

BRUKERPERSPEKTIVET I BALANSERT MÅLSTYRING

Av
Morten Skaarer og Espen Åvitsland

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2011



Forord

MPA studiet har vært et utfordrende og krevende studium å gjennomføre. Både de mange undervisningssamlingene, paperne og ikke minst utarbeidelsen av denne avhandlingen har tatt mye tid og krevd mye innsats både fra oss og for de rundt oss.

Mest av alt har studiet imidlertid vært spennende, lærerikt og morsomt.

Vi vil derfor takke både arbeidsgivere som har gjort det mulig å gjennomføre studiet, respondentene i de tre organisasjonene som tok seg tid til å svare på vårt omfattende spørreskjema, professor Knut Ingar Westeren for ukuelig optimisme og ikke minst de der hjemme som har holdt seg nærværende når vi har vært fraværende.

Oslo og Stavanger

28.3.2011

Morten Skaarer og Espen Åvitsland

Abstract

In the course of the last two decades the influence of ideas emanating from New Public Management has gradually come to be felt in the practices of government and local administrations across Norway and most other European countries. This has among other things entailed a heightened focus on efficiency, productivity and customer orientation. It has also led to the prolific spreading of new management systems such as management by objectives and more specific programs such as balanced scorecard.

This thesis examines how this has been implemented in three different organizations. Two at the local administrative level, Stavanger and Sandnes kommune, and one at government level, Forsvarsbygg. Our focus is on evaluating how the balanced scorecard model that these organisations have adopted holds up to the body of theoretical works ten years after they were implemented.

In order to examine this we have focused on three aspects connected to the practical application of the model that we feel touch upon central tenants of how the model is supposed to function. These are formulated as the following statements:

1. The customer perspective is to a large extent limited to measuring customer satisfaction!
2. Customer data only to a small degree lead to changes in the services provided!
3. Customer data are only to a small degree used to manage the organisations through the balanced scorecard management system!

In relation to the first statement we find that the organisations indeed do conduct customer surveys and that customer satisfaction is a dominant theme in these. However we also find that the organisations have other sources of customer related information that they use to manage their services and that these sources are separate from the management system.

As for the second statement we find that in all the organisations changes in the services provided are influenced by the customers. In addition we find that at the local administrative level the respondents reply that the management system has not contributed to making these services better.

In relation to the last statement our main finding is that customer data gathered for the purpose of management at the local administrative level are not, or only to a lesser degree, connected to the balanced scorecard management system, whilst at the government level they to a greater degree are. In addition we find that there are little in the way of incentives connected to the results achieved as measured through the management system, but at the same time a relatively high degree of control by superior administrative levels.

Innhold

1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Problemstilling og metode	5
1.3 Teoretiske rammer	7
1.4 Disponering av oppgaven	8
2 Case og bakgrunnsvariabler	9
2.1 Forsvarsbygg.....	9
2.2 Sandnes kommune	10
2.3 Stavanger kommune	11
2.4 Bakgrunnsvariabler.....	13
3 Metode	18
3.1 Om valg av metode:	18
3.2 Kvalitetsvurderinger:	21
3.3 Gjennomgang av undersøkelsens metodiske elementer:.....	30
4 Teoridel.....	37
4.1 Styring og ledelse	37
4.2 Balansert målstyring.....	55
4.3 Brukerperspektivet.....	67
5. Brukerperspektivet er i stor grad begrenset til brukertilfredshetsmålinger!	78
5.1 Påstandens relevans.....	78
5.2 Drøfting.....	88
5.3 Oppsummering.....	93
6 Brukerdata fører i liten grad til endringer i tjenestetilbudet	94
6.1 Påstandens relevans.....	94
6.2 Drøfting.....	100
6.3 Oppsummering.....	105
7 Brukerdata benyttes i liten grad til styring gjennom styringsverktøyet!	106
7.1 Påstandens relevans.....	106
7.2 Drøfting.....	119
7.3 Oppsummering.....	125
8. Konklusjon	126

Vedlegg:

Litteraturliste, s. 130

Vedlegg 1: Kobling mellom påstander og spørsmål, s. 134

Vedlegg 2: Spørreskjema, s. 135

Figurer og tabeller:

Tabell 1: En framstilling av disse fasene kan være som følger, s. 48

Figur 1: Sammenhenger i ledelsesprosessen, s. 54

Figur 2: Forholdet mellom Mål- og resultatstyring og balansert målstyring, s. 61

Figur 3: Modell – Sammenheng mellom de fire perspektiver, 65

Figur 4: Modell - Hovedgrupper av styringsparametere i resultatkjeden, s. 69

Tabell 2: Direkte sluttbrukere (mottakere) av tjenester, s. 70

Tabell 3: Brukerretting i relasjon til balanced scorecard, s. 74

Figur 5: Målkart for Forsvarsbygg, s. 85

Tabell 4: Brukerdefinert vs. ekspertdefinert kvalitet, s. 91

Figur 6: Forholdet mellom styringsperspektiver og strategi, s. 95

Figur 7: Hva som påvirker styringsverktøyene i våre virksomheter, s. 106

Figur 8: Styring og balansert målstyring, s. 119

Statistiske tabeller og oversikter i tilknytning til beskrivelse og analyse er ikke nummerert og således ikke med i oversikten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Offentlig sektor har gjennom de senere år vært igjennom en stor endring med modernisering og fornyelse. Mange ulike prosesser er blitt gjennomført i de siste 20-30 år, blant annet som et resultat av New Public Management, men også som et resultat av andre forhold i samfunnet generelt. Utviklingen i offentlig sektor har medført endringer, både for politikere, ledere, medarbeider og brukere av offentlige tjenester.

For offentlig sektor har det medført at det blant annet er blitt innført mål- og resultatstyringssystemer. Et av de vanlige styringssystemene er balansert målstyring. Balansert målstyring gir virksomhetene muligheter til å styre på bakgrunn av styringsdata som inneholder mer enn tradisjonell økonomisk informasjon, blant annet kan det innhentes styringsinformasjon om brukerne av offentlige tjenester. Ved bruk av balansert målstyring skal det i henhold til styringssystemets oppskrift styres på kunde-/brukerrelasjoner, virksomhetens interne prosesser, læring og utvikling hos medarbeiderne, i tillegg til de tradisjonelle økonomiske forhold. Balansert målstyring skal dermed kunne gi et mer komplett styringsgrunnlag enn de tradisjonelle økonomiske styringsdata.

Et trekk ved moderniseringen av offentlig sektor er et større fokus på brukerne av offentlige tjenester enn tidligere. Det er nå mer systematisk kommunikasjon mellom bruker og tjenesteproducent enn tidligere, hvilket for eksempel gjøres gjennom spørreundersøkelser og brukermøter. Formålet med brukerdialog, muntlig eller ved spørreundersøkelser må antas å være å få tilbakemeldinger som skal kunne brukes til å utvikle eller tilpasse tjenestene til brukernes behov. I styringssystemer som er innført i offentlig sektor er brukerperspektivet ett av totalt fire perspektiver, og skal ivareta brukerrelasjonene i styringen.

1.2 Problemstilling og metode

Vår undersøkelse har fokusert på brukerperspektivet i styringsredskapet balansert målstyring slik dette arter seg i tre ulike organisasjoner. For vår case har balansert målstyring vært i bruk i en årrekke og både styringsverktøyet og formålet med det må forutsettes kjent for våre respondenter. Det teoretiske rammeverket for balansert målstyring har også røtter som strekker seg langt tilbake. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan dette faktisk fungerer.

Siktemålet har vært todelt. På den ene siden hvordan våre empiriske data passer til det teoretiske rammeverket for modellen og på den andre siden hvordan styringssystemet oppfattes å fungere for de som skal bruke det.

Vår problemstilling kan sammenfattes til følgende formulering: Hvordan står det til med brukerperspektivet i balansert målstyring 10 år etter innføringen av styringssystemet?

Det teoretiske rammeverket kan i vår avhandling i grove trekk sies å utgjøre to posisjoner: På den ene siden en normativ posisjon, som sier noe om hva brukerperspektivet skal være og hvordan modellen er ment å fungere. Med brukerperspektivet forstår vi både det normative innholdet dette er ment å ha som ett av styringsperspektivene og den lokale tilpassingen av denne. På den andre siden en kritisk posisjon som ønsker å si noe om praksis og forklare eventuelle mangler og skjevheter i denne. Sentralt i dette vil være hvordan teori og praksis møtes i forhold til systemets funksjon som både styringsverktøy og rapporteringsredskap.

I forhold til organisasjonene har vi i utgangspunktet ønsket å undersøke de organisasjonene vi selv jobber i; det statlige forvaltningsorganet Forsvarsbygg (og deres styringssystem Mål- og resultatstyring) og Stavanger kommune (og deres styringssystem BASIS). Dette både for å kunne si noe om praksis i stat og kommune sektorene og eventuelle forskjeller på praksis i stat og kommune.

For å øke utsagnskraften i sammenligningen mellom stat og kommune har vi i tillegg gjennomført undersøkelsen i Sandnes kommune (og deres styringssystem BARM). Dette har gitt oss en større mulighet til å se om eventuelle forskjeller kan tilskrives idiosynkratiske organisasjonsspesifikke ulikheter eller, i den grad det er samsvar i praksis i kommunene, om det kan tilskrives forskjeller på stat og kommune. En forutsetning for å kunne gjøre dette er å etablere den interne representativiteten i vårt utvalg i forhold til de organisasjonene vi uttaler oss om og den eksterne representativiteten i forhold til de organisasjonstyper (stat og kommune) vi ønsker å generalisere til.

I forhold til metode har vi valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse. I denne har vi valgt å innføre et skille mellom brukerdata og brukerundersøkelser. Med brukerdata forstår vi alle typer data knyttet til brukerne mens vi med brukerundersøkelser forstår data innhentet fra brukerne. Brukerdata inneholder dermed både data innhentet fra brukerne og data innhentet om brukerne fra andre kilder. Både valget av organisasjoner og metode er med andre ord gjort med utgangspunkt i et ønske om å kunne generalisere på bakgrunn av våre undersøkelser.

Vårt utgangspunkt for oppgaven er å undersøke hvordan det står til med brukerperspektivet ca. 10 år etter det ble innført offentlig sektor. For å strukturere både empirien og drøftingen har vi i spørreundersøkelsen valgt å ta utgangspunkt i 3 ulike forskningsspørsmål om hvordan brukerperspektivet arter seg i praksis, som er utformet som påstander, og derfor heretter velges å omtales som det. Disse påstandene er valgt med utgangspunkt i antagelser

vi har om hvordan perspektivet arter seg i praksis samtidig som det berører vesentlige sider ved det teoretiske rammeverket. Påstandene er:

1. Brukerperspektivet er i stor grad begrenset til brukertilfredshetsmålinger!
2. Brukerdata fører i liten grad til endringer i tjenestetilbudet!
3. Brukerdata benyttes i liten grad til styring gjennom styringsverktøyet!

I forhold til påstand 1 ønsker vi å se om brukerperspektivet i stor grad er begrenset til brukertilfredshetsmålinger. Sekundært ønsker vi å se hvorvidt brukerundersøkelser er begrenset til å måle brukertilfredshet. Brukerperspektivet inneholder i følge teorien langt mer enn brukerundersøkelser, og dersom påstanden bekreftes er det rimelig å anta at case-virkomhetenes styringsgrunnlag i forhold til brukerperspektivet er mangelfullt.

I påstand nummer 2 undersøkes hvorvidt brukerdata i liten grad fører til endringer i tjenestetilbudet. Påstanden tar utgangspunkt i at det samles inn brukerdata i ulike former i virksomhetene, og vi ønsker å undersøke hvorvidt brukerdataene brukes til å endre tjenestetilbudet. Dersom det ikke medfører endringer i tjenestetilbudet hva brukes brukerdataene i så fall til? Samles data i så fall inn til ingen nytte, og er det fordi det pålegges eller forventes?

I forhold til påstand 3 er formålet å undersøke hvorvidt brukerdata i liten grad benyttes til styring gjennom styringsverktøyet. Formålet med å innføre balansert målstyring som styringsverktøy i offentlig sektor var å forenkle og effektivisere styringen av virksomhetene. Vi vil derfor først forsøke å avklare hvorvidt brukerdata brukes til styring i virksomhetene, og dernest i hvilken grad dette oppnås gjennom styringsverktøyet.

I forhold til teorien fokuserer vi på hvordan styringsverktøyene (BASIS, BARM og Mål- og resultatstyring) i praksis forholder seg til idealmodellen for brukerperspektivet som beskrevet av den normative litteraturen. Gjennom tre påstander ønsker vi å undersøke hvordan det står til med brukerperspektivet i de tre case-virkomhetene etter det ble innført styringssystemer hvor brukerperspektivet er en vesentlig del av helheten i systemet. Bruker virksomhetene brukerperspektivet, brukes det for å endre tilbudet til brukerne, og brukes det endelig til styring av virksomhetene. Det vil kunne si noe om hvordan det står til med brukerperspektivet ca. 10 år etter det ble innført i offentlig sektor.

1.3 Teoretiske rammer

Det teoretiske fundamentet er inndelt i en generell del som tar utgangspunkt i styring og ledelse, hvor vi videre fokuserer på styring og deretter ser på mål- og resultatstyring. Deretter går vi inn i den delen av mål- og resultatstyring som inneholder Balanced Scorecard, og ulike styringssystemer som legger tanken om balansert målstyring til grunn. Til slutt

fokuserer vi på den mer spesifikke delen av teorien innenfor balansert målstyring som vi i oppgaven har bygget våre påstander og undersøkelser rundt, nemlig brukerperspektivet og brukerundersøkelser. Våre teoretiske utgangspunkt har vært Kaplan og Norton innenfor Balanced Scorecard, Hoff og Holving innenfor balansert målstyring og Rolland innenfor brukerundersøkelser og brukerdata, samt en rekke politiske dokumenter og faglige veiledere i forbindelse med innføring av balansert målstyring i offentlig sektor.

1. 4 Disponering av oppgaven

Avhandlingen er inndelt i totalt åtte kapitler hvor kapittel 1 er innledning med presentasjon av problemstilling. I kapittel 2 er det en gjennomgang av de tre casene Stavanger kommune, Sandnes kommune og Forsvarsbygg, hvor det gis en kort presentasjon av organisasjon styringssystem og hvordan virksomheten har fokus på brukerperspektivet. I tillegg vil det bli en presentasjon av bakgrunnsvariablene fra spørreundersøkelsen.

Kapittel 3 er metodekapitlet hvor vi begrunner valget av kvantitativ undersøkelsesmetode, samt gjør kvalitetsvurderinger i forhold til reliabilitet, validitet, generaliserbarhet og endelig en gjennomgang av undersøkelsens metodiske elementer. Kapittel 4 er teoridelen som er inndelt i tre hoveddeler: Styring og ledelse i offentlig sektor, balansert målstyring og brukerperspektivet.

Kapitlene 5, 6 og 7 er analysedelen av avhandlingen som er inndelt etter våre påstander, med ett kapittel til hver påstand. Påstand 1 i kapittel 5, påstand 2 i kapittel 6 og påstand 3 i kapittel 7. Avhandlingens siste kapittel er konklusjonen, som er kapittel 8.

2 Case og bakgrunnsvariabler

Våre empiriske data er hentet fra tre virksomheter. Forsvarsbygg som er en statlig virksomhet underlagt forsvarsdepartementet og kommunene Stavanger og Sandnes. Vårt hovedfokus er på mellomledere og ledere som direkte er eller vil være berørt av spørsmål knyttet til innsamling og bruk av brukerdata og som er ansvarlige for resultatene målt i styringsverktøyet.

I dette kapitlet vil vi presentere de tre organisasjonene vi har gjennomført spørreundersøkelsen i med spesielt fokus på styringssystem og brukerperspektivet. Vi vil også presentere resultatene tilknyttet bakgrunnsvariablene som inngikk i undersøkelsen.

2.1 Forsvarsbygg

Organisasjon

Forsvarsbygg er en offentlig eiendomsaktør, som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret. Forsvarsbygg ble etablert i 2002 som et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet. Etaten skal operere forretningsmessig til kundenes, eierens og samfunnets beste, og løse offentlige eiendomsoppgaver i balanse mellom forvaltning og forretning. Forsvarsbygg drives etter tilnærmet forretningsmessige prinsipper og fungerer som en komplett eiendomsvirksomhet med Forsvaret som hovedkunde. Forsvarsbygg forvalter totalt ca. 4,5 millioner kvadratmeter bygningsmasse og et grunnareal på ca. 1,4 millioner dekar (daa.), og hadde i 2009 en omsetning på ca. 6 milliarder kroner, samt en balanseverdi på ca. 36,7 milliarder kroner. Det er i 2010 totalt ca. 1.500 ansatte i etaten.

Forsvarsbygg er produktorganisert og organisert med 6 ulike forretningsområder med selvstendig økonomisk resultatkrav. Totalt er det ca. 80 resultatenheter med økonomi- og personalansvar i Forsvarsbygg.

Styringssystem

Forsvarssektoren har innført statlig mål- og resultatstyring med ett målbilde for sektoren, og ett underliggende målbilde for hver underliggende etat. Et målbilde er en samling indikatorer som skal gjøre det mulig å måle grad av måloppnåelse for gitte størrelser knyttet til eksempelvis økonomistyring, produksjon og effektivitet. Det er i styringsmodellen lagt til grunn de fire perspektivene fra BMS slik at det styres etter kunder/ leveranser, økonomi, interne prosesser og læring og utvikling. Styringsmål, strategiske initiativ og styringsparametere utarbeides i fellesskap med eier (Forsvarsdepartementet) og formaliseres i et årlig Iverksettingsbrev (IVB). Forsvarsbygg rapporterer etter mål- og resultatstyringsmodellen hvert tertial. I tillegg til statlig mål- og resultatstyring rapporteres periodisk på finansiell rapportering hver måned, både internt og eksternt.

Brukerperspektivet

Forsvarsbygg har siden etableringen av etaten hatt kundefokus. At det er forskjellig definisjon av "kunde" har ikke resultert i mindre oppmerksomhet på kunden, som både kan være Forsvarsdepartementet, Forsvaret og kunder utenfor Forsvarssektoren. Forsvarsbygg har årlige kundeundersøkelser rettet mot Forsvarssektoren, hvor et utvalg av kontaktpunkter og andre nøkkelpersoner deltar i en kundeundersøkelse. I tillegg deltar alle nøkkelpersoner innenfor EBA (eiendom, bygg og anlegg) i Forsvarsdepartementet i brukerundersøkelsen. Resultatet av kundeundersøkelsen gis ut i en "kundebok" som skal være grunnlaget for forbedring mot kunden. Utover det gjennomføres en "Questback-undersøkelse" ved avslutning av ethvert byggeprosjekt hvor både kunden som skal overta bygget og oppdragsgiver (FD) deltar. Formålet er stadig å forbedre prosessen i nye byggeprosjekter.

2.2 Sandnes kommune

Sandnes kommune har ca. 65 000 innbyggere og er Norges 8. største by og 9. største kommune.

Organisasjon

Sandnes kommune består av i alt 85 resultatenheter fordelt på 7 tjenesteområder. Av disse dominerer tallmessig naturlig nok skoler og barnehager. I tillegg til styringskort for hver resultatenhet er det også aggregerte styringskort for stabsfunksjoner knyttet til de ulike tjenesteområdene.

Antall faste stillingshjemler (årsverk) pr 1.1.2010 er på 3670 i Sandnes kommune.

Styringssystem

Sandnes kommune har siden 2002 benyttet balansert resultatmåling som styringsverktøy. Styringsverktøyet er basert på målinger og oppfølginger av resultater på kommunens fem strategiske fokusområder: menneskelige ressurser, utvikling, bruker, økonomi og samfunn. Innenfor hvert av fokusområdene er det utformet styringsparametere som måler kommunens resultater på spesifiserte områder. I følge økonomiplan 2001-2013 er styringsparameterne aktiviteter eller resultater som lar seg måle. De kan være fremstilt i antall, prosent eller i score på en skala, for eksempel fra 1 til 6. Styringsverktøyet har en konkret plan for drift og oppfølging og klargjør når det skal måles, hvem som har ansvar for målingene, hvordan målingene skal formidles og drøftes, og hvem som har ansvar for oppfølging av resultatene. I økonomiplan framheves det også at det er først ved å beskrive måltall og måle resultater ut fra flere fokusområder at kommunen oppnår en balansert resultatmåling.

Brukerperspektivet.

Sandnes kommune presenterer at det er et hovedmål at kommunen skal være tilgjengelig og lydhør med tillitt hos brukere og næringsliv. Dette ønsker de å oppnå bl.a. gjennom å invitere til dialog med brukere, innbyggere, næringsliv og eksterne fagmiljø i oppgaveløsning og utvikling. I forhold til resultatmåling er det knyttet et konkret styringsparameter som måler kommunes prestasjon på dette fokusområde; dekningsgrad brukerdiallog, som måles hvert halvår.

I økonomiplan 2010-2013 framheves det at det er viktig for kommunen å ta initiativ til dialog både rettet mot brukere av tjenestene, innbyggere generelt og næringslivet. I tillegg vektlegges dialog med eksterne fagmiljø både hos regionale myndigheter og forsknings- og utredningsmiljøer. Med dialog om oppgaveløsning og utvikling legges det vekt på økt grad av medvirkning underveis og før beslutninger treffes i resultatenheten eller før planforslag og saker foreligger til politisk behandling. Måten dette gjennomføres på vil avhenge av hva det gjelder og hvilken dialogform som er best egnet. Eksempler på dette kan være åpen dag, brukerpanel, folkemøter, seminarer, idédugnad og nettmøter.

Brukerresultatet fra august 2009 viser at kommunen til en viss grad har klart å dreie fokus over på økt dialog med brukere, innbyggere, næringsliv og eksterne fagmiljø i oppgaveløsning og utvikling. Flere tjenester har dessuten selv utviklet opplegg for brukerundersøkelser. Dette er det meningen skal fortsette og resultatene fra disse vil fremgå av årlig resultatvurderinger fra enhetene.

2.3 Stavanger kommune

Stavanger kommune har ca. 123.850 innbyggere per 1.1.2010 og er med det Norges 4. Største by.

Organisasjon

Stavanger kommune er organisert etter en to-nivå modell med selvstendig budsjett og personalansvar på virksomhetsnivå. Det er også innført en bestiller - utfører organisering. Stavanger kommune har i overkant av 180 resultatenheter fordelt på 6 tjenesteområder og sysselsetter i overkant av 9600 personer i hel eller deltidsstillinger. I tillegg til styringskort for hver virksomhet er det også aggregerte styringskort for stabsfunksjoner (direktørnivå) knyttet til de ulike tjenesteområdene.

Styringssystem

Kommunens overordnede styringssystem baserer seg på prinsipper hentet fra balansert målstyring. Den administrative styringsstrukturen i Stavanger kommune bygger på prinsipper om: helhetlig linjeledelse der leders ansvar omfatter både fag, økonomi og personal

delegering av myndighet og myndiggjøring av medarbeidere mål og resultatstyring med klar beskrivelse av ansvar og løpende styringsinformasjon Balansert målstyring kombinert med lederavtaler og ledersamtaler er fastlagt som sentrale styringsverktøy.

Dette innebærer, i følge Handlings- og økonomiplan 2011-2014, at en i målutvikling og resultatoppfølging fokuserer på flere sider ved egen organisasjon og tjenesteleveranse, ut over økonomiske resultater. Balansert målstyring skal gi uttrykk for en helhetlig tilnærming med resultatmåling på flere områder hvor det for ulike tjenester skal fastlegges resultatmål langs flere dimensjoner.

Følgende perspektiv inngår i kommunens styringssystem:

- Økonomi – overholdelse av økonomiske rammer,
- Medarbeidere – ansattes vurdering av egen arbeidssituasjon (medarbeidertilfredshet), og tall for sykefravær m.m.,
- Bruker – brukernes vurderinger av kommunens tjenester, samt uttrykk for brukerresultater.,
- Arbeidsprosess – hva virksomhetene må være dyktige på for å yte gode tjenester,
- Samfunn – bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling

I økonomiperspektivet måles først og fremst evnen til å overholde vedtatte budsjettammer. I medarbeiderperspektivet gir målinger av medarbeidertilfredshet og sykefravær viktige indikasjoner på arbeidsklimaet. Arbeidsprosessperspektivet konsentreres om hvor gode vi er til å levere tjenestene, eksempelvis i form av produktivitet, kvalitet og saksbehandlingstid. Arbeidsprosessperspektivet er i dag minst dekket med styringsinformasjon. I brukerperspektivet er fokus hvordan vi dekker brukerbehovene, først og fremst i form av dekningsgrader og brukertilfredshet. Det gjennomføres årlig, eller hvert annet år, brukerundersøkelser innen alle de største tjenesteområdene.

Brukerperspektivet.

I 2009 ble det gjennomført 9 brukerundersøkelser initiert fra sentralt overordnet nivå. Imidlertid har kommunen også andre former for brukermedvirkning

Brukersamtaler

Brukersamtaler ble tatt i bruk som systematisk verktøy i kommunens sykehjem i 2008. 2009 var første år med brukersamtaler gjennom hele året ved alle sykehjem, og utviklingen dette året viste en stadig økning i antall gjennomførte samtaler. I løpet av 2009 ble det gjennomført 977 brukersamtaler, mot 351 i 2008 (2.–4. kvartal). Hensikten er å involvere bruker og pårørende i en systematisk vurdering av tjenestetilbudet. Målgruppen får dermed aktivt delta i utformingen av eget tjenestetilbud. I tillegg blir brukers/pårørendes forventninger til sykehjemsoppholdet avklart, og målgruppen får informasjon om tilbudet.

Videre er det et mål at det utvikles samarbeid og god kommunikasjon mellom bruker, pårørende og ansatte.

Brukerråd

Brukerrådet som ble opprettet i forbindelse med opptrappingsplanen for psykisk helse, fortsatte i 2009. Aktuelle bruker-/pårørendeorganisasjoner med lokallag i Stavanger deltar på møtene som avholdes fire ganger årlig. Brukerrådet kommer med innspill og forslag til forbedringsområder i tjenestetilbudet både for barn og unge og for voksne, og deltar i planprosesser og andre prosjekter. I tillegg er brukere representert i ulike prosjekter.

Elektronisk medvirkning

Det har blitt gjort et bevisst arbeid i forhold til å ta i bruk elektroniske kanaler til medvirkning og høringer. Høringsutkastet til Klima- og miljøplanen ble ikke trykket på papir, men var kun tilgjengelig som et elektronisk dokument på www.klimastavanger.no. Under revisjonen av kommuneplanen ble det også opprettet en egen portal på nettet, www.kommunenmin.no. Denne fungerte som et digitalt supplement til de verkstedene som ble holdt i bydelene.

I HØP 2011-2014 framheves det også at *“Innbyggermedvirkning gir signaler til de folkevalgte om innbyggernes holdninger og behov. Brukermedvirkning er med på å påvirke tjenestetilbudet ved at brukerne selv er med på å definere tjenestekvaliteten”*. Det understrekes også at resultatene fra brukerundersøkelsene følges opp via ledersamtaler i kommunen, og blant annet ses resultatene i sammenheng med funn fra medarbeiderundersøkelsen og andre resultater i kommunens system for balansert målstyring.

2.4 Bakgrunnsvariabler

I vår undersøkelse inngikk spørsmålene 1 til og med 11 i bakgrunnsvariablene. Variablene ble valgt både med tanke på mulig forklaringspotensial i forhold til resultatene i undersøkelsens øvrige spørsmål og i forhold til klarlegging av representativiteten til utvalgene i forhold til data vi hadde om populasjonen.

Undersøkelsen ble utformet i programmet QuestBack og gjennomført på web. Dette ga oss muligheten til å koble spørsmålene slik at respondentene ikke ble spurt om spørsmål som var irrelevante basert på respons på tidligere spørsmål (filterspørsmål). Hva de ble bedt om å svare på var m.a.o. avhengig av hva de allerede hadde svart på tidligere spørsmål.

Det første spørsmålet var hvilken organisasjon respondentene jobbet i.

1. Hvilken organisasjon jobber du i?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forsvarsbygg	17,4 %	30
2 Sandnes kommune	36,6 %	63
3 Stavanger kommune	45,9 %	79
Total		172

På bakgrunn av hvilket svar som ble angitt ble de bedt om å angi hvilket tjenesteområde de jobbet i.

2. Hvilket tjenesteområde jobber du i?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Skole	30,4 %	24
2 Barnehage	32,9 %	26
3 Helse / Omsorg	20,3 %	16
4 Sosiale tjenester	1,3 %	1
5 Øvrige Oppvekst og levekår	3,8 %	3
6 Bymiljø og utbygging/Kultur og byutvikling	5,1 %	4
7 Kommunalt foretak	2,5 %	2
8 Annet	3,8 %	3
Total		79

3. Hvilket tjenesteområde jobber du i?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Kultur og byutvikling/Bydrift	14,3 %	9
2 Barnehage	22,2 %	14
3 Skole	28,6 %	18
4 Kommunalt foretak	0,0 %	0
5 Helse og omsorg	17,5 %	11
6 Sosiale tjenester	3,2 %	2
7 Øvrig oppvekst eller levekår	4,8 %	3
8 Annet	9,5 %	6
Total		63

4. Hvilket forretningsområde er du ansatt i?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Utvikling	20,0 %	6
2 Utleie	20,0 %	6
3 Nasjonale Festningsverk	16,7 %	5
4 Skifte Eiendom	6,7 %	2
5 Futura	13,3 %	4
6 Fellestjenester	13,3 %	4
7 Konsernstab	10,0 %	3
Total		30

Svarene viste en god spredning og at utvalget var representativt for populasjonen. Antallet respondenter i Forsvarsbygg er imidlertid såpass lavt at en ytterligere kategorisering av respondentene basert på forretningsområde ikke er gjort.

Det neste spørsmålet vi mente kunne være viktig var hvor mange ansatte respondentene var ledere for og hvor lang ledererfaring de hadde.

5. Hvor mange er du leder for?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 0-20 ansatte	25,9 %	45
2 21-50 ansatte	37,9 %	66
3 51-100 ansatte	20,1 %	35
4 101-400 ansatte	13,2 %	23
5 400+ ansatte	2,9 %	5
Total		174

6. Hvor lang ledererfaring har du?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 0-2 år	4,6 %	8
2 3-5 år	16,2 %	28
3 6-10 år	16,8 %	29
4 11+ år	62,4 %	108
Total		173

Svarene viste at størrelsen på virksomhetene varierer men at de fleste leder mellomstore virksomheter. Svarene viste også at mange (62,4%) har lang ledererfaring. Her var det for øvrig forskjell på kommunene og Forsvarsbygg ved at de fleste respondentene i Forsvarsbygg ledet forretningsområder med 0-20 ansatte og 21-50 ansatte.

Spørsmålene 7 og 8 var primært tatt med for å kunne identifisere de respondentene som ikke var virksomhetsledere eller resultatenhetsledere. Svarene viser at to respondenter ikke var på dette nivået. I SPSS ble disse fjernet mens det ikke lot seg gjøre i QuestBack. De tabellene som er presentert her inneholder dermed disse respondentene.

7. Hvilket ledelsesnivå er du på?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Avdelingsleder	0,0 %	0
2 Virksomhetsleder	98,7 %	77
3 Sektorleder	1,3 %	1
Total		78

8. Hvilket ledelsesnivå er du på?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Avdelingsleder	0,0 %	0
2 Resultatenhetsleder	98,4 %	61
3 Sektor-/fagleder	1,6 %	1
Total		62

For Forsvarsbyggs del er tilsvarende resultatansvar fordelt på flere nivåer. Kategoriene ble dermed beholdt.

9. Hvilket ledelsesnivå er du på?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 ADFB	3,4 %	1
2 Direktør/linjeleder med resultatansvar, i forretningsområde	62,1 %	18
3 Leder i stab (konsernstab og FO-staber)	34,5 %	10
Total		29

De to siste spørsmålene var knyttet til alder og kjønn. Begge disse inngikk forøvrig også i representativitetsberegningen. Tabellen for alder viser, som forventet, at hovedtyngden av lederne er mellom 41 og 60 år. Her er det Forsvarsbygg som har de eldste lederne målt ved gjennomsnitt. En krysstabulering mot tjenesteområde viser også at det er spesielt barnehagene som har ledere 40 år og yngre.

10. Alder

Alternativer	Prosent	Verdi
1 20-40	20,0 %	35
2 41-50	32,6 %	57
3 51-60	37,1 %	65
4 61+	9,7 %	17
5 Ønsker ikke å svare	0,6 %	1
Total		175

Tabellen for kjønn viser at det samlet sett er nesten like mange menn som kvinner i utvalget. Når dette krysstabuleres med organisasjon framkommer imidlertid at det er klare forskjeller. Kommunene har relativt sett mange flere kvinner på utvalgets ledernivå enn Forsvarsbygg. Videre er det spesielt i barnehagesektoren at kvinner dominerer. For begge funnenes del samsvarer dette med fordelingen i populasjonen.

11. Kjønn

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Kvinne	52,6 %	92
2 Mann	46,9 %	82
3 Ønsker ikke å svare	0,6 %	1
Total		175

Vi har også inkludert spørsmål 13 i denne gjennomgangen fordi intensjonen bak spørsmålet var å se om det var forskjeller på andre variabler som kunne forklares med hvordan virksomhetene så på sine tjenestemottakere.

13. Hvilken kategori mener du best beskriver de personene tjenestene er rettet mot?

Kunder, brukere og klienter er begreper som brukes for å beskrive tjenestemottakerne i offentlig sektor. Hvis en legger følgende definisjon til grunn:

	Kunder	Brukere	Klienter
Betaler full pris for varen/tjenesten	Ja	Nei	Nei
Kan velge vare/tjeneste og innhold	Ja	Ja	Nei

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Kunder	22,1 %	38
2 Brukere	71,5 %	123
3 Klienter	6,4 %	11
Total		172

En nærmere undersøkelse av dette aggregerte resultatet viser noen interessante trekk. I forhold til organisasjonsforskjeller har, som forventet, Forsvarsbygg en høyere andel kunde oppfattelse av tjenestemottakerne. Noe overraskende er imidlertid at av respondentene i Stavanger svarer så vidt mange som 17,9% det samme. Tilsvarende overraskende er at prosenten som svarer klienter er så vidt lavt som 2,6%.

13. Hvilken kategori mener du best beskriver de personene tjenestene er rettet mot?	Total		1. Hvilken organisasjon jobber du i?		
			Forsvarsbygg	Sandnes kommune	Stavanger kommune
		%	%	%	%
Kunder		21,5	53,3	11,5	17,9
Brukere		70,3	43,3	75,4	79,5
Klienter		6,4	3,3	13,1	2,6
N		172	30	61	78

Når vi videre bryter dette ned til de ulike tjenestene framkommer følgende:

Vi ser at fordelingen er relativt jevn med unntak for barnehagene som skiller seg ut ved at over 30% angir "kunder" som best beskrivende kategori.

13. Hvilken kategori mener du best beskriver de personene tjenestene er rettet mot?	Total		2. Hvilket tjenesteområde jobber du i?							
			Skole	Barnehage	Helse / Omsorg	Sosiale tjenester	Øvrige Oppvekst og levekår	Bymiljø og utbygging/ Kultur og byutvikling	Kommunalt foretak	Annet
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
Kunder		17,9	4,2	30,8	0,0	0,0	0,0	66,7	100,0	33,3
Brukere		79,5	91,7	69,2	93,8	100,0	100,0	33,3	0,0	66,7
Klienter		2,6	4,2	0,0	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
N		78	24	26	16	1	3	3	2	3

For Sandnes er bildet omtrent som forventet. Vi ser også at brukerkategorien er særlig framtrødende i skoler og barnehager.

13. Hvilken kategori mener du best beskriver de personene tjenestene er rettet mot?	Total		3. Hvilket tjenesteområde jobber du i?							
			Kultur og byutvikling/Bydrift	Barnehage	Skole	Kommunalt foretak	Helse og omsorg	Sosiale tjenester	Øvrig oppvekst eller levekår	Annet
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
Kunder		4,1	66,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7
Brukere		26,7	33,3	100,0	94,4	0,0	63,6	50,0	66,7	66,7
Klienter		4,7	0,0	0,0	5,6	0,0	36,4	50,0	33,3	16,7
N		172	9	12	18	0	11	2	3	6

Også i Forsvarsbygg er fordelingen omtrent som forventet. De mest utadrettede forretningsområdene i organisasjonen angir kunder som best beskrivende kategori, mens Utvikling, som har Forsvarsdepartementet som primær tjenestemottaker svarer bruker.

13. Hvilken kategori mener du best beskriver de personene tjenestene er rettet mot?	Total			4. Hvilket forretningsområde er du ansatt i?						
				Utvikling	Utleie	Nasjonale Festningsverk	Skifte Eiendom	Futura	Fellestjenester	Konsernstab
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
Kunder		9,3	16,7	50,0	80,0	100,0	100,0	0,0	0,0	66,7
Brukere		7,6	83,3	33,3	20,0	0,0	0,0	100,0	100,0	33,3
Klienter		0,6	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
N		172	6	6	5	2	4	4	4	3

3 Metode

3.1 Om valg av metode:

Vår oppgave fokuserer på balansert målstyring som styringsverktøy i offentlig sektor. Dette er et omfattende tema og vi har i undersøkelsen valgt å snevre det inn til å handle om hvordan brukerperspektivet, som en del av balansert målstyring, ivaretas i styring av offentlig sektor. Metodologisk har vi tatt utgangspunkt i en sammenligning av praksis i tre ulike offentlige virksomheter.

Brukerperspektivet i balansert målstyring har fokus på å generere kunnskap om vesentlige momenter knyttet til organisasjoners relasjon til mottakerne av de tjenester og varer som produseres. Dette kan bl.a. omhandle spørsmål knyttet til effektivitet, produktivitet, kvalitet og tilfredshet. Denne kunnskapen akkumuleres over tid og skal, ideelt sett, sette organisasjonen i stand til og stadig forbedre seg og sitt produkt slik at en alltid har muligheten til å nærme seg en optimal produksjon.

Når man sammenligner brukerperspektivet, slik det framkommer skjematisk i ulike offentlige organisasjoner med balansert målstyring, ser en at selv om det ikke alltid er nøyaktig de samme betegnelse som er valgt på de ulike elementene i perspektivene kan det betraktes som et sett av relativt homogene og normative ideer.

Det kan reise en rekke spørsmål knyttet til rammene for forståelsen av dette styringsredskapet generelt. Ontologisk mener vi det kan hevdes at begrepsbruken knyttet til balansert målstyring generelt har virkelighets skapende kvaliteter. Som med Orwells begrep "nytale" mener vi at det tilsynelatende fåtydige meningsinnholdet i verktøyet generelt kan gjøre det vanskelig å forstå spørsmål, problemer og utfordringer knyttet til drift på andre måter enn det verktøyet tillater. En kan m.a.o. hevde at begrepsbruken er med på å definere virkeligheten. Eksempelvis forsvinner begrepene elever, sosialklienter, pasienter, m.v. og erstattes av brukere eller kunder

Kunnskapsteoretisk er det en grunntanke i balansert målstyring at vesentlige sider ved driften og styringen er målbar. Modellen fordrer at det utvikles indikatorer på vesentlige områder for organisasjonene, knyttet til de ulike perspektivene, og at disse indikatorene kan tallfestes eller kvantifiseres på en måte som gjør sammenligning mulig. Virkeligheten forutsettes dermed å ha kvaliteter ved seg som er meningsfullt kvantifiserbare.

Forholdet til offentlig sektors formål og til den personalintensive relasjonelle karakteren til mye av tjenesteytingen vil bl.a. være vesentlig å ta høyde for. Videre er det et poeng at brukerperspektivet, som de andre perspektivene i balansert målstyring er konstituert av historiske data og at et så vidt omfattende styringssystem har sin egen "logiske" tyngde.

Dette medfører at de ulike perspektivene sier lite om framtiden. Når det er sagt opererer offentlig sektor i relativt stabile omgivelser. Videre er de preget av å være personalintensive noe som gjør de mindre sårbare for teknologiske endringer enn mange andre organisasjoner.

Når undersøkelsesdesign skal velges, må man velge det designet som er best egnet til å belyse problemstillingen, og for ulike typer problemstillinger er det ulike typer undersøkelsesdesign som egner seg.

Forskningsdesign kan deles inn på ulike måter. En vanlig inndeling er å skille mellom tre forskjellige hovedtyper forskningsdesign. (Jacobsen 2005)

det utforskende - (eksplorerende) forskningsdesignet brukes ofte når problemstillingen er uklar og man ikke kan stille opp klare påstander. Dette er spesielt egnet i situasjoner hvor man står overfor et fenomen man ønsker å vite mer om men ikke har noen klar ide om hvordan fenomenet eller problemet skal analyseres.

det beskrivende - (deskriptive) forskningsdesignet hvor hensikten er å få fram en kvantifisert beskrivelse av et fenomen. Undersøkelser som baserer seg på et deskriptivt design skiller seg fra de eksplorerende designene ved at størrelsene skal tallfestes (kvantifiseres). For å kunne bruke denne typen design kreves det at en har en klart definert problemstilling, formening om hvilke variabler som kan forklarer fenomenet, relativt klare påstander om hvordan variablene påvirker hverandre og et relativt definert utvalg(populasjon).

det kausale forskningsdesignet brukes når en ønsker å finne ut om det er en statistisk årsakssammenheng (kausalitet) mellom ulike variabler. Dette designet er krevende da det ofte kan være vanskelig å slå fast om det er noen sammenheng mellom variablene fordi det kan være et utall mellomliggende variabler som er forklaringen til en tilsynelatende årsakssammenheng.

Disse forskningsdesigntypene kan i sin tur være ekstensive, der undersøkelsen går i bredden på det som undersøkes ved å undersøke mange enheter, **eller intensive**, der undersøkelsen går i dybden på det som undersøkes og hvor en undersøker få enheter grundig.

Å velge riktig forskningsdesign krever imidlertid først at det gjøres flere avklaringer.

- For det første å søke å avklare hva slags type problem det er vi står ovenfor?
- Dernest må en se på hvilke data eller informasjon det vil være nødvendig å innhente og vurdere hvilken metode som er best egnet til dette.
- Til slutt må det avklares hvilket utvalg en mener er egnet til å hente data fra.

Vår problemstilling kunne ha vært besvart gjennom bruk av så vel kvalitativ som kvantitativ metode. De påstandene vi har utformet tenderer imidlertid mot en kvantitativ tilnærming. Siktemålet vårt har vært å få fram data som gjør det mulig å si noe om virksomhetenes forhold til brukerperspektivet generelt og om dette varierer fra virksomhet til virksomhet og mellom organisasjoner på kommunalt og statlig nivå. Vi har m.a.o. ønsket å kunne generalisere. Videre har forholdet til brukerne, uttrykt gjennom styringssystemet og den praktiske/reelle nytten av perspektivet i de ulike organisasjonene, vært et hovedanliggende. En vesentlig avveining i forhold til valg av metode er mellom dybde og generaliserbarhet. En annen mellom lite og god kjennskap til fenomenet.

Kvalitativ metode har sin styrke i muligheten for å gå i dybden på et fenomen. Den kvalitative metode benytter seg typisk av teknikker som observasjon (både deltakende og ikke-deltakende), dokumentanalyser, og intervjuer. Ved å forholde seg (typisk) til relativt få informanter, men gjennomføre omfattende intervjuer med disse kan en rekke nyanser og momenter knyttet til et fenomen avdekkes. Metoden tillater også at uklarheter kan sjekkes opp ved å gå tilbake og be informanten utdype samt at informasjon, en i utgangspunktet ikke hadde tenkt på, kan framkomme i intervjusituasjonen og kaste nytt lys over problemstillingen. Samtidig er det en god metode i de tilfeller hvor en ikke kjenner fenomenet godt da det tillater stor grad av frihet i datainnsamlingen (eksplorativt design).

Svakhetene ved metoden er liten grad av generaliserbarhet og mengden potensielle feilkilder knyttet til intervjusituasjonen.

Kvantitativ metode har sin styrke i generaliserbarheten. Den kvantitative metode i samfunnsvitenskapene benytter seg typisk av teknikker som spørreskjema, operasjonalisering, datautvelgelse, databearbeiding, dataanalyse, og datatolkning. Ved typisk å spørre mange informanter et relativt begrenset antall spørsmål kan holdninger og praksiser i store befolkningsgrupper kartlegges og analyseres. Standardiseringen i spørsmålene og avstanden mellom informant og forsker bidrar til at antallet feilkilder blir færre og lettere å kontrollere for. Et sentralt moment, som vi vil komme tilbake til mot slutten av oppgaven, er å vurdere hva som trengs for at svarene på problemstillingen skal være både gyldige (valide) og pålitelige (reliable).

Ved siden av relativt sett manglende dybde, og mulighet til å gå tilbake til informanter for å oppklare eventuelle uklarheter, er en av de største fallgruvene ved metoden knyttet til det som kan kalles "rubbish in, rubbish out" prinsippet. Dette viser til metodens avhengighet av kvaliteten på spørsmålene for den påfølgende forskningen.

Den kvalitative forskningsmetodikken bygger på det hermeneutiske forskningsideal som har utgangspunkt i det vi kan kalle fortolkningsteknikk. Dette gir en mulighet til å forstå sosiale

situasjoner og sammenhenger til forskjell fra det kvantitative forskningsideal som noe fortegnet legger vekt på å forklare. Begge har imidlertid som mål å identifisere sammenhenger eller struktur og system i det studerte fenomenet.

De kvantitative metodene forsøker å komme fram til ny viten gjennom å sikre representativitet, validitet, reliabilitet, generaliserbarhet og kvantifiserbarhet. Denne metoden er mer formalisert og strukturert, og i langt større grad preget av kontroll fra forskerens side. Det defineres hvilke forhold som er av interesse med utgangspunkt i den problemstilling som er valgt og det angis typisk hvilke svar som er mulige.

Fokuset er på utbredelse i antall og mengde i et representativt utvalg av en populasjon. Ut fra presumtivt klart definerte egenskaper ved fenomenet undersøkes fordelingen av hendelser og egenskaper. Mens vi i den kvalitative tradisjon utformer påstander på bakgrunn av resultatet, blir forhåndsdefinerte påstander testet ut fra i hvilken grad de kan verifiseres fra et deduktivt utgangspunkt.

3.2 Kvalitetsvurderinger:

Begrepene validitet og reliabilitet omhandler en vitenskapelig undersøkelses formelle kvalitet. Det er derfor vesentlig å redegjøre for hvilke grep vi har tatt for å sikre at undersøkelsen har både god reliabilitet og høy grad av validitet.

3.2.1 Reliabilitet:

Reliabilitet omhandler hvilke data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de er bearbeidet. Reliabilitet refererer til datas pålitelighet. Satt på spissen vil det si at målingen må være så pålitelig at hvis den samme undersøkelsen gjennomføres en gang til, så vil resultatene ideelt sett bli de samme. Dette betyr med andre ord at hvis en undersøkelse skal være reliabel må de tilfeldige feilene som alltid oppstår være minst mulige. Reliabilitet kan derfor defineres som graden av tallmessig nøyaktighet, feilfrihet og representativitet i resultatene av en undersøkelse.

Reliabilitetsproblemer kan deles i to hovedkategorier etter årsak:

Slurv under innsamling og behandling av data. For å motvirke dette er det viktig å jobbe for at funnene er pålitelige, det vil si med lav sannsynlighet skyldes utelukkende tilfeldig variasjon i den eller de målte størrelser. Videre at de ikke er beheftet med systematiske målefeil og at vi kan identifisere en kjent tallmessig usikkerhet omkring den beregnede resultatverdien.

Dataene vi får oppgitt er beheftet med feil. Dette kan skyldes flere årsaker, bl.a. at respondenten misforstår spørsmålet, respondenten svarer uten å vite svaret, respondenten

tror han vet svaret, men tar feil eller i verste fall at respondenten lyver eller velger av ulike årsaker å svare strategisk.

3.2.1.1 Våre grep

Hva har vi så gjort for å imøtekomme dette? De to hovedgrepene vi har tatt er å forsøke å ha en strukturert datainnsamling og å ha åpenhet (transparens) i metodevalg, datagrunnlag og databehandling. I forhold til selve undersøkelsen tok vi følgende grep:

Spørreundersøkelsen lagt ved som vedlegg.

Etterprøvbare forutsetter tilgang til undersøkelsens oppsett og formuleringer. Vi har derfor lagt ved spørreundersøkelsen som vedlegg slik at våre tolkninger og funn kan ses i sammenheng med de spørsmålene vi nyttet for å trekke våre konklusjoner.

Skapt avstand til studieobjektet.

En slik nærliggende feilkilde for vår del vil være nærhet til casene. En kvantitativ undersøkelse vil i mindre grad gjøre våre kunnskaper om og kjennskap til intervjuobjektene og deres hverdag til en mulig feilkilde både fra respondentens og vår side. Dette eksempelvis ved at vi eller respondenten forventer en type svar fordi begge parter befinner seg i samme system med de samme overordnede og de samme kolleger. En kvantitativ undersøkelse vil gjøre eventuelle slike feilkilder lettere å identifisere og ta høyde for. Samtidig kan det innvendes at deler av problemet dermed bare forskyves til formulering av spørsmål og svaralternativer. Til dette er det ikke noe godt motsvar men spørsmålsstillingene og svarene vil, ved å være eksplisitte i et spørreskjema, være etterprøvbare og dermed mer transparente.

Et annet poeng vil kunne være respondentenes ønske om å svare strategisk. Igjen vil det at vi forsøker å skape avstand til studieobjektet, ved å bruke survey som metodisk redskap, være viktig for å minske faren for dette. Videre har vi gjort det klart at undersøkelsens primære formål er at den skal brukes til forskning.

Web basert undersøkelse.

Vi har valgt å benytte QuestBack som vårt verktøy for å utforme og samle inn spørreundersøkelsesdata. Ved å gjennomføre undersøkelsen på web minimerte vi problemer knyttet til det å respondere på spørsmålene samtidig som dataene derved ble systematisert på en strukturert god måte. Verktøyet har også fungert godt i forhold til å vise frekvensfordelinger og krysstabuleringer.

Databehandling i SPSS.

Det siste grepet knyttet til databehandlingen er at vi har benyttet verktøyet SPSS for å kjøre tester på de variablene vi har funnet interessante. I disse tilfellene har vi valgt å vise og forklare både utregning (input siden) og resultatene (funnene).

I forhold til spørsmålene i undersøkelsen tok vi følgende grep:

Forundersøkelse.

I forkant av undersøkelsen utformet vi et spørreskjema som ble distribuert til tre personer i vårt bruttoutvalg. Disse ble valgt med tanke på at de jobbet i ulike tjenestetilbud. Dette ble fulgt opp en uke senere hvor vi gjorde individuelle avtaler med disse og gjennomgikk skjemaet. På bakgrunn av deres tilbakemeldinger ble det endelige spørreskjemaet utformet.

Testkjøring av undersøkelsen.

Den ferdige spørreundersøkelsen ble publisert i en testversjon på QuestBacks webplattform og enkelte personer ble bedt om å fylle den ut. Siktemålet med dette var å se på tidsbruk samt luke ut eventuelle tekniske feil i oppsettet av undersøkelsen.

Anonymisert respondenter.

I undersøkelsen ble det lagt inn en mulighet for å være anonym. Dette med tanke på både å få opp svarprosenten men også på å gi muligheten til å tilkjenne ”upopulære” synspunkt på de temaene vi spurte om.

3.2.2 Validitet:

Validitet omhandler hvor godt man måler det man ønsker å måle og omhandler dermed forholdet mellom data og virkelighet. Dette vil berøre temaer som gyldighet, relevans og generaliserbarhet. Det finnes i litteraturen en mengde ulike typer og benevnelser med validitet som suffiks. I vår avhandling er det spesielt to former for validitet som er sentrale: Begrepsvaliditet og ekstern validitet (generaliserbarhet).

Begrepsvaliditet er graden av samsvar mellom det en undersøkelse tar sikte på å måle og det som faktisk måles og er det mest sentrale validitetsbegrepet. Begrepsvaliditet er en nødvendighet for at forskningsresultatene skal være meningsfulle, tolkbare og generaliserbare. Et resultat kan sies å ha begrepsvaliditet hvis det (1) bygger på et klart teorigrunnlag, (2) bygger på en klar definisjonssammenheng mellom et teoretisk begrep og en målt størrelse og (3) kan forklares ut fra en teori som støttes av resultatet.

Det må m.a.o. være overensstemmelse mellom variabelen vi ønsker å måle ”teoretisk definisjon” og variabelen vi faktisk måler ”operasjonell definisjon”. Teoretisk definisjon gir begrepets meningsinnhold mens operasjonell definisjon gir begrepets nøyaktige meningsinnhold, dvs. gjør det helt klart hvilke fenomener som faller inn under begrepet og hvilke som ikke gjør det. En slik nøyaktig definisjon er nødvendig for å gjøre fenomenet målbart. Teoretisk definisjon avhenger av forskningsprosjektets problemstilling. Operasjonell definisjon avhenger av teoretisk definisjon og av praktiske overveielser.

Men andre ord: begrepsvaliditetsproblem oppstår hvis målemetoden vi bruker innebærer en meningsforandring av innholdet i begrepet som definerer fenomenet vi ønsker å måle.

Ekstern validitet betegner muligheten for å generalisere resultatene av en undersøkelse til andre populasjoner og andre kontekster enn dem undersøkelsen er utført i. Ekstern validitet avhenger av hvor representativt utvalget er for populasjonen.

Begrepet populasjon kan forstås som en samlingen av alle enhetene som et forskningsspørsmål gjelder for, mens begrepet utvalg refererer til en subgruppe av populasjonen. Det avgjørende i forskningssammenheng i forholdet mellom populasjon og utvalg er hvorvidt utvalget kan sies å være representativt. M.a.o. hvorvidt de som svarer på en spørreundersøkelse (nettutvalget) kan sies å være like på vesentlige områder med alle de som kunne ha svart (bruttoutvalget) eller alle de en ønsker å generalisere eventuelle funn i forhold til (populasjonen).

3.2.2.1 Våre grep

Hva har vi så gjort for å sikre høy grad av validitet i vår undersøkelse?

I forhold til begrepsvaliditeten har vi forankret begreper i ulike teoretiske kilder. Vi har valgt å ta utgangspunkt både i det vi har valgt å kalle den normative litteraturen, dvs. kilder som beskriver hvordan balansert målstyring bør fungere, og i det vi har valgt å kalle kritisk litteratur, dvs. litteratur som er kritisk til balansert målstyring spesielt eller New public management generelt.

Vi har videre gjennomført pilotundersøkelser i både Stavanger kommune og Forsvarsbygg med tanke på så vel tydelighet i begrepsbruk som relevans av enkelte problemstillinger. På denne måten har vi søkt å unngå at begreper som er godt innarbeidet i en organisasjon ikke har samme meningsinnhold i en annen eller at spørsmål oppfattes ulikt, tvetydig eller på en annen måte enn det vi har intendert.

Et siste moment som bør nevnes er at vi, for å forsøke å fange opp ulike nyanser eller oppfatninger av de temaene vi spør om, har forsøkt å utforme flere spørsmål om samme tema der hvor vi antar det har vært nødvendig.

I forhold til den eksterne validiteten (representativiteten) har vi gjort følgende grep:

Representativiteten til nettutvalg

I vår avhandling kompliseres dette ved at bruttoutvalget (alle som ble spurt) er det samme som populasjonen vi ønsker å skaffe data om. I fortsettelsen vil vi derfor bruke begrepet "bruttoutvalg" når vi omtaler populasjonen "ledere med selvstendig ansvar for resultatene og indikatorene i mål- og resultatstyringssystemet" i kommunene Stavanger og Sandnes og

Forsvarsbygg og forbeholde begrepet populasjon til å omfatte de kommuner og statlige forvaltningsorgan våre data kan sies å ha relevans for.

I ytterste konsekvens kan dermed resultatene teoretisk generaliseres til å ha gyldighet for alle kommuner og statlige forvaltningsorganer, mens det minste teoretiske gyldighetsområdet vil være de tre foreliggende casene.

Spørsmålet om representativitet vil derfor i vår avhandling berøre to ulike nivåer.

- på den ene siden forholdet mellom nettoutvalget (de som faktisk svarte) og bruttoutvalget (de som ble spurt)
- dernest mellom bruttoutvalget (nå forstått som de tre organisasjonene) og populasjonen (alle kommuner og statlige forvaltningsorgan)

Representativitet: nettoutvalg og bruttoutvalg

I relasjon til det første momentet; forholdet mellom netto utvalg og bruttoutvalget, ble dette sjekket i forhold til flere variabler. I vår undersøkelse innledet vi spørreskjemaet med 7 ulike spørsmål som utgjorde våre bakgrunnsvariabler. Dette var; organisasjonstilhørighet, tjenesteområde, hvor mange de var leder for, lengden på ledererfaringen, ledelsesnivå, alder og kjønn.

Fra organisasjonene hadde vi fått tilgang til bruttoutvalgenes bakgrunnsdata for variablene alder, kjønn og tjeneste-/forretningsområde. Med utgangspunkt i at frafall kan føre til at systematiske skjevheter oppstår ble nettoutvalget følgelig testet for representativitet i forhold til tjenesteområde, alder og kjønn.

Tjenesteområdene ble testet ved å benytte kji-kvadrat, som vist her for Stavanger kommune:

- Stavanger tjenesteområde

Observert fordeling

	Tjeneste1	Tjeneste2	Tjeneste3	Tjeneste4	Tjeneste5	Tjeneste6	
Utvalg	24	26	16	7	4	2	79
Populasjon	41	56	24	39	19	4	183
	65	82	40	46	23	6	262

Forventet fordeling

	Tjeneste1	Tjeneste2	Tjeneste3	Tjeneste4	Tjeneste5	Tjeneste6
Utvalg	19,6	24,73	12,06	13,87	6,94	1,81
Populasjon	45,4	57,27	27,94	32,13	16,06	4,19

Kji-kvadrattest

Resultat	0,074267633
Tolkning	p>0.005 derfor er det er ingen statistisk signifikant forskjell på utvalg og populasjon med hensyn til tjenesteområde

Tilsvarende ble det gjennomført t-test for alder og kjønn, som vist her for Stavanger kommune.

Group Statistics

Gruppe	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Alder Populasjon	183	2.49	.925	.068
Utvalg	79	2.30	.925	.104

Independent Samples Test

	Levene's Test for Equality of Variances	t-test for Equality of Means								
									95% Confidence Interval	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
Alder Equal variances assumed	.054	.817	1.466	260	.144	.183	.125	-.063	.428	
Equal variances not assumed			1.466	148.082	.145	.183	.125	-.063	.429	

Tolkning: Signifikansverdi større enn 0,05 derfor benyttes Sig.(2-tailed) verdi 1. Denne er større enn 0.05 og det er derfor ingen statistisk signifikant forskjell på utvalg og populasjon med hensyn til alder.

Group Statistics

Gruppe	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Kjønn Populasjon	183	1.67	.471	.035
Utvalg	79	1.66	.477	.054

Independent Samples Test

	Levene's Test for Equality of Variances	t-test for Equality of Means								
									95% Confidence Interval	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
Kjønn Equal variances assumed	.185	.668	.218	260	.827	.014	.064	-.111	.139	
Equal variances not assumed			.217	146.197	.828	.014	.064	-.113	.140	

Tolkning: Signifikansverdi (rødt) større enn 0,05 derfor benyttes Sig.(2-tailed) verdi 1 (gult). Denne er større enn 0.05 og det er derfor ingen statistisk signifikant forskjell på utvalg og populasjon med hensyn til kjønn.

Vårt nettutvalg ble altså testet i forhold til kjønn, alder og tjenesteområde og for alle tre organisasjonene ble det funnet at det ikke var noen statistisk signifikant forskjell på nettutvalg og bruttutvalg. Vi tør derfor konkludere med at våre data er representative for bruttutvalget.

Representativitet: bruttutvalg og populasjon

Populasjonen vi tar utgangspunkt i er statlige foretak og norske kommuner. Vårt empiriske utvalg er imidlertid snevret inn til Forsvarsbygg, Stavanger kommune og Sandnes kommune. Selv med en slik innsnevring byr imidlertid utvalget på en rekke metodiske utfordringer.

De første kan kalles eksterne og relaterer seg bl.a. til å søke å identifisere i hvilken grad disse avviker fra andre kommuner og statlige foretak. Kommunene Stavanger og Sandnes er store i norsk målestokk. Forskjellen er imidlertid ikke bare en skalaforskjell men også knyttet til andre utfordringer og muligheter ift. tjenestetilbudet. I tillegg kan faktorer som geografisk plassering, lokal levestandard, politisk ledelse og en rekke andre faktorer spille inn. For Forsvarsbyggs del er det likeledes viktig å kunne identifisere forskjeller og likhetstrekk med andre statlige foretak.

De andre kan kalles interne og omhandler for kommune casenes del det forhold at det er et stort sprik i forhold til hvordan kontakten med brukerne er strukturert og hvordan relasjonen arter seg.

Ved å legge et avhengighetskontinuum til grunn kan vi eksempelvis plassere rusmisbrukere og sosialklienter i den ene enden av skalaen og kjøpere av kommunale renovasjonstjenester i den andre. Dette vil antageligvis også ha konsekvenser for hvordan relasjonen mellom bruker og tjenesteyter oppfattes av partene, både på individuelt og gruppe nivå, og på hvordan de ulike elementene som inngår i brukerperspektivet struktureres og verdsettes.

Vi kan videre legge et spesialiseringskontinuum til grunn hvor standardiserte tjenester og individuelle tjenester utgjør polene. Vi kan da eksempelvis plassere skoler og sykehjem i den ene enden (styrt i stor grad av krav med opprinnelse i nasjonalt lovverk og lange faglige tradisjoner) og små idiosynkratiske enheter som K-46 (Behandlingsstart for unge rusmisbrukere), som ikke finnes i alle kommuner og ikke er lovpålagt i samme grad. Igjen synes det nærliggende å anta at relasjonen til brukerne vil arte seg annerledes både fordi partene forventer det (tradisjon og kjennskap til tjenestene (alle har vært elever eksempelvis)) og fordi volumene er ulike (skolene har mange hundre elever med stor

utskifting hvert år mens K-46 typisk forholder seg til 30-40 personer over varierende tidsrom og med svært ulike behov).

For Forsvarsbyggs del vil faktorer som ulikt fokus i avdelingene basert på så vel funksjon som lokalisering kunne spille inn. For det første er det både interne og eksterne "kunder", hvor de interne i stor grad kjøper rådgivningstjenester, en ekstern kunde (Forsvaret) er leietaker og kjøper ulike typer tilleggstjenester (for eksempel snøbrøyting, renhold og elektronisk sikringstjenester). Videre er Forsvarsdepartementet "kunde" i den forstand at de bestiller nye bygg som skal bygges av Forsvarsbygg Utvikling og etter ferdigstilling forvaltes av Forsvarsbygg Utleie. Forsvarsdepartementet betrakter seg ikke som kunde av Forsvarsbygg, og omtaler seg selv som oppdragsgiver. Endelig selger Forsvarsbygg Skifte Eiendom, eiendom, bygg og anlegg for Forsvarsdepartementet til kunder utenfor Forsvarssektoren.

For det andre har produktspekteret som vi har vært inne på, en stor spennvidde fra planlegging og bygging til rådgivningstjenester, forvaltning/ drift/ vedlikehold og salg av offentlig eiendom. Altså er det forskjellige kunder med ulike behov og produktbehov. For det tredje er det store geografiske forskjeller med ulike kundeforventninger, ulik kompetanse og ulike ressurser avhengig av hvor man er geografisk i landet.

Det er sikkert mulig å finne fram til andre skalaer hvor en kan vise ulikhetene mellom og spennet i de kommunale tjenesteyterne og tilsvarende for statlige foretak. Poenget er uansett at dette vil måtte være en avveining både i forkant, i forbindelse med utvelgelse av respondenter, og i etterkant i forhold til å vurdere representativiteten til respondentene og derigjennom generaliserbarheten til de funn vi kommer fram til.

Faglig relevans eller betydning kan særlig utdypes med begrepene generaliserbarhet og kumulativitet. Generaliserbarhet kan utdypes i form av overgripende forskning med bred faglig betydning eller ringvirkninger, avdekking av viktige eller generelle prinsipper, eller utvikling av nye forskningsverktøy og metoder. Kumulativitet kan dreie seg både om å fylle hull i tidligere forskning, bidra til forskningsfronten og å legge forholdene til rette for fremtidig forskning - f.eks. påstandegenerering eller åpne nye områder.

Generaliserbarhet kommunene

Størrelsesforskjeller

Kommunenorge består av 430 kommuner. I størrelse¹ varierer de fra Utsira med 218 innbyggere til Oslo med 586 860 innbyggere. Kommunene Stavanger, med 123 850 innbyggere, og Sandnes, med 64 671 innbyggere, er i norsk målestokk store bykommuner.

¹ SSB Tall for 2010

Både levekårsstatistikker og befolkningsdata viser at store bykommuner er ulike de fleste andre kommuner.

Videre innebærer størrelsen at en har relativt større og flere virksomheter innenfor de ordinære tjenesteområdene men også at en har en rekke spesielle virksomheter som mindre kommuner ikke har (eksempelvis Arbeidstreningsseksjonen, Rehabiliteringsseksjonen, Ungdom og Fritid, Lenden tilrettelagt opplæring, etc.)

En stor bykommune vil også ha en relativt stor administrasjon og mulighet for større grad av faglig tyngde i egne rekker. Organisatorisk har de to kommunene i vår undersøkelse valgt en to-nivå modell med utstrakte fullmakter på virksomhetsledernivå noe som er ulikt en rekke andre kommuner.

Regionforskjeller

I tillegg ligger begge i samme region i Norge. En bør dermed ta forbehold i sammenligning i forhold til størrelse og eventuelle regionspesifikke forskjeller. Eksempelvis er oljeindustrien framtrepende, næringslivet står sterkt og gjennomsnittsinntekten er høy. Både casekommunene og regionen er utypisk politisk i nasjonal sammenheng med sterke innslag av Høyre og FrP i lokalpolitikken.

Kommuners likhet

Samtidig er kommunene pålagt en rekke oppgaver de alle skal løse og et lovverk de alle skal følge. Alle kommuner har elever i grunnskolen, de har pasienter i kommehelsetjenesten, sosialhjelpsmottakere, sykehjemsbeboere, etc. I forhold til funksjoner og løsninger knyttet til offentlig sektor vil det dermed være en rekke likhetspunkter som i mindre grad gjør befolkningsstørrelse til et ekskluderende parameter i forhold til generalisering knyttet til brukerperspektivet.

Generaliserbarhet Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er pr. 1.1.2010 ett av totalt 242 statlige forvaltningsorganer, og ett av totalt 100 ordinære forvaltningsorgan. Forsvarsbygg er organisert som et statlig ordinært forvaltningsorgan, organisert under Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg ledes av en administrerende direktør og har totalt ca. 1.500 medarbeidere fordelt over hele landet. Forsvarsbygg har som formål å tilfredsstille forsvarssektorens behov for tidsriktig og effektiv EBA, med Forsvaret som hovedkunde.

Finansiering

Forsvarsbygg er inntektsfinansiert på store deler av sin virksomhet, men er i hovedsak bevilgningsfinansiert på forvaltning, drift og vedlikehold av nasjonale festningsverk og på

investering i nybygg/ fornyelse. Til sammen er det en omsetning i etaten på ca. 6 milliarder kroner pr. år, hvorav ca. 2 milliarder bevilgningsfinansiert. Inntektsfinansiering er gjennom utleie av EBA, salg av vertskapstjenester til leietaker, salg av konsulenttjenester, salg av utrangert EBA i forsvarssektoren, men også fra andre i statlig sektor og salg av tjenester til sivile byggeprosjekter.

Statlige forvaltningsorganers likhet

Statlige forvaltningsorgan representerer stor bredde innenfor deres bredde, og spenner fra 100% bevilgningsfinansiert til en betydelig andel inntektsfinansiering, hvor Forsvarsbygg er ca. 2/3 inntektsfinansiert. For virksomheter som i hovedsak er bevilgningsfinansiert vil direkte sammenlikning være vanskelig fordi virksomheten kan tenkes ikke å ville ha like stor avhengighet til sin bruker som det Forsvarsbygg har.

Forsvarsbygg har ca. 6 milliarder i omsetning og ca. 1.500 medarbeidere, og er en relativt stor statlig virksomhet. Imidlertid finnes det både mindre og større virksomheter, både i forhold til økonomi og antall ansatte. Virksomheter med betydelig antall færre ansatte, eller langt mindre omsetning kan være vanskelige å sammenlikne, fordi det er for store ulikheter til å kunne si noe om representativitet. Det vil dermed ikke være grunnlag for å si at Forsvarsbygg er representative for statlige forvaltningsorganer, men det kan være representativitet for statlige forvaltningsorgan som i hovedsak er inntektsfinansiert, og som ikke avviker stort i forhold til omsetning og antall ansatte.

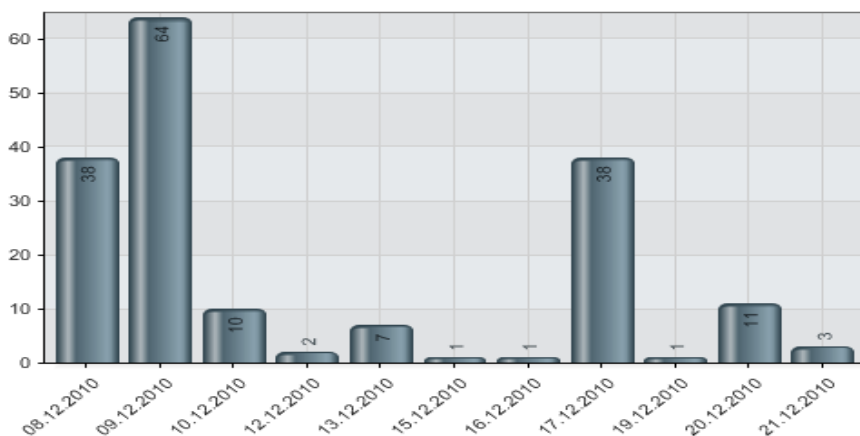
3.3 Gjennomgang av undersøkelsens metodiske elementer:

Spørreskjemaet ble utarbeidet i spørreundersøkelsesverktøyet QuestBack. Distribusjonen var web basert og invitasjon til å delta gikk ut til alle virksomhetsledere i Stavanger kommune, resultatenhetsledere i Sandnes kommune og mellomledere i Forsvarsbygg ved bruk av e-post adresselister².

Tidsbruk

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 8.12 til 21.12 2011 og varte dermed i nesten to uker. Det ble sendt ut påminnings e-post fredag 17.12. Svarfordelingen viser i så måte en typisk fordeling ved at de fleste svarte i løpet av de to første dagene og med en ny topp rett etter at påminnings e-posten hadde blitt sendt ut.

² Her må det imidlertid legges inn en liten feilmargin da e-post listene sjelden er helt oppdaterte.

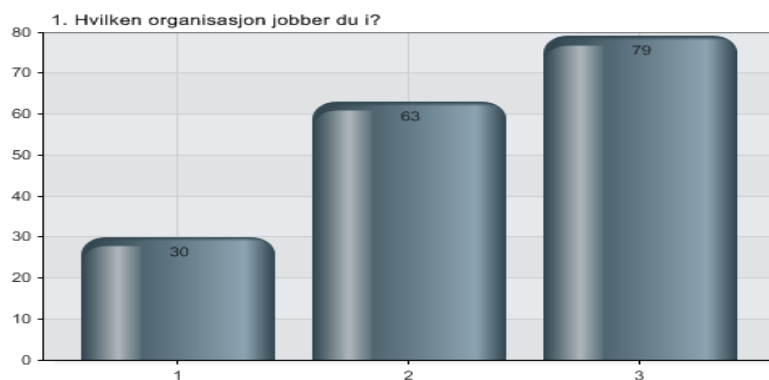


Respondentene

Bruttoutvalget besto av 183 virksomhetsledere i Stavanger, 85 resultatenhetsledere i Sandnes og 67 mellomledere i Forsvarsbygg.

Antall respondenter (nettoutvalget) var 176 totalt, hvorav 79 fra Stavanger, 63 fra Sandnes og 30 fra Forsvarsbygg.

På bakgrunn av svar på spørsmål "Hvilket ledelsesnivå er du på?" (spørsmålene 7, 8 og 9) ble 2 av respondentene slettet. Dette spørsmålet var tatt med for å kunne sile ut respondenter som lå inne på e-post listene vi fikk tilgang til men som ikke var på det nivået vi ønsket å analysere. Videre viste det seg å være feil (delvis gjennomført) i besvarelsen til to av respondentene. Disse ble også fjernet. Totalt antall respondenter ble dermed 172.



N 172

- 1 Forsvarsbygg
- 2 Sandnes kommune
- 3 Stavanger kommune

Dette ga en svarprosent på henholdsvis 43 i Stavanger, 73 i Sandnes og 45 i Forsvarsbygg. Vi vurderer dette til å være bra. Slik den forutgående drøftingen om representativitet har argumentert for ga dette oss tilstrekkelig grunnlag til å kunne generalisere med noen grad av tyngde.

Design av spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen består tematisk av 5 deler. Spørsmålene finnes som vedlegg.

Den første delen, spørsmålene 1 til 11, utgjøres av ulike bakgrunnsvariabler vi har ment kan være vesentlige i forhold til å forklare ulike funn. De tre neste delene er knyttet til våre 3 påstander. Den siste delen har fokus på insentiver.

Spørsmålene som relaterer seg til hver av disse påstandene er imidlertid blandet. Det er flere grunner til dette.

- For det første kan en dermed minimere forutinntatthet og sosial ønskverdighet. For det andre gir dette en mer "naturlig" flyt i rekkefølgen
- Dernest bidrar det til at det blir vanskeligere for respondentene å se et mønster og dermed svare "taktisk" på enkeltelementer eller tema. Dette vil også kunne redusere muligheten for spørsmålkontekst-effekt
- Til slutt er det ulike elementer som "logisk" hører sammen i den lokale konteksten om enn ikke i forhold til våre påstander

Spørsmålene er videre søkt utformet så enkle og entydige som mulig, og knyttet til nærhet i tid. For å redusere feilkilder knyttet til hukommelsesproblemer er derfor retrospektive spørsmål forsøkt unngått. Typiske filterspørsmål er benyttet hvor det har vært nødvendig for å bedre kvaliteten på undersøkelsen. Gjennom vurderinger av svaralternativer er svarskala med 6 alternative svarkategorier valgt som tilnærming i gradering av spørsmålene. Dette primært for å fange opp den tilstrekkelighet ved nyanser denne type spørsmål ofte impliserer, men også for å motvirke den vanlige feilkilden ekstremtetsdeprivasjon; at respondenter ofte unngår ekstremalverdiene.

Siden undersøkelsen er av en slik art at den til en viss grad omhandler personlige oppfatninger og holdninger, er det av forskningsetiske hensyn gitt mulighet til å være anonym. Dette vil kunne bidra til økt grad av fortrolighet for respondentene, og dermed bidra til økt grad av ærlighet. Påstander, i stedet for direkte spørsmål, er benyttet hvor det har vært naturlig fordi dette er en god tilnærmingen for å måle følelser og holdninger (Jacobsen, 2005).

Totalt består undersøkelsen av 48 hovedspørsmål. Antallet gir et tilfredsstillende måle- og skalanivå og motvirker til en viss grad faren for at stort avvik ved en eller få påstander vil kunne gi store utslag på funnene som helhet.

Kobling mellom påstander og spørsmål

Det framgår av vedlagt tabell hvordan koblingen mellom de enkelte påstandene og de ulike spørsmålene vi har utviklet for å svare på disse, henger sammen. På et overordnet nivå er det imidlertid vesentlig å utdype de metodiske vurderingene som ligger til grunn for våre valg. I fortsettelsen vil vi derfor ta for oss hver av påstandene med tanke på å klargjøre disse momentene.

Selv om selve påstandene virker enkle å svare på viste vi i teorikapittelet til at det kan tenkes å være motiver for å svare taktisk eller at "fenomenet" er så vidt mangefasettert at viktige nyanser ikke kan fanges opp gjennom et enkelt spørsmål. Vi har derfor utviklet både direkte og indirekte spørsmål (variabler).

Påstand 1: Brukerperspektiver er i stor grad begrenset til brukertilfredshetsmålinger!

Den første påstanden tok utgangspunkt i litteraturen (Rolland, m.fl.) og påstanden om at brukerdata i all hovedsak er brukertilfredshetsmålinger. For å svare på dette etterspurte vi 3 ulike momenter. For det første hva virksomhetene forsto med brukerdata. Dernest hva slags typer data som systematisk innhentes om brukerne. Til sist etterspurte vi om hvilke andre eventuelle kanaler brukerne hadde inn til virksomhetene utover de data som framkommer i styringssystemet.

Påstand 2: Brukerdata fører i liten grad til endringer i tjenestetilbudet!

I tilknytting til den andre påstanden fant vi fra til 3 momenter som etter vår mening på ulikt vis kan kaste lys over den. Det første momentet etterspurte grad av faktisk bruk og implementering av brukerdata i driften av virksomhetene.

Det andre momentet etterspurte normative oppfatninger om brukerdata generelt og brukerundersøkelser spesielt.

Det siste momentet ba respondentene om å identifisere endringer i praksis med utgangspunkt i nytteverdien av brukerdata i styringssystemet.

Påstand 3: Brukerdata benyttes i liten grad til styring gjennom styringsverktøyet!

For å svare på dette identifiserte vi ulike momenter som kunne belyse dette. Det første momentet var å se på omfanget av innhenting av brukerdata. Med omfang menes her antall brukerundersøkelser gjennomført i løpet av en tidsperiode på et år.

Det andre momentet var omfang av typer som kunne si noe om bredden i variasjonen av brukerdata. Det tredje momentet knyttet seg til omfang av faktisk bruk av de innsamlede dataene og oppfattet nytte av disse. I forlengelsen av disse kartleggingene etterspurte vi i det fjerde momentet hvorvidt eventuelle tradisjonelle (teoribegrunnede) incentiver var

aktive. Til slutt etterspurte vi om det valgte styringsverktøyet (BARM, BASIS og MR) hadde medført effektivitetsgevinster for virksomheten og om det opplevdes nyttig.

Siktemålet med det siste spørsmålet var å se på om det kunne være samsvar mellom eventuelle funn og oppfattelse av styringsverktøyet generelt. For å klarlegge dette etterspurte vi svar på to momenter vi mener er relevante for dette. Først 4 spørsmål om nytteverdien direkte, dernest 6 spørsmål knyttet til eventuelle konsekvenser og insentiver ved resultatoppnåelse.

Spørsmålene

Spørreundersøkelsen besto av i alt 49 spørsmål. Disse var koblet slik at hver respondent ble bedt om å svare på maksimum 25 spørsmål. Imidlertid inneholdt 6 av disse 25 hovedspørsmålene påstander som ba respondentene om å ta stilling til flere utsagn eller foreta en rangering. Det totale antallet spørsmål med underkategorier kunne dermed komme opp i 43.

Feil og mangler i spørreundersøkelsen.

I arbeidet med å sette opp undersøkelsen og publisere den på web viste det seg at feil i kodingen hadde gjort seg gjeldende på to av spørsmålene.

Dette var spørsmål 21 "Hvem lager undersøkelsene?" hvor det utløsende spørsmålet for Forsvarsbygg var koblet feil og det dermed ikke kom opp for respondenter som hadde krysset av for "Forsvarsbygg" i spørsmål 1 og "Ja" på spørsmål 15 "Gjennomføres det spørreundersøkelser i ditt forretningsområde?".

Den andre feilkodingen var på spørsmålene 44 og 45, rettet mot henholdsvis Sandnes kommune og Forsvarsbygg, hvor skalaen gikk fra 1 til 5 der den skulle ha gått fra 1 til 6. Vi har imidlertid likevel valgt å bruke disse men da gjort det slik at vi tolker dataene slik at scorene 4 og 5 tolkes som positiv til formulering og scorene 1, 2 og 3 som negativ til formuleringen de blir bedt om å ta stilling til.

Et annet problem vi ble klar over når kommentarene fra respondentene begynte å komme inn var at for to av spørsmålene; 12 "Hva mener du er viktigst i utformingen av tjenestetilbudet?" og 40, 41, 42 "Hvordan vil du rangere perspektivenes viktighet med tanke på styring av virksomheten/resultatenheten/forretningsområdet?", manglet en angivelse av hvilken skåre som anga størst viktighet, 1 eller 5. Det er imidlertid mulig å lese noe data ut av disse spørsmålene. En kan forutsette at de verdiene som ble gitt middels skårene 2, 3 og 4 uansett ville ha havnet i midten og at de som ble gitt verdiene 1 og 5 uansett ville ha skåret topp og bunn.

Vi valgte imidlertid å ikke forholde oss til disse spørsmålene i analysen vår da de ikke var avgjørende for vår analyse og drøfting.

Lukkede og åpne svar

For å kunne gjennomføre en kvantitativ undersøkelse og analysere dataene er en avhengig av å kunne kode svarene på variablene på en fornuftig måte. Dette er imidlertid avhengig av hvilken type spørsmål og svaralternativer som gis i undersøkelsen.

Forskjellen på åpne og lukkede svaralternativer er at mens førstnevnte i prinsippet tillater respondentene å gi hvilket svar de ønsker tillater sistnevnte kun forhåndsdefinerte alternativer. Åpne spørsmål er derfor mer kvalitative av natur da de forutsetter stor grad av tolkning i etterkant for å kunne brukes. Samtidig kan de gi informasjon en ikke ellers får tak i ved å benytte lukkede svar.

Ideelt sett skal naturligvis spørsmål og svar dikteres av hva man er ute etter å finne ut av, men med en stor overvekt av åpne svar og/eller nominale variabler burde en kanskje vurdert å gjennomføre en eksplorativ kvalitativ undersøkelse i stedet. Som et supplement kan det imidlertid være svært verdifullt selv i en ellers typisk kvantitativ undersøkelse, og konteksten vil ofte kunne virke såpass begrensende på selv de åpne svaralternativene at det snarere kan være en berikelse i analysesammenheng.

Vi har derfor flere "annet" kategorier med mulighet for kommentarer i vår undersøkelse der hvor vi mener det har vært nødvendig i forhold til å få kartlagt eventuelle vesentlige nyanser. I tillegg har vi inkludert et åpent kommentarspørsmål som siste spørsmål i undersøkelsen. Dette ga oss en lang rekke tilbakemeldinger både relatert til selve undersøkelsen, men også til de temaene vi berørte i undersøkelsen.

Kategoriske og kontinuerlige variabler

I analysesammenheng er det viktig å skille på kategoriske og kontinuerlige variabler da disse gir ulike muligheter for statistisk analyse. I et databehandlingsverktøy som SPSS opereres det med tre typer; nominal, ordinal og scale variabler. I dette programmet er "scale" de kontinuerlige variablene, mens "nominal" og delvis "ordinal" er de kategoriske.

Kategoriske variabler er knyttet til spørsmål hvor svaralternativene ikke tillater noen form for rangering i ettetid. Spørsmålene i vår undersøkelse om kjønn og organisasjonstilhørighet er eksempler på disse. Disse benevnes som variabler på ordinalnivå.

Kategoriske variabler omfatter imidlertid også variabler på ordinalnivå. I vår undersøkelse er spørsmålet "Hva spørres brukerne om i brukerundersøkelsen(-e)" et eksempel på dette. Her var svaralternativene; Kvalitet på tjenestene, Omfang på tjenestene, Endringsønsker, Tilfredshet med tjenestene og Annet, spesifiser her.

For de ordinale variablene går det i forskningslitteraturen en grense på 5 verdier. Har man 5 eller flere kan variabelen analyseres som en kontinuerlig variabel (Johannessen m.fl. 2008:219). I vår undersøkelse er de fleste ordinale spørsmålene med 5 verdier eller mer.

På de kontinuerlige variablene er det er meningsfullt mulig å rangere svaralternativene. Disse variablene deles inn i variabler på forholdstallsnivå og intervallnivå. Skillet mellom kontinuerlige variabler på forholdstalls nivå og kontinuerlige variabler på intervallnivå er at i førstnevntes tilfelle gir forholdet mellom svarene mening; 500 000,- er dobbelt så mye i inntekt som 250 000,-, mens det på intervallnivå er et kunstig nullpunkt, som på en temperaturskala.

I vår undersøkelse har hovedfokuset vært på å kartlegge holdninger og forekomst og frekvens av ulike fenomener knyttet til balansert målstyring. Det er derfor ingen rene kontinuerlige variabler på intervallnivå i vår undersøkelse.

4 Teoridel

Teorikapitlet er overordnet inndelt i tre deler. Del 1 som omhandler styring og ledelse, del 2 som omhandler balansert målstyring og endelig del 3 som omhandler brukerperspektivet. Tanken bak dette er at vi ønsker å gi et grundig bakteppe for avhandlingens problemstilling.

4.1 Styring og ledelse

4.1.1 Styring og ledelse i offentlig sektor

Mål- og resultatstyring, balansert målstyring, virksomhetsstyring og økonomistyring er alle begreper som har fått fotfeste i offentlig sektor, og som i større eller mindre grad regulerer virksomheten, og virksomhetens drift. På den andre siden har begreper som for eksempel HR-ledelse, personalledelse, lederutvikling, kriseledelse og ulike typer ledelsesplattformer gitt oss en rekke ledelsesbegreper som representerer så vel ulike teorier som praktiske og situasjonsbestemte tilnærminger. Det kan også synes som om begrepene “styring” og “ledelse” brukes noe ukritisk og ofte upresist, og dermed gir grunnlag for ytterligere begrepsforvirring.

Vårt fokus i avhandlingen er orientert rundt styringsdimensjonen. Vi vil derfor innledningsvis i teorikapitlet definere begrepene “styring” og “ledelse” for å skille dem fra hverandre, og dermed sette rammer rundt de virkemidler som vil bli diskutert i avhandlingen.

4.1.1.1 Definisjon av ledelse og styring

Hva skiller styring fra ledelse? Begrepene brukes ofte noe upresist i stor grad som synonyme begreper, til tross for det i fagterminologien skilles på ledelse og styring. Er det i praksis et skille mellom de to begrepene, eller er begrepene i så stor grad overlappende at et skarpt skille mellom begrepene vil være uhensiktsmessig, og i praksis ikke mulig?

I ledelses- og styringslitteraturen legges ofte en oppfattelse til grunn hvor ledelse forstås som noe som er knyttet til relasjoner, mens styring handler om virkemidler og systemer som kan benyttes av ledelsen og/ eller ledere for å utføre ledergjeringen og oppnå mål. Styring vil med andre ord være en rekke virkemidler eller systemer som benyttes som ledelsesverktøy for å sikre ledelse. Johnsen definerer styring som “et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter” (Johnsen 2007: 80). Videre kobler han begrepene “ledelse” og “styring” ved å ta utgangspunktet i et “lederskap”, forstått enten som en gruppering av mennesker som utfører “lederskap”, eller som en funksjon som utføres av en eller flere personer. Lederskap er handlinger som utføres ved å benytte virkemidler for å oppnå de mål som virksomheten har satt seg. Dette understøttes av Metliaas og Valstad som definerer styring “regulering av menneskelig atferd” og “hvor styring skjer kontinuerlig gjennom

utvikling av mål, planlegging, gjennomføring og kartlegging slik det er skissert i "Styrings sirkelen" (Metliaas og Valstad 2006: 33). Styring består av en rekke virkemidler og systemer som kan brukes i ulike prosesser for å utføre ledelse. Røvik definerer styring som indirekte ledelse. I dette legger han styring av atferd, gjennom bruk av systemer og regler. Busch m.fl. (2002: 22) definerer ledelse som "et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker", hvilket understøtter at ledelse er menneskeorientert, og omhandler relasjoner mellom mennesker.

Selv om man både kan og bør skille styring fra ledelse er ikke disse begrepene uavhengig av hverandre. Når vi definerer styring som bruk av et sett av styringsinstrumenter som først og fremst er systemorienterte, vil de ha liten funksjon dersom det ikke er kompetanse eller vilje til å bruke systemene til styring av virksomheten. Det er derfor rimelig å anta at styring krever ledelse, og ledelse krever styring, altså en gjensidig avhengighet. "Ledelse i organisasjonene må derfor utforme og utøve både styring og lederskap slik at organisasjonen ..., ha gode regler for ordregiving og ordremottaking og utvikler og beholder gode normer" (Ladegård og Vabo 2010: 177). Det Ladegård påpeker er at samspillet mellom styring og ledelse er vesentlig i forhold virksomhetens drift og utvikling. Dette understrekes av Drucker som påpeker "at styring uten lederskap er ufruktbart; lederskap uten styring er uten forankring og oppmuntrer til overmot" (Ladegård og Vabo 2010: 178).

I vår oppgave er det styring som er i fokus, og ikke ledelse. Balansert målstyring er et styringsverktøy som til enhver tid skal kunne gi ledere og beslutningstakere oppdatert informasjon som skal kunne nyttiggjøres for å fatte beslutninger for å lede virksomheten.

4.1.1.2 Behovet for styring - hvorfor er styring viktig?

For å bruke en maritim metafor kan ledelse forstås som det å få mannskapet om bord til å fungere godt mens styring handler om å finne riktig kurs til målet og sikre at skuta er i orden. Både ledelse og styring er derfor viktig for å nå målet.

I offentlig sektor er styring et komplisert samspill hvor ulike og til dels motstridende målsettinger skal balanseres i forhold til en lang rekke interessenters interesser og behov. Den mest basale formen for styring er økonomistyring. Økonomistyring dreier seg om å fordele knappe ressurser til konkurrerende behov for å oppnå best mulig resultat. I offentlig sektor er økonomistyring annerledes enn i privat sektor, fordi privat sektor primært styres etter økonomiske mål i form av overskudd, mens offentlig sektors formål er å produsere flest og/ eller mest mulig tjenester for en gitt sum. Hovedformålet til offentlig sektor er å oppnå bestemte mål for å tilfredstille de ulike brukerne og samfunnet innenfor de rammene som er tildelt. Dermed må også forutsetningene for økonomistyring bygge på andre prinsipper enn i privat sektor. "En kommune henter ikke alle sine inntekter gjennom

bytteforhold på et marked slik det gjøres i det private næringslivet. Mesteparten av en kommunes inntekter er i form av skatter og avgifter, samt rammeoverføringer fra staten. (Kolstad m.fl. 2006)”. Profittmaksimering vil derfor sjelden være hovedformålet i en offentlig virksomhet.

Styring i offentlig sektor omfatter mer enn det økonomiske aspektet og tilfredsstillelse av brukerne. Også etiske betenkeligheter og politiske beslutninger må trekkes inn (Kolstad m.fl. 2006). I en kommune drives ikke for eksempel eldreomsorg og skoler for å oppnå økonomisk avkastning. Tjenesteyting i offentlig sektor er ikke rettet mot kunder som kjøper tjenester for å få dekket sine behov, men heller mot innbyggerne med ulike behov som har krav på de tjenestene som kommunen er pålagt å yte og som politiske organisasjoner har prioritert som viktige.

4.1.2 Offentlig sektors egenart

I vår avhandling legger vi Andreassen (2001: 37) til grunn og definerer offentlig sektor til å innbefatte det statlige nivået, fylkesnivået og det kommunale nivået, og alt det offentlige driver av virksomheter på alle disse nivåene. Det innbefatter imidlertid ikke offentlig hel eller delvis eiet virksomhet som opererer på markedsmessige vilkår. Andreassen (2001: 37) utdyper at offentlig sektor er der for å gjøre ting næringslivet ikke gjør.

4.1.2.1 Forskjell på offentlig og privat sektor

Privat sektor har i utgangspunktet kun ett formål; å maksimere lønnsomheten og dermed profitten til eierne. Dette er en forutsetning for en privat virksomhets eksistens og drift. Selv om en virksomhet i privat sektor vil ha en rekke interessenter (stakeholders) som har ulike interesser i virksomheten og dens drift, vil likevel formålet med overskudd være det som på lang sikt vil være dominerende. Imidlertid er det eierne som virksomhetslederne er ansatt for å tjene, og sikre avkastning på investert kapital.

I offentlig sektor derimot styres prioriteringene av valgte politikere som pålegger administrasjonen å utføre vedtakene. Vedtakene fattes i utgangspunktet for å gi tjenester til borgere som de har krav på, eller tjenester politikerne de skal kunne motta eller kjøpe til en nærmere bestemt kjøpesum. Offentlig sektors formål kan noe forenklet sagt sies å være å maksimere velferden for borgerne ut fra noen vedtatte økonomiske bevilgninger, mens privat sektors formål enkelt sagt er overskudd. I offentlig sektor handler det om optimering av produksjon, ikke om maksimering. Det vil si å utnytte ressursene på en best mulig måte. Politikere fatter beslutningene, men det gjøres etter føringer fra borgerne. Utover det er det i stor grad borgerne som skal serves, men som i liten grad betaler det tjenesten koster fullt ut. Det genererer en rekke utfordringer fordi interessentenes ikke har noe felles grunnlag for hva de ønsker av det offentlige. “Økonomistyring i det offentlige må fungere i en virkelighet

med tvetydighet, målkonflikter, makt og politisk aktivitet, hvor økonomiens instrumentelle rasjonalitet stadig vil utfordres av andre rasjonalitetsnormer som har like stor eller større legitimitet hos viktige interessenter.” (Busch m.fl. 1994/2007: 13)

En annen forskjell fra privat til offentlig sektor finner vi på kunde-/brukersiden hvor kunden i privat sektor har virkemidlene “exit, voice og loyalty”, hvor exit er muligheten for å avslutte kundeforholdet til produsenten, voice er muligheten til å si fra og skape press på produsenten og loyalty er valget om å fortsette kundeforholdet (Hirschman 1970). Denne muligheten finnes ikke i offentlig sektor. I mange tilfeller er offentlig sektor monopolist hvilket medfører at det ikke er noen andre å velge. Det kan også være at muligheten til exit ikke er reell fordi brukeren er avhengig av tjenesten. Loyalty er heller ikke noe mål i offentlig sektor fordi at det å fortsette et brukerforhold ikke nødvendigvis er et valg brukeren har gjort, eller er i posisjon til å gjøre. Muligheten til å si fra om hvordan tjenestetilbudet oppleves blir derfor brukernes mulighet for de tjenester som tilbys av offentlig sektor, hvilket kan sikres gjennom brukerundersøkelser som blir brukerens voice.

4.1.2.2 Fra forvaltning til forretning

Offentlig sektor har i løpet av siste halvdel av forrige århundre og inn i vårt århundre gjennomgått en utvikling hvor sammenlikning og konkurranse med privat sektor er blitt mer fremtredende enn tidligere. Offentlig sektor er blitt oppfattet som ineffektiv, kostnadskrevende og byråkratisk. Detaljstyrte budsjetter dominerte og de økonomiske ressursene som ble tildelt måtte brukes innen årets utgang fordi overføring av budsjettmidler i utgangspunktet ikke var mulig.

Offentlig sektor er imidlertid utviklet og modernisert, og det er til like innført ulike styrings- og målesystemer inspirert og hentet fra bedriftsøkonomisk tankegang og privat sektor. New Public Management (NPM) brukes som begrep for å beskrive den, eller de reformer som er har pågått i offentlig sektor siden 1980-tallet, både i Norge og i utlandet. Gjennom NPM skal offentlig sektor kunne effektiviseres og antakelsen er at markedsorientering og profesjonell ledelse vil føre til mer kostnadseffektivitet.

“Siden offentlige virksomheter i stor grad får tildelt andres penger (skattepenger), kan det bli for liten kritisk vurdering av ressursbruken. Kompleks produksjon, asymmetrisk informasjon og egne private mål gir stort handlingsrom for å bidra med ikke-produktiv aktivitet” (Opstad 2006: 321).

Ideen med å endre offentlig sektor fra forvaltning til forretning medfører at flere virksomheter blir inntektsfinansiert i stedet for å være bevilgningsfinansiert. Når virksomhetene blir ansvarlige for å skaffe sine egne inntekter vil det i følge tilhengerne medføre en større bevissthet rundt ressursbruken, som vil føre til en mer effektiv offentlig sektor. Det vil også kunne føre til et større kundefokus.

4.1.2.3 New Public Management

Bakgrunnen for New Public Management (NPM) henger sammen med at offentlig sektor er blitt beskyldt for å være for mye planstyrt og blitt for stor, og det er et ønske om mer fokus på ressursbruket. Østre definerer NPM som flg: "NPM kan forstås som forsøk på anvendelse av bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper i offentlig forvaltning" (Østre 2007: 14). Rolland (2005b: 7) sier NPM betrakter offentlig sektor som et servicefirma med velgere som generalforsamling, politikerne som det tillitsvalgte styre, forvaltningen som konsernledelsen, tjenesteyterne som produsentene, og brukerne som konsumenter.

Klausen (Busch m.fl. 2001/2007) legger to søyler til grunn for sin definisjon av NPM, den økonomiske søylen og den ledelsesmessige søylen. "Den økonomiske søyle har å gjøre med ønsket om en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige begrunnet i økonomiske resonnementer, som de vi kjenner fra ny-institusjonell økonomisk teori (public choice, principal-agent-teori). Dette ønske om en markedsgjøring av det offentlige kommer til uttrykk i forstillinger om det hensiktsmessige i bruken av en rekke instrumenter, så som: privatisering, nye selskapsdannelser, offentlig-private partnerskap, konkurranseutsetting og kontraktstyring, frie forbrukervalg, brukerbetaling, profittsentertankegang, inntektsdekkende virksomhet, selektive lønnincentiver m.v. (Busch m.fl. 2001/2007: 58).

Den andre søyle er den ledelsesmessige søyle, som i NPM har å gjøre med organisasjon og ledelse.

"Her er forestillingen at man med fordel kan overføre prinsipper som er kjent og utprøvd i det private på den offentlige sektor, nemlig et større fokus på: Etablering av direksjoner og ledergrupper, entreprenørlignende ledelse, strategisk ledelse, teamledelse mv. samt en rekke konsepter så som Service Management, Total Quality Management og Business Process Reengineering og endelig mål- og rammestyring, nye økonomistyrings-, regnskaps- og budsjettssystemer mv." (Busch m.fl. 2001/2007: 58).

I relasjon til vår avhandling er det et vesentlig poeng at NPM har et grunnleggende syn hvor innbyggerne ses på som forbrukere og i større grad kan ta frie valg, ha større medvirkning. Det skal videre skapes større konkurranse og selvstendighet for virksomhetene, det skal legges bedriftsøkonomiske prinsipper for valg, ansvar skal desentraliseres, det skal innføres resultatmålinger, kvalitetsmålinger, måloppfølging og organisasjons- og lederprinsipper fra privat sektor skal legges til grunn for ledelse.

I kommunal sektor kan innføring av NPM ses i forhold til endret ansvar for den enkelte leder. Tidligere hadde for eksempel ledere i kommunal virksomhet ofte et større faglig ansvar enn økonomisk og ledelsesmessig ansvar, mens det er endret, bl.a. med innføring av to-nivå modellen i kommunene. Lederen forvalter virksomhetens samlede driftsbudsjett, og kan i

større grad enn tidligere vurdere ressursinnsatsen selv. Virksomhetsleder har også et mer tydelig personalansvar enn tidligere med ansvar for den enkelte medarbeiders utvikling og kompetanse. Dette er tydelig i de kommuner som har innført det på for eksempel sykehjem, barnehager og skoler hvor virksomhetslederen har et mer komplett både økonomi- og personalansvar enn tidligere. Dette har elementer fra både en økonomisk søyle og den ledelsesmessige søyle fra Klausen.

Dette kan også anskueliggjøres ved agent-prinsipalteori. Dette vil si den ene parten, prinsipalen, inngår en avtale med den andre, agenten, til å utføre en oppgave der agenten får delegert myndighet. Et eksempel på agent-prinsipalforhold er et aksjeselskap der aksjeeierne opptre som prinsipal, mens administrerende direktør opptre som agent. I offentlig sektor med to-nivåmodell kan dette gjelde forholdet mellom politikere og strategisk ledelse, samt mellom strategisk ledelse og virksomhetsledere. utfordringer som knyttes til agent-prinsipalforhold er å motivere og oppmuntre agenten til å arbeide mot de samme målene som prinsipalen, dette med hensyn på at agent- prinsipalteori forutsetter at et hvert individ handler i egen interesse (Anthony og Govindarajan 2003). Dermed må det etableres ordninger som gjør at agent-prinsippforholdet vil fungere” (Rolland 2009b: 26). Dette er incentivordninger.

Virkelighetsbeskrivelse

I følge Busch et. al (2001/2007) er det viktigste teoretiske grunnlaget for New Public Management prinsipal-agent-teori. Rolland (2009b) sier de viktigste løsninger som New Public Management foreskriver er incentivlønn og kontraktstyring. Vi vil i de etterfølgende avsnitt se på incentiver på organisasjonsnivå, incentiver på individnivå og kontraktstyring.

- *Incentiver på organisasjonsnivå*

Incentiver på organisasjonsnivå er fordeler en virksomhet oppnår ved å nå de målsetninger som er vedtatt. Det kan være graderinger i forhold til i hvilken grad målet nås, eller bare om målet er nådd eller ikke. I privat sektor er det en rekke muligheter for incentiver på organisasjonsnivå i form av for eksempel mer rommelige budsjetter, utvidelse, ansettelse av flere, investering i ny virksomhet, investering i nytt produksjonsutstyr osv.

Incentiver i offentlig sektor er noe mer begrenset fordi det er politiske vedtak som ligger til grunn for virksomhetenes budsjett, hvilket medfører behov for politisk behandling dersom noe skal brukes som en incentivordning.

I offentlig sektor er budsjettene i utgangspunktet utarbeidet ut fra de behov den skal tilfredsstillende neste budsjettperiode. Det er imidlertid i offentlig sektor i senere år innført en mulighet for å overføre deler av overskuddsmidler til neste budsjettår, dog innenfor en %-vis

andel av overskuddet. Det er verdt å merke seg at det ikke er et overordnet mål for en offentlig virksomhet å gå overskudd. Budsjettet er tildelt for å dekke et behov, og dersom det er midler igjen kan det bety at behovene ikke er dekket fullt ut, og det kan derfor være vanskelig å overføre budsjettmidler til neste år. Incentivordninger på organisasjonsnivå er med andre ord ikke spesielt utbredt i offentlig sektor, men det finnes unntak.

- *Incentiver på individnivå*

Incentivordninger på individnivå skal utløses for enkeltpersoner eller grupper av medarbeidere når ett eller flere mål er nådd for eksempel innenfor en frist.

Incentivordninger på individnivå kan være for eksempel bonusordninger, lønnstillegg, videreutdanning, tjenestefri osv. I privat sektor er incentivordninger på individnivå ikke uvanlig, men det er mindre utbredt i offentlig sektor. Årsaken er at i lønnsmessige forhold i offentlig sektor er langt mer regulert enn i privat sektor, og en betydelig del av lønnsmidlene forhandles sentralt for stat, fylke og kommune. Mulighetene i offentlig sektor ligger i større grad innenfor for eksempel videreutdanning, men det er begrensede midler til rådighet slik at det i praksis ikke er å forstå som en del av en incentivordning.

- *Realiteten – manglende positive insentiver*

New Public Management forutsetter blant annet incentivordninger. Imidlertid er det utbredelsen av incentivordninger i offentlig sektor i dag ikke særlig utbredt, verken på organisasjons- eller individnivå. Det er ikke tradisjon for det i Norge, og det har vært stor motstand mot innføring av den slags type systemer i blant annet fagbevegelsen.

4.1.2.4 Public choice og kontraktstyring

To viktige elementer i NPM er public choice og kontraktstyring. I følge Busch m.fl. (2001/2007: 102-103) det viktigste bidraget til Public choice innenfor NPM å sette fokus på at opportunistisk atferd innenfor offentlig sektor med overproduksjon eller lav produktivitet som mulig resultat. Måten å unngå det på er etablere interne kontroll- og incentivsystemer som reduserer muligheten for opportunistisk atferd, gjennom for eksempel regelstyring, målstyring og ved å etablere normer og verdier.

“Kontraktene regulerer bidrag og belønninger i forhold til alle interessenter” (Busch m.fl. 1994/2007: 63). I følge Busch m.fl. (ibid) vil gode kontrakter kunne sikre tilfredsstillende leveranser av varer og tjenester, samtidig som det vil være mye å hente gjennom mer systematisk styring. Et element i NPM er en mer profesjonell håndtering og styring av kontrakter som offentlig sektor inngår med sine kontraktspartnere.

4.1.3 Styringsutfordringer

Med styringsutfordringer menes hvilke utfordringer som knyttes opp mot styring. Siden vi har konstatert ulikheter mellom offentlig og privat sektor, for eksempel i forhold til ulike insitamenter og ulike formål, vil det være naturlig å anta at det vil være ulike måter å styre de to sektorene på. På økonomiområdet vil formålet i privat sektor normalt være et størst mulig overskudd til eierne (på kort og/ eller lang sikt), mens et tilsvarende mål normalt ikke vil finnes i offentlig sektor. Forskjellen i styringen vil, enkelt sagt, normalt være på bakgrunn av at privat sektor "produserer" for eierne mens offentlig sektor "produserer" for borgerne. Dette gir spesielle utfordringer som vi vil se nærmere på i de neste avsnittene.

Politikk og administrasjon

Med utgangspunkt i en fortegnede NPM forståelse av forholdet mellom administrasjon og politisk ledelse foreskriver denne modellen en kontraktbasert form for styring. I denne ligger stor grad av frihet, men også stort behov for kontroll. De aktuelle virkemidlene, ofte ulike incentivordninger, og troen på at metode- og prosessfrihet vil gi bedre resultater og høyere grad av effektivitet er ikke uproblematiske. Det kan være avvik mellom politikerens og administrasjonens agenda. Politikere skal gjenvelges hvert fjerde år, og ønsker synlige og dokumenterbare resultater på kort sikt, mens administrasjonen i større grad ønsker stabile og langsiktige løsninger hvor resultater ikke nødvendigvis er like synlige på kort sikt som på lang sikt. Utfordringen mellom politikk og administrasjon kan med andre ord påvirkes av ulike målsetninger.

- *Målkonflikter*

I offentlig sektor forekommer det målkonflikter som vil si at ett mål går på bekostning av et annet. For eksempel vil økt satsing på sykehus kunne gå utover forsvarssektoren, økt utbygging av veier vil kunne gå på bekostning av undervisningssektoren og økt satsing på psykiatri vil kunne gå utover somatikken. Når det oppstår målkonflikter må det tas stilling til hvilken av de to, eller flere, målene som verdsettes høyest. Målkonflikter vil kunne oppstå til enhver tid og vil medføre at enkelte mål må endres i strid med den opprinnelige målsetningen som det er blitt målt i forhold til. Det er knyttet målkonflikter opp mot både kontraktstyring, ressursstyring, produktivitetsstyring og effektivitetsstyring.

- *Ulike måleproblemer*

Vi vil presentere ulike måleproblemer som vil oppstå i offentlig sektor på grunn av dens egenart i de neste avsnittene.

- *Manglende marked*

I motsetning til privat sektor finnes det i offentlig sektor ikke noe marked hvor man kan sammenligne virksomhetens ulike prosesser eller resultater. I privat sektor er det et marked for alle virksomheter, forstått som noen som etterspør deres varer eller tjenester, og som er villige til å betale for å få virksomhetens varer eller tjenester. For de fleste offentlige virksomheter er ikke situasjonen den samme fordi det ikke er et sammenlignbart marked, enten fordi det er monopolsituasjon, det kreves særskilt tillatelse eller fordi det ikke er økonomiske insentiver for private virksomheter. For eksempel kan trekkes frem sosialtjenester eller pleie- og omsorgstjenester som utføres av kommuner, eller politi eller forsvar som utfører samfunnsnyttige tjenester for borgerne. Det er i utgangspunktet intet marked for disse tjenestene, med mindre det gjennomføres en konkurranseutsetting av tjenestene, noe som er gjort for deler av pleie- og omsorgstjenesten i enkelte kommuner i Norge. Imidlertid er det vanskelig å forestille seg at sosialtjenester eller politiets eller forsvarets oppgaver skal konkurranseutsettes.

Innenfor marked brukes innenfor balansert målstyring såkalte kjernemåltall som for eksempel: Markedsandel, kundetilgang, kundefastholdelse, kundetilfredshet og kunderentabilitet (Kapland og Norton 1998: 84). Avhengig av hvilken del av offentlig sektor man ønsker å måle, fordi det naturligvis vil være mer eller mer konkurranselignende forhold, kan det være direkte motstrid mellom de teoretiske målbegrepene og hva som ønskes oppnådd i offentlig sektor. Litt forenklet kan det sies at innenfor mange deler av offentlig sektor ønskes en minst mulig markedsandel, kundetilgang og kundefastholdelse, og kunderentabiliteten er generelt lav. Av kjernemåltallene er det kun kundetilfredshet som vil være felles for begge sektorer. Resultatet er at det kan by på problemer med å måle resultater i offentlig sektor i forhold til privat sektor.

- *Kvalitetsbegrepet*

Rolland (2005c) sier det finnes to konkurrerende kvalitetsbegrep: "Samsvar med spesifikasjoner" som er produsentenes (agentenes, forvaltningens, tjenesteytneres) kvalitetsbegrep, og "formålstjenlighet" som er brukernes (brukernes og prinsipalenes, og dermed også borgernes) kvalitetsbegrep. Med formålstjenlig menes evnen til å oppfylle behov og forventninger for brukeren. Brukerens kvalitetsbegrep er subjektivt, dynamisk og erfaringsbasert.

Produsentenes begrep er statisk hvor kvalitetskontroll og fokus måler avvik fra en standard som er satt av produsentene. Produsentenes kvalitetsbegrep er statisk og inspeksjonsbasert, og pretenderer å være objektivt er objektivt, noe som ikke nødvendigvis er riktig. Årsaken er at det i offentlig sektor alltid vil være en kamp om ressurser, og at noe lavere kvalitet enn

det brukeren forventer vil gi agenten mulighet til å argumentere for tilføring av ekstra ressurser for å heve kvaliteten. Prinsipalen vil derimot ha samme forståelse av kvalitet som brukerne, men med noe ulikt formål. Mens brukerne er interessert i best mulig kvalitet i subjektiv forstand, vil også prinsipalen i offentlig sammenheng ha det. Årsaken er at brukeren ønsker en best mulig kvalitet, og prinsipalen ønsker å tilfredsstille brukeren, enten prinsipalen er politiker eller den som har inngått avtale med agenten, og ønsker å utføre en best mulig tjeneste for brukeren for en gitt sum ressurser. Prinsipalen som politiker skal dessuten stå ansvarlig overfor velgere, som også er brukere, i løpet av en gitt tid.

Rolland (2005c) mener at produktet må kunne inspiseres for å kunne måles etter en gitt standard, og for å ha søkekvalitet må det være en vare. Imidlertid kan også tjenester måles i forhold til en gitt standard, men det er mer krevende enn å måle en vare. Varer er enklere å måle kvalitet på fordi de er håndfaste, de kan sammenlignes med en produktspesifikasjon og de konsumeres over tid og gir dermed brukeren en opplevelse over tid. Tiden kan være alt fra en dagligvare som fortæres i løpet av sekunder til varer som har en levetid på flere år.

Brukernes kvalitetsbegrep på tjenester er subjektivt og dynamisk, uten mulighet til å forhåndskontrollere kvaliteten fordi den må erfares. Dette er et kvalitetsbegrep for tjenester, der beslutningen om anskaffelse må tas på grunnlag av tillit eller lojalitet, og de erfaringer om produsenten var tilliten verdig (erfaringskvalitet).

I følge Senter for statlig økonomistyring (2010) uttrykker kvalitet nytteegenskaper ved produksjonen og er viktig i offentlig sektor fordi det ikke eksisterer et marked. Med kvalitetsmål kan det kvaliteten måles for å sikre at tjenestene til brukerne holder det kvalitetsnivået som er vedtatt. Kvalitet i forbindelse med brukertilfredshetsundersøkelser i offentlig sektor vil være i relatet til formålstjenlighet fordi det er konsumentene som spørres, og fordi det primært er snakk om tjenester som produkt.

Imidlertid vil utfordringen med å finne et omforent kvalitetsbegrep for offentlig sektor medføre at det blir vanskelig å måle kvalitet. At produsent og mottaker har forskjellig kvalitetsforståelse, og at det primært er snakk om tjenester og ikke varer i offentlig sektor gjør at det er utfordringer knyttet til kvalitetsmåling.

4.1.3.4 Når styring svikter – hvorfor oppnår en ikke det en ønsker?

I tillegg til at det er en rekke utfordringer knyttet til å få styring av offentlige virksomheter til å fungere godt er det også en kjensgjerning at av og til kan organisasjoner oppleve at styringen i større eller mindre grad svikter. I punktene nedenfor har vi nevnt noen av de momentene som kan forklare dette. Utvalget er gjort med tanke på den påfølgende drøftingen av påstandene vi la til grunn i vår spørreundersøkelse.

I enkelte tilfeller pålegges organisasjoner å innføre nye systemer eller prosedyrer fra overordnet nivå uten at de verken føler dette er nødvendig eller nyttig. Dersom det ikke føles eierskap til en prosess eller system vil det kunne føre til frikobling, forstått som at man adopterer konseptet, men sørger for å holde dem frikoplet slik at de i liten grad forstyrende virkninger på aktiviteter (Røvik: 2005: 148).

Tilsvarende kan det internt i organisasjoner, når et nytt system eller ny prosess implementeres, hevdes at en risikerer å mislykkes hvis det ikke er forankret blant de ansatte som skal produsere varene og tjenestene. Forankringen skal sørge for at medarbeiderne identifiserer seg med de beslutninger som er fattet av ledelsen, og at de lojalt følger opp de beslutninger som fattes.

Enkelte organisasjonsoppskrifter, for å bruke Røviks (2003) terminologi, kolliderer med den kulturen som eksisterer i en organisasjon. Hvorvidt en slik oppfattelse i organisasjonen kan sies å være fornuftig eller ikke er for så vidt underordnet. Poenget er at det oppleves slik. En kan da typisk forvente seg enten dekopling eller ulike former for maktkamp og motstand.

- *Multistandardorganisasjoner og dekopling*

I Røviks bok "Moderne organisasjoner" (1998) tar han utgangspunkt i to ulike teoretiske rammer eller perspektiver på organisasjonsoppskrifter. I hvert av disse inngår en rekke ulike teoretikere, men Røvik mener at man kan benytte en grovinndeling basert på hvorvidt de kan sies å argumentere ut fra en rasjonell tradisjon (verktøyperspektivet) eller en symbolsk tradisjon (symbolperspektivet) i synet på organisasjonsoppskrifter.

Hva er en organisasjonsoppskrift? En organisasjonsoppskrift er "en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner." (Røvik 1998:13)³. Balansert målstyring, i ulike varianter, er et eksempel på en slik organisasjonsoppskrift. Med utgangspunkt i Røviks (1998:22) inndeling etter gyldighetsområde og varighet kan denne beskrives som å være en "institusjonalisert superstandard" ved å ha global utbredelse og være utpreget stedløs.

I verktøyperspektivet beskrives organisasjonsoppskrifters vekst og fall i ulike organisasjoner som et resultat av rasjonelle, veloverveide og erfarings- og forskningsbaserte vurderinger fra ledelsen. I det andre perspektivet, symbolperspektivet, tas det utgangspunkt i at organisasjoner befinner seg i institusjonaliserte, samfunnsskapte omgivelser som legger føringer for hvordan organisasjoner bør være utformet for å framstå som (være) moderne, effektive og legitime. I dette ligger at rasjonalitet, effektivitet, vitenskapelighet er like viktig i

³ I boken sammenstiller Røvik en lang rekke eksempler (31 i tallet) på slike organisasjonsoppskrifter inndelt tematisk etter hvilke organisasjonsområder de omhandler/ innretter seg mot.

det symbolske perspektivet, men at det her analyseres ut fra den funksjonen organisasjonsoppskrifter har som rasjonaliserte symbolske bærere av slike verdier.

Endringer knyttet til bruk av organisasjonsoppskrifter vil i verktøyperspektivet derfor begrunnes i rasjonelle argumenter om nye og bedre metoder som vil bidra til høyere effektivitet og bedre styring. Endringer i symbolperspektivet vil kunne forstås som å komme som en følge av endringer i de samfunnsskaptene normene for hvordan en moderne organisasjon bør se ut, hvordan de bør være organisert og hva de bør holde på med.

Røvik legger til grunn et evolusjonært perspektiv hvor ulike organisasjonsoppskrifter konkurrerer med hverandre, noen dør og nye (og bedre) kommer til. I vår oppgave er fokuset på en slik organisasjonsoppskrift; balansert målstyring. Hans fokus er på tre faser i det som kan kalles en organisasjonsoppskrifts livssyklus. Skapelsen eller genesen (hvor kommer disse ulike oppskriftene fra og hvorfor får de sin store utbredelse), innreisen (hva skjer når oppskriften tas inn i en organisasjon) og tilbaketrekking (hvorfor mister de sin popularitet og relevans).

Tabell 1: En framstilling av disse fasene kan være som følger:

	Verktøyperspektiv	Symbolperspektiv
Genesen	Organisasjonen har et reelt lokalt problem og leter etter en løsning. Oppskriften velges som svar på et identifisert praktisk behov for effektive og gode løsninger på styring, ledelse, demokratiutfordringer, etc.	Noen i organisasjonen blir oppmerksom på en oppskrift (løsning) og erkjenner deretter at organisasjonen har et problem som passer til denne. Vesentlig her er at autoritative instanser (framgangsrike firma e.l.) tar de i bruk og konsulentfirmaer sprer de og gjør de tilgjengelig.
Innreisen	Oppskriftens elementer tilpasses lokalt og finjusteres til organisasjonsspesifikke formål og behov.	Oppskriften tas inn like mye av legitimitetshensyn som av effektivitetshensyn. Organisasjonen risikerer dermed å preges av løse koplinger mellom oppskrift og faktisk aktivitet.
Tilbaketrekkingen	Oppskriften holder ikke lenger mål som effektiviseringsredskap. Kan skyldes nye og bedre redskap, organisasjonsendringer, endringer i omgivelsene, etc.	Oppskriften oppfattes ikke lenger å være moderne men assosieres snarere med noe gammeldags eller satt.

I vårt datamateriale finner vi flere trekk som fanges inn av innreisefasen. Spesielt begrepet dekopling, som beskriver den løse koplingen mellom organisasjonsoppskriften og den faktiske aktiviteten i en organisasjon, er sentralt i drøftingen av våre funn. Hva er så dekopling? Dekopling beskriver en tilstand hvor "legitimerte ideer og oppskrifter kun avsettes i et ytre fenniss som symboler og prat. Men uten at det har konsekvenser for utførelsen av praktiske aktiviteter" (Røvik 1998:281)

Hos Røvik (1998) er det et poeng at flere organisasjonsoppskrifter kan eksistere samtidig i en organisasjon som en konsekvens av løse koplinger mellom formelle organisatoriske enheter,

mellom prosjekter eller mellom autonome aktørgrupper. Mange moderne organisasjoner kan derfor beskrives som "multistandard organisasjoner". Hva er en multistandard organisasjon? En multistandard organisasjon er en idealtypisk organisasjon som kjennetegnes ved at den har "særlig stor kapasitet til å ta opp i seg og til å håndtere mange, inkonsistente, overlappende og flyktige oppskrifter fra institusjonelle omgivelser." (Røvik 1998:281). En slik organisasjon, eksempelvis en kommune eller et sykehus, vil i følge Røvik framstå som en løs kolleksjon av mange ulike institusjonaliserte standarder når den analyseres på et gitt tidspunkt. Det er viktig å understreke at vi i vår avhandling har valgt, for framstillingens skyld, å bruke begrepet virksomhet til å beskrive alle underavdelinger i de tre organisasjonene i våre cases, selv om de benevnes resultatenheter i Sandnes kommune og forretningsområder i Forsvarsbygg. Dette fordi Røvik (1998:284) gjør et nummer ut av at det at vi i dag snakker om organisasjoner (som noe stadig mer stedløst) snarere enn virksomheter (som noe lokalt, stedbundet) er med på å skape rom for at standardiserte organisasjonsoppskrifter kan få slik en stor og rask utbredelse.

Selv om dette teoretiske rammeverket utgjør et nyttig analyseredskap for vår del mener vi det kan stilles spørsmål ved om det ikke hadde vært formålstjenlig å tydeliggjøre hvilke prosesser som kan tenkes å gjøre seg gjeldende i det tidsrommet hvor oppskriften er adoptert og virksom i drift. M.a.o. en beskrivelse av prosesser knyttet til perioden mellom innreisen og den postulerte tilbaketrekkingen. Slik det tegner seg i dag i våre case har denne organisasjonsoppskriften nå vært i bruk i omtrent 10 år og utgjør en sentral del av styringen av virksomhetene i de ulike organisasjonene. Vi er dermed antageligvis over det som fanges inn av innreisefasen i Røviks teoretiske konstruksjon. Slik vi vurderer det er det også antageligvis en stund til vi kan se tydelige tegn på at oppskriften er inne i en tilbaketrekkningsfase. Dette er et argument vi ikke benytter oss av i analysedelen i vår avhandling men det kan hevdes at slik teorien framstår nå tegnes en parabel utviklingskurve hvor oppskriften enten er på vei inn i organisasjonen eller på vei ut og at prosesser som kan tenkes å tre fram i en mer stabil, langvarig driftsfase, er fraværende.

- **Maktkamp**

Maktkamp mellom ulike interessegrupper i organisasjonen kan ha både forstyrrende og ødeleggende effekt, og det er derfor viktig å hindre at det ikke oppstår maktkamper. I flg. Roos m.fl. (2005: 305) er det for å få til en effektiv iverksettelse viktig at bedriften har en sterk ledelsesgruppe som samlet kan arbeide med både utviklingen og iverksettelsen av de nødvendige strategiske tiltakene. Strategi er en viktig del av den en virksomhets styringsgrunnlag og dermed en vesentlig del av implementering og bruk av et styringsverktøy. Samarbeid er helt avgjørende for å oppnå en effektiv prosess og et vellykket resultat.

4.1.4 Typer av styring i offentlig sektor

I offentlig forvaltning finnes ulike styringsteknikker som det kan være hensiktsmessig å skille på. Det er vanlig å skille på budsjettstyring, planstyring, profesjonsstyring og regelstyring. I tillegg vil mål- og resultatstyring bli kort omtalt som en styringsform.

- **Budsjettstyring**

Det skilles på to typer budsjettstyring: tradisjonell detaljbudsjettering med sentralisering av makt og forskjellige typer med rammebudsjettering hvor det tildeles rammer og fastlegges grunnleggende mål og delegeres makt og myndighet nedover i byråkratiet. Vi kan igjen dele rammebudsjettering inn i tre undergrupper: Enkel rammebudsjettering, resultatbudsjettering og velferdsbudsjettering, men det vil ikke bli noen dypere gjennomgang av dette.

- **Profesjonsstyring**

Profesjonsstyring er av Busch m.fl. (1994/2007) omtalt som verdistyring som defineres som "Kontroll av atferd gjennom de verdier og normer (organisasjonskultur) som utvikles i virksomheten" (Busch m.fl. 1994/2007: 81) I forhold til profesjoner vil det måten byråkratene utfører sitt arbeid på styres ut fra gjeldende faglige krav og vurderinger innenfor den aktuelle profesjonen. Profesjonsstyring er med modernisering av offentlig sektor blitt svekket fordi både økonomi- og personalansvar er blitt mer fremtredende enn tidligere, for eksempel i pleie- og undervisningssektoren.

- **Regelstyring**

Ved regelstyring skjer styringen gjennom etablering av formelle regelverk som regulerer de ulike handlingene i en organisasjon. Det vesentlige i regelstyring er at det er regelverket som skal danne grunnlaget for beslutninger, og i minst mulig grad skjønnsmessige vurderinger.

- **Mål- og resultatstyring**

Mål- og resultatstyring består av både mål- og resultatstyring, og har hentet elementer fra begge. Stein Østre (2007) splitter mål- og resultatstyring opp i målstyring og resultatstyring, som kun vil bli kort omtalt i forhold til andre typer styring i offentlig sektor. En definisjon til bruk i analysen vil bli gjort i eget avsnitt senere.

- **Målstyring**

Målstyring indikerer at mål er sentralt i styringsformen. Østre (2007) definerer målstyring i vid forstand som betegner systematisk arbeid for og nå eller oppfyll et bestemt mål eller delmål. I praksis vil det normalt være både mål og delmål fordi det vanligvis etableres målstrukturer som inneholder både mål og delmål. I følge Opstad (2006) er målstyring å

fokusere på målsetninger og evnen til å oppnå disse, i motsetning til detaljstyring. Målstyring inkluderer det systematiske arbeidet for å nå alle mål eller delmål.

- **Resultatstyring**

I forskjell fra målstyring betegner Østre (2007) resultatstyring som mer snever styringsform som betegner systematisk arbeid for å oppfylle bestemt operasjonelle eller kontrollerbare mål for fortrinnsvis produksjon eller prestasjon, men eventuelt også for velferdseffekter. Bakgrunnen for regelstyring i offentlig sektor er fordi det er ulike utvelgelsesmekanismer og insentiver i forhold til privat sektor.

“Resultatstyring i offentlig sektor er viktig fordi offentlig sektor mangler visse konkurransemekanismer – eller i det minste ikke har like sterke utvelgelsesmekanismer og insentiver til effektivitet som markedskonkurranse kan ha – og derfor trenger en sterk administrativ oppfølging av prosesser og resultater” (Johnsen 2007: 14).

4.1.5 Mål- og resultatstyring som styringsverktøy

Målstyring er ikke nytt innenfor virksomhetsstyringsteori, og har røtter langt tilbake. Imidlertid knyttes ofte George Odiorne og Peter Drucker til begrepet ”målstyring”. Opprinnelig er ”Management by Objectives” (målstyring) en bedriftsledelsesteori av George Odiorne, som i 1954 ble popularisert og utgitt av Peter Drucker i boken ”The Practice of Management”, hvor han populariserte målstyring og selvstyring. Indirekte er målstyring en kritikk av byråkratiet og mangel på medvirkning, resultattenkning og nyskapning. ”Moderne” strategiske styringsmodeller som virksomhetsplanlegging og mål- og resultatstyring, som ble obligatorisk i staten fra 1990, og balansert målstyring, som store deler av næringslivet og mange kommuner bruker i dag, står dermed i direkte gjeld til Drucker. Målstyring fikk i løpet av 1900-tallet godt fotfeste i virksomhetsstyringen, og gjorde at mange virksomheter fikk fokus på strategi, målformuleringer og måloppnåelse. I flg. Drucker er fordelene med målstyring mange. ”Målstyring bidrar til å avklare hva som er organisasjonens målsettinger, og et vanskelig utfall er at ledelsen må innse at dagens målformuleringer ofte er kun intensjoner som må presiseres videre. Denne prosessen kan også typisk avdekke intensjoner som må innse at den trenger flere målsettinger” (Johnsen 2007: 143). Dersom man ser målstyring i et bredt perspektiv er utbredelsen i dag stor i Norge, bl.a. gjennom solid forankring i offentlig sektor.

Druckers oppskrift er tre prosesser: målformuleringer, deltakelse av de ansatte i beslutningsprosessene og tilbakemeldinger om resultater i form av mer eller mindre systematisk utformende resultatvurderinger. Målstyring er i Druckers modell tett knyttet mot marked og kundebegrepet, og han lar det å utvikle en kunde være det sentrale i modellen. Imidlertid er kundebegrepet rettet mot det eksterne markedet, og innebærer at

kundene har frihet til å velge mellom ulike varer, tjenester og leverandører. Offentlig sektor fungerer imidlertid annerledes ved at det er politikere som velger tjenester og leverandører ut fra borgernes behov, og dermed kan ikke Druckers målstyringsmodell umiddelbart legges til grunn for styringen av offentlig sektor.

Imidlertid har mange andre forskere beskjeftiget seg med mål- og resultatstyring. For eksempel kan Leif Johansens planmodell hvor essensen ligger i at ulike virkemidler aktivt benyttes for og nå oppstilte mål nevnes. Johansen tillegger likeledes forholdet desentralisering/ sentralisering betydning ift. målsetting og rapportering. Det kan i en desentralisert struktur med flere nivåer oppstå feil i målstyringskjeden når det blir flere måleenheter, som skaper behov for adekvate tilbakemeldinger til sentralledelsen fra de desentraliserte enheter slik at mål og målformulering er omforent. Han peker også på mulighetene for at spillsituasjoner kan oppstå mellom sentralledelse og desentralisert ledd og behovet for å legge beslutningsmyndigheten på et hierarkisk nivå hvor man har tillit til at forholdene ses i et helhetsperspektiv, og at spillproblematikken derfor helt eller delvis kan elimineres.

I følge målstyring skal ledelsen fastsette et mål for virksomheten først, og så skal en bestemme passende virkemidler deretter. Først skal organisasjonens mål defineres og ansvaret plasseres, og deretter skal det kartlegges og tallfestes om målene, og faktorer som påvirker dette. Endelig skal kunnskap om oppnådde resultater benyttes i den videre ledelse av organisasjonen.

Hva er så et mål i styringssammenheng? Senter for statlig økonomistyring definerer "mål" som: "En beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat" (SSØ 2010: 15). Vi kan si at et mål er "noe" vi ønsker å oppnå, enten i form av et resultat eller en tilstand, og som ligger foran oss i tid. "Alle organisasjoner har mål eller målsettinger. Målene er knyttet til de formelle og uformelle kontrakter som er inngått med interessentene. Det er derfor meningsløst å snakke om at en organisasjon ikke har mål. Det interessante spørsmålet er hvem sitt mål som dominerer" (Busch m.fl. 1994/2007: 235). Mål er altså ikke noe nytt i noen organisasjoner, og organisasjoner er heller ikke ukjent med å styre etter de mål de har satt. Det nye ift. mål- og resultatstyring er måten det er satt i system på, og hvordan det brukes i styringen av virksomheter. Dermed er det utviklingen av målet som er det interessante. Det er imidlertid verdt å merke seg at det er forskjell på offentlig og privat sektor ift. målstyring. I privat sektor styrer man for seg selv, mens man i offentlig sektor primært styrer på vegne av andre og med et annet interessentbilde enn for privat sektor. I offentlig sektor er andre å forstå som borgerne, mens i privat sektor styrer man primært for virksomhetens eiere, det vil si at en privat virksomhet vanligvis har et overordnet mål om

størst mulig overskudd, mens offentlig sektor har et mål om å maksimere servicen til borgerne.

Det viktige er å utarbeide mål som følges opp av handlingsplaner for å nå disse, samt å følge opp i hvor stor grad målene nås. Målene skal defineres, og det skal utarbeides konkrete handlingsplaner for å realisere målene. Metliaas og Valstad (2006: 39) bruker "SMART" som nøkkelord, og sier mål skal være:

- **Spesifiserte:** Det skal være spesifisert og tydelig hva vi ønsker å oppnå
- **Målbare:** Konkretiseringsnivået må være slik at det er mulig å kunne etterprøve om vi har nådd målene
- **Aksepterte:** Målene må være aksepterte og ha forankring hos interessentene – ikke minst blant ansatte som i første rekke er de som skal sørge for måloppnåelsen
- **Realistiske:** Det må vurderes om en har en realistisk mulighet til å nå de målene en har satt seg
- **Tidsbestemt:** Det må angis en tidsramme for oppfyllelse av målsetningene

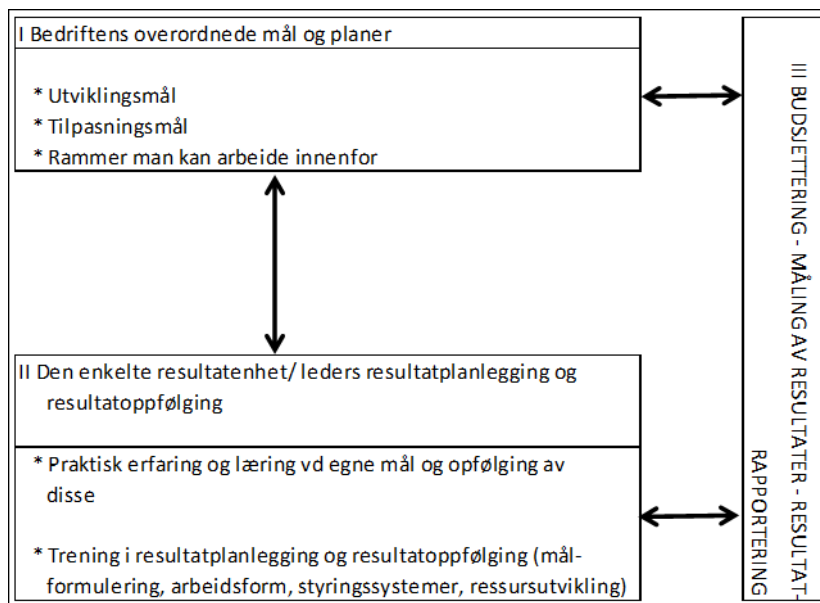
Vi ser utarbeidelse av mål ikke er tilfeldig, og krever en betydelig innsats for å kunne tilfredsstille de kravene som er angitt. Detaljerte og målbare mål som er realistiske å arbeide mot, og nå, og som er forankret i organisasjonen er vesentlig iht. modellen.

I tillegg er det viktig at målene lett kan knyttes til den enkelte medarbeider for å forankre målsetningen, og dermed få den enkelte medarbeider til å strekke seg etter målet for å nå det.

Viktige verdier kan formuleres som mål og på den måten inngå i målstyringen – selv om det er vanskelig å måle grad av måloppnåelse (Busch m.fl. 1994/2007: 235). For å få effekt av resultatstyringen er det viktig å gjennomføre tiltak og følge opp resultater gjennom en samspillprosess på alle nivåer i organisasjonen, når målene er satt. Målstyringen må gjennomsyre hele virksomheten på alle organisatoriske nivåer, og alle ledere og medarbeidere må være en del av målstyringen for å lykkes.

Busch, Johnsen og Vanebo har utarbeidet en modell for sammenhenger i ledelsesprosessen som viser sammenhengen mellom budsjettering, måling av resultater og rapportering. Modellen består av tre adskilte, men dog avhengige prosesser som alle må fungere, hvor prosess 1 beskriver toppledelsens engasjement i å utarbeide overordnede mål og planer, og prosess 2 beskriver en enkelte leders ansvar for å etablere resultatkrav for eget ansvarsområde og i tillegg videreformidle i nedover i organisasjonen hvor som forventes av den enkelte medarbeider, samt oppfølging av bidrag/ resultat. Prosess 3 stiller krav til utvikling av et hensiktsmessig og fungerende styringssystem i virksomheten, og dekker både prosess 1 og 2, slik at begge prosesser kan styres og følges opp.

Figur 1: Sammenhenger i ledelsesprosessen



Kilde: Busch, Johnsen og Vanebo: Økonomistyring i det offentlige, Universitetsforlaget 2007, s. 238

Busch m.fl. setter i modellen prosessene med utarbeidelse av mål og oppfølging av mål i relasjon til styringssystemet. Dette er vesentlig og understreker betydning av systemer for både utarbeidelse, oppfølging og rapportering av mål, så vel som delmål. Mål som settes mer eller mindre tilfeldig, og som ikke følges opp og det rapporteres på jevnlig vil være en utfordring og nå, fordi det ikke er knyttet faste rutiner til oppfølging og rapportering og dermed lett vil kunne nedprioriteres. I modellen deles det inn i fire faser: Målsettingsfasen, gjennomføringsfasen, resultatmålingsfasen og oppfølgingsfasen. De ulike fasene beskriver både prosessen og hva som er viktig i arbeidet, noe vi ikke går dypere inn i. Imidlertid er det interessant å registrere at Busch & al. sine ulike prosesser i stor grad er sammenfallende med Druckers oppskrift på målstyring: Målformuleringer, deltakelse av ansatte i beslutningsprosessene og tilbakemeldinger om resultater i form av mer eller mindre systematisk utformede resultatvurderinger.

Utfordringen er å få mål- og resultatstyring til å kunne fungere godt så vel i offentlig som i privat sektor. For offentlig sektor har Busch m.fl. (1994/2007: 238-239). utarbeidet en oversiktlig modell for målstyring som grovt sett beskrives i tre dimensjoner – som alle må følges:

1. Utvikling av nye former for planlegging, budsjettering og styring
2. Utvikling av målemetoder og resultatindikatorer
3. Utvikling av resultatrettet ledelsesform

Både utvikling av nye former for planlegging, budsjettering og styring, utvikling av målemetoder og resultatindikatorer, og endelig utvikling av resultatrettede ledelsesformer er krevende, ikke minst ressursmessig. Målstyring vil derfor ofte være både omfattende og kostnadskrevende å innføre for kommunale og statlige virksomheter. Den form for målstyring som er valgt av mange virksomheter er balansert målstyring, som er en egen form for målstyring.

4.1.5.1 Målstyring i offentlig sektor

Grunnleggende for styring av midler i offentlig sektor er kravet om målrettet bruk. I “Reglement for økonomistyring i staten – Bestemmelser om økonomistyring i staten”, utarbeidet av Det. Kgl. Finansdepartement reguleres formålet med økonomistyring i staten:

“Reglementet for økonomistyring har som formål å sikre at:

- a) statlige midler bruks og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c) statlige midler brukes effektivt
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte”

Det vil si at alle økonomiske midler som brukes i staten skal ha et bestemt formål, hvor det stilles krav om samsvar med Stortingsvedtak, oppnåelse av mål- og resultatkrav, effektivitet og forsvarlig forvaltning. Det er tilsvarende reglement for norske kommuner. Kommunene har imidlertid ansvar for selv å utarbeide eget økonomireglement, men i henhold til og innenfor de rammer som Kommuneloven og de til enhver tid gjeldende andre reguleringer staten gir. Det er derfor betydelig strengere krav for bruk av økonomiske midler i offentlig sektor enn i privat sektor, hvilket betyr at kravet til dokumentasjon er strengt. I veileder for mål- og resultatstyring i staten definerer Senter for statlig økonomistyring mål- og resultatstyring som: “Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten” (SSØ 2010: 9)

4.2 Balansert målstyring

Balansert målstyring (BMS) er videreutviklet bl.a. fra det vi kjenner som moderne økonomistyring, utviklet i etterkrigstiden av bl.a. Ragnar Frisch, Leif Johansen og Joseph Stiglitz, og på den annen side fra målstyring. Imidlertid er ulike former for målstyring blitt presentert siden 2. verdenskrig, og de har alle gjenkjennbare elementer med BMS, som vi tidligere kort har presentert.

Balansert målstyring slik vi kjenner det i dag er i utgangspunktet et strategisk styringsverktøy utviklet av Kaplan og Norton for mer helhetlig styring i privat sektor. Etter hvert har balansert målstyring også fått en betydelig utbredelse i offentlig sektor. Busch, Johnsen og Vanebo velger å legge flg. til grunn som definisjon av balansert målstyring: Balansert målstyring er et ledelsesverktøy som gir muligheter for helhetlig drifts-, tilpasnings- og utviklingsledelse gjennom en tettere kopling mellom strategier og operativ drift (Busch m.fl. 1994/2007: 266). Balansert målstyring er mer enn et styringssystem, fordi det tar utgangspunkt i virksomhetens strategi, både mht. utarbeidelse, oppfølging og måling.

Når BMS benyttes som styringsverktøy må det forutsettes at alle fire dimensjonene implementeres som en del av modellen. Imidlertid kan det legges ulik vekt på de ulike dimensjonene, dog ikke større enn at balansert målstyring faktisk blir balansert.

I mange offentlige organisasjoner er mål- og resultatstyring lagt til grunn for virksomhetsstyringen. "Moderne" strategiske styringsmodeller som virksomhetsplanlegging og mål- og resultatstyring, som ble obligatorisk i staten fra 1990 er bygget opp med elementer fra både målstyring og balansert målstyring. Imidlertid er det verdt å merke seg at beslutningen om å benytte mål- og resultatstyring i staten ble fattet før Balansert Målstyring var ferdig utviklet og lansert av Kaplan og Norton i 1992.

Mål er ikke noe nytt i noen organisasjoner, hvilket betyr at organisasjoner nok heller ikke er ukjent med å styre etter de mål de har satt. Det nye ift. mål- og resultatstyring er måten det er satt i system på, og hvordan det brukes i styringen av virksomheter. Dermed er det utviklingen av målet som er det interessante. Det er imidlertid verdt å merke seg at det er forskjell på offentlig og privat sektor ift. mål- og resultatstyring. I privat sektor måler man for seg selv, mens man i offentlig sektor primært måler på vegne av andre og med et annet interessentbilde enn for privat sektor. Det er også verdt å merke seg at det er ulikheter på mål- og resultatstyring kommunal og statlig sektor, men det vil vi ikke komme inn på i denne oppgaven.

Det er mange ulike oversettelser og definisjoner på balansert målstyring, og vi har valgt å bruke definisjoner fra pensum. En av de som definerer balansert målstyring som en del av økonomistyring er Leiv Opstad.

Balansert målstyring er i flg. Leiv Opstad (2006) inndelt i fire områder som er sentrale:

1. Sikre interesser til eierne
2. Sikre fornøyde kunder
3. Sikre virksomhetens indre liv
4. Ha fokus på å utvikle seg videre

Balansert målstyring var i utgangspunktet utarbeidet for privat sektor, men bruk i offentlig sektor kan vise seg å være fornuftig. Offentlig sektor har ikke samme økonomiske insentiver som privat sektor, og det er derfor viktig å ha andre målepunkter enn de økonomiske, både for brukerne, medarbeiderne og eierne.

I følge Kaplan og Norton (1996, referert i Statskonsult, 2001) er mulighetene for bruk av BMS i offentlig sektor muligens enda større enn i privat. Når BMS skal brukes i offentlig sektor er det først og fremst ulikheten i overordnede mål som er forskjellen fra privat sektor. I offentlig sektor er det flere mål og kanskje motstridende mål som skal oppfylles samtidig og det kan dermed bli mer komplisert å samkjøre alt. Samtidig må styringen skje innenfor en gråsoner mellom politikk, og strategisk ledelse. Dermed kan ledelsesarbeidet bli vanskelig, og derfor er det viktig at offentlig sektor har et system som klarer å håndtere og prioritere i et system av mange mål og interessekonflikter.

Skal organisasjonen lykkes, må alle disse fire perspektivene ivaretas (Opstad 2006: 359). Ved å knytte de enkelte områdene mot selve målgruppen, eller målområdet vil man kunne operasjonalisere ytterligere.

4.2.1 Balanced Scorecard

Styringsmodellen Balanced Scorecard ble lansert i Harvard Business Review i 1992 av Kaplan og Norton. Ofte settes det likhetstegn mellom balansert målstyring og Balanced Scorecard, noe som ikke nødvendigvis er riktig. Vi har tidligere definert balansert målstyring som et felles begrep på en form for styring, eller styringsfilosofi, mens Balanced Scorecard er modellen som er utviklet av Kaplan og Norton. Balanced Scorecard var ikke den første styringsmodellen som var basert på mål- og resultatstyring, og heller ikke den første styringsmodellen som tilstrebet balanse mellom ulike styringsperspektiver, men modellen er overskuelig og lettforståelig og ble hurtig tatt i bruk. Det er viktig å nevne at modellen i utgangspunktet er utviklet for privat sektor, men etter hvert er tatt i bruk i offentlig sektor.

Bakgrunnen for utviklingen av Balanced Scorecard var flere, men ikke minst at ensidig styring etter økonomiske ble ansett for å være utilstrekkelig. I tillegg var det utfordringer i forhold til å realisere visjoner og strategier. "Virksomhetenes største problem er ikke å utarbeide gode og virkningsfulle visjoner og strategier, men iverksettelsen. Det hevdes at 70-90% mislykkes" (Hoff og Holving 2007: 67). Vi legger Senter for statlig økonomistyring sin definisjon av visjon til grunn: "Visjon gir et felles bilde av en ønsket fremtidssituasjon. Den skal være noe å strekke seg etter og vise retning for brukerne og de ansatte" (SSØ 2010: 16). Et vesentlig poeng i Balanced Scorecard er derfor koblingen mellom strategier, iverksettelse og oppfølging. "Den opprinnelige modellen fremsto i hovedsak som en balansert styringsmodell ut fra den erkjennelse at de finansielle styringsparameterne ikke fanget opp det som syntes

viktig for dagens virksomheter, som kompetanse og kunnskap” (Hoff og Holving 2007: 26). Med Balanced Scorecard utviklet man et rammeverk som skal kunne sette ledelsen i stand til å fatte beslutninger på et bredere grunnlag enn på tradisjonell finansiell informasjon, fordi dette ble oppfattet som et hinder for verdiskapning på lang sikt.

Idéen med modellen er å knytte både finansielle og ikke-finansielle styringsperspektiver opp mot virksomhetens visjon og strategi. Kaplan og Nortons (1992) modell deler virksomhetenes styringsbehov inn i fire perspektiver:

- How do customers see us? (Customer perspective)
- What must we excel at? (Internal business perspective)
- Can we continue to improve and create value? (Innovation and learning perspective)
- How do we look to shareholders? (Financial perspective)

På norsk er perspektivene oversatt til følgende perspektiver: Det kunderelaterte, det finansielle, det interne og læring og vekst. Det bemerkes dog at navnene på perspektivene kan variere. Tanken er å forenkle styringen i form av en “cockpit” hvor et utvalgt av vesentlige indikatorer til enhver tid kan gi et riktig bilde av virksomhetens tilstand ut fra den styringsinformasjon som er definert som nødvendig. Vi kommer tilbake til en utdypende forklaring på perspektivene senere.

Kaplan og Norton peker på at det kan være utfordringer knyttet til å implementeres Balanced Scorecard fordi virksomheter har ulike forutsetninger, visjoner, mål og strategier som ligger til grunn for virksomhetens eksistens og drift. Derfor må lederne finne de særegenheter som gjelder for sin virksomhet. Balanced Scorecard handler om å sette strategiene ut i livet, og følge dem opp. Kaplan og Norton (1998: 221-224) har identifisert fire barrierer som kan hindre og sette strategiene ut i livet:

- Visjon og strategi er ikke realiserbare – det kan være vanskelig for medarbeiderne å forstå visjonen og strategien
- Strategien er ikke knyttet til mål for avdelinger, teams og enkelte medarbeidere – det kan være uklare stimulans som oppmuntrer de ansatte til å handle i henhold til strategiene
- Strategien er ikke knyttet til ressursallokering – det kan være liten sammenheng mellom strategier og budsjettmidler
- Feedback som er taktisk, og ikke strategisk – ledelsen kan ta for lett på utvikling av strategiene og bruker ikke tilstrekkelig tid

Statskonsult (Statskonsult, 2001) omtaler barrierene som visjonsbarrieren, personalbarrieren, ressursbarrieren og ledelsesbarrieren og omtaler disse også som utfordringer for bruk av balansert målstyring i offentlig sektor. New Public Management har

innført både visjoner og strategier i offentlig sektor, og det er derfor ingen grunn til å tro at offentlig sektor ikke vil møte de samme barrierer i sitt arbeid med balansert målstyring som Kaplan og Norton har identifisert for Balanced Scorecard. Barrierene kan hindre at medarbeiderne arbeider mot samme mål, som kan gi konkurrerende mål eller feil mål som hindrer den utviklingen som er ønsket i virksomheten.

4.2.2 Andre typer balansert målstyring

Balansert målstyring er en felles betegnelse på en rekke styringssystemer som til felles har flere elementer i styringssystemet som i en nærmere definert form skal balansere. Vanligvis omtales Kaplan og Nortons Balanced Scorecard som balansert målstyring, og endog definerer Balanced Scorecard som “Balansert målstyring”. Det er ikke galt å omtale Balanced Scorecard som balansert målstyring, men balansert målstyring omfatter mer. “Et balansert målstyringssystem er et formelt informasjons- og læringsbasert rammeverk som omsetter strategier og retninger til handlinger, med det formål å opprettholde eller endre mønstrene i virksomhetens aktiviteter og adferd for å nå forutbestemte mål. Status og utvikling i forhold til måloppnåelse rapporteres periodisk gjennom et sett med finansielle og ikke-finansielle styringsparametere” (Hoff og Holving 2007: 394).

Vi skiller dermed på balansert målstyring som en form for styring, eller en slags styringsfilosofi, og på Balanced Scorecard som er Kaplan og Nortons modell. Det finnes også andre styringsmodeller som har ulike dimensjoner som skal balansere, og som derfor er balansert målstyring selv om det ikke er Balanced Scorecard.

Det finnes en rekke alternative styringsmodeller som faller innenfor balansert målstyring. Felles for alle er at de legger til grunn et sett med dimensjoner som skal styres i tillegg til det økonomiske perspektivet som er det tradisjonelle. Hvilke perspektiver som legges til grunn varierer, idet det modellene er utviklet av ulike forskere, men fellesnevneren er at det legges mer til grunn i styringsmodellen enn økonomi, og at det skal være en form for balanse mellom de ulike styringsperspektivene. En annen fellesnevner for flere av styringsmodellene er at kvalitetsledelse legges tett koblet opp mot selve modellen, slik at kvalitetsbegrepet er sentralt i selve styringsmodellen. Vi gir en kort presentasjon av de mest kjente.

“Tableau de Bord” (Instrumentpanelet) er benyttet siden 1960-tallet, og består av fire dimensjoner som er lokal (egen), vertikal dimensjon, horisontal dimensjon og selve foretaket. “Tableau de Bord er et styringssystem bestående av et sett med styringskort som både formidler operasjonell og ledelsesinformasjon, og som definerer inneholder på kortene” (Hoff og Holving 2007: 116).

“The Performance Pyramid” (prestasjonspyramiden) er en “kundefokusert modell knyttet opp mot de overordnede strategier, hvor finansielle prestasjonsmålinger er supplert med

ikke-finansielle. Den viser virksomheten på fire nivåer: Forretningsenheter, operative systemer, avdelinger og arbeidssteder og den operasjonelle virksomheten.” (Hoff og Holving 2007: 126). Modellen har koblinger til kvalitetsledelse.

“Maisels Balanced Scorecard” er en balansert styringsmodell som har fem kritiske suksessfaktorer: “Økt imøtekommenhet overfor kundene, lønnsomhet, kvalitet, innovasjon og fleksibilitet” (Hoff og Holving 2007: 128). I tillegg til Kaplans og Nortons perspektiver ser vi at kvalitet er med som en kritisk suksessfaktor.

EP²M-modellen (You are what you measure) ble lansert i 1993 av Adam og Roberts. Modellen har fire typer styringsparametere som er eksterne, interne, nedbrytningsorienterte og oppbyggingsorienterte, og det grunnleggende i modellen er at virksomhetslederen blir god på den han blir målt på. EP²M-modellen er også tett knyttet opp mot total kvalitetsledelse.

Vi ser at mange modeller for balansert målstyring har kvalitet som et perspektiv, eller som en kobling. I tillegg til de nevnte modellene finnes det en rekke andre styringsmodeller som ligger innenfor balansert målstyring, som i ulik grad kan tenkes å ha hatt innflytelse på de styringsmodeller som benyttes i ulike deler av både privat og offentlig sektor.

4.2.3 Balansert målstyring i offentlig sektor

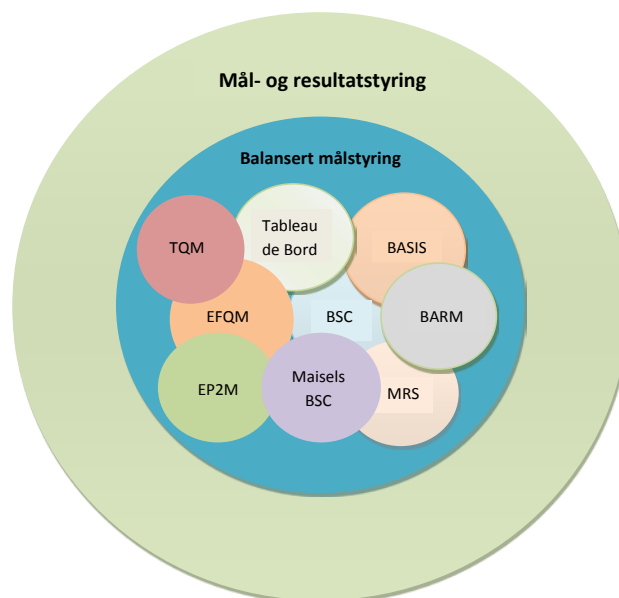
Balansert målstyring slik den er implementert i offentlig sektor kan til en viss grad sies å være en modifisert utgave av Kaplan og Norton. Det er imidlertid forskjell på hvordan balansert målstyring er implementert i ulike deler av offentlig sektor, og i hvor stor grad den avviker fra Balanced Scorecard. I veileder for kommunal sektor brukes de fire perspektivene: Medarbeiderfokus, brukerfokus, økonomifokus og Samfunnsfokus, mens det fra SSØ både er modell for oppfølging og styring på kroner/ volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet. I tillegg omtales også de fire perspektiver som er de fire tradisjonelle perspektivene: Økonomi, kunder, interne prosesser og utvikling og læring.

Det er utarbeidet modeller for balansert målstyring både for kommunal og statlig sektor, av henholdsvis Kommunal- og regionaldepartementet og av Senter for statlig økonomistyring. Felles for både stat og kommune er at styringsmodellene tar utgangspunkt i balansert målstyring, forstått som at det skal styres etter andre perspektiver i tillegg til økonomi. Fellesnevnerne i veilederne er å veilede hvordan det kan implementeres og ledes etter en balansert modell for styring, ikke å presentere en komplett modell. Den store frihetsgraden medfører at det er mange ulike modeller som er implementert i ulike offentlige virksomheter i Norge. Styrken er at det kan tilpasses og implementeres en modell som passer den enkelte virksomhet, mens utfordringen kan bli at en tilpasset modell blir så

fragmentert med mange tilpasninger at det går på bekostning av helheten i styringsmodellen.

I tillegg er det ulike navn på de balanserte styringssystemene. I staten omtales det som mål- og resultatstyring (SSØ: 2010), mens Kommunal- og regionaldepartementet omtaler det som "Resultatledelse – Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor" (Kommunal- og regionaldepartementet: 2004). I Forsvarsbygg styres etaten etter mål- og resultatstyring, mens for eksempel Stavanger kommune har implementert balansert målstyring som kalles for BASIS. Fellesnevneren er med andre ord at det er mål- og resultatstyring som legges til grunn for styringen, og den skal være balansert. Vi ser for oss sammenhengen mellom mål- og resultatstyring og balansert målstyring som flg:

Figur 2: Forholdet mellom Mål- og resultatstyring og balansert målstyring.



Illustrasjonen viser sammenhengen mellom mål- og resultatstyring, balansert målstyring og de ulike styringssystemene, eller styringsmodellene som alle bygger på balansert målstyring. En av styringsverktøyene innenfor balansert målstyring er Kaplan og Nortons Balanced Scorecard, som har lagt grunnlaget for en rekke systemer og modeller for balansert målstyring, men som likevel kun er en av mange modeller. Vi ser med andre ord Balanced Scorecard som en modell innenfor balansert målstyring, og ikke som et oversatt navn på Balanced Scorecard.

4.2.3.1 Bakgrunn for bruk av balansert målstyring i offentlig sektor

Behovet for å innføre et styringssystem i offentlig sektor har flere årsaker, og vi vil forsøke å gjengi tre argumenter her:

- Det er i samfunnet generelt en økt interesse for å måle prestasjoner, også i offentlige og non-profittorganisasjoner. Det kan deles inn i to årsaker. New Public Management har medført en kunde-betraktning av borgerne, samt at det er blitt fokus på markedsorientering, konkurranse, kvalitetsmålinger osv. I tillegg har begrensede ressurser medført at det må foretas prioriteringer og begrensninger.
- Informasjonssamfunnet og den teknologiske utviklingen har åpnet for nye muligheter i forvaltningen og utviklingen av denne, som igjen stiller strengere krav til kompetanse, saksbehandling og samarbeidsformer. For å kunne være med på utviklingen kreves i større grad mer strategisk styring med vekt på utvikling og tilpasning til samfunnet for øvrig.
- Nye og flatere organisasjonsmodeller gir større frihet til å disponere egne ressurser for virksomhetene, samtidig som det stilles større krav til at de fastsatte målene nås. Dette kan gi utfordringer både i stat og kommuner, både for virksomhetene og for overordnet strategisk nivå (kommunen og departementene), og innføring av styringssystem som ivaretar styringsbehovet, og det strategiske nivået, er nødvendig.

For å imøtekomme kravene til styring som endringene i offentlig sektor er blitt gjenstand for, for eksempel gjennom innføring av New Public Management, stilles det nye behov for styringssystemer, og balansert målstyring er et alternativ som kan ivareta styringsbehovene. Vi vet at mange kommuner og statlige virksomheter har innført balansert målstyring som styringsverktøy i de senere år. For statlige virksomheter er det pålagt, mens for kommuner er det en mulighet.

4.2.4 Hvorfor balansert?

Balansert målstyring forutsettes å skulle balansere, men spørsmålet er hva som skal balansere, og hvorfor? Det er mulig å gå lenger tilbake og se på forskjellen mellom målstyring og balansert målstyring, for å se om begrepet "balansert" har noe substans.

Hvis vi tar utgangspunkt i Kaplan og Nortons Balanced Scorecard består den av fire dimensjoner: Kunder, interne prosesser, økonomi og læring og utvikling som til sammen skal kunne gi utgangspunktet for å komplettere den styringsinformasjonen som virksomhetens ledelse til enhver tid har behov for, for å lede. Balanced Scorecard, og dermed også balansert målstyring, skal i styringsmodellen ha en form for balanse. Årsaken til balansen finner vi i bakgrunnen for modellens utvikling, som var at utelukkende finansiell informasjon

ikke var tilstrekkelig, hvilket genererte behov for ytterligere styringsinformasjon. I tillegg til finansiell informasjon inneholder som kjent modellen også styringsinformasjon om tre andre sentrale områder. Til sammen skal styringsinformasjon om kunder, økonomi, interne prosesser og læring og utvikling gi tilstrekkelig styringsinformasjon for ledelsen. "Kaplan og Norton understreker at rammeverket skal balansere hensynet både til de kortsiktige og langsiktig målene, til finansielle og ikke-finansielle styringsparametere, til både resultat- og ytelsesindikatorer ("lagging" og "leading indicators") og til interne og eksterne prestasjonsforhold" (Hoff og Holving 2007: 134).

Hvis vi ser for oss de fire styringsperspektivene kunder, interne forhold, økonomi og læring og utvikling ser vi at de representerer både interne og eksterne forhold (f.eks. interne prosesser og kunder), finansielle og ikke-finansielle forhold (for eksempel økonomi og læring/utvikling), kortsiktige og langsiktige forhold (for eksempel økonomi og læring/utvikling) og endelig resultat og ytelse (for eksempel økonomi og interne prosesser). Imidlertid er det virksomheten som selv må utvikle styringsparametere og styringskort som balanserer og til sammen gir den styringsinformasjonen som virksomhetens ledelse har behov for. Dersom modellen skal kunne fungere er det viktig at ledelsen finner riktig balanse når modellen implementeres. En balansert målstyringsmodell som ikke balanserer vil trolig ikke kunne gi ønsket resultat.

Hvis vi ser på forskjellen på målstyring og balansert målstyring, er det nyskapende i balansert målstyring at den videreutvikler målstyring med mer vekt på formelle og integrerte resultatmålinger (Hoff og Holving 2007: 144). Modellen for balansert målstyring med visjon, strategi, mål, strategiske initiativ, målkort og styringsparametere er en formalistisk modell med strenge krav til formalitet, både til implementering, målformulering og oppfølging. Videre er de fire perspektivene som skal implementeres og brukes i styringen like viktig, og målene skal balansere. I målstyringen argumenterer Drucker for at ledelsen i alle beslutninger og handlinger, både i privat og offentlig sektor, alltid skal prioritere økonomiske resultater først. I balansert målstyring derimot er måloppnåelse det viktigste, og siden det i implementeringen og målfastsettelsen er etablert en målstruktur som balanserer, skal ikke økonomiske mål tillegges mer vekt enn andre, og langsiktige mål skal balansere med kortsiktige. Dermed legges det i balansert målstyring til grunn en forutsetning om at det skal være balanse mellom finansielle og ikke-finansielle mål, interne og eksterne interessenter, og kortsiktige og langsiktige resultater. I flg. Johnsen (2007) var det som manglet i målstyring et velutviklet og integrert system for resultatmåling. Balansert målstyring er derfor bare en videreutvikling av målstyringen. Johnsen (2007) mener den viktigste innovasjonen med balansert målstyring er tankegangen om balanse mellom ulike perspektiver og vektleggingen av beslutningsrelevans i strategi og styring.

4.2.5 Perspektiver

I balansert målstyring er modellen delt inn i forskjellige perspektiver. Vi skal i det neste avsnittet presentere de fire vanligste perspektivene.

4.2.5.1 De fire perspektiver

Balanced Scorecard er utviklet med fire perspektiver i modellen som er videreført, om enn i noe ulik begrepsdrakt, i offentlig sektor: Kundeperspektivet, Interne arbeidsprosesser perspektivet, læring og utviklingsperspektivet og det finansielle perspektivet. I avsnittet om Kaplan og Nortons Balanced Scorecard gjorde vi en kort gjennomgang av deres definisjon. Busch, Johnsen og Vanebo (1994/2007: 268-269) definerer hovedideen med balansert målstyring som flg:

Finansielt perspektiv: For å lykkes økonomisk – hvordan skal vi opptre på vegne av våre eiere? Det økonomiske perspektivet er knyttet til eierne eller overordnede politiske myndigheter med krav om ressurs-, produktivitets- og effektivitetsstyring. For offentlig sektor vil det økonomiske kravet i stedet overskudd for eksempel være å bruke tildelte midler til brukerne. Målet vil derfor ofte være økonomisk balanse for det enkelte år.

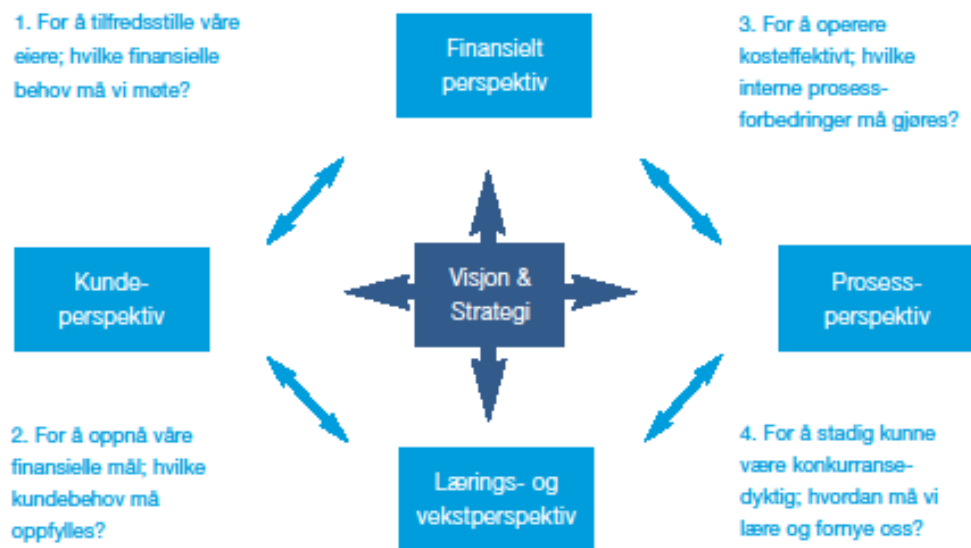
Interne arbeidsprosesser perspektivet: For å kunne tilfredsstille våre eiere og våre brukere – hvilke produksjonsprosesser må vi beherske godt? Interne arbeidsprosesser dreier seg om organisering av produksjonsprosessene. Det er viktig at ledelsen identifiserer de interne prosesser som organisasjonen er avhengig av å utføre godt for at strategiene skal lykkes.

Læring og vekst perspektivet: For å kunne realisere vår visjon – hvordan vil vi opprettholde vår evne til forandring og forbedring? Læringsperspektivet er knyttet til vedlikehold og utvikling av foretakets samlede kompetanse mer generelt, og kjernekompetanse spesielt. Det er imidlertid viktig å huske at dette perspektivet også inneholder innovasjon på produksiden, forstått som produktutvikling, eller rettere sagt at virksomheten har den kompetanse som til enhver tid skal sikre nødvendig produktutvikling. Nøkkelordet er å skape en lærende organisasjon gir rom for læring, kreativitet og personlig ansvar, som skal skapes gjennom at organisasjonen fokuserer på kunnskap og kompetanse.

Kundeperspektivet: For å kunne realisere vår visjon – hvordan skal vi opptre overfor våre brukere? Kunde- og brukerperspektivet har fokus på mål og krav for tjeneste- og serviceproduksjon i forhold til sluttbrukerne.

Under vises en grafisk fremstilling av modellen med de fire perspektivene, og sammenhengen mellom dem.

Figur 3: Modell - Sammenheng mellom de fire perspektiver



Kilde: PWC, Artikkelsamling, Balansert Målstyring, s. 4

I modellen vises de fire perspektivene, deres gjensidige avhengighet, samt dere kobling mot visjon og strategi. I tillegg forklarer den sammenhengen mellom de ulike perspektivene, som forklart i overstående avsnitt.

Utover de fire definerte perspektivene til Kaplan og Norton har enkelte virksomheter innført nye for å supplere til det de mener er nødvendig. "Mange skandinaviske virksomheter har valgt et femte perspektiv i tillegg til de fire ovenfor, nemlig ansattperspektivet. I dette blir spørsmålet: Hvordan ser de ansatte på virksomheten?" (Hoff og Holving 2007: 102). Vi er imidlertid kjent med at ansattperspektivet vanligvis ivaretas enten som en del av lærings- og utviklingsperspektivet eller i interne prosesser perspektivet. Vi er videre kjent med at enkelte offentlig virksomheter, for eksempel har Stavanger kommune et samfunnsperspektiv i sin modell, og Forsvarsbygg har hatt det tidligere. Tanken med samfunnsperspektivet er å synliggjøre hvilke bidrag den enkelte offentlig virksomhet har til samfunnet som et resultat av sin virksomhet, en synliggjøring av samfunnsnyttet, eller nytteeffekten. Imidlertid benytter ikke Stavanger kommune samfunnsperspektivet aktivt i styringen.

Kundeperspektivet ivaretar ofte de forhold som ellers ville bli målt i et samfunnsperspektiv.

Alle disse fire områdene påvirker og påvirkes av **visjon og strategi**. Visjon er en veiledende ide og et relativt klart bilde av hva virksomheten ønsker å gjøre og stå for i fremtiden. Man kan bruke ord som beskrivelse av idealtilstand, ledestjerne, programerklæring osv. Visjonen kan dermed sies å være samlende og være en ledestjerne som skal gjennomføres for å kunne realisere en strategisk plan virksomheten har utarbeidet. Et vesentlig poeng med å

utarbeide en visjon og strategi er selve prosessen rundt utarbeidelsen, hvor mange i organisasjonen trekkes inn i prosessen og er med på utarbeidelsen. "Strategi er virksomhetens overordnede veivalg og satsinger, som viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål" (SSØ: 2010: 17).

Hvert perspektiv skal ha fastsatt noen målsetninger med mål og tiltak som skal være utledet av visjonen og strategien, og det skal fastsettes målemetoder. I tillegg skal de kritiske suksessfaktorer angis. De er prestasjonsdriverne som må være på plass for at målene skal kunne la seg realisere.

I balansert målstyring settes det altså fokus på hvordan interessentene opplever virksomheten – og da primært brukerne, medarbeiderne og eiere/politiske myndigheter. Spørsmålet er hvilke kriterier de er opptatt av når de vurderer om virksomheten svarer til deres forventninger (Busch m.fl. 1994/2007: 268-269). Når det er utarbeidet handlingsplan med målområder og aktiviteter/tiltak, og fastsatt hvordan man kan måle, kan styringen mot ønsket situasjon startes. Deretter er det viktig å følge opp status på målområdene og aktiviteter/tiltak fortløpende. Målingen skal gjennomføres løpende og rapporteres på. Jevnlig oppfølging er viktig og en forutsetning i forhold til hvilken status man har på de enkelte målområder. Balansert målstyring kan imidlertid bli omfattende og ressurskrevende slik at man reelt sett ikke oppnår den store effekten. Faren er at balansert målstyring resulterer i betydelig papirarbeid, uten at gevinsten kan dokumenteres (Opstad 2006: 360).

4.2.5.2 Styringsparametere

De kritiske suksessfaktorene kan ikke måles direkte, og det må derfor defineres operasjonaliserte indikatorer for de kritiske suksessfaktorer. Dette må være indikatorer som beskriver en aktivitet eller et resultat som faktisk kan måles, samt hvordan disse kan måles. Til det brukes styringsparametere. "Styringsparameter er målbare finansielle og ikke-finansielle størrelser som benyttes i styringen mot forutbestemte mål" (Hoff og Holving 2007: 81). De brukes med andre ord for å måle virksomheten underveis i styringen mot de mål den har satt seg. For hver styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Det kalles gjerne resultatmål" (SSØ 2010: 22). For å understøtte strategien virksomheten har valgt utarbeides noen målsetninger i form av mål, som igjen understøttes av ett eller flere styringsparametere. Det finnes to typer styringsindikatorer: Driverindikatorer og resultatindikatorer (Hoff og Holving 2007). Driverindikatorer gir en måling av aktiviteter som antas å påvirke virksomhetens mål, for eksempel kort saksbehandlingstid for å oppnå tilfredse brukere. En resultatindikator måler hvordan virksomheten presterer i forhold til de sentrale målene som er satt.

Det gjennomføres deretter periodiske målinger av styringsparameterne, og de bidrar sammen med de kritiske suksessfaktorene til et slags varslingsystem som forteller om virksomheten er på riktig vei i forhold til sitt strategiarbeid. Når målinger på styringsindikatorne er utført må det settes i gang tiltak hvis resultatene ikke er gode nok.

4.2.5.3 Styringskort

Et sentralt element i BMS er systematisk og kontinuerlig oppdatering av resultatmålinger gjennom bruk av styringskort. I et styringskort samles perspektivene, de strategiske fokusområdene, de kritiske suksessfaktorene, styringsindikatorne og målemetodene i et dokument. Styringskortet utvikles i den enkelte kommune og fremstilles ved en eller annen form for dataløsning. Samtidig som styringskortet er et instrument som måler resultater, er det også en prosess der en har valgt ut de viktigste områdene og indikatorne. På bakgrunn av dette er styringskortet et viktig styringsinstrument (Metliaas og Valstad 2006).

Offentlige sektor består av til dels komplekse virksomheter med forskjellige funksjoner og mål og det kan være utfordrende å få god sammenheng mellom overordnede styringsdokumenter og styringskort. Det er også ulik måte å bruke styringskort på, som spenner fra å være en del av daglig styring til å måle resultater i forhold til strategiske mål. Det kan for eksempel være felles styringskort for hele kommuner, eller det kan være styringskort for den enkelte virksomhet, avhengig hvordan modellen bygges opp.

For å lykkes med balansert målstyring må virksomheten hele tiden søke etter enkle og praktiske løsninger som kan bidra til forbedringer. Etter hvert som man tilegner seg erfaring, vil det være behov for å justere både mål og virkemidler. De ulike kritiske suksessfaktorene og styringsindikatorne må kontrolleres med jevne mellomrom for å sjekke at de er gode nok og fungerer som de skal. Etter hvert som tiden går, vil virksomheten erfare hvordan målene og tiltakene henger sammen, og hvordan det påvirker realiseringen av virksomhetens visjon, mål og strategi.

4.3 Brukerperspektivet

Vi har et spesielt fokus på brukerperspektivet, og vil i dette kapitlet se nærmere på hva det inneholder og hvordan det brukes i balansert målstyring. Vi vil knytte definisjonen av selve brukerperspektivet tett opp mot Kaplan og Nortons Balanced Scorecard, men vil diskutere det ut fra et andre balanserte styringsmodeller.

4.3.1 Brukerperspektivet i balansert målstyring

Brukerperspektivet, eller kundeperspektivet som det heter i Balanced Scorecard, er som vi tidligere har skrevet om ett av fire perspektiver i Kaplan og Nortons Balanced Scorecard. Når vi velger å kalle de for brukerperspektiv i stedet for kundeperspektiv er det fordi borgeren

ikke har ett fullverdig kundeforhold til offentlig sektor, men i større grad et brukerforhold. Vi vil komme tilbake til dette.

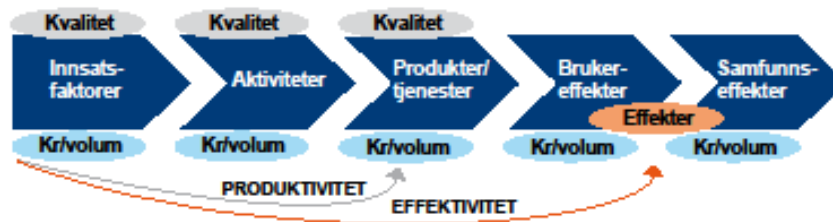
I relasjon til vår problemstilling er det brukerperspektivet som er spesielt interessant fordi det er der kontakten mot brukerne måles og evt. vurderes i forhold til kvalitet. Av de fire perspektivene er det brukerperspektivet som er det "utadvendte" perspektivet hvor kontakten med kunden skal ivaretas og måles. Imidlertid er det en forskjell fra privat til offentlig sektor hvor modellen må tilpasses. Årsaken er at det i privat sektor forutsettes at det er kunder som har et frivillig kundeforhold til produsenten eller selgeren, mens det i offentlig sektor er annerledes.

Balansert målstyring er i utgangspunktet utviklet og tilpasset for privat sektor, noe som gjør at verktøyet ikke umiddelbart passer inn i offentlig sektor. Imidlertid er det ikke nødvendigvis de store endringene som skal til, men utgangspunktet til Kaplan og Nortons utgangspunkt for kundeperspektivet er ikke faktorer i offentlig sektor. "Kundeperspektivet gjør det mulig for virksomhetene å rette deres viktigste kunderesultatmål – tilfredshet, lojalitet, fastholdelse, kundetilgang og rentabilitet (markedsandel) – inn etter utvalgte kunder og markedssegmenter" (Kaplan og Norton 1998: 79). For offentlig sektor er ikke alle kunderesultatmålene like viktige, og heller ikke like interessante å måle. For eksempel vil både lojalitet, fastholdelse, kundetilgang og rentabilitet i en monopolsituasjon hvor kunden i stor grad er bruker eller klient være irrelevant fordi kunden ikke nødvendigvis selv har valgt å være kunde, eller endog har et ønske om å være kunde. På den andre siden finnes det også i offentlig sektor områder hvor det er et reelt kundeforhold, og hvor det eksisterer konkurranse. Det man evt. i tillegg kan supplere med som måleområder innenfor brukerperspektivet er faktorene tid, kost og kvalitet, samt image og rykte (omdømme).

I statens veiledning for mål- og resultatstyring i staten brukes begrepet "måling av bruker- og samfunnseffekter", hvor effekt defineres som: "En effekt er en forandring i tilstand hos brukerne i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak" (SSØ 2010: 55). Med å innføre begrepet bruker- og samfunnseffekter er det opprinnelige kundeperspektivet utvidet fra å være kunderelatert til i tillegg å være samfunnsorientert. Dermed måles en dimensjon ytterligere i forhold til balansert målstyring. Begrunnelsen for å bruke samfunnsdimensjonen er at statlige tiltak iverksettes fordi de skal føre til noen ønskede effekter for brukerne og indirekte for samfunnet, og dermed blir måling av samfunnseffekten viktig. SSØs modell viser hvordan bruker- og samfunnseffekter måles, og hva som er sentralt i målingene, nemlig effektivitet i motsetning til produktivitet som er nøkkelfaktor for resten. Det er altså effekter som beregnes og måles.

I modellen nedenfor vises modellen til Senter for statlig økonomistyring for hvor det beregnes produktivitet og hvor det beregnes effektivitet.

Figur 4: Modell - Hovedgrupper av styringsparametere i resultatkjeden



Kilde: Senter for statlig økonomistyring, Mål- og resultatstyring i staten – En veileder i resultatmåling, 2006, s. 51

Det er også en forskjell fra produserende virksomheter til tjenesteytende virksomheter mht. hva som kan måles og styres ved hjelp av balansert målstyring. "Tjenesteytende virksomheter er i den situasjonen at forbruket av den leverte tjenesten normalt skjer mens den produseres" (Hoff og Holving 2007: 95). Det vil derfor være forskjell på hvordan produktet eller tjenesten oppfattes, og hvordan den oppfattes over tid. Mens en tjeneste leveres som en tjeneste som normalt er ferdig når den er levert, vil et produkt ha lenger varighet og kunden vil kunne vurdere for eksempel tilfredsheten over lenger tid. Offentlig sektor i Norge er i større grad leverandør av tjenester enn av produkter.

Busch & al. (1994/2007: 270) forklarer brukerperspektivet med brukertilfredshet, og viser blant annet tilbake til 1980-tallet hvor man gikk fra markedsorientering til kundeorientering. Det kan for eksempel forklares med å ha fokus på mål og krav for tjeneste- og serviceproduksjonen i forhold til sluttbrukerne, slik at de kan følges opp hos sluttbrukerne. Det vil gi offentlig sektor, både kommunal og statlig en mulighet for å spørre sluttbruker om hvilken tilfredshet de opplever i forhold til de tjenester og den service de har opplevd som kunder, i en eller annen form. Spørsmålet er hvilke typer undersøkelser virksomhetene kan benytte seg av for å få resultater som kan brukes til å styre etter i forhold til mål- og resultatstyring. Brukertilfredshetsundersøkelser er en måte, hvor brukers ønsker og behov kommer til uttrykk er en metode, men det vil også være mulig med andre typer undersøkelser hvor vi måler våre relasjoner til brukere, i ulike former. Vi tenker her for eksempel på ekspertvurderinger, benchmarking, brukerpanel, brukersamtaler osv. I den grad brukerperspektivet har vært brukt i offentlig sektor, er det vår oppfattelse at det primært har vært snakk om ulike typer av brukertilfredshetsundersøkelser. Vi vil derfor i neste avsnitt se på ulike typer av brukermedvirkning i offentlig sektor.

4.3.2 Hva er en bruker?

I privat sektor er det en kunde på mottakersiden, mens det i offentlig sektor ikke nødvendigvis er slik. Til tross for New Public Management med mer fokus på "kunden" enn tidligere, er det rimelig å anta at det er forskjell på kunder i privat sektor og i offentlig sektor. Vi vil derfor se på begrepene kunde, bruker og klient i forhold til deres plassering i offentlig sektor.

4.3.2.1 Kunde, bruker, klient

Utgangspunktet for brukerperspektivet er "kunden" slik dette begrepet brukes i privat sektor. Perspektivet springer ut av tanken om at det må være et samsvar mellom kundenes behov og ønsker og bedriftens produkter og tilbud hvis en bedrift skal overleve⁴.

I det offentlige er ikke denne koblingen like tydelig. Også her må virksomhetene levere varer og tjenester i tråd med brukernes behov og ønsker, men til forskjell fra i privat sektor (monopolister unntatt) preges også offentlig tjenesteproduksjon av faglige premisser og en opptatthet av korrekte prosedyrer og standardisering av tjenester og kvalitet. Brukerne er ikke synonymt med kundene og innholdet i et styringssystem med ulike brukermålinger blir dermed forskjellig i det offentlige kontra det private.

Videre er bruker et begrep som i det offentlige omfatter en vidt spekter av relasjoner mellom tjenestetilbydere og mottaker. Tom Colbjørnsen (2003: 46-52) skilte mellom kunder, klienter og brukere. Et slikt skille kan være nyttig i tilnærmingen til å forstå brukerperspektivet i offentlig sektor. Hans matrise var basert på hvorvidt det betales en pris som svarer til tjenestens verdi og på hvorvidt sluttbruker kan formulere og uttrykke egne behov.

Tabell 2: Direkte sluttbrukere (mottakere) av tjenester

	Klienter	Brukere	Kunder
Kan formulere og uttrykke egne behov	Nei	Ja	Ja
Betaler pris som svarer til tjenestens verdi	Nei	Nei	Ja

Kilde: Rolland: Brukerundersøkelser, styring og ledelse i offentlig sektor, SSB, 2009/11, s. 6

Vi ser at forutsetningen for å kunne defineres som kunde er avhengig av at denne er i stand til både å kunne formulere og uttrykke sine egne behov, samt betaler en pris som svarer til tjenestens verdi. Denne finner vi i stor grad i privat sektor hvor kunden vanligvis vil fylle begge kravene, mens offentlig sektor vil ha færre kunder. "Typisk for offentlige tjenester er

⁴ Reklame (les informasjonsmedarbeidere) kan bare til en viss grad bøte på en eventuell diskrepans mellom tilbud og etterspørsel.

at de er helt eller delvis subsidierte, slik at mottakeren blir en bruker som kanskje betaler en egenandel, men ikke den fulle pris, slik en kunde gjør” (Rolland 2009b: 6) I privat sektor derimot selges varen eller tjenesten til en pris som svarer til tjenestens verdi, hvilket understøtter antakelsen om at det i privat sektor primært er kunder. Rolland (2011) sier offentlig sektor derfor ofte vil ha klienter, dvs. at de verken kan formulere og uttrykke egne behov, eller betaler en pris som svarer til tjenestens verdi, og han viser til pasienter som er prisgitt fagfolks vurderinger. For pasienter på sykehus eller på et sykehjem, eller sosialklienter er dette riktig, og de vil typisk falle inn i kategorien klienter.

I vår spørreundersøkelse har vi valgt å endre noe på denne modellen. I stedet for å benytte ”kan formulere og uttrykke egne behov” har vi valgt å benytte ”kan velge vare/tjeneste og innhold”. Dette fordi vår erfaring er at mange klienter er i stand til både å kunne formulere og uttrykke egne behov. At dette er et inntrykk som deles av respondentene fikk vi bekreftet gjennom våre pilotundersøkelser. Imidlertid er vi enig i at distinksjonen mellom kunde, bruker og klient er vesentlig i forhold til tjenesteyters forhold til mottakerne. Vårt valg av ordlyd mener vi derfor bedre fanger opp dette i forhold til våre undersøkte virksomheter.

Offentlig sektor vil imidlertid også ha en gruppe som er brukere. For eksempel vil brukere av kollektivtransport som buss og tog ha brukere som er i stand til å formulere og uttrykke sine egne behov, men ikke betale prisen som svarer til tjenestens verdi. Det vil være det samme med studenter som også formulerer sine egne behov overfor offentlig sektor, men som ikke betaler en pris som svarer til tjenestens verdi. Siden de fleste offentlige tjenester er helt eller delvis subsidiert, og mottakeren dermed maksimalt betaler en egenandel vil det ikke være et kundeforhold, men bruker eller klient. Vi velger å benytte bruker som fellesbegrep for alle de tre kategoriene i forhold til offentlig sektor fordi det i styringsmodeller er det brukerperspektiv, og i spørreundersøkelser og ulike målinger omtales som brukerundersøkelser.

4.3.2.2 Brukerbegrepet

En kunde betaler det hele tjenestens verdi, mens en bruker og klient ikke gjør det medfører at offentlig sektor har brukere og klienter, og vi har sett at offentlig sektor i stor grad har brukere og klienter knyttet til seg. Imidlertid har vi begrepsmessig tidligere definert bruker som et fellesbegrep på kunde, bruker og klient i offentlig sektor.

Imidlertid er det ikke fullt så klart hvem det er som er bruker i offentlig sektor. Vanligvis vil det være den som mottar tjenesten, men er det nødvendigvis slik i offentlig sektor? Er det kun den som mottar tjenesten, eller er pårørende også brukere? Er det for eksempel skolebarn eller deres foreldre brukere? Er innsatte i fengsler som mottar en tjeneste de strengt tatt ikke ønsker å motta brukere? Dette er i kontrast til privat sektor hvor

kundebegrepet er tydeligere. I tillegg ønsker vi også å se på hvilket forhold offentlig sektor ønsker å ha til sine brukere. Her er det også forskjell til privat sektor, fordi at det er et mål i seg selv å ha lojale kunder i privat sektor, mens det ikke er noe mål i seg selv i offentlig sektor. Det er mange uklarheter omkring brukerbegrepet i offentlig sektor, som vi skal se nærmere på.

Vi kan imidlertid slå fast at alle innbyggere i et samfunn har vært, er eller vil bli brukere av offentlig sektor. Alle innbyggere er i flg. Rolland (2009) i en eller annen forstand mottakere av offentlige tjenester, enten direkte eller indirekte. Hvis de ikke er det i dag, har de vært det, eller vil bli det. Alle bidrar dessuten til finansieringen av tjenestene, og har derfor krav på å kunne ha et ord med i laget. Vi vil likevel se nærmere på brukerbegrepet.

Rolland viser til at regjeringen bruker begrepet (2008) bruker begrepet innbygger som en fellesbetegnelse på brukeren i forhold til offentlig sektor, og definerer begrepet til å inkludere alle i et samfunn. Innbyggere er de som bor i samfunnet, og ikke kun det som har et brukerforhold til offentlig sektor. Rolland (2008: 10-11) argumenterer for at det det er riktig å trekke frem innbyggerbegrepet ut fra følgende argumentasjon:

- Alle innbyggere er med på å finansiere de offentlige tjenestene, statlige og kommunale, gjennom skatter og avgifter. Enhver innbygger er derfor berettiget til å uttale seg om deres kvalitet, selv om de ikke benytter seg av en gitt tjeneste selv kan de ha synspunkter i forhold til andres berettigede eller uberettigede bruk
- Offentlig sektor produserer offentlige gode, hvis nytteverdi verken er mulig eller ønskelig å begrense til de personlige mottakere, og som berører mottakerens omgivelser direkte. For eksempel er skoleelevers foresatte, pasienters pårørende, rehabiliterte og reintegrertes naboer osv.
- Bruker av mange offentlige tjenester er livsfasebestemt, som for eksempel barnehagetjeneste, skole, behandling av sykdommer, aldershjem osv. Selv om ikke alle er brukere av offentlige tjenester i dag, kan det med stor sikkerhet sies at de enten har vært det eller vil bli det.
- Hvem som er mottaker av tjenesten kan variere, avhengig av synsvinkelen. For eksempel er studenter mottakere av et undervisningstilbud, men arbeidsgivere er mottakere av studentene når de er ferdige. Både studentene og arbeidsgiverne bør gis muligheter til å uttale seg om tilbudet og erfaringene.
- For mange tjenesters og tilfellers vedkommende vil det ikke være noe skarpt skille mellom innbyggere uten og mottakere med personlig erfaring. Alle kan plasseres mellom ytterpunktene ingen og omfattende erfaring.

Av dette kan man konkludere at det som Rolland definerer som innbyggere, alle i et samfunn, på en eller annen måte er berettiget til å uttale seg om de offentlige tjenester. Ut fra Rollands syn vil det ikke være mulig gjennom et helt liv ikke å være det som vi har definert som bruker av offentlig sektor, og dermed ha rett til å uttale seg, og bli hørt. Hvem er for eksempel brukere av Politiets tjenester? Er det fornærmede, siktede eller befolkningen generelt, og hvem skal svare på brukerundersøkelser? Vil det ikke også være rimelig å spørre brukere generelt, slik at man spør åpent? Det er naturligvis hva man som er spørreundersøkelsens formål, men det vil være rimelig å si at alle i et samfunn er brukere av Politiets tjenester, og derfor brukere.

Imidlertid vil det være forskjell innenfor offentlig sektor. Ikke alle kan spørres om alt, og det vil være ulike brukergrupper for ulike tjenester. Det vil ikke alltid være den som benytter seg av tjenesten som er den som er bruker, men det kan være foresatte, pårørende, fornærmede osv. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle slik at man faktisk får svar på hva det ønskes svar om.

4.3.3 Brukernes nye rolle i moderne offentlig tjenesteyting

Brukerens rolle i moderne offentlig sektor, og i forhold til moderne offentlig tjenesteyting er blitt endret, ikke minst etter innføring av New Public Management.

Brukerrollen er utviklet seg i offentlig sektor på ulike måter av flere årsaker. Blant annet er det over dobbelt så mange i dag som har høyere utdanning enn tidlig på 1980-tallet. Dette har i følge Rolland ført til "Økt skepsis til eksperter og myndighetspersoner, og ønsker om mer innflytelse og større valgfrihet" (Rolland 2008: 10-11) Dette medfører en mindre autoritetstro befolkning som ikke lenger lar andre velge for seg og heller ikke godtar at tilbudet av tjenester utarbeides uten at de som brukere høres. De vil ha innflytelse på både bredden av tilbudet, og vil velge selv. Altså er vi gått over til forventninger om mer "skreddersøm" enn tidligere, og færre antall standard tjenester. Moderne brukere vil ikke vente, de vil vite og velge" (Sørensen 2008).

Rolland argumenterer med at den stadig mer selvbevisste middelklassen stiller store kvalitetskrav ikke bare til tjenester den betaler for som kunder – den er kravstor selv til tjenester som den får tilnærmet gratis, som brukere og klienter (Rolland 2008: 10-11). Professor Jørn Rattsø hevder at middelklassens utålmodighet er kommunesektorens største utfordring (Rattsø, 2001). Ofte kalles den nye brukeren for den krevende brukeren fordi denne er langt mer krevende enn tidligere, noe offentlig sektor på tilpasse seg. Hvorfor er så den nye middelklassen mer krevende enn tidligere? Det økte utdanningsnivået er en medvirkende årsak som fører til en mer skeptisk og kanskje også kritisk brukergruppe utløser mer krevende brukere. Dette ser vi på flere områder, også innenfor privat sektor hvor

kunder er mer opptatt av hvor og hvordan varen er produsert enn tidligere. Det er ingen grunn til at det skal være mindre krevende brukere i offentlig sektor, til tross for at det er forskjell på sektorene. Den største forskjellen mellom privat og offentlig sektor i forhold til den vare eller tjeneste som forbrukes av en kunde i privat sektor eller en bruker i offentlig sektor er at kvalitet i tjenestetilpasning er lik individuell tilpasning av produktene, til forskjell fra kvalitet i vareproduksjonen som oppnås ved standardisering. Når det kreves individuell tilpasning vil det medføre et behov for å måle brukernes meninger. "Brukerens er kommet i fokus. De brukerorienterte verdier er blitt viktige supplement til de tradisjonelle forvaltningsverdiene" (Busch m.fl. 1994/2007: 270).

4.3.4 Brukerretting

Kjernen i begrepet brukerretting er tilpassing av offentlige tjenester i retning av etterspørselen fra brukerne. Brukerundersøkelser blir dermed et sentralt område. Både Viktor Norman (2002) i Bondevik II regjeringen, Stoltenberg m.fl. (2005) og Gande Røys (2007) har framhevet dette som et viktig satsingsområde. I tillegg er det bl.a. utarbeidet veiledere fra Statskonsult og KS som omhandler samme tema.

Brukerretting er spesielt relevant for brukerperspektivet av to grunner. For det første springer det ut av samme ideologiske tradisjon som balansert målstyring og kan følgelig legge føringer for hvordan offentlige organisasjoner tilpasser og forstår perspektivet i praksis. For det andre tar det opp i seg "kunde tankegangen" fra privat sektor og forsøker å "oversette" dette til offentlig sektor. Vesentlige stikkord her er effektivitet og kvalitet.

En måte å nærme seg brukerretting på, i forhold til brukerperspektivet slik det arter seg i Balanced scorecard modellen i våre tre organisasjoner, er ved å se på det som bestående av både holdninger og atferd (Rolland 2009a). Med en slik todeling får vi to kategorier knyttet til de offentlige tjenesteyterne og to kategorier knyttet til brukerne.

Tabell 3: Brukerretting i relasjon til Balanced scorecard

	Holdninger	Atferd
Tjenesteytere	<i>Medarbeiderperspektivet</i> Fanger opp medarbeidernes holdninger til brukerne gjennom medarbeiderundersøkelser.	<i>Arbeidsprosessperspektivet</i> Fanger opp tiltak gjennomført for å øke brukerrettingen.
Brukere	Brukertilfredshetsundersøkelser. Fanger opp brukernes holdninger til og syn på tjenesteyter.	Atferdskartlegginger i form av bl.a. markedsundersøkelser og demografiske data..
<i>Brukerperspektivet</i>		

For de offentlige tjenesteyternes del omhandler brukerretting både deres holdning til brukerne og deres atferd ovenfor brukerne. Førstnevnte kategori fanges i stor grad opp av

”medarbeiderperspektivet”. I dette ligger en avveining av om de offentlige tjenesteyterne er brukerorienterte (”vi er til for brukerne”) eller organisasjonsorienterte (”brukerne er til for oss”). Sistnevnte kategori, atferden, fanges opp av ”arbeidsprosessperspektivet”. I dette ligger en avveining både av om det er innført tiltak for å sikre at holdningen til brukerne hos de ansatte er positiv for brukerne og av om brukernes holdning til den offentlige tjenesteyteren blir positive for virksomheten. Typiske tiltak vil være innføring av Service erklæringer, Servicetorg og selvbetjeningsportaler knyttet til ulike søknader og skjema (Rolland 2007). I tillegg kan tilføyes hvorvidt det faktisk er gjort endringer i tjenestetilbudet som konsekvens av brukerundersøkelser.

Hva brukerne angår vil både deres atferd ovenfor de offentlige tjenesteyterne og deres holdninger til de offentlige tjenesteyterne være av interesse. Dette kan offentlige virksomheter forsøke å fange opp gjennom ulike brukerundersøkelser. I forhold til å fange opp betydningen av atferd kan tenkes ulike varianter av ”markedsundersøkelser” med sikte på å kartlegge for eksempel behovet for ulike tjenester, treffsikkerheten til tjenestene, bruksfrekvenser og interessen for offentlige tilbud. I forhold til holdninger vil brukertilfredshetsundersøkelser være en typisk tilnærming. Faktisk mener enkelte at brukertilfredshetsundersøkelser er blitt så dominerende i forhold til holdningsundersøkelser at ”brukerundersøkelser og tilfredshetsundersøkelser er blitt tilnærmet synonyme begreper” (Rolland 2009a: 11). Dette er også vårt utgangspunkt for påstand 1.

4.3.5 Hvorfor måle?

Det er ikke nytt at stat eller kommune undersøker sine innbyggere for å skaffe seg informasjon som grunnlag for samfunnsstyringen, heller ikke representative brukerundersøkelser. ”Det nye med brukertilfredshetsundersøkelser er at det offentlige undersøker innbyggernes meninger. Tidligere undersøkelser har vært avgrenset til innbyggernes atferd” (Rolland 2005b: 4). Vi har tidligere sett at offentlig tjenesteproduksjon på mange områder må tilpasse seg brukerne, som kan gjøres gjennom ulike typer brukerundersøkelser.

Mens atferd kan måles med mindre direkte involvering av enkeltpersoner og fremstår som nøytrale og objektive vil ikke det samme være tilfelle der hvor brukernes meninger undersøkes. De vil verken være objektive eller nøytrale, og er derfor godt egnet til bruk for eksempel som grunnlag for tilpasning av tjenester. Vi har tidligere påpekt at brukertilfredshet måles subjektivt, og det som skaper tilfredshet for en bruker ikke nødvendigvis trenger å skape tilfredshet for en annen bruker. ”Den beste måten å øke brukertilfredsheten på er derfor å individualisere tjenestene til den enkelte brukers ønsker og behov. Det verste man kan gjøre er å behandle alle likt” (Andreassen og Lunde 2001:

245). For å få brukere må tilbudet i større grad enn tidligere tilpasses den enkeltes behov, og det kan gjøres gjennom brukertilfredshetsundersøkelser.

Litt forenklet kan det i flg. Rolland 2005b: 14) sies at formålet med tilfredshetsundersøkelser er å sikre seg

- Brukernes lojalitet når det offentlige har konkurranse
- Brukernes tillit når det offentlige har monopol, og
- Brukernes lojalitet når det er kvaliteten på servicetilbudet som måles
- Borgernes tillit når det er kvaliteten på den offentlige styringen som måles

Det vil kunne hevdes at brukerne av offentlige tjenester kan påvirke gjennom å være velger ved politiske valg til stat, fylke og kommune. Der er imidlertid kun en delvis sannhet fordi velgere kun omfatter en del av brukerne i offentlig sektor, i praksis kun de som har stemmerett, det vil si de som har nådd stemmerettsalder. Videre er det valg kun hvert fjerde år for kommune, fylke og stat og det vil være lang tid mellom hver gang en bruker kan uttale seg. Samtidig vil det være et svært overordnet nivå brukerne kan uttale seg på i form av kommune-, fylkes og stortingsvalg. Brukertilfredshetsundersøkelser vil derfor være et godt supplement for brukerne. Videre er valg forpliktende for politikerne, mens brukertilfredshetsundersøkelser kun er rådgivende.

4.3.6 Hvordan måle?

Vi har sett det er behov for brukerundersøkelser for å undersøke brukernes behov og ønsker til de tjenester som offentlig sektor produserer. Spørsmålet er hvordan brukerundersøkelser best kan gjennomføres. Denne type har bred utbredelse i privat sektor hvor det gjennomføres en rekke ulike typer undersøkelser hvor kundene spørres. "Det som i politikk og forvaltning kalles brukerundersøkelser og brukertilfredshetsundersøkelser, kalles i næringslivet for markedsundersøkelser og kundertilfredshetsundersøkelser" (Rolland 2009b: 3) Brukerundersøkelser kan deles inn i to typer; atferdsundersøkelser og holdningsundersøkelser

4.3.6.1 Atferdsundersøkelser

I atferdsundersøkelser er det brukernes atferd i forhold til kommunen som er i fokus. Dette kan være ulike former for kartlegging hvor det er brukernes atferd offentlig sektor er interessert i. Det kan være for eksempel i forbindelse med utbygging av veier, flyplasser, skoler, sykehus osv. Behovet for data, eller opplysninger når det gjennomføres en atferdsundersøkelse vil typisk være om brukernes økonomi, helsetilstand, vaner på ulike

områder, boligforhold, sosiale forhold osv. Dette kan gjøres både i form av spørreundersøkelser, men også i form av uthenting av data av ulike registre og databaser som det er tilgang til i offentlig sektor. Ulempen med atferdsundersøkelser er at det ofte er det kun beskriver de faktiske forhold, og ikke hensynstar brukernes forventninger.

4.3.6.2 Holdningsundersøkelser

I holdningsundersøkelser er brukernes holdninger og meninger til offentlig sektor som er i fokus. I følge Rolland (2005b) er det nye med brukertilfredshetsundersøkelser er at det offentlig undersøker innbyggernes meninger. Vi vil på bakgrunn av dette si at brukertilfredshetsundersøkelser er en form for holdningsundersøkelser. Tidligere undersøkelser har vært avgrenset til innbyggernes atferd. I holdningsundersøkelser spørres brukerne om sine holdninger og meninger og undersøkelsene vil preges av brukerens personlige meninger, opplevelser og standpunkt. Ved å ta i bruk brukertilfredshetsundersøkelser som styringsverktøy åpner derfor det offentlige en ny politisk kommunikasjonskanal i samfunnet (Rolland 2005b). Ved å bruke holdningsundersøkelser som er basert på brukernes holdninger og meninger vil man nettopp få politisk holdninger og meninger som verken er nøytrale eller objektive. Det gjør at brukerne får anledning til å si sin mening om ulike forhold utenom politiske valg, og at politikerne har mulighet til å tilpasse eller justere kursen i forhold til det brukerne mener og forventer. Spørsmålet omkring holdningsundersøkelser og deres innflytelse er imidlertid i hvor stor grad de kan og skal påvirke politiske prosesser utenom de politiske valg. En overdreven politisk interesse for brukertilfredshet vil kunne påvirke politikere til å fatte populistiske vedtak som på kort sikt vil gi politisk gevinst.

5. Brukerperspektivet er i stor grad begrenset til brukertilfredshetsmålinger!

5.1 Påstandens relevans

Relevansen til vår påstand hviler på to ulike teoretiske rammeverk. Den ene, som med et normativt utgangspunkt, sier noe om hva brukerperspektivet er ment å være og ment å ivareta. Den andre tar utgangspunkt i det vi i teorikapittelet omtalte som brukerroretning av offentlig sektor, som har vært et framtrødende tema det siste tiåret. Felles for begge er i denne sammenhengen at de legger føringer for hva brukerperspektivet bør ivareta. I den grad den er riktig kan det hevdes at brukerperspektivet, slik det arter seg i praksis i våre tre case, ikke i tilstrekkelig grad fanger opp kritiske suksessfaktorer for drift.

Påstanden vår er bygget opp i to trinn. For det første søkte vi å avklare hvorvidt brukerperspektivet er begrenset til brukerundersøkelser, m.a.o. til data samlet inn fra brukerne. Dernest hvorvidt brukerundersøkelser er begrenset til å måle brukertilfredshet.

I innledningen på avhandlingen definerte vi noen sentrale begreper. Det kan være greit å repetere før vi går i gang med drøftingen og gjennomgangen av våre funn. Vi har som sagt i vår oppgave lagt til grunn at begrepet brukerdata omhandler alle data fra og om brukerne av offentlige tjenester mens begrepet brukerundersøkelse er begrenset til data innhentet direkte fra brukere. Metodisk kan dette være både spørreundersøkelser, intervjuer, brukerpanel, o.a. Brukerundersøkelser er i vår avhandling dermed å betrakte som en kategori brukerdata.

Hva er brukerperspektivet ment å være?

I Balanced scorecard, og i bakgrunnsdokumentene for innføring av balansert målstyring i våre tre organisasjoner, er brukerperspektivet kjennetegnet ved innsamling og systematisering, bruk og rapportering av kritiske suksessfaktorer for styring knyttet til brukerne av tjenestene. Hva som legges i dette kan nok variere men i Kaplan og Norton (2001) trekkes bl.a. kundetilfredshet, markedsandeler, klager og kundeprofitabilitet fram som vesentlig. For offentlig sektor, som i stor grad har brukere og klienter og ikke kunder, kan imidlertid andre kriterier være vesentlige.

Et vesentlig trekk ved mye av dataene knyttet til brukerperspektivet i offentlig sektor er at de er innhentet for å si noe om kvaliteten på de tjenestene som ytes. En hovedutfordring her, i mangel av prissignaler fra et marked, har vært å "tallfeste" kvalitet og effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon. Vanskelighetene er bl.a. knyttet til at i tjenesteproduksjon skjer produksjon og konsum samtidig, og at offentlig sektor skal ivareta flere hensyn enn fornøydde brukere (Sørensen 2007, Johnsen 2005). I tillegg kommer motstridende syn på hva god

kvalitet er som en konsekvens av profesjonshegemonier i ulike sektorer. Mange av indikatorene begrunnes derfor ved at de kan si noe om kvaliteten ved tjenestene gjennom det indirekte målet; brukernes oppfatninger. Typiske eksempler er brukertilfredshet og trivselsundersøkelser.

Brukerretting

Brukerretting er spesielt relevant for brukerperspektivet av to grunner. For det første springer det ut av samme ideologiske tradisjon som balansert målstyring og kan følgelig legge føringer for hvordan offentlige organisasjoner tilpasser og forstår perspektivet i praksis. For det andre tar det opp i seg "kunde tankegangen" fra privat sektor og forsøker å "oversette" dette til offentlig sektor. Vesentlige stikkord her er effektivitet og kvalitet.

Hva brukerne angår vil både deres atferd ovenfor de offentlige tjenesteyterne og deres holdninger til de offentlige tjenesteyterne være av interesse. Dette kan offentlige virksomheter forsøke å fange opp gjennom ulike brukerundersøkelser. I forhold til å fange opp betydningen av atferd kan tenkes ulike varianter av "markedsundersøkelser" med sikte på å kartlegge for eksempel behovet for ulike tjenester, treffsikkerheten til tjenestene, bruksfrekvenser og interessen for offentlige tilbud. I forhold til holdninger vil brukertilfredshetsundersøkelser være en typisk tilnærming. Faktisk mener enkelte at brukertilfredshetsundersøkelser er blitt så dominerende i forhold til holdningsundersøkelser at "brukerundersøkelser og tilfredshetsundersøkelser er blitt tilnærmet synonyme begreper" (Rolland 2009:11). Dette er også vårt utgangspunkt for påstand 1.

Presentasjon av dataene

I datapresentasjonen har vi valgt å gruppere svarene i tre bolker. Den første bolken omhandler faktisk forekomst av brukerundersøkelser. Med utgangspunkt i påstanden vår var derfor det første spørsmålet vi stilte respondentene om det faktisk gjennomføres brukerundersøkelser i virksomheten (14) eller forretningsområde (15). De som svarte nei på dette ble det spurt om å oppgi grunner til dette (16 og 17), mens de som svarte ja ble spurt om hvor mange ulike typer brukerundersøkelser som gjennomføres i løpet av et år (18 og 19). Til slutt i dette temaet har vi spurt om hvor viktig de mener brukertilfredshet faktisk er for virksomhetene (33 og 34).

Den andre bolken omhandler om brukerundersøkelser er begrenset til brukertilfredshet. For å kunne svare på dette spurte vi respondentene hva brukerne faktisk spørres om (24 og 25). Vi sammenholdt deretter dette med en gjennomgang av styringskortene i virksomhetene i to av våre case for å klarlegge hvilke elementer som måles eller innhentes i perspektivet slik det er beskrevet i styringsdokumenter for disse virksomhetene.

Til slutt har vi, i den siste bolken, ønsket å avklare om styringsdata knyttet til brukerne er begrenset til det som framkommer i styringskortene. Siktemålet her var å se hvorvidt brukerperspektivet, som beskrevet normativt, er ivaretatt selv om dette ikke skulle være tilfelle i styringskortsammenheng. Vi spurte derfor respondentene om hvilke typer brukerdata som systematisk innhentes (29 og 30). For å sjekke for eventuelle andre kilder spurte vi også om det er lagt til rette for andre kanaler slik at brukerne kan tilkjenne sine meninger og ønsker (31) og om hvilke andre kanaler brukerne i så fall bruker (32).

Resultater fra spørreundersøkelsen.

1. Faktisk forekomst av brukerundersøkelser.

I forhold til den faktiske forekomsten av brukerundersøkelser viste svarene at den altoverskyggende delen gjennomfører brukerundersøkelser. Etter å ha sjekket svarene ved krysstabulering for tjeneste- / forretningsområde viste det seg at ingen områder peker seg ut i forhold til ikke å ha brukerundersøkelser.

14. Gjennomføres det brukerundersøkelser i din virksomhet/resultatenhet?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	92,3 %	131
2 Nei	7,7 %	11
Total		142

15. Gjennomføres det brukerundersøkelser i ditt forretningsområde?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	93,3 %	28
2 Nei	6,7 %	2
Total		30

De som svarte nei på dette spørsmålet ble bedt om å angi hva som var de viktigste grunnene slik at eventuelle vesentlige årsaker, i drøftingssammenheng, kunne bli fanget opp. Slik svarene viser var hovedårsaken at det ikke var utarbeidet noen undersøkelse.

16. Hvorfor ikke?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Mangler ressurser	9,1 %	1
2 Ikke aktuelt	9,1 %	1
3 Ikke nødvendig	0,0 %	0
4 Ikke utarbeidet	45,5 %	5
5 Annet, spesifiser her	27,3 %	3
-1 Vet ikke	9,1 %	1
Total		11

- Ikke prioritert, Gjøres av bestiller, Det er etter kontrakt bestiller sitt ansvar

17. Hvorfor ikke?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Mangler ressurser	0,0 %	0
2 Ikke aktuelt	50,0 %	1
3 Ikke nødvendig	0,0 %	0
4 Ikke utarbeidet	50,0 %	1
5 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
-1 Vet ikke	0,0 %	0
Total		2

I forhold til antallet ulike typer brukerundersøkelser viser svarene at over halvparten av virksomhetene i kommunal sektor rapporterer at det gjennomføres 3 eller flere ulike typer brukerundersøkelser i løpet av året. Når dette krysstabuleres for tjenestemråde viser det seg at det er spesielt i skolesektoren det gjennomføres mange ulike brukerundersøkelser. Dette er ikke overraskende med tanke på de siste års fokus på prestasjoner i undervisningssektoren, jfr. PISA-undersøkelser m.v., samt et økende krav om foreldremedvirkning i skolene (driftsstyrer, FAU m.v.).

18. Hvor mange ulike typer brukerundersøkelser kjenner du til i din virksomhet/resultatenhet?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1-2	51,9 %	68
2 3-5	41,2 %	54
3 6-10	6,1 %	8
4 11+	0,8 %	1
Total		131

For Forsvarsbyggs del er bildet noe annerledes ved at hovedtyngden ligger på 1 til 2 brukerundersøkelser per år. Disse er utformet av ekstern aktør og kjøres som såkalte "kundeundersøkelser" en gang i året for de fleste forretningsområdene.

19. Hvor mange ulike typer brukerundersøkelser kjenner du til i ditt forretningsområde?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1-2	85,7 %	24
2 3-5	10,7 %	3
3 6-10	3,6 %	1
4 11+	0,0 %	0
Total		28

Respondentene i kommunene ble også spurt om hvem som produserer brukerundersøkelsene. Bakteppet for dette spørsmålet var funn presentert i SSB Notat 2009/25 "Brukerperspektivet i forvaltningsrevisjonen", bestilt av KR D som en gjennomgang av brukerundersøkelser i kommunene. I denne ble det hevdet at to av de typiske trekkene ved kommunale brukerundersøkelser er at:

(1) at *selvgjort er velgjort*. Det ble registrert mye egeninnsats i utvikling og utforming av brukerundersøkelsene. Dette ble hovedsakelig oppfattet som et gode, da det sikret lokal forankring, ansattes medbestemmelse og brukerdeltakelse i utviklingen. Tradisjonelle vitenskapelige kvalitetskriterier kunne forsvinne i iveren etter konkrete og praktiske løsninger.

(6) *Skepsis til akademiske krav til undersøkelsesmetoder og statistiske teknikker*. Mange hadde et relativt avslappet forhold til undersøkelsenes metode, og var mer opptatt av lokal tilpasning. Det var også en viss motstand mot "import" av konsulentfirmaers løsninger.

Svarene fra respondentene viste følgende:

20. Hvem lager brukerundersøkelsen(-e)?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Overordnet avdeling	54,3 %	70
2 Ekstern aktør	46,5 %	60
3 Virksomheten/resultatenheten selv	41,9 %	54
Total		129

Resultatene viser at egenproduserte brukerundersøkelser er relativt vanlig, men på langt nær dominerende.

Hva så med viktigheten av brukertilfredshet? Av tabell 33 og 34 fremgår hvor viktig brukertilfredshet er for virksomhetene. Tabellene viser som forventet at respondentene i både kommunene og Forsvarsbygg mener brukertilfredsheten er særdeles viktig.

I og med at scorene er såpass unisont høye viste krysstabulering som forventet kun mindre, ikke statistisk signifikante variasjoner når dette ble sjekket mot tjenesteområder/forretningsområder og for kunde/bruker/klient inndelingen på spørsmål 13.

33. Hvor viktig mener du tilfredsheten til dine brukere er for virksomheten/resultatenhet?

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uviktig og 6 er svært viktig

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,7 %	1
3 3	0,0 %	0
4 4	7,0 %	10
5 5	42,3 %	60
6 6	50,0 %	71
Total		142

34. Hvor viktig mener du tilfredsheten til dine brukere er for forretningsområdet?

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uviktig og 6 er svært viktig

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	0,0 %	0
4 4	16,7 %	5
5 5	50,0 %	15
6 6	33,3 %	10
Total		30

Hva den samlede fremstillingen (spørsmål 33) ikke viser er at det for kommunenes del er slik at Stavanger scorer noe høyere på verdi 6 (54,4% mot 44,4%), mens Sandnes scorer noe høyere på verdi 5 (49,2% mot 36,7%). Hovedinntrykket endres imidlertid ikke av dette.

Vi kan altså konkludere med at det gjennomføres brukerundersøkelser jevnlig for virksomhetene, og at brukertilfredshet er særdeles viktig. Hva så med innholdet i disse brukerundersøkelsene?

1. Er brukerundersøkelser begrenset til brukertilfredshetsmålinger?

Et viktig poeng i forhold til en eventuell begrensning i brukerperspektivet er knyttet til at kunnskapsgrunnlaget for styring kan bli for snevert. Allerede i 1998 problematiserte TBU⁵ dette da de hevdet at brukerundersøkelser kan stå i fare for å legge for stor vekt på "serviceaspektet" ved tjenestene. Med legetjenester som eksempel argumenterte de for at det kan være vanskelig for pasientene å vurdere utbyttet av selve behandlingen, og at vurderingen følgelig vil måtte basere seg på elementer som ventetid, personalets imøtekommenhet, kommunikasjon med legen, osv. Dette kan medføre at mindre vesentlige elementer blir overfokuserert på bekostning av det vesentligste ved tjenesten, selve legebehandlingen" (TBU 1998)⁶.

For å avklare i hvilken grad dette kan sies å være riktig har vi spurt respondentene hva brukerne faktisk spørres om. Dette ga følgende svar for henholdsvis kommunene (24) og Forsvarsbygg (25):

24. Hva spørres brukerne om i brukerundersøkelsen(-e)?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Kvalitet på tjenestene	97,7 %	128
2 Omfang på tjenestene	42,7 %	56
3 Endringsønsker	48,1 %	63
4 Tilfredshet med tjenestene	96,9 %	127
5 Annet, spesifiser her	8,4 %	11
Total		131

- Pedagogisk innhold og aktiviteter, Trivsel, medbestemmelse, Informasjon og brukerinvolvering, Pris, Behov, ris/ros, opplevelse av å bli hørt, m.m., Medbestemmelse, Brukerens behov, Adferd og mobbe undersøkelse, Arbeidsmiljø, Pårørendes oppfatning av tjenesten

25. Hva spørres brukerne om i brukerundersøkelsen (-e)?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Kvalitet på tjenestene	96,4 %	27
2 Omfang på tjenestene	46,4 %	13
3 Endringsønsker	57,1 %	16
4 Tilfredshet med tjenestene	96,4 %	27
5 Annet, spesifiser her	14,3 %	4
Total		28

- Kostnad med mer, Viktighet ift tilbud, Inntrykk av PL. Inntrykk av megler, kvalitet i salgsoppgave og materiale, Eiendommens potensial, En rekke andre spørsmål som omhandler alt fra kompetanse, service, oppleves leveransen som verdiskapende for kunden, Hvordan vi er i forhold til konkurrenter, leveringspresisjon, oppfølging, pris m.m.

Av tabellene kan vi lese at kvalitet på tjenestene og tilfredshet med tjenestene er de to dominerende temaene, men at det også spørres om en rekke andre momenter. Et

⁵ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/1998/rundskriv-h-0998.html?id=108226>

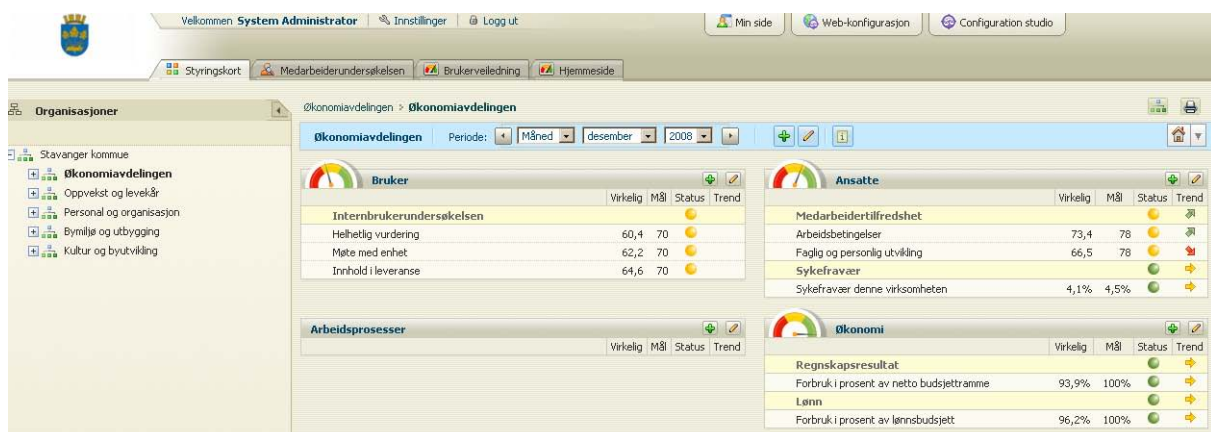
nærliggende spørsmål er derfor om dette i så fall kan tolkes som at brukertilfredshet ikke er så dominerende som antatt i forhold til brukerundersøkelser?

Det kan det sannsynligvis ikke fordi de fleste brukerundersøkelser som måler tilfredshet, måler dette i flere dimensjoner. Typisk spørres også om kvalitet, omfang på tjenestene, pris, leveransepunktlighet osv. da dette også er viktig for brukernes tilfredshet med tjenestene.

Styringskortene i Stavanger

Av de 149 virksomhetene i Stavanger kommune hadde 13 virksomheter per 2010 ikke utviklet brukerperspektivet i forhold til verken mål, indikator eller metode. Videre manglet 4 virksomheter en eller flere av disse områdene. For de resterende 132 virksomhetene var "Høy brukertilfredshet" det dominerende målet (110 virksomheter), og brukerundersøkelser den dominerende metoden (111 virksomheter). Videre er "Helhetlig vurdering" angitt som den mest vanlige indikatoren.

Tabell 4: BASIS styringskort



Mange virksomheter har også enkelte andre indikatorer inkludert, som brukermedvirkning (eksempelvis barnehagene, helse- og sosialkontorene og sykehjemmene), men da er disse knyttet til brukerundersøkelsene eller manuelt registrert.

Den virksomhetstypen som skiller seg noe ut fra dette bildet er skolene. De har også de foran nevnte mål, indikatorer og metode, men har i tillegg en rekke indikatorer knyttet til elevers ferdigheter og karakterer og en målsetting om "gode og grunnleggende ferdigheter og gode prestasjoner". De er dermed nærmere idealet om sammenlignbarhet med andre enn seg selv over tid. Samtidig kan det synes noe merkelig å plassere det som vel må oppfattes som et produkt, m.a.o. en produksjonsindikator, inn under brukerperspektivet. Et annet moment er hvorvidt det lar seg gjøre å styre på basis av slike resultater. Hva sier et karaktersnitt om hvilke grep som kan eller bør tas når elevenes resultater ikke bare er avhengig av kunnskapen som lærerne har bidratt med, men også er avhengig av ressurser, holdninger, ferdigheter og rollemønstre? Et hovedpoeng ved målstyring er nettopp at en har

klare mål, gode indikatorer, hyppig (nok) rapportering og læring som konsekvens av differansen mellom mål og resultat. (Røvik 1998:53)

Styringskortene i Forsvarsbygg

Forsvarsbygg som virksomhet har et overordnet styringskort hvor alle de fire styringsperspektivene er representert. I tillegg kommer et målkart hvor alle målene er lagt inn i et kart som er inndelt i de fire styringsdimensjonene, med ett eller flere mål pr styringsdimensjon. Målene kan ha ett eller flere styringsparametere og tiltak for å nå definerte mål som det gjennomføres målinger på. Totalt har Forsvarsbygg på virksomhetsnivå 26 styringsparametere og 12 tiltak.

Figur 5: Målkart for Forsvarsbygg

Mål for Forsvarsbygg i 2011

Tjenesteytelser (leveranser)	<p>L1: Verdibevarende og miljøriktig ivaretagelse av forsvarssektorens EBA</p> <p>L3: Sikre posisjon og omdømme</p> <p>L2: Være en kundetilpasset tjenesteyter</p>
Økonomi	<p>Ø1: God økonomistyring</p>
Interne prosesser	<p>I1: Forbedret evne til forsvarlig forvaltning</p> <p>I2: Mer effektive verdiskapningsprosesser</p>
Mennesker, læring og utvikling	<p>M1: Være en attraktiv arbeidsplass med tilgang til kompetanse tilpasset Forsvarsbyggs behov</p>

Alle de seks forretningsområdene har styringskort som også inkluderer alle fire styringsperspektivene. Alle forretningsområder har styringsparametere til de fire styringsdimensjonene, men det er ulikt antall i de forskjellige forretningsområdene. Enkelte bruker kun styringsparametere som forretningsområdet måles på, mens andre forretningsområder har videreutviklet sin styringsmodell for å styre på avdelingsnivå. Imidlertid er det i alle forretningsområder vekt på styringsparametere for "Tjenesteytelse" (kundeforspektivet) og "Interne prosesser".

Betyr det at vi med noen tyngde kan hevde at brukerperspektivet i virksomhetene i så fall er begrenset til brukerundersøkelser? I forhold til brukerperspektivet slik det framkommer i styringskortene er svaret ganske entydig ja. Hva så med brukerperspektivet vurdert med utgangspunkt i et overordnet normativt nivå? Søker virksomhetene et mer balansert datatilfang ved å innhente mer styringsrelevante data enn styringskortet tilsier?

2. Er brukerdata begrenset til det som framkommer i styringskortene

Da vi spurte respondentene om hvilke typer brukerdata som innhentes framkom følgende:

29. Hvilke typer brukerdata innhentes systematisk i din virksomhet/resultatenhet?

Her kan du krysse av for flere kategorier.

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Spørreundersøkelser	85,8 %	121
2 Ekstern statistikk	29,1 %	41
3 Brukerpanel	5,0 %	7
4 Intervjuer	14,9 %	21
5 Møter med brukere	76,6 %	108
6 Ingen	1,4 %	2
7 Annet, spesifiser her	6,4 %	9
Total		141

Spørreundersøkelsen tillot flere avkryssinger på dette spørsmålet og av tabellen kan vi se at spesielt møter med brukerne er en vanlig kanal for innhenting av brukerdata. Av tilbakemeldingene i kommentarfelt framgår det at i dette ligger både møter mellom sosialkontor og brukere, mellom skoler og foreldre samt en rekke andre kategorier.

30. Hvilke typer brukerdata innhentes systematisk i ditt forretningsområde?

Her kan du krysse av for flere kategorier.

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Spørreundersøkelser	93,3 %	28
2 Ekstern statistikk	16,7 %	5
3 Brukerpanel	6,7 %	2
4 Intervjuer	30,0 %	9
5 Møter med brukere	73,3 %	22
6 Ingen	0,0 %	0
7 Annet, spesifiser her	3,3 %	1
Total		30

For Forsvarsbyggs del er bildet svært likt. Også her er møter med brukerne den mest vanlige kanalen ved siden av spørreundersøkelser for innhenting av brukerdata. Samtidig scorer intervjuer relativt høyt med 30%. Dette er i stor grad knyttet til møter med kunder i forbindelse med utbygginger av ulikt slag.

Det disse svarene viser at datatilfanget om brukerne er betraktelig mer omfattende enn bare spørreundersøkelser. Hva så med andre kanaler enn de som ble fanget opp i spørsmålene 29 og 30?

31. Har dere andre kanaler for brukernes meninger og ønsker?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	75,4 %	132
2 Nei	24,6 %	43
Total		175

At så vidt mange som 75% svarte at de har andre kanaler samsvarer godt med at brukertilfredshet er oppgitt å være så vidt viktig som det som framkom i spørsmålene 33 og 34.

Hvilke andre kanaler er det så virksomhetene har etablert?

32. Hvilke andre kanaler benyttes av brukerne?

Her kan du krysse av for flere kategorier.

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Direkte kontakt	93,9 %	123
2 Brukerpanel	6,9 %	9
3 Politikere	31,3 %	41
4 Media	29,0 %	38
5 3. part	15,3 %	20
6 Annet, spesifiser her	29,0 %	38
Total		131

Av svarene kan vi lese at brukerkontaktflaten for virksomhetene i de tre organisasjonene er omfattende, og at tilfanget av brukerdata derfor kan være stort.

Hva så med fordelingen av kanaler i organisasjonene? En krysstabulering for tjeneste- forretningsområde viser følgende fordeling:

Forsvarsbygg

Har dere andre kanaler?

	Ja	Nei
Fellestjenester	3	1
Futura	1	3
Konsernstab	2	1
Nasjonale Festningsverk	5	2
Skifte Eiendom	1	1
Utleie	5	1
Utvikling	3	3

Stavanger

Har dere andre kanaler?

	Ja	Nei
Annet	1	2
Barnehage	22	4
Bymiljø og utbygging/Kultur og byutvikling	3	1
Helse / Omsorg	11	5
Kommunalt foretak	2	0
Skole	19	5
Sosiale tjenester	1	0
Øvrige Oppvekst og levekår	1	2

Sandnes

Har dere andre kanaler?

	Ja	Nei
Annet	5	1
Barnehage	14	0
Helse og omsorg	7	4
Kultur og byutvikling/ Bydrift	7	2
Skole	13	5
Sosiale tjenester	2	0
Øvrig oppvekst/levetår	3	0

Det er m.a.o. ingen tjeneste- eller forretningsområder som peker seg ut ved ikke å ha andre etablerte kanaler. Med utgangspunkt i beskrivelsen av de alternative kanalene i

kommentarene til spørsmålet synes det nærliggende å anta at det faktisk at enkeltvirksomheter innenfor de ulike tjeneste- eller forretningsområdene svarer ulikt mest sannsynlig beror på at de tolker spørsmålet ulikt mer enn at det faktisk er noen virksomheter som ikke har slike kanaler.

Konklusjonen på spørsmålet om brukerdata er begrenset til det som framkommer i styringskortene må dermed bli nei.

5.2 Drøfting

Har vi så data som tilsier at vår påstand; Brukerperspektivet = Brukerundersøkelser = Brukertilfredshetsundersøkelser, holder? Gjennomgangen av dataene har for det første vist at brukertilfredshet oppfattes å være viktig for virksomhetene. Dernest at det gjennomføres en rekke brukerundersøkelser og at innholdet; hva brukerne spørres om i disse brukerundersøkelsene, er variert. Samtidig har vi sett at i styringskortene er brukertilfredshet den dominerende indikatoren og brukerundersøkelser den dominerende metoden. Det kan dermed se ut til at en moderert utgave av påstanden; brukerperspektivet er i stor grad begrenset til brukertilfredshetsmålinger, stemmer.

Imidlertid har vi også hatt fokus på å klarlegge omfanget av brukerdata generelt som innhentes av virksomhetene. Med dette som utgangspunkt fant vi for det første at spørreundersøkelser langt fra er den eneste kilden til brukerdata, selv om den er den mest vanlige. Videre fant vi at de fleste virksomhetene har etablert eller forholder seg til en rekke andre kanaler som også gir brukerdata. Det kan dermed se ut til at virksomhetene innhenter de dataene de trenger og at brukerperspektivet, forstått som en pilar i styringen av virksomhetene og ikke bare som en del av det formelle målstyringssystemet, er ivaretatt. Et nærliggende spørsmål blir da om et slikt virkelighetsbilde er tilstrekkelig som grunnlag for styring?

På den ene siden kan svaret være ja. Offentlig sektor preges av stabile omgivelser og de er i liten grad utsatt for konkurranse. Oppdraget er å skape bedre velferd for befolkningen uavhengig av den enkeltes betalingsevne og tjenestene opererer derfor til en viss grad i monopolsituasjoner. De tjenestene som leveres er også av en slik art at det er et konstant tilsig av nye brukere, eksempelvis elever, pasienter, eldre pleietrengende, osv. etter som tidligere brukere forsvinner

Økonomiske er også rammene relativt forutsigbare. Budsjetter endres sjelden drastisk og bevilgninger kan økes hvis eierne (politikere) anser det nødvendig. Arbeidsoppgaver er i stor grad definert ved lover og regelverk både i forhold til utforming, nivå og prosess.

Alt i alt kan det derved hevdes at behovet for brukerdata er mindre enn det en kunne forutsatt ville vært tilfelle hvis det offentlige hadde måttet fungere som private bedrifter under markedsvilkår og vært avhengig av høy brukertilfredshet.

Et annet moment som også tilsier at det kan være tilstrekkelig er at vi fra våre data ser at virksomhetene innhenter brukerdata fra en rekke kilder. Det kan dermed se ut til at nødvendige data innhentes uansett om de ligger inne i styringskortene. Om virkeligheten dermed er at styringsverktøyet ikke fanger opp alle de viktige parameterne kan det se ut til at virksomhetene ut fra en vurdering av egen nytte gjøre dette.

For styring som sådan kan dermed både et begrenset innhold i styringsverktøyet, kompensert for ved ekstensiv innhenting av data som ikke er koplet på styringsverktøyet og lav innhentingsfrekvens (årlige spørreundersøkelser), kompensert for ved stabile omgivelser i forhold til behov og brukersammensetting være godt nok grunnlag for styring i forhold til brukerne.

På den andre siden kan svaret være nei. Vi vil framholde to momenter vi mener er vesentlige i så måte.

Det første momentet knytter seg til at det er umulig å styre på dataene da de ikke gir gode nok kursjusteringssignaler. Dette dreier seg både om omfanget av data, frekvensen på innhenting og innholdet i disse dataene.

I relasjon til omfanget kan det anføres at det å kun styre etter brukertilfredshet, med de mulige begrensninger som ligger i skjeve utvalg, taktiske svar fra brukerne, mangelfull kunnskap om kvalitet og sjeldent gjennomførte brukerundersøkelser gjør at faren for feiltrinn, i betydningen prioriteringer fattet på mangelfullt grunnlag, er overhengende. Med dette som utgangspunkt kan vi, som Karl Robertsen (2004) spørre om vi; ”med de begrensninger som rene brukerundersøkelser har når det gjelder å gi styringsrelevant informasjon til offentlige tjenesteprodusenter, (...) i det hele tatt trenger brukerundersøkelser.” Robertsen (2004:159)

Frekvensen på brukerundersøkelsene kan også være vesentlig i forhold til styring. Hvis brukertilfredshet knyttet til ulike tjenester skal kunne nyttes til styring, må effekten av eventuelle tiltak som iverksettes for å forbedre ulike sider av tilbudet kunne evalueres innen rimelig tid.

I 2003 gjennomførte Rogaland Revisjon en revisjon av implementeringen av BASIS i Stavanger. I forhold til brukerundersøkelser og brukerperspektivet skrev de følgende:

For å måle brukertilfredshet har Stavanger kommune tatt i bruk spørreundersøkelser rettet mot brukerne. Dette gjelder så vel eksterne brukere som interne brukere. Disse

gjøres med ca. et års mellomrom. Vi stiller spørsmål med om frekvensen på disse bør økes?

Hyppigere målinger kan binde opp og ansvarliggjøre virksomhetene. Måleresultatene blir "ferskere" og dermed mer aktuelle. Det vil også gjøre det lettere å se virkningen av de tiltak virksomhetsledelsen iverksetter. Samtidig er det for enkelte virksomhetstyper årlige endringer i populasjon som gjør at to års målinger kan inneholde variasjoner som henger sammen med populasjon og ikke virkning av tiltak. (2003:18)

En av deres anbefalinger var altså å øke datainntaket i brukerperspektivet, enten gjennom høyere frekvens på brukerundersøkelsene, eller ved å ta inn flere indikatorer.

I relasjon til innholdet vil hva som ligger i brukerundersøkelser være avgjørende. Dette henger også sammen med kvaliteten på dataene og undersøkelsen som sådan. I Rolland (2005c) ble det påpekt, i forbindelse med en gjennomgang av brukerundersøkelser i en rekke kommuner, at ett trekk ved brukerundersøkelser var at det så ut til at "selvgjort er velgjort". Begrunnelsen for dette var ofte knyttet til argumenter som; viktigheten av eierskap til data med involvering fra ansatte og andre. Dette ga som konsekvens at undersøkelsene dermed i liten grad var vitenskapelig holdbare, sammenlignbare eller hadde særlig stor nytteverdi i forhold til brukerperspektivet.

Det andre momentet omhandler i hvilken grad en kan stole på brukertilbakemeldingene i offentlig sektor. I Robertsen (2004) skilles det mellom konsumentvurderbare og ekspertvurderbare egenskaper ved velferdstjenester og han problematiserer brukertilfredshet som et mål på kvalitet på offentlige tjenester. Med utgangspunkt i flere regjeringers fokus på økt brukerreting av tjenester i offentlig sektor og brukertilfredshet som målestokk argumenterte han for at en rekke tjenester ikke på noen god måte kunne vurderes av brukerne og at i avveiningen mellom brukerdefinert kvalitet og ekspertvurdert kvalitet burde ekspertenes vurdering foretrekkes for disse tjenestene. Han hevdet at verken sammenhengen mellom ressursbruk og brukertilfredshet eller om grad av tilfredshet skyldes gode tjenester eller ulike forventninger hos brukerne, kan besvares med brukerundersøkelser.

Et typisk eksempel er sykehustjenester. En pasient kan observere ulike aspekt ved den behandlingen vedkommende får, men kan ikke avgjøre om den observerte behandlingen er bra eller ikke. Personer med faglig innsikt kan imidlertid vurdere de medisinske tjenestene. Ettersom denne typen kvalitetsvurderinger må komme fra personer med spesiell kompetanse, kaller vi karakteristika som konsumenten ikke kan vurdere selv, for «ekspertvurderbare karakteristika Robertsen (2004:156).

Med dette som utgangspunkt konkluderer Robertsen at brukerundersøkelser er nødvendige kun i den utstrekning de konsumentvurderbare karakteristikaene anses som viktige. Store deler av offentlig tjenesteproduksjon har imidlertid ikke så mange konsumentvurderbare

karakteristika og selv når aspekter ved tjenestene har egenskaper som er konsumentvurderbare, vil gjerne deres ekspertvurderbare karakteristika være viktigere. I Robertsen (2004) nevnes sykehusmat som et eksempel i det at pasienten kan uttale seg om smaken, men det må ekspertise til for å avgjøre om maten er tilstrekkelig næringsrik, og dette er viktigst.

I tillegg til at brukerne på enkelte områder har manglende spesialist kompetanse kan de mistenkes for å legge taktiske vurderinger knyttet til egen nytte til grunn for sine svar. For Robertsen (2004) er dette et viktig ankepunkt. Brukerne kan oppfatte brukerundersøkelser som politiske dokumenter og resultatene som en kanal som kan påvirkes snarere enn som et verktøy til tjenesteforbedring vurdert av eksperter. Svarene de da avgir vil snarere være et uttrykk for hvordan de ønsker å ha det enn hvordan det de opplever at det faktisk er.

Konklusjonen til Robertsen (2004) er at de offentlige tjenestene ofte vil være av en slik karakter at det blir alt for snevert å bare basere kvalitetsvurderinger på brukernes oppfatninger. Dette kan føre til både feilmålinger og at man går glipp av andre viktige kvalitetsaspekt.

Et slikt utgangspunkt åpner imidlertid opp for en typisk agent-prinsipal relasjon hvor informasjonen om hva som er et godt kvalitativt tilbud er asymmetrisk fordelt. Agenten (eksperten) besitter informasjon om kvaliteten på det tilbudet som gis som verken prinsipalen eller brukerne kan etterprøve.

I motsetning til dette argumenterte Rolland (2006) at det å mistro brukernes evne og vilje til å tilføre de offentlige velferdsprodusentene relevant styringsinformasjon gjennom brukerundersøkelser kan virke relevant ut fra et metodisk perspektiv men ikke ut fra et demokratisk perspektiv. Rolland (ibid.) argumenterer for at man like gjerne kan snu problemstillingen på hodet og spørre om man kan stole på ekspertene, og om det ikke snarere kan hevdes at de fleste aspektene ved offentlige tjenester har brukervurderbare karakteristika men bare noen har ekspertvurderbare. Med utgangspunkt i Walsh (1991) tegner han opp følgende modell:

Tabell 4: Brukerdefinert vs. ekspertdefinert kvalitet

	Degree of difficulty for producers in evaluating quality	
Degree of difficulty for users in evaluating quality	Low	High
Low	1. Mutual knowledge	3. Producer knowledge
High	2. Consumer knowledge	4. Mutual ignorance

Med utgangspunkt i denne modellen kan vi si at Robertsen (2004) argumenterer for at situasjon 3 både vil og bør være den viktigste for store deler av offentlig tjenesteyting, mens tanken bak brukerretting argumenterer for at situasjon 1 bør være den dominerende.

Ut fra modellen vil det være arenaer hvor brukerne best er i stand til å vurdere kvaliteten, og hvor brukertilfredshetsundersøkelser følgelig kan være et godt egnet verktøy, og det vil være arenaer hvor ekspertisen best er i stand til å vurdere kvaliteten og hvor brukerundersøkelser følgelig kan gjøre mer skade enn gagn.

Karakteristisk for situasjon 1 er at den preges av varer og tjenester hvor både produsent og bruker har kompetanse til å vurdere kvaliteten. I et marked vil det i denne situasjonen være lite å hente for produsenten ved å påberope seg unik kvalitetskunnskap og fornuftig å gi kunden rett. I motsatt fall risikerer produsenten at kunden velger en annen leverandør. For offentlige tjenester kan dette være annerledes. I en monopol-, eller monopolaktig, situasjon vil ikke produsenten nødvendigvis se det som fordelaktig å gi brukerne rett. For en offentlig tjenesteleverandør kan det tvert i mot være mye å tjene på å opprettholde ekspertposisjonen. Bl.a. kan det gi grunnlag for slakk (jf. Niskanens byråkratimodell).

For situasjon 2, hvor produsenten er best egnet til å vurdere kvaliteten på det som leveres, vil en privat tjenesteleverandør i et marked ikke ha noen grunn til å levere tjenester av høy kvalitet all den tid han risikerer at kundene, som er ute av stand til å vurdere kvaliteten, ikke vil betale prisen det er verdt. Her er m.a.o. ikke kunnskap lik makt.

For en offentlig tjenesteleverandør vil situasjon 2 fortone seg noe annerledes. Ved å være finansiert over budsjetter vil de ikke ha noe motiv for å holde tilbake høykvalitetstjenester. De vil ikke lide noe tap og en kan dermed tenke seg at dette vil være den beste situasjonen for å sikre at brukerne får god kvalitet. Det tjenesteleverandøren imidlertid mangler i denne situasjonen er et motiv for å gjøre det. Også her kan man tenke seg at den offentlige tjenesteyteren ser seg tjent med å skape slakk, all den tid dette ikke kan kontrolleres av verken eier (politikere) eller brukere. I forhold til brukerundersøkelser vil imidlertid dette i utgangspunktet ikke være en egnet arena og det kan, som også Rolland (2006) understreker, være grunn til å være skeptisk til brukerundersøkelser gjennomført på slike arenaer.

I forhold til situasjon 3 er det i følge Walsh (1991, gjengitt i Rolland 2006) fare for at situasjonen ikke vil befordre kvalitet. Selv om arenaen ser ut til å være perfekt for brukerundersøkelser kan disse virke mot sin hensikt. Eksempelvis er mange tjenester i det offentlige så kalte sammensatte tjenester hvor mange aktører er inne i bildet. En rusmisbruker vil typisk kunne forholde seg til NAV, til hjemmesykepleien, til poliklinisk oppfølging, til sosialtjenesten, osv. I en slik situasjon vil det i tillegg til at det er vanskelig å identifisere de ulike elementene i hvem som har frembragt hva, være umulig å slippe unna

en monopolleverandør og i den grad de mest kvalitetsbevisste kan velge exit som strategi risikerer de som blir igjen at tjenestekvaliteten går ned.

Den siste situasjonen, situasjon 4, er bedre egnet til relasjonelle kontrakter, m.a.o. kontrakter som omhandler relasjonen mellom tjenestetilbyder og mottaker snarere enn ønsket utfall, da begge parter vanskelig kan vurdere kvaliteten på det som produseres. I denne kategorien vil typisk falle forebyggende tiltak, behandlinger som først får effekt på lang sikt, eller ny teknologi. I denne situasjonen vil derfor verken brukere eller tjenesteleverandører ha noen interesse av brukerundersøkelser.

I følge TBU (1998) er den underliggende skepsisen til brukertilfredshetsundersøkelser trolig knyttet til at de ikke gir noen informasjon om premissene for innbyggernes vurdering av tjenestetilbudet. I hvilken grad har respondenten informerte og kvalifiserte oppfatninger om tjenestetilbudet? Vurderingen må derfor nødvendigvis bli subjektiv, og respondentene kan oppfatte spørsmålene og svaralternativene forskjellig. Det kan også være slik at respondenten like gjerne formidler generell misnøye som spesifikk misnøye med det kommunale tjenestetilbudet i brukertilfredshetsundersøkelsene. (TBU 1998)

Det er imidlertid mulig å anta at det ofte ikke er noen konflikt mellom produsent og bruker. Både foreldre og lærere må antas å ville det samme; at elevene får best mulig utdanning. Eller, for å bruke et eksempel fra Rolland (2006:84), "Det er trolig svært få som legger seg inn på et sykehus på grunn av maten, eller for å nyte godt av sykehusets hotellfunksjoner. Brukernes mål er lik sykehusets formål, helbredelse."

5.3 Oppsummering

Virksomhetene gjennomfører i stor grad brukerundersøkelse og brukerne blir spurt om flere ulike tema i tillegg til tilfredshet. Vi har også sett at brukertilfredshet er viktig og at virksomhetene ikke er begrenset til brukerundersøkelser i forbindelse med innhenting av brukerdata. Det er i tillegg etablert en rekke andre kanaler virksomhetene innhenter brukerdata gjennom og har dialog med brukerne i.

Det kan imidlertid være grunn til å sette spørsmålsteget ved om dette er tilstrekkelig til å utgjøre et godt nok styringsgrunnlag, sett i sammenheng med styringsverktøyet, når hva som menes med kvalitet defineres av den som samler inn dataene.

Et vesentlig spørsmål blir i så fall om disse dataene hentes inn uten å brukes, eksempelvis fordi virksomheten er pålagt å gjøre det, eller av rituelle/symbolske grunner knyttet til legitimitet, eller om de faktisk fører til endringer i tjenestetilbudet. Dette bringer oss over til påstand 2; Brukerdata fører i liten grad til endringer i tjenestetilbudet!

6 Brukerdata fører i liten grad til endringer i tjenestetilbudet

6.1 Påstandens relevans

I artikkelen "Ubrukelege brukarundersøkingar. Om den store vekkinga som har heimsøkt vårt land" skriver Jan Fredrik Hovden at etter hans oppfatning er "brukarundersøkingar fyrst og fremst demokratiske ritual, der innbyggjaranes heterogene masse under Gallups ypparsteprestar tilsynelatande går opp i ei mystisk foreining til folkets meining". "Å erstatte demokrati med surveykrati framstår som eit nederlag for lokaldemokratiet, ei stor ansvarsfråskrivning frå politikarane si side og ei djup fornærming av kommunens innbyggjarar som aktive borgarar" (Hovden 2004 sitert i Rolland 2006).

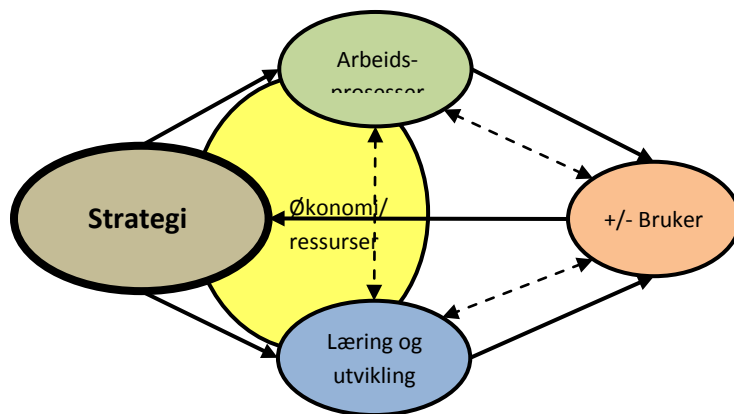
Med utgangspunkt i Hovdens påstand vil det være vesentlig for brukerundersøkelser at de faktisk bidrar til positive endringer for brukerne og for velferden i samfunnet og ikke bare utgjør et bidrag til "surveykrati". Med de spørsmål som er knyttet til påstanden i vårt spørreskjema ønsket vi å klarlegge hvorvidt brukerdata faktisk fører til endringer i tjenestetilbudet, eller om det er slik at vi spør brukerne om deres opplevelse av tjenestene, men faktisk ikke er spesielt interessert i hva de svarer. Er data fra brukerundersøkelser noe virksomhetene ønsker å bruke for å tilpasse tjenestetilbudet, eller benyttes brukerundersøkelser mer som et symbol, noe man gjør i en moderne offentlig virksomhet?

Det vesentligste momentet og det vi ønsket å undersøke med denne påstanden er hvorvidt det er en kobling mellom brukerperspektivet og læring- og utviklingsperspektivet. I Kaplan og Nortons (2001) modell for Balanced Scorecard forutsettes det at kunnskap innhentet fra bruker- og interne arbeidsprosesserperspektivene skal gi input til læring- og utviklingsperspektivet og slik bidra til at organisasjonen utvikler og endrer sitt tilbud i retning av høyere brukertilfredshet.

Når det gjennomføres brukerundersøkelser, eller innhentes brukerdata, er det et poeng at dataene brukes, og brukes fornuftig dersom produsenten ønsker å forbedre tjenestetilbudet. I teorien vil en bedring i tjenestetilbudet medføre endringer som får konsekvenser for interne arbeidsprosesserperspektivet og/ eller for lærings- og utviklingsperspektivet. Økonomiperspektivet vil ikke i så stor grad berøres fordi det primært er gjennom arbeidsprosesser og kompetanse virksomheten kan oppnå forbedringer av tjenesten. Økonomi kan bidra til å øke kompetanse og forbedre arbeidsprosesser, men økonomi alene vil ikke kunne forbedre tjenestetilbudet.

Vi ser sammenhengen slik som i figuren under, hvor hele linjer viser kommunikasjon på lang sikt, og stiplede linjer viser kommunikasjon på kort sikt.

Figur 6: Forholdet mellom styringsperspektiver og strategi



Vi får dermed, som framstilt i modellen, en operativ tilpasning på kort sikt, og en mulig strategisk tilpasning som skjer på lang sikt. Økonomi/ressurser vil ligge som en fellesfaktor som påvirker både strategien og mulighetene for utvikling av arbeidsprosesser og læring og utvikling. (Imidlertid vil det ofte være slik at en rekke brukertilpassinger bare vil gjøres uten at dette nødvendigvis får noen konsekvenser for den overordnede strategien for virksomheten eller organisasjonen.)

Når det innhentes data om brukerne i form av brukerundersøkelser gis det et grunnlag for å foreta endringer i tjenestetilbudet. Hvis det ikke medfører endringer, og data innhentes uten nærmere mål om å bruke det til dette, kan det indikere at agenten ikke har noen interesse av endringer i tjenestetilbudet.

Resultater fra spørreundersøkelsen.

For å avklare ulike sammenhenger knyttet til spørsmålet om det er en kobling mellom brukerperspektivet og læring- og utviklingsperspektivet formulerte vi spørsmål knyttet til både holdninger til brukerdata og brukerinvolvering i forhold til tjenestetilbudet og faktisk grad av endring som en følge av disse datakildene.

Hvilken holdning har så virksomhetslederne til brukerdatas rolle i utformingen av tjenestetilbudet? Tabellene for 35.3 og 36.3 viser at de er positive til dette. For kommunene angir i overkant av 90% en score som er 4 eller høyere. For Forsvarsbyggs del er dette tallet 100%. Standardavvikene er også lave og rangerer fra 0,84 til 0,89.

Når dette testes for ulikhet mellom organisasjoner, ved bruk av Kruskal-Wallis Test, viser denne at det er en statistisk signifikant forskjell. For analysens del er dette imidlertid ikke vesentlig.

Stavanger

35.3 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata bør brukes i utformingen av tjenestetilbudet i virksomheten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	10,3 %	8
4 4	34,6 %	27
5 5	37,2 %	29
6 6	17,9 %	14
Total		78

Sandnes

35.3 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata bør brukes i utformingen av tjenestetilbudet resultateneheten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	3,2 %	2
3 3	4,8 %	3
4 4	41,3 %	26
5 5	39,7 %	25
6 6	11,1 %	7
Total		63

Forsvarsbygg

36.3 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata bør brukes i utformingen av tjenestetilbudet i forretningsområdet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	0,0 %	0
4 4	31,0 %	9
5 5	27,6 %	8
6 6	41,4 %	12
Total		29

Hva så med holdningen til brukernes direkte påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet?

Er det forskjeller mellom nyttevurderingen av det mer indirekte brukerdatabrukerdata enn av brukernes direkte påvirkning?

Stavanger

26.1 I hvor stor grad ... - Bør brukerne ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	1,3 %	1
2 2	4,0 %	3
3 3	5,3 %	4
4 4	30,7 %	23
5 5	37,3 %	28
6 6	21,3 %	16
Total		75

Sandnes

26.1 I hvor stor grad ... - Bør brukerne ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	3,6 %	2
3 3	3,6 %	2
4 4	35,7 %	20
5 5	44,6 %	25
6 6	12,5 %	7
Total		56

Forsvarsbygg

27.7 I hvor stor grad ... - Bør brukerne ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	3,6 %	1
3 3	7,1 %	2
4 4	28,6 %	8
5 5	35,7 %	10
6 6	25,0 %	7
Total		28

Igjen er scoren for spørsmålene 26.1 og 27.7 høye og standardavvikene lave. For Stavanger svarer 89,3% 4 eller bedre mens tallene for Sandnes og Forsvarsbygg ligger på henholdsvis 92,8% og 89,4%.

Hvordan vurderer står så den normative vurderingen av brukernes rolle seg i forhold til hvordan virksomhetslederne vurderer brukernes faktiske grad av påvirkning på tjenestetilbudet?

Stavanger

26.7 I hvor stor grad ... - Mener du dine brukere har påvirkning på tjenestetilbudet i din virksomhet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	2,7 %	2
3 3	13,3 %	10
4 4	29,3 %	22
5 5	41,3 %	31
6 6	13,3 %	10
Total		75

Sandnes

26.7 I hvor stor grad ... - Mener du dine brukere har påvirkning på tjenestetilbudet i din resultatenheter

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	3,6 %	2
3 3	10,7 %	6
4 4	50,0 %	28
5 5	32,1 %	18
6 6	3,6 %	2
Total		56

Forsvarsbygg

27.6 I hvor stor grad ... - Mener du dine brukere har påvirkning på tjenestetilbudet i ditt forretningsområde

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	3,6 %	1
2 2	3,6 %	1
3 3	10,7 %	3
4 4	42,9 %	12
5 5	25,0 %	7
6 6	14,3 %	4
Total		28

Scorene på spørsmålene 26.7 og 27.6 viser at faktisk grad av påvirkning er noe lavere enn ønsket grad av påvirkning. Samlet score for verdier 4 eller bedre for Stavanger er 83,9%, for Sandnes 85,7% og for Forsvarsbygg 82,1%. Forskjellen er imidlertid så vidt liten at det kan være grunn til å anta at det ikke er noe uttalt behovsdrevet ønske om å gjøre drastiske endringer for å øke brukermedvirkningen.

Kanskje kan dataene tolkes i retning av at brukermedvirkning er et "honnør" begrep det er vanskelig å være noe annet enn positiv til og at dette ville ha scoret høyt uansett hva scoren på spørsmål 26.7 og 27.6 hadde vært.

Mer interessant blir det derfor når disse normative dataene sammenlignes med respondentenes oppfatning av brukerdatabenes bidrag til tjenestetilbudsutviklingen.

Stavanger

35.4 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata har bidratt til å gjøre tjenestetilbudet i virksomheten bedre

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	1,3 %	1
3 3	9,0 %	7
4 4	25,6 %	20
5 5	43,6 %	34
6 6	20,5 %	16
Total		78

Sandnes

35.4 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata har bidratt til å gjøre tjenestetilbudet i resultateneheten bedre

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	3,2 %	2
2 2	3,2 %	2
3 3	3,2 %	2
4 4	33,9 %	21
5 5	45,2 %	28
6 6	11,3 %	7
Total		62

Forsvarsbygg

36.4 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata har bidratt til å gjøre tjenestetilbudet i forretningsområdet bedre

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	3,3 %	1
4 4	36,7 %	11
5 5	26,7 %	8
6 6	33,3 %	10
Total		30

Resultatene viser en entydig trend. For alle organisasjonene er scorene klart positive (4 eller bedre). Det er imidlertid forskjell på Forsvarsbygg, med en positiv score på 96,7%, og kommunene med henholdsvis 89,7% for Stavanger og 90,4% for Sandnes.

Ser vi på hvordan organisasjonene mener at styringssystemet har gjort tilbudet til brukerne bedre er det stor forskjell mellom organisasjonene. I Stavanger sier kun 18,4% av styringsverktøyet BASIS har gjort tilbudet til brukerne bedre (verdiene 4 – 6). For Sandnes kommune og Forsvarsbygg går skalaen fra 1-5 i spørreskjemaet, og de som svarer 4 og 5 er de som vurderes til å være positive til en sammenheng. I Sandnes kommune er svarene derfor enda mer negative til en sammenheng mellom styringsverktøy og bedring i tilbudet til brukerne hvor kun 4,8% svarer positivt (4 – 5). I Forsvarsbygg derimot er svarene helt annerledes. Her svarer 56,7% (score 4 og 5) at mål- og resultatstyring har gjort tilbudet til brukerne bedre. Vi kan se at det i Forsvarsbygg ses en større sammenheng mellom styringssystemet og en bedring i tilbudet til brukerne.

Stavanger

43.5 I hvor stor grad ... - Mener du BASIS har gjort tilbudet til brukerne bedre?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	34,2 %	26
2 2	26,3 %	20
3 3	21,1 %	16
4 4	10,5 %	8
5 5	5,3 %	4
6 6	2,6 %	2
Total		76

Sandnes

44.5 I hvor stor grad ... - Mener du BARM har gjort tilbudet til brukerne bedre?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	27,0 %	17
2 2	31,7 %	20
3 3	36,5 %	23
4 4	3,2 %	2
5 5	1,6 %	1
Total		63

Forsvarsbygg

45.5 I hvor stor grad ... - Mener du mål- og resultatstyring har gjort tilbudet til brukerne bedre?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	3,3 %	1
3 3	40,0 %	12
4 4	36,7 %	11
5 5	20,0 %	6
Total		30

Det kan dermed se ut til at koblingen mellom styringsverktøyet og tjenestetilbudet (til brukerne) er relativt svak for alle organisasjonene

6.2 Drøfting

Endring gjennom forbedring av kvalitet:

Vi har i resultatene fra undersøkelsen sett at respondentene mener det er skjedd endringer i tjenestetilbudet. Dette er imidlertid et så vidt begrep at det synes nødvendig å klargjøre hva som kan ligge i det. En endring kan skje på ulike områder, for eksempel kan det være en bedring av kvalitet, eller det kan være en tilpasning til budsjettet eller en rekke andre mulige varianter. Felles er imidlertid at de alle i varierende grad kan sies å være knyttet til kvalitetsbegrepet. Kvalitet i offentlig sektor er imidlertid vanskelig å måle. Rolland (2006:80) legger til grunn at kvalitet i forbindelse med offentlig tjenesteyting kan deles i to ulike betydninger hvor den ene kan formuleres som "i overensstemmelse med krav og spesifikasjoner" som er ekspertenes kvalitetsbegrep, og den andre som "evne til å oppfylle kundenes behov og forventninger" som er brukernes kvalitetsdefinisjon. Dette utgjør dermed, noe fortegnert, en ekspertdefinisjon og en brukerdefinisjon på kvalitet.

Hvem som spørres vil dermed kunne få betydning for hva svaret blir. Siden vi har spurt ledere med resultatansvar for oppnåelse målt i brukerperspektivet er det viktig å være klar over at vi dermed står i fare for å tolke på bakgrunn av ensidig definerte data.

Den ekspertdefinerte vil være statisk og inspeksjonsbasert, og i følge ekspertene objektiv. Noe som ikke nødvendigvis er riktig. En forutsetning for å kunne si at en bedømmelse er troverdig objektiv i noen forstand er at det ikke er incentiver i forbindelse med den kvalitet som oppnås. Det kan forklares med at eksperten, forstått som den som produserer tjenesten og utfører den for brukeren, kan ha en egeninteresse i ikke å levere den kvaliteten som brukeren etterspør, men litt lavere. Dette vil vi komme tilbake til under ressursdiskusjonen. Det er forøvrig verdt å merke seg at endring av tjenestetilbudet kan gå i både positiv og negativ retning, altså både øke og redusere kvaliteten. Dette har vi ikke gjort noe skille på i spørreundersøkelsen.

Enkelte tjenester vil det være vanskelig for brukerne å vurdere kvaliteten på fordi de ikke har den kompetansen som er nødvendig for å gjøre en fullverdig og faglig vurdering. Enkelte typer tjenester krever en eksperts kompetanse for å kunne vurdere kvaliteten. For noen offentlige tjenester kan karakteristikaene være observerbare, men konsumenten har ikke kompetanse til å vurdere nytten av dem. Et typisk eksempel er sykehustjenester (Robertsen, 2004, s.156). Brukeren kan vurdere seng, mat, service osv., men kan ikke vurdere den medisinske eller pleiefaglige tjenesten han fikk. Tjenester som dette kan finnes både i sortimentet til Stavanger og Sandnes kommuner, og hos Forsvarsbygg, om enn ikke sykehustjenester.

Den brukerdefinerte kvaliteten vil, i kraft av ofte å være basert på enkeltstående, individuelle med en tjeneste de har mottatt kunne sies å være subjektiv. Spørsmålet er om denne er mer riktig å måle enn produsentens oppfattelse av kvalitet, slik føringene fra politisk hold (Normann, Stoltenberg, Gande Røys, m.v.) i forhold til brukerreting skulle tilsi. Den brukerdefinerte kvalitetsopplevelsen er subjektiv, og vil derfor aldri kunne gi et objektivt bilde av kvaliteten på tjenestene.

Nå kan det innvendes både at det ikke er viktig, legitimiteten til offentlig sektor vil til syvende og sist være knyttet til brukernes oppfatning, og at den ekspertdefinerte kvalitetsvurderingen i like stor grad er subjektiv i kraft av å være både basert på skjønn og preget av profesjonsinteresser og egennytte (i et agent-prinsipal teoretisk perspektiv). I Rolland (2005:17) påpekes det at en innenfor en slik fortolkningsramme, hvor tjenestene tilpasses markedet, bør det etterstrebtes balanse mellom;

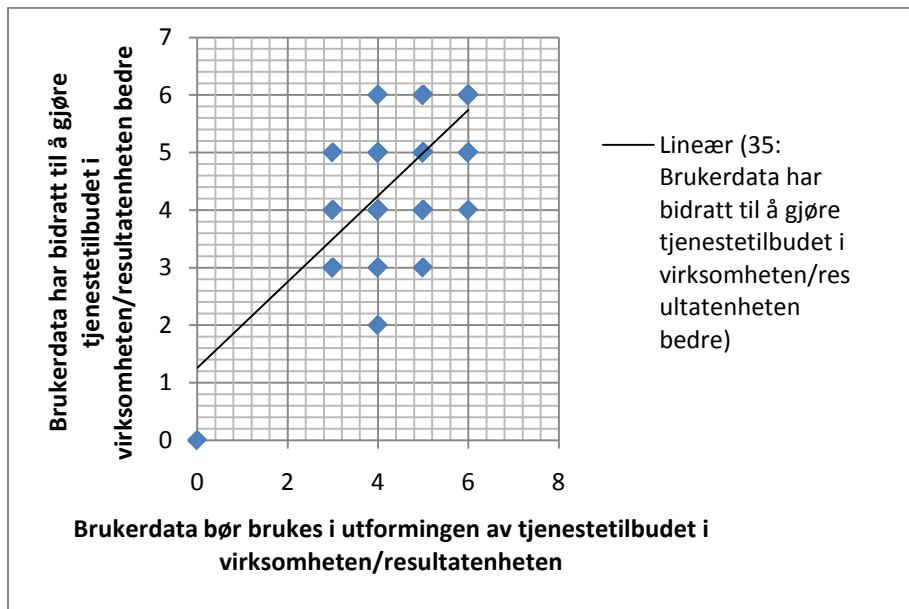
- Brukernes ønsker, krav og forventninger til offentlig tjenestekvalitet
- Velgernes og politikernes økonomiske vilje til å oppfylle brukernes ønsker
- Forvaltningen og profesjonenes faglige evne til å oppfylle brukernes ønsker

Det den kan si noe om er hvordan brukeren oppfatter kvaliteten på tjenesten han har mottatt, men det vil ikke være representativt for brukerne som gruppe. En bruker kan imidlertid også ha incentiver for å svare annerledes enn det som ville være et "riktig" svar. At respondentene i spørreundersøkelser avgir strategiske svar er uttrykk for at de forstår undersøkelsenes betydning som politisk kommunikasjonskanal. De benytter seg av muligheten til å påvirke den autoritative verdifordelingen i samfunnet – David Eastons klassiske definisjon av politikk (Rolland, 2006, s. 80). Vi kan altså heller ikke være sikre på at brukerne svarer på bakgrunn av det de faktisk har opplevd i forhold til kvalitet på tjenesten. Imidlertid er det produsentene som er spurt i vår spørreundersøkelse, og når to kommuner og en statlig etat svarer positivt med ca. 90% at brukerdata har bidratt til å gjøre tjenestetilbudet bedre, så er det sett fra produsentenes side. En kan dermed forvente at det

i større grad vil være en betraktning basert på kvalitetsbegrepet i overensstemmelse med krav og spesifikasjoner”. Dette kan igjen medføre økt standardisering da produsenten vil se på det som en kvalitetsforbedring, noe brukeren som i større grad ønsker tilpasning ikke nødvendigvis vil oppleve som en kvalitetsforbedring.

Vi har imidlertid data som sier at Stavanger kommune, Sandens kommune og Forsvarsbygg i flg. pm. 35.4 og 36.4 mener brukerdata har bidratt til å gjøre tjenestetilbudet bedre, og i flg. 26.1 og 27.7 sier ca. 90% at brukerne bør ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet. Likeledes mener over 90% i både Stavanger kommune, Sandnes kommune og Forsvarsbygg at brukerdata bør brukes i utformingen av tjenestetilbudet i virksomheten.

Når disse spørsmålene korreleres for kommunene ser vi at det er en tydelig sammenheng mellom variablene. Det samme bildet gjør seg gjeldende for Forsvarsbygg.



Hvorvidt våre resultater ville være i overensstemmelse med tilsvarende spørsmål til brukerne ville være interessant å se. Da ville forskjellen på brukerdefinert og ekspertdefinert kvalitetsdefinisjon kunne blitt tydeliggjort.

Endring gjennom tilpasning til behov (brukertilpasning)

En tilpasning av tjenester kan skje gjennom forbedring, behovstilpasning og ved budsjetttilpasning. Vi har sett på forbedring gjennom kvalitet og skal nå se på endringer gjennom tilpasning til brukerne, også omtalt som brukertilpasning.

Endring gjennom brukertilpasning kan forstås som at tjenestetilbudet tilpasses etter de ønsker som brukeren gir inntrykk av i brukerundersøkelsen, i stor eller liten grad. Som vi tidligere har vært inne på har vi spurt produsentene og ikke brukerne slik at den

forbedringen som i følge vår undersøkelse er gjennomført er i produsentens øyne. Brukeren vil ikke nødvendigvis ha den samme oppfattelsen som produsenten.

Innenfor NPM ligger dette innenfor den første søyle (Klausen m.fl., 2005, s. 58) som kalles den økonomiske søylen. Søylene omhandler ønsket om en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige begrunnet i økonomiske resonneringer som kjennes blant annet fra public choice og prinsippal-agent-teori. Som en del av dette er for eksempel frie markedsvalg for brukerne og konkurranseutsetting som begge kan påvirke brukertilpasningen. Dersom det er slit at brukertilfredshet tillegges vekt av de som eierne, eller prinsippalen som kan være både eier og borger i form av velger, vil det være i agentens interesse å tilpasse tjenestetilbudet til brukerne.

På den annen side kan trusler om konkurranseutsetting gjøre at tjenestetilbudet tilpasses brukeren enn i motsatt fall. Dersom tjenestetilbudet får høy brukertilfredshet kan det antas at det er færre argumenter for å konkurranseutsetting.

Hvordan er så utviklingen i tjenestetilbudet vært? Stavanger kommune mener 83,3% at brukerne har påvirkning på tjenestetilbudet. I Sandnes kommune er det samme tallet 85,7% mens det i Forsvarsbygg er 82,2% (spm. 26.7 og 27.6), noe som indikerer at både Stavanger kommune, Sandnes kommune og Forsvarsbygg mener at brukerne skal kunne påvirke tjenestetilbudet som de tilbys. I spørsmålene 35.4 og 36.4 svarer 96,7% i Forsvarsbygg, og 89,7% og 90,4% i hhv. Stavanger kommune og Sandnes kommune at brukerne bør ha påvirkning på utforming av tjenestetilbudet. I tillegg vet vi fra spørsmålene 35.3, 36.3, 26.1 og 27.7 at både Sandnes kommune, Stavanger kommune og Forsvarsbygg er overveiende positive til at bruker skal ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet.

Endring ved tilpasning til budsjett

Endringer kan også skje ved tilpasning til budsjett. Er det brukerens ønsker som er årsaken, eller er det tilpasning til budsjett? Også i forhold til budsjetttilpasning er NPM relevant, både med hensyn til prinsippal-agent-teori og public choice-teori.

I forhold til NPM kan endringer i tjenestetilbudet være en tilpasning til budsjettet, mer enn å forsøke å etterkomme brukernes ønsker. Kampen om ressurser vil alltid være til stede i offentlig sektor, fordi det er begrensede ressurser i et samfunn, som igjen henger sammen med at offentlig sektor i stor grad er finansiert gjennom skatter og avgifter. Brukerbetaling, gjerne i form av egenandel, er utbredt men ikke dekkende. Colbjørnsen skiller mellom kunder, brukere og klienter, og i offentlig sektor er mottakeren av tjenestetilbudet i stor grad bruker og klienter som ikke betaler en kostnadsdekkende pris som svarer til tjenestens verdi (Rolland, 2009, s. 6). Dermed må finansieringen skje på en annen måte, og det er i stor grad gjennom skatter og avgifter.

Niskanens byråkratiteori legger til grunn prinsipal-agent teorien og forutsetter at en byråkrat kan velge å opptre opportunistisk, dvs. forsøke å maksimere egen nytte i det skjulte..

Ledelsen vil kunne prioritere andre mål enn bare fortjeneste, for eksempel størrelse, for på den måten å legitimere høyere lønn på grunn av større ansvar (Ringstad, 2004, s. 121).

Niskanen mener med andre ord at offentlig sektor alltid vil være i en situasjon hvor den vokser, eller ønsker å vokse. Hvorvidt incentivet er å få større ansvar og dermed et grunnlag for høyere lønn, eller det er en generell ressurskamp innenfor den aktuelle sektoren vil ikke være avgjørende, fordi det er kampen om ressursene i seg selv som er interessant i offentlig sektor. Hvis Niskanens byråkratimodell legges til grunn vil det alltid i offentlig sektor være behov for mer ressurser, og det må derfor prioriteres. Dermed kan det være andre incentiver for ledere i offentlig sektor til å tilpasse tjenestetilbudet enn å etterkomme brukernes ønsker, selv om resultatet for brukeren ikke vil være merkbar.

Brukerrettingstankegangen

Brukerretting av offentlige tjenester betyr at tjenestene så langt som mulig tilpasses brukernes behov. Brukerretting kan skje ved at man tar hensyn til brukers behov ved utformingen av det standardiserte tjenestetilbudet og/eller ved individuell tilpasning av tjenesten etter den enkeltes behov (Econ, 2007, s. 5). I følge Rolland (2009) er en måte å nærme seg brukerretting på, i forhold til brukerperspektivet slik det arter seg i Balanced scorecard modellen i våre tre organisasjoner, å se på det som bestående av både holdninger og atferd. Det vil si gjennom brukerdatabaser og brukerundersøkelser.

Brukerretting for offentlig sektor omhandler både holdning til brukerne og atferden overfor brukerne. Som vi tidligere har påpekt fanges offentlig sektors holdning til brukerne opp av medarbeiderperspektivet i balansert målstyring, mens atferden fanges opp i interne arbeidsprosesser-perspektivet. Det vesentlige er om "vi er til for brukerne" som er det brukerorienterte, eller om "brukerne er til for oss" som er det organisasjonsorienterte.

Våre data fra spørreundersøkelsen viser at respondentene på holdningsspørsmål er positive til både at brukerdatabaser bør brukes i utformingen av tjenestetilbudet og om brukerne bør ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet, og det kan tyde på at det er brukerorienterte offentlige organisasjoner som er blitt spurt. Vi har ikke data om hvorvidt det er innført serviceerklæringer, Servicetorg og selvbetjeningsportaler, men (både Sandnes, Stavanger og Forsvarsbygg har alle disse) at det gjennomføres brukerundersøkelser som respondentene i stor grad er positive til å legge til grunn for utformingen av tjenestetilbudet kan tyde på at brukerorienteringen er større enn organisasjonsorienteringen.

6.3 Oppsummering

De samlede scorene er gjennomgående positive på alle spørsmålene og forskjellene mellom stat og kommune er små. Generelt er både Stavanger kommune, Sandnes kommune og Forsvarsbygg positive til både at brukerne skal kunne påvirke tjenestetilbudet og de mener tjeneste er blitt endret.

Dataene fra spørreundersøkelsen viser at det er gjennomført endringer i tjenestetilbudet, og at brukerne har hatt innvirkning på utformingen. Hvorvidt brukerne sitter med samme oppfattelsen som tjenesteprodusentene er imidlertid uavklart og det kan tenkes at en spørreundersøkelse blant brukerne ville gitt et annet bilde.

7 Brukerdata benyttes i liten grad til styring gjennom styringsverktøyet!

7.1 Påstandens relevans

En vesentlig begrunnelse for å innføre balansert målstyring som styringsverktøy var å forenkle og effektivisere styringen av virksomhetene. Ved innføringen av to-nivå modell i kommunene, med nye og utvidede ansvarsområdet for det nye virksomhetsledernivået ble det i politiske dokumenter⁷ understreket at det ville være behov for gode styringsredskaper med enkel tilgang til styringsrelevant informasjon på vesentlige områder for driften.

Det har nå gått omtrent 10 år siden balansert målstyring ble innført i kommunene og nesten like lenge siden for Forsvarsbyggs del. En kan derfor forvente at modellen har satt seg i organisasjonen og at eventuelle innkjøringsvansker er unnagjort. Både konseptet og perspektivene kan dermed forutsettes kjent av våre respondenter. Samtidig kan en forvente at disse organisasjonene, i kraft av å være multistandard organisasjoner (Røvik 1998), opplever noen grad av problemer knyttet til dette konseptet både fra virksomhetsspesifikke idiosynkratiske verdier og føringer og fra "konkurrerende" oppskrifter og modeller.

I kommunene ligger styringsverktøyet (BASIS og BARM) mellom de lovpålagte langsiktige planverkene (Kommuneplan og økonomiplan) og de aktuelle fagsystemene i organisasjonene. I Forsvarsbygg ligger styringsverktøyet (Mål- og resultatstyring) mellom de lovpålagte planverkene (Stortingets

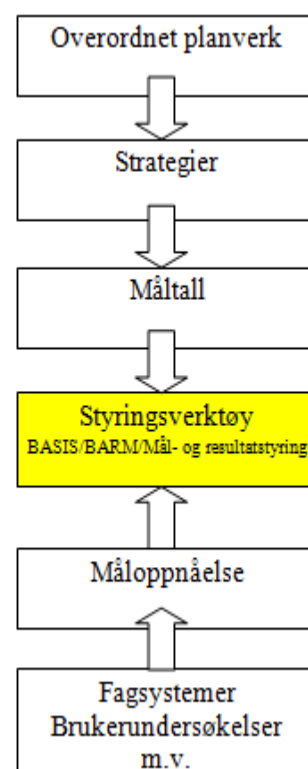
langtidsproposisjon og Stortingsproposisjon nr.

1/Iverksettelsesbrevet) og de aktuelle fagsystemene i

organisasjonen. Siktemålet er at styringsverktøyet skal få målsettinger (og måltall) oversatt fra de overordnede strategiene slik disse framkommer i de overordnede planene, og data om grad av måloppnåelse fra de ulike fagsystemene som eksisterer.

Styringsverktøyet skal dermed bidra til å effektivisere og sikre god styring. Samtidig kan det være innebygget en spenning i dette knyttet til at verktøyet skal ivareta to ulike funksjoner. På den ene siden skal verktøyet fungere som et målstyringssystem for virksomhetene. På den andre siden skal det være et rapporteringssystem for overordnet nivå.

I forhold til målstyringsfunksjonen vil oppdaterte og relevante data fra de ulike



Figur 7 Hva som påvirker styringsverktøyene i våre virksomheter

⁷ Framlagt bl.a. i sak 3284/01 til Stavanger formannskap.

målområdene være vesentlige for å kunne styre godt, mens det i forhold til rapporteringsfunksjonen vil være vesentlig at måltallene er både korrekte og treffsikre med tanke på effektivitet. Hvis prinsipal/ agentteori legges til grunn vil dette kunne knyttes opp mot kontraktstyring og måloppnåelse. Rapporteringssystem blir da prinsipalens verktøy for kontroll av agentens måloppnåelse av de kravene som prinsipalen har avtalt med agenten, i form av måltallene i perspektivene.

Vi har i den påfølgende gjennomgang av dataene ønsket å se først på brukerdata i lys av praktisk nytte og bruk før vi ser det i forbindelse med koblingen mot styringsverktøyet som sådan. Vi har m.a.o. først søkt å avklare hvorvidt brukerdata brukes til styring i virksomhetene, og dernest i hvilken grad dette oppnås gjennom styringsverktøyet.

Til slutt har vi spurt om insentiver for om mulig å avdekke hvorvidt respondentene oppfatter at det er insentiver koblet på styringsverktøyet.

Tanken bak rekkefølgen for presentasjon av våre data er følgende: Vi søker først å etablere i hvilken grad brukerdata faktisk brukes til styring av virksomhetene og i forlengelsen av dette hvorvidt dette nivået etter respondentenes mening er tilstrekkelig. For å fange opp eventuelle nyanser eller ulike tolkninger i oppfattelsen av hva som ligger i begrepet styring i de foregående spørsmålene knyttet til brukerdata har vi spurt om resultatene fra brukerundersøkelser brukes i respondentenes jobb og hvorvidt respondentene opplever at virksomhetene har nytte av brukerundersøkelser. Til slutt i den første delen spør vi om resultatene fra brukerundersøkelsene brukes som forutsatt i teorien knyttet til balansert målstyring, m.a.o. som en kilde til strategiutvikling.

I den andre delen spør vi først om styringsverktøyet brukes i styringen av virksomhetene. Dernest spør vi om styringsverktøyet har bidratt til at styringen av virksomhetene har blitt bedre. For å fange opp eventuelle nyanser ved styringsverktøyet som ikke hadde blitt fanget opp av de andre spørsmålene spurte vi respondentene til slutt om styringsverktøyet oppfattes å være et nyttig verktøy.

I den siste delen spør vi om insentiver. Med utgangspunkt i public choice teori og agent-prinsipal tenking, som utgjør en del av det ideologiske fundamentet for NPM, søker vi å finne ut av om det er koblet insentiver på måloppnåelse i styringsverktøyet, eller om det er noen form for oppfølging knyttet til resultatoppnåelse. Siktemålet her er todelt. For det første å se om styringsverktøyet som sådan er koblet opp mot insentiver eller oppfølging og dernest om dette gjelder spesielt for brukerperspektivet.

Resultater fra spørreundersøkelsen.

Vårt første spørsmål til respondentene var derfor om brukerdata brukes aktivt i styring av virksomhetene. Tabellene viser at kommunene skårer noe høyere enn Forsvarsbygg. For Stavangers del svarte 87,2% med verdier 4 eller bedre. For Sandnes 90,4%, mens tilsvarende skår for Forsvarsbygg var 80%. Det kan dermed se ut til at det er en sterkere kobling mellom brukerdata og styring i kommunene enn i Forsvarsbygg. Forskjellen på aggregert nivå er imidlertid så vidt liten at det vanskelig kan tas til inntekt for at dette vurderes ulikt i de tre organisasjonene. Videre er, til tross for noe ulik fordeling i Stavanger sammenlignet med Sandnes, bildet uforandret når det krysstabuleres for tjenesteområde i organisasjonene.

Stavanger

35.1 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata brukes aktivt i styringen av virksomheten (Stavanger)

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	12,8 %	10
4 4	25,6 %	20
5 5	41,0 %	32
6 6	20,5 %	16
Total		78

Sandnes

35.1 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata brukes aktivt i styringen av resultatenheten (Sandnes)

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	3,2 %	2
2 2	3,2 %	2
3 3	3,2 %	2
4 4	38,1 %	24
5 5	42,9 %	27
6 6	9,5 %	6
Total		63

Forsvarsbygg

36.1 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata brukes aktivt i styringen av forretningsområdet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	20,0 %	6
4 4	36,7 %	11
5 5	30,0 %	9
6 6	13,3 %	4
Total		30

For å avklare hvorvidt det kan hevdes at tilfanget av data er for lite, som vurdert av respondentene, spurte vi om de mente brukerdata burde brukes mer i styringsøyemed. Svarene her viser entydig at både i kommunene og i Forsvarsbygg er respondentene av den oppfatning at brukerdata bør brukes mer i styringen. Igjen er det noen grad av spredning i svarene, men også her viser en krysstabulering at det ikke er noen klar kobling mot ulike tjenesteområder.

Stavanger

35.2 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata bør brukes mer i styringen av virksomheten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	3,8 %	3
2 2	5,1 %	4
3 3	15,4 %	12
4 4	37,2 %	29
5 5	24,4 %	19
6 6	14,1 %	11
Total		78

Sandnes

35.2 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata bør brukes mer i styringen av resultatenheten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	1,6 %	1
2 2	3,2 %	2
3 3	14,3 %	9
4 4	39,7 %	25
5 5	30,2 %	19
6 6	11,1 %	7
Total		63

36.2 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? - Brukerdata bør brukes mer i styringen av forretningsområdet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	3,3 %	1
2 2	3,3 %	1
3 3	13,3 %	4
4 4	36,7 %	11
5 5	20,0 %	6
6 6	23,3 %	7
Total		30

Hva så hvis vi begrenser brukerdata til bare å omfatte brukerundersøkelser? For å avklare hvorvidt det er forskjeller på bruk og nytte vurdering av brukerdata generelt og brukerundersøkelser spesielt spurte vi først om brukerundersøkelser ble aktivt brukt av respondentene før vi spurte om nytteverdien. I forhold til bruk framkom følgende:

Stavanger

26.3 I hvor stor grad ... - Bruker du resultatene fra brukerundersøkelser i din jobb

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	2,7 %	2
2 2	0,0 %	0
3 3	6,7 %	5
4 4	10,7 %	8
5 5	34,7 %	26
6 6	45,3 %	34
Total		75

Sandnes

26.3 I hvor stor grad ... - Bruker du resultatene fra brukerundersøkelser i din jobb

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	1,8 %	1
2 2	0,0 %	0
3 3	5,4 %	3
4 4	10,7 %	6
5 5	62,5 %	35
6 6	19,6 %	11
Total		56

Forsvarsbygg

27.2 I hvor stor grad ... - Bruker du resultatene fra brukerundersøkelser i din jobb

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	3,6 %	1
2 2	3,6 %	1
3 3	7,1 %	2
4 4	32,1 %	9
5 5	32,1 %	9
6 6	21,4 %	6
Total		28

Tabellene viser at scorene her er marginalt høyere enn på spørsmålene 35.1 og 36.1. Med utgangspunkt i en grov inndeling hvor 4 eller bedre er positiv score ble resultatene for Stavanger 90,6%, for Sandnes 92,8% og for Forsvarsbygg 85,6%. Dette indikerer at de innhentede resultatene, i tråd med forutsettingene i styringsmodellen, i stor grad brukes aktivt.

Hva så hvis vi forsøker å isolere nyttebetraktningen fra rapportert bruksgrad, da denne eksempelvis kan skyldes at det er pålagt? I forhold til nytte svarte respondentene følgende:

Stavanger

26.4 I hvor stor grad ... - Opplever du virksomheten har nytte av brukerundersøkelser

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	1,3 %	1
2 2	1,3 %	1
3 3	4,0 %	3
4 4	22,7 %	17
5 5	36,0 %	27
6 6	34,7 %	26
Total		75

Sandnes

26.4 I hvor stor grad ... - Opplever du resultatene har nytte av brukerundersøkelser

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	1,8 %	1
3 3	5,4 %	3
4 4	25,0 %	14
5 5	46,4 %	26
6 6	21,4 %	12
Total		56

Forsvarsbygg

27.3 I hvor stor grad ... - Opplever du forretningsområdet har nytte av brukerundersøkelser

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	7,1 %	2
4 4	21,4 %	6
5 5	50,0 %	14
6 6	21,4 %	6
Total		28

Her er den positive scoren (4 eller bedre) faktisk enda høyere, om enn også her marginalt. Dette gir støtte til at bruken av brukerundersøkelser springer ut av at respondentene mener det faktisk er viktig for virksomhetene.

Til slutt etterlyste vi hvorvidt respondentene opplever at det er en kobling mellom brukerundersøkelser og strategiutviklingen av virksomhetene, som forutsatt i det teoretiske rammeverket for balansert målstyring.

Stavanger

26.2 I hvor stor grad ... - Legger dere resultatene fra brukerundersøkelser til grunn for strategien i virksomheten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	2,7 %	2
2 2	0,0 %	0
3 3	6,7 %	5
4 4	21,3 %	16
5 5	33,3 %	25
6 6	36,0 %	27
Total		75

Sandnes

26.2 I hvor stor grad ... - Legger dere resultatene fra brukerundersøkelser til grunn for strategien i resultatenheten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	1,8 %	1
3 3	7,1 %	4
4 4	23,2 %	13
5 5	51,8 %	29
6 6	16,1 %	9
Total		56

27.1 I hvor stor grad ... - Legger dere resultatene fra brukerundersøkelser til grunn for strategien i forretningsområdet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	7,1 %	2
3 3	0,0 %	0
4 4	28,6 %	8
5 5	35,7 %	10
6 6	28,6 %	8
Total		28

Scorene her indikerer entydig at det er en sterk kobling mellom strategiutviklingen i virksomhetene og brukerundersøkelsesdataene. Med utgangspunkt i den tidligere anvendte grovinndelingen, hvor 4 eller høyere er positivt, scorer alle organisasjonene over 90% med små variasjoner organisasjonene i mellom.

Hva så når dette kontrasteres med styringsverktøyet på overordnet nivå? Er det samsvar mellom nytteverdien av brukerdataene og nytteverdien av styringsverktøyet? For å få svar på dette og samtidig få klarlagt eventuelle nyanser i oppfattelsen av dette utformet vi tre relativt likelydende spørsmål.

På spørsmål om i hvor stor grad styringsverktøyet brukes aktivt i styringen viste svarene seg å være svært ulike for de tre organisasjonene. Forsvarsbygg svarte klart positivt (80% 4 eller

bedre) og kommunene klart negativt (68,9% med 3 eller lavere i Stavanger og 61,9% i Sandnes).

Stavanger

43.2 I hvor stor grad ... - Bruker dere BASIS aktivt i styringen av virksomheten?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	27,3 %	21
2 2	15,6 %	12
3 3	26,0 %	20
4 4	15,6 %	12
5 5	9,1 %	7
6 6	6,5 %	5
Total		77

Sandnes

44.2 I hvor stor grad ... - Bruker dere BARM aktivt i styringen av resultateneheten?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	7,9 %	5
2 2	15,9 %	10
3 3	38,1 %	24
4 4	27,0 %	17
5 5	11,1 %	7
Total		63

Forsvarsbygg

45.2 I hvor stor grad ... - Bruker dere mål- og resultatstyring aktivt i styringen av resultateneheten?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	20,0 %	6
4 4	50,0 %	15
5 5	30,0 %	9
Total		30

Hvordan er så med styringsverktøyets innvirkning på styringen generelt? Er det samsvar mellom bruk og oppfattelse verktøyets styringsrelevans? Igjen svarte kommunene klart negativt (74,1% og 80,9% 3 eller lavere) og Forsvarsbygg klart positivt (75,8% 4 eller bedre).

43.4 I hvor stor grad ... - Mener du BASIS har gjort styringen av virksomheten bedre?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	31,2 %	24
2 2	16,9 %	13
3 3	26,0 %	20
4 4	13,0 %	10
5 5	9,1 %	7
6 6	3,9 %	3
Total		77

44.4 I hvor stor grad ... - Mener du BARM har gjort styringen av resultateneheten bedre?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	15,9 %	10
2 2	20,6 %	13
3 3	44,4 %	28
4 4	15,9 %	10
5 5	3,2 %	2
Total		63

45.4 I hvor stor grad ... - Mener du mål- og resultatstyring har gjort styringen av forretningsområdet bedre?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	24,1 %	7
4 4	44,8 %	13
5 5	31,0 %	9
Total		29

I forlengelsen av dette ønsket vi å finne ut av virksomhetenes utbytte av å bruke styringsverktøyet? Oppfatter respondentene styringsverktøyet som en positiv tilvekst i forhold til styring.

Igjen er bildet det samme. I Forsvarsbygg angir 88,6% en positiv score, mens for Stavanger er den positive scoren kun 31,2% og Sandnes kun 23,8%.

43.3 I hvor stor grad ... - Mener du virksomheten har hatt utbytte av BASIS?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	27,3 %	21
2 2	15,6 %	12
3 3	26,0 %	20
4 4	16,9 %	13
5 5	5,2 %	4
6 6	9,1 %	7
Total		77

44.3 I hvor stor grad ... - Mener du resultateneheten har hatt utbytte av BARM?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	7,9 %	5
2 2	31,7 %	20
3 3	36,5 %	23
4 4	15,9 %	10
5 5	7,9 %	5
Total		63

45.3 I hvor stor grad ... - Mener du forretningsområdet har hatt utbytte av mål- og resultatstyring?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	13,3 %	4
4 4	53,3 %	16
5 5	33,3 %	10
Total		30

Hva så med styringsverktøyet generelt? Til tross for de ulike scorene på de foregående spørsmålene kunne en forvente at med så vidt sterk kobling mellom strategiutvikling og brukerundersøkellesdata på den ene siden og at brukerdata brukes aktivt i styringen på den andre siden vil det også være en sterk kobling mellom styringsverktøyet og oppfattet nytteverdi.

I spørsmålene 43.1, 44.1 og 45.1 spurte vi derfor virksomhetene om i hvor stor grad de oppfattet styringsverktøyet som nyttig.

43.1 I hvor stor grad ... - Mener du BASIS er et nyttig verktøy?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	19,5 %	15
2 2	19,5 %	15
3 3	22,1 %	17
4 4	18,2 %	14
5 5	9,1 %	7
6 6	11,7 %	9
Total		77

44.1 I hvor stor grad ... - Mener du BARM er et nyttig verktøy?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	9,5 %	6
2 2	20,6 %	13
3 3	41,3 %	26
4 4	22,2 %	14
5 5	6,3 %	4
Total		63

45.1 I hvor stor grad ... - Mener du mål- og resultatstyring er et nyttig verktøy?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 1	0,0 %	0
2 2	0,0 %	0
3 3	0,0 %	0
4 4	53,3 %	16
5 5	46,7 %	14
Total		30

Av svarene peker to ting seg ut raskt ut. For det første at respondentene i Forsvarsbygg, i tillegg til å svare overveldende positivt, har liten spredning i sine svar. Dernest at et flertall i kommunene ikke oppfatter styringsverktøyet som å være nyttig i utstrakt grad (verdier 3 eller lavere).

En nærliggende forklaring, med utgangspunkt i public choice teori og en agent principal modell, er at tjenesteleverandørene ikke har noen insentiver for å benytte styringsverktøyet. I Robertsen (2004) hevdes det at "Å sørge for incentiver som fører til oppmerksomhet på alle deler av en oppgave er svært viktig, (...)". Argumentet hans springer ut av en forståelse av atferd hvor aktørene i produksjonen, tjenesteyterne, må belønnes for å følge opp alle kvalitetskomponentene, eller står de komponentene det ikke er knyttet belønninger opp til, i fare for å bli neglisjert.

De første tre spørsmålene vi stilte var rettet mot styringsverktøyene generelt. De påfølgende tre spørsmålene var rettet mot brukerperspektivet spesielt. Samtidig valgte vi å gjenta spørsmålstillingen på begge nivåene. Dette for å få fanget opp eventuelle forskjeller mellom brukerperspektivet og de andre perspektivene i styringsverktøyene.

Det første spørsmålet vi stilte var knyttet til oppfølging av ledere på basis av resultatoppnåelse målt i styringsverktøyet. Det vi ønsket å finne ut av gjennom dette spørsmålet var både om det er en oppfølging på overordnet nivå, m.a.o. om de følger med, dernest om dette spørsmålet vil gi andre svar enn de to påfølgende. Et positivt svar på det

første etterfulgt av negative svar på de to neste kunne i så fall indikere at verktøyet fungerer som kontrollsystem snarere enn som et insentiv system. Hva svarte så respondentene på våre spørsmål om insentiver?

Det første spørsmålet viser at de fleste respondentene opplever at resultatene i styringsverktøyet følges opp av overordnet ledelse. Svarfordelingen er imidlertid ulik med Forsvarsbygg som de mest positive, med neste 80% som svarer i noen eller stor grad. Deretter Sandnes (nesten 70%) og til slutt Stavanger (nesten 60%). Samtidig er det verdt å merke seg at kommunene her svarer svært ulikt med hele 23,7% som svarer nei i Stavanger.

46.2 BASIS og insentiver - Brukes resultatene fra BASIS i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	17,1 %	13
2 Ja, i noen grad	34,2 %	26
3 Ja, i stor grad	25,0 %	19
4 Nei	23,7 %	18
Total		76

47.1 BARM og insentiver - Brukes resultatene fra BARM i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	15,9 %	10
2 Ja, i noen grad	50,8 %	32
3 Ja, i stor grad	27,0 %	17
4 Nei	6,3 %	4
Total		63

48.1 Mål- og resultatstyring og insentiver - Brukes resultatene fra mål- og resultatstyring i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	10,0 %	3
2 Ja, i noen grad	36,7 %	11
3 Ja, i stor grad	50,0 %	15
4 Nei	3,3 %	1
Total		30

Hvordan forholder det seg med eventuelle konsekvenser av resultatoppnåelse? Igjen ser vi at det er store forskjeller mellom kommunene og igjen svarer nesten 1 av 4 nei i Stavanger. Samtidig ser vi at også "Nei" gruppen i Sandnes øker merkbart. Også for Forsvarsbyggs del er det en markant nedgang i score.

46.3 BASIS og insentiver - Har resultatene i BASIS konsekvenser for deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	15,8 %	12
2 Ja, i noen grad	43,4 %	33
3 Ja, i stor grad	18,4 %	14
4 Nei	22,4 %	17
Total		76

47.2 BARM og incentiver - Har resultatene i BARM konsekvenser for deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	3,2 %	2
2 Ja, i noen grad	58,7 %	37
3 Ja, i stor grad	23,8 %	15
4 Nei	14,3 %	9
Total		63

48.2 Mål- og resultatstyring og incentiver - Har resultatene i mål- og resultatstyring konsekvenser for deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	13,3 %	4
2 Ja, i noen grad	46,7 %	14
3 Ja, i stor grad	30,0 %	9
4 Nei	10,0 %	3
Total		30

Hva så hvis vi spør mer konkret om konsekvenser i form av lønn eller arbeidsforhold?

Svarene her viser at endringer knyttet til lønn og arbeidsforhold i liten grad brukes i tilknytning til resultatoppnåelse i styringsverktøyet. Det ser dermed ut til å være lite klassiske insentiver koblet på resultatoppnåelsen. Spesielt interessant er det å legge merke til den sterke forskyvningen fra "Ja, i stor grad" til "nei" over de tre spørsmålene.

46.1 BASIS og incentiver - Har resultatene i BASIS noen konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	14,5 %	11
2 Ja, i noen grad	22,4 %	17
3 Ja, i stor grad	7,9 %	6
4 Nei	55,3 %	42
Total		76

47.3 BARM og incentiver - Har resultatene i BARM noen konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	24,1 %	14
2 Ja, i noen grad	29,3 %	17
3 Ja, i stor grad	3,4 %	2
4 Nei	43,1 %	25
Total		58

48.3 Mål- og resultatstyring og incentiver - Har resultatene i mål- og resultatstyring noen konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	20,0 %	6
2 Ja, i noen grad	23,3 %	7
3 Ja, i stor grad	6,7 %	2
4 Nei	50,0 %	15
Total		30

På de neste tre spørsmålene gjentok vi som tidligere nevnt de samme spørsmålene, men denne gangen med et spesifikt fokus på brukerperspektivet og resultatoppnåelse knyttet til dette.

På det første spørsmålet, knyttet til oppfølging, ser vi at svarfordelingen er relativt lik tilsvarende spørsmål for styringsverktøyet som helhet. Dette indikerer at brukerperspektivet er relativt like vesentlig som de andre perspektivene. For Forsvarsbyggs del kan vi imidlertid se at det scores noe lavere enn på 48.1 uten at vi mener dette forandrer helhetsinntrykket.

46.4 BASIS og incentiver - Legges det vekt på oppnåelse målt i Brukerperspektivet i den strukturerte oppfølgingen av deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	11,8 %	9
2 Ja, i noen grad	31,6 %	24
3 Ja, i stor grad	34,2 %	26
4 Nei	22,4 %	17
Total		76

47.4 BARM og incentiver - Legges det vekt på oppnåelse målt i Brukerfokusområdet i den strukturerte oppfølgingen av deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	14,5 %	9
2 Ja, i noen grad	48,4 %	30
3 Ja, i stor grad	19,4 %	12
4 Nei	17,7 %	11
Total		62

48.4 Mål- og resultatstyring og incentiver - Legges det vekt på oppnåelse målt i Tjenesteytelse-/ leveranseperspektivet i den strukturerte oppfølgingen av deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	20,7 %	6
2 Ja, i noen grad	55,2 %	16
3 Ja, i stor grad	17,2 %	5
4 Nei	6,9 %	2
Total		29

Hva så med konsekvenser for lederne generelt i tilknytting til resultatoppnåelse i brukerperspektivet? På dette spørsmålet ser vi at scorene for Stavanger er svært like på de to nivåene. For Sandnes og Forsvarsbygg ser vi at respondentene i større grad svarer mer negativt.

46.5 BASIS og incentiver - Har resultater knyttet til Brukerperspektivet konsekvenser for deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	14,5 %	11
2 Ja, i noen grad	43,4 %	33
3 Ja, i stor grad	21,1 %	16
4 Nei	21,1 %	16
Total		76

47.5 BARM og incentiver - Har resultater knyttet til Brukerfokusområdet konsekvenser for deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	27,4 %	17
2 Ja, i noen grad	41,9 %	26
3 Ja, i stor grad	14,5 %	9
4 Nei	16,1 %	10
Total		62

48.5 Mål- og resultatstyring og incentiver - Har resultater knyttet til Tjenesteytelse-/ leveranseperspektivet konsekvenser for deg som leder?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	26,7 %	8
2 Ja, i noen grad	36,7 %	11
3 Ja, i stor grad	23,3 %	7
4 Nei	13,3 %	4
Total		30

Det siste spørsmålet var på sett og vis det mest relevante for vårt utgangspunkt med tanke på incentiver og brukerdata.

Svarene her viste at det for Stavangers og Forsvarsbyggs del kunne registreres en positiv tendens, om enn svak. For Sandnes sin del var bildet omtrent uforandret. Hovedinntrykket for alle tre organisasjonene er imidlertid at et flertall oppgir at det ikke er konsekvenser knyttet til lønn og arbeidsforhold eller at det kun er det i liten grad. Samtidig ser vi også at nesten 40% svarer at det er det i noen eller stor grad i Stavanger og nesten 30% tilsvarende i de to andre organisasjonene.

46.6 BASIS og incentiver - Har resultater knyttet til Brukerperspektivet konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	17,1 %	13
2 Ja, i noen grad	31,6 %	24
3 Ja, i stor grad	5,3 %	4
4 Nei	46,1 %	35
Total		76

47.6 BARM og incentiver - Har resultater knyttet til Brukerfokusområdet konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	26,2 %	16
2 Ja, i noen grad	31,1 %	19
3 Ja, i stor grad	1,6 %	1
4 Nei	41,0 %	25
Total		61

48.6 Mål- og resultatstyring og incentiver - Har resultater knyttet til Tjenesteytelse-/ leveranseperspektivet konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja, men kun i liten grad	40,0 %	12
2 Ja, i noen grad	26,7 %	8
3 Ja, i stor grad	3,3 %	1
4 Nei	30,0 %	9
Total		30

Det kan dermed se ut til at Robertsens påstand til en viss grad kan bidra til å forklare hvorfor det er en forskjell på oppfattet nytteverdi av styringsverktøyet og bruken av brukerdata til styring.

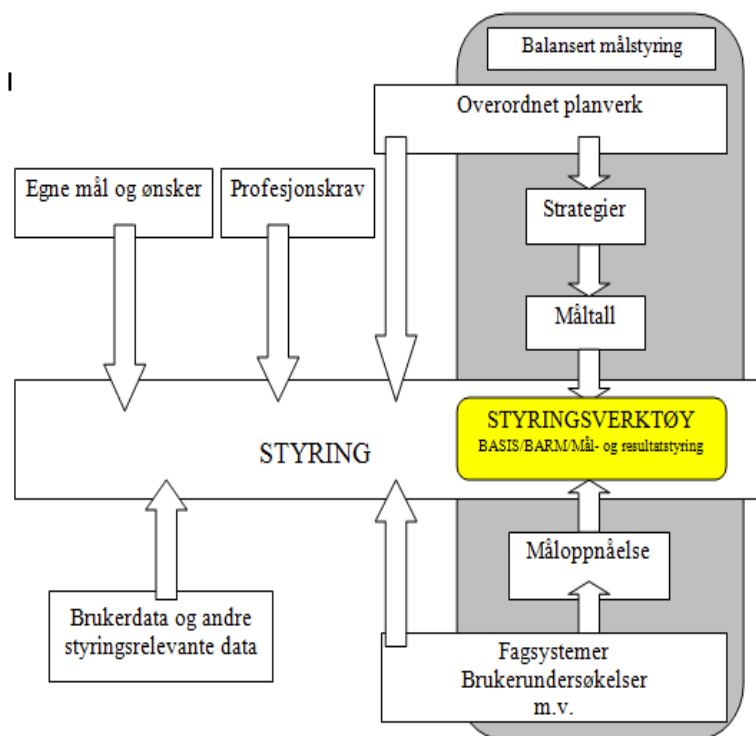
7.2 Drøfting

Vår hovedkonklusjon i forhold til funn er at virksomhetene i kommunene i stor grad styrer uavhengig av målstyringsverktøyet, mens forretningsområdene i Forsvarsbygg i stor grad både måler i verktøyet, styrer etter det og finner det nyttig. Samtidig finner vi at det i liten grad er koplet klassiske incentiver på resultatoppnåelse generelt målt i styringsverktøyene for de tre organisasjonene og at dette også gjelder for brukerperspektivet spesielt. Respondentene sier imidlertid at resultatene blir fulgt opp i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av lederne. Dette samsvarer for øvrig godt med bildet vi så i casebeskrivelsene i kapittel 2.

Styring i virksomhetene er mer enn det som fanges opp av styringsverktøyet. Til en viss grad er dette også meningen. Både i den normative litteraturen og i de politiske utredningsdokumentene utarbeidet i samband med implementeringen av balansert målstyring i virksomhetene framgår det at bør være noen relativt få men kritiske indikatorer som bør legges inn i styringskortene. Dette for å unngå at det blir for mye informasjon og for å oppnå at de viktigste områdene får oppmerksomhet. (Hoff og Holving 2002)

I vår påstand tok vi utgangspunkt i at dette ikke fungerer som forutsatt. M.a.o. at den styringsinformasjonen

virksomhetene mener er viktig hentes direkte ut av fagsystemer og at styringssignalene oversettes direkte fra plandokumentene og ikke går gjennom styringsverktøyet. Når styringsfunksjonen dermed blir fraværende er det som da blir igjen kun rapporteringsfunksjonen. Dataene i vår undersøkelse kan se ut til å gi støtte til denne påstanden. Et sentralt spørsmål blir da; Hvorfor skal virksomhetene benytte styringsverktøyet?



Figur 8: Styring og Balansert målstyring

Hvorfor bruke styringsverktøyet?

Svarene fra undersøkelsen har vist at det er markant forskjell på kommunene og Forsvarsbygg i forhold til styringsverktøyet. Hvorfor er det slik? Vi antar at det er 4 hovedgrunner til hvorfor et slikt styringsverktøy tas i bruk i virksomhetene:

1. Fordi det oppleves å være nyttig. M.a.o. at det bidrar til både god og effektiv styring. Dette vil være i tråd med det normative utgangspunktet for innføringen av balansert målstyring.
2. Fordi det lønner seg. Dette kan skje ved at det kobles insentiver til måloppnåelse i styringsverktøyet, eller ved at terskelen for å bruke andre kilder gjøres høyere. Essensen er at nytteverdien oppleves som høyere enn kostnadene.
3. Fordi man må. Her kan det tenkes at overordnet nivå, administrativt eller politisk, pålegger virksomhetslederne å bruke verktøyet.
4. Fordi man bør. Dette springer ut av en sosialpsykologisk tankegang hvor verktøyet tas i bruk fordi det eksempelvis oppfattes å være moderne, riktig, eller lignende.

Med dette som utgangspunkt kan vi se på forskjellene. I forhold til den første hovedgrunnen stemmer dette godt for Forsvarsbyggs del (j.f. tabell 45.1 ovenfor). Tilsvarende tall for kommunene, som vist i tabell 43.1 og 44.1 er langt lavere. Når svarene for Stavanger kommune blir brutt ned på tjenesteområde framkommer imidlertid følgende:

Mener du BASISer et nyttig verktøy

43.1 Mener du BASIS er et nyttig verktøy?	Total		2. Hvilket tjenesteområde jobber du i?			
			Skole	Barnehage	Helse / Omsorg	Andre
		%	%	%	%	%
1	19,5	25	7,7	25	27,2	
2	19,5	33,3	3,8	25	18,2	
3	22,1	20,8	23,1	18,8	27,2	
4	18,2	12,5	26,9	18,8	9,1	
5	9,1	4,2	11,5	6,3	18,2	
6	11,7	4,2	26,9	6,3	0	
N	77	24	26	16	11	

Av denne tabellen kan vi se at barnehagene i Stavanger har et svarmønster som er ulikt de andre tjenesteområdene ved at 65,3% scorer positivt (4 eller mer) og at bildet for kommunen derfor må nyanseres noe.

Hvordan kan dette forklares? Med utgangspunkt i de seneste års høye utbyggingstakt for å oppnå full barnehagedekning kan en mulig forklaring være knyttet til at barnehagene i større grad enn de andre tjenesteområdene oppfatter seg å være i et marked med konkurranse.

I så fall burde det samme gjelde for barnehagene i Sandnes. Krysstabulering for tjenesteområdene i BARM viste følgende:

Mener du BARM er et nyttig verktøy

44.1 Mener du BARM er et nyttig verktøy?	Total		3. Hvilket tjenesteområde jobber du i?			
			Skole	Barnehage	Helse / Omsorg	Andre
		%	%	%	%	%
1	9,5	0	0	0	9,1	25
2	20,6	11,1	14,3	42,9	45,5	20
3	41,3	55,6	42,9	27,3	35	
4	22,2	16,7	42,9	18,2	15	
5	6,3	16,7	0	0	5	
N	63	18	14	11	20	

Når barnehagene i Stavanger sammenlignes med barnehagene i Sandnes kommune finner vi at de svarer svært ulikt. Det er lite i de omkringliggende strukturene som skulle tilsi dette. Begge kommunene har utstrakt grad av dekning fra private barnehager og begge kommunene har borgerlig flertall i de politiske organene. Så hvorfor?

Ved å se på andre variabler brutt ned på tjenestenivå framkommer en mulig løsning. Barnehagene i Stavanger ser i større grad enn de fleste andre tjenesteområder på tjenestemottakerne som kunder. Internt i kommunen er det bare de kommunale foretakene og Bymiljø og utbygging / Kultur og byutvikling som oppgir at de har kunder i noen grad.

13. Hvilken kategori mener du best beskriver de personene tjenestene er rettet mot?	Total		2. Hvilket tjenesteområde jobber du i?							
			Skole	Barnehage	Helse / Omsorg	Sosiale tjenester	Øvrige Oppvekst og levekår	Bymiljø og utbygging/Kultur og byutvikling	Kommunalt foretak	Annet
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
Kunder	17,9	4,2	30,8	0	0	0	66,7	100	33,3	
Brukere	79,5	91,7	69,2	93,8	100	100	33,3	0	66,7	
Klienter	2,6	4,2	0	6,3	0	0	0	0	0	
N	78	24	26	16	1	3	3	2	3	

Et interessant trekk ved dette er at det er mer likt det som framkommer i Forsvarsbygg. Hva så med andre variabler?

Barnehagerespondentene i Stavanger scorer høyere enn andre kommunale tjenesteområder i forhold til strukturert oppfølging av resultatoppnåelse målt gjennom BASIS. Igjen kan vi se at scoren er mer lik Forsvarsbygg enn andre kommunale tjenester.

46.2 Brukes resultatene fra BASIS i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av deg som leder?						48.1
	Total	2. Hvilket tjenesteområde jobber du i?				
		Skole	Barnehage	Helse / Omsorg	Andre	Forsvarsbygg
	%	%	%	%	%	%
Nei	23,7	26,1	3,8	37,5	45,5	3,3
Ja, men kun i liten grad	17,1	26,1	3,8	25	18,2	10,0
Ja, i noen grad	34,2	39,1	42,3	18,8	27,3	36,7
Ja, i stor grad	25	8,7	50	18,8	9,1	50
N	76	23	26	16	11	30

Det samme bildet gjentar seg i forhold til konsekvenser av resultater i styringsverktøyet (se tabell under), og de andre variablene knyttet til styringsverktøyet.

46.3 Har resultatene i BASIS konsekvenser for deg som leder?						48.2
	Total	2. Hvilket tjenesteområde jobber du i?				
		Skole	Barnehage	Helse / Omsorg	Andre	Forsvarsbygg
	%	%	%	%	%	%
Nei	22,4	26,1	0	43,8	36,4	10,0
Ja, men kun i liten grad	15,8	17,4	11,5	18,8	18,2	13,3
Ja, i noen grad	43,4	47,8	46,2	31,3	45,5	46,7
Ja, i stor grad	18,4	8,7	42,3	6,3	0	30,0
N	76	23	26	16	11	30

Dette indikerer at i den grad virksomheten opplever at de har en kunderelasjon til sine tjenestemottakere, og resultater i styringssystemet har konsekvenser for virksomhetslederne eller resultatene knyttet til måloppnåelse blir fulgt opp vil oppfattelsen av nytteverdien av styringsverktøyet stige.

I forhold til de innledende 4 hovedgrunnene kan det dermed se ut til at både nytteverdien og en lønnsomhetsbetraktning kan ligge til grunn for at styringsverktøyet tas i bruk. Betyr det dermed at i fravær av disse grunnene vil systemet ikke brukes? Svarene fra de andre respondentene i kommunene kan i hvert fall tyde på at det er verken noen stor grad av konsekvenser eller nytte knyttet til verktøyet i deres øyne. Dermed kan det se ut til at hovedgrunn 3; Fordi man må, også svekkes.

Hva så med den siste hovedgrunnen: at man bør. Styringsverktøyet er implementert for alle virksomhetene i både Stavanger og Sandnes, om enn som gjennomgangen av styringskortene i metodekapittelet viste, i varierende detaljgrad. Våre data tilsier at et flertall av respondentene ikke bruker verktøyet aktivt, selv om resultater jevnlig legges inn i målekortene. Det kan m.a.o. se ut til at verktøyet i all hovedsak fungerer som et rapporteringssystem til overordnet nivå og ikke et verktøy for styring.

Hvorfor ikke bruke styringsverktøyet?

På samme måte som for det positive spørsmålet stilt ovenfor kan man identifisere grunner til hvorfor ikke bruke styringsverktøyet. 3 hovedgrunner kan være:

- Det passer ikke. Dette reflekterer et normativt synspunkt, gjerne koblet til organisasjonens egenart, profesjonenes kunnskap eller egenskaper ved brukerne.
- Det fungerer ikke. Dette kan være både erfaringsbasert med det aktuelle verktøyet, men også knyttet til hva man kjenner til av lignende, i videste forstand, verktøy, modeller og systemer. Eksempelvis den utbredte mistroen til alt som "lukter" av "blåruss" tankegang i offentlig sektor.
- Det koster mer enn det smaker. Denne grunnen berører transaksjonskostnader ved innføring og bruk av systemet. Den berører også poenget med at virksomhetene allerede kan ha etablert systemer som ivaretar disse behovene og som respondentene er vant med og fornøyd med å bruke.

Konsekvensene av disse mulige grunnene kan i alle tilfeller være at organisasjonen opplever at systemer, modeller og verktøy er frikoblede fra driften.

Selv om vi ikke har spurt direkte om noen av disse mulige årsakene til hvorfor styringsverktøyet ikke brukes har vi imidlertid data i så vel kommentarene (spørsmål 49 spesielt) som indirekte via flere av de allerede omtalte spørsmålene i undersøkelsen.

I forhold til den første mulige hovedforklaringen; at det ikke passer, er det særlig Røviks (1998) begrep om "Dekopling" som synes aktuelt. I følge Røvik kan dekopling oppstå når organisasjoner opplever at populære konsepter både er for vage og for enkle i forhold til kompleksiteten i oppgavene som organisasjonen må løse, og at de kanskje også oppfattes å være i utakt med grunnleggende verdier og normer i organisasjonen, så vil moderne organisasjoner likevel oppleve press fra institusjonelle omgivelser til å inkorporere de tidsriktige og legitime oppskriftene.

For å oppnå legitimitet må offentlig sektor vektlegge åpenhet, likebehandling, forutsigbarhet og innsyn. De skal også ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosesser, forutsigbarhet, likebehandling, nøytralitet, tjenestekvalitet og lydhørhet overfor brukere. (Christensen et al., 2004). Offentlige organisasjoner kan dermed beskrives som multifunksjonelle.

Suchman (1995) (referert i Busch og Ramstad 2006) identifiserer tre former for legitimitet; pragmatisk, normativ og kognitive legitimitet.

- Den pragmatiske legitimitet er basert på et nytteperspektiv. Organisasjonen får legitimitet

fordi den antas å være et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet.

- Normativ legitimitet er knyttet til at handlingene som utøves, ligger innenfor aksepterte normer. Denne legitimiteten kan i følge Suchman (1995) ha flere former. Den kan være knyttet til konsekvensene av organisasjonens handlinger, de teknikker og prosedyrer som legges til grunn, de strukturer som er etablert eller ledernes personlighet og karismatiske evner.
- Kognitiv legitimitet bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner «tas for gitt». Organisasjonen blir ikke vurdert ut fra om den er nyttig, eller om aktivitetene ligger innenfor aksepterte normer. Organisasjonen har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten.

I forhold til våre case vil særlig den normative legitimiteten være knyttet til innføringen og bruken av balansert målstyring.

Et dekoplet system er i følge Røvik (1998) en oppskrift eller metode som ikke er adoptert inn i en organisasjon. Den finnes, men like mye av hensyn til legitimitet som til produktivitet og brukes, men like mye symbolsk som praktisk. Han hevder at mange av programmene og modellene innenfor "New Public Management" i utgangspunktet implementeres av både effektivitetshensyn og legitimitetshensyn. Moderne organisasjoner må derfor håndtere både

(...) hensynet til effektivitet, som ofte tilsier at man bør holde fast ved godt innarbeidede og erfaringsbaserte løsninger, og på den annen side hensynet til å ta opp i seg de ideer og oppskrifter som til enhver tid oppfattes som moderne, og som ikke minst antas å gi organisasjonen ekstern legitimitet (1998:148).

Kommunene i våre case kan være et eksempel på dette. Respondentene svarer at de nytter brukerdata til styring i svært stor grad og at de legger brukerdata til grunn for strategien i virksomheten. Samtidig rapporterer de at styringsverktøyet ikke oppleves å være nyttig.

I forhold til den andre mulige hovedforklaringen ser vi ut fra kommentarene at dette også kan være en aktuell forklaring. Et gjentakende synspunkt på styringsverktøyet kan eksemplifiseres ved følgende kommentarer: "Barm fungerer bra så lenge systemet fungerer" og "Basis er bra dersom det fungerer til enhver tid, noe som ikke er min erfaring!". I den grad dette er riktig vil det i så fall kunne bidra substansielt til å forklare hvorfor verktøyet ikke oppfattes som nyttig.

Den siste foreslåtte hovedgrunnen berører både transaksjonskostnader isolert sett og verdien sett i lys av eksisterende løsninger og verktøy. Hvorvidt nytten overgår kostnaden i (samfunns-) økonomisk forstand kan for så vidt være uvesentlig for persepsjonen av at det er slik. I figuren "Styring og Balansert målstyring" på side 120 illustreres dette ved at den daglige styringen av driften i virksomhetene primært foregår utenfor styringsverktøyet

7.3 Oppsummering

I forhold til påstanden finner vi at den delvis bekreftes. Brukerdata innhentes i utstrakt grad av virksomhetene i de tre organisasjonene og i alle de tre organisasjonene oppfattes brukerdata som vesentlig informasjon for styringen. Imidlertid er det markante forskjeller på scorene som gis for nytteverdien av styringsverktøyene. Respondentene i kommunene er generelt negative til det og respondentene i Forsvarsbygg positive.

Vi finner imidlertid også at barnehagene i Stavanger skiller seg ut fra de andre kommunale virksomhetene og at de scorer på en måte som er mer i tråd med hvordan respondentene i Forsvarsbygg scorer. En mulig forklaring på dette finner vi i spørsmål 13, hvor Forsvarsbygg og barnehagene i Stavanger, i større grad enn andre sier de oppfatter tjenestemottakerne som kunder. En kunderelasjon, koblet med høy grad av oppfølging og resultatkonsekvens målt i styringsverktøyet, kan til sammen gjøre at de i svarer høyere på nytteverdi av styringsverktøy.

Vi har også argumentert for at dagens tilstand, som rapportert i vår spørreundersøkelse kan både beskrives og forklares ved hjelp av Røviks begrep om adoptering og dekopling. Men er det fyllestgjørende? En konsekvens av dette vil i så fall kunne være at hvis de tjenesteområdene som i dag svarer negativt også hadde vært omfattet av tilsvarende konsekvenser og oppfølging som det barnehagene rapporterer, eller opptrådt i en mer markedsliknende situasjon ville de også ha scoret høyere på nytteverdi. Det virker i hvert fall logisk at i den grad overordnet nivå legger vekt på måloppnåelse i styringsparametrene målt i styringsverktøyet vil dette også være viktig for de lederne som måles i det. Hvorvidt en markedsliknende situasjon også kan bidra til dette er mer usikkert men det virker nærliggende å anta at for de virksomhetsområdene hvor brukerne også oppfatter seg mer som kunder enn som brukere vil dette kunne spille en rolle. Vår konklusjon er mest sannsynlig er den deskriptive kraften i teorien større enn den forklarende for våre case.

8. Konklusjon

Balansert målstyring er en teori og et verktøy som har fått stor utbredelse i offentlig sektor. For mange organisasjoner, våre case inkludert, har verktøyet nå vært i bruk i en årrekke.

Alle de tre organisasjonene har styringsverktøy som springer ut av balansert målstyring. I Stavanger kommune kalles verktøyet "BASIS" (Balansert styring i Stavanger kommune), i Sandnes kommune "BARM" (Balansert resultatmåling) og i Forsvarsbygg "Mål- og resultatstyring". Felles for alle er at de er bygget opp rundt overordnede perspektiver som skal sammenfatte vesentlige områder det er viktig for organisasjonene å ha fokus på for å kunne styre godt. Typisk er, i tråd med Kaplan og Nortons originale modell, et finansielt perspektiv, et ansatt perspektiv, et prosessperspektiv og et brukerperspektiv. Vi ser imidlertid også at andre organisasjoner velger å dele opp disse perspektivene på andre måter. Eksempelvis er læring og vekst et perspektiv flere har valgt å benytte. I våre organisasjoner er dette ivaretatt i enten prosess eller ansatte perspektivene. Felles for alle er imidlertid at i disse perspektivene er det utformet en del indikatorer som skal fange opp så kalte "kritiske suksessfaktorer". Ideelt sett skal disse gi lederne styringsrelevant informasjon som gjør at de raskere og mer treffsikkert kan innføre tiltak for å korrigere eventuelle negative utslag eller endringer.

Vår avhandling har som sitt overordnede fokus å bidra til å evaluere hvordan det står til med balansert målstyring i offentlig sektor. Dette er selvfølgelig en altfor stor problemstilling til at vi kan besvare den i sin helhet og vi har derfor valgt å snevre den inn til å se på et av disse perspektivene; brukerperspektivet slik det arter seg i 3 organisasjoner.

Vi har i vår avhandling ønsket å besvare problemstillingen: Hvordan står det til med brukerperspektivet i balansert målstyring 10 år etter innføringen av styringssystemet? Denne problemstillingen har vi videre valgt å snevre inn til tre forskningsspørsmål som vi mente berørte vesentlige sider ved temaet.

1. Er brukerperspektivet begrenset til brukertilfredshetsmålinger?
2. Fører brukerdata til endringer i tjenestetilbudet?
3. Brukes brukerdata til styring gjennom styringsverktøyet?

Disse forskningsspørsmålene reformulerte vi til tre påstander som vi har strukturert avhandlingen vår rundt. Den endelige ordlyden, hvorvidt påstandene ble formulert positivt eller negativt, kom vi fram til ved å basere oss på våre egne inntrykk av hvordan styringssystemet arter seg i våre organisasjoner. Vår oppfatning er m.a.o. at:

1. Brukerperspektivet i stor grad er begrenset til brukertilfredshetsmålinger!
2. Brukerdata fører i liten grad til endringer i tjenestetilbudet!
3. Brukerdata benyttes i liten grad til styring gjennom styringsverktøyet!

Disse påstandene ble så forsøkt besvart gjennom å analysere de svarene vi fikk inn gjennom en spørreundersøkelse vi sendte ut til alle ledere med resultatansvar knyttet til styringsverktøyene i de tre organisasjonene.

Hva har vi så funnet?

I forhold til påstand 1 finner vi at brukerperspektivet i noen grad er begrenset til brukertilfredshetsmålinger og at indikatorene i målekortene er knyttet til "generell tilfredshet". Vi så også fra dokumenter i organisasjonene at frekvensen på disse undersøkelsene er lav. Dette kan bety at organisasjonene risikerer at vesentlige kunnskapsområder om brukerne av tjenestene og deres bruk av tjenestene ikke fanges opp i styringsverktøyet. Samtidig finner vi at Forsvarsbygg i større grad enn kommunene har differensiert sitt brukerperspektiv og lagt inn flere indikatorer på styringskortene sine enn kommunene. Vi så også at brukertilfredshet oppfattes av våre respondenter å være veldig viktig for virksomhetene. Imidlertid er "brukertilfredshet" et så vidt bredt begrep at klare grenser for hva som faller inn under det er vanskelig å trekke.

Et perspektiv på dette ble gitt av Robertsen (2004), som problematiserte brukertilfredshet som et mål på kvalitet på offentlige tjenester. Med utgangspunkt i flere regjeringers fokus på økt brukerretting av tjenester i offentlig sektor og brukertilfredshet som målestokk argumenterte han for at en rekke tjenester ikke på noen god måte kunne vurderes av brukerne og at i avveiningen mellom brukerdefinert kvalitet og ekspertvurdert kvalitet burde ekspertenes vurdering foretrekkes for disse tjenestene. Han hevdet at verken sammenhengen mellom ressursbruk og brukertilfredshet eller om grad av tilfredshet skyldes gode tjenester eller ulike forventninger hos brukerne vanskelig kan besvares med brukerundersøkelser og at brukerne i tillegg kan mistenkes å legge taktiske egennyttede vurderinger til grunn for sine svar.

I motsetning til dette argumenterte Rolland (2006) at det å misstro brukernes evne og vilje til å tilføre de offentlige velferdsprodusentene relevant styringsinformasjon kan virke relevant ut fra et metodisk perspektiv men ikke ut fra et demokratisk perspektiv.

I forhold til våre case, som består av organisasjoner som leverer tjenester som faller inn under alle de 4 situasjonene som det ble drøftet ut fra, vil dette kunne være vesentlige bidrag til videreutvikling av brukerperspektivet.

Samtidig er det vår oppfattning at det ofte vil være sammenfall mellom tjenesteyters og brukernes ønsker og forståelse av hva en god tjeneste er selv om forutsetningen for å vurdere ulike delelementer er ulik.

Den andre påstanden; at brukerdata i liten grad fører til endringer i tjenestetilbudet, blir entydig avkreftet i vårt materiale. Virksomhetene rapporterer at de i utstrakt grad tilpasser elementer i tjenestetilbudet som en følge av brukerdata. Dette indikerer at det er en sterk kobling mellom brukerdata og styring av virksomhetene og at denne koblingen gir seg utslag i praksis og ikke bare utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget for styringen som bekreftet i påstand 1. Vi fant imidlertid også, for kommunenes del, at respondentene mente styringsverktøyet ikke hadde bidratt til å gjøre tilbudet til brukerne bedre.

I drøftingen trakk vi fram både problemer knyttet til det å måle kvalitet; skal tjenesteyters eller brukers definisjon legges til grunn, og det å definere hva en endring til bedre kvalitet skal forstås som; tilpassing til brukers behov eller tilpassing av tjenestenivå til budsjett. Dette ble så sett i lys av brukerrettingsprosessen som har vært et politisk prioritert og framtrepende trekk i statlige føringer de siste 10 – 20 årene.

Den siste påstanden; at det balanserte målstyringsverktøyet oppfattes å være lite relevant i forhold til brukerdata, blir på et generelt plan bekreftet i kommunene og avkreftet i Forsvarsbygg. Selv om vi finner at brukerdata i stor grad innhentes av virksomhetene i de tre organisasjonene, noe som indikerer at virksomheten i alle de tre organisasjonene oppfatter brukerdata som vesentlig i styringen, ser det ut til at dette i kommunene i stor grad skjer uten at det er noen klar kobling mot styringsverktøyet. M.a.o. at virksomhetslederne og resultatenhetslederne innhenter de data de finner nødvendig for å styre effektivt i forhold til brukerne uavhengig av om dette ligger i styringsverktøyet eller ikke. For kommunenes del indikerer dette at styringen av virksomhetene, i forhold til brukerne, ivaretas på andre måter enn gjennom BASIS og BARM. For Forsvarsbyggs del indikerer svarene at Mål- og resultatstyring oppleves å fungere som et godt redskap.

I forhold til dette undersøkte vi, med utgangspunkt i prinsipal-agent teori, hvorvidt det er insentiver koblet på resultatoppnåelse målt i styringsverktøyet. Her fant vi at det er stor grad av oppfølging av resultatene men at klassiske virkemidler i forhold til insentiver som lønn og arbeidsforhold, både positive og negative, for flertallet var svake eller helt fraværende.

Vi så imidlertid også at det var en relativt klar forskjell på hvordan barnehagene i Stavanger scoret på disse spørsmålene og at deres svar til en viss grad samsvarte med hva som framkom blant respondentene fra Forsvarsbyggs ulike forretningsområder. Dette mente vi delvis kunne forklares med at respondentene i barnehagene i større grad oppfattet tjenestemottakerne som kunder og at de også opplevde at resultatene målt i styringsverktøyet hadde konsekvenser og ble fulgt opp av overordnet nivå i større grad enn de andre kommunale tjenesteområdene.

Generaliseringsverdi

Et vesentlig moment for vår del med å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse som den vi har gjennomført i tilknytning til vår avhandling har vært ønsket om å kunne generalisere våre funn.

I metodekapittelet gjorde vi rede for at våre respondenter var representative for de organisasjonene de er en del av. Vi argumenterte videre for at de organisasjonene vi har gjennomført undersøkelsen i ikke skiller seg nevneverdig fra andre tilsvarende organisasjoner på vesentlige områder, henholdsvis kommuner og statlige forvaltningsorgan. Samtidig framhevet vi også at ingen to organisasjoner er like og at det også er en rekke momenter knyttet til de undersøkte organisasjonenes egenart som bør vurderes hvis disse dataene skal overføres til andre kontekster.

Det vi imidlertid har sett og som vi mener kan generaliseres er at fokuset på og oppfattelsen av viktigheten av å innhente og bruke brukerdata er felles for alle organisasjonene. Brukerundersøkelser gjennomføres jevnlig og de innhentede dataene omsettes i praktiske endringer i tjenestetilbudet. Dette kan tyde på at brukerretting, som har vært et prioritert område på politisk nivå, er ivaretatt i offentlig tjenesteyting.

Vi mener også å ha grunnlag for å hevde at styringsverktøyene knyttet til balansert målstyring er avhengig av mer enn bare oppfølging fra overordnet nivå for at de skal tas i aktiv bruk som styringsredskap og ikke bare et rapporteringssystem. Hvorvidt klassiske insentiver som lønn og arbeidsforhold knyttet til resultatoppnåelse, eller andre virkemidler, som budsjettkonsekvenser bør prøves skal være usagt.

Til slutt har vi sett at det er forskjeller på stat og kommuner med tanke på balansert målstyring som styringsverktøy. Spesielt har vi sett at oppfattelsen av nytteverdien av dette verktøyet er forskjellig. En mulig grunn til dette kan være knyttet til at det på statlig hold er et større trykk på at dette skal brukes og at det blir fulgt opp av revisjon og departementer.

Med dette som bakteppe kan vi spørre: Hvordan står det så til med brukerperspektivet i balansert målstyring 10 år etter innføringen av styringssystemet?

Hovedinntrykket vårt er at styringsverktøyet ikke fungerer optimalt. Spesielt i kommunene ser det ut til at det er en viss grad av dekopling, men også i Forsvarsbygg ser det ut til at viktig informasjon går utenom verktøyet. Et annet moment vi mener er vesentlig er at vi mener det ser ut til at virksomhetenes av egeninteresse innhenter nødvendige data for å sikre god styring. Det kan dermed argumenteres for at de bedriver balansert målstyring delvis uavhengig av styringsverktøyet og i fravær av insentiver.

Litteraturliste:

- Andreassen, K., Hannevik, L. B., Robertsen, K. (2001). *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon*, FOU-rapport nr. 12, Agderforskning
- Andressen, Tor Wallin og Lunde, Tormod K. (2001). *Offentlige tjenester - prinsipper for økt brukerorientering*. Universitetsforlaget
- Anthony, R. N., Govindarajan, V. (2003). *Management Control Systems*. 11. edition. McGraw-Hill Education
- Bregn, Kirsten (2005, volum 9). *Resultatmåling i den offentlige sektor*. Research papers from the department of social sciences, Roskilde University
- Busch, Tor., Johnsen, Erik., Klausen, Kurt Klaudi., Vanebo, Jan Ole (red.) (2001 2. utgave, 2. opplag 2007), *Modernisering av offentlig sektor – Utdfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo, Universitetsforlaget
- Busch, Tor., Johnsen, Erik., Klausen, Vanebo, Jan Ole (1994, 3. utgave, 3. opplag 2007), *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo, Universitetsforlaget
- Busch, Tor., Ramstad, Lone Slettbakk (2006). *Research note: Modernisering av offentlig sektor: Endring, legitimitet og løse koblinger*, i Beta vol. 1, 51-63
- Christensen, T., Lægereid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. (2004, 3. opplag 2007). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo, Fagbokforlaget
- Hagen, Terje P., Sørensen Rune J. (2006). *Kommunal organisering*. Oslo, Universitetsforlaget
- Haraldsen, Gustav (1999). *Spørreskjemametodikk etter kokebokmetoden*. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, voice and loyalty. Response to decline in firms, organizations and states*. Harvard university press
- Hoff, Kjell Gunnar og Holving, Per Aksel (2002, 3. opplag 2007). *Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk*. Oslo, Universitetsforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005, 2. utgave). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Inføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand, Høyskoleforlaget
- Johannesen, Asbjørn (2003, 3. utgave, 3. opplag 2008). *Introduksjon til SPSS*. Abstrakt forlag
- Johannesen, Asbjørn, Tuft, Per Ivar, Kristoffersen, Line (2005, 3. utgave, 4. opplag 2008). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag
- Johansen, Leif (2002, 1. utgave, 4. opplag 2006). *Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien*. Gyldendal Akademisk

- Johnsen, Åge (2005). "Resultatstyring i norsk offentlig sektor", i *Magma*, 6/2005, Oslo, Econa
- Johnsen, Åge (2010). "Resultatstyringens mytologi. Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt?" i *Norske organisasjonsstudier*, Fagbokforlaget
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Oslo, Fagbokforlaget
- Kaplan, Robert S., Norton, David P. (1998, 3. utgave, 1. opplag 1999). *The Balanced Scorecard - Sådan bygges bro mellem vision, værdier og strategier*. København, Børsens forlag
- Kaplan, Robert S., Norton, David P. (1992). The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance i *Harvard Business Review* s. 172-189
- Kolstad Hansen, S., Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers, grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002). *Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*.
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/0005/ddd/pdfv/148013-veileder_bms.pdf
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004). *Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*.
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/221475-veileder_resultatledelse.pdf
- Ladegård, Gro (2009). Styring eller ledelse i *Magma nr. 1*. Econa
- Ladegård, Gro og Vabo, Signy Irene (2010). *Ledelse og styring*. Oslo, Fagbokforlaget
- Ladegård, Gro., Vabo, Signy Irene (2011). Ledelse, styring og verdier i *Magma nr. 1*, Econa
- Metliaas, Gro og Valstad, Stein Johnny (2006). *Fra mål til resultat - Styringssystemer i kommunene - en veileder*. Oslo, Kommuneforlaget
- NOU (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Nr. 13, Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning.
- NOU (1991). *Mot bedre vitende. Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*. Nr. 28, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Nyeng, Frode og Grete Wennes (red) (2006). *Tall, tolkning og tvil. Bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo, Cappelen Akademisk forlag
- Opstad, Leiv (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo, Gyldendal Akademisk

Ramsdal, Helge., Skorstad, Egil J.(2004). *Privatisering fra innsiden. Om sammensmelting av offentlig og privat organisering*. Fagbokforlaget

Riksrevisjonen (2006). *Veileder: Gjennomføring av brukerundersøkelser i forvaltningsrevisjonen*. Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse om brukerreting av offentlige tjenester. Dokument nr. 3:3 (2006-2007)*. Kilde:

http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2006-2007/Dok_3_3_2006_2007.pdf

Robertsen, Karl (2004). "Hvor egnet er brukerundersøkelser som styringsverktøy for offentlig tjenesteproduksjon?" i *Magma nr. 5*, Econa

Rolland, Asle (red.) (2003). *Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor*. SSB—notat 2003-19, SSB

Rolland, Asle (2004). *KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester*. SSB—notat 2004-77, SSB

Rolland, Asle., Brekke, Øyvind., Samuelsen, Bendik Meling., Silseth, Pål Rasmus (2004). *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. SSB—rapport 2004-7, SSB

Rolland, Asle (2005a). *Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor*. SSB—notat 2005-32, SSB

Rolland, Asle (2005b). *Brukertilfredshetsundersøkelser som offentlig styringsverktøy*. SSB—notat 2005-50, SSB

Rolland, Asle (2005c). "Kommunal bruk av brukerundersøkelser" i *Samfunnsspeilet nr. 3*, SSB

Rolland, Asle (2006). "Offentlig velferdsproduksjon, brukertilfredshet og tillit" i *Magma 2006 nr. 2*, Econa

Rolland, Asle (2008). "Den nye brukeren - krevende kunde og statlig styringsverktøy" i *Kommunal økonomi och politik nr. 12/3*, Sverige

Rolland, Asle (2009a). *Brukerperspektivet i forvaltningsrevisjon*. SSB—notat 2009-25, SSB

Rolland, Asle (2009b). *Brukerundersøkelser, styring og ledelse i offentlig sektor*. SSB—notat 2009-11, SSB

Rolland, Asle (2009c). "Brukerspektiv, brukerundersøkelser, tilfredshetsundersøkelser" i *Kommunerevisoren nr. 4*, Norsk Kommunerevisorforbund

Roos, Gøran., von Krogh, Georg., Roos, Johan., Fernstrøm, Lisa (1996, 4. utgave, 2. opplag 2007). *Strategi – en innføring*. Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (1998, 5. opplag 2005). *Moderne organisasjoner - Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet*. Fagbokforlaget

Senter for statlig økonomistyring (2006, 2. opplag 2010). *Veileder - Resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten*

Senter for statlig økonomistyring (2005). *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*

Storvik, Aagoth Elise (2004). "Bruken av brukerundersøkelser" i *Søkelys på arbeidsmarkedet nr. 1*, s. 122-132. Institutt for samfunnsforskning

Sørensen, Rune J. (2009). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo, Universitetsforlaget

Sørensen, Rune J., Borge, Lars-Erik, Hagen, Terje P. (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Oslo, Fagbokforlaget

Østre, Stein (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning. Mål og resultatstyring: muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet. Delrapport 2: Økonomistyringssystemer og New Public Management*. Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 9. Høgskolen i Hedmark.

Vedlegg 1: Kobling mellom påstander og spørsmål

Påstand 1: Brukerperspektivet er i stor grad begrenset til brukertilfredshetsmålinger!	
	Forekomst av brukerdata
14&15	Gjennomføres det brukerundersøkelser
16&17	Hvorfor ikke?
18&19	Hvor mange typer?
33&34	Hvor viktig er brukertilfredshet?
	Er brukerdata begrenset til brukertilfredshetsundersøkelser?
24&25	Hva spørres brukerne om?
	Er styringsdata begrenset til styringskortene?
29&30	Hvilke typer brukerdata innhentes?
31	Finnes det andre kanaler?
32	Hvilke andre kanaler brukes?
Påstand 2: Brukerdata brukes i liten grad til endringer i tjenestetilbudet!	
	Holdninger og bruk
35.3&36.3	Bør brukerdata brukes i utformingen av tjenestetilbud?
26.1&27.7	Bør brukerne ha påvirkning på utformingen?
26.7&27.6	Har brukerne påvirkning?
	Kobling mellom brukerdata, tjenestetilbud og styringsverktøy.
35.4&36.4	Har brukerdata bidratt til å bedre tjenestetilbudet
43.5&44.5&46.5	Har styringsverktøyet bidratt til å gjøre tilbudet bedre?
Påstand 3: Brukerdata benyttes i liten grad til styring gjennom styringsverktøyet!	
	Benyttes brukerdata til styring?
35.1&36.1	I hvilken grad benyttes brukerdata til styring?
32.2&36.2	Er dette nivået tilstrekkelig?
26.3&27.2	Brukes brukerundersøkelserdata i jobben din?
26.4&27.3	Hvilken nytte har virksomheten av brukerundersøkelserdata?
26.2&27.1	Legges resultatene til grunn for strategitviking?
	Brukes styringsverktøyet?
43.2&44.2&45.2	Brukes styringsverktøyet til styring av virksomhetene?
43.4&44.4&45.4	Har styringsverktøyet gjort styringen bedre?
43.1&44.1&45.1	Er styringsverktøyet et nyttig verktøy?
43.5?	
	Insentiver
	Er det noen konsekvenser for resultatoppnåelse i styringsverktøyet generelt?
46.2&47.1&48.1	Brukes resultatene til oppfølging?
46.3&47.2&48.2	Har de konsekvenser for deg som leder?
46.1&47.3&48.3	Har de konsekvenser for lønn eller arbeidsforhold?
	Er det noen konsekvenser for resultatoppnåelse i brukerperspektivet spesielt?
46.4&47.4&48.4	Brukes resultatene til oppfølging?
46.5&47.5&48.5	Har de konsekvenser for deg som leder?
46.6&47.6&48.6	Har de konsekvenser for lønn eller arbeidsforhold?

Vedlegg 2: Spørreskjema

	Spørsmål i spørreskjema:	
1	Hvilken organisasjon jobber du i?	
2	Hvilket tjenesteområde jobber du i?	
3	Hvilket tjenesteområde jobber du i?	
4	Hvilket forretningsområde er du ansatt i?	
5	Hvor mange er du leder for?	
6	Hvor lang ledererfaring har du?	
7	Hvilket ledelsesnivå er du på?	
8	Hvilket ledelsesnivå er du på?	
9	Hvilket ledelsesnivå er du på?	
10	Alder	
11	Kjønn	
12	Hva mener du er viktigst i utformingen av tjenestetilbudet?	
13		12.1 Faglige vurderinger
14		12.2 Lover og regelverk
15		12.3 Kostnader
16		12.4 Brukerbehov
17		12.5 Annet
18	Hvilken kategori mener du best beskriver de personene tjenestene er rettet mot?	
19	Gjennomføres det brukerundersøkelser i din virksomhet/resultatenhet?	
20	Gjennomføres det brukerundersøkelser i ditt forretningsområde?	
21	Hvorfor ikke?	
22	Hvorfor ikke?	

23	Hvor mange ulike typer brukerundersøkelser kjenner du til i din virksomhet/resultatenhet?	
24	Hvor mange ulike typer brukerundersøkelser kjenner du til i din virksomhet/resultatenhet?	
25	Hvem lager brukerundersøkelsen(-e)?	
26	Hvem lager brukerundersøkelsene(-e)	
27	Hvor mange brukerundersøkelser gjennomføres det årlig i din virksomhet/resultatenhet?	
28	Hvor mange brukerundersøkelser gjennomføres det årlig i ditt forretningsområde?	
29	Hva spørres brukerne om i brukerundersøkelsen(-e)?	
30	Hva spørres brukerne om i brukerundersøkelsen (-e)?	
31	I hvor stor grad ...	
32		26.1 Bør brukerne ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet
33		26.2 Legger dere resultatene fra brukerundersøkelser til grunn for strategien i virksomheten/resultatenheten
34		26.3 Bruker du resultatene fra brukerundersøkelser i din jobb
35		26.4 Opplever du virksomheten/resultatenheten har nytte av brukerundersøkelser
36		26.5 Opplever du brukerne har nytte av brukerundersøkelser
37		26.6 Vurderer du nytten av brukerundersøkelser å være totalt sett for kommunen
38		26.7 Mener du dine brukere har påvirkning på tjenestetilbudet i din virksomhet/resultatenhet
39	I hvor stor grad ...	

40		27.1 Legger dere resultatene fra brukerundersøkelser til grunn for strategien i forretningsområdet
41		27.2 Bruker du resultatene fra brukerundersøkelser i din jobb
42		27.3 Opplever du forretningsområdet har nytte av brukerundersøkelser
43		27.4 Opplever du brukerne har nytte av brukerundersøkelser
44		27.5 Vurderer du nytten av brukerundersøkelser å være totalt sett for Forsvarsbygg
45		27.6 Mener du dine brukere har påvirkning på tjenestetilbudet i ditt forretningsområde
46		27.7 Bør brukerne ha påvirkning på utformingen av tjenestetilbudet
47	Hvilke områder knyttet til brukerne mener du det er viktig å måle?	
48	Hvilke typer brukerdata innhentes systematisk i din virksomhet/resultatenhet?	
49	Hvilke typer brukerdata innhentes systematisk i ditt forretningsområde?	
50	Har dere andre kanaler for brukernes meninger og ønsker?	
51	Hvilke andre kanaler benyttes av brukerne?	
52	Hvor viktig mener du tilfredsheten til dine brukere er for virksomheten/resultatenhet?	
53	Hvor viktig mener du tilfredsheten til dine brukere er for forretningsområdet?	
54	Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?	
55		35.1 Brukerdata brukes aktivt i styringen av virksomheten/resultatenheten

56		35.2 Brukerdata bør brukes mer i styringen av virksomheten/resultatenheten
57		35.3 Brukerdata bør brukes i utformingen av tjenestetilbudet i virksomheten/resultatenheten
58		35.4 Brukerdata har bidratt til å gjøre tjenestetilbudet i virksomheten/resultatenheten bedre
59	Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?	
60		36.1 Brukerdata brukes aktivt i styringen av forretningsområdet
61		36.2 Brukerdata bør brukes mer i styringen av forretningsområdet
62		36.3 Brukerdata bør brukes i utformingen av tjenestetilbudet i forretningsområdet
63		36.4 Brukerdata har bidratt til å gjøre tjenestetilbudet i forretningsområdet bedre
64	Hvilke perspektiver i BASIS måles i virksomheten?	
65	Hvilke perspektiver i mål- og resultatstyring måles i ditt forretningsområde	
66	Hvilke fokusområder i BARM måles i virksomheten?	
67	Hvordan vil du rangere perspektivenes viktighet med tanke på styring av virksomheten?	
68		40.1 Økonomi
69		40.2 Arbeidsprosess
70		40.3 Ansatt
71		40.4 Bruker
72		40.5 Samfunn
73	Hvordan vil du rangere fokusområdenes viktighet med tanke på styring av resultatenheten?	
74		41.1 Økonomi

75		41.2 Utvikling
76		41.3 Menneskelige ressurser
77		41.4 Bruker
78		41.5 Samfunn
79	Hvordan vil du rangere perspektivenes viktighet med tanke på styring av forretningsområdet?	
80		42.1 Økonomi
81		42.2 Interne prosesser
82		42.3 Medarbeider, læring og utvikling
83		42.4 Tjenesteytelser (leveranser)
84	I hvor stor grad ...	
85		43.1 Mener du BASIS er et nyttig verktøy?
86		43.2 Bruker dere BASIS aktivt i styringen av virksomheten?
87		43.3 Mener du virksomheten har hatt utbytte av BASIS?
88		43.4 Mener du BASIS har gjort styringen av virksomheten bedre?
89		43.5 Mener du BASIS har gjort tilbudet til brukerne bedre?
90	I hvor stor grad ...	
91		44.1 Mener du BARM er et nyttig verktøy?
92		44.2 Bruker dere BARM aktivt i styringen av resultatenheten?
93		44.3 Mener du resultatenheten har hatt utbytte av BARM?
94		44.4 Mener du BARM har gjort styringen av resultatenheten bedre?
95		44.5 Mener du BARM har gjort tilbudet til brukerne bedre?
96	I hvor stor grad ...	
97		45.1 Mener du mål- og resultatstyring er et nyttig

		verktøy?
98		45.2 Bruker dere mål- og resultatstyring aktivt i styringen av resultatenheten?
99		45.3 Mener du forretningsområdet har hatt utbytte av mål- og resultatstyring?
100		45.4 Mener du mål- og resultatstyring har gjort styringen av forretningsområdet bedre?
101		45.5 Mener du mål- og resultatstyring har gjort tilbudet til brukerne bedre?
102	BASIS og incentiver	
103		46.1 Har resultatene i BASIS noen konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?
104		46.2 Brukes resultatene fra BASIS i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av deg som leder?
105		46.3 Har resultatene i BASIS konsekvenser for deg som leder?
106		46.4 Legges det vekt på oppnåelse målt i Brukerperspektivet i den strukturerte oppfølgingen av deg som leder?
107		46.5 Har resultater knyttet til Brukerperspektivet konsekvenser for deg som leder?
108		46.6 Har resultater knyttet til Brukerperspektivet konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?
109	BARM og incentiver	
110		47.1 Brukes resultatene fra BARM i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av deg som leder?
111		47.2 Har resultatene i BARM konsekvenser for deg som leder?
112		47.3 Har resultatene i BARM noen konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?
113		47.4 Legges det vekt på oppnåelse målt i Brukerfokusområdet i den strukturerte oppfølgingen av deg som leder?
114		47.5 Har resultater knyttet til Brukerfokusområdet konsekvenser for deg som leder?

115		47.6 Har resultater knyttet til Brukerfokusområdet konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?
116	Mål- og resultatstyring og incentiver	
117		48.1 Brukes resultatene fra mål- og resultatstyring i det strukturerte oppfølgingsarbeidet av deg som leder?
118		48.2 Har resultatene i mål- og resultatstyring konsekvenser for deg som leder?
119		48.3 Har resultatene i mål- og resultatstyring noen konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?
120		48.4 Legges det vekt på oppnåelse målt i Tjenesteytelse-/ leveranseperspektivet i den strukturerte oppfølgingen av deg som leder?
121		48.5 Har resultater knyttet til Tjenesteytelse-/ leveranseperspektivet konsekvenser for deg som leder?
122		48.6 Har resultater knyttet til Tjenesteytelse-/ leveranseperspektivet konsekvenser for din lønn eller arbeidsforhold?
123	Har du noen kommentarer til undersøkelsen?	