vi ser for oss at engasjementet for BMS-arbeid hadde økt dersom

Corporater hadde vært mer brukervennlig og at man kunne unngått dobbeltrapportering. Bergen kommune er en stor kunde, og vi har inntrykk av at det er mulig å få et system som er skreddersydd kommunens behov. Likevel er det mange meninger å ta hensyn til når man skal legge til nye funksjoner, og det er vanskelig å finne den beste løsningen for alle.

Konklusjon

Corporater har effektivisert rapporteringen i kommunen. Likevel er det flere som opplever at de ofte må dobbelrapportere og at systemet er lite brukervennlig. For noen er dette så frustrerende at det går ut over hvor mye de ønsker å bruke BMS. Å ha et velutviklet datasystem er en suksessfaktor for vellykket BMS-implementering, og når kommunen har mulighet til å modellere systemet relativt fritt, er det viktig å ta tak i det som kan få flere til å ønske å bruke BMS.

6.6 Opplæring

I dette delkapittelet vil vi diskutere hvor stor effekt grundig opplæring kan ha på implementeringen av BMS i kommunen.

Hovedfunn nivå 1

	Opplæringen har vært god	Alle hadde spart mye tid dersom man kunne behersket systemet selv, og ikke vært avhengig av BMS-gruppen	Det er for få personer som skal følge opp hele kommunen, og det fører til lang ventetid	Informasjon endres eller går tapt når den går gjennom BMS-konsulenter i enhetene	Grundigere opplæring til alle kunne ført til at flere så nytten av å bruke verktøyet
Byrådsavdeling A Nivå 1.1			Enig: 2/3	Enig: 1/3	Enig: 1/3
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 1/3	Enig: 1/3			
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 1/3	Enig: 1/3			Enig: 2/3
Byrådsavdeling C Nivå 1	Uenig: 1/1				Enig: 1/1
Sum Nivå 1	Enig: 2/10 Uenig: 1/10	Enig: 2/10	Enig: 2/10	Enig: 1/10	Enig: 4/10

Tabell 88: Hovedfunn opplæring nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	Opplæringen har vært god
Byrådsavdeling A Nivå 2	Uenig: 1/1
Byrådsavdeling B Nivå 2	Enig: 1/2
Byrådsavdeling C Nivå 2	Enig: 3/4 Uenig: 1/4
Sum Nivå 2	Enig: 4/7 Uenig: 2/7

Tabell 89: Hovedfunn opplæring nivå 2

Opplæring i håndtering av dataene som rapporteres inn og opplæring for å sikre god forståelse av styringskortet er en viktig suksessfaktor for å lykkes med BMS (Chan, 2004; Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). De fleste informantene er fornøyde med hvordan BMS-gruppen og konsulentene i enhetene gir opplæring, men det er noen som mener at den kunne vært grundigere. De som kun har konsernomfattende mål får ikke kjørt en ordentlig prosess i

enheten hvor man går gjennom målformulering og ambisjoner, og får derfor ikke en god forståelse for tanken bak bruken av BMS. Det kan være en stor ulempe, fordi det er gjerne de som kun har konsernomfattende mål som trenger en grundigere opplæring i verktøyet for å kunne se nytten av det. Det er først når man ser at verktøyet kan være nyttig at man bruker tid og energi på å utvide det med egne mål. Opplæringen blir heller ikke så nyttig hos de som kun har konsernomfattende mål, siden de rapporterer så sjeldent, og da har glemt mye av det de hadde lært når de først skal legge inn tall. Det er også en utfordring at det er enhetene selv som må etterspørre opplæring fra BMS-gruppen, de kan ikke kreve å få innpass hos noen. På den måten vil ofte de som allerede er engasjerte og bruker BMS aktivt ta mer kontakt med BMS-gruppen, enn de som har sovende styringskort og som trenger mest hjelp. Dersom alle ble pålagt å kjøre en slik grundig prosess i enheten, ville kanskje flere sett nytten av å bruke verktøyet.

Flere informanter understreker at det ofte er en del ventetid før de får hjelp fra BMS-gruppen. Som tidligere nevnt er det kun BMS-gruppen som kan gjøre endringer i Corporater, og noen informanter nevner at de gjerne skulle behersket flere funksjoner i Corporater på egenhånd. Det er ressurskrevende der og da, men på sikt kunne man unngått mye venting og forsinkelser. I tillegg ville man unngått at informasjon går gjennom et ekstra ledd før det legges inn i styringskortet. Noen informanter nevner at det er lett for at mål og indikatorer i styringskortet ikke stemmer overens med det som var bestemt i utgangspunktet, fordi det skal formidles til konsulentene i byrådsavdelingene som igjen skal formidle det til BMS-gruppen som til slutt skal legge det inn. Nå er BMS-gruppen plassert i det administrative nivået i kommunen, og det kan tenkes at opplæringsrutinene og oppfølgingen av BMS hadde vært mer effektivt dersom det hadde blitt plassert flere eksperter lenger ute i byrådsavdelingene istedenfor. Selv om de har konsulenter i byrådsavdelingene, er det likevel BMS-gruppen som til slutt skal legge inn nye mål, og konsulentene blir ofte heller et ekstra ledd i informasjonskjeden.

Konklusjon

Det er delte meninger om hvordan opplæringen i BMS har vært i kommunen. Vi har inntrykk av at BMS-gruppen er på tilbudssiden dersom noen ønsker å utvikle styringskortet sitt, og det

er i tillegg konsulenter ute i avdelingen som hjelper med opplæringen. Man er selv nødt å spørre om opplæring, så selv om ressursene finnes i kommunen, er det ikke sikkert at de blir brukt der det virkelig er behov for dem. De som fremdeles kun har konsernomfattende mål på styringskortet sitt er gjerne ikke de som er mest engasjert i BMS, og vil ikke etterspørre grundigere opplæring av BMS-gruppen, og får ikke utviklet styringskortet sitt videre. På den måten får de ikke den grunnleggende forståelsen for BMS, og ser ikke nytten av det i like stor grad som når man har egne mål som er tilpasset sin egen virksomhet.

Det kunne vært hensiktsmessig å legge inn et krav om grundig opplæring hos alle, for å få flere til å se nytten av BMS og bli motivert til å bruke verktøyet i større grad. Dersom ekspertkunnskapen ble flyttet lenger ut i avdelingene, ville det kanskje også vært lavere terskel for å ta kontakt og få den bistanden man trenger.

6.7 Tilpasning av BMS-modellen

Tilpasning av BMS-modellen er en kjent suksessfaktor for en vellykket implementering av BMS i offentlig sektor. Her vil vi diskutere hvor langt Bergen kommune har kommet når det gjelder å tilpasse modellen til deres kontekst, og hvilke utfordringer som er knytte til å tilpasse BMS til en stor kommune.

Hovedfunn nivå 1

	Det blir brukt en videreutvikling av BMS-modellen som er tilpasset kommunens behov
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 3/3
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 3/3
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 3/3
Byrådsavdeling C Nivå 1	Enig: 1/1
Sum Nivå 1	Enig: 10/10

Tabell 90: Hovedfunn tilpasning av BMS-modellen nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	BMS er ikke tilstrekkelig som eneste styringsverktøy	BMS slik det er utformet i dag, fungerer ikke i Bergen kommune
Byrådsavdeling A Nivå 2	-	-
Byrådsavdeling B Nivå 2	Enig: 1/4	
Byrådsavdeling C Nivå 2	Enig: 1/4	Enig: 1/4
Sum Nivå 2	Enig: 2/7	Enig: 1/7

Tabell 91: Hovedfunn tilpasning av BMS-modellen nivå 2

En god tilpasning av BMS-modellen er nevnt som en viktig suksessfaktor for en vellykket implementering av BMS (Chan, 2004; Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). De fleste informantene forteller at Bergen kommune anvender BMS på en annen måte enn det som er beskrevet i teorien, og noen utdyper med at tradisjonell BMS ikke er tilstrekkelig for å få til styring i kommunen. Mange styringskort er derfor utvidet med handlingsplaner, og flere jobber også med å koble risikoelementer fra risikoanalyser til mål i styringskortet. I vedtaket i byråds sak 018/03 står det at Bergen kommune skulle ta i bruk *elementer* fra BMS-modellen, og inntrykket vårt er at det er nettopp det de har gjort. Magnussen (2016) fant også at mange

kommuner tilpasser BMS-modellen til sin kontekst og i tillegg ofte gir det et nytt navn. Noen informanter som påpeker at man ikke kan kalle modellen som Bergen kommune bruker balansert målstyring, når mange enheter kun har de konsernomfattende målene på styringskortet sitt som er langt fra balanserte. Hvorvidt kommunen ønsker å kalle det BMS eller et annet navn ligger det ikke noen føringer for, og det er selve tilpasningen av modellen som er en faktor for vellykket implementering

Det er enklere for en liten kommune å implementere BMS, siden det er lettere for dem å forenkle og tilpasse modellen (Magnussen, 2016). Bergen kommune er én av Norges største kommuner med et stort antall virksomheter og tjenestetilbud. Når det er mange ulike interessegrupper og motstridende mål, kan det være vanskelig å finne en optimal tilpasning av modellen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002; Løvbak, 2014). Det er stor enighet mellom informantene om at BMS, slik modellen er utformet i dag i Bergen kommune, ikke passer alle steder. Det er stor variasjon mellom nivåene, mellom byrådsavdelingene og mellom enhetene, og flere steder virker ikke BMS hensiktsmessig i det hele tatt. Én informant påpeker at det er viktig å ikke byråkratisere noe som allerede fungerer, og flere mener at man heller bør satse på BMS der det passer inn og folk er engasjerte. Med tanke på at mange trekker frem at det er viktig med forankring i toppledelsen, og at BMS implementeres på en bedre måte i mindre og enklere virksomheter, kan det tenkes at heller i denne sammenheng burde tenke på toppledelsen som ledelsen i etaten eller resultatenheten. Det kan rett og slett bli for stort og komplekst å inkludere hele linjen i en stor kommune med en så kompleks organisasjonsform.

Det er flere informanter som understreker at det er viktig å bruke BMS med fornuft, fordi modellen ikke er tilstrekkelig tilpasset kommunen enda. BMS tar ikke hensyn til alt som er viktig i en så kompleks organisasjon som Bergen kommune, og det er viktig å hele tiden bruke fagkunnskaper og skjønn i vurderinger man gjør.

Konklusjon

BMS-modellen som Bergen kommune bruker er tilpasset kommunens behov og inkluderer blant annet handlingsplaner for å få til bedre styring. Likevel er det flere informanter som uttrykker at det er behov for ytterligere tilpasning for at BMS skal fungere, og at det er farlig å fokusere for mye på BMS fordi det er mange viktige elementer som ikke tas hensyn til. Empirien understreker at det er vanskeligere for en stor kommune å tilpasse BMS-modellen, og vi vil påstå at våre funn samsvarer med det.

6.8 Benchmarking

Her vil vi diskutere hvordan Bergen kommune bruker benchmarking for å få bedre resultater.

Hovedfunn nivå 1

	Sammenligning mellom enheter er positivt, og kan føre til konkurranse og mer styring	Det er viktig å være bevisst på at ikke alle områder egner seg til benchmarking på grunn av ulike forutsetninger	Ulike tolkninger av målene gjør benchmarkingen mindre verdifull
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 1/3	Enig: 1/3	-
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	-	-	-
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 1/3	-	Enig: 1/3
Byrådsavdeling C Nivå 1	-	-	-
Sum Nivå 1	Enig: 2/10	Enig: 1/10	Enig: 1/3

Tabell 92: Hovedfunn tilpasning av benchmarking nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	Benchmarking er positivt, og bidrar til læringskultur, positiv konkurranse og bedre resultater	Det er demotiverende å drive med benchmarking på områder der enheter ikke har like forutsetninger	Benchmarking med lignende enheter i andre kommuner på områder der BMS ikke er tilstrekkelig
Byrådsavdeling A Nivå 2	Enig: 1/1	-	-
Byrådsavdeling B Nivå 2	-	-	Enig: 1/2
Byrådsavdeling C Nivå 2	Enig: 2/4	Enig: 2/4	-
Sum Nivå 2	Enig: 3/7	Enig: 2/7	Enig: 1/7

Tabell 93: Hovedfunn tilpasning av benchmarking nivå 2

Benchmarking er én av suksessfaktorene for vellykket implementering av BMS (Chan, 2004; Kommunal- og regionaldepartementet, 2002; Yetano, 2009). Denne teorien handler først og fremst om å lære av andre kommuner eller virksomheter for å selv få til en god implementering av BMS. Benchmarking blir nevnt av flere informanter fra nivå 2, men de har allerede implementert BMS på en god måte, og bruker benchmarking til å få bedre måloppnåelse. Robertsen (1999) hevder at det kan være fornuftig å kombinere såkalt prestasjons- og prosessbenchmarking i offentlig sektor, hvor man identifiserer den som har best praksis på et område, forsøker å lære hvorfor den er suveren, og overfører dette til sin egen enhet. Dette er en metode som passer til likeartede offentlige aktører, og siden alle enheter i nivå 2 i byrådsavdeling C har like styringskort, er det her hensiktsmessig å benytte seg av denne typen benchmarking. Informantene herfra forteller at dette både fører til økt konkurranse mellom enhetene og til en bedre læringskultur. Man deler gladelig råd og tips med hverandre, og de fleste forteller at konkurransen er av positiv art, og at det gjør arbeidet mer spennende. Siden enhetene opererer i samme organisasjon, er det av alles interesse at alle skal prestere godt og ha best mulig måloppnåelse. Benchmarking er derfor kanskje enda mer optimalt her enn i privat sektor, siden man er åpen om sine prosesser og villig til å dele all informasjon. Pettersen og Andersen (1994) trekker frem at et hinder for at benchmarking skal være effektivt er frykt for å miste sitt konkurransefortrinn ved å dele informasjon. Det er trolig en større fare for dette

i privat sektor, men det er også noe man må ha i bakhodet når man snakker om kommunal sektor. Som leder i kommunal sektor kan ønsket om å fremstå som best gå foran kommunens beste, og når alle har rett til å titte i hverandres styringskort er det viktig å fokusere på bevisstgjøring rundt dette.

Noen ganger må man være forsiktige med å bruke benchmarking, ettersom det ikke tar hensyn til konteksten man opererer i (Fearnley, 2002). Flere informanter fra byrådsavdeling C nevner at enhetene er litt for ulike til at de burde hatt det samme styringskortet. Derfor kan benchmarking virke demotiverende når man ikke har mulighet til å nå like gode resultater på grunn av forhold man ikke kan kontrollere. Én informant fra BMS-gruppen forteller at så lenge man er bevisst på at det er ulike forutsetninger hos de ulike enhetene, så fungerer benchmarking over alt. Det kan likevel tenkes at det er lettere å tenke slik for en som ikke faktisk måles på den måten, enn en som jevnlig skal forholde seg til styringskortet og faren for å få rødt lys på enkelte områder. Slik vi oppfattet det ute i resultatenehetene virker det som lysene har en stor påvirkning på ledernes motivasjon, og det kan være vanskelig å skulle se bort i fra dem.

Informantene fra nivå 2 i byrådsavdeling B forteller at de bruker benchmarking, men at de bruker det som et substitutt der BMS ikke er tilstrekkelig, som for eksempel når det gjelder å måle kvalitet. Karlöf (1993) skriver at benchmarking også inkluderer kvalitative sammenligninger kan anvendes på områder som kunderelasjoner, kundetilfredsstillelse og konkurrentsammenligninger. Informanten trekker frem at de sammenligner seg med like enheter fra andre kommuner på kundetilfredshet, og får på den måten en pekepinn på hvordan de ligger an.

I nivå 1 i byrådsavdeling B blir det fortalt av én informant at tolkning av mål og indikatorer gjør benchmarkingen mindre verdifull. De har opplevd at selv om en enhet har en skår på 8 på et mål, mens en annen bare har 4, så har den forskjellen kun kommet fordi de har tolket spørsmålet ulikt. En annen forteller at de gjerne skulle hatt mer benchmarking, fordi styringen ville blitt lettere om man hadde et referansegrunnlag å forholde seg til.

Konklusjon

Benchmarking blir brukt for bedre måloppnåelse i resultatenheter. Informantene trekker frem at det både fører til positiv konkurranse mellom lignende enheter og bedre læringskultur. Det er likevel noen utfordringer knyttet til benchmarking i kommunen. Rom for tolkning av måleindikatorer og ulike forutsetninger for å nå mål kan føre til et misvisende bilde av resultatene. Dette er det viktig å være bevisst på, slik at det ikke går ut over motivasjonen.

Benchmarking blir også brukt som et virkemiddel for å få et inntrykk av kvalitet på tjenester. Det er et område der BMS ikke er tilstrekkelig i seg selv, og teorien omtaler også dette som en mye brukt metode.

6.9 Strategi til handling

I dette delkapittelet vil vi diskutere hvordan Bergen kommune har lyktes i å koble sine strategier til mål i styringskortet.

Hovedfunn nivå 1

	Det er utfordrende å operasjonalisere strategien til tellbare mål	Strategien endres ofte, og det er krevende å oppdatere målene	Den overordnede strategien gjenspeiles ikke i målene
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	Enig: 2/3 Uenig: 1/3	Enig: 1/3	-
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	Enig: 2/3	-	-
Byrådsavdeling B Nivå 1	Enig: 1/3	-	Enig: 1/3
Byrådsavdeling C Nivå 1	-	-	-
Sum Nivå 1	Enig: 5/10 Uenig: 1/10	Enig: 1/10	Enig: 1/10

Tabell 94: Hovedfunn strategi til handling nivå 1

Hovedfunn nivå 2

	Det er en klar kobling mellom overordnet strategi og målene i styringskortet	Den overordnede strategien passer ikke til alle de ulike enhetene	Den overordnede strategien er for tung og teoretisk til at man klarer å relatere seg til den
Byrådsavdeling A Nivå 2	Enig: 1/1	-	-
Byrådsavdeling B Nivå 2	-	-	-
Byrådsavdeling C Nivå 2	-	Enig: 1/4	Enig: 1/4
Sum Nivå 2	Enig: 1/7	Enig: 1/7	Enig: 1/7

Tabell 95: Hovedfunn strategi til handling nivå 2

BMS-tankegangen bygger på at man skal iverksette virksomhetens strategi (Bukh, 2009; Kaplan og Norton, 2008). Når medarbeiderne har en forståelse for den overordnede strategien og klarer å koble målene opp mot den, øker sannsynligheten for å lykkes med implementeringen av BMS (Chan, 2004; Yeung & Connell, 2006). De fleste informantene uavhengig av byrådsavdeling og nivå er enig i at det ikke har vært vellykket å operasjonalisere den overordnede strategien til mål i styringskortene. Som nevnt tidligere er Bergen kommune en stor og kompleks organisasjon, og byrådsavdelingene inneholder svært ulike enheter, noe som gjør det vanskelig å skulle få en strategi til å passe alle steder. Dette er en kjent utfordring i offentlig sektor (Fältholm & Nilsson, 2010; Wisniewski & Ólafsson, 2004; Yeung & Connell, 2006). I tillegg er det hyppige skift i bystyret, og strategiene endres deretter. Da er det krevende å hele tiden tilpasse målene etter en ny strategi.

Informantene i nivå 2 er mer uenige rundt tema. I byrådsavdeling A ser informanten en klar kobling mellom overordnet strategi og målene de har i styringskortet. I byrådsavdeling C nevnes det derimot at den overordnede strategien ikke passer alle steder, fordi enhetene er så ulike. Det kommer ikke frem av intervjuene hvor forskjellen kommer fra. Det kan være at enhetene i byrådsavdeling A er mer homogene enn i byrådsavdeling C, eller at strategien er mindre spesifikk å lettere å tilpasse ulike enheter i byrådsavdeling A. En informant fra

byrådsavdeling C nevner også at ordlyden til strategien oppleves for tung og teoretisk, og at det derfor er vanskelig å relatere seg til den og utvikle passende mål.

Bruk av strategikart øker forståelsen for sammenhengen mellom de kritiske suksessfaktorene, og viser hva som må til for å gjennomføre strategien (Kaplan & Norton, 2001a; Lucianetti, 2010). Vi har ikke fått et inntrykk av hvor mye strategikart blir brukt i Bergen kommune, men det kan tenkes at dette ville hjulpet å flere å se sammenhenger og bli oppmerksom på de overordnede målene i kommunen.

Løvbak (2014) identifiserte i sin studie av Elverum kommune at det var utfordrende å få dette til da BMS ikke ble brukt dynamisk.

Konklusjon

Det har ikke vært vellykket å koble strategi til måleparametere i Bergen kommune. Teorien sier at det er vanskeligere å få dette til i offentlig enn privat sektor, på grunn av at det er så mange ulike interessenter. Bergen kommune er en av Norges største kommuner, noe som forsterker denne utfordringen. I tillegg skiftes gjerne strategien ut hvert fjerde år, og det er omfattende arbeid å skulle skifte ut deler av styringskortet like ofte. Vi har ikke hørt snakk om at kommunen bruker strategikart, og hvis det er tilfelle, kunne det vært et tiltak for å bedre klare å gjennomføre kommunens strategier.

6.10 Rangering

Til slutt i dette kapittelet vil gi en oversikt over hvordan informantene har rangert BMS slik det fungerer i Bergen kommune i dag på en skala fra 0-10.

Nivå

	Snittverdi
Nivå 1	5,25
Nivå 2	6,6

Tabell 96: Rangering etter nivå

Nivå 2 har en høyere snittverdi enn nivå 1 (6,6 mot 5,25). Hvis man går nærmere inn i nivåene, er det en jevn snittverdi hos de ulike byrådsavdelingene i nivå 2 (6,25 – 7), mens i nivå 1 er det et større sprik (4,2 – 7). Det er tre avdelinger som har en snittverdi mellom 4,2 og 5, mens byrådsavdeling C skiller seg ut med en rangering på 7. Dette trekker det samlede snittet godt opp, og uten denne avdelingen ville snittet vært 4,7. I tillegg har byrådsavdeling C kun stilt med én informant fra nivå 1, mens de andre avdelingene har stilt med tre.

Byrådsavdeling

	Snittverdi
Byrådsavdeling A	5,4
Byrådsavdeling B	5,6
Byrådsavdeling C	6,6

Tabell 97: Rangering etter byrådsavdeling

Når man ser på byrådsavdelingene samlet har byrådsavdeling C den beste snittverdien på 6,6. Det er en byrådsavdeling som har lang erfaring med å bruke styringsverktøyet, og i følge teorien er erfaring en suksessfaktor for vellykket implementering (Northcott og Taulapapa, 2012). Byrådsavdeling B har et samlet snitt på 5,6 og byrådsavdeling A har 5,4. Innad i byrådsavdeling B er forskjellene store mellom nivåene, der nivå 1 har et snitt på 4,2 og nivå 2 har et snitt på 7. Vi har kun vært inne i én resultatenheter i byrådsavdeling B, og den blir trukket frem av flere informanter som et praktksempel på hvordan BMS kan fungere i en kommune. Sett bort i fra denne enheten har vi inntrykk av at implementeringen ikke har vært vellykket andre steder i avdelingen. Derfor vil vi påstå at nivå 1 sin snittverdi på 4,2 er mer representativ enn nivå 2 sin på 7 for hvordan BMS fungerer i byrådsavdeling B.

Byrådsavdeling og nivå

	Snittverdi
Byrådsavdeling A Nivå 1.1	4,8
Byrådsavdeling A Nivå 1.2	5
Byrådsavdeling B Nivå 1	4,2
Byrådsavdeling C Nivå 1	7
Byrådsavdeling A Nivå 2	6,5
Byrådsavdeling B Nivå 2	7
Byrådsavdeling C Nivå 2	6,25

Tabell 98: Rangering etter byrådsavdeling og nivå

Ut fra tabellen ser man at byrådsavdeling C, nivå 1 og byrådsavdeling B, nivå 2 har den høyeste snittverdien på 7, og byrådsavdeling B, nivå 1 har den laveste verdien på 4,2. Som nevnt over har vi kun intervjuet én person fra nivå 1 i byrådsavdeling C, som gjør det vanskelig å trekke en slutning om verdien er representativ eller ikke. Samtidig er byrådsavdelingen kjent for å være den som har lykket best med å implementere BMS, så det kan godt tenkes at en verdi på 7 ikke er så langt fra virkeligheten likevel. Det er relativt stor enighet mellom informantene i samme byrådsavdeling og nivå med tanke på rangering, bortsett fra byrådsavdeling C, nivå 2. Der har to informanter svart 8, én informant har svart 7, mens den siste har svart 2. Dersom denne informanten ikke var inkludert hadde de hatt den høyeste snittverdien på 7,7. Som nevnt har vi inntrykk av at denne byrådsavdelingen har kommet langt med BMS-arbeidet, og vi har grunn til å tro at denne ene informanten sitt svar ikke er representativt for de andre enhetene.

6.11 Eksisterende empiri

Her vil vi diskutere funnene våre opp mot annen norsk empiri. Mye av det vi har kommet frem til finner vi igjen hos andre, men vi har også kommet frem til innsikt som ikke er beskrevet hos dem.

Vi har funnet at Bergen kommune ikke har lyktes med en helhetlig implementering av BMS. Det er blir lite brukt på sentralt nivå fordi det er vanskelig med detaljstyring når man har varierte oppgaver og vanskelig definerbare brukere. Løvbak (2014) har studert Elverum kommune og fant også at det er utfordrende å benytte BMS som et styringssystem for hele kommunen. Det er vanskelig å lage gode måleindikatorer for alle og det er lite brukt på sentralt nivå.

Magnussen (2016) fant at BMS fungerer best i små kommuner fordi det er lettere å forenkle og tilpasse modellen. Vi har identifisert flere utfordringer knyttet til at Bergen kommune er stor og komplisert, blant annet når det gjelder forankring, gjennomføring av strategi og utforming av mål og måleindikatorer.

Magnussen (2016) og Azizi og Rushiti (2014) fant i likhet med oss at en engasjert toppledelse er viktig for forankring. Magnussen (2016) fant at i de kommunene hvor toppledelsen var engasjert ble BMS brukt aktivt og at dette var med å skape engasjement og forståelse for bruken av styringsverktøyet blant medarbeiderne. Løvbak (2014), nevner også, i likhet med oss, at alle bør gå gjennom en standard opplæring for å få nødvendig kunnskap om styringsverktøyet.

En annen utfordringer som går igjen hos flere er knyttet til å utvikle gode måleparametere (Magnussen, 2016; Løvbak 2014; Azizi & Rushiti, 2014). Magnussen (2016), beskrev også at det er vanskelig å sikre kvalitet gjennom tellbare mål.

Det som fremstår som ny innsikt fra vår studie, er at benchmarking kan brukes til å forbedre prestasjoner og til å måle kvalitet der BMS ikke er tilstrekkelig. I tillegg er det ingen som nevner data- og informasjonssystemer som en faktor som kan gjøre implementeringen av BMS mer eller mindre utfordrende.

6.12 Oppsummering

I dette kapitlet har vi drøftet funnene i lys av teori om forankring, mål og måleindikatorer, om BMS blir brukt til rapportering eller styring, nytten, datasystemet, tilpasningen av BMS-modellen, benchmarking og hvordan kommunen kobler målene opp mot strategien. I neste kapittel vil vi presentere konklusjonen våre i henhold til drøftingen i dette kapitlet.

7. Konklusjon

I denne masterutredningen har vi studert hvordan Bergen kommune bruker BMS, og hvilke suksessfaktorer og utfordringer som er knyttet til implementeringen av styringsverktøyet. Formålet med studien har vært å få en dypere innsikt i hvordan BMS blir brukt i en stor norsk kommune som inneholder mange og svært varierte virksomheter. Fordi Bergen kommune består av så ulike virksomheter brukes ikke BMS likt over alt, og implementeringen har ikke vært like vellykket alle steder. Før vi presenterer studiens hovedfunn vil vi gjenta problemstillingen vår. Den lyder som følger:

Hvordan brukes balansert målstyring i Bergen kommune, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer er knyttet til implementeringen av styringsverktøyet i kommunen?

Problemstillingen besvares på bakgrunn av oppgavens diskusjonskapittel og delkonklusjoner, og vi vil dele den inn i bruk, utfordringer og suksessfaktorer.

Hvordan brukes balansert målstyring i Bergen kommune?

Bergen kommune bruker en videreutvikling av BMS-modellen som er tilpasset kommunens behov. De har implementert handlingsplaner og risikostyring inn i modellen, og kontrolltankegangen er ikke like fremtredende som i den opprinnelige modellen. Lederne har rom for å utøve skjønn og bruke sine fagkunnskaper der de ser at BMS ikke er tilstrekkelig.

BMS brukes ikke over alt i kommunen, og det er ikke sikkert at det er hensiktsmessig heller. I de enhetene som har få ansatte og og varierte arbeidsoppgaver er ikke BMS like godt egnet, og noen av disse enhetene har heller ikke behov for en slik detaljstyring.

Det er ulik oppfatning om BMS blir brukt som et rapporteringsverktøy eller styringsverktøy i kommunen. Alle enheter er pålagt å rapportere på mål og det ligger store mengder data tilgjengelig i Corporater, som er kommunens datasystem for BMS. Corporater gir en visuell fremstilling over hvordan man har prestert på ulike mål og om man har gjort det bedre eller dårligere enn forrige rapportering. Dette er verdifull styringsinformasjon, og det er tenkt at man skal bruke den for å sette i gang tiltak og prioritere blant aktiviteter for å prestere bedre. Likevel er det mange som ikke bruker dataen til noe annet enn å se status og sammenligne fra periode til periode. Det er mange steder det ikke er enkelt å bruke BMS til styring, spesielt der fagfeltet er mer kvalitativt. For dem er det utfordrende å finne gode mål som treffer kjerneaktivitetene, og mange ser at de ikke klarer å dekke alt som er viktig i viktig styringskortet. Derfor har de ikke utviklet styringskortet med egne mål og de rapporterer kun på de konsernomfattende målene fordi det er pålagt.

Vi har inntrykk av at endringskulturen enkelte plasser i kommunen er dårlig. Det er mange som har arbeidet på én måte i mange år, og som ikke er begeistret for å sette seg inn i et nytt styringssystem. Minimumskravet fra bystyret sikrer ikke at man bruker BMS til mer enn å rapportere på konsernomfattende mål. Vi har blitt fortalt at det er mange sovende styringskort og et krav om mer aktiv bruk av styringsverktøyet kan få flere til å drive med mer omfattende rapportering som igjen er verdifullt for å styre.

Hvilke utfordringer er knyttet til implementeringen av BMS i Bergen kommune?

Vi har funnet flere utfordringer knyttet til utforming av mål og måleindikatorer. Vridningseffekter, utfordringer med å lage måleindikatorer som sikrer kvalitet og irrelevante mål blir trukket frem av de fleste informanter uavhengig av nivå og byrådsavdeling. Vridningseffekter og utfordringer med å måle kvalitet er imidlertid alle bevisst på, og det har ikke vært et reelt problem noe sted. Kvaliteten på tjenestene har faktisk økt på grunn av mer helhetlig styring og bruk av benchmarking med lignende enheter. Irrelevante mål finnes derimot flere steder på tjenestenivå på grunn av at de lages sentralt i kommunen. Flere informanter forteller om frustrasjon på grunn av mål som ikke føles viktige og ulogiske måleindikatorer. Bedre samhandling mellom nivåene er derfor nødvendig for å sikre bedre

kvalitet på målene. De som jobber ute i kommunen og som er tett på brukerne har best forutsetninger for å se hvilke områder som er viktig å prestere på for at brukerne skal få tjenester av høy kvalitet. Denne kunnskapen er viktig å bruke når man utvikler mål og måleindikatorer.

Informanter på administrativt nivå mener at BMS er for dårlig forankret blant toppledelsen og peker på dette som hovedutfordringen i implementeringsprosessen. De fleste har en oppfatning av at BMS hadde blitt *raskere* implementert dersom de hadde brukt en top-down-tilnærming. Samtidig ser vi at BMS er *best* implementert de stedene der det har vokst frem uten et tydelig direktiv ovenfra, der de har vært med å utforme mål selv. BMS virker i tillegg uegnet for kommunaldirektørens og andre sentrale ledes arbeidshverdag, og det er vanskeligere å engasjere seg i noe man ikke finner hensiktsmessig. Om man tenker på kommunen som flere mindre organisasjoner, kan det kanskje være lettere å få en engasjert ledelse. De sitter tettere på de som faktisk er ute og yter tjenester til beboerne i kommunen, og fagfeltet er mer avgrenset enn det er i toppen.

BMS-tankegangen bygger på at man skal iverksette virksomhetens strategi. Dette har Bergen kommune ikke lyktes med enda. Noen informanter forteller at enhetene er for ulike til å ha samme strategi og noen steder er den rett og slett umulig å gjennomføre fordi den ikke passer inn. Andre mener at strategien er for tung og teoretisk og at man derfor ikke klarer å relatere seg til den. Også her ser vi utfordringer med at Bergen kommune er for stor og kompleks. For å klare å operasjonalisere strategier må det være mulig å koble de til daglig drift. Vi har hørt eksempler på strategier med elementer som ikke finnes i de enhetene der den inngår, og da har de en umulig oppgave.

I en kommune endres strategien ofte på grunn av den politiske konteksten. Det er ressurskrevende og lite motiverende å hele tiden skulle endre mål og måleparametere etter den. Likevel er det viktig å huske på at BMS er en dynamisk prosess. Kommunen bør derfor bli flinkere til å lage fleksible mål og måleparametre som gjør dem rustet for dynamiske omgivelser.

Mangler i datasystemet Corporater har også gjort implementeringsprosessen mer utfordrende. Mange blir frustrerte over dårlig brukervennlighet og man er nødt å dobbeltrappotere fordi man bruker andre fagsystemer i tillegg som ikke kommuniserer med Corporater. Sistnevnte virker for oss svært kostbart og omfattende å skulle løse, men man kan fokusere på økt brukervennlighet, siden kommunen har mulighet til å skreddersy programmet etter behov.

Hvilke suksessfaktorer er knyttet til implementeringen av BMS i Bergen kommune?

Mange informanter trekker frem at det er viktig å ha relevante mål som treffer det som er kjerneaktiviteten i virksomheten. På den måten får man bedre eierskap til styringskortet, og man bruker det mer aktivt. De som kun har konsernomfattende mål får ikke denne eierskapsfølelsen, og de rapporterer kun tre ganger i året. En grundig opplæring hvor målet er at alle skal utvikle egne mål og forstå den grunnleggende tanken bak BMS-modellen, kan føre til at flere å se nytten av styringsverktøyet og bli engasjert i BMS-arbeidet.

Tilpasning av BMS-modellen er en annen viktig suksessfaktor og innføring av handlingsplaner har vært positivt for kommunen. I handlingsplanene er prosjekter og aktiviteter beskrevet, og man kan legge inn en plan for tiltak med en konkret tidsramme, og styre etter denne.

Både utvikling av egne mål og bruk av handlingsplan er avhengig av at lederne selv tar initiativ. Om kommunaldirektørene hadde krevd mer aktivt bruk av BMS, ville flere skal kunne klare å tilpasse BMS-modellen til egen kontekst, utvide med handlingsplaner og hente ut gevinstene som ligger der.

7.2 Forslag til videre forskning

I denne utredningen har vi studert hvordan Bergen kommune bruker BMS, og hvilke suksessfaktorer og utfordringer som er knyttet til implementeringen av styringsverktøyet. Det ville vært nyttig å studere andre kommuner i Norge for å kartlegge om funnene fra studien er representative.

Et annet forslag til videre forskning kan være å på sammenhenger mellom politisk styreform og bruk av BMS. Vi har sett på Bergen kommune som har en parlamentarisk styreform, og det hadde vært interessant å forske på hvilken betydning det har for funnene våre. Slik forskning kan bidra til økt forståelse for bruken av BMS i kommunal sektor

Vi har identifisert utfordringer med å koble strategi til mål i styringskortet i Bergen kommune. Det kunne derfor vært interessant å forske videre på hva som skal til for å operasjonalisere strategier i en stor kommune med svært ulike virksomheter.

7.3 Begrensninger ved studien

Studiens omfang representerer en sentral begrensning siden datagrunnlaget kun baserer seg på 17 dybdeintervjuer i tre byrådsavdelinger i kommunen og et bakgrunnsintervju. For å få et mer helhetlig bilde kunne vi hatt flere intervjuer og inkludert alle byrådsavdelingene. I tillegg burde vi hatt en annen fordeling mellom nivåene i kommunen med flere informanter fra tjenestenivå og færre fra administrativt nivå. Vi har opplevd at svarene vi får fra informantene på administrativt nivå er mer på bakgrunn av hva de tror og tenker, mens informantene fra tjenestenivå har mer konkrete og reelle erfaringer.

Vi har benyttet oss av et kvalitativt eksplorerende forskningsdesign. En ulempe ved et slikt design er at funnene våre ikke kan generaliseres til alle kommuner i Norge. Dette kan svekke

studiens validitet. Generaliserbarhet er imidlertid ikke hensikten med studien, siden vi ønsker å få dypere forståelse for hvordan Bergen kommune bruker BMS, og hvilke suksessfaktorer og utfordringer som var knyttet til implementeringen i kommunen. Vi tror likevel at studien også er nyttig for andre store kommuner i Norge.

Bergen kommune er en kompleks organisasjon og det er derfor vanskelig å etterprøve resultatene vi har kommet frem til. Det kan gi negativt utslag på studiens reliabilitet. Utfordringer knyttet til reliabilitet og validitet er utdypet i kapittel 4.5.

Litteraturliste

- Akkermans, H., & Oorschot, K. (2005). Relevance assumed: a case study of balanced scorecard development using system dynamics. (56), ss. 931-941.
- Andersen, B., & Pettersen, P.-G. (1995). *Benchmarking Handbook*. Springer.
- Antonsen, Y. (2014). The downside of the Balanced Scorecard: A case study from Norway. *Scandinavian Journal of Management*(30(1)), ss. 40-50.
- Ax, C., & Bjørnenak, T. (2005). Bundling and Diffusion of Management Accounting Innovations - The Case of the Balanced Scorecard in Sweden. *Management Accounting Research*(16(1)), ss. 1-20.
- Azizi, B., & Rushiti, A. (2014). *Balansert målstyring i norske kommuner: Utbredelse og praksis*. Høgskolen i Buskerud og Vestfold.
- Bergen kommune. (2003, januar 27). Bruk av Balansert målstyring for oppfølging og styring av kommunens virksomhet. Melding om oppstart av arbeidet. *Byrådsak 273-02*. Bergen.
- Bergen kommune. (2008, april 22-23). *Balansert målstyring i Bergen kommune: BMS som styringsfilosofi i Bergen kommune*. Hentet desember 4, 2017 fra Docplayer: <http://docplayer.me/187876-Balansert-malstyring-i-bergen-kommune.html>
- Bergen kommune. (2014). *Styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Bergen Kommune.
- Bigliardi, B., Dormio, A., & Galati, F. (2011). Balanced Scorecard for the public administration: issues from a case study. *International Journal of Business, Management and Social Sciences*(3), ss. 1-16.
- Bolívar, M. R., Hernández, A. L., & Rodríguez, D. O. (2010). Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services*. *academia, Revista Latinoamericana de Administración*(45), ss. 116-139.
- Bragelien, I. (2005, februar). 10 bonustapper: Hvordan lære av teori og praksis? *Praktisk økonomi og finans*(21), ss. 25-35.
- Braam, G. M., Benders, J., & Heusinkveld, S. (2007). The balanced scorecard in The Netherlands: An analysis of its evolution using print-media indicators. *Journal of Organizational Change Management*(20(6)), ss. 866-879.
- Brignall, S., & Modell, S. (2000, september). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*(11(3)), ss. 281-306.
- Bukh, P. (2009). Design af økonomistyring: Principper og modeller. *Controlleren*.

-
- Bukh, P., & Christense, K. S. (2010, July 4.). Strategikortlægning og balanced scorecard: Principper for fastlæggelse af mål og kaskadering. I S. Brandi, & S. Hildebrandt, *Bestyrelseshåndbogen*. Børsen Forum AS.
- Busch, T., Johansen, E., & Vanebo, J. (2012). Økonomistyring i det offentlige. I *Balansert Målstyring* (ss. 225-235). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Chan, Y.-C. (2004). Performance measurement and adoption of balanced scorecards: A survey of municipal governments in the USA and Canada. *International Journal of Public Sector Management*(17(3)), ss. 204-221.
- Cooper, D., Ezzamel, M., & Qu, S. (2017). Popularizing a Management Accounting Idea: The Case of the Balanced Scorecard. *Contemporary Accounting Research*(34(2)), ss. 991–1025.
- Corporater. (2017). *Corporater Business Management Platform (BMP) helps Performance Alignment at Bergen Kommune*. Hentet desember 4, 2017 fra Corporater: <http://corporater.com/en/corporater-business-management-platform-bmp-helps-performance-alignment-at-bergen-kommune/>
- Dreveton, B. (2013, januar 21). The advantages of the balanced scorecard in the public sector: beyond performance measurement. *Public Money & Management* 33 (2): 131-136. *Public Money & Management*(33(2)), ss. 131-136.
- Fallan, E., Olsen, T., Daleq, B., & Hobbel, M. (2015). Bruk av balansert målstyring i norske kommuner. *Magma*(18(8)), ss. 62-75.
- Fältholm, Y., & Nilsson, K. (2010, mai). Business Process Re-Engineering and Balanced Scorecard in Swedish Public Sector Organizations: Solutions for Problems or Problems for Solutions? *International Journal of Public Administration* (33(6)), ss. 302-310.
- Fearnley, N. (2002, mai 15). *Benchmarking - metode for forbedringer*. Hentet desember 5, 2017 fra Samferdsel: <https://samferdsel.toi.no/article11715-320.html>
- Funck, E., & Larsson, R. (2013). The rise and fall of the balanced scorecard in municipalities and county councils in Sweden. *18:e nordiska workshopen i Ekonomi- och verksamhetsstyrning, Örebro, 31 jan-1 feb, 2013*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ghuri, P., & Grønhaug, K. (2010). *Research Methods in Business Studies*. Harlow, England: Pearson Education Limited.

- Greatbanks, R., & Tapp, D. (2007). The impact of balanced scorecards in a public sector environment: Empirical evidence from Dunedin City Council, New Zealand. *International Journal of Operations and Production Management*, 27(8), ss. 846-873.
- Griffiths, J. (2003, desember). Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities. *Australian Journal of Public Administration*(62(4)), ss. 70-79.
- Hoff, K., & Holving, P. (2002). *Balansert målstyring: Balanced scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hoque, Z. (2014). 20 years of studies on the balanced scorecard: Trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. *The British accounting review*(46 (1)), ss. 33-59.
- Ittner, C., & Larcker, D. (1998). Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications. *Journal of Management Accounting Research*(10), ss. 205-238.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (Vol. 3). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Johannessen, A., Kristoffersen, L., & Tufte, P. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kaplan, R. (2012). The balanced scorecard: comments on balanced scorecard commentaries. *Journal of Accounting & Organizational Change*(8(4)), ss. 539-545.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2001a). *The strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2001b, mars). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. *Accounting Horizons*(15(1)), ss. 87-104.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2004). *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2008). *Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business School Press.

-
- Kärlof, B., & Östblom, S. (1993). *Benchmarking: A Signpost to Excellence in Quality and Productivity*. West Sussex: Wiley.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). *Resultat og dialog*. Hentet oktober 10, 2017 fra Kommunal- og regionaldepartementet:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rus/2002/0005/ddd/pdfv/148013-veileder_bms.pdf
- Lawrie, G., & Cobbold, I. (2004). *Third-generation balance scorecard: evolution of an effective strategic control tool*. Maidenhead: Emerald Group Publishing Limited.
- Løvbak, K. (2014). *Balansert målstyring i Elverum kommune - en studie av implementering og bruk av balansert målstyring som styringsverktøy i Elverum kommune*. Høgskolen i Hedmark.
- Lucianetti, L. (2010). The impact of the strategy maps on balanced scorecard performance. *Int. J. Business Performance Management*(12(1)), ss. 21-36.
- Ludvigsen, L., Pegg, C., & Vasset, C. (2014). *Bruk av lærings-og utviklingsperspektivet i balansert målstyring*. Handelshøgskolen i Bodø.
- Madsen, D. Ø., & Stenheim, T. (2014b). *Strategisk økonomistyring: En oversikt over sentrale konsepter og modeller*. Bookboon.
- Madsen, D., & Slåtten, K. (2013). The Role of the Management Fashion Arena in the Cross-National Diffusion of Management Concepts: The Case of the Balanced Scorecard in the Scandinavian Countries. *Administrative Sciences*(3(3)), ss. 110–142.
- Madsen, D., & Stenheim, T. (2014a, april). *Magma*. Hentet september 25, 2017 fra Balansert målstyring: En kort oversikt over forskningslitteraturen:
https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/222349/Stenheim_Magma_042014.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Madsen, D., & Stenheim, T. (2015). *Innføring i strategisk ledelse*, bookboon.com., Bookboon.
- Magnussen, V. (2016). *Balansert målstyring i norske kommuner: En casestudie av tilpasning og bruk av balansert målstyring i 4 kommuner*. Hønefoss: Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Martello, M., Watson, J., & Fischer, M. (2008, september). Implementing A Balanced Scorecard In A Not-For-Profit Organization. *Journal of Business & Economics Research*(6(9)), ss. 67-80.
- Møller-Pettersen, B., & Thorud, A. (2014). *Balansert målstyring i kommuner: En casestudie av 12 kommuner*. Høgskolen i Oslo og Akershus.

-
- McAdam, R., & Walker, T. (2003, november). An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government. *Public Administration*(81(4)), ss. 873-892.
- Meyer, M. (2003). *Rethinking Performance Measurement: Beyond the Balanced Scorecard*. New York: Cambridge University Press.
- Mwijuma, S., Omido, K., Garashi, H., Odera, O., & Akerele, E. (2013, januar). Effectiveness of Strategy Implementation Using the Balanced Scorecard in Local Government Authorities. *IJMBS*(3), ss. 146-151.
- Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard a critical analysis of some of its assumptions. *Management accounting research*(11(1)), ss. 65-88.
- Nørreklit, H. (2003). The balanced scorecard: What is the score? A rhetorical analysis of the balanced scorecard. *Accounting, Organizations and Society*(28(6)), ss. 591-619.
- Nørreklit, H. (2005, juni). *Det balancerede scorecard - en undersøgelse af nogle centrale dimensioner*. Hentet september 2, 2017 fra Magma: <https://www.magma.no/det-balancerede-scorecard-en-undersogelse-af-nogle-centrale-dimensioner>
- Nørreklit, H., Jacobsen, M., & Mitchell, F. (2008, august). Pitfalls in using the balanced scorecard. *Journal of Corporate Accounting & Finance*, ss. 65-68.
- Nørreklit, H., Nørreklit, L., Falconer, M., & Trond, B. (2012). The rise of the balanced scorecard! Relevance regained? *Journal of Accounting & Organizational Change*(8(4)), ss. 490-510.
- Neal, A., & Daken, L. (2000, mai). *Streamlining Non-Financial Performance Reporting*. Hentet september 29, 2017 fra Controller and Auditor-General New Zealand: <https://www.oag.govt.nz/reports/docs/streamlining-non-financial-performance-reporting.pdf>
- Northcott, D., & Taulapapa, T. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. *International journal of public sector management*(25(3)), ss. 166-191.
- Pandey, I. (2005, januar 1). Balanced Scorecard: Myth and Reality. *Vikalpa*, ss. 51-66.
- Perkins, M., Grey, A., & Remmers, H. (2014). What do we really mean by “Balanced Scorecard”? (63(2)), ss. 148-169.
- Protti, D. (2002). A proposal to use a balanced scorecard to evaluate Information for Health: an information strategy for the modern NHS (1998-2005). *Computers in Biology and Medicine*(32(3)), ss. 221-236.

-
- Robertsen, K. (1999, januar). *Konkurransetsetting av offentlig virksomhet*. Hentet desember 5, 2017 fra Magma: <https://www.magma.no/konkurransetsetting-av-offentlig-virksomhet>
- Saunders, M. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business Students Paperback* (Vol. 6). Harlow, England: Pearson Education Limited.
- Sending, A., Tangenes, T., & Gjønnnes, S. (2007). *Driftregnskap og budsjettering: økonomi- og virksomhetsstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sibbet, D. (1997). 75 years of management ideas and practice 1922–1997. *Harvard Business Review*(75(5)), ss. 2–12.
- Speckbacher, G., Bischof, J., & Pfeiffer, T. (2003). A descriptive analysis on the implementation of Balanced Scorecards in German-speaking countries. *Management Accounting Research*. *Management Accounting Research*(14), ss. 361-387.
- SSB. (2017). *Bergen (Hordaland)*. Hentet september 12, 2017 fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/bergen>
- Statskonsult. (2001). *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Oslo: Statskonsult.
- Sujatha, P., Herbert, S., & Saba, S. (2007). Adoption of the balanced scorecard in local government organizations: an exploratory study. *Asia-Pacific Management Accounting Journal*(2(1)).
- Voelpel, S., Leibold, M., & Eckhoff, R. (2006). The tyranny of the Balanced Scorecard in the innovation economy. *Journal of Intellectual Capital*(7(1)), ss. 43-60.
- Wallace, B. (1998). Studying the balanced scorecard. *New Zealand Management*(45(7)), ss. 44-45.
- Wilson, C., Hagarty, D., & Gauthier, J. (2003). Results using the balanced scorecard in the public sector. *Journal of Corporate Real Estate*(6(1)), ss. 53-64.
- Wisniewski, M., & Ólafsson, S. (2004). Developing balanced scorecards in local authorities: a comparison of experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*(53(7)), ss. 602-610.
- Yetano, A. (2009, mai). Managing Performance at Local Government Level: The Cases of the City of Brisbane and the City of Melbourne. *The Australian Journal of Public Administration*(68(2)), ss. 167-181.
- Yeung, A., & Connell, J. (2006). The Application of Niven's Balanced Scorecard in a Not-For-Profit Organization in Hong Kong: What Are the Factors for Success? *Journal of Asia Business Studies*(1(1)), ss. 26-33.

Yin, R. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (Vol. 5). Thousand Oaks, CA, USA: Sage Publications Inc.

8. Vedlegg

8.1 Godkjenning fra Personvernombudet



Iver Bragelien
Helleveien 30
5045 BERGEN

Vår dato: 04.10.2017

Vår ref: 56092 / 3 / PEG

Deres dato:

Deres ref:

Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 21.09.2017.
Meldingen gjelder prosjektet:

<i>56092</i>	<i>Balansert målstyring i Bergen kommune</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Norges Handelshøyskole, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Iver Bragelien</i>
<i>Student</i>	<i>Rikke Oppedal</i>

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

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

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en [offentlig database](#).

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 20.12.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Dersom noe er uklart ta gjerne kontakt over telefon.

Vennlig hilsen

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

Marianne Høgetveit Myhren

Pernille Ekornrud Grøndal

Kontaktperson: Pernille Ekornrud Grøndal tlf: 55 58 36 41 / pernille.grondal@nsd.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Rikke Oppedal, rikke.toska.oppedal@gmail.com



Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 56092

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskriv og samtykkeerklæring er i all hovedsak godt utformet, men vi ber om at følgende opplysninger tilføyes:

- At det er frivillig å delta, og at informantene når som helst kan trekke seg uten å måtte oppgi grunn.
- At også lydopptak vil slettes ved prosjektslutt (20.12.17)

Videre skriver dere at "datamateriale, personopplysninger vil bli anonymisert i besvarelsen". Dere har imidlertid krysset av i meldeskjema for at undersøkelsen vil publisere indirekte identifiserbare personopplysninger. Dersom kombinasjonen av indirekte identifiserende opplysninger i undersøkelsen vil kunne bidra til å identifisere enkeltpersoner, vil publikasjonen ikke være anonym. F.eks. vil enkelte stillinger være av en slik art at det enkelt lar seg gjøre å identifisere informanten. Dersom dere skal publisere indirekte identifiserende opplysninger må dette komme klart frem av informasjonsskrivet, sånn at informantene er innforstått med hva de samtykker til.

Se ellers vår veiledende mal for informasjonsskriv på http://www.nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon_samtykke/informere_om.html

Personvernombudet legger til grunn at studentene etterfølger Norges Handelshøyskole sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Dersom personopplysninger skal publiseres, legger Personvernombudet til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Forventet prosjektslutt er 20.12.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

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

8.2 Informasjonsskriv til informanter

Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet om bruk av balansert målstyring i Bergen Kommune

Vi er to studenter fra Norges Handelshøyskole (NHH) som tar mastergrad i økonomisk styring. I den forbindelse skriver vi nå en masteroppgave om implementeringen av balansert målstyring i Bergen Kommune. Denne oppgaven er en del av det femårige siviløkonomstudiet.

Din byrådsavdeling er valgt ut etter møter med Ingvild Kvilekval og Kristopher I. Straus. Årsaken for valget er erfaringen byrådsavdelingen du jobber i har fra bruk av balansert målstyring, samt at vi ønsker å intervju personer som har god kjennskap til bruken av styringsverktøyet.

Vi ønsker å gjennomføre et dybdeintervju med personer som kan gi nyttig informasjon om hvordan denne implementeringsprosessen har gått til nå. Lengden på intervjuet kan variere mellom 30 og 60 minutter. Dersom vi får godkjennelse av deg ønsker vi gjerne å gjøre lydopptak av intervjuet. Videre vil intervjuene transkriberes og oppbevares inntil studien er over.

Alle personopplysninger vil behandles konfidensielt, og navnelister og intervjuer vil bli oppbevart hver for seg, og slettes når studien er over. Datamateriale, personopplysninger vil bli anonymisert i besvarelsen. Prosjektsslutt er 20. desember 2017.

Hvis du har spørsmål angående intervjuet, kan du ta kontakt med enten oss, eller vår veileder: Iver Bragelien, professor på institutt for foretaksøkonomi, NHH,
Epost: iver.bragelien@nhh.no

Vi tilbyr deg også en kopi av transkribert intervju og masteravhandlingen i sin helhet når den er ferdig, om det skulle være ønskelig.

På forhånd takk for hjelpen.

Vennlig hilsen

Rikke Toska Oppedal, 92684637, rikke.toska.oppedal@gmail.com

Anne Karen Mellingen, 47368425, akmellingen@gmail.com

8.3 Samtykke til deltagelse i studie

Samtykke til deltagelse i studien

Jeg er villig til å delta i studien, og har lest gjennom informasjonsskrivet.

- Jeg ønsker en kopi av transkribert intervju
- Jeg ønsker masteravhandlingen i sin helhet når den er ferdig

(signert av prosjektdeltager, dato)

8.4 Intervjuguide

Intervjuguide

Introduksjon

- Litt om informanten: Navn, byrådsavdeling, stilling, informasjon om utdanning, hvor lenge en har jobbet i Bergen kommune og hvilken erfaring man har med balansert målstyring

Implementering

- Hvordan føler du implementeringen av BMS har gått?
Oppfølging: hvorfor positivt/hvorfor negativt?
- Hvor lenge har byrådsavdelingen/etat for holdt på med BMS?
- Hvilke tilpasninger av modellen er gjort i forhold til bruk av BMS i byrådsavdelingen/etat for
- Hvilken opplæring har dere fått i tilknytning til BMS?
Oppfølging: Er det tilstrekkelig, eller hadde det vært mer behov fra BMS-miljøet?
- Har du sett noen endringer etter at BMS ble tatt i bruk? Hvilke?

Bruk av BMS

- Hvordan brukes BMS i byrådsavdelingen/etat for ?
Oppfølging: Brukes det aktivt? Hvordan føler du at det brukes? (endrer adferd, endrer aktiviteter, endrer intensiteten av aktiviteter, eller fungerer det mer som et rapporteringssystem/statistikk?)
- Hvilke mål har dere på styringskortet, og har du vært med i utarbeidelsen av de?
Er du fornøyd med hvordan målene er utformet i dag? (hvorfor/ hvorfor ikke?)

-
- Hvilke måleindikatorer benyttes?
Hvordan utarbeides de?
 - Hvordan brukes resultatene fra målingene?
Oppfølging: hvordan følges dette opp i etterkant?
 - Utarbeides det en årsak-virkningssammenheng og hvordan er disse forstått av byrådsavdelingen/etat for...
 - Hvordan opplever dere funksjonaliteten/brukervennligheten av programvaren til BMS (Corporator)?

Utfordringer/nytte

- Hva føler du BMS bidrar til i byrådsavdelingen/etat for...?
Oppfølging: hvilke forbedringer eller ulemper?
- Hva synes du er positivt ved å bruke BMS som styringsverktøy?
Oppfølging: hvilke positive effekter ser du?
- Hvilke utfordringer ser du ved bruk av BMS som styringsverktøy?
Oppfølging: eksempler
- Er du fornøyd med dagens system? Hvorfor?
- På en skala fra 0-10 hvordan vil du rangere BMS slik som det fungerer i dag i kommunen?

Andre styringsverktøy

- Hvilke systemer bruker dere i byrådsavdelingen/etaten?
Oppfølging: Dersom ja; er det utfordringer knyttet til å forholde seg til flere systemer? (dobbelrapportering for eksempel), og hvordan føler du integrasjonen mellom styringssystemene er?
- Hvordan blir de ulike styringsverktøyene vektlagt ift bruk?
- Hvordan er BMS integrert med de andre sentrale styringsgrepene som budsjett, økonomiplan, regnskap og årsmelding?