



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for samfunnsvitenskap

*Balansert målstyring som et styringsverktøy i Harstad kommune*

**Anna Sharova Mortensen**

*Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi (MBA)-Desember 2019*





## Forord

Denne oppgaven om Balansert målstyring markerer avslutningen på tre krevende og lærerike studieår ved siden av fulltidsjobb. Det var tre år med både glede og dårlig samvittighet. Gjennom denne prosessen lærte jeg hvordan man skaffer seg nødvendig kunnskap og kompetanse, gjør utredning på et høyere nivå, analyserer og løser sammensatte teoretiske og praktiske oppgaver. Jeg lærte at man ikke kan svare et enkelt ja eller nei på en problemstilling, fordi det alltid er rom for ulike meninger. Jeg føler at gjennom denne prosessen ble jeg mer bevisst på hvordan man kan disponere tid. Dårlig samvittighet har jeg ovenfor de som betyr mest for meg, min mann, min datter min nærmeste familie og nære venner. De som ventet tålmodig på øyeblikket når jeg endelig kunne rive meg fra mine bøker og rette min oppmerksomhet mot dem.

Det er flere som fortjener en takk for bidrag til min avhandling.

Jeg vil først rette en stor takk til min veileder, Professor Harald Torsteinsen, som var mitt «kompass» som ledet meg i ukjente farvann. Hans solide faglige kunnskap, konstruktive tilbakemeldinger, tilgjengelighet og ikke minst alltid gode humør har gjort mitt arbeid mye enklere.

Jeg vil takke mine informanter i case-kommunen som var særlig viktig og inspirerende.

Jeg vil takke min kjære mann André for hans støtte, tålmodighet, en aktiv deltagelse i alle våre vitenskapelige diskusjoner, språklig korrektur og den trøsten jeg har fått i løpet av den lange reisen. En spesiell takk til min datter Svetlana for at hun fremdeles glad i sin stadig fraværende mor. Takk til mine venner og familie som har holdt ut med min usosiale livsførsel i de siste årene. Jeg ønsker å takke mine kollegaer i Balsfjord kommune for deres moralske støtte, og spesielt Lottelise for språklig korrektur og gode innspill.

Nå kan jeg senke skuldrene og glede meg til Jul i lag med mine kjære og nære!

Berglund, november 2019

Anna Sharova Mortensen

## Sammendrag

Det er stadig en debatt, både innenfor privat og offentlig sektor, hvordan en skal styre organisasjonen. Siden 1980-tallet har debatten om den økte vektleggingen av prestasjonsmåling, både finansielt og ikke-finansielt, i offentlig sektor (jf. New Public Management) gjort seg gjeldende i Norge. Det har skjedd store omveltninger og omstruktureringer i offentlig sektor i senere tid. Endringene karakteriseres blant annet ved flatere organisasjonsstrukturer, forbedring og effektivisering av kommunens rapporteringssystem, og effektivitets- og kvalitetsmåling. Disse endringene øker relevansen av styringsverktøy som balansert målstyring (BMS). Grunnideen i BMS-konseptet er at det må være en balanse mellom økonomiske og ikke-økonomiske perspektiver. Relevansen av BMS i offentlig sektor kan også ses i sammenheng med den nye organisasjonsmodellen, to-nivå modell, hvor BMS ble gjerne fremstilt som erstatning for et mellomledernivå som ble borte.

Opgaven fokuserer primært på utvikling og tilpasning av den opprinnelige BMS-modellen foreslått av Kommunaldepartementet til den egne kommunens organisasjon og virkelighet fra år 2002 og frem til nå. I Norge har i de senere årene vært gjennomført flere prosesser og prosjekter for å utvikle måleindikatorer for kvaliteten på kommunale tjenester. Harstad kommune har siden år 2002 vært stadig på jakt etter kvalitetsindikatorer som kan måle den opplevde tjenestekvalitet, og som kan være et hjelpemiddel for å effektivisere og forbedre kvalitet på tjenestene innenfor de to største sektorer: grunnskole og videreopplæring og helse- og omsorgssektoren. Teorien som er brukt i forbindelse med denne oppgaven er translasjonsteori som omhandler implementering av en ny praksis og måten translasjon av en ny idé skjer på.

For å besvare problemstillingen i min oppgave benyttet jeg meg av kvalitativ forskningsmetode, ved dybdeintervjuer. Harstad kommune ble valgt som en case på bakgrunn av deres erfaring i bruk av BMS som et styringsverktøy, der jeg intervjuet topp- og enhetsledere. Ansattes representant var intervjuet for å få belyst opplevelsen av arbeidet med BMS-modellen fra ansatte sin side.

Avhandlingens funn markere tydelig forskjellen mellom den opprinnelige BMS-modellen og den modellen som Harstad kommune benytter seg av pr i dag. Resultatene viser at oversettelsesprosessen synes å være en langvarig prosess med en del utfordringer og uklarheter. Harstad kommune legger i translasjonsprosessen til og trekker fra elementer i

BMS-modellen som er mest hensiktsmessig for hvert tjenesteområde. Med måleindikatorer som er utviklet forsøker de å beskrive hva som ønskes å måle, nemlig kvalitet.

Etter flere år med bruk av BMS som sitt styringsverktøy, har flere kommuner et opplegg som er ett godt stykke fra den generiske BMS-modellen og modellen som er foreslått av Kommunaldepartementet. Derfor er det viktig med flere undersøkelser som kan avdekke i hvor stor grad en tilpasning av BMS-modellen påvirker effektivitet og tjenestekvalitet i kommunesektoren.

# Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn for tema .....	1
1.2	Problemstilling.....	2
1.3	Kvalitet i effektivitet offentlig sektor .....	4
1.4	Avgrensninger og nytteverdi .....	6
1.5	Oppgavens oppbygging .....	7
2	Hva er Balansert målstyring.....	8
2.1	Bakgrunn .....	8
2.2	De fire perspektivene.....	8
2.3	Målekart (scorecard).....	9
2.4	Balansert målstyring i offentlig sektor .....	10
2.4.1	Nytten.....	11
2.4.2	Utfordringer og kritikk .....	11
3	Casekommune .....	12
3.1	Litt om Harstad kommune.....	12
3.2	Harstad kommune sitt styringssystem .....	14
4	Teoretisk fundament.....	18
4.1	Bakgrunn for valg av teori.....	18
4.2	Implementering.....	18
4.3	Translasjonsteori.....	20
5	Metode.....	25
5.1	Forskningsdesign .....	25
5.2	Utvalg og datainnsamling.....	26
5.2.1	Framgangsmåten i det empiriske arbeidet.....	26
5.2.2	Utvalg .....	27
5.2.3	Intervjuene.....	28

5.2.4	Intervjuguide .....	28
5.3	Evaluering av metode .....	29
5.3.1	Reliabilitet .....	29
5.3.2	Validitet.....	30
5.3.3	Analyse av data .....	31
5.3.4	Etikk .....	31
6	Resultater og analyse.....	32
6.1	Implementering og tilpasning av BMS-modellen i den lokale konteksten .....	32
6.1.1	To-nivåmodell .....	32
6.1.2	Integrering av BMS i eksisterende styringssystem .....	34
6.1.3	Opplæring.....	35
6.1.4	Involvering .....	36
6.1.5	Operasjonalisering, kommunisering og forankring av BMS .....	38
6.1.6	Translasjon .....	45
6.2	Effekter og bruken av kunnskap.....	47
6.2.1	Læring .....	47
6.2.2	Endringer.....	48
6.2.3	Kvalitet og effektivitet .....	49
7	Konklusjon .....	55
7.1	Hypotese 1 .....	55
7.2	Hypotese 2 .....	56
	Kildeliste .....	60

# 1 Innledning

I første kapittel vil jeg presentere bakgrunn for valgt tema og problemstilling. Videre vil jeg skrive om hvilke avgrensninger jeg har gjort, og hvilken nytte jeg tror studien kan bidra med. Presentasjonen av oppgaveoppbygging vil komme til slutt.

## 1.1 Bakgrunn for tema

Tema for avhandlingen er Balansert målstyring (videre BMS) som styringsverktøy i Harstad kommune.

Mye av pensumlitteraturen jeg har vært gjennom handler stort sett om BMS som styringsverktøy i privat sektor, men vi har også blitt presentert en del litteratur hvor ideen bak BMS synes å være relevant også i offentlig sektor. Tidligere i studiet har jeg skrevet en eksamensoppgave om bruk av BMS i en lokal bedrift i Troms. Det var både lærerikt og spennende å skrive om tema BMS i privat sektor, og se hvilke økonomiske og organisatoriske resultater bedriften klarte å oppnå ved å gå fra ren budsjettstyring til en lokal BMS-modell. Derfor synes jeg at det er interessant å finne ut hvilke erfaringer en norsk kommune har i implementering, tilpasning og bruk av BMS, og dets effekt effektivitet og tjenestekvalitet.

*«The Balanced Scorecard er et av de mest kjente konseptene innen økonomi - og virksomhetsstyring»* (Madsen 2012:55). BMS ble lansert av Kaplan og Norton i 1992 og har fått mye oppmerksomhet både fra forskere og praktikere. BMS har blitt utbredt i mange land, blant annet i Norge under navnet Balansert målstyring. Konseptet var utviklet i utgangspunkt som styringsverktøy i privat sektor. Målesystemet er basert på 4 perspektiver en bruker til å se på bedriften: det finansielle perspektivet, kundeperspektivet, interne prosesser og læring og vekst. Under hvert perspektiv finnes måleindikatorer som skal gi et svar på hva som gjør at bedriften gjør det bra og hva som gjør at bedriften gjør det dårlig. Ideen bak BMS synes å være relevant også i offentlig sektor. Offentlig sektor som forvalter av samfunnets felles ressurser har ansvar for sine valg, handlinger og resultater på en rekke områder, og antall interessenter er ofte større enn i private bedrifter. Derfor er prioriteringer mellom innbyggernes forventninger og kommunens tilgjengelige ressurser nødvendig, og god styring av kommuner blir av den grunn viktig. For å oppnå god styring av kommuner kan BMS være et aktuelt styringssystem, og i den senere tid har flere norske kommuner tatt dette systemet i bruk.



Det er stadig en debatt, både innenfor privat og offentlig sektor, hvordan en skal styre organisasjonen. Siden 1980-tallet har debatten om New Public Management i offentlig sektor gjort seg gjeldende i Norge. «Offentlig virksomhet fremstilles som innadvendte, lite brukervennlige og dominert av profesjonsinteresser» (Torsteinsen 2012:12). Fra slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ble en økt fokusering og tydeliggjøring av økonomisk resultatansvar på det operative nivå et viktig tema. Torsteinsen (2012) bruker begrepet «resultatenhetsmodell» om en kommunal organisasjon som er delt i separate, operative enheter med tilnærmet totalansvar for egen drift og egne resultater. I 2002 har Harstad kommune fått en flat organisasjonsstruktur med kun to nivå, hvor BMS var et godt egnet rapporterings- og styringssystem. BMS i Harstad kommune ble etablert som et resultat av at kommunen deltok i et utviklingsprosjekt i regi av Kommunaldepartementet sammen med Tønsberg kommune og Sør-Trøndelag Fylkeskommune. Samme år ga Kommunal- og regionaldepartementet ut en veileder for BMS for kommunal sektor, kalt «Resultat og dialog», hvor de beskriver BMS-modellen i hovedtrekk (videre i oppgaven «den opprinnelige BMS-modellen») og kommunens møte med modellen (KDR 2002). På det tidspunktet var det få kommuner i Norge som kjente godt til hva dette systemet egentlig var og enda færre som hadde tatt det i bruk.

Harstad kommune er en kommune som jobber med kontinuerlige forbedringer hvor tilpassede tjenester av god kvalitet står i fokus. Forbedringstankegangen preger hele organisasjonen i planarbeid, opplæring, rapportering, styring og daglig drift. Harstad kommune har brukt BMS som sitt styringsverktøy over en lengre periode og er således en pioner i norsk sammenheng. Det er en viktig begrunnelse for at jeg har valgt nettopp denne kommunen som casekommune.

Det å skrive om en annen kommune enn den som jeg bor og jobber i, vil gi meg muligheter til å se og vurdere prosesser på en mer objektiv måte, men jeg utelukker ikke at jeg kan møte på en rekke utfordringer i løpet av forskningsprosessen.

## **1.2 Problemstilling**

Problemstillingen for oppgaven er:

Spørsmål 1:

*«I hvilken grad er den opprinnelige BMS-modellen justert og tilpasset i Harstad kommune, og skjer det som en kopiering, modifisering eller omvandling?»*

Spørsmål 2:

*«Har denne prosessen ført til økt effektivitet og forbedret kvalitet på offentlige tjenester?»*

Fokuset i oppgaven vil være rettet mot to forhold:

- 1) en translasjonsprosess der en hele tiden forsøker å justere BMS-verktøyet fra en global oppskrift til en lokal oppskrift, best mulig tilpasset den kommunale organisasjons egne behov og mål
- 2) informasjon og kunnskap som brukere av BMS-verktøyet samlet i løpet av translasjonsprosessen fører til høyere effektivitet og gir bedre kvalitet (bruken av kunnskap).

Veilederen som Harstad kommune har benyttet seg av, beskriver modellen i hovedtrekk og kommunens møte med modellen (KDR 2002). Den opprinnelige modellen kunne ikke ses som en oppskrift på gjennomføring av modellen, derfor var det viktig at BMS skulle tilpasses til egen organisasjon og egne lokale mål. Veilederen inneholdt en beskrivelse som var langt mer omfattende og komplisert enn det som var nyttig og nødvendig, og konseptet hadde sine begrensninger og svakheter slik at kommunen var nødt til å gjøre justeringer av modellen underveis. Røvik (2007:307) sier at det er veldig lett å kopiere fysiske ting, men nesten umulig å kopiere ideer. *«Vi tror at vi kopierer en eksisterende idé men det viser seg at vi får noe helt nytt».*

Translasjonsteori handler blant annet om hva som skjer med selve innholdet i ideene når de forsøkes overført mellom ulike organisatoriske kontekster. Resultatene av translasjonsprosessen som Harstad kommune var gjennom i en periode på nesten 17 år, viser hvor aktiv kommunen var og er i søken etter en egen modell av BMS. Disse prosessene handler blant annet om tydeliggjøring av de lokale målene, jakt på gode kvalitetsindikatorer, og måter å måle resultatene på.

Hypotesen er basert på at oversettelsen eller tilpasning av den opprinnelige BMS-modellen, og forsøket på å justere dette verktøyet var motivert ut fra hensynet til å lage en lokal versjon som skal fungere best mulig for egen organisasjon.

På bakgrunn av ovennevnte formuleres følgende hypotese:

**Hypotese 1:**

*Den opprinnelige BMS-modellen som var utviklet av pilotprosjektet vil bli mer og mer justert og tilpasset egen organisasjon og virkelighet.*

BMS er en modell for styring og måling av egen virksomhet. Modellen er bygget på at kommunens virksomhet kan sees fra ulike perspektiver og at måling av kommunens prestasjoner og resultater må ta høyde for dette (KRD 2002). Implementering av BMS i Harstad kommune vises å være en prosess som strekker seg over lengre tid. Gjennom å justere og tilpasse den opprinnelige BMS-modellen tilegner brukere av verktøyet seg større og større kunnskap om å foreta målinger på en måte som antas å gi en positiv effekt på effektivitet og resultater. For eksempel kan endring av måleindikatorer ses på som en type translasjon. Over tid kan brukere av verktøyet reflektere over hvorvidt effektivitet og tjenestekvalitet blir bedre ved et riktig valg av måleindikatorer og at bruken av kunnskapen virker inn på både økt effektivitet og økt kvalitet i tjenesteproduksjonen. Hypotesen er basert på at translasjonen av den opprinnelige modellen var en bevisst og rasjonell handling som Harstad kommune ser på som en læringsprosess. Kunnskapen som kommunen har tilegnet seg i løpet av denne prosessen kan bidra til at bruk av BMS-verktøyet (måleindikatorer) fører til en effektiv bruk av ressurser og økt tjenestekvalitet. På bakgrunn av ovennevnte formuleres følgende hypotese:

### **Hypotese 2:**

*Bruken av kunnskapen som er opparbeidet i løpet av en translasjonsprosess fører til økt effektivitet og bedre tjenestekvalitet.*

For å besvare problemstillingen vil jeg presentere organisasjonen Harstad kommune og dens styringssystem. Første spørsmål i problemstillingen besvares ved hjelp av en kvalitativ undersøkelse, dvs. intervju, med flere administrativt ansatte som informanter fra tre ulike sektorer.

Andre spørsmål i problemstillingen besvares ved innhenting av empiriske data fra kommunale rapporter og funn fra den kvalitative delen av undersøkelsen. Jeg vil også bruke teori for å begrunne og underbygge hvorfor jeg har stilt akkurat disse spørsmålene.

I tillegg til vil jeg definere og drøfte sentrale begrep som Kvalitet og Effektivitet for å underbygge spørsmål 2 i min problemstilling.

## **1.3 Kvalitet i effektivitet offentlig sektor**

### **Kvalitet**

Kvalitet i offentlig sektor er utvilsomt et sammensatt og komplisert felt. *Fürst* og Høverstad (2004:10) har definert *kvalitet* som «*Helheten av egenskaper og kjennetegn et produkt eller en*

*tjeneste har, som vedrører dens evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som antydnet».* Kvaliteten på tjenesten er avhengig av både det konkrete innholdet i tjenesten og av service som er knyttet til tjenesten. Først og Høverstad (2004) deler kvalitet i offentlig sektor i fire grupper: strukturkvalitet som er knyttet til institusjonen som produserer tjenestene; prosesskvalitet som er knyttet til tjenesteproduksjon; produktkvalitet som er knyttet til egenskaper ved produkt og/eller tjeneste; resultat-kvalitet er et resultat eller en virkning av et produkt eller en utført tjeneste. Krav til kvalitet i skole- og omsorgsektoren er blant annet beskrevet i lovverket og videre diskutert og utdypet i en rekke offentlige utdannings- og helsedirektoratesdokumenter (Se kildehenvisning).

Brukernes behov og forventninger er sentrum i offentlig sektor, derfor kan kvalitet vært definert som avviket eller gapet mellom brukerens forventning om, og opplevelse av tjenesten. Kvalitet er et subjektivt begrep, og tjenester må mest mulig tilpasses den enkelte brukers behov og forventninger (NOU 2000:14). En av utfordringene ved å koble kvalitet til brukeropplevelser kan være at ulike brukergrupper kan ha svært ulike forventninger til samme type tjeneste.

Tjeneste med høy kvalitet i Helse og omsorg vil være preget av flere egenskaper, dvs. at tjenestene som leveres til rett tid, som er tilgjengelige, samordnete og preget av kontinuitet og trygghet slik at brukeren opplever at de dekker fysiske og sosiale behov (Helsedirektoratet 2004). Tjeneste med høy kvalitet i Skolesektoren rettet blant annet mot elevenes testresultater, at elevene skal mestre grunnleggende ferdigheter, skal gjennomføre videregående utdanning, skal inkluderes og oppleve mestring, skal få likeverdig og tilpasset opplæring.

I Norge var det gjennomført flere prosesser og prosjekter for å utvikle indikatorer på kvaliteten på offentlige tjenester. Kvalitetsindikatorer fanger opp både forutsetninger for god kvalitet, selve tjenestekvaliteten og tjenestens resultater (Først og Høverstad 2004). Kvalitet kan også bestemmes ut fra objektive indikatorer som i stor grad lar seg måle kvantitativt.

### **Effektivitet**

Kittelsen og Førstund (2001:23) definerer effektivitet som *«forholdet mellom faktisk produktivitet og en norm for best mulig produktivitet gitt de begrensningene en virksomhet driver innenfor»*. Effektivitetsbegrepet kan derfor gis ulikt innhold ettersom en ser det på kort eller lang sikt og fra ulike aktørers ståsted (Ibid). Forfatterne sier at effektivitet i samfunnsøkonomisk forstand kan deles mellom prioriteringseffektivitet (å avveie verdien av en offentlig tjeneste opp mot alternativverdien av de ressursene som medgår) og

kostnadseffektivitet (sammenheng mellom ressursbruken og mengden av tjenesten som virksomheten produserer); mellom å gjøre de riktige tingene og å gjøre tingene riktig. Det er viktig å kartlegge hva som er målsettingene til en offentlig virksomhet, hva som produseres og deretter benytte seg av målemetoder som er i stand til å ta hensyn til flere produkter samtidig. I helsevesenet kan effektivitet innebære antall brukere pr pleier, men man må se på resultat av den tjenesten som tilbys. I skolesektoren kan effektiviteten innebære antall elever pr lærerårsverk, men kanskje den kan måles i elevenes læringsutbytte. Organisering og styring av offentlig virksomhet har betydning for effektiv bruk av ressurser og tjenestekvalitet. En viktig reformbølge - New Public Management – hentet sin inspirasjon fra privat sektor, og har bidratt til å organisere offentlig sektor på nye måter. Flere kommunale og statlige foretak benytter BMS-modellen som sitt styringskonsept og har i økende grad tatt i bruk interne markeder for å bedre effektiviteten. Det er nemlig en del utfordringer som knytter seg til måling av aktivitet til de ytelser/produkter som virksomhetene faktisk produserer. Ofte er det også slik at de formål som skal søkes realisert, ikke knytter seg direkte til produktene eller aktiviteten som sådan, men til de virkninger aktivitet og produkter har på eller i samfunnet. Også disse virkningene kan det i mange tilfelle være vanskelig å måle på en fyllestgjørende og presis måte (Meyer 2005).

## **1.4 Avgrensninger og nytteverdi**

Opgaven er avgrenset til bruk av måleindikatorer som en del av styringssystemet BMS. Studiens empiriske data er fra perioden 2002-2019 og omfatter de to største sektorene i Harstad kommune: skole- og omsorgssektoren. Enhetene som er inkludert i studien ble valgt på bakgrunn av størrelsen og muligheten for både kvalitativ og kvantitativ måling av tjenesteyting. Informantene er anonymisert i oppgaven både for å beskytte den enkeltes personvern og for å sikre mest mulig ærlige svar fra informantene.

Det finnes flere måter til å omtale BMS på: styringsverktøy, styringssystem, styringsmetode mm. Jeg har valgt å bruke begrepet styringsverktøy som dekker både rapporterings- og måleaspektet.

Vitenskapelig begrunnelse for problemstillingen er at svar på spørsmål vil øke mengden av systematisk kunnskap om temaet (Furseth 2012). Samfunnsmessig begrunnelse for spørsmål i problemstillingen er at resultatene vil kunne ha en praktisk betydning for Harstad kommune og/eller andre norske kommuner.

Jeg håper at studien min vil bli nyttig for både Harstad kommune og andre som bruker eller ønsker å bruke styringsverktøy BMS i egen organisasjon. I oppgaven vil jeg blant annet beskrive og bringe frem: erfaringer knyttet til lokal tilpasning av BMS; forbedring og forståelse av dette verktøyet; utarbeidelse og utvikling av måleindikatorer; troen på at kunnskap fører til bedre prestasjoner og dermed bedre tjenestekvalitet. Det kan hjelpe å tydeliggjøre årsak-virkningssammenhenger og gi grunnlag for framtidig forskning.

## **1.5 Oppgavens oppbygging**

Denne oppgaven er bygd opp av syv kapitler. I *det første kapitlet* har jeg aktualisert temaet, og forklart bakgrunn for valg av problemstilling. I *andre kapittel* presenterer jeg bakgrunn for BMS og gjennomgang av den generiske modellen. Deretter kommer det en gjennomgang av BMS i offentlig sektor samt nytten av og utfordringer knyttet til modellen. I *kapittel 3* presenteres casekommunen og dens styringssystem. I *kapittel 4* presenterer jeg det teoretiske fundamentet for å belyse hva skjer med organisasjonen når en ny praksis skal implementeres og tilpasses til en ny kontekst. I *kapittel 5* redegjøres det for forskningsdesign, metode, valg av enheter og intervjuobjekter, samt oppgavens gyldighet og etiske hensyn. I *kapittel 6* blir resultatene fra undersøkelsen presentert og drøftet. Avslutningsvis i *kapittel 7* følger en konklusjon, forslag til videre forskning og svakheter ved oppgaven.

## 2 Hva er Balansert målstyring

### 2.1 Bakgrunn

Det finnes flere forskjellige definisjoner av balansert målstyring (BMS). Etter at jeg har lest flere bøker, artikler og forskningsoppgaver skrevet om emnet legger jeg to følgende definisjoner av BMS til grunn:

*Balansert målstyring representerer en helhetlig tenkning som ledelsen kan bruke for drift, tilpasning og utvikling av virksomheten med særlig fokus på å koble strategi og operative tiltak (Furseth 2012).*

*Balansert Målstyring er et styrings- og rapporteringssystem og en metodikk for organisasjonslæring og forbedring (KRD 2002)*

Allerede i 1987 publiserte Johnson og Kaplan sin bok «The rise and fall of management accounting» hvor de hevdet at det er viktig å studere BMS fordi det utgjør en grunnleggende del av de foreslåtte rettsmålene for å gjenvinne relevans i strategi og styringskontroll (Johnsen 2000). På begynnelsen av 1990-tallet forsøkte D. Kaplan og R. Norton å løse måleproblemer som plaget selskaper over hele verden (P.Niven 2008). Rundt årsskiftet begynte Kaplan og Norton (2001) for alvor snakke om den strategifokuserte organisasjonen, og har også introdusert begrepet *strategikart*. I senere år har Kaplan og Norton (2005) diskutert strategi som egen funksjon innen organisasjonen, og presentert BMS-konseptet som «*et langt bredere ledelsesverktøy som bidrar til å beskrive, kommunisere og iverksette organisasjonens strategi*» (Madsen & Stenheim 2014:15). Selve grunnideen i dette konseptet er at det må være en balanse mellom det økonomiske og det ikke-økonomiske perspektivet, og at «*BMS fremstilles som en helhetlig styringsmodell og perspektivene i modellen er koplet sammen i et årsak-virknings forhold*» (Gjerde 2012:108).

Hoff (2016) skriver at for å lykkes med BMS bør virksomheten samle seg om en entydig styringsmodell med et fastsatt begrepsapparat, definisjoner og sammenhenger når det gjelder strategi, planlegging, styring og oppfølging. Det vil normalt være behov for vurderinger og eventuelle justeringer av både de strategiske delmålene, styringsparametere og strategiske initiativer basert på endringer som skjer både i og omkring virksomheten.

### 2.2 De fire perspektivene

Konseptet gikk ut på å vurdere virksomhetens utvikling sett fra fire ulike perspektiver – kundene, det finansielle, interne prosesser og læring og vekst (Hoff 2009). I Skandinavia har

det også vært vanlig å inkludere ansattperspektivet. Her blir det spørsmålet: Hvordan ser de ansatte på virksomheten? (Ibid.).



Figur 4: De fire styringsperspektivene i BMS-modellen til Kaplan og Norton (1996)

De fire perspektivene har ulikt fokus, men de bygger på hverandre. Hver av de fire perspektivene ifølge Kaplan og Norton (1996) spiller en viktig rolle når det gjelder verdiskapning i en organisasjon. Likevel har læringsperspektivet en grunnleggende rolle. Dersom virksomheten ikke legger til rette for læring i organisasjonen, vil man ikke få nå målene for de andre perspektivene (Torsteinsen 2012).

## 2.3 Målekart (scorecard)

Målekartet, eller eng. scorecard, er et sentralt dokument i BMS. Et målekart er ifølge Hoff (2016:330) «en visuell fremstilling av virksomhetens strategi i form av strategiske delmål i en årsak-virkning-sammenheng». Målekartet skal spesielt fokusere på «hvilke endringer som virksomheten må gjennomføre for å lykkes» (Hoff 2009:330).

I BMS-konseptet må virksomheten beskrives og måles ut fra flere perspektiver eller fokusområder (Torstinsen 2012). De strategiske fokusområdene i målekartet legger grunnlag for strategiske delmål som er en presis formulering av hva som må oppnås, og som skal bidra til oppfyllelse av virksomhetens visjon og overordnede mål.

Videre brytes de strategiske fokusområdene ned i kritiske suksessfaktorer som viser hva en virksomhet må lykkes med innenfor et gitt fokusområde.

Kritiske suksessfaktorer operasjonaliseres i form av måleindikatorer. Måleindikatorer måler i hvilken grad virksomheten er i ferd med å nå sine strategiske mål, og de måler organisasjonens prestasjoner på helt spesifiserte områder. Hoff (2009) deler måleindikatorer i to typer: ytelses- og resultatindikatorer, eller indikatorer som måler utviklingen i en prosess



eller atferd (årsak), og indikatorer som måler effekten av det en virksomhet har prestert på definerte områder (virkning). Det er flere utfordringer som er knyttet til valg av måleindikatorer. Gjønnnes og Tangenes (2014:95) slår fast at det ikke finnes noen «metode» for dette; ingen oppskriftsmessig tilnærming kan sikre at virksomheten finner de rette måleindikatorer: «*Det en må påse er at en i rimelig grad oppfyller kravene til validitet og reliabilitet*». Niven viser i sin bok (2008) til flere kriterier for valg av de rette måleindikatorer. For det første må det være en link til virksomhetens strategi, dvs. sammenheng mellom det virksomheten ønsker å oppnå og det som måles. Videre må måleindikatorer være forståelig for ansatte, lett kunne kommuniseres og forstås, og måleindikatorer bør oppdateres på bakgrunn av nye prioriteringer, nye satsingsområder eller endringene i omgivelsene. Virksomheter har normalt tilgang til mange kvantitative måleindikatorer, men det kan være mangel på kvalitative indikatorer som kan føre til at styrings- og oppfølgingsbildet ikke blir tilstrekkelig relevant i forhold til strategien (Hoff 2009). En kvalitetsindikator er et indirekte mål, og skal gi en pekepinn på kvaliteten på det området som måles.

## **2.4 Balansert målstyring i offentlig sektor**

Offentlig sektor i Norge er stor og staten og kommunene leverer et omfattende tjenestetilbud, som kan måles på flere forskjellige måter (Sørensen og Thomsen 2018).

Kaplan og Norton (1996) redegjør i sin bok for at BMS primært var utviklet for privat sektor, men at den har godt potensial for å forbedre forvaltning i offentlig sektor. Modellen legger stor vekt på ikke-økonomiske forhold som passer like godt i det offentlige som i det private, men den må tilpasses eller oversettes til et offentlig konsept (Torsteinsen 2012). Hvordan slike tilpasninger eller oversettelser skjer, er et tema blant annet Røvik (2007) har vært opptatt av og som jeg vil gå nærmere inn på i teorikapittelet. Gjønnnes og Tangenes (2014) gjør oppmerksom på at det foreligger betydelige forskjeller mellom offentlig sektor og kommersiell forretningsvirksomhet og at tenkning og praksiser ikke nødvendigvis er overførbare til offentlig forvaltning.

BMS i offentlig sektor er tett knyttet til begrepet New Public Management (NPM) som dels har sitt opphav i kritikken bestående blant annet i påstanden om at offentlig sektor led av «*lav produktivitet så vel som lav effektivitet; på et folkelig språk sløsing og dårlige tjenester*», «*offentlige budsjetter var stadig overskredet*» og «*at offentlig sektor ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til at offentlig tjenesteyting er for samfunnets borgere*» (Gjønnnes og Tangenes 2014:140).

BMS-konseptet i offentlig sektor kom blant annet som et svar på behovet for økt kontroll av en ny styringsmodell (to-nivå modell) som kjennetegner en økt frihet for enhetsledere. Samtidig viser Torsteinsen (2012) at en viktig intensjon med innføring av BMS er at konseptet skal bidra til forenkling. Modellen skal integreres med allerede eksisterende plan- og styringsdokumenter til et mer oversiktlig og helhetlig system.

I perioden fra år 2000 har noen titalls kommuner i Norge startet arbeidet med utvikling av BMS. Mens 26% av norske kommuner brukte BMS i en eller annen form i år 2000 gjorde 52% det samme i 2008 (Hovik og Stigen 2004;2008).

### **2.4.1 Nyttien**

*Nyttien* ulike kommuner kan ha av BMS vil variere. En kommune som sliter med tilfredsstillelse av brukere med spesielle behov, kan ha stor nytte av å fokusere på tjeneste/brukere, mens en kommune som sliter med høyt sykefravær kan tjene mye på å rette fokus mot organisasjon og utvikling (KRD 2002).

Det er antas å være flere fordeler som følger ved implementering av BMS i offentlig sektor. Kommunal- og regionaldepartementet i sin rapport 2002 trekker frem følgende fordeler:

- BMS gir grunnlag for mer helhetlig styring og kontroll på prestasjoner, kvalitet og utvikling i kommunen
- Ikke-finansielle mål vil gi en pekepinn på hvordan kommunen presterer, noe man ikke får med tradisjonelle finansielle måltall
- Bruk av BMS gir tilgang til større mengder styringsinformasjon som vil gi medarbeiderne viktig innsikt i virksomheten og hvorfor den er til, og kan brukes til å se utviklingen av prestasjoner i virksomheten over tid
- BMS legger til rette for bedre kommunikasjon mellom nivåene i kommunen, bidrar til felles utgangspunkt for debatt og en felles forståelse innad kommunen

Når det gjelder implementering og bruk av BMS i en offentlig virksomhet følger det også en del *utfordringer og kritikk* mot styringsverktøyet.

### **2.4.2 Utfordringer og kritikk**

I utgangspunktet representerer BMS en fleksibel modell som kan og bør tilpasses til den enkelte virksomheten. Det kan være mer komplisert å «samkjøre» en offentlig virksomhet i en ønsket retning enn en privat. En offentlig virksomhet har en mer komplisert struktur og ulike

interessegrupper, og det kan skape utfordringer i forhold til at noen av tjenestene er vanskelig å måle kvantitativt. Brukertilfredshet og kompetanse hos medarbeiderne er noen av fenomenene som kan være vanskelig å måle objektivt. Det kan være utfordrende å identifisere kritiske suksessfaktorer og å finne valide måleindikatorer for suksessfaktorer som er knyttet til disse fenomenene. En annen utfordring kan være knyttet til at måletallene kan oppfattes som urettferdige og oppfordre ansatte til uønsket risikoatferd eller til manipulering av systemet. (Gjønnes & Tangenes 2012).

Måten å samle data på og informasjonsprosessering kan både være ressurskrevende og stille i tvil validiteten og reliabiliteten av innsamlet data. Videre hevder Nørreklit et al. (2008) at mangel på tidsperspektiv i balansert målstyring er et problem i forhold til årsak-virkning forholdet. Tekniske utfordringer kan for eksempel skape problemer hvis data i målekartene ikke blir kontinuerlig oppdatert, da «*er det vanskelig å få øye på årsak-virkningssammenhenger*» (Torsteinsen 2012:122).

Politisk styrte organisasjoner med folkevalgt kommunestyre kan også bli opplevd som en utfordring i forhold til å få BMS til å fungere. Kommunene er avhengig av å ha med seg politikerne og det å skape nødvendig forståelse og engasjement for modellen hos politikerne kan være en utfordring.

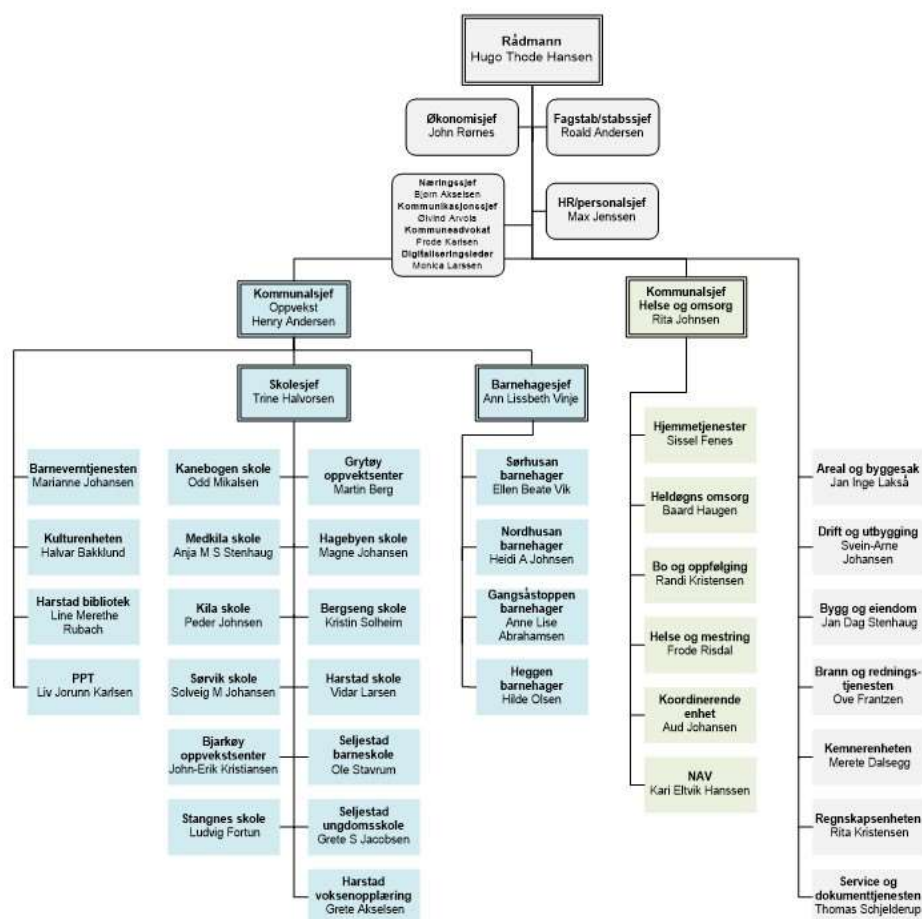
### **3 Casekommune**

#### **3.1 Litt om Harstad kommune**

Harstad, på nordsamisk Hárstták, er nest største kommune i Troms etter folketall. Ved inngangen av 2019 var det registrert 24 861 innbyggere i Harstad kommune. Kommunen har en vekst i folketallet på omkring 2 % per tiår. Harstad by er den tredje største byen i Nord-Norge etter folketall. Mesteparten av kommunen ligger på Hinnøya som er Norges største øy. I 2016 ble UiT, Høgskolen i Harstad og Høgskolen Narvik slått sammen. Dette ville blant annet i større grad kunne bidra til utvikling og vekst både i kommunen og i regionen. Visjonen til Harstad kommune er «*Harstad attraktiv hele livet*» ([www.harstadkommune.no](http://www.harstadkommune.no)) Hovedmål er Kvalitet i nærmiljøet, Langsiktighet og renhet, Infrastrukturutvikling. Kontinuerlig forbedring er en strategi for å forbedre og utvikle organisasjonen og tjenesteområdene i Harstad kommune. Kommunen ønsker at innbyggerne skal oppleve tilpassede tjenester av god kvalitet. Forbedringstankegangen må derfor prege hele organisasjonen i planarbeid, opplæring, rapportering, styring og daglig drift.

Harstad kommune er organisert i 2 hovednivå, rådmannsnivået/strategisk nivå og 37 enheter. Enhetene er ledet av hver sin enhetsleder.

**Figur 1: Organisasjonskart, Harstad kommune pr. 01.01.2018**

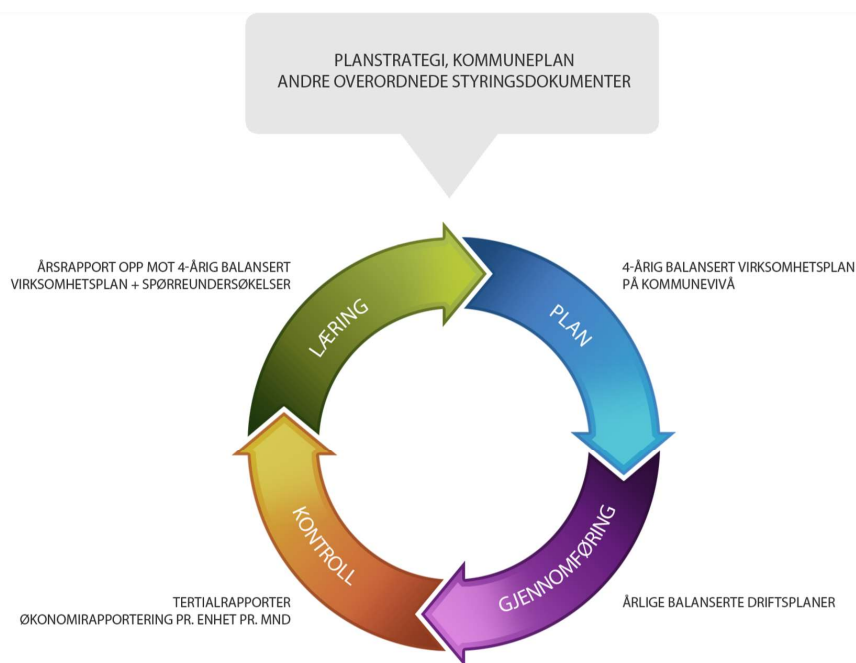


*Strategisk ledelse* – Fullmaktsnivå: 1 Rådmann, 2 kommunalsjefer, personalsjef, økonomisjef, stabssjef, kommunikasjonsjef og digitaliseringsleder

*Enhetene* – Fullmaktsnivå 2: 37 enheter, ledet av hver sin enhetsleder 4 barnehager, 13 skoler (inkl. VO), Kulturenheten, Biblioteket, 5 helse- og omsorgsenheter, NAV, BUT, 4 tekniske enheter og 6 stabs-/støtteenheter, PPT.

Mellomlederne: Ca. 82 avdelingsledere fordelt på de 37 enhetene.

**Figur 2: Styringskonsept i Harstad kommune:**



Som man ser består styringssystemet i Harstad kommune av flere elementer, blant annet Kommuneplan som er kommunens overordnede dokument. Kommuneplanen legger føringer for 4-årig Virksomhetsplan (VHP) som er oppbygd etter prinsippene fra BMS. Dokumentet ivaretar de formelle kravene til både økonomiplanen og årsbudsjett. Driftsplaner for den enkelte tjenesteenhet er en nedbryting og operasjonalisering av rammene og føringer fra den politisk vedtatte VHP. I tillegg gjennomføres det både bruker- og medarbeiderundersøkelser iht. egen plan. Harstad kommune har sin egen *Verdihåndbok* som er en verdiplattform for ansatte i Harstad kommune for å yte stadig bedre tjenester.

### 3.2 Harstad kommune sitt styringssystem

Før den siste reformen var Harstad kommune organisert med tre etatsledere under rådmannen: skolesjef, helse/sosialsjef og teknisk sjef. Det var etatslederne som bestemte i sine tjenester. Harstad kommune har i perioden 2000-2002 vedtatt og igangsatt et omfattende internt utviklingsprogram. Utviklingsprogrammet var organisert rundt flere aktiviteter, deriblant overgang til to-nivå modell og utvikling av et nytt styringssystem. Harstad kommune har som følge av overgang til to-nivå modellen fått en flatere struktur med færre ledernivå. Mellomledernivået med etatsjefene ble fjernet, og hver enkel enhet ble lagt direkte under rådmannen. Kommuneadministrasjonen ble med andre ord organisert i to hierarkiske nivåer:

toppnivået med rådmannen og hans stab, og bunnivået enhetsledere. De kommunale enhetene som skole, sykehjem og barnehager ble omgjort til resultatenheter.

Parallelt med en større organisasjonsendring ble BMS etablert i Harstad kommune som et resultat av et pilot/utviklingsprosjekt i regi av Kommunaldepartementet i samarbeid med Tønsberg kommune og Sør-Trøndelag Fylkeskommune. Målet for etablering av BMS var å utvikle et styringssystem der *«oppmerksomhet, styring og kontroll flyttes fra administrative til tjenesteytende prosesser»* (KRD 2002:17).

Departementet trengte noen pilotkommuner for å lage Veilederen til bruk av BMS i offentlig sektor (stabssjef, Harstad kommune). Prosjektet skulle blant annet utvide bruken av måleindikatorer fra de økonomiske indikatorene som var dominerende i KOSTRA-systemet. I Veilederen (KRD 2002) påpekes det at KOSTRA-indikatorer er riktige og viktige, men må suppleres med indikatorene som for eksempel måler opplevd kvalitet.

### **Harstad kommune sitt BMS-modell**

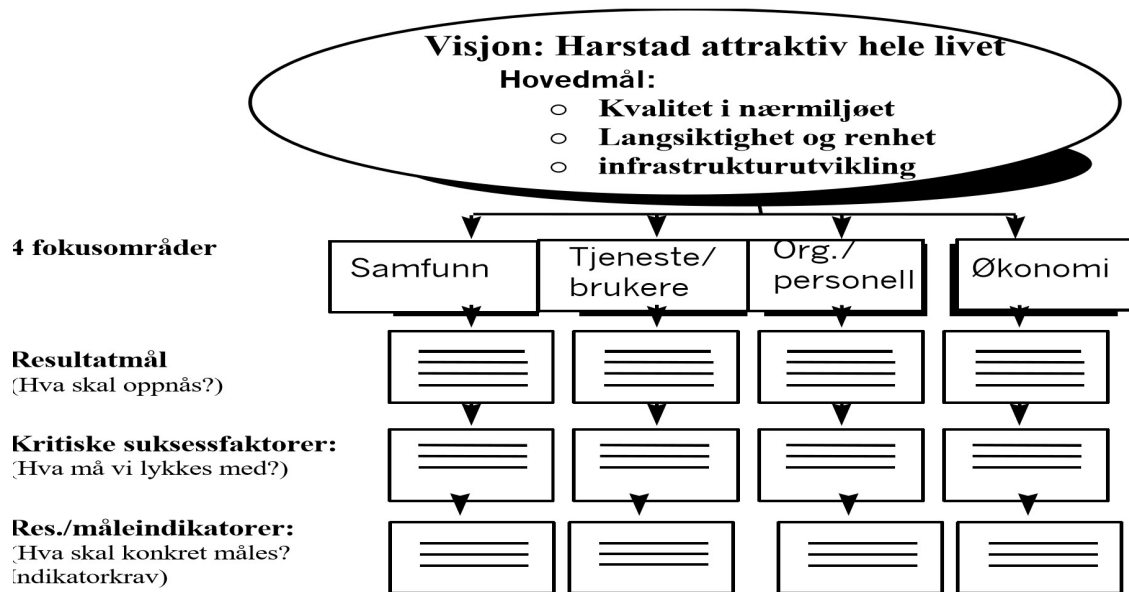
Harstad kommune tok utgangspunkt i den generiske BMS-modellen med hjelp og støtte under prosjektet fra Kommunal- og regionaldepartementet. Modellen var beskrevet i hovedtrekk, det var brukt eksterne konsulenter og gitt en del opplæring i starten av prosessen.

Utviklingsprosessen av BMS i kommunen startet nedenfra og opp. Arbeidet med den nye kommuneplanen var forsinket, noe som var uforenlig med fremdriften i BMS-prosjektet.

I denne situasjonen besluttet Harstad kommune å starte prosessen i to pilotenheter, en skole og en barnehage. Målekartene og prosessene ble drøftet i de to virksomhetene. Med utgangspunkt i målekartene og forslaget fra skole- og barnehagekontoret var det neste steget å finne ut hva som egner seg best for hele skole- og barnehagesektoren, og også videre gjennomføre samme opplegget for samtlige virksomheter og rådmannsnivå.

Kommunestyret har vedtatt at kommunens styring og resultatrapportering skal rette seg mot 4 fokusområder: Tjenester/brukere, økonomi, organisasjon og samfunnsutvikling.

Figur 3: Fire fokusområder i Harstad kommune



Kommunestyret har i «Strategi for økonomisk balanse» vedtatt at økonomi skal ha prioritet foran de andre fokusområdene.

Harstad kommune har utarbeidet både felles målekart for alle tjenester og eget målekart for hver sektor (*Se vedlegg1*). Målekart uttrykker resultatmål, suksessfaktorer og indikatorer for hva alle kommunens enheter skal produsere i virksomhetsplanperioden innenfor de 4 hovedfokusområder. Målekartet realiseres med de økonomiske rammer som er fastsatt for den enkelte enhet i planperioden. Det ble anbefalt at målekartet skulle utvikles gjennom en involverende prosess hvor både politikere, administrativ toppledelse, virksomhetsledere, ansatte og/eller tillitsvalgte og representanter for brukerne er gitt mulighet til å delta. Oppfølging av målekart vil gi lederne tilbakemelding på om resultatene er i henhold til strategiene (Gjerde 2012).

Det er viktig for hver enkel seksjon at målene i målekartet skal være målbare og stabile over tid for å kunne følge en utvikling. Videre viser man til kritiske suksessfaktorer som i sin tur viser hva kommunen må lykkes med/være gode på for å nå målene; hva er de viktigste faktorene som påvirker resultatmålet. Eksempel på godt samarbeid med innbyggere og nærmiljø kan være å legge til rette for samhandling og fokus på omdømme.

Det ble anbefalt av KRD (2002) at valg av måleindikatorer må tilpasses hver enkelt kommunes situasjon og forutsetninger. Indikatorer som velges må være valide og brukbare til kommunens innsatsområder, ambisjonsnivå, målsettinger og tiltak.

Måleindikatorer er tegn som viser om virksomheten er på rett vei og klarer å nå de resultatmål som er satt.

Harstad kommune benytter seg av en rekke indikatorer som finnes i KOSTRA og som kan si noe om produktivitet, prioriteringer og dekningsgrader for ulike tjenester i kommunen. Andre måleindikatorer som kan si noe om kvalitet, utvikles f.eks. gjennom bruker- og medarbeiderundersøkelser. Brukerundersøkelser gir tilbakemelding fra publikum på kvaliteten av de tjenestene kommunen yter, dvs. om kommunen oppfyller de behov og forventninger publikum har.

Rutiner for registrering, innsamling og rapportering av data har stor betydning for at validiteten og reliabiliteten av samlet data bli tilstrekkelig høy. Måten å måle data på og videre analyse og diskusjon av resultatene, kan være avgjørende for å se og vurdere om eventuelle tiltak som var satt i verk har hatt noen effekt. Problemer av teknisk karakter kan hindre en full utnyttelse av systemet (Torsteinsen 2012). Resultatene bør kunne vises på en enkel måte slik at disse gir et raskt inntrykk av hovedresultatene til både ledelsen, ansatte, brukerne og politikere (KRD 2002). Indikatorresultater i Harstad kommune hentes fra blant annet KOSTRA, HRM system, avvikssystem, systemer for spørreundersøkelser eller manuelle tellinger/ enhetslederrapportering.

Harstad kommune har også brukt noen år for å implementere *forbedringstavla* i alle tjenesteenhetene der man finner igjen en del av måleindikatorer fra VHP.

### **Effektivitet og tjenestekvalitet**

Tjenestekvaliteten står sentralt i Harstad kommune sin BMS-modell. Harstad kommune legger følgende i begrepet kvalitet: «*Kvalitet er å tilgodese behov og samtidig innfri realistiske forventninger hos brukere, medarbeidere og kommuneledelsen ... å skape tillit i samfunnet*» (Harstad kommunens styringssystem 2002). Totalkvalitet vektlegger at organisasjoner må være dyktig både på virkemiddelsiden og resultatsiden, og det må handle om noe mer enn økonomi for å være vellykket over tid. En effektiv tjenesteproduksjon i Harstad kommune forutsetter blant annet: mindre ressursbruk på administrasjon; fokus på en effektiv drift; best mulig tjenestetilbud innenfor de ressursrammene kommunen har til rådighet.



## 4 Teoretisk fundament

### 4.1 Bakgrunn for valg av teori

Målet med denne studien har ikke vært å undersøke BMS som et styringssystem i seg selv, men heller å avdekke hvilke erfaringer Harstad kommune har gjort i løpet av implementerings- og tilpasningsprosessen av BMS i egen organisasjon, og om bruk av disse erfaringer og kunnskaper har ført til økt effektivitet og forbedret kvalitet på offentlige tjenester. Fokuset med studien var å belyse om BMS er et godt verktøy som fungerer på best mulig måte for organisasjonen og for de lokale målene.

Det finnes mange teorier om endring og implementering. I min oppgave vil jeg ta for meg en av Røvik (2007) sine grunnleggende teorier om *implementering som translasjonsteori*.

I kapittelet under redegjør jeg for begrepet implementering og prosessene rundt dette begrepet, og Røviks (2007) translasjonsteori. De sentrale begrepene som vil bli mye brukt i oppgaven er kopiering, addering og fratrekking, omvandling, og i en mindre grad begrepet translatørkompetanse.

Jeg ønsker å bruke translasjonsteori som forklarer hva organisasjoner gjør med nye ideer, og hvordan en ny praksis flyttes mellom ulike kontekster og endres til en ny form.

Translasjonsteorien kan hjelpe meg med å finne ut om oversettelsen av BMS kan være en bevisst og rasjonell handling der Harstad kommune har laget en lokal versjon av den opprinnelige BMS-modellen «for å ha best mulig verktøy for å øke effektivitet» og tjenestekvalitet (Røvik 2007:255). Av denne teorien har jeg utledet hypotesen – om hvordan BMS-modellen utvikles, tilpasses og justeres, og om denne prosessen fører til økt effektivitet og bedre tjenestekvalitet i organisasjonen Harstad kommune.

Jeg er klar over at det kan være andre innfallsvinkler som også er aktuelle for min oppgave, men jeg har foretatt en avgrensning som jeg mener er både formålstjenlig og hensiktsmessig ut fra problemstillingen.

### 4.2 Implementering

Kjell Arne Røvik i Forord til sin bok (2007) sammenligner geologer, som studerer strukturer som ikke endrer seg i løpet av hundrevis av år og organisasjonsforskere, som studerer objekter som stadig endres. Når det gjelder ordet *implementering*, tenker jeg umiddelbart på begrepet «endring». Harstads utgangspunkt for etablering av BMS var sterkt preget av

omorganiseringsprosessen fra etatsmodellen til en tonivåmodell. Hver for seg og samlet, representerte disse to prosessene en rekke viktige og kompliserte endringer for Harstad kommune. Rønhovde (2012:225) skriver at tanken bak tonivåmodellen blant annet var at norske kommuner «*skulle utnytte ressursene på en mer effektiv og kreativ måte*». Det gamle sektorbaserte systemet ble beskrevet som «*et låst og lite endringsorientert system...*»(Ibid.).

En suksessfull implementering forutsetter endring på mange plan både i struktur, atferd, forståelse, kunnskap for til slutt å bli institusjonalisert. Implementering er ifølge Røvik (2014) et tema som både er viktig, vanskelig og vanskjøttet. Røvik (2007) definerer implementering som en oversettelse av praksis og ideer mellom og innenfor ulike organisatoriske kontekster. Forfatteren sier at utfallet av slike prosesser - om man lykkes eller mislykkes - blant annet er avhengig av hvordan det oversettes.

Implementering kan ses ut fra fire grunnleggende perspektiver (Røvik 2007) som rask tilkøpling, frastøting, frikøpling og translasjon.

#### a) Rask tilkøpling

Rask tilkøpling har basis i at en ny praksis fremstilles som en ferdig utviklet verktøy som er klart til bruk og som ikke trenger noen særlig intern bearbeiding og tilpasning. Prosessen kan og bør planlegges, organiseres, ledes og styres fra toppen av virksomheten. De ansatte må bli informert og få opplæring i den grad det er nødvendig. Ledelsen må være tydelig og til stede i hele prosessen.

#### b) Frastøting

Teorien om frastøting er avledet av forestillingen om at organisasjoner, f.eks. offentlig forvaltning, «*er komplekse, verdibærende og integrerte institusjoner som er generelt motstandsdyktige overfor forsøk på plutselige endringer og/eller reformer...*» (Røvik 2007:314). En ny praksis kan vise seg å være u hensiktsmessig og bryte for sterkt med godt etablerte normer og verdier, og godt fungerende praksiser. Derfor avviser frastøting ideen, fordi den ikke passer eller fordi intensjon og innhold ikke forstås av aktørene (Ibid.).

#### c) Frikøpling

Frikopling innebærer at toppledelsen tar inn en ny praksis, men «uten å presse på å få den implementert nede i virksomhetens praksisfelt» (Røvik 2007:315). Initiativet kan være basert på forslag fra ansatte, men snarere fra f.eks. et konsultentselskap.

#### d) Translasjon

Translasjon behandles særlig i kapittel 4.3.

### 4.3 Translasjonsteori

Translasjonsteori, ifølge Røvik (2007), er en analytisk tilnærming for bedre å forstå kunnskapsoverføring mellom organisasjoner, og har fokus på hva som skjer når nye ideer implementeres i organisasjoner. Den beste praksisen kan kopieres med små justeringer, tilpasses med større justeringer til det lokale konseptet eller omskapes totalt før den kan tas i bruk. Det synes derfor viktig å presentere teori som kan bidra til å forklare de translasjonene Harstad kommune har gjort for å tilpasse BMS til sin organisasjon, og mer spesifikt til de to største sektorene som er Skolesektoren og Helse og omsorg.

Ifølge Røvik handler kunnskapsoverføring om å identifisere en god praksis ('best practice') i en organisasjon og så overføre den til egen organisasjon med sikte på å oppnå de samme gode resultater. *Beste praksis* kan stort sett aldri overføres direkte fra en lokasjon til en annen.

«*Kunnskapsoverføring skjer som oftest alltid som oversettelse*» (Røvik 2018). Utfallet av kunnskapsoverføring kan være forskjellige, og er avhengig av hvordan kunnskapen ble adoptert og integrert i mottagende organisasjonen. Svært mange forskere og praktikere er opptatt av spørsmålet om hva som skal til for å lykkes med overføring av ideer. «*Evner til å identifisere relevant kunnskap og relevante ideer og til å omforme og tilpasse det til sin egen organisasjon, antas å være en meget viktig forutsetning*» for å lykkes (Røvik 2007:248).

Ifølge Røvik (2007) vil «beste praksiser» i prinsippet være identifiserbare, uttakbare og overførbare i formelle organisasjoner med stor systemlikhet. Veilederen som ble gitt ut av Kommunal- og regionaldepartementet i 2002 var utarbeidet for bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor. Dvs. at Harstad kommune i utgangspunktet hadde gode forutsetninger for at BMS-ideen kunne bli tatt i bruk og gi tilnærmedesvis de samme effektene som i andre kommunale foretak.

Innenfor translasjonsteorien er det to sentrale begrep dekontekstualisering og kontekstualisering. Det vi si henholdsvis å beskrive når en praksis oversettes til idé og når en idé oversettes til praksis (Røvik 2007). Med bakgrunn i at temaet i oppgaven retter seg mot

implementering og bruk av BMS i Harstad kommune som et styringsverktøy, er teorien rundt kontekstualisering mest relevant.

### *Kontekstualisering:*

Med kontekstualisering menes at «*ideer, som varierende grad er representasjoner fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst*» (Røvik 2007:293), som blant annet består av formelle strukturer, rutiner, prosedyrer og usynlige kulturer. Ideer som introduseres i slike kontekster kan komme til å prege eller bli preget av den konteksten den kommer inn i. Sentrale faktorer i den forbindelse er aktører og arenaer.

Aktørene som oversetter er ikke bare lederne, men det kan også være ulike ansatte i organisasjonen og ansatte utenfor organisasjonen. Det blir da også sentralt å se på hvor oversettelsene foregår, eller hvilke arenaer som benyttes. Røvik (2007) sier at arenaene og aktørene er flere, de er ikke bare interne og de er ikke nødvendigvis fra toppen av organisasjonen. Ideer kan dermed bli oversatt og tolket både fra siden, nedenfra og fra yttersiden av organisasjonen. Implementerings- og utviklingsprosessen av BMS-modellen startet i Harstad kommune nedenfra og opp, i en skole og en barnehage. Prosessen beskrives som «*absolutt ikke etter læreboka, men likevel et spennende og utfordrende eksperiment*» (KRD 2002:63). I starten ble prosessene gjennomført med bred og aktiv medvirkning fra ansatte, involvering av brukerne og innspill fra lokale politikere.

Lederskapets rolle blir ut fra translasjonsteorien å være gode oversettere. Dvs. at ledere må være bevisste på at ider må oversettes til konkrete, lokale versjoner dersom de skal kunne bli tatt i bruk. Ifølge Røvik (2007) er det ulike egenskaper som kjennetegner den gode oversetteren:

- å ha kunnskap om både ideen og konteksten skal inn i
- å ha tålmodighet, fordi nye ideer trenger en relativ lang modningstid
- å ha styrke, fordi man kan møte motstand og konflikter
- å ha mot, eller kreativitet og klokskap.

Ideer som kommer inn i en ny organisasjon er oftest «utstyrt med globale referansepunkter» (Røvik 2007). KRD (2002) gir en generell oversikt hva BMS er, inkludert hvilken nytte kommunene kan ha, samt gode råd for de som tenker på å etablere styringssystemet. Den fremstiller de sentrale begrepene i BMS og gir en omfattende fremstilling av en arbeidsmodell og ulike fasene en kommune må gjennomgå for å etablere modellen, men samtidig gir KRD

(2002:17) råd til kommunene om å «*velge en arbeidsform tilpasset egne forhold – skreddersøm*». Røvik (2007) viser til et sitat av Czarniawska (2005:115) som beskriver begrepet «*lokalisering*»: «... *lokalisering kan betyda att det skapas 'en lokal identitet' enligt ett global konsept*». Referansene til den lokale konteksten kan være knyttet til organisasjonsstruktur, organisasjonskultur med sine konflikter og emosjoner, tidligere erfaringer, lokale aktører, lokale myndigheter, geografiske forhold mm. Ut fra translasjonsteori kan det sies at et globalt konsept fremstår som halvfabrikata (Christensen et.al.2009), og at den derfor må tolkes og tydeliggjøres før den kan tas i bruk. Det innebærer at i en komplisert organisasjon som Harstad kommune vil det kunne åpnes opp for lokale fortolkninger i de ulike sektorer. Harstad kommune ønsket å «*adoptere*» BMS-ideen, ikke bare fordi BMS var «*i tiden*», men fordi organisasjonen var i en omorganiseringsprosess i retning av flatere struktur, hvor færre ledernivå har gitt større frihet og ansvar til enhetene, og samtidig har gitt toppledelsen mer krevende oppgaver til å følge opp det operative nivå. I denne situasjonen har ledelsen både behov for et verktøy for bedre styring og kontroll av ressursbruken, og et verktøy som samtidig er egnet for arbeidet med utvikling av tjenestene. Røvik (2007:303) sier at «*å sette en generell idé inn i lokal tid kan også innebære å gi ideen en lokal fremtid*». Ideen om BMS i Harstad kommune kan betraktes som et virkemiddel for sitt utviklingsprogram, og som skulle inngå i kommunens langsiktige planer.

Mens innskrivningsregler handler om å tolke en idé inn i det lokale konteksten, handler de spesifikke oversettelses- og omformningsreglene om hva som skjer med ideen når man forsøker å plassere den inn i en ny kontekst. Et sentralt tema i translasjonsteori er i hvor stor grad ideen vil bli omformet når den blir plassert i et nytt konsept, og i hvor stor grad oversetteren har frihet til å forme om ideen slik at den skal ha samme virkningene som i andre kontekster. Røvik (2007) kvalifiserer disse reglene i sin teori i tre hovedtyper som er 1) kopi-ering, 2) addering og fratrekking og 3) omvandling. Disse begrepene vil bli benyttet i analyse og diskusjonsdelen av oppgaven.

### *1. Kopiering*

Begrepet kopiering som oversettelsesregel betyr at en praksis hentes ut fra en kontekst, settes inn i en ny organisatorisk kontekst slik at praktisen gjenskapes uten eller med få endringer (Røvik 2007). Det er to faktorer som må antas å ha betydning for at kopiering vil bli anvendt og for å lykkes med forsøk på kopiering. Den ene faktoren er trekk ved selve ideen. Dvs. at jo mer eksplisitt og mindre innvevd og kompleks en praksis er, jo lettere er det å lage en idemessig representasjon av den, og er følgelig større sannsynlighet for at oversettelsen vil

skje som kopiering. Den andre faktoren er trekk ved de organisatoriske kontekster praksisen overføres fra og til. Dvs. at jo større grad av likhet mellom to kontekster (type organisasjon, type intern funksjon, kulturell kontekst), desto større for å lykkes med forsøket. Ut fra ovennevnte kan det tenkes at BMS-modellen som er presentert av Kommunal- og regionaldepartementet kan kopieres mellom ulike kommuner om det legges til grunn at konseptet er lite kompleks og omformbart. Men resultatene av en slik oversetting kan bli forskjellig, da det finnes ulike kulturelle kontekster og ulike typer interne funksjonert i forskjellige kommunale virksomheter.

## 2. *Addering og fratrekking*

Med addering menes det at det legges til noe nye elementer slik at informasjonen blir gjort tydelig og eksplisitt i den nye konteksten enn i originalen. Fratrekking knytter seg til det motsatte fenomenet, når man fjerner eller demper noen elementer, slik at informasjonen blir gjort mer generell og uuttalt, nemlig implisert. Røvik (2007) kaller dette en modifisert modus. Årsaken til addering og fratrekking kan være oppskrifter som er vanskelig å sette over i praksis i den lokale konteksten. Ubevisst klarer man ikke å tilegne seg nok kunnskap til å få oversatt oppskriften i sin helhet, endringene som må gjennomføres blir for omfattende og kostbare, eller at elementer som er uuttalt, underforstått og implisitt i den rene modellen uttales meget eksplisitt og tydelig.

Eksempelvis kan Harstad kommune «*skrelle vekk de mest radikale trekkene*» (Røvik 2007:313) fra BMS-modellen, samtidig som de forsterker de elementene i modellen som passer best for kommunen generelt og sektorvis.

## 3. *Omvandling.*

Omvandling er den mest grunnleggende og omfattende endringen av en praksis. Endringene gjøres gjerne både i form og i innhold slik at det utvikles en helt ny lokal variant av ideen når den oversettes, en radikal omvandling. Ifølge Røvik (2007:315) bør oversetteren ha stor frihet til å omvandle det som skal oversettes. Han knyttet uttrykk som «å sortere ut» og «gi rom for noe nytt» til begrepet omvandling.

Omvandling er aktuelt hvor organisasjoner og deres oversettere har gjennomtenkte og klare intensjoner om å utvikle egne løsninger i stedet for å kopiere anders praksis.

Det er et sett andre forhold som legger til rette for radikal omvandling av praksisen som skal overføres fra en til en annen kontekst. Betingelsene for omvandling er til stede dersom man har en praksis som er kompleks, lite oversettbar og mer innvevd i sin lokale kontekst. Da er det større sannsynlighet for at praksisen kan bli gjenstand for omfattende refortolkning og

omvandling. Selve implementeringsprosessen av en ny praksis, kan også ha betydning for graden av omvandling.

Forventninger til funn basert på translasjonsteori vil være at den generiske BMS-modellen i Harstad kommune blir oversatt slik at den tilpasses lokale forhold og konsept blir gjenstand for ulike grad av omforming. Årsaken til translasjon kan være både anmodninger fra Kommunal- og regionaldepartementet om at BMS-modellen skulle tilpasses til egen kommunal organisasjon og virkelighet, men også behov for å tilpasse modellen til de enkelte tjenesteytende virksomhetene. BMS var et helt nytt konsept for kommunen og inneholdt en del ukjente elementer, slik at oversettingen kunne ta ulike former i forskjellige kommunale virksomheter.

## 5 Metode

Jacobsen (2015:15) skriver at *«hensikten med forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. For å klare dette må forskeren ha en strategi på hvordan hun eller han skal gå frem. Denne strategien er metode»*.

I dette kapittelet vil jeg beskrive og begrunne de metodevalg jeg har gjort for å finne svar på min problemstilling. Metodevalgene inkluderer metode for datainnsamling inkludert utvalg, intervju og intervjuguide; en analyse av oppgavens gyldighet og troverdighet. Oppgavens analysemetode beskriver hvordan dataene vil bli kategorisert og tolket. Avslutningsvis vil jeg kommentere etiske hensyn.

### 5.1 Forskningsdesign

En metode er en måte å samle inn empiri og er avhengig av hva slags forskningsspørsmål som stilles. Fordi hensikten med studien er å se hvordan BMS-modellen tilpasses og erfares Harstad kommune, og hvordan ansatte oppfatter effekter av denne prosessen, var det hensiktsmessig å velge en kvalitativ tilnærming.

Kvalitativ metode er ifølge boken til Jakobsen (2015) er en metode som får fram nyanserte data, går i dybden og er følsom for uventede forhold.

For å gå i dybden av temaet valgte jeg to største sektorer i kommunen (skolesektoren og Voksenopplæringa, og helse og omsorg) som kan gi meg informasjonen som jeg trenger for å avdekke så mange detaljer og nyanser som mulig. I min oppgave vil jeg intervju både strategisk ledelse, enhetsledere og representant fra fagforeningen for å best kunne svare på spørsmål i min problemstilling. Valg av en kvalitativ forskningsdesign begrunnes også med at jeg ønsker å kartlegge erfaringer mht. bruk av BMS, jeg er på jakt etter informantenes opplevelser, holdninger og oppfatninger ut fra eget perspektiv og med deres egne ord. Kvalitativ metode gir meg mulighet til å skaffe langt mer detaljert og svært nyansert informasjon blant annet ved at jeg kan stille tilleggsspørsmål, observere kroppsspråk og refleksjonsnivå, noe som fører til detaljerte og unike svar på spørsmålene.

Å samle inn data ved hjelp av intervju betyr at forskeren går inn i en relativt naturlig relasjon med de som undersøkes. Kvalitative tilnærminger er fleksible og krever en stor grad av åpenhet, dvs. at det er de som blir intervjuet bestemmer hva slags informasjon forskeren får inn, og kvalitative tilnærminger vil ofte ha høy relevans. Men det er også noen ulemper knyttet til valg av en kvalitativ metode. Det er ressurskrevende å samle inn kvalitative data,



og man vil som regel ha problemer med den eksterne gyldigheten og informasjonen som forskeren samlet inn kan være vanskelig å tolke pga. sin nyanserikdom.

Case-studie i form av intervju med ansatte i en bestemt organisasjon er meget vanlig i kvalitativ forskningsdesign (Ringdal 2007). Casestudie ifølge Jacobsen (2015) er en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter som er avgrenset i tid (for eksempel en hendelse) og rom (for eksempel en organisasjon). Videre gir casestudie mye informasjon om de ulike analyseenhetene, er godt egnet til å beskrive hvordan hendelser påvirker hverandre, og hvordan spesielle resultater «produseres». Jeg har derfor valgt å bruke casestudie som fremgangsmåte i min undersøkelse, med Harstad kommune som er caset i dette tilfellet.

## **5.2 Utvalg og datainnsamling.**

Her vil jeg gjøre rede for studiens empiriske grunnlag. Det inkluderer framgangsmåten i det empiriske arbeidet, hvordan jeg har fått tilgang til data, hvilke sektorer jeg har valgt å studere, samt valg av intervjuobjekter.

Det finnes to ulike former for datainnsamling: innsamling av primærdata der observasjon, individuelle og gruppeintervju er de viktigste typene, og innsamling av sekundærdata som kan kalles kildegransking (Jacobsen 2015). I denne oppgave har jeg brukt dybdeintervju som egner seg best når få enheter skal undersøkes, og man er interessert i hva det enkelte individ sier og hvordan den enkelte fortolker et spesielt fenomen.

Litteratur i denne oppgaven omfatter bøker, artikler, rapporter og ulike internettsider. Disse danner den teoretiske referanserammen som er nødvendig å ha for å kunne svare på problemstillingen.

Interne dokumenter og rapporter fra Harstad kommune og statlige instanser som Statskonsult, Kommunal- og regionaldepartementet er også brukt i oppgaven. Disse er dokumentasjon på arbeid som er utført og erfaringer på områder som er relevante for denne oppgaven, og omhandler blant annet offentlig sektor generelt og BMS i offentlig sektor i Norge. I tillegg er det brukt tidligere skrevne masteroppgaver og doktoravhandlinger om BMS for å få tips om oppbygging av oppgaven og aktuell litteratur.

### **5.2.1 Framgangsmåten i det empiriske arbeidet.**

Tidligere i prosessen har jeg opprettet kontakt med personen som jobber med BMS på toppleder nivå. Kontaktpersonen har satt meg i kontakt med andre informanter fra strategisk ledelse jeg burde snakke med for å få svar på problemstillingen. De undersøkte videre hvem

fra forskjellige enheter ønsket å stille opp til intervju, og til slutt endte jeg med 10 informanter. Jacobsen (2015) kaller denne metoden for Snøballmetoden. Å velge informantene på denne måten fungerte veldig godt blant annet på grunn av min begrensede kunnskap om ansatte i kommunen, deres rolle, erfaring og kompetanse når det gjelder styringsverktøyet BMS. Harstad kommune er en virksomhet med en komplisert organisasjonsstruktur. Derfor ble jeg anbefalt av kontaktpersonen å gjennomføre intervju med personer fra begrenset antall enheter i Skolesektoren og Helse og omsorg. Informantene har først blitt kontaktet per e-mail, hvor de ble spurt om muligheten til å stille opp til intervju. Flere av informantene ønsket enten å bli kontaktet på telefon for å få litt mer informasjon om temaet eller få tilsendt intervjuguide i forkant av selve intervjuet. Deretter ble det avholdt intervju.

### **5.2.2 Utvalg**

Kvalitative studier baserer seg gjerne på strategiske utvalg, det vil si at valget av informanter skjer på bakgrunn av deres stilling, erfaring, kompetanse og egenskaper som er strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard 2009). Informantene har direkte koblinger til styringsverktøyet BMS, utarbeidelsen av målekart, valg av måleindikatorer og evaluering av resultater. Derfor var det mest hensiktsmessig å intervjuere personer fra fagstaben, enhetsledere og rektorer. Tillitsvalgt fra Fagforbundet er valgt til intervju som ansattes representant. Etter at jeg var ferdig med både intervjuene og transskriberingen, så jeg at å velge ansatte fra tjenestenivå til intervju kunne gi meg informasjon om prosessene fra et annet ståsted. Utvalget har en jevn fordeling mellom kvinner og menn. Det er imidlertid en overvekt av eldre informanter som har lengre fartstid i kommunen. Informantene i utvalget er mennesker med mye kunnskap om temaet, er gode til å formulere seg og gir meg mye og god informasjon. Jeg oppfattet at de som ble intervjuet svarte ærlig og oppriktig på spørsmålene. Jeg mener at med sin bakgrunn var alle informanter relevante for undersøkelsen i min studie. Utvalget vurderes som stort nok til at problemstillingen belyses fra ulike ansattes ståsted. Utvalget er derimot for lite for muligheter til generalisering og jeg kan dermed ikke forutsette at svarene er representative for andre norske kommuner som benytter seg av styringsverktøyet BMS. Jeg mener at svarene i alle fall kan gi en pekepinn på situasjonen i Harstad kommune. *Skjematisk oversikt over intervjuobjektene (Se Tabell 1).*

### 5.2.3 Intervjuene

Jeg har brukt dybdeintervju for å samle inn data. På denne måten kan jeg etablere tillit og åpenhet, får god flyt i samtalen, kan få mer innsikt i informantenes tanker, følelser og erfaringer (Jacobsen 2015). Jeg benyttet meg av semistrukturerte intervju, hvor jeg på forhånd hadde utviklet en intervjuguide. En slik struktur gir meg mulighet til å styre dialogen og følge opp interessante temaer ved å stille opp oppfølgingsspørsmål, noe som gir meg fleksibilitet under intervjuet og muligheter til å endre rekkefølgen på spørsmålene i henhold til informantens svar.

Intervjuene ble avholdt i løpet av februar og mars 2019. Alle intervju ble gjennomført på informantenes kontorplass, og varte mellom 55 min og 75 min. I starten av hvert intervju fikk informantene et skriv hvor de signerte samtykke. Jeg presiserte at jeg ville sikre anonymitet, både når det gjelder navn, stilling og enhet. Videre spurte jeg informanten om jeg kunne ta opp intervjuet. Dette for å transkribere og analysere intervjuene i etterkant. Opptaket vil selvsagt bli slettet etter at oppgaven er ferdigskrevet.

Før jeg begynte med intervju sa jeg hvem jeg er, navn og bakgrunn, hva som er hensikten med intervjuet og hvordan informasjonen skal benyttes. Før jeg stilte spørsmål som var rettet direkte mot min problemstilling, startet jeg hvert intervju med overordnede spørsmål, slik at jeg fikk bedre forståelse av informantenes erfaringer når det gjelder gjennomføring av Pilot-prosjektet og implementering av BMS i Harstad kommune. På slutten av hvert intervju ble det avtalt med samtlige informanter at jeg kan ta kontakt for oppklarende spørsmål.

### 5.2.4 Intervjuguide

En intervjuguide er en oversikt over temaer intervjueren skal innom i løpet intervjuet (Jacobsen 2015). Når jeg skulle gjennomføre intervju med informantene var det viktig for meg at spørsmålene skulle vært relevant for problemstillingen og teorien som jeg har brukt i min oppgave. Jeg har valgt en strukturert intervjuguide (*Se vedlegg 2*). Alle informanter fikk utlevert samme intervjuguide, slik at jeg kunne sammenligne svarene informantene ga meg. Likevel bevegde samtalen seg ofte dit dette falt seg naturlig. Resultatet var at jeg fikk informasjonen om de temaene som var fastlagt på forhånd, og en del innspill på nye temaer som viste seg å være viktig og relevant til oppgaven min (Thagaard 2009). Intervjuguidene er bygget opp etter hovedtemaer i problemstillingen, og etter strukturen i teoridelen om implementering, utvikling og tilpasning av BMS-modellen, arbeidet med målekart og måleindikatorer, erfaringene knyttet til disse prosessene. På slutten av intervjuet kom jeg

tilbake til forskningsspørsmål i problemstillingen og spurte om det var noe mer de ønsket å ta opp som kunne være relevant for oppgaven.

### **5.3 Evaluering av metode**

En undersøkelse skal være en metode til å samle inn empiri. Uansett hva slags empiri det dreier seg om, bør den tilfredsstillende to krav: reliabilitet og validitet (Jacobsen 2015). Jeg har tatt hensyn til reliabilitet og validitet i hele prosessen fra utforming av intervjuguide til datainnsamling og tolkning av data, slik at jeg kunne sikre en troverdig undersøkelse (Ibid.).

Jeg vil også redegjøre for begrepene Validitet og Reliabilitet fra metodelæren for å underbygge forskningsspørsmål to i min problemstilling.

#### **5.3.1 Reliabilitet**

Med reliabilitet *«mener vi at undersøkelsen må være å stole på»* (Jacobsen 2015:17).

Reliabilitet er ensbetydende med pålitelighet. For å sikre pålitelighet og troverdighet i alle fasene i forskningsprosessen har jeg tatt lydopptak av alle intervjuene og transkribert disse slik at andre kan se hva er gjort og replisere dette. Dette er viktig for å vise at jeg har fulgt riktige prosedyrer, og hvorvidt jeg har gjort riktige vurderinger. Jacobsen sier at det ikke finnes en perfekt forskningsprosess. Alle slike prosesser er beheftet med feil, svakheter og manglende presisjoner. Reliabiliteten kan styrkes dersom man bruker flere forskningsmetoder (kvalitative og kvantitative). Reliabiliteten i min studie kan bli svekket, da jeg brukte kun den kvalitative metoden. For å sikre reliabilitet i forbindelse med intervjuene har jeg gjennomført intervju med ti informanter fra tre forskjellige nivå i kommunen. Reliabiliteten i studien min kan likevel bli svekket, av at jeg ikke fikk intervjuet ansatte fra tjenestenivå i kommunen.

Det faktum at jeg ikke har god praktisk erfaring i prosessen rundt innføringen av BMS medfører at jeg ikke hadde subjektive forventninger til funn. Det kan imidlertid ikke utelukkes at jeg kunne stille flere relevante spørsmål, dersom jeg hadde hatt mer praktisk erfaring med konseptet. Jeg ønsket ikke å påvirke informantene sine svar og forsøkte å sikre dette ved å bevisst unngå å stille spørsmål som kunne lede til et bestemt svar.

Reliabilitet til en studie vil styrkes dersom det er flere forskere som deltar i prosessen (Jacobsen 2015). Det er vanskelig å si noe om de eventuelle intervjueneffektene i min undersøkelse eller utføre en kritisk evaluering av fremgangsmåten i studien, da jeg var alene i prosjektet. Intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassene til respondentene for å unngå eventuelle endringer i deres normale atferd. Temaet til undersøkelsen var annonsert og avklart

på forhånd, så heller ikke dette var med på å redusere påliteligheten til resultatene. Jeg har ingen nære relasjoner til informantene eller deres virksomhet.

### 5.3.2 Validitet

Validitet er et viktig begrep i både kvalitative og kvantitative undersøkelser. Ifølge Jacobsen (2015) betyr validitet i en praktisk tilnærming hvorvidt det er samsvar mellom virkeligheten og forskernes beskrivelse av denne virkeligheten. Det er et viktig spørsmål som jeg stiller til meg selv i forbindelse med validitet i min studie: Vil imperiene i studien gi svar på problemstillingen i oppgaven?

Høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet. Dersom svarene er pålitelige og treffer godt, vil gyldigheten være høy og (Fuglseth og Skogen 2006).

Intern validitet betyr i praksis at man kan argumentere for at en beskrivelse er riktig, hvis andre er enige i beskrivelsen. Jo flere som er enige i beskrivelsen, desto større sannsynlighet er det for at den er riktig (Jacobsen 2015). For å sikre intern gyldighet har jeg valgt flere informanter som var med i fra starten av implementeringsprosessen. Ni av ti informantene bruker BMS-verktøyet i sitt daglige arbeid. Utvalget jeg valgte trenger likevel ikke nødvendigvis ha den samme oppfattelsen som et annet utvalg ville hatt, og må derfor tolkes med forsiktighet. For å sikre validitet i resultatene, var intervjuguiden utarbeidet med bakgrunn i oppgavens problemstilling.

For å sikre dekning i empirien for konklusjonene som jeg trekker, var jeg nøye med å stille tydelige spørsmål for å få klare svar fra informantene. I tillegg fikk alle informantene utlevert kopi av intervjuguide for å ha mulighet til å både høre og lese spørsmålene selv. Mulige misforståelser ble oppklart under intervjuene, samtidig som resultatene fra intervjuene ble kvalitetssikret gjennom at informantene fikk tilbud om å lese gjennom transkribert intervju for å kunne forsikre seg mot eventuelle misforståelser.

Den eksterne gyldigheten «*sier noe om i hvilken grad et funn kan generaliseres til å gjelde også i andre sammenhenger*» (Jacobsen 2015:17). Det er vanskelig å generalisere resultatene i min studie til andre kommuner på grunn av at utvalget er lite og representerer en liten gruppe personers meninger. Harstad kommune kan neppe sies å være representativ for alle kommunene i Norge som bruker BMS som sitt styringsverktøy. Ulikhetene i organisasjonsstruktur og kultur, demografi og ulike erfaringer med BMS kan føre at funnene blir annerledes i en annen kommune. Studien har ikke til hensikt å oppnå statistisk generalisering, heller gi et innblikk i hva som har skjedd med en idé i løpet av en implementerings- og

oversettelsesprosess som foregikk akkurat i denne case-kommunen, og dermed bidra til å styrke eller svekke eksisterende teorier - analytisk generalisering. (Yin 2009).

### **5.3.3 Analyse av data**

Etter at alle intervju var gjennomført og transkribert, ble resultatene sortert og analysert. Dette gav meg en bedre oversikt over all data innhentet fra informantene. Videre ble data systematisert og kategorisert i henhold til de to hypotesene i oppgaven. Funnene er presentert og analysert i oppgavens kapittel om empiri og analyse.

Dersom flere respondenter uttalte seg likt om samme emnet har jeg kun brukt sitatene som inneholdt flere ulike meninger. Det er ikke alle informantene som har uttalt seg om hvert emne i undersøkelsen, derfor vil det mangle sitater til noen av informantene i de ulike delene i «Empiri og analyse» kapitlet.

### **5.3.4 Etikk**

*«Etiske dilemma i forholdet mellom forsker og undersøkt kan oppstå i flere sammenhenger»* (Jacobsen 2015:45). Forskeren har plikt til å tenke nøye gjennom hvordan forskningen kan påvirke de som blir undersøkt, hvordan forskning vil oppfattes og bli brukt. Derfor har jeg gjort informantene kjent med formålet med undersøkelsen, hovedtrekkene i prosjektet og deres rettigheter. Jeg var nøye med å holde informantene anonyme, datamaterialet er kodet slik at utestående ikke har mulighet til å finne ut hvem jeg har intervjuet. Alle opptak er slettet etter transkribering.

Studien ble meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) (Se *Vedlegg 3*). Denne søknaden ble godkjent før jeg startet intervjuprosessen.

## 6 Resultater og analyse

I dette kapitlet blir studiens empiriske funn presentert og analysert. Resultatene fra intervjuene er strukturert etter temaer i intervjuguiden og i forhold til hypotesene i oppgaven. Informantene vil videre får forkortelsen R1-R10. Jeg vil diskutere mine funn mot teorien som er lagt til grunn for å gi svar på to forskningsspørsmål i oppgavens problemstilling.

### 6.1 Implementering og tilpasning av BMS-modellen i den lokale konteksten

#### 6.1.1 To-nivåmodell

Overgang i 2002 til en modell med færre ledernivå hadde som mål å frigjøre menneskelige og organisatoriske ressurser. Resultatansvar og operativ myndighet ble desentralisert nedover og utover i organisasjonen, resultatenehetene fikk større ansvarlighet og større operativ frihet til å fatte selvstendige beslutninger når det gjelder ressursdisponering, daglig drift, valg av virkemidler innen fastsatte økonomiske rammer (Torsteinsen 2012).

Åtte av de ti informantene var med i omstillingsprosessen helt fra starten. Alle åtte var enige i at Harstad kommune har fått kortere vei til rådmannsnivå og en mindre byråkratisk og hierarkisk organisasjonsstruktur. Funnene viser at enhetene har fått større medbestemmelse, handlefrihet, økt styringsfrihet overfor budsjettet, midlene og ressursene. Dette ser ut til å ha ført til mer eksperimentering og raskere læring blant enhetsledere. Enhetsledere fikk mulighet til å velge fokusområder iht. enhetenes egne behov. Dette vil jeg illustrere med uttalelsen fra to av informantene på enhetsledernivå fra både skole- og helsesektoren:

*BMS implementering ble en brå overgang fra 3-nivå til 2-nivå kommune. Det førte til litt mer større medbestemmelser på ansattnivå.. i skoleverket er det stor handlefrihet ... -R9*

*... enheter som hadde overskudd på budsjettet, i regnskapet, kunne beholde en del av overskuddet året etter. Det var et sterkt insentiv -R8*

Modellen med mange resultatenheter i kommunen ser ut til å ha skapt problemer når det gjelder samarbeid og samordning: «... styring var overlatt til hver enkel enhet, og jeg tror ikke at enhetene var nok skolert til å ivareta samarbeidet mellom enhetsledere» - R9

Flere av informantene på enhetsledernivå har gitt uttrykk for at enhetene i starten ble styrt på forskjellige måter slik at det ble svikt i samarbeidet mellom enhetene, og utviklinga gikk i «ulike retninger»: «Ulempen er at vi fikk et sprik mellom skolene, og vi så behovet for at noen kunne koordinere» - R8

Samtidig ble det gitt uttrykk for at enhetsledere har fått flere administrative oppgaver og mindre tid til det faglige arbeidet. Ifølge representanten for de ansatte i skolesektoren: *«... enhetsledere er mye mer borte fra enhetene. Økonomi og personalansvaret er mye mer forsterket i enhetsleder-rollen ... har mindre tid til personal og pedagogisk ledelse» -R10* Samtidig sier Torsteinsen (2012) at større frihet hos enhetene på den ene side ses som uttrykk for tillit, på den andre siden skaper dette behov for økt kontroll.

Ut ifra ovennevnte kan man si at motivet for å innføre to-nivå modell i Harstad kommunene blant annet var et ønske om en mindre byråkratisk og hierarkisk organisasjonsstruktur, større styringsfrihet i resultatene, flytting av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Mine observasjoner og tolkning av funnene viser på den ene siden at Harstad kommune har oppnådd ønskede resultater ved å innføre to-nivå modell, men på den andre siden viser funnene at kommunen hadde behov for et resultat- og styringssystem for en bedre kontroll og koordinering mellom enhetene. Implementering av BMS-modellen i kommunen kan synes å fungere som en erstatning for ledernivået som ble borte, kunne gi organisasjonen «et felles språk» og være nyttig for rådmannen og ledelsen når det gjelder kontroll og koordinering.

Reformidéer er ikke nødvendigvis komplette og konsistente. Med tiden vil reformidéen utvikle seg slik at noe blir lagt til eller noe trekkes fra. I senere tid har Harstad kommune fått et ekstra ledd som man kan kalle stab- og støtteenhet med stabssjef, skolesjef og kommunalsjef med ansvaret for helse og omsorg. Funnene viser at Harstad kommunen ikke lengre har to-nivå modell, men i alle fall 2,5-nivå modell pr i dag. De fleste informantene var enige i at det finnes et gap mellom begrepet to-nivå modell og dagens realitet:

*Etter 2002 har organisasjonsformen utviklet seg. Hvis du spør rådmannen i dag vil du få til svar at vi ikke har to-nivå modell lenger. Fordi vi har gjort modifikasjoner underveis -R2*

*I 2002 var vi to-nivå kommune, men pr i dag er vi ikke to-nivå kommune lenger, vi liker å si det, men vi er ikke lenger det. Nå er vi 2,5-nivå kommune ... -R7*

Omstillingsprosessen har berørt alle ledernivå i begge sektorer, men det er toppledelsen som ser ut til å ha størst nytte av en flatere organisasjonsstruktur. Ansatte «på golvet» har ikke merket store endringer i sin hverdag:

*... ansatte har ikke tatt noen stilling til dette ... de er selvfølgelig toppstyrte ... ansatte får beskjed hva de må gjøre og forholde seg til det som allerede er bestemt. Da blir det sånn «ja vel ja vel ... okay ... hva kommer nå?» og så ... man er på en måte vant til en kontinuerlig omstilling»-R10*



Ut fra Røvik (2007) sin translasjonsteori kan det å innføre BMS-konseptet samtidig som kommunen har gått over til en to-nivå modell betraktes som et ledd i en adderingsrekke fra Harstad kommunens side.

Selve overgangen til to-nivå modell kan også betraktes som addering og fratrekking med begrunnelsen i Torsteinsens (2006) studie av «*implementering av såkalte resultatenhetsmodellen i et utvalg i norske kommuner*» (Røvik 2007:313).

### **6.1.2 Integrering av BMS i eksisterende styringssystem**

Implementering av BMS i Harstad kommune og overgangen til to-nivå modellen ble startet som to parallelle prosesser. Prosjektet med implementering av BMS-modellen ble gjennomført i første omgang i to enheter og etter hvert etablert i hele organisasjonen. Gjerde (2012) sier at BMS ikke skal være en erstatning for, eller komme i tillegg til det man allerede har i kommunen, men integreres med disse i et helhetlig system. Dette fremkommer også av funnene fra undersøkelsen.

De fleste informantene har gitt uttrykk for at BMS er godt integrert i de andre styringsdokumentene i kommunen; verktøyet er koblet til pågående og planlagte prosesser, og det gir føringer for strategier og de enkelte års prioriteringer:

*«BMS er en del av Virksomhetsplanen (VHP) ... så lager vi en VHP en gang i året ... Også styringssystemet legges inn i VHP. Her ligger også måleindikatorer som er på overordnet nivå og på sektornivå, både i felles målepunkter og de punktene som er spesifikk for hver sektor. Årsrapport er basert på VHP, hvor vi kan svare på hva vi hadde gjort, hvilke resultater vi har oppnådd og hva vi skal gjøre i fremtiden ...» -R2*

Meningene om at BMS har blitt en del av Harstad kommune sitt styringssystem viser seg å være delvis ulike. De fleste informantene fra topp- og enhetsledernivå sa at i starten var det vanskelig å se sammenhengen mellom det eksisterende styringssystem og BMS. Mange sleit med å forstå både innholdet og måten å bruke det nye verktøyet på. Funnene viser at arbeidet med å tilpasse BMS-modellen til kommunens egne behov, har bidratt å se de manglende sammenhengene, den røde tråden som går gjennom hele systemet:

*... det har tatt meg litt tid å se helheten, å se at virksomhetsplan, årsrapport - de ulike delene henger sammen og det tror jeg mange sliter med der ute. Å se den røde tråden i dette ... men det har fungert, men har tatt tid ... -R3*

*BMS kom nok inn litt sideveis og til en viss grad ikke erstattet det vi gjorde men opplevdes som et tillegg ... -R5*

Ansattes representant fra skolesektoren forteller at ansatte visste lite eller ingenting om BMS generelt eller måleindikatorer. Det de ble kjent med kan illustreres med følgende sitat:

*«Måleindikatorer styrer på en måte hele sektoren, hva er mål for sektoren og at ansatte skal utøve dette ...»-R10.*

Dette tyder på at selv 17 år etter at BMS-modellen var innført, ser det ikke ut at ansatte på golvet har *«en bevissthet om BMS og hva det er i forhold til andre systemer»-R8.*

Når det gjelder BMS og økt fokus på kommunen sine verdier, har flere informanter gitt uttrykk for at kommunen sine verdier er integrert i målekortet og at disse to begrepene henger i hop:

*«... verdiene er integrert i målekortet til kommunen. Dette med respekt og ansvar det gjennomstyrer hele målekortet vårt så du kan ikke komme unna å ha fokus på det» -R9*

Opplevelsen av integreringen av BMS i eksisterende styringssystem i kommunen og forståelsen av systemet ser ut å være forskjellig, og avhenger av hvor ansatte befant seg i organisasjonen. Flere har gitt uttrykk for at det var en grei prosess i forhold til å se mål, men det var for mye tall, og det var vanskelig å se sammenhengen mellom mål og resultater.

Ut fra oversettelsesteorien (Røvik 2007) kan integrering av BMS i eksisterende styringssystem ses som addering og fratrekking. Det er større behov for lokal tilpasning og justering av den opprinnelige BMS-modellen, da flere prosedyrer både i skole- og omsorgssektoren er forankret i lov og forskrifter. BMS-modellen ble justert og tilpasset til eksisterende styringssystem på den måten som det også syntes å fungere best i overgangsfasen fra tre- til to-nivå modell.

### **6.1.3 Opplæring**

Ifølge Røvik (2007:313) er oppskriften på en god implementering blant annet at *«...de ansatte må bli informert og få opplæring i den grad det er nødvendig for at de skal utføre de nødvendige oppgavene på riktig måte ...».* Utvikling og etablering av BMS i kommunen var en ressurs- og kompetansekrevede prosess. En opplæring i etableringsfasen, kan ses på som en oversetting hvor oversettingsarenaen har vært bruk av ekstern kompetanse, ifølge informant R1.

Informantene fra topp- og enhetsledernivå har delte meninger når det gjelder opplæring i bruken av systemet som var gitt i starten av prosessen:

*«... få en opplæring i det føler jeg manglet, da ville du fått en helt annen forståelse, nå måtte du bare forstå det på egen hånd som leder» -R3*

*«... I starten var det jo det. Vi fikk veiledning. Når det ble innført var det veldig grundig på alle måter ...» -R5*

Jeg tolker dette slik at de enhetsledere som var direkte involvert i Pilot-prosjektet har betraktelig bedre inntrykk av prosessen og opplæringen som ble gitt, enn enhetsledere som på en måte var på siden av prosjektet. Manglende opplæring kan også ses på som en svakhet ved oversettelsen.

Det er tydelig at behovet for opplæring i bruk av BMS-verktøyet, og spesielt arbeidet med målekart og måleindikatorer varierer en del. Flere av enhetslederne som jobber kontinuerlig med utvikling av måleindikatorer sa at:

*«... det var nok for meg i forhold til at vi skulle gå inn i et mer proaktivt styringssystem hvor vi ser på mål» -R4*

*«jeg har aldri savnet det, men igjen opplever jeg at vi har mulighet til å være med på å utvikle systemet ...»-R9*

Flere av informantene har likevel gitt uttrykk for at nødvendig opplæring mangler for nyansatte ledere og mellomledere, som skal kommunisere og operasjonalisere verktøyet til sine ansatte i den utstrekning de har behovet for. Dette vil jeg illustrere med følgende sitater:

*«...det er viktig med opplæring ... hvordan vi skal prøve å skru ned detaljene slik at de ansatte skjønner det ... -R3*

Dette tyder på at det viktig for informantene på leder og enhetsledernivå med opplæring i forhold til utvikling og justering av mål og måleindikatorer slik at de klarer å reflektere hvor gode de er, at de klarer å måle rett og kanskje fokusere annerledes enn de har gjort tidligere. Representanten for de ansatte mente derimot at det ikke er noe behov for opplæring av ansatte, da de ikke involvert i utarbeidelsen av mål og måleindikatorer. Implementering av BMS i kommunen sett fra Røviks (2007) fire grunnleggende perspektiver kan fort ses som en frastøting dersom intensjonen og innholdet ikke forstås av ansatte.

Mine resultater viser at behovet for opplæring er til stede pr i dag, og ansatte har mer nytte av systemet dersom de har forståelse for verktøyet. Det kan også tyde på at nye medlemmer blant aktørene (i denne tilfelle nyansatte topp- og enhetsledere i kommunen) mangler kunnskap om selve ideen, en av de egenskapene som Røvik har identifisert hos gode oversettere.

#### **6.1.4 Involvering**

Implementeringsprosessers betydning vil blant annet avhengig av graden av organisasjonsmedlemmenes involvering i organisasjonskonseptets prosesser (Røvik 2014).

Alle informantene ble spurt om i hvilken grad ansatte på ulike nivå var og er involvert i forskjellige faser av prosessen. Resultatene viser at deltagelsen og involvering av ledere og ansatte var forskjellig i de ulike fasene. I starten av prosjektet var både ledere og ansatte i de to pilotenhetene (en skole og en barnehage) tett på utviklingen av BMS-modellen:

*«... da det ble innført, så var lærere og brukere også involvert. Da brukte vi mye tid på å implementere det. Så alle var med ...» -R6*

Funnene viser at informantene fra topp- og enhetsledernivå i begge sektorer hele tiden var med på både utvikling og tilpasning av BMS-modellen: «... ledelsen var med hele veien ...» -R7.

Derimot viser det seg at verken ansatte eller brukere ble med videre i utviklingsprosessen: «... mine folk er spørrende til implementeringsprosessen ...om hvor vidt tjenestene der ute ble tilstrekkelig involvert i implementeringa» -R2.

Det er delte meninger blant informantene når det gjelder engasjement fra ansatte sin side i utforming av målekortet og utarbeidelse av måleindikatorer. Seks av de ti informantene mente at forståelsen om målekort og måleindikatorer har direkte sammenheng med hvor sterkt ansatte er involvert i prosessen: «... måten man utarbeider måleindikatorer og lager målekort på, og at de ansatte ikke er med. Så det er ikke nyttig for dem på denne måten. Det er bare det de må forholde seg til ...» -R10. Tre av enhetsledere mente at arbeidet med utvikling av mål og måleindikatorer er en lederoppgave:

*Måleindikatorer og innholdet i målekortet er en ledersak i mye større grad, det er ledere som jobber med det ... ikke ansatte -R1*

*Har ansatte påvirkning på utvikling av måleparametere - det har de jo ikke ... Det er jo en lederoppgave tenker jeg -R8.*

Røvik (1998) benevner aktørene som translatører som, i kraft av sine posisjoner og stillinger, innehar translasjonskompetanse. Ut fra det kan man anta at oversettelse er en aktivitet forbeholdt ledere, rådgivere, eksterne konsulenter og lignende (Nilsen 2007). I sin senere bok (2007:296) skriver Røvik at «*mye tyder på at oversettelseskjeden...ikke bare løper fra toppen og nedover*», men kommer «nedenfra» og. Mine funn under finner støtte i Røvik sin teori og tyder på at i en tilpasningsprosess av BMS har oversettelsen skjedd på ulike nivå i organisasjonen.

Flere av informantene fra de tre tjenesteområdene har gitt uttrykk for at rammene for BMS-systemet bør etableres av ledelsen, mens forslag til innholdet i målekortet og utforming av måleindikatorer bør komme fra de som leverer tjenester. Ute i resultatene er det ofte enkelt å definere brukere, noe som er viktig for å kunne levere gode tjenester til dem.

*«...om man skal endre målene i BMS må vi også være i dialog med de som jobber på bakken for å høre om dette er rette målet for å jobbe mot i forhold til de utfordringene vi ser ...» -R3.*

Ut fra oversettelsesteorien kan etablering av BMS-modellen ved å involvere ansatte fra tjenestenivå i starten av Pilot-prosjektet (å starte prosessen nedenfra), en prosess som ikke var helt iht. læreboka (KRD 2002), betraktes som en moderat omvandling av den opprinnelige ideen. Denne prosessen viste seg å være effektiv for å få til vellykket implementering av BMS-modellen i Harstad kommune.

Bred involvering av og medvirkning fra ansatte og brukere i starten av prosessen satte tydelig preg på elementene fra den opprinnelige BMS-modellen (disse ble mer fokusert mot det brukere var opptatt av). Ut fra translasjonsteorien synes involvering av ansatte og brukere i starten av Pilot-prosjektet å ha bidratt til addering, og i en senere fase til fratrekking. I denne sammenhengen kan man reise spørsmål om at denne type oversettelsen kan kalles for en skandinavisk variant av BMS, da det ikke er gitt at denne prosessen kunne vært mulig f.eks. i USA eller andre europeiske land.

Til tider har ledelsen gjort endringer slik at ansatte blir lite involvert i utviklingsprosessen. Mine funn tyder på at innflytelsen fra ansatte kunne bidra til bedre tilpasning av BMS-modellen til de ulike tjenestoområder i senere tid og.

### **6.1.5 Operasjonalisering, kommunisering og forankring av BMS**

For å sette fokus på en riktig måte, å kjenne seg igjen i målene, å bygge kultur og motivasjon for BMS, bør det etableres en felles forståelse for hva BMS-verktøyet er, og hva hensikten med BMS er (KRD 2002). Ifølge informantene jobber både toppledelsen og enhetsledere med å etablere en felles forståelse av verktøyet på alle nivå i organisasjonen:

*Det Harstad kommune jobbet med de senere årene er å etablere verktøy og systemet som oversetter dette som ligger i målekortene til de enkelte enhetene i virksomheten. Da snakker vi om noe som heter «Lærings- eller Forbedringstavla» som henger ute på enhetene. Når ledere og ansatte ute på enhetene har jevnlig tavlemøter, hvor de setter opp målsetningene og de måleindikatorne som ligger her -R1.*

Samtlige ga uttrykk for at operasjonalisering og kommunisering av BMS-verktøyet er meget viktig, men flere mente at det likevel kan bli for mye informasjon.

Driftsplanen som lages av enhetsledere i hver resultatenheter på slutten av året, beskrives av flere informanter som et godt verktøy for avdelingsleder for å operasjonalisere mål og måleindikatorer til sine ansatte: *«Det som står i forventninger i Driftsplanen, oversetter vi til vår virksomhet ...» -R2*

Enhetslederen fra skolesektoren sier at ledelsen fremdeles er på jakt etter den rette metodikken for å operasjonalisere målene til tiltak og kommunisere disse til sine ansatte: «... tror at vi er for dårlige til å operasjonalisere målene til tiltak ... har vi rett metodikk?» -R9. Ansattes representant er uenig i at BMS-verktøyet kommuniseres godt nok til ansatte: «jeg trur at man kommuniserer ikke så mye til ansatte ... det viktigste er det den daglige jobbinga» -R10.

Mine funn tyder på at operasjonalisering og kommunisering av BMS-verktøyet er en viktig oppgave for både toppledelsen og enhetslederne i begge sektorer, slik at verktøyet ikke skal føles symbolsk, men «som en rød tråd mellom det som finnes på papir og hva som finnes i virksomhetene»-R2. Men jeg oppfatter likevel at operasjonalisering og kommunisering av mål og måleindikatorer er bedre i skolesektoren og voksenopplæring enn i helsesektoren. Dette kunne forklares med at utdanningsnivå og krav til høyere utdanning kan være høyere i skoleverket enn i helsetjenesten. Men det kan også tyde på at ledelsen som har oversetterrolle, mangler en av de egenskapene som Røvik (2007) har identifisert hos gode oversettere. Ut fra oversettelsesteorien kan man si at ideen må toles og oversettes til den organisasjonen ideen skal innføres til før den resulterer i praksis (Ibid.). Manglende operasjonalisering og kommunikasjon av BMS-konseptet vil sannsynligvis føre til BMS ikke blir nedfelt i det daglige arbeidet hos ansatte og dermed ikke får styrende virkning på kommunens kjerneaktiviteter. Nilsen (2007) skriver at BMS-konseptet ikke nødvendigvis bare handler om prat, men den krever mye prat.

For å få de ønskede endringer er det viktig at innføring av et nytt styringssystem får en bred forankring både blant ledere og ansatte (Hoff og Holving 2002). Det må være balanse mellom eierforhold, forankring og fremdrift. Mine funn tyder på at det er en variasjon når det gjelder forankring av verktøyet hos ansatte på ulike nivå i organisasjonen. BMS-verktøyet er godt forankret hos toppledelsen, mens det er noe variasjon blant enhetslederne. God forankring og større eierskap ser ut til å ha ført til bedre fokus på praksisen, opplevelsen av målene og konkrete tiltak få å nå målene. Flere informanter uttalte seg slik:

*Vi som jobber bevisst med å utforme måleindikatorer, vi føler jo et mye større eierskap til det -R8*

*... jeg bra sikker på at ansatte føler eierskap til verktøyet ... skolen skal ha stor innflytelse på hvilke måleindikatorer, kritiske suksessfaktorer, mål de har. De må eie dette. ... i hvert fall på leder nivå. Ute i org er det varierende ... i forhold til ansatte, så varierer det veldig ...» -R1*

Samtidig viser funnene at forankringen er veldig svak når vi kommer til ansatte nede i systemet. Ansattes representant sier at:

*«Ansatte har ikke eierskap til BMS, fordi de ikke er med på utarbeidelse av verken Måleindikatorer eller andre ting» -R10.*

Det er tydelig for meg at eierskap til verktøyet i Harstad kommune henger tett sammen med forståelse av hensikten med systemet, og innflytelse på justering og bruk av systemet. Dette var både ledere og ansattes representant enige i:

*Tror ikke at ansatte der nede tenker over at de jobber etter et målekort, måleindikatorer-R3*

*Ansatte har ikke eierskap til BMS, fordi de ikke er med på utarbeidelse av verken Måleindikatorer eller andre ting -R10.*

Kommuner er politisk styrte organisasjoner og at kommunestyret har ansvaret for overordnet styring av organisasjonen, og hvor kommunestyret skal bruke tiden på strategiske spørsmål (budsjett, planer, målstyring). Mine funn tyder på at god rapportering til politikerne antas å være viktig for styringen i kommunen. Politikere bruker Virksomhetsplanen for å oppdatere seg om hvilken status det er i virksomhetene, og om fjorårets mål ble nådd i hver av disse. Men det er tvilsomt at politikere i Harstad kommune føler eierskap til BMS. Politikerne har for det første ikke har fått en nødvendig opplæring, for det andre har de en liten rolle ved formuleringen av målene:

*... for politikere blir det bare tall og det er vanskelig for dem å lese disse tallene ...  
... skal vi ha gode politikere, må vi gjøre dem gode. Hvis vi ikke gjør dem god, vet de ikke hva de skal være god på ...de jobber ikke med dette ... -R7*

Kommunen er opptatt av at BMS-verktøyet blir godt forankret blant ansatte. Men kommunen har i senere tid ikke hatt samme type involvering av f.eks. ansatte fra tjenestenivå i selve utvikling av målekart og måleindikatorer. Medarbeidernes lokalkunnskap er en viktig faktor i forhold til å utarbeide måleindikatorer som fungerer operativt. Manglende involvering av medarbeidere i kommunen har nok hatt en negativ effekt i forhold til følelsen av medbestemmelse og følelsen av å være involvert, noe som kunne bidra til å skape eierskap til og forankring av modellen. Men jo høyere i organisasjonen man befinner seg, jo sterkere er eierskapet.

#### **6.1.5.1 Målekart og måleindikatorer**

Flere elementer i målekartet var uoversiktlige, antall mål, kritiske suksessfaktorer og måleindikatorer var for stort. Det opprinnelige tjenestemålekartet hadde et mer byråkratisk

språk som var vanskeligere å omformulere lengre ned. Mange elementer i målekartet ble opplevd som ikke nyttige i seg selv. Harstad kommune er en organisasjon med flere ulike fagområder, hvor hver tjenestesektor skal ha sitt eget målekart. Derfor må disse på en måte spisse seg. Informanten fra helsesektoren sier:

*«På mitt målekart er det absolutt nødvendig å gjøre en korrigerings og det tenker jeg er en prosess vi skal starte med slik at vårt målekart for 2019 vil ikke se likt ut for 2020»-R3*

Informanten fra skolesektoren sier:

*... flere som opplevde at tidligere målekartet ikke var spesielt bra– og når vi en gang har dette systemet, så må vi prøve å få det så hensiktsmessig som mulig» -R5*

Funnet viser at det er viktig for samtlige at elementene i målekartet skal være mer spesifikke og faglig orientert, og at målekartet kan brukes mer som et arbeidsverktøy. Flere informanter fra begge sektorer sier at det bør plukkes ut maks tre-fire områder, som virksomhetene skal ha fokus på i det gjeldende året. Informantene sier at målekartet utarbeides i dialog mellom toppledere og enhetsledere. Felles drøfting av forhold som er avgjørende for den enkelte virksomhet er nødvendig «for å legge en kurs, og se etterpå om de er på den rette kursen eller ikke». Enhetslederen fra skolesektoren sier:

*... skolesektoren har definert sine mål ... så ble det revidert ... det er gjort kanskje tre ganger, vi har jobbet med å få målene for vår sektor så relevante som mulig ... for hver revisjon er det nok blitt bedre mål - R5*

Kommunen opplever flere utfordringer knyttet til valg av kvalitative måleindikatorer. I starten av prosjektet hadde både skolesektoren, helse og omsorg og voksenopplæring flere måleindikatorer som var vanskelig å bruke. Måleresultatene som ble hentet fra systemet klarte ikke å sette fokus på de definerte kvalitetsmål.

Funnene viser at kommunen har beholdt hovedtrekkene i modellen, og bruker fremdeles en del av måleindikatorer fra KOSTRA. Informanten fra skolesektoren sier:

*«Vi har endret på måleindikatorer i det siste året ... det finnes noen nasjonale måleindikatorer, men en del ut av disse er utfordrende å bruke hos oss ...»-R8*

Flere av informantene fortalte at det var for mange måleindikatorer på de tidligere målekartene. Flere opplevde at måleindikatorene var alt for generelle og skulle på en måte å favne alt. Enhetslederen fra skolesektoren sier blant annet dette:



*Vi har tatt ned antall måleindikatorer, de som ble igjen er spisset mer mot det vi driver med på. Noen ble tatt ut fordi de var helt uvesentlig, andre ble endret fordi man har en helt annen fokus på hva og hvordan vi skal måle og ... fordi de ikke passer inn i driften man har ... -R7*

Gjerde (2012) sier at en måleindikator defineres som et resultat som faktisk lar seg måle. Med utgangspunkt i måleindikatorer skal det defineres hva som er et ønsket eller akseptabelt resultat. Seks av informantene som var med fra starten av prosjektet, sier at flere stilte spørsmål om hva de egentlig rapporterer på, og om måleindikatorene i det hele tatt passer til det de jobber med. Det kan synes at det var utfordrende for kommunen å bruke den generiske BMS-modellen med alt for mange mål, og måleindikatorene som var lite fagspesifikke og ikke klarte å oppfylle kravene til validitet og reliabilitet. Enhetslederen fra skolesektoren sier blant annet dette:

*...vi må tenke sammen om er det noen måleindikatorer som vi mangler for å overvåke vårt eget system? -R5*

Funnene viser at måleindikatorene i flere sektorer i kommunen har blitt revidert minst tre ganger siden år 2002: «*hvis målene og måleindikatorene er ikke gode nok, så kan vi evaluere dem og finne noe nytt ... og at det er hensikt med det å forbedre tjenester*»-R4

Dette kan også illustrere med sitat til enhetslederen fra skolesektoren:

*Jeg ser ting annerledes i 2019 enn jeg så det i 2002. Bakgrunnen for det er det som skjer i samfunnet, f.eks. det som skjer i skole: i 2005 fikk vi ny læreplan, vi fikk Kunnskapsløftet, det ble en helt annen måte å jobbe med undervisning på ... Nå er det kompetansemålene i skolen som skal styre aktivitetene ...vi ser ting annerledes nå enn før og da må du gjøre justeringer i forhold til måleindikatorer ...*

Hoff (2016) og flere andre forfattere beskriver behov for oppdatering av måleindikatorer i forhold til endringene i omgivelsene, nye prioriterings- og satsningsområder. Funnene mine viser at alle informantene opplever det som viktig å ha fokus på at måleindikatorene skal passe i driften de har, at disse skal være tilpasset til endringene både i omgivelsene og i regelverket, at måleindikatorene skal gi virksomheten de rette styringssignalene og at man skal enkelt stole på de resultatene de henter fra deres system. Samtidig har to av informantene gitt uttrykk for at noen av måleindikatorer, som for eksempel sykefravær, bør være varige over tid slik at virksomheten kan følge utviklingen fra år til år.

Funn fra studien bekrefter at både mål og måleindikatorer har blitt tydelige og bedre tilpasset til ulike tjenestoområder i de siste årene. I lys av translasjonsteori kan justering og tilpasning

av måleindikatorer betraktes som både addering og fratrekking, da nye indikatorer legges til og gamle trekkes fra slik at disse blir gjort tydelige og eksplisitte, og lettere å sette inn i den lokale konteksten. Involvering av mellomledere i utviklingsarbeidet med måleindikatorer førte til at modellen ble bedre tilpasset den konteksten hvert tjenesteområde har og kan brukes per i dag som et arbeidsverktøy. Samtidig gir funnene uttrykk for at det er utfordrende å måle den faktiske tjenestekvalitet. Mine funn kan knyttes til forbedringsbehov.

### **6.1.5.2 Målemetode og resultatrapportering**

Innsamling og behandling av målinger viser seg å være utfordrende for samtlige.

Tjenesteområdene i min studie bruker ikke-finansielle måleindikatorer, noe som innebærer at virksomhetene må hente måletall både fra internt og eksternt hold. Perioden for innhenting av data varierer og. I Harstad kommune hentes måleresultatene både ved hjelp av datasystemet og ved manuelle tellinger.

For at kravene til reliabilitet og validitet av måleresultatene skal være fullt ivaretatt, må det også stilles krav til målemetodene. Flere av informantene sier at valg av måleindikatorer er viktig for å forstå hva man egentlig måler, mens måten å registrere på er avgjørende for hvilket utfall det blir til slutt. Harstad kommune bruker blant annet avviksrapportering for å samle data inn i både skolesektoren, Voksenopplæringa og helse og omsorg. Tidligere hadde kommunen hatt egen måleindikator som handlet om å ha færre avvik. Funnt fra studien viser at å registrere flest mulig avvik er en viktig måte å lære å bruke systemet på og sette fokus på ting som trenger forbedring: *«Vi må ha mange avviksmeldinger så vi kan jobbe med bakgrunn for avviksmeldingene, sånn at vi har gjort de tiltakene som medfører»-R2*

Flere av informantene sier at noen av kvalitative indikatorer er utfordrende å bruke, da disse ikke klarer å gradere ulike hendelsene. Funnene viser at ansatte har vanskelig å forstå hva som skal registreres som et alvorlig avvik. Informanten fra toppledernivå i helse og omsorg sier: *«Å jobbe med forståelsen av hva vi skal måle, hva er feilmedisinering, hva er et alvorlig avvik, hva som skal registreres og ikke, krever mye kunnskap og fagforståelse»-R3*

Det skjer at ansatte lar være å registrere alvorlige avvik for å unngå eventuelle konsekvenser, samtidig som det registreres for mange avvik som ikke nødvendigvis kan betraktes som avvik. *«.. det kan være flere kilder til feilregistrering og det kan være av mange grunner ...er det et avvik eller er det ikke?»*. Dette kan være en indikasjon på at å sette resultatkrav til måleindikatorer kan legge til rette for juks med rapporteringer.

Bildet som kommer til slutt, kan være misvisende for de som leser rapportene uten å vite hva som ligger bak tallene. Dette problemet ser ut til å gjelde alle tre tjenesteområder i studien.

Informanten fra enhetsledernivå i skolesektoren sier:

*«Avvikssystemet i Harstad kommune fungerer dårlig synes jeg, fordi vi ikke er gode nok til å avviksregistrere ting ...»-R8.*

Dette gir uttrykk for at det finnes behov for å ha mer fokus på opplæring og på bakgrunn for verktøyet.

Funn fra studien viser at tross for flere svakheter med dagens avvikssystem i kommunen, setter bruk av måleindikatorer på forbedringstavla, spesielt i helse og omsorg, fokus på å være mer bevisst på å melde avvik, og på denne måten bruke BMS-verktøyet i sitt daglige arbeid.

Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«Hvis det plutselig blir stort fokus på avviksrapportering, hvis man sørger for at ansatte informeres om resultatene fra tavla, så går avvikene i været. Dersom avvikene ikke blir rapportert, vil resultatene bli feil ... da er måleindikatorene er unyttig»-R1*

Det kan være indikasjon på at helse og omsorg jobber mer aktivt med tilpasning av målemetodene til sitt tjenesteområde.

Brukerundersøkelser er hyppig brukt for å måle brukeropplevd kvalitet på de ulike tjenestene i kommunen. I både skolesektoren, Voksenopplæringa og helse og omsorg har det vært, og er fortsatt, skepsis blant ledere på alle nivå når det gjelder måten å gjennomføre undersøkelser, på frekvens, valg av måleindikatorer og publisering av resultatene. Funnene viser at brukere i skolesektoren ofte opplever disse undersøkelsene som forvirrende, og at elevene kan bli påvirket av hverandre. Dette indikerer på at i skolesektoren er det viktig å gjennomføre forberedende tiltak, og f.eks. å gjennomføre undersøkelsene i små grupper. I motsatt fall vil resultatene av undersøkelsen vise helt feil bilde av situasjonen til både skolen, foresatte og ikke minst politikere.

Brukerundersøkelsene gjennomføres med ulik frekvens i forskjellige sektorer i kommunen.

Funnene viser at noen undersøkelser gjennomføres en gang i året, noen ganger hvert fjerde år.

Informanten fra Voksenopplæring sier:

*Alle undersøkelser er en oppfattelse her og nå ... så det er klart at det er en ting som er veldig i fokus akkurat i denne perioden, vil du får svar på. En annen periode er det noe helt annet. Det påvirker veldig resultatene når tallene kommer fra brukerundersøkelsene gjennomført med fireårs mellomrom ...»-R6*

Det kan være indikasjon på at resultatene fra brukerundersøkelser i både skolesektoren, Voksenopplæringa og helse og omsorg ser ut til å ha mindre verdi på grunn frekvensen av undersøkelserne.

Informanten fra enhetsledernivå i helse og omsorg sier:

*Det er vanskelig å sjekke ut med en brukerundersøkelse ...vi for eksempel, hadde 16 dødsfall siden januar. Det sier av seg selv hvor syke er folk når de kommer til oss ... Og det er veldig vanskelig å måle opplevde kvaliteten som disse pasientene har hatt under opphold ... Men det vi kunne målt det er hvordan pårørende opplever oss, opplever kommunikasjon med oss- R4*

Sitatet uttrykker en viss frustrasjon over det som oppfattes som utfordrende å måle tjenestekvalitet.

Tross for at Harstad kommune jobber kontinuerlig med utvikling og tilpasning av målemetodene til ulike tjenesteområdene, indikerer funnene på at målemetodene og bruk av måleresultatene fungerer ikke slik at skolesektoren og helse og omsorg kan få optimal nytte av systemet per i dag.

Ut fra oversettelsesteorien kan tilpasningen av ulike målemetoder betraktes både som et ledd i addering og fratrekking for Harstad kommune. Veilederen (KRD 2002) har anbefalt bruk av IT-verktøy, KOSTRA-data, og spørre- og brukerundersøkelser for innhenting av data, men Harstad kommune måtte finne en del egne løsninger både pga. mangel på tilstrekkelige ressurser og en bedre tilpasning av målemetodene til hvert tjenesteområde.

### **6.1.6 Translasjon**

Flere studier har vist at mangel på tilpasning av en ny praksis til egen kontekst fører til at modellen kan blir for komplisert og lite nyttig. Modellen til Harstad kommune iht. Resultat og dialog (KRD 2002) er basert på tankegangen og prinsippene i den generiske BMS-modellen. Funnene viser at de fleste utfordringene var koblet til BMS-modellen i begge sektorer i startfasen. Modellen var altfor omfattende og har begrenset nytteverdi i den formen den tidligere hadde. Det var veldig viktig for alle informantene å forenkle modellen, og gjøre den meningsfull og brukbar. Både helse- og skolesektoren ønsket å beholde hovedstrukturen i modellen, men så behovet for å tilpasse den slik at elementene i modellen skulle passe bedre til egen drift. Respondenten fra toppledelsen sier:

*Den tidligere formen fungerte ikke så godt da ...vi holdet på med hovedtrekkene i dette systemet i alle de årene etterpå, men vi endret innholdet ... vi endret måleindikatorer, vi endret krav til måleindikatorer, vi endret suksessfaktorer og mål.*

*Eneste måleindikatorer vi ikke har gjort så mye med er indikatorer for sykefravær, fordi det var viktig hele tiden-R1*

Ifølge Røvik (2007:249) gjennomgår en ny praksis en translasjon når den settes i verk, og det som overføres til en organisasjon er «representasjoner og ideer...noe langt mer omfattende enn fysiske objekter». Alle informantene sier at en felles forståelse for faktorer som er helt spesifikke for kommuner og hvilke utfordringer hver enkel kommunal virksomhet står overfor var viktig i forbindelse med tilpasning av BMS-modellen. Det kan illustreres med følgende sitat:

*«Du må kjenne virksomhetene ... hvilke verktøy som skal brukes, hvilken mekanisme, arbeidsmiljø ... det øverste ledelsen må forstå hva det er vi gjør, hvordan vi jobber og hvordan man skal bruke verktøyet ...»-R2*

Translasjonsteorien legger stor vekt på oversettere og hvordan en ny praksis skal introduseres i en ny kontekst. I samsvar med Røviks translasjonsteori (2007) ga flere av informantene fra begge sektorer uttrykk for at oversettelsesprosessen og kompetansen til de som oversetter elementer av BMS-modellen er de to avgjørende forutsetningene for at BMS-verktøyet skal fungere bedre i praksis.

*Da må man ha folk i systemet som kan gjøre den typen oversettelsesarbeid. På samme måte må hver rektor oversette dette inn i sin enhet, hver leder må gjøre det. Hvis det blir utydelig her er det stor fare for at det som blir oversatt inn i organisasjonen blir noe helt annet, og det er kanskje det som har forårsaket de kvalitetsforskjellene vi nå erfarer ... -R5*

Nilsen (2007:89) sier at «forutsetninger for translasjoner som konseptualisering, er en antagelse om at man i den enkelte organisasjonen begynner en innføring med å utarbeide sin egen representasjon av den oppskriften man ønsker å ta i bruk. ...sitt eget «objekt» ut fra lokale rammebetingelser». Funnene viser at Harstad kommune ser på BMS som et verktøy og et redskap for å forbedre dagens praksis, men slik at verktøyet skal fungere på en best mulig måte i hver sektor justeres og tilpasses modellen til både egen drift og endringene i omgivelsene. Tidligere i oppgaven nevnte jeg at den generiske BMS-modellen var lite kompleks og rimelig omformbar. På grunn av en kompleks kontekst i de forskjellige kommunale virksomheter ville oversettelsen ikke skje som kopiering. Ut fra de omfattende endringene av modellen som Harstad kommune har gjort og fortsetter med pr i dag, skulle man anta at det har skjedd en omvandling av modellen. Toppledelsen i kommunen sier allikevel selv at de fortsatt bruker mange elementer av den generiske BMS-modellen opprinnelig foreslått av Kommunaldepartementet (2002). Det kan tyde på at ideen var

frikoplet fra praksis. Ut fra oversettingsteorien kan man si at det ble gjort en addering ved at det ble lagt noe til, og at det blir gjort en fratrekking ved at de mest radikale trekkene ble skrellet bort slik at verktøyet kunne brukes i den lokale konteksten.

## 6.2 Effekter og bruken av kunnskap

### 6.2.1 Læring

Perspektivet for læring og vekst er sentralt for Harstad kommune. Dette perspektivet skal gi grunnlag for utvikling og forbedring av de tjenestene kommunen tilbyr. Ifølge informanten fra toppledernivå:

*... det viktigste perspektivet med det der er det læring og utvikling i en organisasjon ... til å bli bedre, erfare hva som var bra eller dårlig, og så lære og sette nye mål og justere seg inn i forhold til det. Så læringsperspektivet er det viktigste -R1*

Alle informantene sier at BMS er et lærings- og utviklingsystem. Ifølge Gjerde (2012) er det viktig at resultatene blir diskutert og evaluert i leder- og nettverksgrupper, ellers vil BMS ikke bidra til å binde sammen det strategiske og operative nivået i kommunen. Funn fra min studie viser at kommunalsjefene som har ansvaret for de ulike sektorer kommuniserer resultatene i medarbeidersamtaler med sine enhetsledere. De enkelte enhetsledere forteller hva som eventuelt gikk bra eller dårlig, og hvordan de planlegger å jobbe sammen med ansatte og brukere for å bli bedre. Min tolkning er at gjennom denne prosessen blir ansatte bevisstgjort hva kjernevirksomheten i kommunen egentlig er, og hvordan verktøyet kan utnyttes på best mulig måte for å øke tjenestekvalitet på de ulike tjenesteområdene.

Funnene viser at effekten av læring i både skolesektoren og helse og omsorg er at det blir satt fokus på ting som behøves å bli forbedret, og måten ansatte ser og vurderer resultatene på fører til at de gjør ting på en ny måte. Informanten fra enhetsledernivå i skolesektoren sier:

*Vi skal lage en kultur for læring ... det handler om å ta i bruk verktøy som gjør på en måte at ansatte blir bevisst på ting ... vi får dokumentasjon på ting og kan på en måte etterprøve oss selv i hvor flinke vi er- R8*

Dette indikerer at bedre fokus er resultat av at ting settes på målekartet, videre på forbedringstavla og så diskuteres ute i enhetene. Resultatene illustrerer også at å jobbe fokusert på et område over tid, fører det til en endret praksis på en god måte, at Harstad kommune får en bedre kollektiv kultur og en større bevissthet om verdiene i kommunen. Følgende utsagn understreker dette:

*Fokus medfører ofte at det skjer noe ... den viktigste lærings- og kvalitetseffekten får man ute i avdelinger når man ser på den erfaringen de har gjort seg for å se på hva som vi må gjøre annerledes»-R2*

Funn fra studien viser at Harstad kommune har økt kunnskap og kompetanse om hvordan BMS-modellen fungerer i en læringssammenheng. I likhet med Gjerde sine funn (2012), fant jeg også ut at mye av læring i Harstad kommune er rettet mot forbedring av den lokale BMS-modellen. Imidlertid ser det ut til mye av læring i begge sektorer går ut på å binde sammen det strategiske og operative nivået i kommunen (Ibid.). Disse resultatene kan knyttes til toppleder- og enhetsledernivå, mens jeg er usikker på om ledelsen i kommunen er flinke nok til å få sine ansatte med i denne læringsprosessen.

## **6.2.2 Endringer**

Selv om det tok noe tid før BMS-modellen ble innarbeidet i Harstad kommune ser det ut at dette setter sitt preg på både mennesker og rutiner i organisasjonen. Gjerde (2012:122) skriver at BMS-ideen «infiserer» hele organisasjonen, fester seg og nedfelles i praksis.

Med utgangspunkt i målingene som gjennomføres i de ulike perspektivene, setter Harstad kommune inn tiltak innenfor områder som trenger forbedringer. Før BMS ble innført, hadde kommunen stort sett fokus kun på økonomi. Bruk av BMS-verktøyet førte til at mer fokus ble rettet mot tjenestekvalitet. Ved hjelp av måleindikatorer identifiseres og defineres viktige områder og faktorer som kommunen ønsker å legge større vekt på. Informanten fra toppledernivå sier:

*«BMS har forandret til at det blir et fokus på kvalitet også. Kvalitet på tjenester har blitt mye viktigere. Det var det største skiftet siden vi har innført BMS»- R1*

Samtidig sier informanten over at: *«endringskraften ligger mye mer i det å jobbe med kritiske suksessfaktorer, hva det vi lykkes med, enn nødvendigvis å se på måleindikatorer».*

Kritiske suksessfaktorer står sentralt i BMS, og defineres som *«det en kommune må lykkes med innenfor et gitt fokusområde for å nå sine mål»* (Gjerde 2012:111). Dette fikk jeg også bekreftet med funn i min studie.

I intervjuene med både toppledelse og enhetsledere kom det frem at kontinuerlig arbeid med forbedring av elementene i målekartet har gitt bedre og rikere innsikt i tjenesteleveransen, og en bedre rapportering i kommunen. Dette kan illustreres med følgende sitat:

*...vi blir bedre på å finne de gode målene, de gode måleindikatorer som gjør at vi faktisk får tilbakemeldinger som vi trenger for å overvåke praksisen vår ...at vi ikke*

*bare trur at vi har en bra tjeneste, men vi faktisk kan dokumentere at vi har en bra tjeneste ... -R4*

Tidligere var det mange punkter som enhetsledere i kommunen skulle rapportere på og som de ikke hadde måleverktøy til. En kontinuerlig justering og tilpasning av måleindikatorer synes å være til hjelp for å måle effekten av de igangsatte tiltak og prosesser i de to største sektorer, og kan betraktes som resultater av prosesser eller av atferd som leder opp mot de endelige målene (Hoff 2009). Det kan synes som at ansatte på enhetsledernivå i Harstad kommune nå rapporterer på noe som i større grad kan brukes for å forbedre kvalitet på ulike tjenester, og som derfor oppleves som mer meningsfylt.

En oppsummering i år 2018 viser at erfaringen med styringskonseptet basert på BMS er positiv, men kommunikasjonsbehovet på ledernivå er stort. Brukerorienteringen har økt blant annet ved å sette mål for tjenesteproduksjonen som etterprøves i brukerundersøkelser. BMS ryddet blant annet i planjungelen; styringssystemet er over tid komplettert med andre kvalitets- og styringsverktøy, og antall mål og måleindikatorer er redusert over tid for lettere å fokusere. Samtidig påpekes det at kommunen mangler helhetlig elektroniske løsninger for oppfølging av BMS-systemet.

I lys av translasjonsteorien kan man betrakte BMS som et fleksibelt nok konsept hvor elementene som ikke passer overens med de faglige tingene, bør og kan justeres iht. de faglige kravene i de ulike sektorene. På den måten kan vi si at det skjer en addering og fratrekking for å matche de faglige kravene til tjenestene ansatte skal levere.

## **6.2.3 Kvalitet og effektivitet**

### **6.2.3.1 Kvalitet**

Det er viktig for Harstad kommune å måle og analysere utvikling i sitt kvalitetsarbeid. BMS er et verktøy som skal støtte organisasjonens kvalitetsutvikling. Alle informantene sier at tjenestetilbud av god kvalitet er viktig for at kommunens brukere skal bli fornøyde. Dårlig kvalitet på tjenestene kan føre til misfornøyde brukere og negativ omtale av kommunen. Informanten R1 sier: *«fokuset i våres kommune har på de fleste områder gått på kvalitet»*. Samme informanten sier at kvaliteten på tjenester som ytes og samhandlingen mellom ulike profesjoner også har blitt bedre etter at BMS ble innført, blant annet på grunn av en bedre balanse mellom de fire fokusområdene. Det kan synes som at BMS har bidratt til å sette søkelyset på problemområder og iverksette nødvendige tiltak.



Funnene i undersøkelsen underbygger Kaplan og Nortons (1992) oppfatning om at BMS setter virksomheten i stand til å måle og følge opp ytelsene gjennom hele virksomhetens verdiskapningsprosess.

Siden år 2002 er Harstad kommune stadig på jakt etter kvalitetsmåleindikatorer som fanger opp forutsetninger for å sikre god tjenestekvalitet og resultatene som tjenestene skal oppnå. Ifølge informantene fra både skolesektoren, Voksenopplæringa og helse og omsorg er det en selvfølge at de skal levere tjenester av høy kvalitet og opptre høflig overfor sine brukere. Samtidig har flere av informantene gitt uttrykk for at valg av kvalitetsmåleindikatorer som passer til drifta deres og treffer godt, fører til at kvaliteten på tjenestene blir bedre. Det kom også frem at de som bruker verktøyet også har mer fokus på egen utvikling og forbedring. Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«Jeg tror nok at kvaliteten på tjenestene blir bedre, for at vi er mye mer bevisste på at vi skal på et nivå ...vi er mye mer bevisst hva vi bruker tida vår til ... men vi har jo en lang vei å gå. Vi blir aldri gode nok for å si det sånn. Vi må hele tida jobbe for å bli bedre – og vi kan bli bedre» -R8*

Tross for at de fleste informantene er enig i at det er sammenheng mellom utvikling av kvalitetsindikatorer og økt tjenestekvalitet, sier representanten for ansatte at:

*«Den vanlige fokus på dette med planer som skal gjøre at man oppnår målene på måleindikatorer ... det betyr at både ledere og ansatte må bruke veldig mye tid på planer uten at man kan si at kvaliteten ble bedre»-R10*

Funnene i undersøkelsen underbygger antakelsen om at kvalitetsindikatorer kan gi en pekepinn på kvalitetsnivå innen det området som måles og kan tegne et samlet bilde av utviklingen i en sektor (Hoff 2009). Imidlertid bør man passe på at ressursene man bruker gir en hensiktsmessig balanse mellom innsats og nytte av verktøyet.

Flere informanter påpeker at det er viktig å sikre pålitelighet ved måling av kvalitet på tjenestene. Funnene tyder på at det kan være vanskelig å utarbeide måleindikatorer som måler opplevde kvalitet, for eksempel kompetanse til lærere. Kompetansen dreier seg ikke bare om hvilken utdanning lærere har, men den må kombineres med andre egenskaper og ferdigheter. Dessuten oppfattes kompetanse forskjellig hos ulike brukere, da de har ulike evner til å tilegne seg kunnskaper.

Informanten fra toppledernivå sier:

*«...om å velge riktige måleindikatorer som faktisk beskrive kjerne-kvalitetene i det vi holder på er det veldig utfordrende. Og jeg trur at jo bedre vi får det til, jo større potensiale faktisk å bidra til at vi får en økt kvalitet ...»-R5*

Informantene fra helse og omsorg har uttrykt det samme når det gjelder valg av kvalitetsindikatorer som måler opplevd kvalitet av tjenestene som leveres både på sykehjem og av hjemmetjenesten. Opplevelsen av kvaliteten er subjektiv og pleier å forandre seg med tiden. Dette er spesielt aktuelt for helse og omsorg hvor tjenestene leveres til gamle og pleietrengende mennesker. Kvalitetsindikatorer fanger opp hvordan brukere opplever tjenestekvalitet i en gitt periode, men dersom kvaliteten skal måles ett eller to år senere, vil både validitet og reliabilitet til resultatene bli svekket.

Mine funn viser at begge sektorer opplever økt tjenestekvalitet som følge av revurdering og tilpasning av måleindikatorer til sin daglig drift. Likevel kan jeg observere forskjeller mellom skolesektoren og helse- og omsorg i måten indikatorarbeidet skjer på. En del måleindikatorer er sentralt styrt i skolesektoren, og derfor kan det være enklere å se endringene i både resultat-kvalitet og produkt/tjenestekvalitet. Valg av måleindikatorer i omsorgssektoren er mest basert på lokale forhold og behov, og resultatene av målinger kan derfor bli påvirket av subjektive vurderinger hos brukere/pårørende og mangler i avviksregistreringer. Derfor kan svingningene i tjenestekvaliteten i helse og omsorg se ut til å være større enn i skolesektoren og Voksenopplæringa. Dette kommer også frem i ECON-rapport (2008).

Ni av ti informanter ga uttrykk for at selv om sluttresultatene fra målingene ikke nødvendigvis kunne si noe om forbedring i kvalitet her og nå, ville det bidra til at man kan fortelle noe om den på sikt. Flere av informantene var enig i følgende sitat:

*«Når ting settes på målekortet, så får man med en gang et økt fokus. Og det økte fokuset ser vi bidrar til kvaliteten.»-R5*

*«...vi leverer bedre kvalitet ja, det kan vi se på resultatene .... du kan gå tilbake og se at vi har strukturer, systemer på mange ting ... så jeg tenker at det fører til kvalitetsforbedring»-R7*

Dette illustrerer at det er lettere å danne grunnlag for å si noe om kvalitetsnivå og endringene i både skolesektoren og helse og omsorg nå enn tidligere.

Brukerundersøkelsene er et nødvendig innslag for å fange opp hvordan brukere opplever de offentlige tjenestetilbud, og hvilke kvalitets-elementer som brukerne legger mest vekt på.

Informanten R7 sier at «*det ble lettere å lese og måle kvalitet fra undersøkelsene når vi satt fokus på hva og hvordan vi skal måle ...*». Samtidig sier samme informanten at «*det er sterke meninger som kommer frem, og det blir vanskelig å gi et objektivt svar ...*».

Sitatene tyder på at det er viktig å velge de rette spørsmålene, velge de rette måleindikatorene når man gjennomfører slike undersøkelser. Harstad kommune kan i større grad ha nytte av kvalitetsindikatorer ved å jevnlig gjennomføre undersøkelsene blant sine brukere og foresatte/pårørende, da disse kan avdekke hva som har blitt bedre, hva som har blitt verre og om det er andre områder som det nå bør satses på.

Fürst og Høverstad (2015) skiller mellom ulike mål på kvalitet. Et slikt mål, *struktur mål*, retter seg blant annet mot tilgjengelighet og personalets kompetanse. Informantene i både skolesektoren, helse og omsorg og Voksenopplæringa sier at både ansattes kompetanse og tilgjengelighet er viktig for tjenestekvaliteten. Informanten fra toppledernivå i helse og omsorg sier:

*«Hvis vi ser at f.eks. antall fall går opp, prøver vi å finne årsaken, hva som skjer at fallene gikk opp igjen ... Er det noe med kompetansen vår, er det noe med kontinuiteten ...»*

Ut fra det kan det ses at Harstad kommune fortsatt bør bruke medarbeiderundersøkelsene til å avdekke måltall i forhold til både arbeidsmiljø og kompetansenivå til ansatte.

Tidligere i oppgaven fant jeg ut at BMS-verktøyet er best forankret blant topp- og enhetsledere i kommunen, mens forankring blant øvrige ansatte er svakere eller ikke er til stede i det hele tatt. Dette tyder på at et bedre eierskap til styringssystemet og en kontinuerlig forbedring og tilpasning av systemet til hvert tjenesteområde er en viktig faktor, som gir stort utslag både på tjenestekvalitet og resultater.

Ledere i kommunen opplever arbeidet med utvikling av måleindikatorer som «*en læring på overordnet nivå*»-R2. Informantene sier at de opplever en effekt som handler om fokus, og at fokus medfører ofte at det skjer noe positivt.

Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«Dette er med kvaliteten å gjøre. Vi har diskusjoner rundt hva er de riktige måleindikatorer for å måle den viktigste kvaliteten vi levere. Som sagt har det potensiale i seg, det kan bidra til kvaliteten»-R2*

Mine funn tyder på at det finnes en sammenheng mellom eierskap til verktøyet og forbedring av tjenestekvalitet i de tre tjenesteområdene. Samtidig ser jeg at bedre forankring og eierskap av verktøyet blant ansatte på tjenestenivå i Harstad kommune kan bidra til bedre bevissthet

om at man ikke bare måler for å måle, men for å se til at det ytes tjenester med høy kvalitet til brukere.

### **6.2.3.2 Effektivitet**

Et viktig motiv for innføring av to-nivå modellen og BMS i Harstad kommune har vært effektivisering og bedre økonomistyring. Ifølge enhetslederne har overgangen til en to-nivå modell gitt dem større økonomisk frihet. Imidlertid ligger det økonomiske perspektivet som går ut på en effektiv utnyttelse av ressursene i kommunen i bunnen for alle aktiviteter. Harstad kommune har en måleindikator i felles målekart som går på økonomi, dvs. måleindikatoren går på at enhetene ikke får lov til å bruke mer penger enn det er budsjettet. Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«I forhold til koblingen av budsjettet til BMS skal alle måleindikatorer, alle mål realiseres i forhold til budsjettet vi har. En kan ikke regne med økte ressurser i koblingen med de målene ...» -R1*

Dette tyder på at økonomi i kommunen, til tross for at BMS-modellen forutsetter en god balanse mellom finansielle og ikke-finansielle faktorer, er forutbestemt og kan kun i begrenset grad påvirkes av enhetsledere.

Når offentlig tjenesteproduksjon skal vurderes, er det vanlig å bruke kriterier som produktivitet og effektivitet. Produktivitet i offentlig sektor kan defineres som en mengde tjenester til en gitt kvalitet i forhold til ressursinnsatsen (Kittelsen og Føsund 2001). Noen av informantene sier at det ikke er noen klar sammenheng mellom hvor mye penger enhetene har og hvilken kvalitet enhetene klarer å levere: *«man forventer kvalitet på toppnivå, mens det budsjetteres på bunnivå»-R2.*

Ressursbruken innen offentlig sektor er betydelig, og stadig økende krav til effektivitet fører til at kommunen må *«synliggjøre hvem de er til for, og hvordan samfunnsoppdraget løses»* (Hoff 2016:328). Et hovedproblem ved måling av effektivitet i offentlig sektor at virksomheten leverer flere produkter og tjenester som ikke kan eller bør omsettes (Kittelsen og Føsund 2001). Informanten fra toppledelsen sier:

*«...vi er ikke en produksjonsbedrift på den måten som i privat virksomhet, så fokus på effektivitet i BMS systemet vårt var ikke spesielt høyt» -R1*

Samtidig sier samme informanten at:

*«Vi har hele tiden produktivitetsfokus. Men det er ikke koblet inn i BMS-systemet vårt. ...det ligger på en måte på siden og er også en del av styringssystemet vårt».*

Representanten for ansatte sier at:

*«...vi skal ikke være så opptatt av effektivitet. Effektivitet kan ødelegge den jobben man skal gjøre. Så at jeg er veldig kritisk til BMS i seg selv ... fordi at vi skal lære våre elever både grunnleggende ferdigheter og sanne ting» -R10*

Sitatene over stiller spørsmål om BMS-modellen kan gi betydelige effektiviseringsmuligheter i skolesektoren og helse og omsorg i Harstad kommune.

Dette gir også uttrykk for at resultatmåling av produktivitet og effektivitet kan ha en negativ effekt på tjenestekvaliteten både i skolesektoren og helse og omsorg.

Kittelsen og Føsund (2001) sier at for å sikre effektiv offentlig virksomhet er det en forutsetning at en vet hva som produseres, og hva det medfører av ressursinnsats. En av målsettingene i VHP til Harstad kommune handler om å produsere samme mengde tjenester til lavere kostnad og at nytten av ressursene skal være størst mulig.

Informanten fra enhetsledernivå i skolesektoren sier at 50% av budsjettet går til lønn til lærere som er en absolutt nødvendig ressurs: *«...om tall på måleindikatorer går ned eller opp, betyr det at det er brukt mer eller mindre penger. Så effektiviteten får jeg ikke til»-R7*

Informanten fra toppledernivå i skolesektoren sier om bruk av ressursene:

*«... kanskje ikke mer effektiv, men mer målrettet bruk. Og at man er tydeligere og mer gjennomtenkt i det man gjør ... Da gir det jo retning for hvordan vi bruker ressursene»-R5.*

Dette tyder på at måling av effektivitet kan bidra til å organisere arbeid på en bedre måte, sette fokus på hva som er særlig ressurskrevende og hvilke tiltak er nødvendig for å forbedre ressursutnyttelsen. Dette gjelder både skolesektoren og helse og omsorg.

## 7 Konklusjon

Formålet med studien har vært å få en dypere innsikt i arbeidet knyttet til justering og tilpasning av BMS-modellen til organisering og egen drift av de to største tjenestene i Harstad kommune, og om bruken av kunnskapen som er opparbeidet i løpet av en translasjonsprosess har ført til bedre resultater og høyere tjenestekvalitet. For å forsøke å svare på problemstillingen har jeg sett på implementering som en translasjon og effekter av denne prosessen.

### 7.1 Hypotese 1

*Den opprinnelige BMS-modellen som var utviklet av pilotprosjektet vil bli mer og mer justert og tilpasset egen organisasjon.*

Ideen om implementering av BMS skulle ivareta flere ulike formål i Harstad kommune. Det er brukt en del virkemidler i implementeringsfasen som kan betegnes som rasjonelle og logiske, men mest interessante slik jeg ser det er likevel de oversettelsene som foretas. Resultatene av oversettelsene synes å ha ført til at BMS er godt implementert i andre styringsdokumentene i kommunen, men kontrolltankegangen er ikke like fremtredende som i den opprinnelige modellen. Ifølge Røvik (2007) er reformidéer ikke nødvendigvis konsistente, noe jeg også finner støtte i mine resultater. Med tiden har Harstad kommune dessuten fått et ekstra ledd slik at kommunen ikke lenger har to-nivå modell, men i alle fall 2,5-nivå modell pr i dag. Dette har endret rammene for implementering av BMS-modellen.

Funnene viser at det er mange steder det ikke enkelt å bruke BMS til styring, spesielt hvor fagfeltet er mer kvalitativt. Dette gjelder både skole- og helse- og omsorgssektoren. Oversettelsesprosessen synes å ha vært en langvarig prosess med en del utfordringer og uklarheter, og ikke minst, en kontinuerlig jakt på å finne gode måleindikatorer som måler opplevd tjenestekvalitet. Ledere i Harstad kommune påtar seg en oversetterrolle, og de bruker sine fagkunnskaper for utforming av både målekart og utvikling av måleindikatorer når de ser at KRDs forslag til BMS-modellen ikke er tilstrekkelig. Resultatene av oversettingen synes å være at målekartet ikke lenger har det byråkratiske språket og at det derfor er lettere å omformulere den lenger ned i organisasjonen. Kommunen bruker fremdeles en del måleindikatorer fra KOSTRA, men måleindikatorene har blitt mindre generelle og endres i takt med endringene av fokusområdene, omgivelsene og nye prioriteringer. Elementene i målekartene har blitt mer spesifikke og fagorienterte slik at målekartene kan brukes mer som et arbeidsverktøy. Det finnes fremdeles flere utfordringer som er knyttet til måleindikatorer,

for eksempel at det kan være vanskelig å gradere det man måler. En annen utfordring er at det kan ligge flere forklaringer bak hendelsene som skal måles. Årsakene kan knyttes til både brukere (helsetilstand, bakgrunn og atferd) og til dem som leverer tjenesten (kompetanse, erfaring og bemanning). Disse utfordringene virker som et felles problem for både skole- og helse- og omsorgssektoren, men problemet med å finne gode kvalitetsindikatorer synes å være større i helse og omsorg.

Når det gjelder målemetodene, analyse og bruk av resultatene har Harstad kommune tatt i bruk forbedringstavla og utviklet et eget avvikssystem i tillegg til et standard dataprogram og tall fra KOSTRA for telling, analyse og sammenligning av måleresultatene. Imidlertid er det en del utfordringer som er knyttet til avviksregistrering. Konsekvensen av feil bruk av verktøyet og dårlig forståelse av hensikten med avviksrapportering og måten å registrere avvik på er at kravene til pålitelighet og validitet av måleresultatene ikke blir ivaretatt. Dette problemet synes å være like stort i både skole- og helse- og omsorgssektoren.

Studiens resultater gir uttrykk at BMS-modellen som ble tatt i bruk i Harstad kommune i år 2002 i stor grad er blitt justert og tilpasset egen organisasjon. Harstad kommune «forsøker å materialisere en ny idé» (Røvik 2007:331), der de legger til og trekker fra noen komponenter til den opprinnelige ideen slik at originalen blir gjort tydelige og bedre tilpasset til eksisterende lokal praksis. Imidlertid viser studien at Harstad kommune fremdeles er i en translasjonsprosess når det gjelder tilpasning og justering av modellen.

## **7.2 Hypotese 2**

*Bruken av kunnskapen som er opparbeidet i løpet av en translasjonsprosess øker prestasjonen som fører til høyere effektivitet og bedre tjenestekvalitet.*

Her kan vi se på effektivitet og kvalitet som to sider av ytelsesbegrepet, i form av at kommunen yter tjenester med en viss mengde og kvalitet. Kittelsen og Førstund (2001) skriver at man kan bruke effektivitets- eller produktivitetsbegrepet i en offentlig virksomhet, for eksempel, dersom to skoler uteksaminerer like mange elever, men skole A bruker færre lærerårsverk enn skole B. Rent kvantitativt kan det se ut til at skole A er mer produktiv enn skole B. Men som flere informanter fra Skolesektoren sier, formålet til en skole er ikke bare å uteksaminere elevene fra skolen, men gi dem kunnskap og sosiale ferdigheter. Derfor vil en alternativ innfallsvinkel for eksempel kunne bruke antallet timer de uteksaminerte elevene har hatt meningsfylt kontakt (lærer/skoletime; veiledningstime) med lærer som et kvalitetsmål.

Det antas at bruk av BMS i offentlig sektor kan gi en pekepinn på hvordan kommunen presterer, i Harstad kommune hovedsakelig gjennom kvalitetsindikatorer. Omgivelsesfaktorer og det kommunale budsjettet ivaretar en stor del av det ressursmessige, for eksempel i skolesektoren hvor antall elever og tilgjengelige økonomiske rammer for en enhet til en stor grad er gitt i hver budsjettperiode. Kvalitetsmål kan da ses på som frie variabler som kan påvirkes innenfor rammene av virksomheten – for eksempel gjennom skoleelevers gode resultater på nasjonale prøver. Motsatt kan BMS brukes som et alarmsystem for å avdekke svak organisatorisk ytelse tidlig, før brukere, media eller politikere «blander seg inn» og skaper oppmerksomhet om en oppstått situasjon som dermed kan bli kritisk for organisasjonen.

Flere av informantene har gitt uttrykk for at læringseffekten av implementering, translasjon og justering av den opprinnelige BMS-modellen har gitt positive effekter. Harstad kommune omtales av informantene som en gjennomsnittskommune, noe som kan indikere at det ikke oppleves at det er områder som er særlig kritiske. Dette kan for organisasjonen tolkes som en suksess – man utdanner f.eks. elever som er på nasjonalt nivå. For BMS-systemet sin del kan det indikere at systemet er effektivt i å fange opp og adressere problemområder før de eskalerer til kriser.

Studien gir uttrykk for at lederne i både skole- og helse- og omsorgssektoren opplever økt tjenestekvalitet som følge av tilpasning og justering av BMS-modellen til sin daglige drift. Økt tjenestekvalitet er resultatet av at det blir satt fokus på ting som trenger forbedring. Den glidende overgangen mellom effektivitet og kvalitet innebærer at kvalitative forbedringer (reduert antall fall, færre mobbetilfeller etc...) også kan sees på som et uttrykk for økt effektivitet. Når informantene benytter begreper som «bedre», «flinkere», «høyere kvalitet» osv. ser jeg dette også som et uttrykk for opplevd økt effektivitet gjennom translasjonen av BMS-modellen fra den opprinnelige til den lokalt tilpassede varianten.

I en klassisk organisasjon er de viktigste parameterne man kan måle antallet produkter/tjenester produsert, antallet timer fakturert osv – og disse er typisk mulig å påvirke. I skolesektoren og helse/omsorgssektoren er det liten mulighet for å påvirke antallet elever/pasienter som skal opplæres/behandles. BMS i en offentlig organisasjon fungerer da som et rammeverk for å organisere måling av andre parametere. Det er nyttig for organisasjonen å kunne måle ytelse langs flere dimensjoner (studentkvalitet, sosial kompetanse, tilfredshet osv.), for å kunne synliggjøre systemets arbeid utad og å motivere til ytterligere forbedring innad i organisasjonen.



### *Oppsummering:*

Når jeg anvender Røviks (2007) oversettelses- og omformningsregler for å beskrive hvordan den opprinnelige BMS-modellen ble forsøkt overført til den lokale konteksten i Harstad kommune, har jeg sett på de tre hovedregler for oversettelsen - kopiering, modifisering og omvandling:

KRD har laget en idémessig representasjon av BMS-modellen, men pga. flere ulike organisatoriske kontekster, kompleksitet, typer arbeidsoppgaver og funksjoner er det lite sannsynlig at oversettelsen ville kunne forløpe som ren kopiering.

BMS-modellen viser seg å være en fleksibel modell som gir rom for en omforming og tilpasning til en etablert lokal praksis. Basert på undersøkelsen og sett i lys av Røviks teorier viser studien min at BMS-modellen ble justert og tilpasset til den lokale konteksten og det synes å ha skjedd gjennom modifisering.

Jeg synes at det er viktig å berøre temaet om hvor vidt denne adderings- og fratrekingsprosessen som har foregått i så lang tid kan føre til en større omvandling. Dersom man ser på korttidsperspektivet, kan prosessen ses som en modifisering, mens i langtidsperspektivet kan prosessen ses som en større omvandling når man tar i betraktning summen av endringene fra den opprinnelige modellen.

### *Forslag til videre forskning:*

BMS-indikatorer rapporteres å brukes i Harstad kommune spesifikt ved at man har få indikatorer som byttes etter hvert som behov og fokusområder endres. Datagrunnlaget for denne oppgaven inkluderer data for indikatormåltall tilbake til 2003. En utvidet studie med et større datatilfang i form av flere enheter eventuelt flere kommuner kunne inkludere kvantitative elementer, for eksempel ved å kjøre tidsserier på indikatorer som består over noe tid. Om man antar at

1. indikatorer velges for områder man ønsker å forbedre, og
2. måling og styring v.h.a. indikatorer jevnt over har en positiv effekt på det målte området

kan man undersøke om de målte verdiene over tid har en profil som matcher forventningen for et fungerende forbedringstiltak (flat i oppstart, en periode med forbedring før et nytt platånivå oppnås). Dersom de to antakelsene holder stikk bør man typisk se at indikatorer innføres i valgte fokusområder, før en periode med forbedring og endelig avsluttes indikatoren når det ikke lenger er behov for å fokusere på området – en økende og deretter avflatende profil. Dersom man i praksis finner en signifikant forekomst av andre typer

profiler kan det indikere at beslutningsgrunnlaget ikke bare ser på kvalitets- og effektivitetsmål men også tar organisatoriske hensyn. Eksempler:

- Profilen er kaotisk / uten klare trender – kan bety at man måler noe som ikke har en sammenheng med utførte tiltak, altså mangler direkte effektivitet. Her kan man muligens finne problemer med designet på indikatorene eller systemet.
- Profilen har en forverring før avslutning – kan bety at man avslutter ubehagelige målinger, eller at tiltakene i seg selv har hatt en negativ effekt på det målte området. Her kan man kanskje finne problemer med mennesket i organisasjon og negative effekter med at avdelingene / enhetene utarbeider sine egne indikatorer (habilitetsproblemer).

#### *Begrensninger ved studien:*

Studiens omfang representerer en sentral begrensning siden datagrunnlaget er basert på 10 dybdeintervju i to sektorer i kommunen (Voksenopplæringa har jeg sett som en del av skolesektoren). 9 av 10 informantene jobber på toppleder- eller enhetsledernivå. For å få et mer helhetlig bilde kunne jeg hatt flere intervju med ansatte fra alle nivå og inkludert alle avdelinger. Studien er gjennomført i løpet av en begrenset tidsperiode. Flere runder med intervju for eksempel over en ti-årsperiode ville kunne gi en ytterlig tidsdimensjon til studien. Denne studien tar ikke sikte på å være representativ slik at funnene i min studie ikke kan generaliseres til andre kommuner i Norge. Generaliserbarhet er imidlertid ikke hensikten med studien, men jeg håper likevel jeg har kunnet trekke noen slutninger som kan være nyttig til andre kommuner som allerede har tatt i bruk eller ønsker å ta i bruk BMS-som sitt styringsverktøy. Dersom jeg skulle analysere oversettelsesprosesser i flere case-kommuner, ville det avdekke hva som eventuelt er likt, og utgjøre grunnlag for teoridannelsen (Røvik 2007). Utfordringer i forhold til reliabilitet og validitet er utdypet i kapitel 5.

# Kildeliste

## Bøker

Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* 2 utg. Fagbokforlaget

Christensen, Læg Reid, Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Oslo.

Everett, E.L & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven: Hvordan begynne - og fullføre* (2. utg.). Universitetsforlaget.

Fuglseth, K. og Skogen, K. (2006). *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen akademisk.

Gjerde, I. (2012). *Balansert målstyring som styringsverktøy*. Torsteinsen. H.(red.). *Resultatkommunen. Reformen og resultater*. Universitetsforlaget AS.

Gjønnnes, S. H. & Tangenes, T. (2014). *Økonomi- og virksomhetsstyring: strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

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

Hoff, K.G. (2016). *Strategisk økonomistyring* (2.utg.). Universitetsforlaget 2016

Hovik, S. og Stigen, I.M. (2004). *Kommunal organisering 2004*. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Hovik, S. og Stigen, I.M. (2008). *Kommunal organisering 2004*. Norsk institutt for by- og regionforskning

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

Kaplan, R.S., & Norton, D. (1992). *The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance*. Harvard Business School Review

Kaplan, R. S. & Norton, D. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press

- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001): *The Strategy Focused Organization. How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Press. Kap. 1-2 (63 s.)
- Kaplan, R.S., & Norton, D. (2005). *The Balanced Scorecard: Measures that drive performance*. Harvard Business School Review
- Niven, P. R. (2008). *Balanced scorecard – step by step for Government and Nonprofit Agencies*. 2. Utg. John Wiley & Sons, New Jersey.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Rønhovde, L. (2012). *Innovasjon og kommunikasjon i resultatkommunen*. Torsteinsen, H.(red.). *Resultatkommunen. Reforme og resultater*. Universitetsforlaget AS.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i Organisasjonstenkningen ved Tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og Translasjoner. Ideer som formet det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, K. A. (2014). *Reformideer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Torsteinsen, H. (red.) (2012). *Resultatkommunen. Reforme og resultater*. Universitetsforlaget AS.
- Thagaard, T. 2009. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen, Fagbokforlaget 2009.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4. utg.). London: Sage.

### **Artikler og Publikasjoner**

- Fallan, E. Olsen, T-E., Daleq, B. og Hobbøl, M.A. *Bruk av Balansert Målstyring i Norske Kommuner*. Publisert: 8/2015 s.(62-75). Fagfellevurdert
- Fürst R. og Høverstad, L. *Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen*. Problemnott. 29.11.04
- Johnsen, Åge. *Balanced scorecard: Theoretical Perspectives and Managerial Applications*. Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, February 18th, 2000.
- Kaplan, R. & Norton, D. The office of strategy management. *Strategic Finance*, 8(10):59-60 regionaldepartementet. ECON-rapport nr 2008-021.
- Kittelsen, Sverre A.C. og Førstund F.R. (2001). *Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon*. Økonomisk forum nr.6 (2001)

Madsen, D. Ø. og Stenheim, T. Publisert 4/2014. *Balansert målstyring*. s. (22-33). Fagfellevurdert.

Meyer, Morten A. (2005). *Bedre statlig styring: Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Moderniseringsdepartementet. Oslo

Nørreklit, H. (2000): *The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions*. (I: Management Accounting Research 11(1), s. 65-88)

Nørreklit, H., Jacobsen, M., & Mitchell, F. (2008). *Pitfalls in using the balanced scorecard*. Journal of Corporate Accounting & Finance, 19, 65-68.

Tangenes, T. [Måling av virksomhetens effektivitet: Om hvordan verdier av ytelser fra kompetanse bør måles](#). Praktisk økonomi & finans, 2010(02), pp.93-106

### Rapporter og notat

Båtsvik, Tage. (2007). *Måling av kvalitet og situasjonsbeskrivelsen*. Notat til Kvalitetskommuneprogrammet. Aplan Analyse.

Econ Pöyry AS (2008). *Kvalitetsindikatorer i kommunene*. Utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet. ECON-rapport nr 2008-021, Prosjekt nr.55370.

Helsedirektoratet. (2004): *Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene, Veileder til forskrift om kvalitet i pleie-og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven*. Rapport 11/2004.

Kommunal- og regionaldepartementet. Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen. Problemnotat: <https://docplayer.me/4284871-Kommunal-og-regionaldepartementet-kvalitetsindikatorer-i-kostrarapporteringen-problemnotat-29-11-2004.html>

### Offentlige dokumenter og web-sider

Harstad kommune sin hjemmeside: <https://www.harstad.kommune.no>

Kaupang AS (2002). Stokland, D. (red). *Veileder. Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004). *Veileder. Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*. PDC Tangen 09/2004 – opplag: 1500

Kunnskapsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/id586/>

[Kvalitetsindikatorer for kommunale helse- og omsorgstjenester \(07.04.2016\).](#)

<https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/statistikk/kvalitetsindikatorer/kommunale-helse-og-omsorgstjenester> (Lesedato 10.06.19)

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven):

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

Sæbø H.V. (2013). Kvalitetsindikatorer i KOSTRA -revisited(hva er gjort og veien videre). Statistisk sentralbyrå. Samordningsrådet for KOSTRA: [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/\\_attachment/153978?\\_ts=142eb6aa868](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/_attachment/153978?_ts=142eb6aa868)

Verdihåndbok (2014) for Harstad kommune:

<https://www.harstad.kommune.no/verdihaandbok-for-ansatte.5390684-178018.html>

### **Andre dokumenter**

Kvalitetsindikatorer i KOSTRA- SSB (20.09.2011). *Kommune Stat rapportering.*

<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kvalitetsindikatorer-i-kostra>

Røvik, K.A. (2018). Foredrag, konferanse. «Te ka slags møte» :

<http://www.korusnord.no/Global/filer/tkn2018/Kjell%20Arne%20R%C3%B8vik.pdf>

To-nivå modell i Alta:

[file:///C:/Users/kobet/Downloads/2937\\_094011\\_%252BFlat%252BStruktur\\_rapport.pdf](file:///C:/Users/kobet/Downloads/2937_094011_%252BFlat%252BStruktur_rapport.pdf)

### **Masteroppgaver og doktorgradsavhandlinger**

Nilsen, E.A. *Oversettelsens mikroprosesser*. Avhandling for Doctor Retum Politicarum. Universitetet i Tromsø. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for statsvitenskap. Mars 2007

Østerbø, L. *Mastergradsoppgave i erfaringsbasert master i ledelse*. Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning Universitetet i Tromsø. Våren 2013

## Vedlegg og tabell

### Vedlegg 1

Målekart for grunnskoler, og helse og omsorg for år 2002 og 2006

Voksenopplæringa 2008

Målekartene finnes i Virksomhetsplaner og kan hentes fra Harstad kommune sin hjemmeside:

<https://www.harstad.kommune.no/?find=virksomhetsplan>

### Vedlegg 2

Intervjuguide

### Vedlegg 3

Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet

### Vedlegg 4

NSD sin vurdering

### Tabell 1

Skjematisk oversikt over informantene



Spørreundersøkelsene skal:

- Bidra til aktivitet, engasjement, innflytelse og ansvar
- Skaffe dokumentasjon til ledere, medarbeidere, brukere, politikere og media
- Synliggjøre utviklingsveier for alle aktører
- Legge grunnlag for prioriteringer
- Bidra til holdningsendring og gi handlingskompetanse
- Legge grunnlag for dialog
- Tilrettelegge for folkevalgt styring

Høsten 2002 ble det gjennomført spørreundersøkelser blant alle ansatte og utvalgte grupper mottakere av kommunale tjenester. Enheter innenfor samme tjenesteområde som for eksempel skoler, har gjennomført like undersøkelser slik at en kan sammenligne resultatene for ulike enheter. Resultatet av undersøkelsene skal relateres til vedtatt målekart og gi kommunen signaler om hvilke områder som bør forbedres. Områder hvor en-

tene har svake resultater skal følges opp med tiltak i enhetenes driftsplaner. Svarprosenten i de ulike brukerundersøkelsene varierer. Dette er bl.a. avhengig av enhetenes forarbeid når det gjelder informasjon til brukerne. For undersøkelser med lav svarprosent, er rådmannen varsom med å trekke bastante konklusjoner av analysegrunnlaget. En generell utvalgsundersøkelse rettet mot alle innbyggerne i Harstad hadde lav svarprosent. Det samme gjelder næringslivsundersøkelsen.

Ellers varierer svarprosenten fra lav (Areal og byggesaksenheten med 23%) til nærmere 100% for enkelte undersøkelser. Det er gjennomført spørreundersøkelser for de fleste tjenesteområder hvor det er mulig å identifisere tjenestemottakere og det er sendt spørreskjemaer til alle tjenestemottakere på et gitt tidspunkt (f.eks. alle pasienter på et sykehjem per dato) eller i løpet av en tidsperiode (f.eks. mottakere av sosialhjelp siste halvår).

### IKT-baserte støttesystemer

På IKT-siden har følgende tiltak vært realisert i 2002:

- Innføring av nytt saksbehandlings-system, Ephorte (inkluderer scanning av post).
- Avtale inngått med Unique om innføring av nytt økonomi- og personalsystem i 2003.
- Bredbånd til tjenesteenheter

### Gjennomgående resultatmål

Kommunestyret har i virksomhetsplanen for 2002 vedtatt resultatmål innenfor de 4 fokusområder samfunn, organisasjon/personell, tjenester/brukere og økonomi. Dette gjelder resultatmål som alle enheter i kommunen skal styre og rapportere etter. Kommuneorganisasjonens resultater presenteres på alle områder vha de 4 fokusområdene; samfunn - organisasjon/personell - tjenester/brukere - økonomi.

### Gjennomgående målekart fra alle enheter.

Resultatmål (Hva skal oppnås ?)	Kritisk suksess-faktor (Hva må vi lykkes med ?)	Resultat-/måleindikator (Hva skal vi måle ? Hva er ønsket resultat ?)
<b>SAMFUNN</b>		
S1. Godt samarbeid med næringslivet, innbyggerne og den 3. sektor (lag og foreninger).	S1. Tilrettelegging for samhandling	S1.1. Næringslivets syn på kommunen S1.2. Innbyggernes syn på kommunen.
<b>ORGANISASJON-/PERSONELL</b>		
O1. Godt arbeidsmiljø O2. Kompetanse i personalet O3. God ledelse	O1.1. HMS-system som fungerer. O1.2. Kommunikasjon og felles forståelse O1.3. Synlig ledelse O2. Tilgjengelig ekstern kompetanse og anvendelse av egen kompetanse O3.1. Faglig kompetanse O3.2. Samhandling og veiledning. O3.2. Beslutningsvilje og delegeringsevne	O1.1. Medarbeidertilfredshet O1.2. Sykefravær O2. Andel faglært personale i hht krav O3. Enhetsledertilfredshet
<b>TJENESTER/BRUKERE</b>		
T1. Fornøyde brukere T2. Godt samarbeid virksomhet og brukere	T1. Gode muligheter for bruker-medvirkning. T2. Aktive brukere og enhetens tilrettelegging	T1.1. Brukertilfredshet – kvalitet på tjenestene T1.2. Brukertilfredshet – informasjon T2.1. Deltakelse på felles arenaer
<b>ØKONOMI</b>		
Ø1. Effektiv tjenesteproduksjon Ø2. Budsjettbalanse 2002-05	Ø1. Enheten beholder del av overskuddet Ø2. Realistisk driftsbudsjett	Ø1. Kostnad pr. enhet/ bruker Ø2. Regnskap = budsjett





Noe av økningen i egenbetalingen pr. plass kan forklares med at dagens pensjonister har høyere inntekt og at kommunen dermed får mer i egenbetaling. Det er få minstepensjonister.

### Resultater under fokusområdene i målekartet :

#### Samfunn

Tjenesten har arbeidet med å integrere brukerne i lokalsamfunnet. Mange enheter kan vise til stort engasjement og kreativitet.

Trygghetsalarmer pr. 31.12	2002
Antall brukere med trygghetsalarm	243
Antall anrop (inkl. feilalarm og batterialarm)	10760
Antall gj. snittlige anrop pr. bruker	44

Resultatmål: Godt arbeidsmiljø			
Indikator: Sykefravær.	2001	2002	Reduksjon
Krav: Reduksjon på 20% fra 2001 til 2005	12,9%	12,2%	5,4%

#### Org./personell

Tilbakemeldinger fra personalet vha medarbeiderundersøkelsen viser at de er fornøyd med arbeidsmiljøet. Psykiatrienhe-

ten og hjemmetjenesten på Grytøya har fått nye og hensiktsmessige lokaler. Carport for leiebilene tilhørende hjemmetjenesten Sentrum stod ferdig høsten 2002.

### Gjennomgående vedtatt målekart spesielt for pleie- og omsorgssektoren

Resultatmål (Hva skal oppnås ?)	Kritisk suksess-faktor (Hva må vi lykkes med ?)	Resultat-/måleindikator (Hva skal vi måle ? Hva er ønsket resultat ?)
<b>SAMFUNN</b> Gjennomgående for sykehjem		
S3. Opprettholde og øke samarbeidet humanitære/frivillige organisasjoner, skole og barnehage	S3.1. Åpen institusjon S3.2. Markedsføring	S3.1. Integrere beboerne i lokalsamfunnet S3.2. Beboerne som ressurs
<b>ORGANISASJON-/PERSONELL</b> Gjennomgående for hjemmetj.		
O7. Tilgang til, og bruk av teknologiske hjelpemidler og felles programvare	Tilgang økonomi og eksternt/intern kompetanse	1. Lettere tilgang til samarbeidspartnere 2. Kvalitetssikre rapporteringssystem 3. Antall ansatt pr. PC = 5
<b>ORGANISASJON-/PERSONELL</b> Gjennomgående for sykehjem		
O8. Sikre tilstrekkelig og kvalifisert fagpersonell	O8.1. Utarbeide realistiske bemanningsplaner O8.2. Rekruttere og beholde fagpersonell O8.3. Styrke fagutvikling	O8.1. Aktiv sykepleiefaktor pr. senger 50% O8.2. Redusere turnover O8.3. Ingen registrerte avvik feilbehandling
<b>TJENESTER/BRUKERE</b> Gjennomgående for hjemmetj.		
T5. Sikre at grunnleggende behov og egenomsorg blir ivaretatt	1. Lov og forskrifter overholdes 2. Felles holdninger/vurderinger 3. Tilgang til ressurser ved behov utover rammen	1. Samsvar mellom Profilregisteringer og personellressurser 2. Brukertilfredshet større enn 80%
<b>TJENESTER/BRUKERE</b> Gjennomgående for sykehjem		
T6. Sikre grunnleggende behov og egenomsorg	T6.1. Lov og forskrifter etterleves T6.2. Individuelle omsorgsplaner utarbeides	T6.1. Et kvalitetssystem som fungerer T6.2. Samsvar mellom krav, forventninger og tilbud



Skolefritidsordningen er et populært tilbud utenom den obligatoriske skoledagen for elever i 1. - 4. klasse. Utviklingen de tre siste årene viser at antallet brukere er stabilt. Antallet deltidsplasser utgjør en større del av totaltallet i 2002 enn i tidligere år.

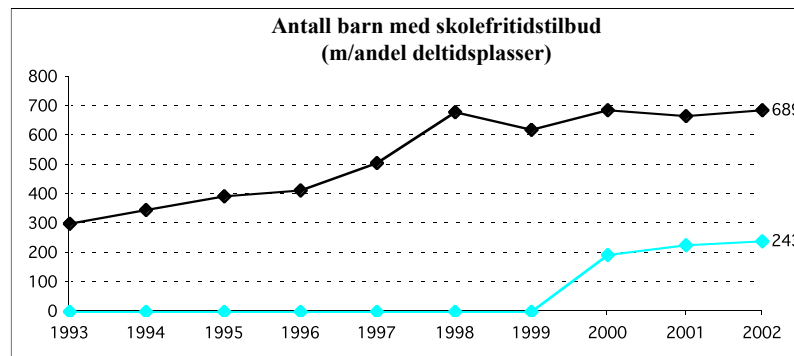
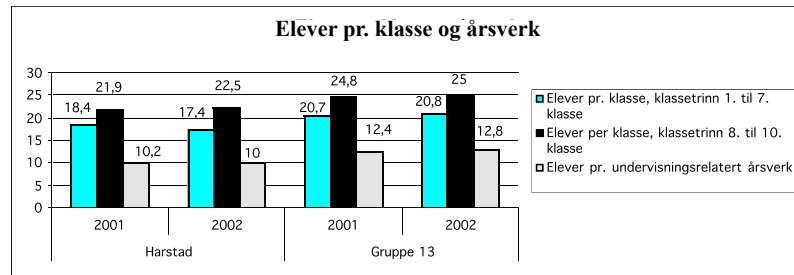
### Resultater under fokusområdene i målekartet:

#### Samfunn

Brakerundersøkelsene viser elever som opplever trivsel og trygghet på skolen. Det er få tilbakemeldinger under 5, men noe lavere tilbakemeldinger fra foresatte. Det er enkelttilfeller fra både foresatte og elever som angir dårlig trivsel og som føler seg utrygg på skolen. I arbeidet for en mobbefri skole i Harstad blir det viktig å ha fokus på dette videre.

#### Org./personell

Personalet i skolene gir gode tilbakemeldinger på arbeidsmiljøet via medarbeiderundersøkelsen. Langtidssykefraværet i skolen viser en noe økende tendens. Kurs/kompetanseheving har vært gjennomført innenfor hovedområdene,



#### Resultatmål: Godt arbeidsmiljø

Indikator: Sykefravær.	2001	2002	Økning
Krav: Reduksjon på 20% fra 2001 til 2005	6,9%	7,7%	11%

IKT, lederopplæring, fagkurs med vekt

på norsk, engelsk, matematikk og KRL.

### Gjennomgående vedtatt målekart spesielt for skoler

Resultatmål (Hva skal oppnås ?)	Kritisk suksess-faktor (Hva må vi lykkes med ?)	Resultat-/måleindikator (Hva skal vi måle ? Hva er ønsket resultat ?)
<b>SAMFUNN</b>		
S1. God holdningsdanning og sosial kompetanse	S3.1. Aktive foresatte S3.2. Felles forståelse S3.3. Samarbeid med PPD	S3.1. Trivsel S3.2. Trygghet S3.3. Respekt
<b>ORGANISASJON-/PERSONELL</b>		
O4. Bedre skolens sosiale miljø og elevenes læringsmiljø	O4.1. Samarbeid skole-hjem O4.2. Synlig ledelse ved fellesarrangement i skoletiden	O4.1. Sykefraværet mindre enn 4% for elever O4.2. Mobbefri skole
05. Utvikle en bedre skolekultur	05. Felles holdninger og samhandling	05. Dersom mer enn 5% angir mistrivsel i det definerte området, fører det til tiltak
<b>TJENESTER/BRUKERE</b>		
T3. Bedre tilpasset undervisning	T3.1. Organisering av skoledagen T3.2. Fleksibilitet på tvers av klasse- og trinn og i personalet T3.3. Samarbeid med ulike profesjoner	T3.1. Prosentdel av elever over kritisk grense m.h.t. leseferdighet større enn 80% i 2. og 7. klasse T3.2. Elever med enkeltvedtak mindre enn 3% T3.3. Foreldreundersøkelse
<b>ØKONOMI</b>		
Ø3. Bedre personaldisponering	Ø3.1. Administrativ tilrettelegging Ø3.2. Økt tilstedeværelse	Ø3. Mer enn 70% av vikarressursen er lagt ut i det faste personalet

Det er i dag betydelige innslag av konkurranseutsetting og effektiviseringstiltak etter tidligere vedtak i kommunestyret innen områdene bygg/bygningsdrift, veg og kommunaltekniske anlegg. Rådmannen vil ut fra tidligere politiske vedtak og signaler ikke foreslå konkurranseutsetting innen områdene barnehage, skole og pleie- og omsorgstjenester.

## 1.6 Felles resultatmål for alle tjenester/enheter

Felles målekart uttrykker resultatmål, suksessfaktorer og indikatorer for hva alle kommunens tjeneste og støtteenheter skal produsere av tjenester i virksomhetsplanperioden innenfor de 4 hovedfokusområder. Målekartet er ikke uttømmende opplistet for all kommunal tjenesteproduksjon. Målekartet skal realiseres med de økonomiske rammer som er fastsatt for kommunen og den enkelte tjenesteenheter i planperioden. Disse fremgår av virksomhetsplanen. I tillegg har enkelte tjenesteområder egne resultatmål felles for egne tjenesteområder.

Resultatmål	Kritisk suksess-faktor	Resultat-/måleindikator	Resultat 2004	Metode for måling
<b>SAMFUNN</b>				
S1. Godt samarbeid med innbyggerne, nærmiljøet, og 3. sektor(lag og foreninger).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilrettelegging for samhandling</li> <li>Arenaer for samhandling</li> </ul>	S1.1. Innbyggernes syn på kommunen. Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 3 S1.2 Lag og foreningers syn på kommunen Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 3		S1.1. Felles spørreundersøkelse (innbyggerne)  S1.2. Felles spørreundersøkelse (lag og foreninger) Hvor ofte måle?: Min. 1 gang annet hvert år
S2. Godt miljø	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fokus på og kunnskap om miljøutfordringer</li> </ul>	S2. Iverksatte tiltak knyttet til miljøfyrtårnprogrammet/miljøhandlinger Indikatorkrav: Min. 2 gjennomførte tiltak i året		S2. Registrering Hvor ofte måle?: En gang i året –årsrapport
S3 Trygt lokalsamfunn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fokus på sikkerhet og forebygging</li> </ul>	S3.1 Antall skademeldinger for ansatte Ønsket resultat er reduksjon hvert år  S3.2 Antall skademeldinger for brukere(der dette er aktuelt) Ønsket resultat er reduksjon hvert år	416 Økning fra 2003 med 209  388	S3.1 Registrering  S3.2 Registrering
<b>ORGANISASJON-/PERSONELL</b>				
O1. Godt arbeidsmiljø	<ul style="list-style-type: none"> <li>HMS-system som fungerer.</li> <li>God kommunikasjon</li> <li>Gjennomføring av medarbeidersamtaler</li> <li>Større stillingsandeler for ansatte som ønsker det</li> </ul>	O1.1.Medarbeidertilfredshet Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 4  O1.2. Sykefravær Indikatorkrav: Reduksjon hvert år ned til 4% Øvre akseptable grense er 7%  O1.3 Stillingsstørrelse Indikatorkrav: Mindre enn 10 % av de ansatte skal være misfornøyd	4,8  9,9 % (-10% fra 03)  15,8%	O1.1 Medarbeider-/arbeidsmiljøundersøkelse Hvor ofte måle?: 1 gang i året O1.2. Fraværsregistrering/-RTV statistikk Hvor ofte måle?: avviksbehandling virksomhetsplan
O2. Relevant kompetanse i personalet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilgjengelig eksternt kompetanse og anvendelse av egen kompetanse</li> <li>Kartlegging av kompetanse</li> <li>Bemanningsplan</li> <li>Tilgang på kvalifiserte vikarer</li> </ul>	O2.1 Andel faglært personale i hht bemanningsplan Indikatorkrav: 100%  O2.2 Alle enhetsledere skal ha gjennomført grunnopplæring i Word, Excel, Ephorte, Notes, Powerpoint, Innsyn økonomi, Fakturabehandling, Portalen , Avvikssystemet, El. kvalitetshåndbok, HMS systemet  O2.3. Turnover Indikatorkrav: mindre enn 10%	10,2%	O2.1/O2.2 Registrering Hvor ofte måle?: 1 gang i året  O2.3 Antall fast ansatte som slutter(oppsigelser) i forhold til totalt antall ansatte i enheten

Resultatmål	Kritisk suksess-faktor	Resultat-/måleindikator	Resultat 2004	Metode for måling
O3. God ledelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faglig kompetanse</li> <li>Samhandling og veiledning.</li> <li>Synlig ledelse</li> <li>Beslutningsvilje og delegeringsevne</li> </ul>	O3.1 Medarbeidertilfredshet (nærmeste leder) Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 4  O3.2 Enhetsledertilfredshet Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 4	4,5          5,38	O3. Medarbeider-/arbeidsmiljøundersøkelse Rådmanns- og ledelsesundersøkelse Hvor ofte måle?: 1 gang i året
<b>TJENESTER/BRUKERE</b>				
T1. Fornøyde brukere	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gode muligheter for brukermedvirkning.</li> <li>Avklart kvalitet og omfang på kommunale tjenester</li> </ul>	T1.1. Brukertilfredshet – kvalitet på tjenestene Indikatorkrav: Skala 1-6: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 3  Skala 1-4: Ønsket resultat er 3 Nedre akseptable grense er 2  T1.2 Ferdigstilte tjeneste beskrivelser og serviceerklæringer Indikatorkrav: Ferdigstilt.	Skoler Elever (skala 1-4): 2,9 Foresatte (skala 1-6): 4,44 Barnehage: 5,0  Sykehjem: (Skala 1-4): 3,4 Pårørende 3,3 Beboere 3,3  Hj.tj.: (Skala 1-4): 3,3  41	T1.1. spørreundersøkelse (brukere)Hvor ofte måle?: 1 gang i året          T1.2 Registrering Hvor ofte måle?: 1 gang i året
T2 God kvalitet på kommunale tjenester	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvalitetssystem for hele kommunen. Gjennomføre opplæring. Motivasjon. Forankring i ledelse og enheter.</li> </ul>	T2 Kvalitetssystem som fungerer Indikator: Antall avvik etter intern kvalitetsrevisjon Indikatorkrav: Øvre akseptable grense er 2		T2 Internrevisjon Hvor ofte måle?: 1 gang i året
<b>ØKONOMI</b>				
Ø1. Effektiv tjenesteproduksjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enheden beholder del av overskudd og dekker del av underskudd</li> <li>Fokus på enhetskostnader</li> </ul>	Ø1.2 Regnskap = budsjett jfr. nøkkel og /måltall for den enkelte enhet	Ø1.2 Nto mindreforbruk = 0	Ø1 Registrering Hvor ofte måle?: Årsrapport

### 1.6.1 Finansielle nøkkeltall, mål og prognoser

	G-13 2004	Res 2004	Forventet / Måltall				
			2005	2006	2007	2008	2009
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter *	1,9	0,2	0,0	0,7	0,0	0,7	0,7
Likviditetsres. drift mill. kr.		3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Likviditetsres. invest. mill. kr.		-19,8	-19,8	-19,8	-19,8	-19,8	-19,8
Rente- og avdragsutgifter netto, i % av brutto driftsinntekter	2,2	4,4	6,6	7,5	8,0	8,1	8,1
Langsiktig gjeld** i prosent av brutto driftsinntekter	73,5	87,7	87,9	91,2	96,6	94,2	94,2
Langsiktig gjeld** i mill. kr.		865	870	888	938	921	921
Finansieringskilde for invest. i %, Bruk av lån (netto)	78,0	91,5	91,5	91,5	91,5	100,0	100,0

\* Anbefaling fra KS og KRD er minimum 3%.

	G-13 2004	Res 2004	Forventet / Måltall					
			2005	2006	2007	2008	2009	
av mottakere av pleie- og omsorgstjenester **								
Andel av beboere på institusjon som er under 67 år	5,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Andel av beboere på institusjon som er over 80 år	73,4	78,7	78,7	78,7	78,7	78,7	78,7	78,7
Andel av innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon **	12,4	19,3	19,4	19,4	19,4	16,0	16,0	16,0
Andel av innbyggere 90 år og over som er beboere i institusjon **	29,8	42,2	42,2	42,2	42,2	40	40	40
Netto driftsutgifter, institusjon pr innbygger 80 år og over	92 690	124 749						
Enhetskostnader pr plass Brutto driftsutgifter ***	582 332	578 515	533 000	582 000	582 000	582 000	582 000	582 000
<b>Aktivisering</b>								
Netto driftsutgifter til aktivisering pr. innbygger	552	313	350	400	475	564	564	564
Netto driftsutgifter til aktivisering pr. innbygger 67 år og over	4225	2493	3 500	3 800	4 000	4 247	4 247	4 247

- \* Reduksjonen i 2005 kommer pga overgang til enkeltrom på Harstad sykehjem.
- \*\* Endringene i 08 og 09 skyldes reduksjon i antall sykehjemsplasser og økning i antall boliger med heldøgns pleie og omsorg.
- \*\*\* Det er ikke inkludert utgifter til felleskjøkken og utgifter til funksjon 261, bygningskostnader.

### Antall sykehjemsplasser og boliger med heldøgns pleie og omsorg

	2005	2006	2007	2008	2009
Harstad sykehjem	49	49	49	49	49
Slottet sykehjem	36	36	36	36	36
Stangnes sykehjem	29	36	36	36	36
Bergseng bofellesskap	9	9	9	9	9
Kanebogen bofellesskap	9	9	9	9	9
Sama sykehjem	39	39	39	0	0
Sørvik bo- og servicesenter	21	21	21	21	21
Olavsgården sykehjem	32	32	32	32	32
<b>Sum institusjonsplasser</b>	<b>224</b>	<b>231</b>	<b>231</b>	<b>192</b>	<b>192</b>
<b>Bolig med heldøgns pleie og omsorg (Bo- og servicesenter)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>48</b>	<b>48</b>

### 1.6.5.10 Felles resultatmål for hjemmetjeneste og sykehjem

Resultatmål	Kritisk suksess-faktor	Resultat-/måleindikator	Resultat 2004	Metode for måling
<b>TJENESTER/BRUKERE</b>				
T5 Godt og helhetlig tjeneste tilbud	Tilstrekkelig antall syke - hjemsplasser  Tilgang ergo / fys og lege tilsvarende gruppe 13 Et differensiert og tilpasset tilbud  Gjeldende lov, forskrift og vedtatte retningslinjer følges	T5.1. Behovs dekning sykehjem og bolig med heldøgns pleie og omsorg. 100 % i forhold til pasienter som har behov og fyller vilkårene.  T5.2 Andel heldøgnsbeboere på korttidsopphold økes til 20 % innen 2008  T5.3. Ingen klager som får medhold hos Fylkesmannen	6 %	T5.1. Årlig reg. avvik sykehj.behov  T5.2. T5.5 Reg. avvik kostra årlig  T5.3. og T5.4 Registrere klager årlig

Resultatmål	Kritisk suksess-faktor	Resultat-/måleindikator	Resultat 2004	Metode for måling
	Gjeldende lov, forskrift og vedtatte retningslinjer følges	T5.4. IOP (individ. omsorgsplaner) utarbeides etter pas /brukers ønske /behov i løpet av 2006.		
	Nødvendige resurser økonomi / personell	T5.5.Budsjetttramme pr. sykehjemsplass / hjemmetj.plass er i tråd med pas. funksjonsnivå (IPLOS-skår)	578.000/ 134.000	T 5.5 Buddha for hj.tjensten. Iplosreg.
	Prosedyre for inntak av pasient i skjermet avd. følges	T5.6 100 % av de som er innlagte på demensavdelinger har diagnosen demens	93 %	T5.6 ICPC diagnoser reg. i Profil
	Innført IPLOS reg.system Opplæring gjennomført	T5.8 Ajourført IPLOS - registrering		T5.8 Reg. kontinuerlig
	Riktig bruk av avvikksskjema	T5.9 Ikke utførte oppdrag i henhold til vedtak om hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet		T5.9 Årlig avviksrapportering
	Vedtatt saksbehandlings – prosedyre følges opp	T5.10 Antall søknader om hjemmesykepleie og praktisk bistand som ble innvilget		T5.10 Reg. årlig i profil omsorgssystem
	Rapporteringssystem som fungerer i alle enhetene. Dataverktøy, kapasitet og opplæring må være på plass.	T 5.11 Plan og rapport er innført i alle enhetene		
	Godt samarbeid med frivillige organisasjoner. Brukerne får mulighet til å delta på lik linje med øvrige innbyggere av kommunen.	T 5.12 Antall lag og foreninger med avtale med kommunen som inkluderer brukere av pleie og omsorg.		

## 1.6.6 Personal og organisasjonsenheten

### 1.6.6.1 Rammebetingelser og utfordringer

Enheten har i forbindelse med at nytt elektronisk verktøy er tatt i bruk, fått redusert bemanningen. Det er en stor utfordring å innarbeide nye rutiner og arbeidsmåter i forbindelse med nytt dataverktøy. 'Barnesykdommer' i systemet er også en kilde til frustrasjon, og har ført til at det har vært vanskelig å ta ut effektiviseringsgevinsten fullt ut.

Økt krav om effektivisering fører til at situasjonen for ansatte stadig er i endring. Det er forventning om at nye arbeidsmetoder og nye verktøy tas i bruk. Endring i kompetansebehov, og nedbemanning fører ofte til at ansatte må endre arbeidsoppgaver og arbeidssted. Dette er en stor og kontinuerlig utfordring for organisasjonen, rådmannen, enhetsledere og den enkelte arbeidstaker. Personal og organisasjonsenheten vil også fremover ha store utfordringer, sammen med rådmenn og enhetsledere i å kvalitetssikre at ansatte ivaretas på en forsvarlig måte og i henhold til lov og avtaleverk.

#### Sykefravær.

Harstad kommune har hatt en ambisiøs målsetting om å redusere sykefraværet med 20% i perioden 2001 til 2005. Vi har ikke lyktes med å nå målsettinga

Personal- og organisasjonsenhetens bistår enhetsledere, sammen med BHT, både i forhold til forebyggende aktiviteter og oppfølging av enkeltansatte mht tilrettelegging iht. de krav som

	G-13 2004	Res 2004	Forventet / Måltall					
			2005	2006	2007	2008	2009	
materiell per elev i grunnskolen								
Elever per undervisningsrelatert årsverk	11,9	10,3	11	11,5	12	12,5	13	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-7.årstrinn	14,3	12,3	13,8	13,9	14,0	14,1	14,1	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.-10.årstrinn	15,9	13,5	14,0	14,2	14,3	14,4	14,4	

### Elevtall pr. 15.10.2005 (GSI)

Skole \ Trinn	Barnetrinnet							Ungdomstrinnet			Sum
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	
Alvestad	1	1	1	1	2	2		1	4	2	15
Aun		1			1		2				4
Bergseng	25	39	39	33	40	44	37				257
Ervik	11	16	12	12	8	13	9				81
Gausvik	3	3	9	3	8	5	4				35
Hagebyen	24	27	22	15	30	21	14	56	56	56	321
Harstad	24	39	22	33	39	52	41	83	85	91	509
Kanebogen	24	36	37	44	36	46	43				266
Kasfjord	3	5	3	3	4	6	5				29
Kila	26	29	30	33	28	24	22	89	109	57	447
Lundenes	5	4	4	9	5	7	6	5	7	8	60
Medkila	28	47	42	52	50	44	43				306
Seljestad B	51	46	40	48	45	60	61				351
Seljestad U								107	82	108	297
Stangnes	22	11	15	8	17	12	13				98
Sørvik	15	11	12	7	10	12	15	23	20	32	157
<b>Sum</b>	<b>262</b>	<b>315</b>	<b>288</b>	<b>301</b>	<b>323</b>	<b>348</b>	<b>315</b>	<b>364</b>	<b>363</b>	<b>354</b>	<b>3 233</b>

### Forbygging og reduksjon av atferdsproblemer hos barn og unge

Harstad kommune skal i 2006-2009 delta i et nasjonalt prosjekt knyttet til forbygging og reduksjon av atferdsproblemer hos barn og unge. Gjennom det skoleomfattende systemet PALS og behandlingsmetoden PMTO ivaretas en helhetlig innsats for å forebygge og redusere atferdsproblematikk i aldersgruppen 5-12 år. Målsetningen er å bygge opp en kjede av effektive tiltak som fremmer barns sosiale ferdigheter og bidrar til å forebygge, redusere, og stoppe problematferd på et tidlig tidspunkt. Atferdsinstituttet er prosjekteier i samarbeid med Utdanningsdirektoratet.

Deltagelse i prosjektet vil få betydning for prosjektskolene og barnehagene i deres budsjett disponering. Dette fordi deltagelse i prosjektene medfører opplæring av internt personell til å drive metodikken, og tid til planlegging og veiledning på den enkelte enhet. Tiltaket involverer barn i målgruppen, foreldre, helsesøstertjenesten, PPD, BUP og setter krav til tverrfaglig samarbeid.

#### 1.6.4.3 Felles resultatmål for grunnskolene

Disse kommer i tillegg til felles resultatmål for alle enheter under hovedkap. 6.

Resultatmål	Kritisk suksess-faktor	Resultat-/måleindikator	Resultat 2004	Metode for måling
<b>TJENESTER/BRUKERE</b>				
T3. God tilpasset undervisning	Fleksibilitet organisering av opplæringa, elevgrupper og personalet.	T3.1 Individuell arbeidsplan Indikatorkrav: Alle elevene skal ha sin egen		T3.1 og 2 Reg. pr.01.10 og årsrapport

Resultatmål	Kritisk suksess-faktor	Resultat-/måleindikator	Resultat 2004	Metode for måling
	Variasjon i arbeidsmåter og læringsmål som er individuelt tilpasset den enkelte elev	<p>T3.2 Emneplaner/arbeidsplaner Indikatorkrav: Timeplaner suppleres med emneplaner/arbeidsplaner</p> <p>T3.3 Resultat fra nasjonale prøver 10. trinn i fagene lesing, engelsk (med eller over B1) og matematikk Indikatorkrav: Bedre enn nasjonalt gjennomsnitt: lesing 50, matematikk 50, engelsk 73</p> <p>T3.4.1 Brukertilfredshet elever Indikatorkrav: Ønsket resultat er 3 Nedre akseptable grense er 2</p> <p>T3.4.2 Brukertilfredshet foresatte Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 4</p> <p>T3.5 Enkeltvedtak: Mindre enn 3% av elevene skal ha enkeltvedtak</p>	<p>Lesing: 50 Engelsk 70 Matematikk: 52</p> <p>Elever: 2,9</p> <p>Foresatte: 4,8</p> <p>2,7%</p>	<p>T3.3 Resultat det året nasjonale prøver avholdes</p> <p>T3.4 KS-undersøkelse og Elevinspektorene</p> <p>T3.5 Registrering</p>
T4. Godt læringsmiljø og god sosial kompetanse for elever	<ul style="list-style-type: none"> <li>Felles holdninger og samhandling</li> <li>Fysisk tilrettelegging mht bygninger, inventar og utemiljø</li> <li>Oppdaterte læremidler</li> </ul>	<p>T4.1 Totalt antall dagers fravær for elever 5. til 10. klasse (i %)</p> <p>T4.2 Ugyldig fravær alle klasser Indikatorkrav: ønsket resultat er 0 Øvre akseptable grense: Ikke mer enn 3 dager pr. enkeltelev pr. år</p> <p>T4.3 Mobbing Indikatorkrav: Ønsket resultat er 4 Nedre akseptable grense = 3,5</p> <p>T4.4 Ant. individuelle elevsamtaler pr. elev i 5.-10 kl. Min. en samtale per semester</p> <p>T4.5 Brukertilfredshet Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 3</p>	<p>3,5%</p> <p>7. årstr: 3,510. årstr: 3,7</p> <p>2,85</p>	<p>T4.1, 2 og 3 reg. årsrapport</p> <p>T4.3 Elevinspektorene.</p> <p>T4.4 reg. årsrapport</p> <p>T4.5 KS-undersøkelse og Elevinspektorene</p>
T5. Digital kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilgjengelig utstyr og bredband</li> <li>Lærernes kompetanse og kunnskapsnivå</li> <li>Helhetlig kommunal plan for IKT i skolen</li> <li>Skoleportal</li> </ul> <p>Indikatorkrav: Alle skolene i kommunen i felles portal innen utgangen av skoleåret 2005-2008</p>	<p>T5.1 Antall elever pr. PC Indikatorkrav: Ikke over 3 elever pr. PC innen 2008</p> <p>T5.2 Elevenes kompetanse i henhold til egen plan for digital kompetanse 2005</p>	<p>6,5</p>	<p>T5.1, T5.2 Reg. årsrapport</p>
T6 Godt samarbeid skole-hjem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Felles holdninger og samhandling</li> <li>Godt fungerende rådsorganer</li> <li>Gode informasjonsrutiner</li> <li>Informasjonsrutiner</li> </ul> <p>Indikatorkrav: Alle skolene i kommunen i felles portal innen utgangen av skoleåret 2005-2008</p>	<p>T6.1 Informasjon Indikatorkrav: Oppmøte på foreldremøter minst 80%</p> <p>T6.2 Samhandling Indikatorkrav: Minst 2 fellesarrangement pr. år</p> <p>T6.3 Brukermedvirkning Indikatorkrav: Ønsket resultat er 5 Nedre akseptable grense er 3</p>	<p>4,1</p>	<p>T6.1 og T6.2 Reg. årsrapport</p> <p>T6.3 Foreldreundersøkelse</p>



## Oversikt tilskudd/kjøp av tjenester

Mottaker / formål Kjøp av tjeneste (K), tilskudd (T)	Prosj. nr	Revidert bud. 07	Budsjett 2008	Budsjett 2009	Budsjett 2010	Budsjett 2011	
PP-tjenesten	0566	3 873	3 970	3 970	3 970	3 970	K
PP-tjenesten kommunal stilling	0567	518	559	559	559	559	K
Harstad Fjellhall AS	0574	1 016	1 041	1 041	1 041	1 041	T
Grottebadet AS	0576	1 575	1 614	1 614	1 614	1 614	K

## Pris på tjeneste

## Grunnskoleopplæring

Tekst for avgift/betalingsatts. Sats gjelder fra 1. Januar 2008.	Avgiftssats 2008		Avgiftssats 2007	
	kr	pr. mnd/ time osv	kr	Dato sist endring
<b>Skolefritidsordning (SFO)</b>				
Foreldrebetaling, full tid	2 100	pr. mnd.	1 865	01.01.07
Foreldrebetaling, dagsats	239	pr. dag	212	01.01.07
Dagsats i skolefrie perioder	300	pr. dag	266	
Søskenmoderasjon (ikke av dagsats)	30 %		30 %	
Omsorgs- og fritidstilbud etter skoletid for barn med store bistandsbehov, 10-18 år	444	pr. mnd 11 mnd	426	01.01.07

Kommentar: Brukerbetaling SFO er økt med 12,6% i henhold til kostnadsreduksjonsprogrammet 2008-2011.

## 2.6.5 Voksenopplæring

## Ansvarlige enheter: Voksenopplæringa

## Resultatmål for voksenopplæringa

Disse kommer i tillegg til felles resultatmål for alle enhetene under 2.3.1.1.

Resultatmål	Kritisk suksess- faktor/strategier	Ind. nr.	Resultat-/måleindikator	Siste resultat
<b>TJENESTE/BRUKERE</b>				
T1. Fornøyde brukere	Gode muligheter for brukermedvirkning. Avklart kvalitet og omfang på kommunale tjenester Oppdaterte tjenestebeskrivelser med serviceerklæring	VO T1.1	Brukertilfredshet – kvalitet på tjenestene Indikatorkrav: Skala 1-6: Ønsket resultat: 5 Nedre akseptable grense: 3  Skala 1-4: Ønsket resultat: 3,6 Nedre akseptable grense: 2	2006: 5,17
God tilpasset undervisning	Fleksibilitet organisering av opplæringa, elevgrupper og personalet. Alle deltagere skal ha individuell plan Timeplaner suppleres med emneplaner	VO T2.1	Gjennomsnittlig avgangsprøveresultat grunnskole for voksne. I samsvar med eller bedre enn nasjonalt gjennomsnitt.	
		VO T2.2	40 % av deltakere i introduksjonsklasse norsk, skal ta norskprøve 2 eller 3	
		VO T2.3	70 % av kandidatene skal bestå muntlig og skriftlig norskprøve	
Godt læringsmiljø	Felles holdninger og samhandling Fysisk tilrettelegging mht bygninger, inventar og	VO T3.1	Fysisk vold mot ansatte	
		VO T3.2	Fysisk vold mot andre deltakere	



Resultatmål	Kritisk suksess-faktor/strategier	Ind. nr.	Resultat-/måleindikator	Siste resultat
	utemiljø Oppdaterte læremidler Redusert ugyldig deltakerfravær Individuelle deltakersamtaler	VO T3.3	Verbal trakassering av ansatte og andre deltakere	
		VO T3.4	Skader på bygning og inventar forårsaket av deltakere	
		VO T3.5	Mobbing Skala: 1-6 Indikatorkrav: Ønsket resultat: 6	
		VO T3.6	Brukertilfredshet Indikatorkrav: Ønsket resultat: 5 Nedre akseptable grense: 3	
Digital kompetanse	Tilgjengelig utstyr/bredband. Lærernes kompetanse og kunnskapsnivå. Skoleportal: Felles portal innen utgangen av skoleåret 07-08 Deltakernes kompetanse i henhold til egen plan for digital kompetanse	VO T4.1	Antall deltakere pr. PC Indikatorkrav: Ikke over 3 deltakere pr. PC innen 2008	
God kvalitet på skoletilbudet ihht opplæringslov og introduksjonslov med forskrifter	Godt system for skolebasert vurdering. Fokus på organisering, tilrettelegging og gjennomføring.	VO T5.1	Etablert system for skolebasert vurdering	

### Innarbeide tiltak/kostnadsreduksjoner

#### TILTAK I DRIFT

Enhet/tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Siste vedtak	2008	2009	2010	2011
<b>Voksenopplæring</b>							
VO	7901	Salg av norskkurs	Kostn red	-700	-700	-700	-700

#### Beskrivelse av tiltak:

For tiltak i henhold til kostnadsreduksjoner se vedlegg IV og V.

### Nøkkeltall og prognoser for voksenopplæringa

	G-13 2006	Res 2006	Forventet / Måltall	
			2007	2008-2011
<b>1.gangs undervisning</b>				
Antall deltakere	--	38	40	45
<b>Innvandrerundervisning</b>				
Antall deltakere	--	129	140	210
<b>Produktivitet</b>				
Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring for voksne, per deltaker	22 230	24 109		
Brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring for voksne, per deltaker	59 478	73 920		

### Oversikt tilskudd/kjøp av tjenester

Mottaker / formål	Prosj. nr	Revidert bud. 07	Budsjett 2008	Budsjett 2009	Budsjett 2010	Budsjett 2011	
Kjøp av tjeneste (K), tilskudd (T)							
PP-tjenesten	0566	272	279	279	279	279	K



# Spørsmål per gruppe

## Ledere - Øvre ledere

Hvordan styres Harstad kommune – styringssystem?

Undersøkelse: Forstår jeg rett at det lages Årsrapport? Hvilken frekvens har dere for økonomirapportering?

Undersøkelse: Virksomhetsplan+ spørreundersøkelser (4-årig balansert virksomhetsplan og årlige balansert driftsplaner?)

Hvordan er BMS integrert med de andre sentrale styringsgrepene som f.eks. budsjett, virksomhetsplan, regnskap og årsmelding? Hvordan fungerer dette formelt og faktisk?

Visjon til Harstad kommune: HARSTAD ATTRAKTIV HELE LIVET  
Hva ligger i dette? Hva betyr dette for den kommunale administrasjonen?

Hva vektlegges i økonomistyring i Harstad kommune?  
- Budsjettoverholdelse?  
- Gode og rettferdige fordelingsnøkler mellom forskjellige enheter og sektorer? Hva ligger til grunn for disse? Hvem lager dem?

Hvor ofte gjennomfører Harstad kommune medarbeidersamtaler, brukerundersøkelser? (hva er bakgrunn for brukerundersøkelse? Hvilke resultater framkom fra disse undersøkelser, f.eks. hvilken enhet kom best ut? Hvilken oppfølging var gjort i forhold til undersøkelser(bruk i ettertid)?);(Hvilke tiltak gjøres for medarbeidertilfredshet?

Implementering: Hvordan gikk det med implementeringsprosessen av BMS i Harstad kommune?

Implementering: Hvordan forstår politikere, ledere, mellomledere og ansatte hensikten med innføring av et nytt styringssystem i kommunen?

Implementering: Var ledere hele tiden med i prosessen?

Implementering: Hvordan var mellomledere/enhetsledere/ansatte innstilt til et nytt styringssystem?

Implementering: Har BMS blitt brukt kontinuerlig siden år 2002 eller gikk det av og på?

Implementering: Hva tror du er beste utviklingsmåte for at BMS skal bli bedre forankret i kommunen: om prosessen starter på toppen og beveger seg nedover i systemet eller omvendt?

Implementering: Føler ansatte at de har eierskap til BMS?

Implementering: Trur du at de som selv har utviklet mål og måleindikatorer føler større eierskap til BMS enn de som kun bruker de overordnede målene som er vedtatt av ledelsen? Hvis ja, kunne det vært fordi de overordnede målene er generelle og gir lite styringsinformasjon til den enkelte resultatenheter?

## Ledere - Øvre ledere

Implementering: Hvilke tilpasninger av modellen er gjort i forhold til bruk av BMS i forskjellige enheter?

Implementering: Hvilken opplæring har dere fått i tilknytning til BMS?

Oppfølging: Er det tilstrekkelig, eller hadde det vært mer behov for input fra BMS-miljøet?

Generelt: Har du sett noen endringer etter at BMS ble tatt i bruk? Hvilke?

Generelt: Har du positive eller negative erfaringer med BMS? Kan et annet styringssystem kunne vært et bedre alternativ enn BMS? Hvilket?

Generelt: På en skala fra 0-10 hvordan vil du rangere BMS slik som det fungerer i dag i kommunen?

Styringskort: Følger ledere opp styringskortet?

Styringskort: Føler ansatte at de har nytte av det?

Styringskort: Synes du at målene i målekortet er målbare, dvs gir et klart og forståelig bilde av det som ønskes oppnådd?

Styringskort: Opplever du som leder at det er lett å bruke målekortet for å få oversikt over måloppnåelsen i din virksomhet?

Måleindikatorer: Hvordan blir måleindikatorer benyttet i praksis?

Måleindikatorer: Har enhetsledere vært med på utviklingen av måleindikatorerne på målekortet?

Måleindikatorer: Opplever enhetsledere måleindikatorerne på målekortet som representative for å kunne si noe om tilstanden i sin virksomhet?

Måleindikatorer: Hvordan opplever du arbeidet med valg av måleparameterne på ledernivå?

Måleindikatorer: Hvordan opplever du at måleparameterne kommuniseres fra ledernivå til mellomledere og ansatte?

Måleindikatorer: Har ansatte (f.eks. lærere, hjelpepleiere) i din enhet vært med på utviklingen av måleparameterne på målekortet?

Måleindikatorer: Er ansatte i din enhet kjent med målene og måleindikatorerne på målekortet?

Måleindikatorer: Hvor vanskelig var det å operasjonalisere styringsparameterer til anvendelige måleindikatorer?

## Ledere - Øvre ledere

Måleindikatorer: Hvor mange måleindikatorer mener du er optimalt å ha på et målekort?

Måleindikatorer: Hvordan brukes resultatene fra målingene?

Oppfølging: Hvordan følges dette opp i etterkant?

Oppfølging: Hvilke positive effekter ser du?

Oppfølging: Hvilke utfordringer ser du ved bruk av måleindikatorerne som en del av BMS?

Generelt: Det sies at BMS brukes for å telle. Føler du at måleindikatorer benyttes kun for å telle uten å gi noen verdi? Har du i så fall eks?

Oppfølging: I målekortet finnes det både objektive (normer og standarder) og subjektive (hvordan kunden/brukeren opplever den tjenesten som vedkommende har mottatt) måleindikatorer. Gjennomfører dere kontinuerlig spørreundersøkelser for å få tilbakemeldinger når det gjelder subjektive måleindikatorer?

Observasjon: Jeg har studert måleindikatorerne fra en gitt periode, og ser at flere måleindikatorer var endret. Er det fordi de som var brukt tidligere ikke gitt noen verdi, ikke passet og var vanskelig å måle med?

Observasjon: Kan årsaken være at måleindikatorer må tilpasses til endringene i omgivelsene, nye prioriteringer og nye satsingsområder?

Observasjon: Krever denne prosessen mye ressurser?

Oppfølging: Endres måleindikatorer ut fra data som samles etter hvert?

Måleindikatorer: Er det vanskelig å finne måleindikatorerne på mål som sier noe om kvalitet?

Måleindikatorer: Er det forskjell på måleindikatorer i forskjellige enheter? Dette med tanke på at noen enheter kanskje har mål som er tilnærmet budsjettmål, mens andre har velfungerende og balanserte mål og måleindikatorer?

Generelt: Hjelper gode indikatorer endre måten å jobbe på? Bryr du deg mer om du kjenner deg i målene og kjenner din rolle i det store bildet?

Generelt: Er du enig/uenig i denne påstanden: «Ute i resultatenehetene 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 og utarbeide måleindikatorer til disse målene som treffer godt, og som folk kan relatere seg til. Oppover i systemet blir det verre å definere og operasjonalisere mål, og finne velfungerende måleindikatorer»

Nytte: Stemmer det med din oppfatning at de enhetene som har utviklet velfungerende og balanserte måleindikatorer har mer fokus på verdiene til Harstad kommune?

## Ledere - Øvre ledere

Nytte: Stemmer det med din oppfatning at å lage et styringskort og utarbeide måleindikatorer som viser om målene er oppnådd eller ikke er nyttig i seg selv? At gjennom denne prosessen blir man bevisst på hva som er kjernevirksomheten og hvem som er brukere av tjenestene som ytes?

## Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet "Erfaringer i bruk av Balansert målstyring i Harstad kommune"

Jeg er student ved UiT Norges Arktiske Universitetet, der jeg tar en mastergrad i Master basert studie i «Økonomi og Strategisk ledelse». I den forbindelse er jeg nå i gang med min masteravhandling som omhandler bruk av balansert målstyring i offentlig sektor, konkret i Harstad kommune.

Foreløpige problemstillingene for oppgaven er:

*«Hvilke erfaringer har Harstad kommune gjort i utarbeidelsen av måleindikatorer som del av styringsverktøyet BMS? Har valg av måleindikatorer ført til mer effektiv bruk av ressurser og forbedret kvalitet på offentlige tjenester?»*

Jeg kalte problemstillingene «foreløpige» fordi disse kan bli endret og tilpasset iht samlet data.

Deres kommune er valgt ut på bakgrunn av at Harstad kommune har tatt i bruk balansert målstyring, der informasjonen er hentet fra kommunens nettside og anbefalinger fra min veileder. Deres erfaring med balansert målstyring er årsaken til at jeg ønsker deltagelse fra dere i undersøkelsen. Jeg ønsker i den forbindelse å intervju personene som har god kjennskap til balansert målstyring i deres kommune, for eksempel ledere og mellomledere (stabssjefen, rådgivere, enhetsledere, rektorer).

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

I undersøkelsen vil jeg samle inn informasjon gjennom et dybdeintervju. Intervjuet er anslått å ta mellom 30 minutter og 1 time. Dersom det er i orden for informanten vil det bli gjort lydopptak av intervjuet. Intervjuene transkriberes og blir oppbevart inntil studien er over. De som deltar i undersøkelsen vil, dersom det er ønskelig, få tilsendt masteravhandlingen i sin helhet når den er ferdig. Den vil foreligge i desember 2019/januar 2020. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Navnelister og intervjuer vil bli oppbevart hver for seg, og data vil bli slettet etter at studien er over. Personopplysninger, datamateriale og resultater, samt navn på seksjoner/enheter og enkelte personer vil bli anonymisert i besvarelsen. Prosjektsslutt er 01.12.19.

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

Jeg håper dere har anledning til å delta på undersøkelsen. Dersom dere har andre spørsmål knyttet til undersøkelsen kan dere også kontakte min veileder:

**Harald Torsteinsen**, *Professor of political science/public management, Department of social sciences, UiT – The Arctic University of Norway (University of Tromsø). Campus Harstad, 9480 Harstad, Norway på epost: harald.torsteinsen@uit.no*

Med vennlig hilsen

Anna Sh Mortensen

E-post: [amo045@uit.no](mailto:amo045@uit.no)

Mobil: 99587550

## Samtykke til deltagelse i studien

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

---

(Signert av prosjektdeltager, dato)



# NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

## NSD sin vurdering

### Prosjekttittel

Erfaringer med bruk av Balansert målstyring i Harstad kommune

### Referansenummer

430856

### Registrert

13.02.2019 av Anna Sharova Mortensen - amo045@post.uit.no

### Behandlingsansvarlig institusjon

UiT Norges arktiske universitet / Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning / Institutt for samfunnsvitenskap

### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Harald Torsteinsen, harald.torsteinsen@uit.no, tlf: 95207740

### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

### Kontaktinformasjon, student

Anna Sharova Mortensen, amo045@uit.no, tlf: 99587550

### Prosjektperiode

18.01.2019 - 01.12.2019

### Status

26.03.2019 - Vurdert med vilkår

## Vurdering (1)

---

### 26.03.2019 - Vurdert med vilkår

#### FORENKLET VURDERING MED VILKÅR

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet har lav personvernulempe fordi det ikke behandler særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Vi gir derfor prosjektet en forenklet vurdering med vilkår.

Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Dersom du følger vilkårene og prosjektet gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet, vil behandlingen av personopplysninger være i samsvar med personvernlovgivningen.

## VILKÅR

Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører prosjektet i tråd med kravene til informert samtykke
2. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser
3. At du følger behandlingsansvarlig institusjon (institusjonen du studerer/forsker ved) sine retningslinjer for datasikkerhet
4. At du laster opp revidert(e) informasjonsskriv på utvalgssiden(e) i meldeskjemaet og trykker «bekreft innsending», slik at du og behandlingsansvarlig institusjon får korrekt dokumentasjon. NSD foretar ikke en ny vurdering av det reviderte informasjonsskrivet.

### 1. KRAV TIL INFORMERT SAMTYKKE

De registrerte skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse. Du må påse at informasjonen minst omfatter:

- Prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig
- Hvilke opplysninger som innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn
- Når prosjektet skal avsluttes og hva som skal skje med personopplysningene da: sletting, anonymisering eller videre lagring
- At du/dere behandler opplysninger om den registrerte basert på deres samtykke
- Retten til å be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi)
- Retten til å klage til Datatilsynet
- Kontaktopplysninger til prosjektleder (evt. student og veileder)
- Kontaktopplysninger til institusjonens personvernombud

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for informasjonsskriv:

[http://www.nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon\\_samtykke/informere\\_om.html](http://www.nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon_samtykke/informere_om.html)

Det er ditt ansvar at informasjonen du gir i informasjonsskrivet samsvarer med dokumentasjonen i meldeskjemaet.

### 2. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.12.2019.

### 3. FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet, må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

### NSD SIN VURDERING

NSDs vurdering av lovlig grunnlag, personvernprinsipper og de registrertes rettigheter følger under, men forutsetter at vilkårene nevnt over følges.

### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Forutsatt at vilkår 1 og 4 følges, er det NSD sin vurdering at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

### PERSONVERNPRINSIPPER

Forutsatt at vilkår 1 til 4 følges, vurderer NSD at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge

prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet, vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og dataportabilitet (art. 20).

Forutsatt at informasjonen oppfyller kravene i vilkår 1, vurderer NSD at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html)

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)



<b>Strategisk ledelse</b>	<b>Helse og omsorg</b>	<b>Skolesektor/Voksenopplæring</b>	<b>Fagforening</b>
<i>Nivå 1</i>	<i>Nivå 1</i>	<i>Nivå 1</i>	
Informant R1	Informant R2	Informant R5	Informant R10
	Informant R3		
	<i>Nivå 2</i>	<i>Nivå 2</i>	
	Informant R4	Informant R6	
		Informant R7	
		Informant R8	
		Informant R9	