

---

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>4</b>
1.1 Mål- og resultatstyring må videreutvikles	4
1.1.1 Behov for strategisk styring	4
1.2 Hvilke endringer i omgivelsene kan påvirke internstyringen?	5
1.2.1 Stigende krav til offentlig tjenesteyting	5
1.2.2 Begrenset ressurstilgang	5
1.2.3 Informasjonssamfunnet og den teknologiske utvikling	5
1.2.4 Kompetanseutfordringen	5
1.2.5 Økt betydning av immaterielle verdier	6
1.3 Ensidig styring av daglig drift er ikke tilstrekkelig	6
1.4 Mål for rapporten	7
1.5 Sentrale problemstillinger	7
1.6 Metode	7
<b>2 Hva er balansert målstyring?</b>	<b>8</b>
2.1 Ulike sider ved balansert målstyring	8
2.2 Hva er bakgrunnen?	10
2.3 Forutsetninger og fokus	11
<b>3 Balansert målstyring som metodikk</b>	<b>12</b>
3.1 Operasjonalisering av virksomhetsstrategien	12
3.2 Utvikling av strategikart	13
3.3 Balansert målstyring som del av et strategisk styringssystem	15
3.4 Hva inneholder et utviklingsprosjekt for balansert målstyring?	17
<b>4 Hvilke tilpasningsmuligheter har forvaltningen?</b>	<b>18</b>
4.1 Ulike barrierer gjør det vanskelig å iverksette strategiene	18
4.2 Viktige forhold å ta hensyn til i offentlig sektor	19
4.3 Hva er et realistisk ambisjonsnivå?	21
4.4 Hva kan "skreddersys"?	21
4.5 Når kan balansert målstyring egne seg?	22
4.6 Balansert målstyring og EFQM-modellen kan utfylle hverandre	23
4.7 Case: Telemark fylkesskattekontor	24
<b>5 Balansert målstyring som en fornyelse av mål- og resultatstyringen.</b>	<b>27</b>
5.1 Synliggjør helhetlig styring	28
5.2 Sikrer flerårig perspektiv i styringen	28
5.3 Måler effektiviteten	29
5.4 Utgjør en incitamentstruktur som fremmer resultatoppnåelse	29

---

<b>6</b>	<b>Utbredelse av balansert målstyring .....</b>	<b>30</b>
6.1	Finland .....	30
6.2	Sverige .....	31
6.3	Danmark .....	31
6.4	Norge .....	32
<b>7</b>	<b>Konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>33</b>

**Litteratur**

**Vedlegg: Utbredelse i Norden**

---

## Sammendrag

Balansert målstyring gir muligheter for å håndtere flere av utfordringene dagens mål- og resultatstyring sliter med. Offentlige virksomheter som opplever et behov for større langsiktighet i styringen, bedre analyser som belyser sammenhengen mellom ressursbruk og resultater eller klarere incitament som fremmer resultatoppnåelse, bør vurdere å ta i bruk balansert målstyring.

På et overordnet nivå er det mulig å forstå balansert målstyring som en systematisk arbeidsprosess for å sikre dialog og oppfølging rundt mål og strategier. Hensikten er å kunne se om virksomheten går i ønsket retning, og om strategiene blir fulgt. Statskonsult velger å se *balansert målstyring som et ledelsesverktøy for drift, tilpasning og utvikling av en virksomhet, med særlig fokus på å koble strategi og operative tiltak*. Metoden innebærer å

- avklare strategi, strategiske hovedområder og mål
- modellere årsaks- og virkningssammenhenger i virksomheten
- definere kritiske suksessfaktorer
- velge aktuelle nøkkeltall og klargjøre ansvar for iverksetting av tiltak og oppfølging
- utforme rutiner og tekniske løsninger som støtter utarbeidede nøkkeltall.

Statskonsult viser i rapporten at det er behov for strategisk styring som systematisk møter nye krav og muligheter forvaltningen står overfor. Virksomhetsutviklingen bør tilpasses både et strategisk grunnlag på sektornivå, og ut fra situasjonsbetingede forhold i den enkelte virksomheten.

Balansert målstyring må tilpasses den enkelte virksomheten. Samtidig er det avgjørende for å oppnå gode resultater at virksomheten er nøye med å følge de viktigste poengene som vist i rapporten.

I en tid med raske endringer er det behov for mer fremtidsrettet styring. I offentlig sektor blir det viktig å kunne koble økonomistyring med mål- og resultatstyring. Balansert målstyring kan være et grep for å få dette til.

Lokale forhold og type virksomhet er viktige premisser for å innføre balansert målstyring. Det er etter hvert kommet flere eksempler på virksomheter i nordisk forvaltning som har begynt å ta i bruk balansert målstyring. Et hovedinntrykk er likevel at dette arbeidet ennå er i en startfase. De fleste eksemplene Statskonsult kjenner til, dreier seg om pilotprosjekter der balansert målstyring er tatt i bruk i deler av eller i hele virksomheten. Det gjenstår å se i hvilken grad virksomhetene er i stand til å utvikle pilotprosjektene videre til ordinær drift.

Hensikten med rapporten er å vurdere om balansert målstyring kan bidra til å videreutvikle dagens mål- og resultatstyring i den hensikt å oppfylle intensjonen med økonomireglementet. Statskonsult konkluderer med at balansert målstyring er et aktuelt hjelpemiddel i den videre utviklingen.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Mål- og resultatstyring må videreutvikles

Mål- og resultatstyring har fått mye oppmerksomhet i forvaltningen de seneste 10–15 årene. I økonomireglementet<sup>1</sup> er mål- og resultatstyring hovedprinsippet for styring av statlige virksomheter. Slik økonomireglementet er formulert, er det i prinsippet en klar todeling av ansvaret:

- Departementet har ansvaret for å formulere mål og stille krav til resultater samt å følge opp om de fastsatte målene nås
- Den enkelte virksomheten har ansvaret for at målene nås innenfor de fastsatte rammene.

Dette gir virksomheten en stor grad av handlefrihet i hvordan de tildelte ressursene disponeres, men også et større ansvar for at fastsatte resultater oppnås.

Finansdepartementet har gjennomført et erfaringsprosjekt om status for økonomistyring i statsforvaltningen. Et spørsmålet som stilles, er *hvor vi står i forhold til intensjonene med økonomireglementet*. Et sentralt funn fra dette arbeidet er at analysen av sammenhengen mellom ressursbruk og resultater er nærmest fraværende. Det er derfor behov for en metode som er bedre i stand til å møte utfordringene ved internstyring innenfor rammene av mål- og resultatstyring. Balansert målstyring er et eksempel på en metode som kan bidra til dette.

Statskonsult legger følgende definisjon av balansert målstyring til grunn:

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

### 1.1.1 Behov for strategisk styring

I offentlig sektor vil strategiske perspektiver bli berørt på flere nivåer. Den politiske ledelsen søker gjennom politikkkutforming å forme samfunnet ved blant annet å legge bestemte rammer for offentlige virksomheter. Direktoratere og underliggende virksomheter har et ansvar for å sette politikken ut i livet. Da er det nødvendig å foreta en rekke strategiske valg for å kunne prioritere med tanke på endringer i omgivelsene.

Styringen av virksomhetene må basere seg på et strategisk grunnlag for at det skal være mulig å realisere de oppsatte målene. Forvaltningen står overfor flere

---

<sup>1</sup> *Økonomireglementet for staten*, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, og *Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten*, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996.

---

typer endringer i sine omgivelser i form av ulike krav og nye muligheter. Disse utviklingstrekkene kan settes direkte i fokus ved bruk av balansert målstyring.

## **1.2 Hvilke endringer i omgivelsene kan påvirke internstyringen?**

### **1.2.1 Stigende krav til offentlig tjenesteyting**

Brukerne blir mer krevende og forventer ikke å bli behandlet annerledes enn i privat sektor; de betrakter seg stadig mer som forbrukere. Dette er en drivkraft som har gjort seg gjeldende i mange år, og ikke noe tyder på den vil avta i styrke fremover. Ønsker om døgnåpen forvaltning, samordning av beslektet tjenesteyting organisert som servicekontorer, og krav til utarbeidelse av serviceerklæringer, er ferske eksempler på forsøk på å gjøre forvaltningen mer brukerorientert. Satsingen på brukerorientering og kvalitetsutvikling blir stadig mer sentral i styringen.

### **1.2.2 Begrenset ressurstilgang**

I offentlig sektor er det krav om bedre og mer effektiv tjenesteyting uten at mer ressurser stilles til disposisjon. Det er ikke lenger nok å overholde økonomi-rammene. Ressursbegrensningen vil fremtvinge klarere prioriteringer og sterkere fokus på kvalitetsforbedring og effektivisering. Det blir viktigere å kunne prioritere ned det som ikke skal videreføres eller som må begrenses.

### **1.2.3 Informasjonssamfunnet og den teknologiske utvikling**

Selv om betydningen av moderne bruk av IT varierer fra sektor til sektor, spiller den teknologiske utvikling en stadig større rolle for forvaltningsutviklingen sett under ett. I prinsippet kan vi tenke oss IT brukt enten som virkemiddel for å effektivisere etablerte arbeidsmåter eller som en teknologi som gjør det mulig å utvikle nye arbeidsformer og måter å organisere virksomheten på.

I virksomheter med regionale kontorer over hele landet, for eksempel i trykde-etaten, kan bruk av IT i form av Internett og intranett forenkle og forbedre saksbehandlingen betydelig. Omfattende bruk av e-post kan utfordre hierarkiske strukturer og gamle samhandlingsformer.

Dette er bare et lite knippe eksempler på hvordan den teknologiske utviklingen stiller krav til offentlige virksomheters omstillingsevne.

### **1.2.4 Kompetanseutfordringen**

Den teknologiske utviklingen og kravet til økt brukerorientering vil stille nye krav til kompetanse hos de ansatte. Mer fleksible virksomheter med desentralisert ansvar organisert i større grad etter brukernes behov, stiller andre krav til saksbehandling og samarbeidsformer enn før. Den kontinuerlige omstillingen virksomhetene må gjennom, gjør også at kompetansen må fornyes oftere. Nyere generasjoner arbeidstakere stiller større krav til egenutvikling og aksepterer i

---

mindre grad detaljkontroll. Lojaliteten til arbeidsgiveren er påstått å være mindre enn før, noe som kan bidra til at arbeidstakerne skifter jobb oftere. Samtidig vil den yngre gruppen av arbeidstakere skape nye utfordringer i forhold til eldre og mer etablerte kollegaer.

I en tid der kvalifisert arbeidskraft synes å bli en økende knapphetsfaktor (gitt fortsatt gode økonomiske konjunkturer), vil det stilles store krav til utforming og styring av arbeidet i virksomhetene. Offentlig sektor kan sjelden konkurrere på lønn, og dette gjør at øvrige arbeidsbetingelser og arbeidsformer må fremstå som attraktive for aktuelle og potensielle arbeidstakere.

### **1.2.5 Økt betydning av immaterielle verdier**

Offentlige virksomheter forvalter store verdier på samfunnets vegne som ikke kommer frem i regnskapene. En stadig økende andel av virksomhetenes verdier er immaterielle. Slike immaterielle verdier kan være ansattes kompetanse og virksomhetenes informasjonssystemer, og de er i kontinuerlig utvikling. Skattepengene går med andre ord ikke bare til forbruk, men også til investeringer av varig verdi og som kan bidra til å skape nye verdier.

## **1.3 Ensidig styring av daglig drift er ikke tilstrekkelig**

Det er nevnt noen utviklingstrekk som stiller nye krav og gir nye muligheter for styring av statlige virksomheter. Ensidig fokus på styring av daglig drift vil ikke kunne møte disse utfordringene på en god nok måte. Det er et behov for strategisk styring som systematisk møter de nye kravene og mulighetene forvaltningen står overfor.

Virksomhetsutviklingen bør tilpasses både i forhold til et strategisk grunnlag på sektornivå og i forhold til mer situasjonsbetingede forhold for den enkelte virksomhet. Det betyr at innenfor en gitt periode og sektor vil det være noen felles forhold som den enkelte virksomheten må ta hensyn til. Samtidig vil det være en rekke forhold som er helt spesifikke for den aktuelle virksomheten. Det er ikke hensiktsmessig å styre etter de samme nøkkeltallene år etter år uten å revurdere dem i takt med nye mål og strategier.

Behovet for å prioritere og rydde internt gjelder også for virksomheter som kan være til dels svært regelstyrt. Et godt eksempel på en slik type virksomhet er Oslo fengsel, som nylig har fullført en omfattende strategiprosess. Dette arbeidet skal følges opp med en organisasjonsutviklingsprosess, der arbeidet med å utvikle målstyringen inngår som en av flere viktige satsinger.

Balansert målstyring er etter hvert blitt en svært utbredt metode i privat sektor, etter at metoden først ble introdusert i USA av professor Robert S. Kaplan fra Harvard Business School og samarbeidspartner David P. Norton.<sup>2</sup> Våre nordiske naboland har i de seneste par årene begynt å prøve ut balansert målstyring, både i kommunal og statlig sektor. I Sverige har de – særlig i

---

<sup>2</sup> Robert S. Kaplan and David P. Norton, *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*, Harvard Business School Press 1992.

---

kommunal sektor – begynt å prøve ut prinsippene i balansert målstyring. I Danmark har Økonomistyrelsen arbeidet mye med balansert måloppstilling og balansert rapportering. Finansministeriet i Finland har også vært aktive i forhold til satsing på balansert målstyring. Norge ligger noe etter våre nordiske naboer når det gjelder å sette i gang prosjekter for balansert målstyring. (Se vedlegget til rapporten.)

Det synes å være et behov for en nærmere studie av om balansert målstyring kan bidra til bedre intern styring.

## 1.4 Mål for rapporten

I rapporten foretas en vurdering av om balansert målstyring er en aktuell tilnærming til intern styring og som kan bidra til

*å videreutvikle dagens mål- og resultatstyring i den hensikt å oppfylle intensjonene med økonomireglementet.*

Intensjonene i økonomireglementet er basert på et nytt fullstendig konsept for bedre økonomistyring. Hensikten er å få en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse. Hovedregelen er at det på alle nivåer skal fastsettes mål og rapporteres om resultater, og at resultatene skal oppnås uten uhjemlet overskridelse av vedtatte bevilgninger.

Målgruppen for rapporten er ledere og andre i statsforvaltningen som påvirker utforming og gjennomføring av den interne styringen. Rapporten kan for denne målgruppen utgjøre en viktig del av beslutningsgrunnlaget for å vurdere om balansert målstyring kan være aktuelt for den enkelte virksomheten.

## 1.5 Sentrale problemstillinger

Følgende forhold belyses i rapporten:

- Hva er balansert målstyring?
- Hvilke styringsutfordringer kan balansert målstyring bidra til å møte?
- På hvilken måte kan balansert målstyring bidra til økt effektivisering og bedre kvalitet på offentlige tjenester?

## 1.6 Metode

Mye av tilfanget av kunnskap som har blitt denne rapporten til del, har sin kilde i utvikling av kurs og seminarer om balansert målstyring som Statskonsult har gjennomført sammen med ulike samarbeidspartnere. Studier av aktuell litteratur og samtaler med flere fagmiljøer har stått sentralt. Dessuten har Statskonsult vært i dialog med virksomheter som har konkrete erfaringer fra utviklingsprosjekter på balansert målstyring.

---

## 2 Hva er balansert målstyring?

### 2.1 Ulike sider ved balansert målstyring

Balansert målstyring kan forstås på mange forskjellige måter. Roller, interesser og ståsted vil være med på å bestemme innfallsvinkelen. Forståelsen for begrepet vil arte seg litt forskjellig avhengig av om en er forsker, privat konsulent, medarbeider som blir ”utsatt for” styring osv. Uansett tolkning må det komme klart frem at dette er et ledelsesverktøy som styringsmessig kobler strategi og drift.

På et overordnet nivå er det mulig å forstå balansert målstyring som en systematisk arbeidsprosess for å sikre dialog og oppfølging rundt mål og strategier. Hensikten er å kunne se om virksomheten går i ønsket retning, og om strategiene blir fulgt. Den mer operative definisjonen som vi nevnte i innledningskapitlet, ser på *balansert målstyring som et ledelsesverktøy for drift, tilpasning og utvikling av en virksomhet med særlig fokus på å koble strategi og operative tiltak.*

Metoden tar hensyn til flere *perspektiver* som til sammen skal dekke virksomhetens aktiviteter, og det skal være balanse mellom perspektivene (se figur 1). Det *økonomiske* perspektivet peker på det som har vært (fortiden), *bruker-*perspektivet og det *interne* perspektivet representerer nåtiden, mens *utvikling og læring* representerer det som skal skje (fremtiden). Modellen legger med andre ord vekt på at det også må tas hensyn til ikke-økonomiske forhold for å oppnå gode resultater.

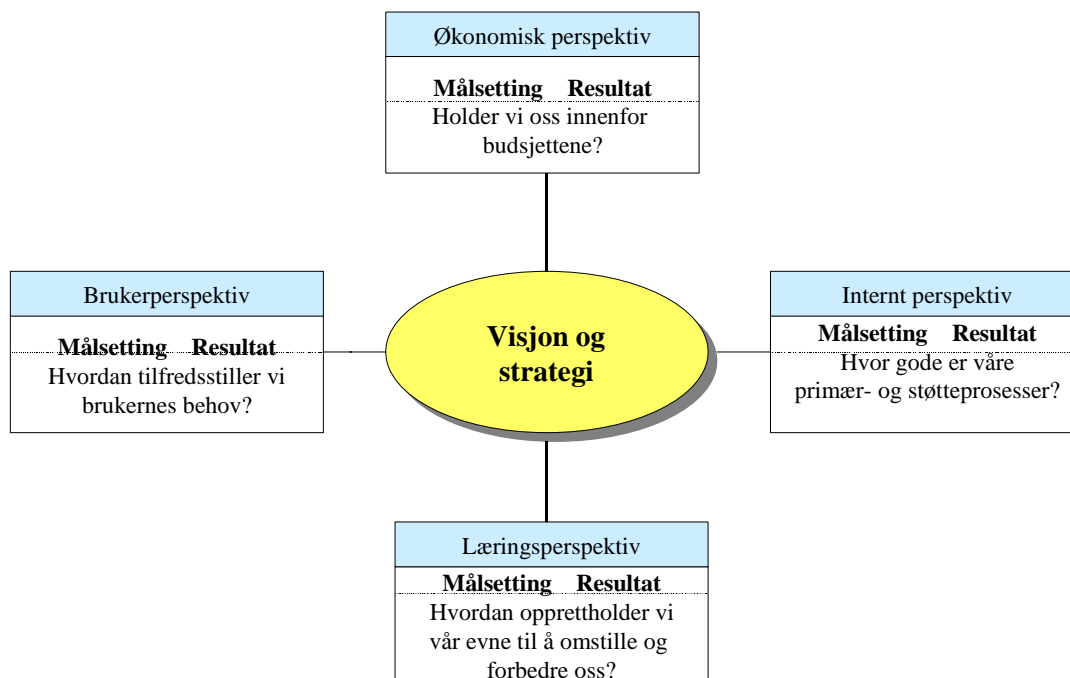
De fire perspektivene samsvarer i stor grad med utfordringene som ligger i de utviklingstrekkene offentlig sektor står overfor. Begrenset ressurstilgang og behovet for å integrere bedre økonomistyring med mål- og resultatstyring fanges opp ved hjelp av økonomiperspektivet. Hovedspørsmålet er vanligvis om virksomheten holder seg innenfor de økonomiske rammene. Hvordan virksomheten fremstår for sine brukere og ivaretar økte krav til brukerorientering, er uttrykt i brukerperspektivet. Interne prosesser handler om hvordan aktivitetene utføres for å nå de viktigste målene med driften. Teknologiutviklingen påvirker dette perspektivet. Virksomhetens evne til å omstille seg, uttrykt i lærings- og utviklingsperspektivet, kan blant annet representere et forsøk på å løse kompetanseutfordringen. Viktige forhold å ta hensyn til i offentlig sektor er nærmere beskrevet under punkt 4.2.

Et sentralt poeng er dessuten å kunne se virksomheten fra flere interessentgrupper (eiernes, brukernes, samfunnets, ansattes osv.) ståsted (se figur 4).

Balansert målstyring innebærer en operasjonalisering av virksomhetens strategier. Det vil si at strategiene brytes ned gjennom å definere *kritiske suksessfaktorer* gruppert etter de aktuelle perspektivene. Intensjonen er å sikre at målene i strategiene faktisk blir gjenspeilet i de måltallene som virksomheten skal styres etter.



Figur 1: Grunnleggende perspektiver i balansert målstyring



Det er av avgjørende betydning å styre etter flere dimensjoner enn ensidig å fokusere på økonomi. Tanken er at dette vil kunne gjøre virksomheten bedre i stand til å håndtere barrierene mot å gjennomføre strategiene (se punkt 4.1).

*Det økonomiske perspektivet* er knyttet til ressursstyring.

Hensikten med ressursstyring er å overbevise politiske beslutningstakere, skattebetalere, brukere og andre interessenter om at virksomheten bruker sine ressurser på en best mulig måte.

*Læringsperspektivet* er knyttet til arbeidsmiljø og personale.

Her inngår lederskap og kompetanseutvikling som bidrar til virksomhetens intellektuelle kapital. Dette er viktige faktorer for å få til god måloppnåelse og effektiv ressursstyring.

*Internt perspektiv* er knyttet til virksomhetens virkemåte.

Dette perspektivet dreier seg om prosesser og strukturer som virksomheten selv eller samarbeidende partnere rår over. Hensikten er å identifisere prosesser, aktiviteter eller strukturer som må forbedres for å få til en god måloppnåelse og forsvarlig ressursstyring. I dette ligger også IT-systemer og andre systemer som gjør kompetansen (læringsperspektivet) tilgjengelig for andre.

*Brukerperspektivet* er knyttet til brukere og politiske beslutningstakere.

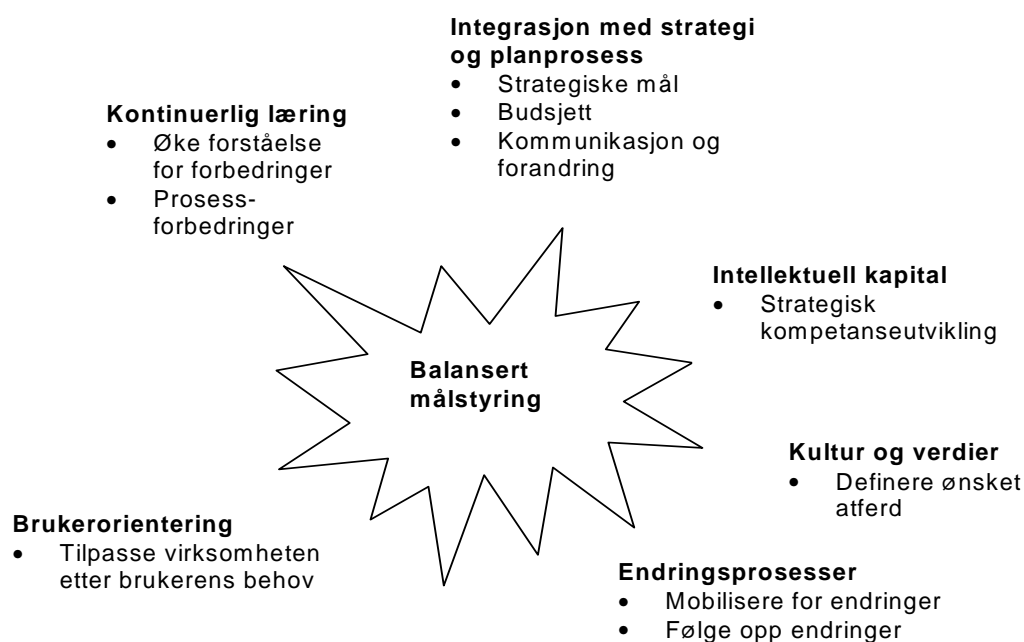
I hvilken grad en virksomhet oppnår sine mål, må ses i forhold til dens brukere og til samfunnet – avhengig av hvor nært sluttbruker virksomheten befinner seg.

## 2.2 Hva er bakgrunnen?

Utgangspunktet for utviklingen av balansert målstyring var erkjennelsen av at prestasjonsmåling basert på finansielle størrelser ikke lenger var tilstrekkelig for private virksomheter. Forskningsdelen av konsulentfirmaet KPMG, the Nolan Norton Institute, finansierte i 1990 en studie om fremtidens prestasjonsmåling (Kaplan & Norton 1996). Instituttets leder David Norton ble ansvarlig for studien, mens professor Robert Kaplan fra Harvard Business School ble leid inn som akademisk rådgiver.

Hva som anses å være viktig for å styre og lede en virksomhet i privat sektor, har endret seg betydelig de seneste tiårene. Oppmerksomheten var i en periode ganske ensidig rettet mot økonomi og effektivitet. Senere ble det klart at gode resultater ikke kunne oppnås uten en sterk vektlegging av kundenes behov. Dette var grunnlaget for kvalitetsbølgen som oppstod på 1980-tallet. Det var ikke lenger nok å satse på skalafortrinn og produksjonstekniske forhold. Videre ble endringsledelse og hvordan virksomheten best mulig kunne utforme sine arbeidsprosesser for å sikre optimal produksjonsevne (verdikjede), satt i søkelyset. Overgangen til kompetansesamfunnet, økt konkurranse og nye organisasjonsformer har senere gjort det nødvendig å legge mer vekt på læring og utvikling. Mange betrakter medarbeiderne som kapital og en grunnleggende forutsetning for at virksomheten kan oppnå ønskede resultater. Denne kapitalen representerer den viktigste verdien for en virksomhet. Dette innebærer et brudd med tidligere tenkning som det tradisjonelle regnskapet står for. Balansert målstyring kan ses som et forsøk på å integrere disse tradisjonene i et system. Dette kan uttrykkes på en annen måte ved at balansert målstyring i prinsippet prøver å ivareta utfordringer som vist i figur 2:

Figur 2: Ambisjonsnivå for balansert målstyring



---

Ambisjonsnivået for balansert målstyring er, som det fremgår av figuren, ganske høyt. Det betyr ikke at balansert målstyring søker å løse alle oppgavene, men snarere representerer ”et samlingspunkt” der flere tilnærminger kan møtes, justeres og prioriteres med utgangspunkt i virksomhetens strategier. Dette må også ses i sammenheng med endringene i omgivelsene som er beskrevet under punkt 1.2.

### **2.3 Forutsetninger og fokus**

Balansert målstyring kan ses som en del av målstyringstradisjonens instrumentelle tilnærming til organisasjoner. Troen på å måle gjennomsyrrer tenkningen i balansert målstyring. Tanken er at det som gis oppmerksomhet, også får oppmerksomhet. Enkelte kritikere av målstyring antar feilaktig at denne tradisjonen baserer seg på forståelsen av mennesker som *fullstendig* rasjonelle vesener. Den realistiske forståelsen av individers atferd i organisasjoner knytter seg i stedet til *begrenset rasjonalitet*. Dette betyr at mål kan endres underveis i søkeprosessen mellom alternativer. Ambisjonsnivået innebærer ikke at virksomheten kan oppnå fullstendig optimale løsninger, men snarere tilfredsstillende løsninger i samarbeid med berørte interessenter (Simon 1965). I vellykket balansert målstyring bør derfor organisasjonene ta inn over seg vanskelighetene ved å presisere aktuelle perspektiver i ulike kritiske suksessfaktorer. Skifte av interessenter og ulike motkrefter kan føre til endrede mål underveis, men det er likevel nødvendig å utforme visjoner, strategier og mål. Mål som er gjennomførbare, kan vise vei og skape oppslutning og enighet ved iverksetting av virksomhetens strategier. Hovedutfordringen er å få til en god balanse mellom det behovet virksomheten har for overordnet koordinering og kontroll, og behovet for og ønsket om å få til reelle endringer og læring i virksomheten.

---

## 3 Balansert målstyring som metodikk

### 3.1 Operasjonalisering av virksomhetsstrategien

Den resultatinformasjonen som anvendes som grunnlag for løpende intern styring, må inneholde alle forhold som er viktige for å oppnå målene på kort og lang sikt. En nødvendig forutsetning for at informasjonen skal være relevant, er at den er koblet til virksomhetens mål.

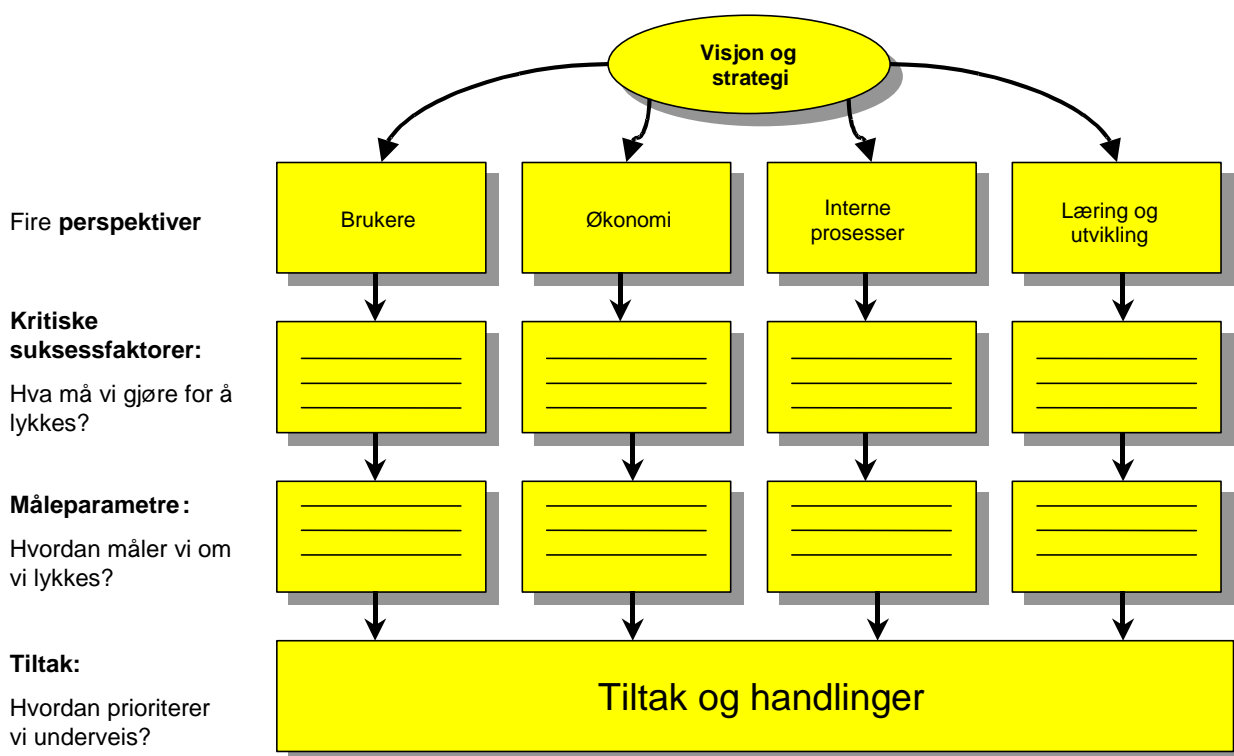
I balansert målstyring tas det derfor utgangspunkt i de overordnede målene, visjonen og strategiene (hvis de finnes og er gode nok). Dette arbeidet innebærer at modellen må tilpasses de spesifikke styringsforutsetninger. For å kunne nå sine overordnede mål, må virksomheten lykkes på et begrenset antall områder som må få spesiell oppmerksomhet. Disse områdene kalles for *perspektiver*. Figur 1 viser de fire perspektivene som inngår i modellen.

I praksis utarbeides balansert målstyring ved å konkretisere strategien gjennom å definere aktuelle *kritiske suksessfaktorer* gruppert etter de fire perspektivene. Disse kritiske suksessfaktorene beskriver hva virksomheten må lykkes med for å nå sine mål. Deretter kartlegges årsaks- og virkningsammenhenger i virksomheten. Dette arbeidet vil også bidra til å kartlegge hvor god dagens strategi er. Sagt på en annen måte; strategiens validitet og konsistens blir sjekket. På dette grunnlaget kan et *styrekort* utvikles. Styrekortet oppsummerer valgte nøkkeltall som ledelsen skal styre etter og virksomheten rapportere på. Nøkkeltallene fordeles på de aktuelle perspektivene.

Nøkkeltall, også kjent som *kritiske prestasjonsindikatorer*, må defineres i tråd med de respektive kritiske suksessfaktorene. De kritiske prestasjonsindikatorer benyttes til å måle i hvilken grad virksomheten lykkes. Det må samtidig defineres et tilsvarende sett med normerte eller standardiserte nøkkeltall som skal utgjøre referanserammen for når de rapporterte nøkkeltallene er gode, middels eller mindre gode. Det skilles her mellom kortsiktige og langsiktige mål. Målene settes opp slik at når de nås, vil virksomheten ha beveget seg i retning av visjonen. Prestasjonsmålene må følgelig inneholde en ambisjon om forbedring. Tiltak og handlinger prioriteres ut fra den styringsinformasjonen de etablerte nøkkeltallene i styrekortet gir.

I prinsippet inneholder balansert målstyring følgende forhold (figur 3):

Figur 3: Modell for balansert målstyring



Innenfor hvert av de valgte perspektivene er det nødvendig å bestemme hva som er de kritiske suksessfaktorene. Det vil si å skaffe seg et overblikk over hva som er avgjørende å få på plass for at virksomheten skal lykkes med sine valg (strategiske mål). Dette arbeidet representerer sammenhengen mellom strategisk planlegging og målstyring. Sammenhengen mellom perspektivene kan vises ved hjelp av såkalte *strategikart*.

### 3.2 Utvikling av strategikart

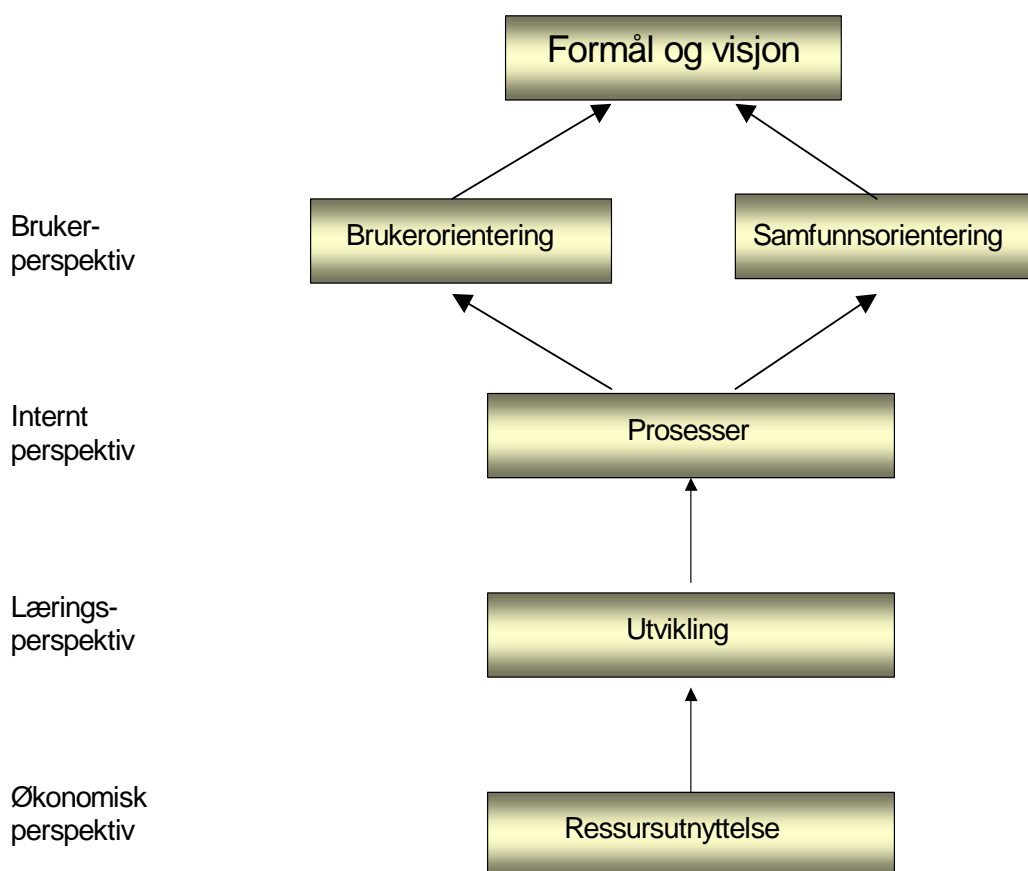
Modellering av årsaker og virkninger i virksomheten gjennom å utforme strategikart skal vise hvordan virksomheten er ment å fungere med sikte på at den skal nå sine mål.

Strategikartet kan

- gi mulighet for idédugnad om de viktigste sammenhengene i virksomheten
- hjelpe til med å finne de mest egnede nøkkeltallene
- bidra til større forankring og eierskap til styringssystemet når det tas i bruk
- gjøre organisasjonen mer formålseffektiv ved å få en tydeligere kobling mellom mål, strategier og faktiske handlinger.

Figur 4 viser den logiske sammenheng ved oppbygging av et strategikart. Denne fremstillingen er på et høyt abstraksjonsnivå, og må i praksis gjøres mye mer konkret og detaljert basert på lokale forhold og utfordringer.

Figur 4: Strategikart for offentlige virksomheter



Den beste måten å bygge strategikart på, er å begynne fra toppen der utgangspunktet er å avklare hvor virksomheten bør bevege seg, og deretter kartlegge hvordan det er mulig komme dit. Arbeidet med strategikart må med andre ord vurderes i forhold til eierne, brukerne og samfunnet for øvrig. Vi må stille spørsmål om hvem vi er til for, hva vi skal oppnå, hvordan vi skal nå våre mål og hvordan vi vil fremstå for våre brukere.

Det interne perspektivet tar for seg hvordan de interne prosessene må fungere for at virksomheten skal nå sine mål. Læringsperspektivet går på hvordan organisasjonen kan utnytte en god organisatorisk infrastruktur, kompetente medarbeidere, hensiktsmessig teknologi og arbeidsmiljø til kontinuerlig forbedring og utvikling. I bunnen for alle aktiviteter ligger det økonomiske perspektivet som går ut på en effektiv utnyttelse av ressursene, og i noen tilfeller også sikring av finansiering. Sammenhengene mellom årsaker og ønskede resultater (virkninger) utgjør hypotesen som definerer virksomhetens strategi.

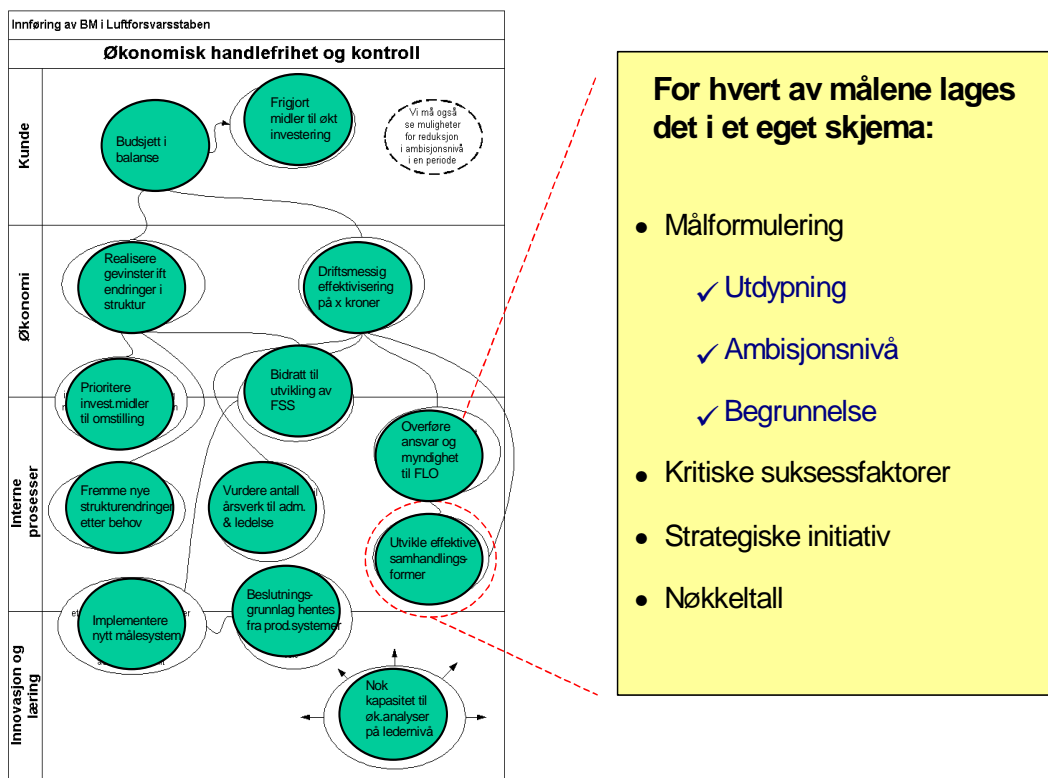
Denne formen for beskrivelse av strategiene handler om å følge en definert logikk, mens selve formuleringene av de gode og relevante strategiene sannsynligvis alltid vil være en kunst det ikke er mulig å finne en enkel formel for.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Kaplan & Norton: *Having Trouble with Your Strategy? Then Map It*. Harvard Business Review, september 2000

Utvikling av strategikart kan i praksis ta utgangspunkt i hensiktsmessige perspektiver for den aktuelle virksomheten, der sammenhengene mellom målene kobles i forhold til hvert enkelt strategiområde eller strategitema. I figur 5 vises et tidlig eksempel (omarbeidet i forhold til tidsfrister og kronebeløp) på strategikart fra Luftforsvaret for strategiområdet *Økonomisk handlefrihet og kontroll*. Dette kartet er ett av fem, og viser årsaks- og virkningslinjer mellom ulike strategiske mål. Eksemplet viser hvordan et strategikart som vist i figur 4, kan konkretiseres og detaljeres i forhold til lokale forhold og utfordringer.

I en nyere versjon av kartet er antall mål redusert fra 13 til 7. Hensikten med de strategiske kartene er å visualisere helhetlige sammenhenger og sikre samordning av strategiene i ledergruppen. Dette er viktig fordi det gjør det mye enklere å kommunisere til organisasjonen hva man skal gjøre og hvorfor.

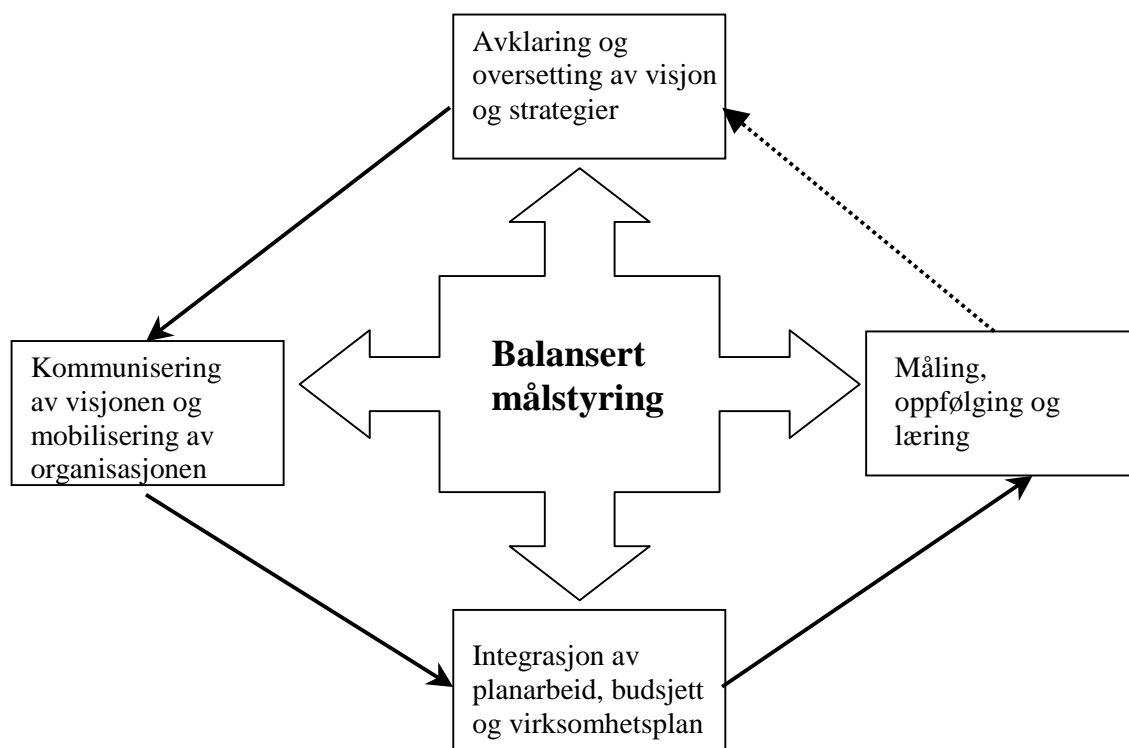
Figur 5: Eksempel på strategikart for Luftforsvaret



### 3.3 Balansert målstyring som del av et strategisk styringssystem

Arbeidet med balansert målstyring må integreres i de øvrige planprosessene og være en del av utviklingen og læringen internt. Fokuset på måling i styrekortet kan brukes til å styrke ledelsesprosessene med henblikk på å innfri de strategiske målene på lengre sikt. Å knytte arbeidet med balansert målstyring opp mot fire typer ledelsesprosesser som vist i figur 6, kan bidra til å koble lang-siktige mål med daglige handlinger. I praksis er det en flytende overgang mellom de ulike prosessene.

Figur 6: Balansert målstyring som rammeverk for handling i internstyringen



Kaplan & Norton: *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System* 1996, s. 77

Den første prosessen består i å oversette visjon og strategier. Dette arbeidet skal hjelpe lederne til å oppnå enighet om hva som er virksomhetens viktigste utfordringer. Lederne tvinges til å formulere strategiene som et integrert sett av mål og kritiske nøkkeltall i et styrekort. Denne delen av prosessen må kobles opp mot innsatsen for å mobilisere virksomheten til å handle i tråd med hva som skal måles i styrekortet. Dette innebærer blant annet å kommunisere visjon, mål og strategier både internt og eksternt. Dessuten vil medvirkning i utforming av mål, intern opplæring, samordning av innsatsen mellom enhetene og tilrettelegging av eventuelle incentivsystemer inngå.

Et helt sentralt poeng for å få balansert målstyring til å fungere, er at dette arbeidet integreres i det øvrige plan- og budsjettarbeidet. Løpende ressursallokering og drift av systemet må ses i sammenheng med den styringsinformasjon nøkkeltallene gir. Utarbeiding av virksomhetsplan, rapportering til departement og virksomhetsevaluering bør også ses i relasjon til styrekortet. Ressursene kan med fordel bli kanalisert til de kritiske aktivitetene som de valgte nøkkeltallene i styrekortet skal rapportere på. På denne måten kan ledelsen sikre at budsjettene støtter opp om strategiene. Prosessen skaper et rammeverk for styring av virksomhetens forskjellige endringsprogrammer. De ulike tiltakene kan koordineres gjennom å ta i bruk informasjonen fra styrekortet. På denne måten kan ledelsen prioritere de prosessene som er mest kritiske for virksomhetens overordnede mål.



---

De første tre prosessene er avgjørende for å kunne implementere strategiene. Den siste handler om å sørge for tilbakemelding og læring i ledergruppene. Dette innebærer sterkere vektlegging av å gjennomføre strategiene fremfor tradisjonell driftsoppfølging. Erfaringene kan benyttes som utgangspunkt for neste års strategigjennomgang. Det er viktig at den løpende rapporteringen gjennomgås med henblikk på å sanere eller redusere eventuelt dobbeltarbeid. Utviklingen av den balanserte målstyringen må ikke bare komme som et passivt tillegg til de gamle systemene. Bruk av styrekortet vil dessuten avstedkomme læring underveis i forhold til oppdatering av nøkkeltall, og det å sette på dagsordenen eventuelle nye satsingsområder for virksomheten. En ”tommelfingerregel” for å prioritere nøkkeltall eller type rapportering, kan være å holde seg til ”nødvendig å vite” fremfor ”kjekt å ha”.

Balansert målstyring har til hensikt å legge forholdene til rette for god virksomhetsutvikling. I den forbindelse blir det ofte lagt vekt på ledelsens overordnede ansvar for dette arbeidet. Den sterke ledelsesorienteringen er i tråd med mye av dagens ledelseslitteratur, men må ikke forstås dithen at medarbeiderne fratras sin medvirkende rolle. Et medeierskap til prosessene er alltid av avgjørende betydning for resultatet. Implementeringstenkningen må derfor ikke tolkes altfor mekanisk, der læring bare blir sett på som ”overføring av informasjon”. Aktiv eksperimentering og lokal tilpasning vil bidra til mer fundamentale og varige endringer enn ensidig fokus på standardiserte prosesser.

### **3.4 Hva inneholder et utviklingsprosjekt for balansert målstyring?**

Utviklingsprosjekter for balansert målstyring kan ha ulik tilnærming og forløp. Under prosjektplanleggingen må nødvendige ressurser skaffes til veie og aktiviteter planlegges i tide. Relevant informasjon om dagens rapportering, IT-systemer og rutiner samles inn og struktureres. Strategier og visjon gjennomgås, og hypoteser om kritiske områder utarbeides. Modellering av de viktigste områdene skjer ved hjelp av strategikart, og er et resultat av flere arbeidsmøter der sentrale ledere i virksomheten møtes og arbeider.

Modelleringen og strategigjennomgangen følges opp ved å definere kritiske suksessfaktorer. Styrekortet utarbeides med forslag til underliggende rapporter for hvert nøkkeltall.

Utarbeiding av styrekort bør ende opp med en teknisk løsning som kan tas i bruk regelmessig i rapportsammenheng. Valg av teknisk løsning vil være et naturlig neste trinn i prosessen. Denne fasen kan inneholde å utvikle en kravspesifikasjon på grunnlag av utarbeidet styrekort i første fase, kartlegging av datakilder, utforming av støtterutiner, utvikling av teknisk løsning og endelig iverksetting.

---

## 4 Hvilke tilpasningsmuligheter har forvaltningen?

### 4.1 Ulike barrierer gjør det vanskelig å iverksette strategiene

Da balansert målstyring handler om å sette strategiene ut i livet, er det viktig å være klar over at det finnes flere typer hindringer eller barrierer mot å få dette til. Det er ingen grunn til å tro at disse barrierene gjør seg mindre gjeldende i forvaltningen enn i privat sektor.

I studiene til Kaplan og Norton ble det identifisert fire typer generelle barrierer som gjør det vanskelig å vite hva strategiene er og hvordan iverksette dem:<sup>4</sup>

*Visjonsbarrieren* innebærer at det er få av medarbeiderne som faktisk forstår visjonen

*Personalbarrieren* innebærer uklare incitamentersom i liten grad stimulerer til at de ansatte vil handle i tråd med strategiene

*Ressursbarrieren* viser til at det ofte er liten sammenheng mellom mål og strategier på den ene siden, og de budsjettmidler som stilles til rådighet på den andre

*Ledelsesbarrieren* innebærer at ledelsen bruker for liten tid til å utvikle strategiene

Barrierene for effektiv gjennomføring av strategiene hindrer at de ansatte arbeider sammen mot felles overordnede mål. I praksis kan derfor minst fire mulige ”tilstander” oppstå:

- Mangel på mål
- Konkurrerende mål
- Feil mål
- Løsrevet ledelse

*Mangel på mål* kan skyldes at virksomheten mangler en felles visjon. Dette kan bidra til at alle gjør det de selv synes er best. Det betyr at det mangler en felles forståelse for hva som er viktig å oppnå.

*Konkurrerende mål* innebærer at forskjellige grupperinger i virksomheten ikke er enige om visjonen og strategien. Det kan for eksempel dreie seg om ulike avdelinger som ivaretar egne interesser på bekostning av virksomheten som helhet.

---

<sup>4</sup> Denne tenkningen har mye av sin rot i Michael E. Porters strategitenkning.

---

*Feil mål* går på at virksomheten er samlet i en retning som ikke skaper verdi eller nytte for eierne og brukerne. Dette kan skyldes at virksomheten i for liten grad er seg bevisst formålet med virksomheten, og/eller at målene i liten grad er definert i forhold til hensikten med virksomheten slik overordnet myndighet har angitt den. En mulig bakgrunn for en slik situasjon kan være at virksomheten beholder gamle oppsatte mål selv om rammebetingelsene og omgivelsene har endret seg over tid.

*Løsrevet ledelse* betyr at ledelsen har en visjon og en strategi, men at den ikke har kommunisert dette til resten av virksomheten. En ledelse som i for liten grad arbeider og kommuniserer godt med sine medarbeidere, kan representere en elite på toppen. Denne eliten klarer i dette tilfellet ikke å mobilisere virksomheten til ”å løfte i flokk”.

Arbeidet med å utvikle balansert målstyring må nødvendigvis basere seg på forståelsen av hvorfor det kan være vanskelig å iverksette strategiene og hva dette kan bety for evnen til å arbeide sammen mot felles mål.

## **4.2 Viktige forhold å ta hensyn til i offentlig sektor**

Kaplan og Norton (1996) konstaterer at balansert målstyring har sitt utgangspunkt i privat sektor, men at mulighetene for å forbedre og effektivisere styringen ved hjelp av balansert målstyring er om mulig enda større i offentlig sektor. En viktig årsak til dette ligger blant annet i at offentlige virksomheter mangler gevinst som mål på fremgang:

*Success for government and not-for-profit organizations should be measured by how effectively and efficiently they meet the needs of their constituencies. Tangible objectives must be defined for customers and constituencies. Financial considerations can play an enabling or constraining role, but will rarely be the primary objective.* (Kaplan & Norton, 1996, s. 180).

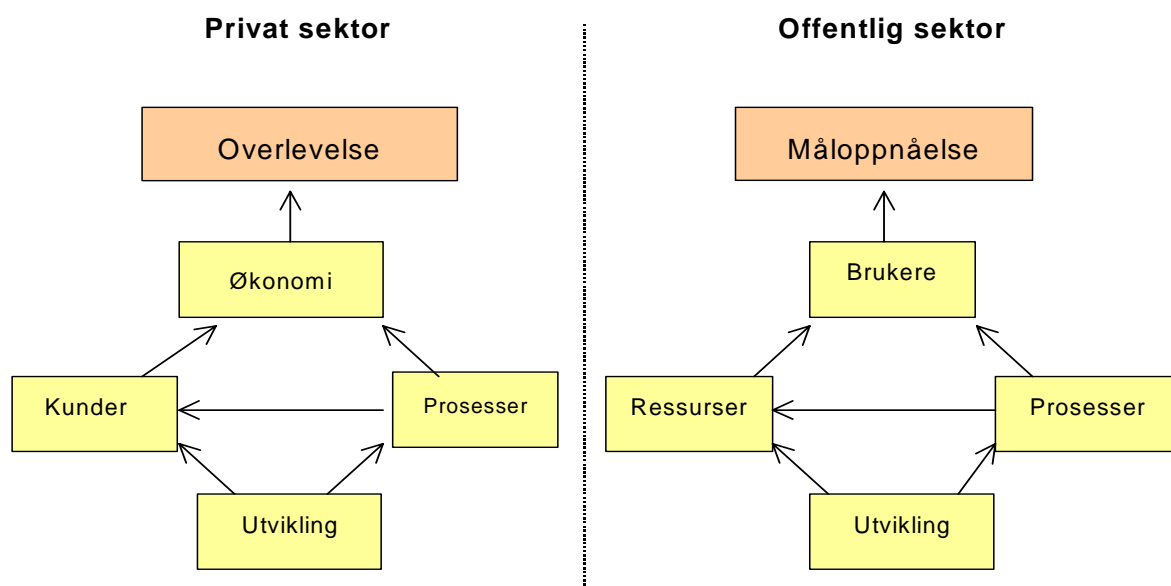
I utgangspunktet representerer balansert målstyring en fleksibel modell som kan og bør tilpasses den enkelte virksomheten. Det betyr at det ikke er hensiktsmessig å definere en uttømmende modell som skal følges til punkt å prikke uansett sektortilhørighet. En offentlig variant av balansert målstyring bør uttrykke eller ta hensyn til enkelte fundamentale forskjeller på privat og offentlig sektor – først og fremst forskjellen i overordnede mål.

Det kan være mer komplisert å ”samkjøre” en offentlig virksomhet i en ønsket retning enn en privat, idet det ofte kan dreie seg om å oppfylle flere mål samtidig. Målene kan i tillegg være i motstrid til hverandre. Dette gjør det enda viktigere å være i stand til å håndtere flere mål samtidig. Dessuten kan offentlig styring innebære valg innenfor en gråsoner mellom politikk og administrasjon. Det at det kan være vanskeligere å lede og styre en offentlig virksomhet, betyr ikke at en slik ambisjon skal forkastes, snarere tvert i mot: Offentlige virksomheter har et spesielt behov for tilnærminger som på en bedre måte klarer å håndtere og prioritere innenfor et system med mange mål og interessekonflikter.

Forskjellene på privat og offentlig sektor kan uttrykkes ved at grunnperspektivene i balansert målstyring i prinsippet blir noe annerledes, se figur 7.

I figuren ser vi at økonomi og overlevelse er drivkraften for private virksomheter. For offentlige virksomheter gjelder det snarere å oppnå bestemte mål for ulike brukergrupper og for samfunnet som helhet. Brukerne kan spenne fra sluttbrukere som definisjonsmessig står nær det tradisjonelle kundebegrepet, til brukere i form av politiske beslutningstakere. En offentlig virksomhet må levere i forhold til forventninger innenfor gitte rammebetingelser for å oppnå tilstrekkelig legitimitet for fortsatt drift. Store immaterielle verdier er bygget opp i mange offentlige virksomheter i form av kompetanse, systemer og relasjoner til brukerne. Dette er verdier som må forvaltes på en ordentlig måte, og som må utvikles videre. Dette stiller desto større krav til en profesjonell styring som tar inn over seg og operasjonaliserer strategiene og de overordnede målene.

Figur 7: Grunnperspektivene i privat og offentlig sektor



Det er grunn til å anta at en mer komplisert målstruktur gjør det vanskeligere for offentlige virksomheter både å utvikle en tydelig strategi og å definere hva som er de aller mest avgjørende forholdene som må på plass for å sikre at de overordnede målene nås. Desto viktigere er det å gjennomdrøfte hvordan virksomheten skal prioritere. Spesielt for store og kompliserte virksomheter kan det derfor bli utfordrende å holde antallet nøkkeltall på et nivå som gjør det tilstrekkelig oversiktlig og styrbart. Enkelte parametre vil dessuten ha mer karakter av i hvilken grad for eksempel saksbehandlingen sikrer oppfyllelse av bestemte regelverk eller rettsikkerhetskrav. Det betyr at offentlige virksomheter i noe større grad enn private er nødt til å skille mellom denne type overvåkingsnøkkeltall og andre mer tradisjonelle resultatindikatorer.

Budsjettssystemet i staten gjør at virksomhetene kan få et kortsiktig perspektiv i styringen. Når vi samtidig vet at utvikling av virksomhetene tar lang tid, kan balansert målstyring også ses som et forsøk på å bygge langsiktighet inn i sty-

---

ringen. Selv i privat sektor fungerer ikke regnskapet godt nok som styringsinstrument. Regnskapet gir bare historiske styringssignaler, og er beheftet med flere typer måleproblemer. Det er et økende behov for mer fremtidsrettet styring i en tid med raske endringer. I offentlig sektor er det viktig å koble økonomistyring med mål- og resultatstyring. Balansert målstyring kan være et grep for å få til dette på en bedre måte.

### 4.3 Hva er et realistisk ambisjonsnivå?

Hva som er et realistisk ambisjonsnivå, vil variere fra virksomhet til virksomhet, men det er viktig å være tydelig på hva som kan representere en såkalt ”minimumsløsning”. I dette tilfellet er det snakk om noen typer aktiviteter som det er vanskelig å komme utenom dersom balansert målstyring skal fungere i praksis:

#### **Grunnprinsipper ved utvikling av balansert målstyring:**

- Avklare og sjekke ut strategi, strategiske hovedområder og mål
- Modellere årsaks- og virkningssammenhenger i virksomheten
- Definere kritiske suksessfaktorer
- Velge aktuelle nøkkeltall (historiske og fremtidsrettede)
- Klargjøre ansvar for nøkkeltall
- Klargjøre ansvar for iverksetting av tiltak og oppfølging
- Velge incitamentersom støtter opp under styrekortet
- Sørge for både kortsiktig læring (medarbeiderutvikling, kanalisering av ressurser) og langsiktig læring (veivalg, virkemidler og underliggende struktur)
- Velge teknisk løsning som støtter utarbeidet styrekort.

Det er vanskelig å tenke seg en virksomhet som er i stand til å innføre og gjennomføre balansert målstyring uten at de fleste av de nevnte aktivitetene preger utviklingen. Det vil for eksempel ikke være nok bare å ha strategien ”i bakhodet” når virksomheten utarbeider nøkkeltallene. Veien via en analyse av årsaks- og virkningssammenhenger og identifikasjon av kritiske suksessfaktorer er nødvendige aktiviteter for å utvikle balansert målstyring.

### 4.4 Hva kan ”skreddersys”?

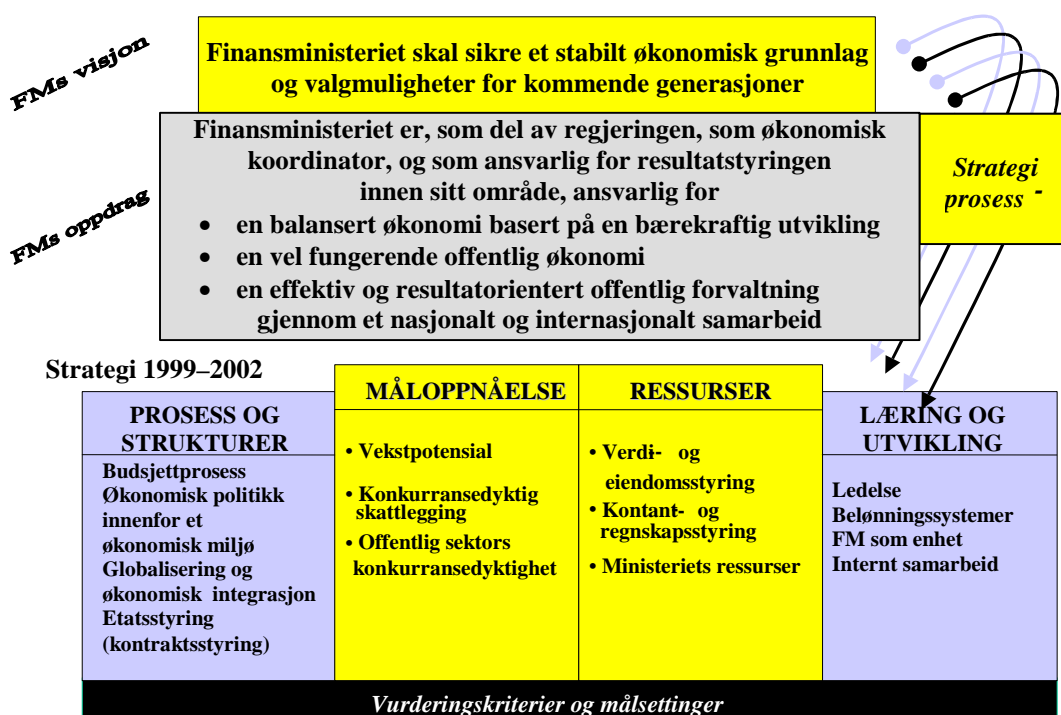
Balansert målstyring blir av mange sett på som et ”skreddersøm”-konsept. Det betyr at konseptet må tilpasses den enkelte virksomhets situasjon og behov. Ledelsen må danne seg et bilde av de særskilte sammenhengene som gjør seg gjeldende i egen virksomhet, før kritiske suksessfaktorer og relevante nøkkeltall kan utvikles.

Valg av perspektiver må også tilpasses den enkelte virksomhet, men valget bør ta utgangspunkt i en avklaring av hva som er sentrale forhold i virksomhetenes verdikjede. Det anbefales samtidig at antallet perspektiver ikke overstiger seks,

og at bruker-, utviklings- og prosessperspektivene på en eller annen måte tas med. For å få økt prioritet og oppmerksomhet, kan for eksempel et spesielt viktig prosjektområde med fordel løftes frem som et eget perspektiv. Det er videre ikke tilrådelig at det utarbeides flere enn rundt 30 nøkkeltall for at styre-kortet skal kunne være styrbart rent praktisk.

Figur 8 viser et eksempel fra Finansministeriet (FM) i Finland på hvordan et departement har tilpasset begrepsbruken i egen internstyring.

Figur 8: Balansert målstyring hos Finansministeriet i Finland



#### 4.5 Når kan balansert målstyring egne seg?

Et viktig spørsmål å besvare i forhold til om ledelsen skal sette i gang med balansert målstyring, er om dagens styringssystemer er gode nok. Får vi god nok styringsinformasjon? Kan vi stole på informasjonen? Får vi informasjonen når vi trenger den? Finnes det ”propper” i systemet?

Dårlig styringsinformasjon gjør at organisasjonen ofte kommer på etterskudd og kan medføre mye ”brannslukking”. Dette kan bidra til lav motivasjon – paradoksalt nok også til å gjøre endringer. Et annet poeng er at uklare strategier kan gi et bekvemt handlingsrom for ledere så vel som medarbeidere; organisasjonen kan bli ”sløv”. Strategiske avveininger, organisatoriske valg og behov for styring henger tett sammen. Disse forholdene må virksomhetsledelsen ta inn over seg for å finne ut om den har noe å hente ved å innføre balansert målstyring.

---

Lokale forhold og hvilken type virksomhet det dreier seg om, legger viktige premisser for om virksomheten skal innføre balansert målstyring. Tjenesteytende og mer produksjonsorienterte virksomheter eller virksomheter som har kommet langt med sitt kvalitetsarbeid, kan være blant de første offentlige virksomheter som vurderer å innføre balansert målstyring. Erfaringene så langt viser også at det er nettopp denne typen offentlige virksomheter som setter i gang først. Det vil også være avgjørende i hvilken grad det oppnås gjennomslag internt.

Innføring av balansert målstyring kan imidlertid være ressurskrevende både i form av tidsbruk og direkte kostnader. Dette kan ha betydning for om en virksomhet velger å sette i gang. For en mellomstor virksomhet kan det i løpet av et kalenderår fort bli snakk om et årsverk. For større virksomheter kan et prosjekt kreve flere årsverk fordelt over flere år. Dette betyr imidlertid ikke at man ikke har nytte av arbeidet som gjøres underveis. Underveis i prosessen vil virksomheten nyte godt av de erfaringer den får: Organisasjonen vet hvor den skal og hvorfor, den har begynt å styre på de riktige tingene, og den vet hvordan den skal følge opp styringen for å sikre at målene nås. Prosessen krever at ledelsen setter av nok tid, at en intern konsulent får anledning til å bruke nok tid til blant annet å få frem relevante data til styrekortet, at det foretas fornuftige innkjøp av spisskompetanse til programmering og metodeutvikling, og at de ansatte får muligheten til å oppnå medeierskap i utvikling av målstyringen. Dessuten bør det velges tekniske løsninger med ”drill-down”-muligheter, det vil si at det fra et høyere (akkumulert) nivå kan velges et lavere nivå for mer detaljert informasjon.

Det er i alle tilfeller av avgjørende betydning at ledelsen aktivt støtter introduksjonen av balansert målstyring. I motsatt tilfelle vil prosjektet bare bli nok ett eksempel på ”the flavour of the day”, hvor resultatet blir en kostbar, uinteressant og lite nyttig øvelse.

#### **4.6 Balansert målstyring og EFQM-modellen kan utfylle hverandre**

I den senere tid har kvalitetsmodellene EFQM og CAF fått mye oppmerksomhet som verktøyer for virksomhetsutvikling i offentlig sektor. Mange vil derfor spørre seg hva som er forskjellen på disse modellene. EFQM og CAF er for alle praktiske formål svært like, jf. Statskonsults temahefte *Styring til besvær?* og rapport 2001:22 om EFQM-modellen.

Den grunnleggende forskjellen mellom EFQM-modellen og balansert målstyring ligger i at balansert målstyring er utformet for å implementere operative tiltak samt kommunisere og vurdere resultater, mens kriteriene i EFQM måler hvorvidt virksomheten har utviklet rutiner og mål på ulike områder (stiller diagnose), og i hvilken grad det hentes inn informasjon for å kontrollere graden av måloppnåelse.

EFQM-modellen kan for eksempel stille et sett med spørsmål i forhold til hvor godt en virksomhet etablerer en strategiprosess. I hvilken grad strategien som sådan er relevant, blir derimot ikke gjenstand for vurdering. Balansert mål-

---

styring vil på sin side innebære både å vurdere om strategien er relevant i forhold til utfordringene virksomheten står overfor, og å overvåke evnen til å oppnå resultater. Balansert målstyring oppdateres hyppigere enn EFQM-modellen og er i større grad en operativ og dynamisk styringsmodell. Ved å arbeide videre med forbedringsmulighetene kan riktignok EFQM-modellen også fungere som en utviklingsmodell, men den gir i liten grad veiledning om hvilke metoder som egner seg i videreutviklingen. Balansert målstyring er på sin side en metode som kan brukes i forbedringsarbeidet. Den er både et strategisk utviklingsverktøy og et måleverktøy. Strategien uttrykkes gjerne gjennom strategikart, og de utvalgte indikatorene følges opp på det operative plan. Det er en utbredt oppfatning at modellene kan utfylle hverandre.

#### **4.7 Case: Telemark fylkesskattekontor**

Skattedirektoratet har gjennomført et pilotprosjekt for balansert målstyring i kontrollvirksomheten ved Telemark fylkesskattekontor. Prosjektet ble gjennomført i annet halvår 2000. Målet for prosjektet var å utvikle et resultatorientert styringssystem for kontrollvirksomheten i pilotfylket. Styringssystemet skal sikre god styring og oppfølging av virksomheten i forhold til skatteetatens virksomhetsidé og overordnede mål. Hensikten var å danne et rammeverk som etaten senere kan tilpasse de øvrige fylkene.

En av konklusjonene fra pilotprosjektet er at det anbefales å innføre balansert målstyring for hele skatteetaten. Prosjektet bidro til en sterkere fokus på styring enn før, og virksomheten har blitt flinkere til å prioritere. Kontrollspørsmål av typen *hva må vi gjøre for å lykkes?* (kritiske suksessfaktorer) er i større grad blitt en del av den måten ledelsen tenker på.

Det blir fremhevet at praktisering av balansert målstyring innebærer større vekt på å styre etter prestasjonsfremmende tiltak. Slike tiltak er av avgjørende betydning innenfor flere dimensjoner enn bare økonomi. Dette gjør ledelsen mer bevisst på hva som er viktig å oppnå for virksomheten som helhet. Bedre styring bidrar til å forbedre profesjonaliteten og dermed også til å styrke virksomhetens legitimitet. Økt legitimitet kan bidra på en forebyggende måte ved at lojaliteten fra skatteyterne også forbedrer seg fordi de forventer en seriøs og skikkelig behandling. Det blir av den grunn mulig å oppnå et riktigere nivå på skatteinngangene.

Styrekortet forventes å bli oppdatert jevnlig, og særlig i forhold til arbeidet med nye årsplaner. Styrekortet vil prege utformingen av virksomhetsplanen og ikke omvendt.

Fylkesskattekontoret har definert fem perspektiver med tilhørende styrekort:

*Marked.* Det vil si alle skatte-, avgifts- og oppgavepliktige som etatens kontrollvirksomhet har som målgruppe for sin virksomhet.

*Interne prosesser og organisering.* Det vil si interne prosesser som er kritiske for kontrollvirksomheten. Denne virksomheten kjennetegnes ved at



det er mange aktører som er involvert fra det foretas utvelgelse og til det eventuelt avsluttes med vedtak om innføring.

*Medarbeiderne.* De menneskelige ressursene er ”limet” som binder virksomheten sammen. Dette perspektivet skal sikre at det faglige kontrollmiljøet har høy kvalitet gjennom god kontrollledelse, delegering av ansvar og utvikling av personlige egenskaper.

*Læring og innovasjon.* Perspektivet skal ivareta de ansattes erfaringer og kompetanse, og sikre at dette kommer alle til gode. Samtidig er det viktig å ha fokus på nye problemstillinger og utfordringer som oppstår.

*Resultat.* Dette perspektivet defineres som kontrollvirksomhetens egentlige hensikt, som er å arbeide for at etatens visjon *Pliktig skatt på riktig måte*, blir en realitet.

Til sammen er det utarbeidet 33 styringsparametre og 26 prestasjonsmål.

Tabell 1 viser et eksempel på et av styrekortene (interne prosesser og organisering).

**Tabell 1: Styrekort for Fylkesskattekontoret i Telemark**

Samlet styrekort for kontrollvirksomheten i Telemark			
Interne prosesser og organisering			
	B1	B2	B3
Hovedmål	<b>B1</b> Organisering og samarbeid i kontrollvirksomheten skal bidra til god effektivitet og produktivitet	<b>B2</b> Vi skal ha en effektiv og kvalitetsmessig god utvelgelse, kontroll, saksbehandling og innkreving	<b>B3</b> IKT-anvendelse skal understøtte og bidra til effektive interne prosesser
Kritiske suksessfaktorer	<b>B1.1</b> Utarbeidelse av forpliktende felles kontrollplaner <b>B1.2</b> Bruk av team og prosjektorganisering	<b>B2.1</b> Ha effektive rutiner fra kontroll via vedtak til innkreving	<b>B3.1</b> Kompetanse og opplæring til å anvende teknologien optimalt
Styringsparametre	<b>B1.1.1</b> Oppnåelsesgrad planlagte kontrollplaner <b>B1.1.2</b> Oppnåelsesgrad planlagt ressursbruk <b>B1.2.1</b> Antall prosjekter	<b>B2.1.1</b> Avvik mellom forslag og fastsetting i 1. instans <b>B2.1.2</b> Behandlingstid (samlet for hver avd. og likningskontor) <b>B2.1.3</b> Samarbeidskontakt i innføringsøyemed	<b>B3.1.1</b> Antall/andel saker hvor datarevisjon brukes
Prestasjonsmål (i piloten)	<b>B1.1.1</b> > 79 % <b>B1.1.2</b> > 79 % <b>B1.2.1</b> > 2 stk.	<b>B2.1.1</b> <10 % <b>B2.1.2</b> < 7 mnd. inkl. innkreving (til krav er utsendt) for sakene i B1.2.1 <b>B2.1.3</b> I alle saker	

Kontrollvirksomheten kjennetegnes ved at det er mange aktører: Fylkesskattekontoret som har revisorer og kontrollører i tre avdelinger, ligningskontorene, skatteoppkreverne og skattefogden som faglig styrer skatteoppkreverne. Dette gjør at fylkesskattekontoret er pålagt å utarbeide felles kontrollplan for alle aktørene, jamfør B1.1 i tabellen. Internt behandles saken vanligvis av to medarbeidere, revisor og saksbehandler. For å involvere saksbehandleren så tidlig som mulig i saken – noe som har vist seg å gi et bedre sluttresultat, har fylkesskattekontoret utformet en kritisk suksessfaktor om bruk av team.

---

Fylkesskattesjefen oppfatter de kritiske suksessfaktorene som bindeleddet mellom visjon og strategier på den ene siden, og operativ styring på den andre. Styringsparametrene forteller om fylkesskattesjefen er på vei mot å nå målene innenfor de ulike kritiske suksessfaktorene.

Styringsparametrene eller nøkkeltallene ble delt inn i prestasjonsfremmende nøkkeltall og effektindikatorer. Prestasjonsfremmende nøkkeltall reflekterer hva som driver strategien fremover (morgendagens resultater), mens effektindikatorer forteller om oppnådde resultater. Et viktig hensyn ved utvikling av styringsparametrene var å hindre suboptimalisering, slik at forbedring på ett område ikke gikk på bekostning av et annet, eller slik at etaten ikke oppnådde de målene den hadde satt seg.

For hvert styringsparameter settes det prestasjonsmål. Disse må inneholde en ambisjon om forbedring, men de skal samtidig være realistiske og oppnåelige. Hensikten er at når målene nås, skal virksomheten vite at den har beveget seg i retning av visjonen.

I pilotprosjektet ble prestasjonsmålene satt med en kort tidsfrist. Det ble derfor ikke satt prestasjonsmål for alle styringsparametrene da enkelte forutsatte en lengre tidsfrist for at de kunne nås.

For tiden fremover har fylkesskattesjefen satt opp noen punkter til nærmere vurdering:

- Er perspektivene de riktige?
- Er målene riktige – er det for eksempel god balanse mellom nasjonale og regionale mål?
- Er det for mange mål?
- Har de ”nye” styringsparametrene tilført nytt og riktigere styringsfokus?
- Hvor mange målepunkter er nødvendig for å sette mål og følge opp mål i kontrollvirksomheten?

---

## 5 Balansert målstyring som en fornyelse av mål- og resultatstyringen

I mål- og resultatstyring styres virksomheten gjennom å sette resultatmål og rapportere om de oppnådde resultatene. Oppmerksomheten rettes mot hvordan ressursene utnyttes og hva som oppnås for ressursene. Dette er hovedprinsippet i økonomireglementet, selv om det ikke gir noen klar beskrivelse av hva et resultat er, og hvordan det skal måles.

Balansert målstyring deler samme grunnholdning som tradisjonell mål- og resultatstyring med hensyn til ”troen på å måle”. Spørsmålet er i hvilken grad balansert målstyring kan representere en mulig fornyelse av dagens mål- og resultatstyring.

En av utfordringene med en slik problemstilling er at vi har en ganske lang erfaring med mål- og resultatstyring i motsetning til balansert målstyring. Balansert målstyring handler først og fremst om å ha et høyere ambisjons- og presisjonsnivå i styringen enn det tradisjonell mål- og resultatstyring har.

Tradisjonell målstyring har bidratt til flere forbedringer i forhold til tidligere former for regelstyring. For eksempel har større krav til målformulering og økt delegering skapt større grad av bevissthet rundt formålet med virksomhetene. Erfaringene viser samtidig en rekke forbedringspotensialer. Den tradisjonelle målstyringen har lagt vekt på resultater, men det er liten kobling mellom virkemidler og resultater. Resultatene ses ofte løsrevet fra helheten, og det er sjelden mulig å vite hva resultatene koster. Det er ikke lagt stor vekt på å formulere mål som begrunner virksomhetens eksistens og oppgaver. Det er heller ikke lagt vekt på hvordan måloppnåelse kan etterprøves. Målformuleringer, resultatmåling og bruk av resultater er ofte lite utviklet. Metodikken for å utvikle resultatindikatorer er noe begrenset, noe som ofte har ført til et stort antall indikatorer.

I mange tilfeller er det behov for å utvikle styringen slik at ivaretagelsen av virksomhetens formål vies større oppmerksomhet.

Balansert målstyring tar utgangspunkt i formålet med virksomheten og strategiene, og har en vel utviklet metodikk for å bryte ned strategiene i et begrenset antall kritiske suksessfaktorer med tilhørende nøkkeltall. Dermed synliggjøres hva som er hensikten med virksomheten og hvilke mål virksomheten streber etter å oppnå. Det at hele organisasjonen arbeider i samme retning, gir en bedre utnyttelse av ressursene. Organisasjonen benyttes til det den er til for, og ikke for organisasjonens egen skyld (se for øvrig punkt 4.1).

Inndelingen i perspektiver gjør at det blir enklere å se hvilke forhold som påvirker sluttresultatet. Det blir lettere å se hva som bør prioriteres, og berettigelsen av perspektivene kommer tydeligere frem: De enkelte perspektivene skal først og fremst understøtte resultatoppnåelsen. *Læring og utvikling* står sentralt.

---

Balansert målstyring innebærer også å forsøke å modellere årsaks- og virkningssammenhenger, slik at det blant annet kan utvikles hensiktsmessige nøkkeltall i tråd med strategiene. Dette kan bidra til forankring av et strategisk målstyringssystem som støtter opp under måloppnåelsen på kort og lang sikt.

Balansert målstyring kan bidra til å håndtere noen av de opplevde svakhetene med dagens målstyring.

## **5.1 Synliggjør helhetlig styring**

I offentlig forvaltning har oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot økonomi og service. Virksomhetene har vært opptatt av å holde budsjettene og har i mindre grad vært opptatt av resultater. Balansert målstyring er en modell som kan vende oppmerksomheten bort fra ensidig budsjettstyring ved at det tas hensyn til flere perspektiver. Perspektivene kan tydeliggjøre behovet for en helhetlig styring. I dette ligger at det må utarbeides måleparametre for alle perspektivene, og at disse må utformes slik at det oppstår balanse mellom perspektivene. Måleparametrene skal være virksomhetens egne måltall, og er ikke basert på standardiserte verdier. På denne måten kan balansert målstyring fungere som et pedagogisk grep som kan forandre virksomheten og gi en mer helhetlig styring.

Bruken av balansert målstyring gir ledelsen mulighet til å se på virksomheten som en helhet både internt og i forhold til omgivelsene. Internt bør dette gi bedre kunnskap om og større fokusering på mål og resultater. Eksternt kan dette komme brukerne til gode ved at det kan oppnås bedre kunnskap om brukernes behov samtidig som overordnet virksomhet gis bedre mulighet til å kunne styre og samordne ulike tiltak.

Ved å balansere de enkelte perspektivene, fokuserer balansert målstyring på virksomhetens utvikling sett under ett. Perspektivene balanseres ved å velge måleparametre som sikrer den rette balansen mellom interne og eksterne forhold, virkemidler og resultater, fortid og fremtid.

Ledelsen bør ha en helhetlig tenkning som mål. Dette kan for eksempel bety at de enkelte lederne presenterer sine resultater (produkter eller prosjekter) for å se om andre enheter i organisasjonen bør ta tak i saken og videreføre den. Ansvar for nøkkeltall som berører andre avdelinger eller funksjonsområder enn det en selv har ansvaret for, kan styrke muligheten for å tenke mer på tvers.

## **5.2 Sikrer flerårig perspektiv i styringen**

En av fordelene ved balansert målstyring er at den sammenstiller visjon eller virksomhetsidé, strategier og handlinger. Sagt på en annen måte, kan balansert målstyring ses som bindeleddet – som har vært savnet – mellom strategier og handlinger. Hensikten er å gjøre strategi til noe som angår hele virksomheten til daglig.

En forutsetning for å få full nytte av balansert målstyring er at det finnes gjennomtenkte strategier. Strategiene sier noe om vårt forhold til omverdenen

---

og brukerne, hvilke mål vi har, og hvordan vi skal nå målene. I arbeidet med å innføre balansert målstyring brytes strategiene ned gjennom å definere suksessfaktorer innen hvert av perspektivene. Suksessfaktorene uttrykker hva vi må være gode til for at vi skal nå våre mål. På grunnlag av suksessfaktorene lages så indikatorer som viser hva vi må måle for å sikre at vi styrer i riktig retning. Deretter fastsettes hvilke tiltak og handlinger som må gjennomføres, og hvem som har ansvaret for hva.

Dette arbeidet kan bidra til å synliggjøre hvor gode dagens strategier er, og hvor godt egnede de er til å styre etter. Strategiene skal gi støtte for – og være fleksible nok – til at ledelsen kan foreta de rette prioriteringene for at virksomheten skal nå sine mål. Det handler med andre ord om veivalg, fleksibilitet og nye eller endrede forutsetninger. Gjennom arbeidet med balansert målstyring oppnås en nyttig gjennomgang av strategiene. Balansert målstyring er først og fremst et godt hjelpemiddel til å realisere strategiene ved at det fastsettes hvilke faktorer som er avgjørende for å realisere dem. Dersom strategiene ikke er tydelige nok, kan det være aktuelt å gjennomføre en ny strategiprosess.

Styring dreier seg om oppfølging av strategier og å sikre at strategiene gjennomføres. Styring uten strategi gir liten mening og strategi uten styring gir dårlig måloppnåelse.

### **5.3 Måler effektiviteten**

I henhold til økonomireglementet skal det lages indikatorer for virksomhetens mål, og det skal være mulig å knytte ressurser til disse kriteriene slik at det er mulig å se hva det koster å oppnå målene. Balansert målstyring retter oppmerksomheten mot resultater og hvordan resultatene skapes. Modellering av årsaker og virkninger gjør det mulig å få til dette, og utvikling av strategikart kan bidra til å belyse sammenhengen mellom ressursbruk og resultater bedre. Under dette arbeidet kan det fås frem relevante nøkkeltall som kan gi grunnlag for en løpende analyse av effektiviteten gjennom hele året.

### **5.4 Utgjør en incitamentstruktur som fremmer resultatoppnåelse**

Et sentralt poeng med balansert målstyring er å måle og synliggjøre prestasjoner som fremmer resultatoppnåelse. Tydelige krav kan motivere de ansatte. Mange liker å vite hva som er målene, og oppleve tilfredsstillelsen av å oppfylle dem. Tanken er at det som gis oppmerksomhet, også får oppmerksomhet. På denne måten kan balansert målstyring i seg selv representere en incitamentstruktur som støtter opp under atferd i tråd med de valgte strategiene. I denne sammenhengen er det viktig at det kun styres etter de aller mest kritiske faktorene, det vil si de faktorene som må på plass for å sikre måloppnåelse. Både styrekort og nøkkeltall må dessuten oppdateres ved strategidringer eller når andre forhold tilsier dette. I motsatt fall vil faren for målforskyvning bli mer fremtredende. Målstyringen kan i slike tilfeller bidra til å sementere en uønsket retning for virksomheten.

## 6 Utbredelse av balansert målstyring i nordisk forvaltning

I nordisk forvaltning er det etter hvert vokst frem flere eksempler på virksomheter som har tatt i bruk eller er i gang med å ta i bruk balansert målstyring (se vedlegget til rapporten). Et hovedinntrykk er likevel at dette arbeidet ennå er i en startfase. De fleste eksemplene Statskonsult kjenner til, dreier seg om pilotprosjekter der balansert målstyring er tatt i bruk i deler av eller i hele virksomheten. Det gjenstår å se i hvilken grad virksomhetene er i stand til å utvikle prosjektene videre til ordinær drift. Så langt er det for øvrig lite systematiserte kunnskaper om erfaringene som de enkelte virksomhetene har gjort.

**Tabell 2: Oversikt over utbredelse av balansert målstyring i Norden**

	Pådrivere	Antall virksomheter		I drift	Under utvikling
		Kommunale	Statlige		
<b>Sverige</b>	Ekonomistyringsverket Svenska Kommunforbundet	20	27	Få	Mange
<b>Finland</b>	Finansministeriet/ HAUS	25	30	Flere	Mange
<b>Danmark</b>	Økonomistyrelsen	*	38	Få	Relativt mange
<b>Norge</b>	Ingen	11	7	Svært få	Relativt mange

\*Ingen oversikt

### 6.1 Finland

Satsingen på balansert målstyring har de seneste to årene vært ganske høyt. I år 2000 ble det satt i gang et nettverk innenfor balansert målstyring i regi av Finansministeriet. Initiativet kom fra virksomhetene selv. Nettverket består av en rekke seminarer og temadager der eksterne eksperter eller innledere fra deltakende virksomheter bidrar. Dette arbeidet blir nå videreført av Statskonsults "søsterorganisasjon" HAUS, en statlig virksomhet underlagt Finansministeriet.

Ifølge HAUS har om lag 30 statlige og 25 kommunale virksomheter tatt i bruk balansert målstyring. Flere departementer, for eksempel Finansministeriet, Forsvarsministeriet og Arbeidsministeriet, har på litt ulike måter satt i gang med balansert målstyring for egen del. Når det gjelder Finansministeriet, har også underliggende virksomheter begynt å anvende balansert målstyring. Pilotprosjektene preges ofte av å være "ovenfra-og-ned"-prosesser.

I Finland spiller Finansministeriet og HAUS en spesiell rolle som drivkraft i utbredelsen av balansert målstyring. Disse miljøene er flinke til å sette balansert målstyring inn i et større strategisk forvaltningsperspektiv.

## 6.2 Sverige

I Sverige ligger kommunesektoren i tet når det gjelder utbredelsen av balansert målstyring. Svenska Kommunförbundet har endog gjennomført to prosjektlederprogrammer for balansert målstyring. De anslår at i størrelsesorden 20 kommunale virksomheter har tatt i bruk balansert målstyring. I statlig sektor mener Ekonomistyringsverket at dreier det seg om rundt 15 virksomheter, i tillegg til rundt åtte politimyndigheter og fire trygdekasser. Polisområde Nyköping og Riksförsäkringsverkets dataenhet blir trukket frem som noen av de beste eksemplene.

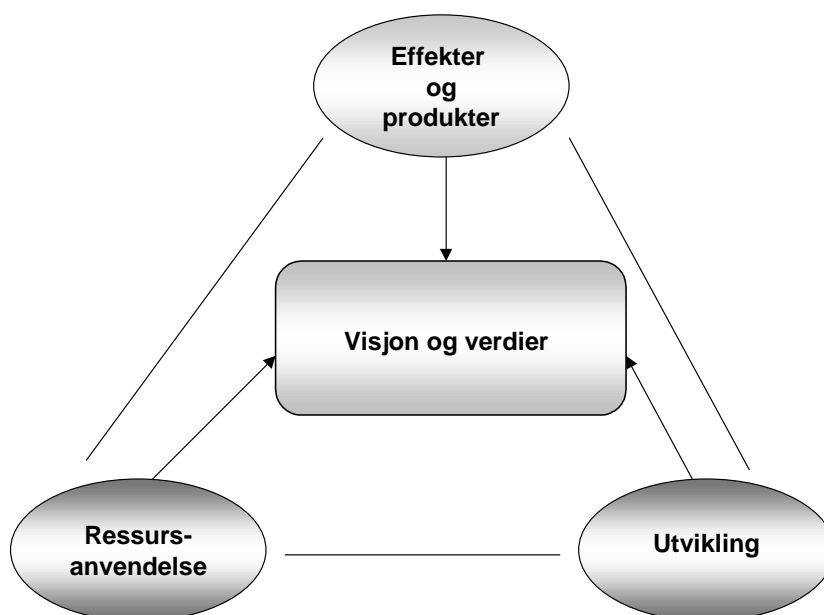
For Polisområde Nyköpings del har motivasjonen blant de ansatte økt betydelig, noe som ifølge gjeldende paradigme i organisasjonsteorien skulle bidra til bedre resultater. Pilotprosjektene viser fleksibel bruk av perspektiver, og prosjektene preges ofte av en ”nedenfra-og-opp”-prosess. Andre prosjekter innenfor balansert målstyring kan ifølge Ekonomistyringsverket karakteriseres som *introduksjonsprosjekter* uten langsiktig satsing, der engasjementet reduseres mye etter kort tid når nyhetsverdien ikke lenger gjør seg så tydelig gjeldende.

Ekonomistyringsverket har for øvrig finansiert et doktorgradsarbeid ved Lunds Universitet for å vurdere og måle effekter ved bruk av balansert målstyring. Resultatet fra dette arbeidet vil foreligge om to års tid.

## 6.3 Danmark

Økonomistyrelsen, som er en del av Finansministeriet, har stilt krav om at virksomhetenes årsberetninger skal inneholde en resultatanalyse som synliggjør og dokumenterer virksomhetens mål og resultater. Formkravene i årsberetningen er bygget opp etter en tilpasset utgave av balansert målstyring:

Figur 9: Formkravene i årsberetningen



---

Perspektivet for *effekter og produkter* synliggjør utadvendte aktiviteter og viser hva som har skjedd. Produkter gjelder alt som leveres til eller berører virksomhetens eksterne målgrupper direkte. Det skal utarbeides indikatorer for kvantitet, kvalitet (objektiv og subjektiv) og service (objektiv og subjektiv). Effekter viser oppfyllelse av visjonen og enkeltstående effektmål.

*Ressursanvendelse* synliggjør interne aktiviteter og viser hvordan ressursene er anvendt. Her rapporteres effektivitetsmål, produktivitetsmål, miljømessige tiltak, hvilke besparelser som er oppnådd, lønn, sykefravær og lignende.

*Utvikling* synliggjør interne aktiviteter som gjøres på det faglige, organisatoriske og menneskelige plan. Dette kan gjelde faglige utviklingsprosjekter, analyse av prosesser og lederutvikling.

I praksis legger disse kravene til rapportering et ”mildt press” på virksomhetene om å sette i gang med balansert målstyring. Økonomistyrelsen har funnet ut at 36 av 160 statlige virksomheter foreløpig rapporterer etter disse kravene. Det er uklart hvor mange av disse som faktisk benytter seg av balansert målstyring.

## **6.4 Norge**

Ifølge en undersøkelse utført på vegne av Kommunenes sentralforbund, har i overkant av sju prosent av kommunene allerede innført balansert målstyring, mens om lag 20 prosent holder på å innføre eller planlegger å innføre systemet.<sup>5</sup> Kommunal- og regionaldepartementet finansierer et pilotprosjekt der tre kommuner deltar. Skatteetaten har gjennomført et pilotprosjekt i Telemark. Her har Fylkesskattekontoret bestemt å innføre balansert målstyring som en permanent tilnærming til styring av egen virksomhet. Luftforsvarsstaben har i et års tid jobbet med balansert målstyring. Forsvarsledelsen har siden april i 2001 også vedtatt å sette i gang. De to sistnevnte prosjektene vil tjene som modeller for resten av Forsvaret om erfaringene underveis viser seg å bli gode. Så langt har balansert målstyring i Forsvaret dreiet seg om en fornyet strategiutvikling. Dette arbeidet blir foreløpig ansett som vellykket. Videre utvikling av styrekort gjennom hele virksomheten vil imidlertid kunne ta flere år.

---

<sup>5</sup> Rogaland forskning – 2000/071: Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner



---

## 7 Konklusjoner og anbefalinger

Hensikten med rapporten er å vurdere om balansert målstyring er et aktuelt verktøy som kan bidra til å videreutvikle dagens mål- og resultatstyring for å oppfylle intensjonene med økonomireglementet. Etter Statskonsults mening kan balansert målstyring være en måte å videreutvikle den interne styringen i offentlig sektor på.

### *Svar på noen av utfordringene med dagens mål- og resultatstyring*

Modellen gir muligheter for å håndtere flere av utfordringene dagens mål- og resultatstyring sliter med. Offentlige virksomheter som opplever enten et behov for større langsiktighet i styringen, bedre analyser som belyser sammenhengen mellom ressursbruk og resultater, eller klarere incitamentersom fremmer resultatoppnåelse, bør vurdere å ta i bruk balansert målstyring.

### *Lokal tilpasning, men tro mot grunnprinsippene*

Modellen må tilpasses den enkelte virksomhet. Samtidig er det viktig at virksomheten er nøye med å følge de viktigste poengene med balansert målstyring som vist i rapporten.

### *Lære av andre*

Virksomheter som vurderer å sette i gang med balansert målstyring, kan lære av andre som allerede har høstet noen erfaringer. En statlig virksomhet kan for eksempel lære av en kommunal virksomhet som ligger lenger fremme i utviklingen av den interne styringen. Det kan også være aktuelt å ta kontakt med Statskonsult eller andre fagmiljøer for å få innspill til å utvikle balansert målstyring i egen virksomhet.

### *Manglende strategisk styring kan være til hinder for nødvendig omstilling*

Departementene bør vurdere å tenke balansert målstyring ved behov for fornyelse og omstilling i egen sektor.

### *Balansert målstyring og EFQM-modellen*

Den grunnleggende forskjellen mellom EFQM-modellen og balansert målstyring ligger i at balansert målstyring er utformet for å implementere operative tiltak, samt kommunisere og vurdere resultater, mens kriteriene i EFQM måler hvorvidt virksomheten har utviklet rutiner og mål på ulike områder (stiller diagnose), og i hvilken grad det hentes inn informasjon for å kontrollere graden av måloppnåelse.

Det er en utbredt oppfatning at modellene kan utfylle hverandre. Imidlertid er det viktig å være klar over at det kan være svært ressurskrevende å ta i bruk begge verktøyene samtidig. Dessuten kan det være vanskelig å opprettholde full oppmerksomhet rundt to slike systemer. I de fleste tilfeller vil det derfor være mest fornuftig å innføre ett av systemene og vente med det andre til det første er i drift.

---

*Bruk av balansert målstyring som utgangspunkt for kvalitets- og effektiviseringsarbeid*

Som et ledd i arbeidet med fornyelsen av forvaltningen, anbefaler Statskonsult at balansert målstyring presenteres for og prøves ut i offentlig sektor. I forlengelsen av dette kan Finans- og tolldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurdere hvilken rolle de bør ha i forhold til å innføre et fullstendig og helhetlig konsept for mål- og resultatstyring.

---

## Litteratur

Bukh, Fredriksen og Hegaard. Børsen Forlag.

– *Balanced Scorecard på dansk*, 2000

Drucker, Peter F., New York: Harper

– *The Practice of Management*, 1954

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. Harvard Business School Press.

– *The balanced scorecard: Translating strategy into action*, 1996

– *The strategy-focused organisation: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*, 2001

– Harvard Business Review on Measuring Corporate Performance, 1991-1998

– Harvard Business Review: 5/2000

Mikalsen, Finn. Tano Aschehoug.

– *Målstyring og strategisk planlegging*, 1997

Olve, Nils-Gøran, Roy, Jan & Wetter, Magnus. Liber Økonomi

– *Balanced Scorecard i svensk praktik*, 1999

Porter, Michel E., Harvard Business Review

– *What is strategy?*, November-December 1996

Rogalandsforskning – 2000/071: *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*

Simon, H.A.: *Administrative Behavior*, New York: The Free Press 1965.

(Første utgave 1945).

Økonomistyringsverket: *Styrkortet i praktiken*, ESV 2000:16

Finansministeriet i Finland. Research report 14/99.

– *A Challenge for the Balanced Success in the Public Sector*

Riksrevisionsverket: *Balanced scorecard i myndigheterna*, RRV 1996:72

Svenska kommunförbundet:

– *Konsten att styra*, 1999

– *Dialog och prosess*, 2001

Finansdepartementet:

*Økonomireglement for staten*, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, og *Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten*, fastsatt 24. oktober 1996

Statskonsult:

– *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*, Rapport 1999:19

– *Styring til besvær?*, Temahefte 2001

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Balansert målstyring i offentlig sektor
<b>Forfatter(e):</b>	Bjørn Gulbrandsen og Tore Vegard Hansen
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2001:23
<b>Prosjektnummer:</b>	24 568 00
<b>Prosjektnavn:</b>	Balansert målstyring i offentlig sektor
<b>Prosjektleder:</b>	Tore Vegard Hansen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Statskonsult
<b>Resymé:</b>	<p>Statskonsult viser i rapporten at det er behov for strategisk styring som systematisk møter nye krav og muligheter forvaltningen står overfor. Virksomhetsutviklingen bør tilpasses både et strategisk grunnlag på sektornivå, og ut fra situasjonsbetingede forhold i den enkelte virksomhet. Balansert målstyring gir muligheter for å håndtere flere av utfordringene dagens mål- og resultatstyring sliter med. Offentlige virksomheter som opplever et behov for større langsiktighet i styringen, bedre analyser som belyser sammenhengen mellom ressursbruk og resultater, eller klarere incitamenter som fremmer resultatoppnåelse, bør vurdere å ta i bruk balansert målstyring.</p>
<b>Arbeidsområde:</b>	Styring og resultatorientering
<b>Emneord:</b>	Balansert målstyring, Balanced Scorecard, intern styring, effektivitet, omstilling, ledelsesverktøy, strategier, årsaks- og virksomhetssammenhenger, kritiske suksessfaktorer, økonomisk perspektiv, lærings- og utviklingsperspektiv, internt perspektiv, brukerperspektiv, måleparametre, strategikart, styrekort.
<b>Dato:</b>	Oktober 2001
<b>Sider:</b>	34
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for kommunikasjon, kompetanse og forvaltning Postboks 8115 Dep 0032 OSLO