

Per Nikolaj D. Bukh · Jens Frederiksen · Mikael Hegaard

BALANCED SCORECARD

PÅ DANSK

Ti danske virksomheders erfaringer

e-bog

Børsen

Ti Cases

Iss Danmark

Post Danmark

Vestbyg A/S

BRFkredit

Lån & Spar Bank A/S

Merkantildata A/S

Rigshospitalets HovedOrtoCenter

Kort & Matrikelstyrelsen

Skanderborg kommune

Ericsson Danmark

Skanderborg kommune

Resumé

Dette kapitel tager udgangspunkt i den kommunale sektors traditioner for at arbejde med målstyring samt kontrakt- og resultatstyring. På baggrund af overvejelser i relation til *Skanderborg kommune* vises det, hvorledes balanced scorecard kan bruges i en kommunal sammenhæng. Kapitlet introducerer Skanderborg kommune og den udvikling, kommunen har gennemgået med henblik på at imødekomme ændrede styringsbehov. Derefter introduceres begrebet balanceret rapportering i en kommunal kontekst, som efterfølgende danner rammerne for en vurdering af, hvordan balanceret rapportering anvendes i Skanderborg kommune.

Nye styringsbehov i den kommunale sektor

I den kommunale sektor har der igennem de sidste årtier været tradition for at arbejde med målstyring, hvilket efterhånden har udviklet sig i retning af kontrakt- og resultatstyring. Dette har medført et større behov for at kunne arbejde mere systematisk med målstyringen.

Derudover ses i den kommunale sektor, i lighed med den private

og den statslige, en tendens til at fokusere på andre værdier end de materielle og således supplere det traditionelle økonomiske regnskab med f.eks. grønne, etiske, sociale eller videnregnskaber. Kommunernes Landsforening har bl.a. som en konsekvens af denne udvikling peget på balanced scorecard (BSC) som et muligt målstyringsværktøj. Man har i den forbindelse taget initiativ til at tilpasse BSC til den kommunale sektor. Den tilpassede version betegnes her i kapitlet som balanceret rapportering.

Siden midten af 80'erne har man i Skanderborg kommune arbejdet målrettet med at indføre nye styringsmetoder og derved opnået en vidtgående effekt på så vel forvaltnings- som institutionsniveau, ligesom også den politiske debat er præget af de nye tendenser.

Forandringsprocessen har stået på gennem det sidste årti, men er endnu ikke tilendebragt. En opsummering af erfaringerne er dog en væsentlig inspirationskilde til, hvorledes valget af styringsprincipper påvirker udviklingen af en politisk ledet organisation.

Interview med forskellige ledere i kommunen kombineret med diverse publikationer samt kommunens mål- og budgetmateriale, har dannet grundlaget for dette kapitel. Det betyder samtidig, at beskrivelsen er baseret på forfatterens subjektive vurdering og fortolkning af forløbet. Enkelte steder er dog anvendt udtalelser, der er blevet fremført ved interviewene blandt kommunens ansatte.

Kapitlet indeholder indledningsvis en introduktion til Skanderborg kommune og den udvikling, kommunen har gennemgået med henblik på at imødekomme ændrede styringsbehov. Derefter introduceres begrebet balanceret rapportering som en ramme for en efterfølgende vurdering af, hvordan og med hvilken virkning balanceret rapportering anvendes i Skanderborg Kommune.

Målstyring i Skanderborg kommune

Skanderborg kommune er beliggende i det østjyske og huser ca. 21.000 indbyggere. Kommunen har 1.300 fuldtidsstillinger, og budgettet var i 1999 på 734.500.000 kr.

Ledelsesgrundlaget i Skanderborg kommune er baseret på et princip om '*decentral ledelse med central styring*'. Et princip, der igennem det sidste årti har forårsaget omfattende organisatoriske ændringer.

I 1986 indførte man målstyring, bl.a. i forsøg på at blive den mest effektivt drevne kommune, hvor flest mulige penge vender tilbage til borgerne i form af ydelser og service. Ligeledes blev en moderniseringsproces af den kommunale forvaltningsstruktur indledt, hvilket indebar forvaltningsnærhed og en stor grad af selvforvaltning i de kommunale enheder.

I 1990 satte man for alvor fokus på begreber som kvalitetsudvikling og kvalitetssikring, primært på foranledning af nuværende borgmester Aleksander Aagaard. Der blev fra politisk side stillet krav til de decentrale enheder, dvs. børnehaver, skoler, ældrecentre m.m., bl.a. i form af selvforvaltningskontrakter samt en mere struktureret mål- og kvalitetsstyring. Man lagde både politisk og administrativt meget vægt på dialog, dynamik, helhedssyn, effektivitet og kvalitet, ligesom borgernes og brugernes indflydelse blev et ufravigeligt princip.

Ledelsen konstaterede dog hurtigt, at beslutningsprocesserne var lange, og organisationen med dens mange topledere for ufleksibel og slet ikke gearret til effektivt at håndtere mål- og kvalitetsstyring. I 1996 vedtog byrådet således en fladere administrativ struktur, hvor man fraveg en traditionel forvaltningsstruktur og i stedet organiserede sig i tværkommunale funktioner uden fungerende forvaltningschefer. Det har medført, at de opgaver, der udføres på rådhuset, blev inddelt i borgerrelaterede enheder med direkte kontakt til borgerne og ikke borgerrelaterede enheder til betjening af byråd og servicering af de decentrale enheder.

Byrådet blev dermed ansvarlig for at definere kommunens vision og overordnede målsætninger, fastsættelse af delmål, kvalitetskrav og opfølgingsprocedurer samt tildeling og prioritering af ressourcer.

De selvforvaltende enheder har, inden for en given økonomisk ramme, ansvaret for planlægning af det daglige arbejde, både rent fagligt, men også vedrørende personaleforhold. Ligeledes påhviler der de selvforvaltende enheder flere administrative opgaver, der tidligere blev varetaget af centralforvaltningen.

Det er primært de selvforvaltende enheder, der efterfølgende refereres til i kapitlet, idet disse i udpræget grad er underlagt målstyring som ledelsesfilosofi. Det er således også inden for disse enheder, at man har opnået betydelige erfaringer med fastsættelse af mål, gennemførelse af opfølgingsprocedurer samt udarbejdelse af bindende kontrakter/aftaler med det politiske niveau.

Balanced scorecard i den kommunale sektor

I den kommunale sektor ses en stigende tendens til at anlægge en mere holistisk tilgang til styringsopgaven, og dagene med fokus udelukkende på finansielle styringsværktøjer er ovre. Den holistiske tilgang har betydet, at regnskabsformer, som præsenterer et socialt, miljømæssigt eller etisk billede af en kommune, anvendes i større omfang for at indikere, hvilke visioner der ligger til grund for kommunens daglige virke.

Kommunerne skal i langt højere grad end tidligere tillige være i stand til bl.a. at dokumentere egen værdi, imødekomme forskellige former for valgfrihed fra brugerne, konkurrere med private virksomheder om så vel arbejdsopgaver som personale, håndtere kontraktstyring, samtidig med at forsørgerbyrden og opgaverne vokser mere end de medfølgende bevillinger. Den rendyrkede finansielle styring forslår således ikke længere, og det er i relation til dette, at

BSC som styringsfilosofi har fundet sin berettigelse også i den kommunale sektor.

Det startede med målstyring

Mange kommuner har siden midten af 80'erne gennemført decentralisering (Vendelbo 1998) og anvendt rammestyring som værktøj. Dette medførte bl.a., at centralforvaltningens fokus var rettet mod overholdelse og udfyldelse af den samlede ramme fremfor detailstyring på de enkelte budgetposter. I forlængelse heraf er den politiske opmærksomhed på indholdet af opgaveløsningen blevet skærpet. Den åbenlyse gensidige afhængighed mellem politiske mål og økonomiske rammer er således en integreret del af de kommunale styringsprincipper.

Målstyring og den finansielle styring burde dermed være to sider af samme sag, alligevel kan det være forbundet med mange vanskeligheder, når den finansielle styring, der er baseret på en kontoplansbestemt budgetlægning og opfølgning, samtidig skal sammenholdes med tværgående aktivitetsbestemte målsætninger. Så hvis målstyring virkelig tænkes anvendt som styringsredskab, er det afgørende, at der etableres en sammenhæng mellem netop målstyring og den finansielle styring.

Hensigten med indførelse af målstyring er også opnåelse af en større synlighed af, hvilket serviceniveau den enkelte kommune tilbyder borgerne, indholdet i serviceydelserne, samt hvilken prioritering der finder sted i forhold til anvendelse af ressourcer.

Kommunerne har læst skriften på væggen. Målstyring er i slutningen af 90'erne blevet et begreb, der i forskellige udformninger anvendes hos langt størstedelen af landets kommuner. Der arbejdes nu med mål på mange niveauer, og bl.a. ved etablering af målhierarkier anskueliggøres de enkelte institutioners kompetence for så vel ansatte som brugere. Tendensen ses også tydeligt i den politiske debat, der i langt højere grad end tidligere omfatter fast-

læggelse af visioner, værdigrundlag og strategier, som efterfølgende skaber rammerne for institutionernes mere operationelle målsætninger og handlingsplaner.

Det er i denne kontekst af målstyringsprocesser, at BSC kan anvendes som styringsfilosofi og samtidig være det værktøj, der omsætter værdigrundlag til handling. Ligeledes er det afgørende, at de enkelte målsætninger ikke strider mod hinanden, men afvejes, prioriteres og kobles til det økonomiske perspektiv ud fra nogle principper, der med fordel kan forankres i et BSC. BSC kan tillige spille en rolle i systematiseringen af den enorme mængde af informationer, der produceres og anvendes i forbindelse med målformulering og resultatvurdering.

Hvordan kan BSC anvendes i den kommunale forvaltning?

Kommunernes Landsforening har med udgangspunkt i den oprindelige definition af BSC tilpasset begreberne til de særlige forhold, der er gældende for den kommunale sektor, og betegnet resultatet balanceret rapportering. Til forskel fra BSC arbejdes der i balanceret rapportering med fem frem for fire perspektiver.

Balanceret rapportering er i lighed med BSC baseret på et princip om balance mellem det økonomiske og det ikke-økonomiske, mellem indsatser og resultater, mellem det historiske og det fremadrettede samt mellem det korte og det lange sigt. Princippet om balance bør således altid indarbejdes for derved at skabe en sammenhængende styring og drift af den kommunale 'forretning'.

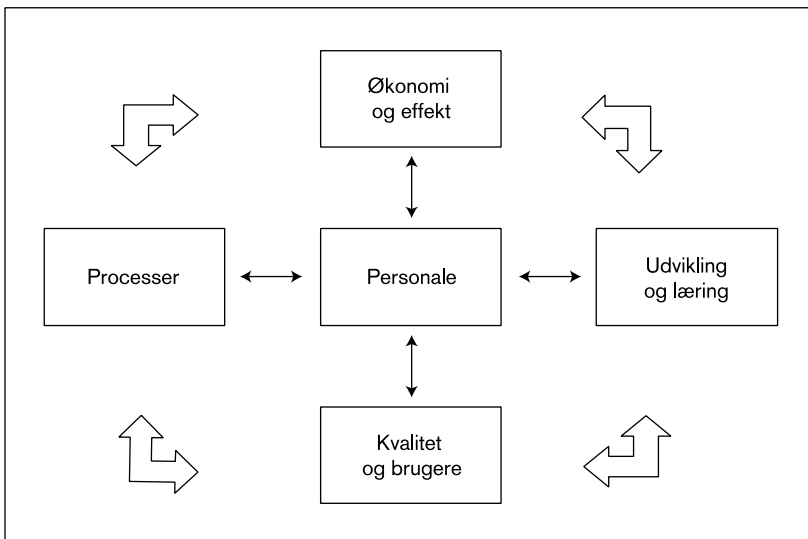
Balanceret rapportering kan anvendes konsekvent i relation til tre faser:

For det første i forbindelse med at definere mål, afledt af en vision og i overensstemmelse med værdigrundlaget for den enkelte kommune, inden for de forskellige perspektiver. Derved skabes overblik og struktur over forskellige typer af mål rettet mod forskellige niveauer i organisationen.

For det andet ved at fastlægge succeskriterier og på forhånd have defineret en tilfredsstillende målopfyldelse. Ved en løbende registrering af målopfyldelse vil et veludbygget informationssystem med måleindikatorer kunne betyde, at organisationen kan nå at reagere, før noget evt. går galt.

Og for det tredje ved rapporteringsdelen, hvor overvejelser om ledelseshierarkiet bør indgå i selve planlægningen, således at rapporteringen afspejler brugerens aktuelle behov.

I figur 14.1 er angivet, hvorledes perspektiverne i balanceret rapportering er opstillet og indbyrdes relateret.



Figur 14.1. Det kommunale scorecard. (Kommunernes Landsforening. Balanced scorecard i kommunerne – helhed i ledelsens mål- og rammestyring, side 10, 1999).

Personale-perspektivet er centralt placeret og kan omfatte mål for samtlige personalegrupper med henblik på synliggørelse af medarbejderressourcerne. Målene vil ofte ligge inden for områder som f.eks. trivsel, tilfredshed, uddannelse, sygefravær og kompetenceudvikling.

I *økonomi og effekt*-perspektivet kan indgå mål for en overordnet vurdering af, hvorvidt de økonomiske ressourcer er udnyttet hensigtsmæssigt samt regnskabsmæssige resultater og årets budgetforbrug.

Kvalitet og brugere-perspektivet sætter naturligvis fokus på brugerne, deres forventninger til og oplevelse af kommunens ydelser mv. Målene kan både være rettet mod den enkelte bruger eller borgerne mere generelt.

Proces-perspektivet omfatter primært mål for kommunens interne styring, administration, arbejdsgange, procedurer og funktioner. Perspektivet er oplagt til at definere udviklingspotentialer for kommunen.

Udvikling og læring-perspektivet er i sagens natur fremadrettet og kan indeholde mål inden for f.eks. langsigtede investeringsprojekter eller indsatsområder, der har en politisk bevågenhed.

I balanceret rapportering indgår tillige de fem perspektivers indbyrdes relationer, og det er netop her, balanceret rapportering adskiller sig markant fra traditionel målstyring. Det er således også en af de store udfordringer, da denne form for sammenhængende vurdering af, hvorledes f.eks. personaletrivsel påvirker interne processer og brugertilfredshed, generelt ikke kendetegner kommunernes måde at styre på.

Princippet om balance er naturligvis altid centralt, men især det økonomiske kontra det ikke-økonomiske er et område, hvor kommunerne trods flere års erfaring med målstyring har en lang tradition for primært at fokusere på den hårde økonomiske styring. Der eksisterer ofte foruddefinerede regler for f.eks. budgetproceduren, således at den styringsmæssige opmærksomhed rettes mod at legitimere behovet for flere ressourcer frem for også at fokusere på ydelsernes kvalitet og sammensætning. En tilsvarende skæv fokusering på den indholdsmæssige side vil sprænge enhver økonomisk ramme.

Ud over de gevinster, der måtte være at hente ved en løbende

evaluering af målopfyldelsen, er balanceret rapportering tænkt som en mulighed for at skabe et bedre overblik og mere strategisk information, der kan danne grundlag for en helhedsorienteret og balanceret styring af kommunen. Skanderborg kommune er et udmærket eksempel på, at man ved at arbejde med elementer af balanceret rapportering kan opnå en ganske betydelig effekt.

Balanceret rapportering i Skanderborg kommune

Skanderborg kommune er langt i forhold til anvendelse af målstyring som ledelsesprincip. I det efterfølgende vil det fremgå, at principperne bag balanceret rapportering anvendes i et betydeligt omfang. Det er primært tilfældet med anvendelsen af kommunens vision som udgangspunkt for målsætningerne, indarbejdelsen af flere perspektiver, fastlæggelsen af succeskriterier og opfølgningen på disse. Derimod systematiseres målene ikke ved hjælp af et decideret rapporteringskort (scorecard), ligesom princippet om balance endnu ikke er indarbejdet i særligt omfang.

Fra målstyring til balanceret rapportering

I den kommunale sektor er mange aktiviteter lovbestemte. Det er dog ingen hindring for at definere en overordnet vision for den enkelte kommune. Byrådet i Skanderborg har således udarbejdet en vision, eller som man kalder det et idegrundlag, der skaber rammerne for udformning af målsætninger overalt i kommunen.

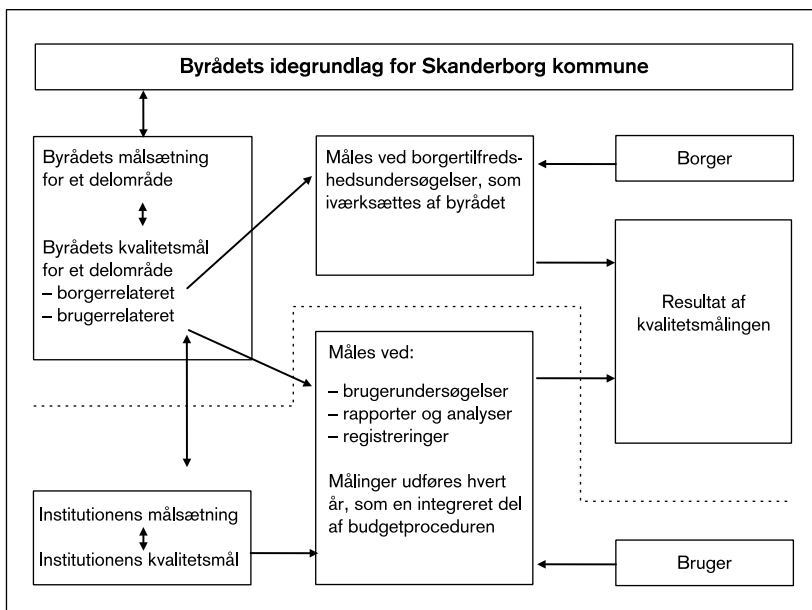
”Byrådets idegrundlag for kommunens udvikling skal være med til at sikre gode rammer for borgernes livskvalitet. Det er målet:

- med respekt at udvikle det lokale nærdemokrati,
- at sikre reelle valgmuligheder for borgernes valg af serviceydelser.
- at sikre en effektiv drevet kommune
- at løse kommunale opgaver med vægt på høj kvalitet.”

Ud fra idegrundlaget og ovennævnte fokusmål har man fra politisk side udformet overordnede målsætninger inden for de enkelte selvforvaltningsområder. Derefter er det op til de selvforvaltende enheder at definere en egen målsætning for området (resultatmål) samt mere operationelle kvalitetsmål (indsatsmål), der ikke må stride mod de politiske målsætninger.

Det, at man fra politisk side har defineret kommunens vision og fastlagt nogle overordnede mål og rammer, har ikke mindsket individualiteten blandt de selvforvaltende enheder. Som eksempel kan nævnes skoleområdet, hvor der tillades en stor grad af pædagogisk frihed, og skolerne netop anvender mål til at dokumentere og synliggøre indbyrdes forskellighed. Nogle skoler arbejder således med kvalitetsmål inden for forældresamarbejde, trivsel og børnenes medindflydelse, hvorimod andre har fokus på børnenes sociale tilpasningsevne og selvopfattelse samt begrebet mobning.

Rapporteringskort og strategitræer anvendes altså ikke i Skanderborg kommune, alligevel har man formået at nedbryde kommunens vision til noget operationelt. Man har anvendt en kvalitetsstyringsmodel, vist i figur 14.2, der netop illustrerer, hvordan byrådets idegrundlag gøres operationelt på forskellige organisatoriske niveauer, og mere specifikt, hvordan samspillet mellem det politiske og det administrative niveau skitseres.



Figur 14.2. Skanderborg kommunes kvalitetsstyringsmodel.

Det fremgår som tidligere nævnt, at der arbejdes med målsætninger i en hierarkisk struktur, hvor byrådets idegrundlag danner udgangspunkt for målsætningerne i resten af organisationen. Målemetoderne er fastlagt, men hvad der ikke fremgår af figuren, er, at succeskriterierne for kvalitetsmålene på forhånd er defineret og indgår i rapporteringen. Kvalitetsstyringsmodellen er indarbejdet i budgetproceduren, således at der i en årlig cyklus sker en løbende opfølgning af, om kvalitetsmålenes resultater ligger inden for de angivne succeskriterier.

Det, at man i den offentlige sektor både forholder sig til brugere af ydelser og borgere mere generelt, er indarbejdet i modellen bl.a. ved iværksættelse af tilfredshedsundersøgelser, der er rettet mod såvel brugere som borgere.

Tilsvarende er der sikret en aktiv deltagelse af brugerne via brugerbestyrelser, og borgerne bliver involveret ved mål- og politikdebatter, der med stor succes afholdes én gang i hver byrådsperiode.

Procedurerne er klart defineret, således at medarbejdere overalt i organisationen, politikere samt borger/bruger har mulighed for at agere i forhold til 'spillereglerne'.

Skanderborg kommune ansøgte i 1997 om kvalitetsprisen for den offentlige sektor. Ansøgningen er ikke udformet ud fra principperne i balanceret rapportering, men der indgår flere af perspektiverne, ligesom andre perspektiver som f.eks. kommunens effekt på samfundet også indgår. Processen omkring udarbejdelsen af ansøgningen har været en medvirkende faktor til en mere systematisk vurdering af resultater inden for flere af perspektiverne. Ved at vurdere perspektiverne enkeltvis, fremgår det således også tydeligt, at flere indgår i målstrukturen i Skanderborg kommune.

Økonomi og effekt-perspektivet er en naturlig del af målstyringen i Skanderborg kommune, idet den økonomiske ramme er afgørende for serviceniveauet og dermed også for målsætninger inden for de andre perspektiver. Dog vurderes ikke, hvorvidt en given investering har haft en modsvarende effekt.

I Skanderborg kommune bryder de gældende retningslinjer med traditionel kommunal budgetprocedure, netop for at tilpasse arbejdsgangene til målstyringsprocessen. Man har således en budgetprocedure, hvor statusopgørelse samt fastlæggelse af mål og budgetter udarbejdes i én procedure og skal indeholdes i ét materiale: *1999-2004, Mål og budget*. "Ideen med denne budgetlægningsprocedure er, at der er en nøje sammenhæng mellem den fysiske (kommuneplanen) og den økonomiske planlægning samt opfølgning (kontrol) på denne. Ideen er endvidere, at det er politikerne, der afsætter overordnede mål, hvorimod administrationen konsekvensberegner målene (budget og planer) og foretager målopfølgning (budgetopfølgning og status)."

En nærmere redegørelse for selve proceduren behandles ikke i dette kapitel, men det bør fremhæves, at både mål og budgetter udarbejdes på tre niveauer. De indeholder forslag til sparemøjligheder

der på min. 10% af det niveau, der opretholder det eksisterende serviceniveau samt forslag til nye mål og aktiviteter. Herved har man formået at skabe et grundlag for prioritering, men også fået et mere langsigtet perspektiv i budgetlægningen vedrørende kommunens fremtidige serviceniveau. Vurderingen er ikke blot et resultat af politiske forhandlinger, men en 'bottom-up'-effekt, hvor lokale ledere, medarbejdere og brugere involveres i beslutningerne og således bliver gjort medansvarlige.

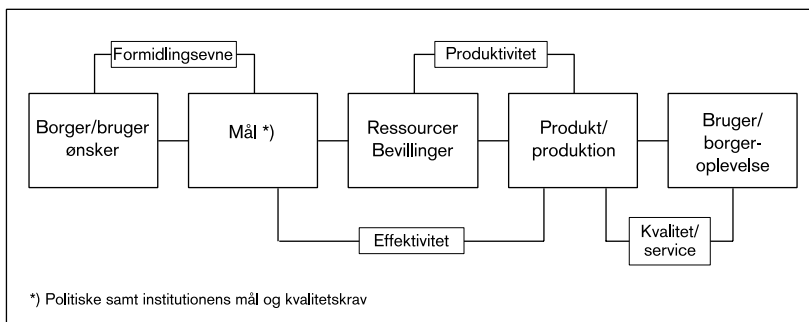
Kvalitet og bruger-perspektivet har altid været centralt i Skanderborg kommune. Figur 14.2 illustrerer netop, hvordan både brugernes og borgernes tilfredshed måles og indgår som element i det samlede styringsgrundlag. Hele processen er integreret i budgetlægningsproceduren, således at opfølgning og revidering af målene er koblet til så vel det økonomiske perspektiv som det politisk niveau.

Kvalitetsmålene inden for de selvforvaltende enheder er primært koblet til netop kvalitet og bruger-perspektivet. Der er således talrige eksempler, bl.a. kan nævnes hjemmeplejen, hvor der er formuleret mål og succeskriterier for brugerens tilfredshed med rengøring, personlig pleje, omsorg og støtte samt handicappedes mulighed for vedligeholdelse af fysiske færdigheder.

En anden indfaldsvinkel på brugerperspektivet er afholdelse af temamøder med borgerne, som finder sted én gang i hver byrådsperiode. Her har borgerne mulighed for at bidrage med input til den fremtidige udvikling af Skanderborg kommune, altså en åben dialog mellem politikerne og borgerne vedrørende kommunens langtidspanlægning. Tilsvarende inddrages brugerne ved fastsættelse af kvalitetsmålene, idet brugerbestyrelser og samarbejdsudvalg deltager i så vel målfastsættelses- som opfølgningsprocedurerne.

Proces-perspektivet inddrager overvejelser vedrørende optimal udnyttelse af ressourcerne. Figur 14.3 illustrerer en model for,

hvorledes man i Skanderborg har koblet effektivitet, produktivitet og kvalitet til målstrategien, bl.a. ved at anvende dialog, kontrakter og opfølgning på forskellige niveauer.



Figur 14.3. Modellen for dialog, kvalitet og effektivitet.

Proces-perspektivet kobles til det politiske og det selvforvaltende niveau. Serviceydelser gennemtænkes, lige fra der udtrykkes ønsker fra borgerne/brugerne, til de efterfølgende vurderer kvaliteten af ydelsen.

Den udstrakte grad af selvforvaltning er et incitament til at være omkostningsbevidst, idet enhederne selv planlægger og prioriterer omkostninger i relation til rammebevillingen og de opstillede mål. Samtidig råder de selvforvaltende enheder selv over eventuelle besparelser/gevinster. Det er dog primært inden for det tekniske område, at procesperspektivet anvendes direkte i relation til målsætninger, bl.a. kan nævnes Brand og Redning, der arbejder ud fra kvalitetsmål på udrykningstider, og Materielgårdens kvalitetsmål inden for akutte vandafledningsproblemer. ”Men der er ingen tvivl om, at procesmål i fremtiden vil blive en langt mere integreret del af styringsgrundlaget,” vurderer ordførende direktør, Annalise Hansen. Det kan bl.a. dreje sig om målsætninger i forhold til sagsbehandlingstider, der er oplagt som procesmål inden for flere forvaltningsområder end det tekniske.

Mål inden for medarbejder-perspektivet har ikke været dominerende i Skanderborg kommune. Ud over at være bevidst om nødvendigheden af at skabe tryghed i ansættelsen, i forbindelse med at de organisatoriske ændringer blev iværksat, samt årlig afholdelse af medarbejderudviklingssamtaler har man ikke fokuseret på personalesiden. Det har i højere grad drejet sig om opkvalificering af den faglige kompetence, således at de tilstedeværende kvalifikationer blev tilpasset organisationens ændrede krav. Dog ses det enkelte steder, at de selvforvaltende enheder har formuleret overordnede målsætninger inden for personaleperspektivet, uden det dog slår igennem i kvalitetsmålene.

I 1999 blev der iværksat initiativer med det formål at rette op på denne skævhed, idet kommunen ved deltagelse af PAU-projektet (Projekt Arbejdsmiljø Udvikling) satte fokus på videreudvikling af hele organisationens arbejdsmiljø ved hjælp af målstyring. Tilsvarende den tidligere beskrevne målstyringsproces evalueres de fastsatte kvalitetsmål og succeskriterier for medarbejderne i forbindelse med budgetperiodens afslutning. Derudover iværksættes konkrete handlinger til forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø på baggrund af oplysninger indhentet i en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunens ansatte.

Perspektivet vedrørende udvikling og læring er endnu ikke en integreret og sammenhængende del af Skanderborg kommunes styringsfilosofi. Der er dog ingen tvivl om, at kommunens langsigtede planlægning også relateres til behovet for f.eks. ny viden, IT-systemer m.m., men en decideret målformulering samt kobling til de fire andre perspektiver eksisterer p.t. ikke.

Som det fremgår, anvender man i Skanderborg kommune perspektiverne i udarbejdelsen af målsætninger. Men der er næppe tale om en balanceret tilgang, hvor perspektiverne indbyrdes vægtes og afspejler lige netop Skanderborg kommunes overordnede vision om at ville sikre gode rammer for borgernes livskvalitet. Det er dog

min vurdering, at man fra ledelsesniveauet er bevidst om denne manglende balance, idet både proces- og medarbejder-perspektiverne i langt højere grad ønskes implementeret i den fremtidige målstruktur.

Målopfølgningen påhviler de selvforvaltende områder, der som en del af budgetproceduren skal dokumentere graden af målopfyldelse. De har på forhånd defineret succeskriteriet for det enkelte mål og styrer for så vidt i overensstemmelse med principperne i balanceret rapportering. At en overvejende del af opfølgningen er baseret på brugertilfredshedsundersøgelser, skyldes, at kvalitetsmålene primært er udformet inden for kvalitet og bruger-perspektivet.

Ved at integrere målopfølgningen og rapporteringen i budgetproceduren har man opnået at koble alle perspektiver til det økonomiske. Det har uden tvivl været en hensigtsmæssig tilgang, men samtidig resulteret i, at man langtfra har et decideret early warning-system. Det at anvende brugertilfredshedsundersøgelser er ofte en tung og ressourcekrævende proces, hvor resultaterne kun aflæses én gang årligt. Afrapporteringen sker ikke løbende og giver således heller ikke de ansvarlige mulighed for at reagere på eventuelle u hensigtsmæssigheder i den daglige styring.

Til gengæld har man opnået den effekt, at målene årligt kan tilpasses omgivelsernes krav og forventninger og derfor ikke fremstår som statiske og ufleksible i forhold til driften af selvforvaltningsområderne. Desuden kan man kvartalsvis ansøge byrådet om tilladelse til ændring af kvalitetsmålene, hvis dette ønskes af de selvforvaltende enheder.

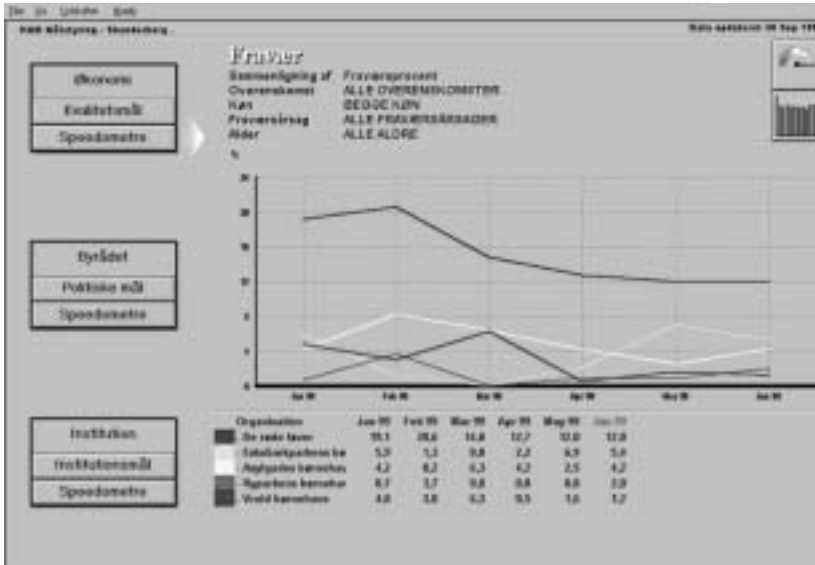
Den videre proces

Den udviklingsproces, Skanderborg kommune har været igennem siden midten af 80'erne har været gennemgribende og effektiv. Med det pres, den kommunale sektor oplever på flere fronter inkl.

den økonomiske, er man i Skanderborg kommune ikke i tvivl om, at kursen er rigtig. Med målstyring, kontraktstyring og balanceret rapportering som indfaldsvinkler er dynamikken sikret, således at organisationen og de ydelser, den producerer, er i stand til at honorere samfundets til stadighed ændrede krav til den kommunale sektor. Skanderborg kommune er i dag langt mere effektivt drevet; man har fokus på kvalitet, åbenhed samt dialog og desuden en medarbejderskare, der er mere engageret end tidligere.

Men der er et stykke vej endnu, og en af de store udfordringer i løbet af indeværende år, er implementering af en IT-løsning. Dette skal naturligvis lette rapporteringsdelen, synliggøre bløde så vel som hårde målsætninger samt strukturere opfølgningen. Det er desuden et bevidst valg, at systemet også skal kunne anvendes som den platform, hvor kommunens politikere, brugere og borgere kan indhente faktuelle oplysninger om de selvforvaltende områder samt deres målsætninger, kvalitetsmål og målopfyldelse. Denne form for åbenhed er ikke specielt udpræget i den kommunale sektor, men i Skanderborg kommune er det en del af strategien, at åbenhed i forhold til både brugere, borgere, ansatte og politikere skaber dynamik, sætter fokus og udvikler medarbejderne.

I Skanderborg kommune har man valgt at anvende Kommunedatas produkt KMD-Målstyring, der er udformet således, at principperne i balanceret rapportering kan understøttes rent rapporteringsmæssigt. Figur 14.4 viser et eksempel på, hvorledes rapporteringen af mål præsenteres i KMD-Målstyring.



Figur 14.4. IT-rapportering af mål.

Systemet er opbygget således, at det kan skabe et hurtigt overblik over status på forskellige målsætninger, præsentere baggrundsmateriale til nærmere analyse samt koble de hårde mål til de mere bløde via en browserløsning. I Skanderborg kommune forventes KMD-Målstyring implementeret på samtlige selvforvaltende områder i løbet af år 2000. Det skulle gerne medføre en anden form for rapportering, hvor den enkelte leder vil få adgang til flere relevante ledelsesinformationer, der samtidig giver et mere tidstro billede af enheden samt graden af målopfyldelse inden for udvalgte kvalitetsmål. Det er desuden hensigten, at også medarbejderniveauet skal have adgang til systemet, således at informationer kan anvendes til inspiration i hverdagen.

Samtidig kan man ved hjælp af overførsel af data fra andre af kommunens IT-systemer arbejde med benchmarking på forskellige niveauer. Det er ikke noget, man tidligere har haft fokus på i Skanderborg kommune, men samtidig er holdningen den, at man fint kan lære af hinanden.

Det er store udfordringer at skulle implementere en IT-løsning, sætte fokus på medarbejderperspektivet samt de interne processer. Men netop pga. den proces, man allerede har været igennem, er organisationen godt rustet og medarbejderne forandringsvillige. Hvorvidt man i Skanderborg kommune fremover vil arbejde mere struktureret i forhold til principperne i balanceret rapportering, er indtil videre uvist. Det er min personlige vurdering, at mange af principperne allerede anvendes i dag, dog uden man på noget tidspunkt bevidst har valgt, at styringsprincippet i kommunen hedder balanceret rapportering.

Ifølge ordførende direktør Annalise Hansen er der dog ingen tvivl om, at når man arbejder med målstyring, kan balanceret rapportering være den metode, der styrker systematikken, skaber et bedre overblik og omsætter overordnede politiske målsætninger til kvalitetsmål, som igen udløser målbare initiativer. Man har således mulighed for i langt højere grad at sikre udarbejdelse af mål inden for samtlige fem perspektiver og samtidig indarbejde princippet om balance. Ligeledes er balanceret rapportering anvendeligt til at synliggøre, hvorledes man fra politisk side har valgt at prioritere ressourcerne, altså hvilke områder kommunens fokus er rettet imod i form af formulerede målsætninger.

Set i bakspejlet

Når man som udenforstående betragter den proces, kommunen har gennemgået, er det åbenlyst, at et konstruktivt samarbejde mellem forvaltningen og byrådet har været en afgørende faktor for den oplevede succes. Ligesom de involverede i så vel de politiske som de administrative funktioner har været gennemslagskraftige personer, der har haft modet til at træffe kontroversielle beslutninger og tage konsekvenser deraf.

Desuden har det været en forudsætning, at der såvel politisk som administrativt har eksisteret en vis forståelse for, at 'nye' former for

informationer pludselig var tilgængelige. Det har flyttet det ledelsesmæssige fokus, og i nogle tilfælde fået konsekvenser f.eks. i form af politiske tiltag.

Selv om balanceret rapportering i første omgang bygger på top-down-filosofien, bør bottom-up-effekten inddrages i processen for at sikre en effektiv implementering. Det er et af de elementer, man har været meget bevidst om i Skanderborg kommune, så den viden og kompetence, der er forankret i organisationen, anvendes konstruktivt. Netop det menneskelige perspektiv, hvor tryghedsaftaler er blevet kombineret med krav om villighed til forandring, har været medvirkende i forhold til at få alle med. Det er særdeles vigtigt i en organisation, hvor der primært produceres ydelser, fordi kvaliteten af det udførte arbejde er yderst påvirkeligt af medarbejdernes engagement og loyalitet.

Samtidig har man bevidst trukket på ildsjæle og stærke profiler og hele tiden været opmærksom på at holde processen i gang.

Der er ingen tvivl om, at Skanderborg kommune i dag drager fordele af at være på forkant med udviklingen. Kursen er lagt internt, idet man har skabt en dynamisk organisation, hvor medarbejderne er åbne og handler i overensstemmelse med de politiske visioner og overordnede målsætninger. Men også i andre sammenhænge drager man nytte af den proces, kommunen har gennemgået, idet repræsentanter for Skanderborg kommune i et vist omfang er med til at tegne udviklingen inden for det kommunale styringsområde.

Også andre kommuner kan bruge erfaringerne fra Skanderborg kommune. Vigtigst er det måske at understrege, at implementering af balanceret rapportering ikke nødvendigvis forudsætter en perfekt løsning i en perfekt organisation. Det gælder bare om at komme i gang, og, som ordførende direktør Annalise Hansen udtrykker det, have øje for processerne så vel rent organisatorisk som menneskeligt.

Desuden bør det fremhæves, at erfaringerne fra Skanderborg kommune er eksempler på, at målstyring synliggør fokusområderne og ændrer adfærd, at åbenhed i en kommunal organisation ofte har en positiv effekt, at forandringer ikke nødvendigvis er af det negative, at valg af styringsprincipper kan påvirke så vel ansatte som selve organisationen, samt at både den politiske og den administrative ledelse skal være synlig og turde træffe beslutninger igennem hele processen.

I Skanderborg kommune var man på forhånd også bevidst om, at den oprindelige organisation ikke var gearret til målstyring som ledelsesfilosofi, men at ændringerne med tiden skulle blive så radikale, havde de færreste nok forestillet sig. Alligevel hører man kun positive tilkendegivelser fra ansatte i kommunen, for nok har det til tider været en krævende proces, men ingen ønsker sig tilbage til 'gamle dage'.