



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Handelshøgskolen

En komparativ casestudie om balansert målstyring i en norsk kommune

- *Et verktøy eller et symbol?*

Jens-Markus Markussen og Marte-Henrikke Markussen

Masteroppgave i økonomi og administrasjon - September 2019



Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på to meget gode år av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved både UiT – Campus Harstad og Tromsø. Studien utgjør 30 studiepoeng og er forankret i fordypningen økonomistyring.

Vi ønsker å takke kontaktpersonene i Harstad kommune, som guidet oss mot et mer relevant tema, og gjorde det mulig for oss å gjennomføre intervjuene. Vi vil også takke alle respondentene som har deltatt på intervju, for at dere har satt av tid og delt deres erfaringer med oss. Dette har vært en lang og krevende, men også en spennende og lærerik prosess. Det har gitt oss innsikt i styringsverktøyet BMS, og hvordan bruken av målekortet i praksis er satt opp mot teori.

Vi ønsker også takke vår veileder Odd Birger Hansen for veiledning, oppmerksomhet og hans konstruktive kritikk gjennom prosessen.

Harstad, 01. september 2019.

Jens-Markus Markussen og Marte-Henrikke Markussen

Sammendrag

Harstad kommune innførte styringsverktøyet balansert målstyring som et resultat av et pilotprosjekt. Konseptet balansert målstyring ble introdusert av Kaplan og Norton på begynnelsen av 1990-tallet. Formålet med balansert målstyring er å operasjonalisere overordnet strategi til både finansielle og ikke-finansielle mål i en samlet ramme, oftest kalt et målekort.

I form av en komparativ casestudie undersøker vår studie hvordan ledere i sektorene for helse og omsorg og teknisk og service i Harstad kommune bruker målekortet. Ut ifra dette ønsket vi å finne ut hva målekortet måler, hvordan det blir anvendt og hva det blir anvendt til, samt andre effekter av bruk av målekortet. Vi valgte en kvalitativ tilnærming for å besvare problemstillingen og utførte fem dybdeintervjuer for innsamling av data.

Resultatet fra intervjuene viser at målekortet er godt kjent i de to utvalgte sektorene, men viser en ulik bruk av målekortet. I helse og omsorg-sektoren blir målekortet brukt mer indirekte til både kontroll og beslutninger, mens i teknisk og service-sektoren blir målekortet brukt som et kontrolldokument. Det er også brukt som et rapporteringsformat for rapportering oppover i kommunen via enkeltpersoner. Videre viser resultatene at målekortet legitimerer lederens handlinger, samt at det er et balansert maktforhold i informasjonsflyten.

Nøkkelord

Styringsverktøy

Kaplan og Norton

Balansert målstyring

Målekort

«Accountability»

Regnskap

Harstad kommune

Offentlig virksomhet

Offentlig sektor

Helse og omsorg-sektor

Teknisk og service-sektor

Resultatmål

Kritiske suksessfaktorer

Indikatorer

Figur- og tabelloversikt

Figurer:

Figur 1.1 Fordeling av forskningslitteratur innen BMS	4
Figur 2.1 Teoretisk oppbygging av oppgaven.....	7
Figur 2.2 Forskningsspørsmålene	8
Figur 2.3 Styringsperspektiver	13
Figur 2.4 Styringsperspektiver i det offentlige.....	15
Figur 2.5 Regnskapets funksjoner	20
Figur 3.1 Oversikt over intervju – dato og varighet.....	33
Figur 4.1 Organisasjonskart	41
Figur 4.2 Planstrategi, kommuneplan og andre overordnende styringsdokumenter	43
Figur 4.3 Oversikt over styringsperspektivene til HK	44

Tabeller:

Tabell 4.1 Utvalgte mål og indikatorer i HOS	46
Tabell 4.2 Utvalgte mål og indikatorer i TSS	48
Tabell 5.1 Oppsummering av kunnskap av BMS	51
Tabell 5.2 Oppsummering av «Hva måler målekortet?»	53
Tabell 5.3 Oppsummering av «Hvordan benyttes målekortet i kommunen?».....	58
Tabell 5.4 Oppsummering av anvendelse av målekortet	59
Tabell 5.5 Oppsummering av andre effekter av målekortet.....	61

Forkortelser og definisjoner av begreper

Forkortelser:

FSK – Forskningsspørsmål

NPM – New public management

BMS – Balansert målstyring

HK – Harstad kommune

KN – Kaplan og Norton

KPI – Kritiske suksessfaktorer

HOS – Helse og omsorg-sektor

TSS – Teknisk og service-sektor

Definisjoner av begreper:

«Accountability» – oversatt til ansvarlighet. Cäker og Nyland (2017) definerer “accountability” som: *“Accountability is the giving and demanding of reasons for conduct, and puts focus on the willingness and ability to account and to demand accounts”* (s.104).

Respondent – definerer Jacobsen (2015) som *«personer med direkte kjennskap til et fenomen, for eksempel ved at de har deltatt i en hendelse, ved at de mottar en spesiell tjeneste, eller ved at de er medlem av en spesiell gruppe,...»* (s.178).

Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	iv
Nøkkelord	v
Figur- og tabelloversikt	vi
Forkortelser og definisjoner av begreper	vii
1 Innledning	1
1.1 Aktualisering og bidrag	1
1.2 Formål, problemstilling og avgrensning	2
1.3 Tidligere forskning	3
1.4 Studiens oppbygning	6
2 Teoretisk rammeverk	7
2.1 Økonomistyring	8
2.1.1 New Public Management.....	9
2.1.2 Offentlig økonomistyring	9
2.2 Konseptet balansert målstyring	10
2.2.1 Rammeverket BMS	11
2.2.2 Målekortets funksjon.....	12
2.2.3 Styringsperspektiver i BMS.....	13
2.2.4 Perspektiver i offentlig sektor	14
2.2.5 Kritikk av BMS-litteraturen.....	15
2.3 Bruk av regnskap	16
2.3.1 Accountability	17
2.3.2 Regnskapsfunksjoner	19
2.4 Oppsummering av teoretisk forankring	24
3 METODE	25
3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted	25
3.2 Forskningsdesign	27
3.2.1 Design	27
3.2.2 Tidsdimensjon	27
3.2.3 Intensiv eller ekstensiv design	27

3.3	Metodevalg	29
3.4	Forskningsprosessen	31
3.4.1	Utvalg av case og problemstilling	31
3.4.2	Utvalg av respondenter.....	31
3.4.3	Intervjuene	32
3.4.4	Dokumentstudier	34
3.4.5	Analyse	34
3.5	Studiens kvalitet	35
3.5.1	Pålitelighet (<i>reliabilitet</i>).....	35
3.5.2	Troverdighet (<i>begrepsvaliditet</i>).....	36
3.5.3	Overførbarhet (<i>ekstern validitet</i>).....	36
3.5.4	Bekreftbarhet (<i>objektivitet</i>)	37
3.6	Forskningsetiske avveininger	38
4	Casebeskrivelse	40
4.1	Harstad kommune	40
4.1.1	Organisasjon	40
4.1.2	Driften i HK	41
4.1.3	Visjon, strategi og styringsdokumenter	43
4.1.4	Balansert målstyring.....	44
4.2	Målekortet i HK	45
4.2.1	Helse og omsorg-Sektoren	45
4.2.2	Teknisk og service-sektor.....	47
5	Presentasjon av empiriske funn	50
5.1	Kunnskap om BMS	50
5.1.1	Oppsummering.....	51
5.2	Hva måler målekortet?	52
5.2.1	Oppsummering.....	53
5.3	Hvordan benyttes målekortet i kommunen?	54
5.3.1	Oppsummering.....	57
5.4	Hva blir målekortet anvendt til?	58
5.4.1	Oppsummering.....	59
5.5	Hvilke andre effekter har målekortet?	59
5.5.1	Oppsummering.....	61
6	Analyse	62

6.1	Kunnskap om BMS	62
6.2	Hva måler målekortet?	63
6.3	Hvordan benyttes målekortet i kommunen?	64
6.4	Hva blir målekortet anvendt til?	67
6.5	Hvilke andre effekter har målekortet?	69
7	<i>Konklusjon</i>	71
7.1	Videre forskning.....	72
8	<i>Referanseliste</i>	<i>xi</i>
9	<i>Vedlegg</i>	<i>xviii</i>
	Vedlegg 1. Intervjuguide	<i>xviii</i>

1 Innledning

1.1 Aktualisering og bidrag

Fremtiden bringer store endringer i samfunnet, som blant annet grønnere økonomi, teknologiske fremskritt, økt etterspørsel av tjenester og økt press på effektivisering i offentlig virksomhet (Andreassen, 2017). Utfordringer og muligheter kan derfor være store, og det er da viktig at man griper mulighetene og styrer dem på rett vei, slik at de knappe ressursene for virksomheten blir ledet på en effektiv måte (Andreassen, 2017; Chan, 2004).

Gjennom fremveksten av New Public Management (NPM) har ledelse- og styringsmodeller fra privat virksomhet blitt tilpasset den organisatoriske strukturen til offentlig virksomhet siden de ikke er opptatt av økonomisk avkastning (Chan, 2004; Humphrey & Olson, 1995; Northcott & Taulapapa, 2012). Det har ført til at det offentlige har tatt i bruk ulike styringsverktøy for å assistere ledere i virksomheten (Northcott & Taulapapa, 2012). Dette har vist seg å ha en positiv effekt som fører til økt kontroll over virksomhetens strategi og ivaretar virksomhetens formål på best mulig måte (Hansen & Negaard, 2006; Humphrey & Olson, 1995).

Det siste tiåret har bruk av styringsverktøyet balansert målstyring (BMS) vært å se blant offentlige virksomheter (Dreveton, 2013; Northcott & Taulapapa, 2012). Det ble introdusert av Kaplan og Norton (1992) som et rammeverk for prestasjonsmåling, der BMS som et måleinstrument kan brukes til å koble strategi mot den daglige driften (Bakke, 2005), hvor det i tillegg er akseptert som et rapporteringsverktøy (Northcott & Taulapapa, 2012).

BMS har blitt modernisert og tilpasset offentlig virksomhet ved å plassere tjenester/brukerperspektiv øverst i verdikjeden (Kaplan & Norton, 2001), slik at kommunene kan tilfredsstille kravene som forventes av innbyggere i kommunen, lokale næringsliv og andre offentlige aktører.

Denne studien finner sted i Harstad kommune (HK), som er et lokalt myndighetsorgan og på flere områder et lokaldemokrati, og deres servicestrategi går ut på å levere best mulig service og velferdstjenester til sine brukere (HK, 2018b). HK har brukt styringsverktøyet BMS siden 2002, da det ble etablert som et resultat av et utviklingsprosjekt. Det ble utviklet fordi HK hadde et behov for et felles ledelsessystem for hele kommunen, som målte både kvalitet og resultater (HK, 2018b). På den måten kan man si at HK er strategisk drevet. Det fører til at

man er i bedre stand til å utnytte fordelene med verktøyet BMS, og kommuner generelt har et behov for å kommunisere strategi til ledere, slik at deres roller og aktiviteter som er knyttet til strategien, blir tydeliggjort (Northcott & Taulapapa, 2012).

Det har vært utført betydelig flere studier om bruk av BMS i privat virksomhet enn det har vært i kommunal sektor (Dreveton, 2013; Yeung & Connell, 2006). Men i de siste årene har BMS vært et populært og utbredt verktøy i kommunal sektor (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012; Perera, Schoch & Sabaratnam, 2007). Det finnes flere mastergradsoppgaver som omhandler BMS i norske kommuner som er beskrevet i delkapittel 1.3 (Azizi & Rushiti, 2014; Daleq & Hobbel, 2014; Khan, 2016; Oppedal & Mellingen, 2017). Etter flere søk på Munin, Oria og Google Scholar fant vi ingen masteroppgaver som omhandlet bruk av BMS i HK eller hvordan målekortet blir anvendt i HK. Det kan derfor være et behov for å kartlegge hvordan målekortet faktisk blir tilpasset og brukt i en kommune i praksis, da det kan bidra til å identifisere faktorer som er særegne for en norsk kommune. Denne studien tar sikte på å tilføye til det som allerede eksisterer av litteratur om BMS i kommuner og håper å tilføye ny litteratur om hvordan målekortet brukes både horisontalt og vertikalt. Dette ved å ikke bare studere bruken av målekortet i de to ulike sektorene, men også ved å utføre en komparativ studie mellom de to utvalgte sektorene.

1.2 Formål, problemstilling og avgrensning

Hver sektor i HK har både felles og egne målekort, hvorav hver enkel enhet i sektorene har egne mål. Målekortet er operasjonalisert gjennom strategi- og styringsdokumenter til kommunen og bør brukes daglig innenfor fastsatte økonomiske rammer (HK, 2018b). Det formidler resultatmål, suksessfaktorer og indikatorer for hva alle enheter skal frembringe av resultater innenfor de fire hovedfokusområdene (HK, 2018b). VHP bygger på strategien til HK og er vedtatt for perioden 2019–2022, der rådmannen definerer VHP ved at den: «bygger på statsbudsjettet, 'strategi for fortsatt økonomisk balanse', kommunens ønskede stilling, gjeldende VHP, politiske vedtak som gir føringer for virksomhetsplanarbeidet og andre forhold som påvirker den økonomiske situasjonen og kommunens utfordringsbilde» (HK, 2018b, s. 3).

Formålet med studien er å se hvordan målekortet er anvendt i kommunen, og om det er noen forskjeller på hvordan det brukes i de forskjellige sektorene. «Blir målekortet brukt eller blir

det liggende i skuffen ved skrivebordet?». Det er et viktig styringsdokument, og på bakgrunn av dette har vi kommet frem til følgende problemstilling:

«Anvendelse av målekortet i Harstad kommune»

For å besvare problemstillingen må vi vite mer om hva de forskjellige sektorene måles på, og hvorvidt det er noen forskjeller mellom sektorene. Videre ønsker vi å avdekke hvordan ledere i sektorene bruker målekortet, og hva de bruker det til. Blir målekortet brukt som et kontrolldokument, eller som et verktøy når beslutningene tas? Det kan også være interessant å utforske hvilke andre effekter målekortet har, og om målekortet legitimerer driften og kvaliteten på tjenestene i de enkelte sektorene.

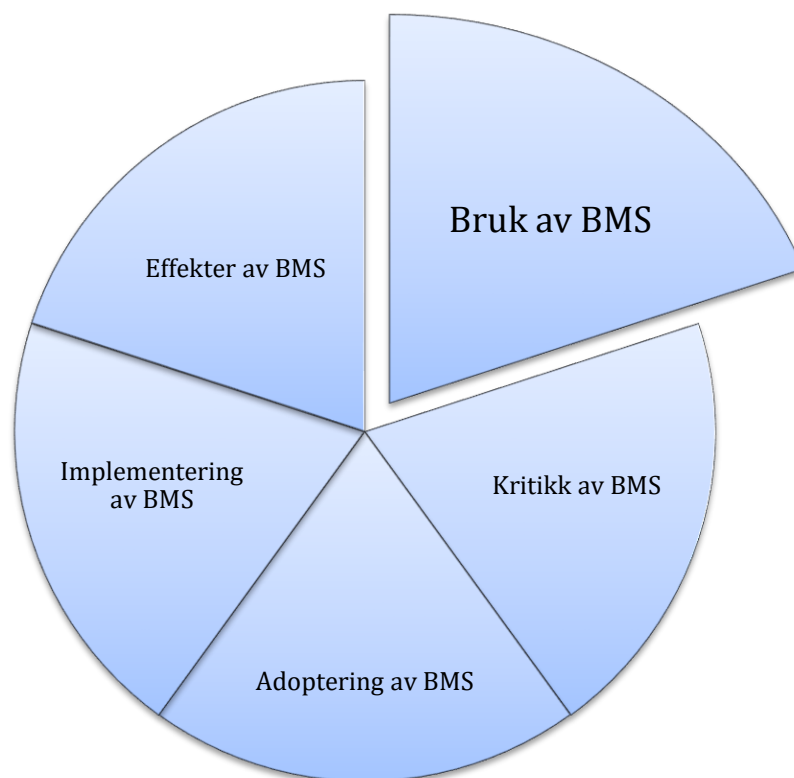
Ut ifra dette har vi utarbeidet fire følgende forskningsspørsmål (FKS) som blir operasjonalisert i problemstillingen:

- 1. Hva måler målekortet?*
- 2. Hvordan benyttes målekortet i kommunen?*
- 3. Hva blir målekortet anvendt til?*
- 4. Hvilken andre effekter har målekortet?*

Vi har valgt å avgrense studien til å gjelde kun bruk av målekort i HK, hvorav vi har valgt ut to sektorer: *helse og omsorg* og *teknisk og service*. Respondentene i studien består av fem ledere, hvorav tre er fra helse og omsorg-sektoren (HOS) og to er fra teknisk og service-sektoren (TSS). Respondentene og deres tilhørende enhet har vi valgt å anonymisere for å beskytte de enkeltes personvern, og i tillegg for å sikre ærlige svar fra respondentene.

1.3 Tidligere forskning

Det eksisterer en god del forskning innen litteraturen om BMS. Litteraturen kan deles opp i fem kategorier: Adoptering av, implementering av, effekter av, bruk av og kritikk av BMS (Figur 1.1). Denne studien tar utgangspunkt i selve bruken av BMS i offentlige etater. Innenfor dette feltet finnes det både studier fra Norge og andre land, som for eksempel Australia, New Zealand og USA.



Figur 1.1 Fordeling av forskningslitteratur innen BMS

Hoque og Adams (2011) sendte en spørreundersøkelse til 109 departementer i Australia, hvor de fikk en svarprosent på rundt 47 %. De fant ut at implementeringen av BMS i departementene ikke var så høy som forventet, og BMS ble heller ikke brukt som et verktøy for å belønne ansatte (Hoque & Adams, 2011). Studien deres indikerte at BMS ble brukt til å tilfredsstille eksterne lovgivende krav, som statlig regulering og policy, samt å imøtekomme behov for intern informasjon (Hoque & Adams, 2011). Hoque og Adams (2011) fant også bevis på at BMS hadde en sentral rolle i årlige rapporter, og hadde indikasjoner på at BMS kan forbedre beslutninger og prestasjoner i organisasjonen.

Griffiths (2003) utførte en rekke dybdeintervjuer med ledere i tre offentlige organisasjoner i New Zealand. Noen av funnene til Griffiths (2003) stemmer overens med noen av funnene i studien til Hoque og Adams (2011). Vekst og læring var en av målsetningene, men ble ikke prioritert siden ingen av organisasjonene brukte verktøyet til å forsterke strategiske tilbakemeldinger og læring (Griffiths, 2003). Alle organisasjonene i studien brukte BMS som et rammeverk for å prioritere årlige målsetninger som videre ble presentert i

ansvarlighetsdokumenter for å tilfredsstille kravene til eksterne interessenter (Griffiths, 2003). Griffiths (2003) fant ut at det var ingen årsak-virkning-sammenheng mellom målene, som stemmer overens med mye av kritikken mot BMS anført av Nørreklit (2000) og funnene til blant annet Cavalluzzo og Ittner (2004). Cavalluzzo og Ittner (2004) brukte spørreundersøkelsen til GAO (United States General Accounting Office), som var sendt til 1 300 toppledere og mellomledere i 24 utøvende filialer. Som tidligere nevnt fant de bevis for at det er vanskelig å finne de rette prestasjonsmålene, samt å forstå kausale sammenhenger mellom målene (Cavalluzzo & Ittner, 2004). Cavalluzzo og Ittner (2004) fant også en positiv sammenheng, ved at rapportering av prestasjonsmåling kan føre til at toppledelsen holder mellomlederne ansvarlig for resultatene. Innføringen av prestasjonsmåling i de ulike filialene var ment for å tilfredsstille retningslinjene til lovgivende makthaver og hadde liten effekt på interne prosesser (Cavalluzzo & Ittner, 2004).

Det er blitt utført en rekke studier av bruken av BMS i norske kommuner. Oppedal og Mellingen (2017) studerte bruken av BMS i Bergen kommune, samt utfordringer og suksessfaktorer som er knyttet til implementeringen av BMS. Det ble gjort 17 dybdeintervjuer av ledere i kommunen (Oppedal & Mellingen, 2017). Funnene viser at BMS brukes i ulik grad i byrådsavdelingene, og det finnes utfordringer knyttet til: utforming av mål og måleindikatorer, forankring i ledelsen, politisk styreform, iverksetting av strategi og mangler i datasystemet som kommunen bruker (Oppedal & Mellingen, 2017). Videre viser studien at BMS kan brukes som et rapporteringsverktøy, den er best implementert på tjenestenivå og et godt utviklet målekort fører til større eierskap og et aktivt bruk (Oppedal & Mellingen, 2017).

Khan (2016) studerte Sarpsborg kommunes valg om å redusere bruken av BMS, som er deres ledende rapporteringsverktøy. Studien viser også utfordringer ved og direkte konsekvenser av bruk og implementering av BMS. Khan (2016) fant at bruk av BMS har vært mislykket på grunn av manglende forståelse og usikkerhet, og BMS alene har vist seg å ikke være god nok som et styrings- og rapporteringsverktøy. Videre viser funnene at kommunene har vært tilbakeholdne i bruken av BMS som rapporteringsverktøy på grunn av høy rapporteringsfrekvens til ledelsen. De har i stedet valgt å bruke en mer verdibasert ledelsestiltærning (Khan, 2016).

Azizi og Rushiti (2014) sammenlignet kommuner som bruker BMS med kommuner som ikke bruker BMS, og grunnene bak de ulike valgene. Videre kartlegger Azizi og Rushiti (2014)

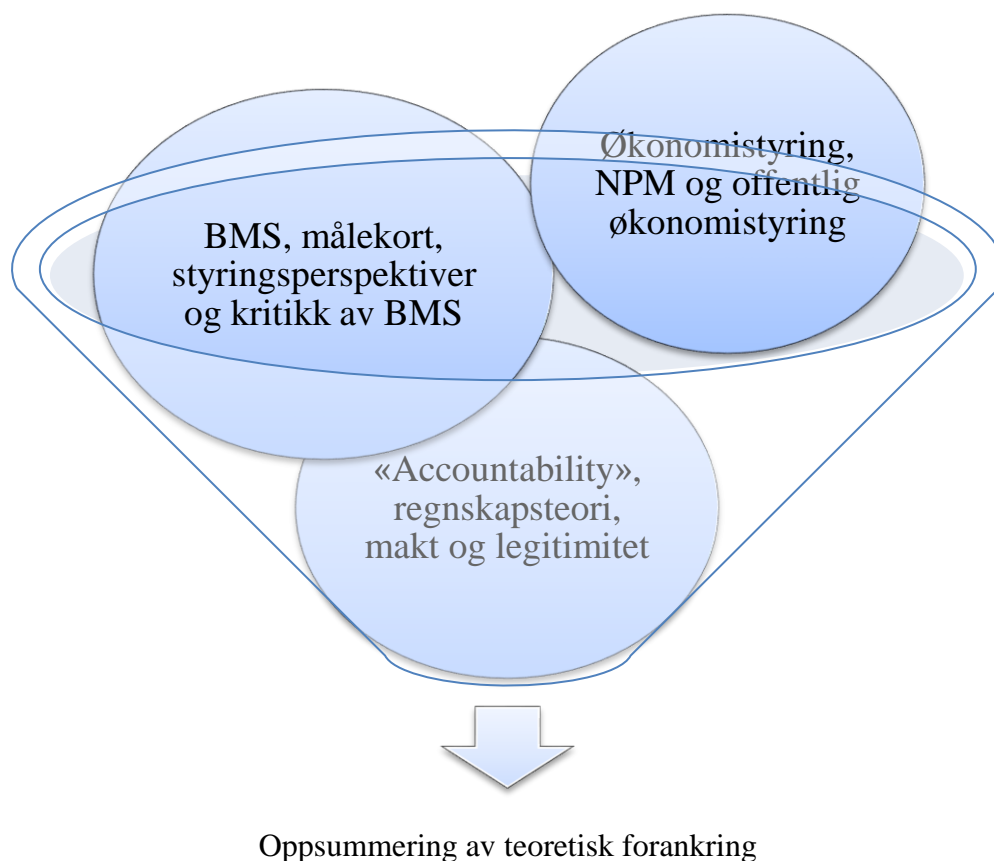
utfordringer som kommunene har erfart med BMS. Det ble sendt ut 420 elektroniske spørreundersøkelser med 111 gyldige svar og foretatt 15 telefonintervjuer (Azizi & Rushiti, 2014). Funnene viste at BMS blir brukt som et måle- og rapporteringssystem, men også at verktøyet ikke når sitt fulle potensial ved å kun brukes som et rapporteringssystem (Azizi & Rushiti, 2014). Videre viser funnene at det finnes utfordringer med å finne nyttige og riktige måleindikatorer, og kausalitet i offentlig kontekst må studeres mer, da det er lite forstått (Azizi & Rushiti, 2014).

1.4 Studiens oppbygning

Kapittel 1 gir informasjon om studiens tema, aktualisering, bidrag, formål, problemstilling, avgrensninger og tidligere forskning av BMS. I kapittel 2 presenteres det teoretiske rammeverket som skal bistå til å besvare problemstillingen. For oversikt over oppbygningen av teorikapitlet henviser vi til Figur 2.1. I kapittel 3 presenterer vi studiens vitenskapsteoretiske ståsted, studiens forskningsdesign og metode for datainnsamlingen. Kapitlet vil også inneholde forskningsetiske avveielser og vurdering av studiens kvalitet. I kapittel 4 presenteres casebeskrivelsen av HK, hvorav kommunen, driften, visjon, måltall og utvalgte sektorene blir beskrevet. I kapittel 5 introduserer vi studiens empiriske funn, som i kapittel 6 analyseres mot teorien. I kapittel 7 presenterer vi konklusjonen, som er basert på kapittel 6, samt videre forskning.

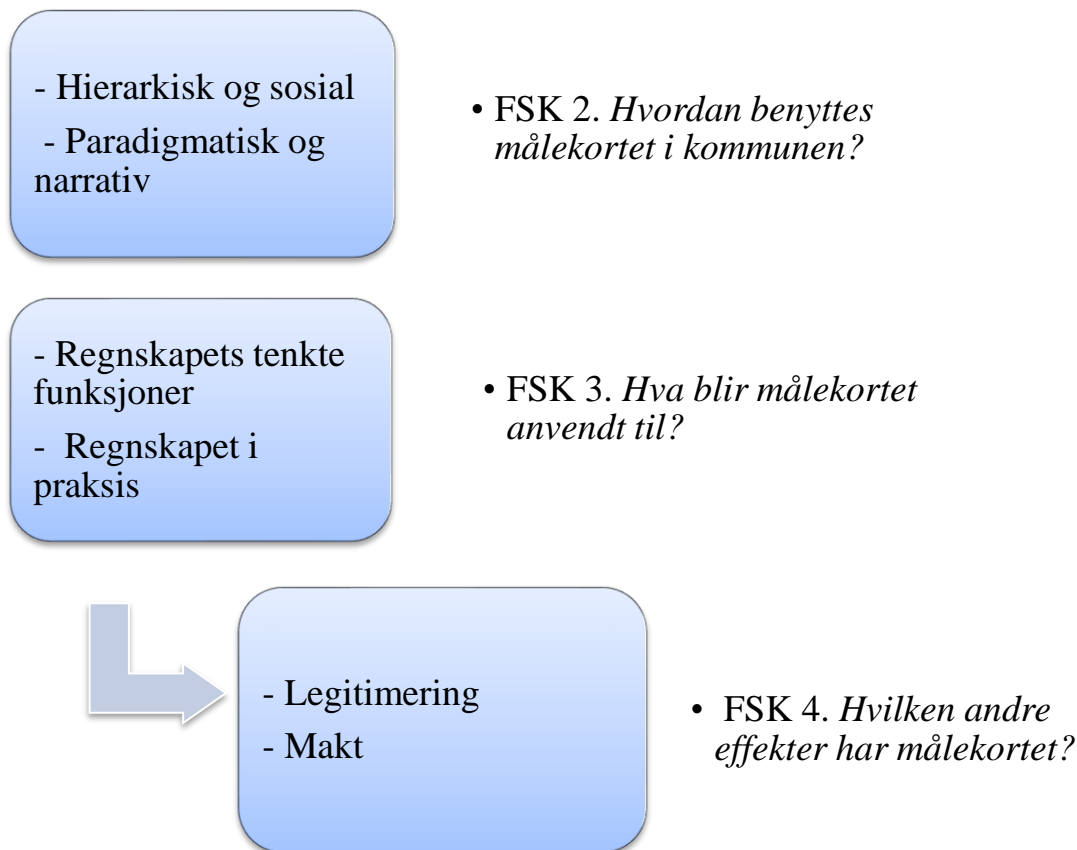
2 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet presenterer vi det teoretiske rammeverket til studien vår. Teorien er strukturert som en trakt som avsluttes med en liten oppsummering, se Figur 2.1. I delkapittel 2.1 presenterer vi teori om økonomistyring, New Public Management (NPM) og offentlig økonomistyring. Dette for å gi en introduksjon i økonomistyring og styringsverktøy ved bruk i privat virksomhet og overføring til kommunal kontekst. I delkapitlet 2.2 vil vi introdusere styringsverktøyet BMS, fra hvordan modellen har blitt utviklet frem til i dag, til kritikk av modellen. Det vil også bli presentert grunnleggende kunnskap om verktøyet som strategikart, målekortets funksjon, generelt om styringsperspektiver og styringsperspektiver i offentlig virksomhet. I delkapittel 2.3 «Bruk av regnskap» presenterer vi teorier om «accountability» og regnskap, og deres underkapitler. Vi har valgt regnskapsteori siden målekortet kan ses i sammenheng med regnskap. Dette er fordi begge kan ha like funksjoner der måloppnåelse kan påvirke regnskapet. Siste delkapittel, 2.4, oppsummerer teoretisk forankring.



Figur 2.1 Teoretisk oppbygging av oppgaven

Videre forklarer Figur 2.2 hvordan FKS knyttes opp mot teorien. FKS 2 kobles til «accountability»-teori, og FKS 3 og 4 henger sammen i teorien om regnskap.



Figur 2.2 Forskningsspørsmålene

2.1 Økonomistyring

Begrepet økonomistyring er ofte brukt, og det er vanskelig å gi begrepet en entydig og presis definisjon (Opstad, 2013), da begrepet blir konkretisert gjennom en rekke oppgaver, ledelsesfunksjoner, midler og hvordan virksomheten blir styrt (Melander, 1987; Opstad, 2013). Busch, Johnsen og Vanebo (2002) definerer begrepet som «*beslutninger rettet mot å påvirke ressursdisponeringsatferd og/eller mot økonomiske mål*». Økonomistyring sier noe om hvordan ledelsesmessige tiltak i virksomheten settes til verk for å kunne utvikle, styre og fordele virksomhetens begrensede ressurser mot optimal utnyttelse, og for å få best mulig

resultat (Hansen & Negaard, 2006; Melander, 1987; Opstad, 2013). «Det betyr at økonomistyringen både har et målformulerende, kommuniserende, lederorientert og analytisk perspektiv som – i prinsippet – må knyttes sammen slik at organisasjonen som helhet blir målorientert» (Nyland & Pettersen, 2010, s. 28).

For å lykkes med god økonomistyring er det flere forutsetninger som må ligge til rette (Busch m.fl., 2002; Hansen & Negaard, 2006; Opstad, 2013). Ledelsen i virksomheten må inneha kompetanse som er både faglig og administrativ, ha evne til å formulere gode økonomiske mål for alle avdelinger, samt ha en utviklingsfunksjon (Busch m.fl., 2002; Melander, 1987; Opstad, 2013). De må også ha god oversikt og kontroll over situasjoner, samt ferdigheter til å løse problemer som kan dukke opp (Busch m.fl., 2002; Opstad, 2013). Andre forutsetninger som økonomistyring bygger på, er at virksomheten må ha en kultur som er åpen for forbedring, og som har gode planleggings- og beslutningsprosesser (Busch m.fl., 2002; Hansen & Negaard, 2006).

2.1.1 New Public Management

Fenomenet NPM har i løpet av de siste 40 årene og så skapt store internasjonale forandringer i ledelsen i offentlig sektor (Humphrey og Olson (1995). Busch m.fl. (2002) og Gjønnnes og Tangenes (2014) skriver at NPM handler om å overføre ledelsestenkning og markeds- og styringsprinsipper fra privat til offentlig virksomhet. Ifølge Humphrey og Olson (1995) førte NPM til at «*there now stand whole new ranks of public service managers officially charged with the responsibility of securing economy, efficiency and effectiveness in the provision of public services*» (s. 347). Videre nevner (Humphrey & Olson, 1995) at det ble brukt ledelsesteknikker og ledelsessystemer for finansiell styring, delegerte budsjetter, finansielle mål og ressursfordeling for å assistere lederne til å nå denne nye ansvarligheten. Fenomenet har vist seg å være positivt og har ført til økt kontroll over strategien til virksomheten (Humphrey & Olson, 1995).

2.1.2 Offentlig økonomistyring

Styringsverktøy og ledelsesteknikker har i de siste årene blitt ført videre fra private virksomheter til offentlige virksomheter (Busch m.fl., 2002). Overføring av slike verktøy og teknikker til det offentlige må tilpasses da det har vist seg å være en utfordring og mindre suksessfullt enn det har vært i private virksomheter (Busch m.fl., 2002; Nyland & Pettersen,

2010). Dette er fordi det er store forskjeller mellom hvordan private og offentlige virksomheter driftes, der private virksomheter er markedskoblet og offentlig virksomhet er forpliktet til politiske vedtatte budsjetttrammer (Andreassen, 2017; Busch m.fl., 2002; Nyland & Pettersen, 2010).

I private virksomheter er et av målene å maksimere profitt (Busch m.fl., 2002), mens i offentlig sektor er ikke formålet å skape økt overskudd, men å skape best mulig velferd for brukere av offentlige tjenester ved å anvende ressursene på en slik måte som støtter det (Nyland & Pettersen, 2010). Offentlige virksomheter driver med forvaltning og ikke konkurrerende forretninger (Andreassen, 2017). Målsettingen er vanskelig å måle i offentlig sektor fordi økonomistyringen er mer kompleks på grunn av andre styringsimpulser (Busch m.fl., 2002; Nyland & Pettersen, 2010), som å styres etter regler og rammeverk (Meland, 1987).

2.2 Konseptet balansert målstyring

I begynnelsen av 1980-tallet kritiserte Kaplan tradisjonell økonomistyrings bruk av prestasjonsmålinger (Kaplan, 1983). Han påpeker at det interne regnskapssystemet bør være supplementært med virksomhetens strategi, hvor fokuset er å forbedre målene innenfor blant annet kvalitet, produktivitet, fleksibilitet og innovasjon (Kaplan, 1983). Den tradisjonelle finansielle prestasjonsmålingen fungerte bra i den industrielle æraen, men er nå utdatert da virksomheter konkurrerer i et mer moderne marked hvor det er mer fokus på produktivitet, kvalitet og teknologi (Kaplan, 1983; Kaplan & Norton, 1992).

Robert S. Kaplan og David P. Norton (heretter KN) revolusjonerte tankegangen om prestasjonsmåling i selskaper ved å vike bort fra tradisjonell prestasjonsmåling, hvor fokuset var på kun de finansielle måltallene (Kaplan & Norton, 1992, 1996b). De påpekte videre at virksomheter bør innføre et langsiktig målesystem hvor de ikke-finansielle måltallene er like viktige som finansielle måltall (Kaplan & Norton, 1992, 1996b). De ikke-finansielle prestasjonsmålingene forutser økonomisk ytelse i fremtiden, og finansiell ytelsesmåling fokuserer kun på historiske tall (Kaplan & Norton, 1992, 1996b). Kaplan og Norton (1992) introduserte et nytt konsept med tre nye perspektiver i tillegg til det finansielle perspektivet: kundeperspektivet, læring- og vekstperspektivet og interne prosesser. I skandinaviske land

tilpasses modellen med ansatte som et femte perspektiv (Fallan, Olsen, Daleq & Hobbel, 2015).

På slutten av 1990-tallet bevegde KN seg gradvis fra å definere BMS som et omfattende styringsverktøy for å måle prestasjon til et styringsverktøy som implementerer og iverksetter strategi for å styre prestasjonsmålingene (Braam & Nijssen, 2004). I artikkelen til Kaplan og Norton (1996b) så de blant annet at flere virksomheter bruker målekortet i BMS som et strategisk styringsverktøy. Ledere som bruker BMS, er ikke lenger avhengige av de finansielle måltallene, noe som gjør det lettere å knytte langsiktig strategi til kortsiktige handlinger (Kaplan & Norton, 1996b). De la vekt på virksomheter som kun bruker de finansielle måletallene som er kortsiktige, og ikke strekker seg etter de langsiktige strategiske målene (Kaplan & Norton, 1996b). Etter hvert introduserte Kaplan og Norton begrepet strategikart, som kanskje med tiden har vært et av de viktigste elementene i BMS (Madsen & Stenheim, 2015). I nyere tid har det vært mye fokus på strategi, mens prestasjonsmåling har glidd inn i bakgrunnen (Madsen & Stenheim, 2015). Selv om prestasjonsmåling har mistet en del fokus i det siste, er det fortsatt et viktig verktøy for å styre strategien og overvåke virksomhetens aktiviteter. (Madsen & Stenheim, 2015).

2.2.1 Rammeverket BMS

Bakke (2005) definerer BMS som «*et flerdimensjonalt rammeverk for å implementere vedtatte strategier, på alle nivåer i organisasjonen*» (S, 8), hvor strategi og visjon er i sentrum (Kaplan & Norton, 1992). Verktøyet medvirker til å forme en felles virkelighetsforståelse og styrker fokuset på strategi for ledelsen (Bakke, 2005; Kaplan & Norton, 1996a). Det er et styringsverktøy for strategiimplementering samt et prestasjonsmålingsverktøy (Bakke, 2005; Kaplan & Norton, 1996a). Bakke (2005) skriver at BMS oversetter strategien til et naturlig sett av mål, styringsparameterer, måltall og initiativer (s.8).

Strategikartet er et hjelpemiddel for å visualisere strategi og visjon i de fire fastsatte styringsperspektivene i virksomheten (Kaplan & Norton, 2000), mens målekortet i tillegg er et rapporteringsformat som gir ledelsen et helhetlig bilde av virksomheten (Bakke, 2005). Styringsperspektivene er finansielle perspektiv, kundeperspektiv, interne prosesser og læringsperspektiv og vekstperspektiv i en horisontal inndeling (Kaplan & Norton, 1992, 2000). De etableres når strategien til en virksomhet blir operasjonalisert og konkretisert på

bakgrunn av virksomhetens målsettinger og visjon (Kaplan & Norton, 1996a, 2000). De skaper en fin balanse mellom de ikke-finansielle og de finansielle målene (Kaplan & Norton, 1993), og ifølge Hoff og Holving (2015) bistår perspektivene til «å skape både et helhetsbilde av hva som kreves av ulike styringsmål, og hvilken organisatorisk dybde disse på ha» (s,133).

Kaplan og Norton (2000) presiserer viktigheten av at strategien er videreformidlet på en slik måte at de ansatte skjønner den, og at deres innsats er knyttet til virksomhetens målsettinger og mål. Hvis selve prosessen til BMS skal være vellykket, må BMS være forankret hos ledelsen i virksomheten, og de må være erfarne, rutinerte og aktive støttespillere (Bakke, 2005). BMS er med på å oppmuntre ledergrupper til å «arbeide systematisk med viktige områder som til sammen kobler (bygger bro mellom) strategier og handlinger» (Bakke, 2005, s. 8). Ledelsen må stå ansvarlig og vise ansikt (Bakke, 2005). Lederens roller, ansvar og forventninger bør avklares for å sette ting i system, slik at ulike aktiviteter og forberedelser kan utføres (Bakke, 2005; Hoff & Holving, 2015). Ansvarlighet kan være i form av utførelse av rapportering av styringsparameterne (Hoff & Holving, 2015). Grunnen til det er viktig å avklare ansvarlighet, er at målekort mister sin virkning når de ikke er forankret eller har en korrekt strukturert og periodisk oppfølgingsprosess (Hoff & Holving, 2015). Periodiske rapporteringer sikrer at virksomheten er på rett vei med tanke på virksomhetens strategiske målsettinger (Hoff & Holving, 2015). I tillegg bør det bli holdt tiltaksorienterte ledermøter for både å følge opp og formidle utvikling, samt iverksette tiltak på områder for å tette og korrigere gap som kan oppstå (Hoff & Holving, 2015).

2.2.2 Målekortets funksjon

Bakke (2005) nevner flere begreper som blir brukt istedenfor målekort, som resultatavtale, styringskort, cockpit, dashbord, instrument eller karakterbok. Hovedinnholdet til målekortet skapes av elementer som blir identifisert underveis i den periodiske rapporteringen (Hoff & Holving, 2015). Dette er elementer som identifisering av finansielle og ikke-finansielle styringsparametere og strategiske initiativer, der strategiske initiativer sørger for å tette eventuelle hull i delmålene (Hoff & Holving, 2015). I målekortet finner man både suksessfaktorene og styringsparameterne, og innen suksessfaktorene kan det finnes flere styringsparametere (Gjønnes & Tangenes, 2014; Hoff & Holving, 2015).

Målekortet viser status for nåsituasjonen og trend for hvilken retning utviklingen går mot (Gjønnes & Tangenes, 2014). Statusen i målekortet blir målt med «trafikklys» som viser fargekoder om hvor tilfreds man er med situasjonen, og hvilke utfordringer som må korrigeres (Gjønnes & Tangenes, 2014; Hoff & Holving, 2015). Grønt lys viser høy tilfredshet, gult viser mindre tilfredshet, og rødt indikerer utilfredshet (Gjønnes & Tangenes, 2014; Hoff & Holving, 2015). Noen bruker andre former for å vise tilfredshet, for eksempel bruk av grønn smilemunn eller rød surmunn (HK, 2018b). Trend viser retningen ved bruk av piler, der pil som peker oppover indikerer fremgang, horisontal pil antyder det er en flat utvikling, og pil som peker nedover indikerer tilbakegang i utviklingen (Gjønnes & Tangenes, 2014).

Indikatorene status og trend er ikke avhengige av hverandre, for mens status kan vise høy score på målekortet i form av grønt trafikklys, kan trendpilen peke nedover og symbolisere tilbakegang (Gjønnes & Tangenes, 2014). Dette beskriver Gjønnes og Tangenes (2014) som «*noe som forteller at en riktig nok holder seg på et godt nivå, men at en like fullt er for nedadgående*» (s, 63). Ifølge Kaplan og Norton (1992) bør målekortet bli rapportert både årlig og kvartalsvis, der strategisk planlegging, målsetting, ressursallokering og oppretting av avvik er en del av det som blir rapportert og oppfulgt.

2.2.3 Styringsperspektiver i BMS

I dette delkapittelet beskriver vi hva de ulike perspektivene innebærer.



Figur 2.3 Styringsperspektiver (Kaplan og Norton, 1996a)

Det finansielle perspektivet består av finansielle mål som viser det endelige resultatet av måloppnåelsen i de andre perspektivene (Kaplan & Norton, 1996a). De finansielle målene bør indikere at implementeringen og utførelsen av virksomhetens strategi gir merverdi for virksomheten og eierne (Kaplan & Norton, 1992, 1996a, 2000). Typiske finansielle indikatorer har med vekst, lønnsomhet og verdiskapning å gjøre (Kaplan & Norton, 1992).

De fleste virksomhetene har et mål om å levere mest mulig verdi til kundene (Kaplan & Norton, 1992). Den generelle oppfatningen er at det er kunder som generer inntekt for selskapet, og da er ofte kundeperspektivet en høy prioritet for toppledelsen (Kaplan & Norton, 1992, 1996a). Dette har ført til et eksternt fokusskift på kunder, der mål og visjon er ifølge Kaplan og Norton (1996a) «*number one in delivering value to our customers*» og «*the number one supplier to our customers*» (s. 63).

I det interne perspektivet blir kritiske prosesser identifisert for å oppnå målsettinger som er fastsatt i det finansielle perspektivet og kundeperspektivet (Kaplan & Norton, 1996a). Kaplan og Norton (1996a) definerer tre kritiske prosesser i en anbefalt rekkefølge: innovasjonsprosesser (mest kritisk), operative rutiner og prosesser og kunde-etter-salgprosesser. Gjønnnes og Tangenes (2014) «*definerer en prosess som en mer eller mindre definert sekvens av aktiviteter, hvor prosess er designet for å løse en oppgave, der oppgaven består fra å bringe noe fra en tilstand til annen tilstand*» (s.85).

Dette perspektivet definerer Kaplan og Norton (1996a) som «*The fourth and final perspective on the Balanced Scorecard develops objectives and measures to drive organizational learning and growth*» (s. 126). I dette perspektivet er målene drivkraften for oppnåelse av gode resultater i de tre andre perspektivene (Kaplan & Norton, 1996a). Perspektivet kan deles inn i flere kategorier, som ansattes ferdigheter og kompetanse, IKT-systemer (informasjonssystemer), regler og rutiner og det organisatoriske ved virksomheten (Gjønnnes & Tangenes, 2014; Kaplan & Norton, 1996a).

2.2.4 Perspektiver i offentlig sektor

I private virksomheter er det finansielle perspektivet ofte øverst i målekortet, for til syvende sist er det eierne disse virksomhetene skal rapportere til (Hoff & Holving, 2015; Kaplan & Norton, 2001). I offentlig sektor er ikke det finansielle perspektivet det primære målet, og perspektivene omorganiseres slik at brukerperspektivet (kundeperspektivet) plasseres øverst i målekortet (Kaplan & Norton, 2001). Kommunene har et ansvar overfor sine borgere og samfunnet for å levere og yte tjenester på best mulig måte innenfor fastsatte rammer/budsjett (Hoff & Holving, 2015; Kaplan & Norton, 2001).



Figur 2.4 Styringsperspektiver i det offentlige (Hoff og Holving, 2015; Kaplan og Norton, 2001)

På bakgrunn av dette er det økonomiske perspektivet nederst i målekortet, da de økonomiske rammene allerede er fastsatt og forutbestemt (Hoff & Holving, 2015). Disse økonomiske rammene må anvendes på en optimal måte, sammen med perspektivene for det interne, læring og vekst, for å nå målene som er satt i brukerperspektivet (Hoff & Holving, 2015).

2.2.5 Kritikk av BMS-litteraturen

Balansert målstyring har høstet kritikk fra flere forskere (Madsen & Stenheim, 2014). Dette er fordi det er vanskelig å dokumentere effektene ved bruk av BMS, samt å dokumentere om konseptet innfrir forventningene som er satt av akademikere og praktikanter (Madsen & Stenheim, 2014). Nørreklit, Jacobsen og Mitchell (2008) fremhever en rekke fallgruver ved bruk av BMS. De trekker frem flere kritiske tema innenfor verktøyet BMS, som blant annet kausalitet, tidsdimensjon på målene og topp-ned-tenking (Nørreklit, 2000; Nørreklit m.fl., 2008).

En kritisk del av BMS-systemet er årsak-virknings-forholdet (kausalitet) i målperspektivene, og uten denne antagelsen vil det være vanskelig å skille det fra andre lignende konsepter (Nørreklit, 2000). I litteraturen til Kaplan og Norton (1996a) bør målene i læring- og vekstperspektivet drive målene i det interne perspektivet, mens målene i det interne perspektivet bør drive målene i kundeperspektivet. Kundeperspektivet igjen er selve driverne for finansielle mål i det finansielle perspektivet (Kaplan & Norton, 1996a), Figur 2.3. Årsak-virkningskjeden mellom perspektivene er kritisk for effektiviteten av BMS og for å påvirke utfallet på finansielle resultater (Kaplan & Norton, 1996a). Nørreklit (2000) argumenterer for at det vanskelig å bevise at en slik kausalitet mellom målene eksisterer, og at det eksisterer en mer logisk sammenheng mellom målene enn en kausal tilnærming. Det nevnes også at det for lite kunnskap rundt kausaliteten mellom prestasjon og mål (Madsen & Stenheim, 2014).

Tidsdimensjon på målene er noe som ikke har blitt tatt hensyn til i BMS-verktøyet (Nørreklit, 2000), da det er vanskelig å måle årsak-virkning-sammenheng på grunn av mangel på tidsperspektiv mellom målene (Nørreklit, 2000; Nørreklit m.fl., 2008). Det kan tid før nye tiltak påvirker mål og indikatorer i positiv retning (Nørreklit m.fl., 2008). For eksempel kan det ta flere år før nye investeringer og innovasjoner har effekt på finansielle resultater (Nørreklit m.fl., 2008).

Nørreklit (2000) mener at BMS er et strategisk kontrollverktøy. Det er også en generell hypotese i BMS-litteraturen at alle organisasjoner er rasjonelle (Madsen & Stenheim, 2014). Det betyr at organisasjoner utarbeider strategi på et overordnet nivå, hvor de deretter implementerer og operasjonaliserer strategien i resten av organisasjonen (Kaplan & Norton, 2001; Nørreklit m.fl., 2008). BMS har en topp-ned-tilnærming (Kaplan & Norton, 2001), altså fra et strategisk nivå til et operasjonelt nivå (Nørreklit m.fl., 2008). Det kan medføre at ansatte i lavere avdelinger i virksomheten drives av ytre engasjement (Nørreklit & Mitchell, 2007). De ansatte vil da fokusere på å nå gode resultater i de områdene de måles på, som kan føre til at andre kritiske mål blir utelatt (Nørreklit & Mitchell, 2007). Noe av kritikken som er rettet mot denne tenkningen, er at overordnede strategiske mål kan være vanskelig å operasjonalisere, og dårlige mål kan føre til manipulasjon (Nørreklit, 2000; Nørreklit m.fl., 2008).

BMS har i tillegg fått kritikk for at den hemmer kreativitet, innovasjon og organisasjonslæring for bedrifter som ønsker å være innovative og kreative, da tilnærmingen til BMS er basert på kontroll (Voelpel, Leibold, Eckhoff & Davenport, 2006). Andre kritiske tema ved BMS er at det er en ledelsesmote og at ledere føler seg forpliktet til å bruke det (Nørreklit & Mitchell, 2007), og at BMS er egentlig bare gammel vin på nye flasker (Madsen & Stenheim, 2014).

2.3 Bruk av regnskap

I dette delkapittelet presenterer vi teorier som kan knyttes til bruken av regnskap. Vi vil først ta for oss «accountability»-teori, som inneholder underkapitler om hierarkisk teori, sosialteori, paradigmatisk teori og narrativ teori. Vi vil så ta for oss teori om regnskapets tenkte funksjoner, der underkapitler som regnskapet i praksis og andre effekter av regnskapet blir presentert.

2.3.1 Accountability

Cäker og Nyland (2017) definerer «accountability» som «*Accountability is the giving and demanding of reasons for conduct, and puts focus on the willingness and ability to account and to demand accounts*» (s.104). «Accountability» er noe en konsernsjef tenker deres virksomhet trenger istedenfor noe deres ansatte allerede innehar, og har prøvd å få det gjennom ledertrening eller ved omstrukturering av kultur (Munro & Mouritsen, 1996). Teknisk sett står formelle ledere ansvarlig for hva som skjer i deres enhet, men det betyr ikke at ledere må gjøre all jobben selv (Stokkeland, 2012). Lerdahl (2015) skriver om ansvarliggjøring av ansatte for å ha en god møtekultur, ved å klargjøre ansattes ansvarsområder, regler og aktiv deltakelse. For å gi ansatte ansvar trenger man ikke å adoptere kollektivt ansvar og involvering, kun grader av det (Stokkeland, 2012). Når ansvarsområder er klare, skaper det gjerne mer fokuserte ansatte når informasjon tildeles (Lerdahl, 2015). Munro og Mouritsen (1996) skriver at hvis ansatte blir ansvarliggjort, kan virksomheten legge fra seg kontrollering og kommandering, fordi da vil ikke ansatte vente på å bli fortalt hva de skal gjøre, de blir bemyndiget og gjør arbeid uten instruksjoner.

2.3.1.1 Hierarkisk og sosial

I artikkelen til Roberts (1991) skiller det mellom to typer «accountability»: *hierarkisk og sosial*. Hierarkisk «accountability» er forbundet med virksomhet/arbeid, mens sosial «accountability» er forbundet med samspill/felleskap (Lindkvist & Llewellyn, 2003; Roberts, 1991). Cäker og Nyland (2017) hevder i sin artikkel at hierarkisk «accountability» er godt forankret i offentlige virksomheter i nyere tid. Videre forklarer Hodges (2012) at det er essensielt med forskning innenfor både hierarkisk og sosial «accountability» for å oppfatte meningen av hvordan moderne offentlige virksomheter er ansvarlig for deres ytelse, hvor Schillemans (2008) forklarer: «*The communicative interaction between accountant and accountee presupposes a relationship. This relationship often exhibits formal as well as informal elements*» (s. 177).

Hierarkisk «accountability» går ut på å rapportere informasjon vertikalt. Det betyr at rapporteringen skjer både opp og ned i virksomheten (Roberts, 1991). Roberts (1991) fremstiller hierarkisk «accountability» som individualiserende, hvor rapporteringen retter seg mot enkeltpersoner, avdelinger og produkter, og hierarkiske meninger dominerer over andres meninger. Ryan og Walsh (2004) påpeker at ved å innta en hierarkisk «accountability»-

posisjon, kan det skape hinder for samarbeid i virksomheter. Hierarkisk «accountability» finner man i formelle maktforhold som er dominert av ledere der prestasjoner kreves, slik som eiere, topledere og underordnede ledere (Cäker & Nyland, 2017; Lindkvist & Llewellyn, 2003). Roberts (1996) skriver at «*Formal, hierarchical accountability, is exclusively preoccupied with strategic or instrumental consequences of action*» (s,40), og det formelle arbeidet foregår på en stille måte, og makt og samtaler/prat blir sett motstridende på hverandre (Lindkvist & Llewellyn, 2003; Roberts, 1991).

Sosial «accountability» er når rapportering av informasjon finner sted i uformelle horisontale omgivelser, det vil si når likestilte ansatte møtes og har uformelle samtaler med hverandre (Cäker & Nyland, 2017; Roberts, 1991). Cäker og Nyland (2017) mener det er nødvendig med sosial «accountability» for å ha et godt samarbeid i offentlig sektor. Ved sosial «accountability» føles arbeidsforholdet mer menneskeligjort, fordi man har bedre selvfølelse og en følelse av å være en del av et fellesskap (Roberts, 1991). Dette kommer av at samspillet skjer når man møter hverandre ansikt til ansikt i en uformell setting, der folk deler og diskuterer løsninger sammen, med gjensidig anerkjennelse (Lindkvist & Llewellyn, 2003; Roberts, 1991). Denne uformelle settingen er støyende (Lindkvist & Llewellyn, 2003) og kan finne sted når man er på tur til og/eller fra jobb, i lunsjpausen, i korridorer, på toalettet, sammenkomster etter jobb og andre områder som «*all the un surveilled 'back regions' of organizational life serve as locations for such sense-making talk*» (Roberts, 1991, s. 362).

2.3.1.2 Paradigmatisk og narrativ

Bruner (1986) nevner to kognitive metoder som mennesker anvender for å tolke og forstå verden rundt oss: *paradigmatisk og narrativ*. Adler (2008) forklarer forskjellen mellom paradigmatisk og narrativ slik: «*Thoughts grounded in paradigmatic mode seeks to explain the underlying relationships between sets of observable variables while thought grounded in the narrative mode seeks to explain the storied meaning people make of these relationships.*» (s. 423).

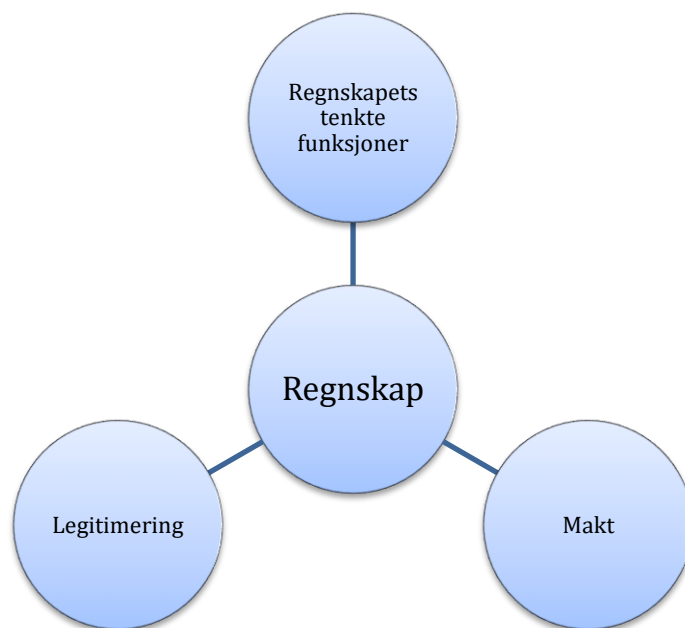
Den paradigmatiske modusen er hvor man bruker definisjoner, modeller og deduktiv logikk for å gjøre en rasjonell analyse innenfor et gitt rammeverk (Bruner, 1990, referert i Jönsson, 1998, s. 420). Det kan sies at den paradigmatiske modusen er den vitenskapelige versjonen som prosesserer informasjonen på en mer formell, systematisk og matematisk måte for å

kategorisere virkeligheten ved hjelp av beregninger og sammenligninger av substitutter (Bruner, 1986; Bruner, 1990, referert i Jönsson, 1998, s. 420). I sosiale sammensetninger kan man bruke den paradigmatisk modusen som en effektiv metode for å kommunisere kodete meldinger via logiske modeller og definisjoner (Jönsson, 1998). Regnskap, økonomistyringsverktøy og årsrapportering kan være eksempler på slike modeller, ifølge Munro (1994, referert i Jönsson, 1998, s. 420), da dette er modeller som kan fortelle noe om virkeligheten i virksomheten.

Den andre kognitive modusen er den narrative metoden. Den handler om å organisere og beskrive våre egne erfaringer, kunnskaper, hensikter og handlinger ved å fortelle en god historie, som oppsummerer vår oppfatning av virkeligheten (Boland & Schultze, 1996; Bruner, 1986; Czarniawska, 1999; Bruner, 1990, referert i Jönsson, 1998, s. 420). En god narrativ forklaring er både troverdig og uforglemmelig når den er plausibel, spennende og overbevisende (Jönsson, 1998), og ikke minst bør den kunne fange de skiftende konturene i livserfaringen (Adler 2008), mens paradigmatisk forklaring er mer troverdig når informasjonen er konsistent, logisk sammensatt og ikke selvmotsigende (Jönsson, 1998). Bruner (1986) nevner at «*The two (though complementary) are irreducible to one another*» (s. 11), som betyr at de to forklaringsmåtene lever side om side med hverandre.

2.3.2 Regnskapsfunksjoner

Mellemvik, Monsen og Olson (1988) skriver at regnskapet ofte har en ganske snever definisjon, der det defineres som et system hvis funksjon er å måle, vurdere, registrere og rapportere forretningstilfeller. Et regnskap bør inneholde normdanning, utarbeidelse av rapporter i samsvar med normer og bruk av regnskapsrapporter (Mellemvik & Olson, 1996). Regnskapet er konstruert for å drive frem en forståelse av verden (Mellemvik m.fl., 1988). Det er et språk som er formet på en slik måte for å gi mer sikkerhet og forbedre både kontroll og beslutningstaking. På den måten fører regnskapet også med seg risiko for svikt (Mellemvik m.fl., 1988).



Figur 2.5 Regnskapets funksjoner (Mellempvik & Olsen, 1996)

2.3.2.1 Regnskapets tenkte funksjoner

Det er hovedsakelig to funksjoner som kan knyttes til regnskapet som bemerker seg: *ansvarsutkreving (eller kontroll) og beslutningstaking* (Mellempvik m.fl., 1988).

Ansvarsfunksjonen refererer til kontroll- eller forvaltningsfunksjonen som handler om at regnskapet bør brukes til å samle inn informasjon for kontroll og anvendelse av ressurser (Mellempvik & Olson, 1996). Funksjonen beslutningstaking går ut på at regnskapet bør være utgangspunktet når beslutninger tas (Mellempvik & Olson, 1996). Funksjonene benevnes som grunnleggende funksjoner siden de er godt forankret i dannelsen av regnskap som fagdisiplin, og former fundamentet for en del av normativ regnskapsteori (Mellempvik & Olson, 1996). De grunnleggende funksjonene har vært et godt instrument til å gjenkjenne de verdifulle interessentene til regnskapet, og de har spilt en betydningsfull rolle i diskusjoner om utforming av regnskapsrapporter og formålet med regnskap (Mellempvik & Olson, 1996).

Gjesdal (1979) mener at regnskapets ansvarsfunksjon har et prinsippal- og agentforhold, der agenten rapporterer styring av ressursdelegering og resultatene (Mellempvik m.fl., 1988). Det skal antakelig gi prinsippalen presis, sann og rettskaffen (knyttet til juridisk tolkning) informasjon (Mellempvik m.fl., 1988). Uten slik informasjon vil det føre til at prinsippalen ikke har kontroll over agenten (Ijiri, 1975, referert i Mellempvik m.fl., 1988, s. 103).

Belkaoui (2004) definerer beslutninger som «*Decisions are characterized as “economic” in the sense that they refer to resource allocation. In other words, there is a direct link between the relevance of accounting information and efficient allocation of resources*» (s.169).

Rettskaffen informasjon i regnskapsrapporter bør derfor muliggjøre effektiv ressursallokering (Mellempvik m.fl., 1988). Den juridiske tolkningen av regnskapets rettskaffenhet og sannhet i prinsipp- og agentforholdet bemerker seg på historiske relasjoner, mens vitenskapelig tolkning er fremtidsrettet med historisk fundament (Mellempvik m.fl., 1988). Hensikten til beslutningstaking- og ansvarsfunksjonene er at presis, sann og rettskaffen informasjon bør medføre sikkerhet eller eventuelt redusere usikkerhet (Mellempvik m.fl., 1988). Begge funksjonene munner hverandre ut den dag i dag og faller stort sett sammen (Mellempvik m.fl., 1988).

2.3.2.2 Regnskapet i praksis

Regnskapssystemet definerer Hayes (1983) som et kart/bilde av hva som skal redegjøres for og en tolking av hendelser i virksomheten, en slags ansvarsdelegering. Kartet fører også til, ifølge Mellempvik m.fl. (1988), definering og separering av relasjoner både i ulike seksjoner og mellom ulike aktører i virksomheten. Regnskapet gir et speilbilde av virksomhetens ulike deler og aktiviteter (Mellempvik m.fl., 1988). Dette innebærer at regnskapet viser de ansvarlige delene og aktørene av virksomheten, og hvilke aktiviteter de er ansvarlige for (Mellempvik m.fl., 1988). Simon (1954) foreslår at informasjonen i regnskapet kan brukes som alarmklokke for å tiltrekke oppmerksomheten til ledere ved spesielle hendelser som for eksempel store avvik i regnskapet. Simon (1954) påpeker videre at slike hendelser kan medføre læring da ledere må søke informasjon fra andre steder enn regnskapet for å håndtere eventuelle spesielle hendelser.

Hvis hensikten til regnskapssystemet skal være kontroll, så er det viktig at den bidrar til å redusere usikkerhet og asymmetrisk informasjon (Tiessen & Waterhouse, 1983). Dette samstemmer med noen av funnene i avhandlingen til Hansen (2005), hvor regnskapet ble brukt til både kontroll og styring. Det gjør det mulig å beslutte og iverksette tiltak ved uventede avvik ved hyppig rapportering (Hansen, 2005). Preston (1986) nevner i sin studie at ledere ikke bruker regnskapssystemer for å holde seg oppdatert, men heller ved hjelp av personlige dokumenter, og i tillegg skjer informering til andre ved en personlig interaksjon.

Monsen (1989) fremhever at årsrapporter kan bidra til både individuell og organisatorisk læring. Han trekker frem at årsrapporter bidrar til erfaringsbasert læring ved å lære og opprettholde nye rutiner. Årsrapporten kan føre til at interne interessenter (herunder politikere, ansatte, ledere, osv.) lærer seg å tilegne og bruke den finansielle informasjonen i rapporten (Monsen, 1989). En årsak til dette kan være at en årsrapport sammen med et standard regnskap har blitt forenklet og sammensatt slik at det er lett å fordøye regnskapsinformasjonen (Olsen, 1987). Regnskap bidrar også til organisatorisk læring ved å rapportere, evaluere og fokusere på å forbedre resultatene (Hansen, 2005).

2.3.2.3 Legitimering

Det finnes flere definisjoner på legitimitet, hvor blant annet Suchman (1995) sitt rammeverk er en av dem. Suchman (1995) definerer legitimitet på en slik måte: «*Legitimacy is generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions*» (s.574). I rammeverket til Suchman (1995) blir tre former for legitimitet identifisert: *pragmatisk legitimitet*, *moralsk legitimitet* og *kognitiv legitimitet*. I boken til Busch, Dehlin og Vanebo (2010) blir en fjerde form for legitimitet definert: *legal legitimitet*.

Dowling og Pfeffer (1979) påpeker at legitimitet er en begrensing som påvirker alle virksomheter. De søker hele tiden etter en mulighet til å bygge bro mellom sosiale normer, som både er indirekte og direkte assosiert med deres aktiviteter, og som er sosial akseptert av samfunnet (Dowling & Pfeffer, 1979; Guthrie, Petty, Yongvanich & Ricceri, 2004). De fleste virksomheter må kunne legitimere sin drift for sine omgivelser (Mellemvik m.fl., 1988). En legitim virksomhet kan få tak i flere ressurser enn virksomheter som sliter med å legitimere driften sin (Mellemvik & Olson, 1996). I artikkelen til Mellemvik m.fl. (1988) nevner at regnskap kan legitimeres ved enkelte nivåer av regnskapsprinsipper og ved bruk av informasjonen i regnskapet. Aktører i virksomheter kan legitimere sine handlinger og aktiviteter gjennom regnskapsinformasjon, strukturen i regnskapet og årsrapporter (Mellemvik m.fl., 1988). Dette betyr at virksomheten kan legitimere sine handlinger og aktiviteter ved hjelp regnskapet (Mellemvik m.fl., 1988).

Sosiale normer som definerer legitimitet kan forandre seg over tid (Dowling & Pfeffer, 1979). Virksomheter er derfor nødt til å tilpasse seg nye normer (Dowling & Pfeffer, 1979), og vil

kunne eksistere så lenge de oppfyller de forpliktelsene til samfunnet som er forventet av dem (Samkin & Schneider, 2010).

2.3.2.4 Makt

Det finnes flere perspektiver på maktbegrepet. Den klassiske definisjonen på makt kommer fra Weber (2000) sin tolking av maktbegrepet. Weber (2000) definerer maktbegrepet som «*et eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand.*» (s. 51). I korte trekk handler det om makthavernes ferdigheter og evne til å overmanne sine motstandere for nå sine mål og oppnå best mulig resultat (Weber, 2000). Lai (2014) mener makt handler om å ha kontroll over nødvendigheter, slik som ressurser i form av beslutningsmyndighet, penger, kunnskap, erkjennelser, informasjon og nettverk. Jo mer kontroll en har, desto større makt kan en anvende (Lai, 2014). Hvis en har mangel på kontroll, er man avhengig av andre faktorer som relasjoner og ubalanse (Lai, 2014). Emerson (1962) hadde en kritisk tilnærming til ressursbasert makt, hvor makten er knyttet til en spesifikk ressurs som er i makthavernes besittelse. Han påpeker at det er problematisk å si at person har makt uten å presisere «over hvem», som igjen beviser at makt er et produkt av sosiale relasjoner (Emerson, 1962). I teorien til Emerson (1962) definerer han makt som et avhengighetsforhold mellom to parter i en sosial relasjon, og definisjonen kan kortes ned til «*Power resides implicitly in the others dependency*» (s. 32).

Regnskap og kontrollsystemer kan relateres til makt på flere måter, blant annet samler regnskapet inn og manipulerer informasjon som kan være nyttig i beslutninger (Markus & Pfeffer, 1983). De som har tilgang til informasjon, og kan kontrollere informasjonen, har en viss makt over andre som anser informasjonen som verdifull (Markus & Pfeffer, 1983). De kan øke sin makt ved å påvirke informasjonen til sin egen fordel (Mellempvik m.fl., 1988).

Videre kan regnskap påvirke og endre individuelle prestasjoner og resultatene av interne organisatoriske prosesser (Markus & Pfeffer, 1983). Markus og Pfeffer (1983) argumenterer også for at regnskap og kontrollsystemer kan relateres til makt, siden de har evnen til å påvirke tro på og holdninger til hvorvidt virksomhetens handlinger og beslutninger anses som rasjonelle og legitime. Det kan sies at regnskapets innflytelse kan påvirke virksomhetens legitimitet gjennom deres handlinger og beslutningene (Mellempvik m.fl., 1988).

2.4 Oppsummering av teoretisk forankring

I kapittel 2 har det teoretiske rammeverket blitt presentert. Vi har gjennomgått BMS-verktøyet, som er et flerdimensjonalt rammeverk hvor strategi og visjon er i sentrum (Bakke, 2005; Kaplan & Norton, 1992). Styringsperspektivene i BMS etableres gjennom strategien og gir et helhetlig bilde av virksomheten (Hoff & Holving, 2015; Kaplan & Norton, 1996a), der strategikartet og målekortet brukes til å visualisere og operasjonalisere strategi og visjon (Bakke, 2005; Kaplan & Norton, 2000).

I delkapittel 2.3 gikk vi gjennom bruk av regnskap, med underliggende temaer som «accountability» og regnskapsfunksjoner. Roberts (1991) skiller mellom to typer «accountability», hierarkisk og sosial. I hierarkisk «accountability» rapporteres det vertikalt i en formell setting, mens i sosial «accountability» finner rapporteringen sted i mer uformelle, horisontale settinger (Cäker & Nyland, 2017; Roberts, 1991).

Bruner (1986) skiller mellom to kognitive metoder, paradigmatisk og narrativ, som beskriver hvordan mennesker tolker og forstår verden. Den paradigmatiske metoden er den vitenskapelige versjonen, som bruker logiske modeller og analyser for å beskrive virkligheten, mens narrative metoden handler om å fortelle en god, troverdig historie som beskriver virkeligheten (Boland & Schultze, 1996; Bruner, 1986; Czarniawska, 1999; Bruner, 1990, referert i Jönsson, 1998, s. 420).

Mellemvik m.fl. (1988) nevner to funksjoner som kobles til regnskapet, ansvarsutkreving (eller kontroll) og beslutningstaking. Regnskapet skal drive frem en forståelse av verden og dets funksjoner er å måle, vurdere, registrere og rapportere forretningstilfeller (Mellemvik m.fl., 1988). Regnskapet kan ha andre effekter, som for eksempel hvorvidt regnskap legitimerer driften og om man bruker informasjonen i en maktsituasjon.

3 METODE

I dette kapitlet presenterer vi vår metodiske tilnærming. I delkapittel 3.1 presenterer vi vitenskapsteoretisk ståsted og hvilken tilnærming vi har valgt. I delkapittel 3.2 presenterer vi vår forskningsdesign, det vil si hvilket design og tidsdimensjon studien har. I delkapittel 3.3 presenteres metodevalget, og i delkapittel 3.4 presenteres forskningsprosessen. Utvalg av case, problemstilling og respondenter samt intervjuprosessen, dokumentstudier og analysen blir beskrevet. I neste delkapittel blir studiens kvalitet presentert, basert på fire ulike kvalitetskriterier. I siste delkapittel, 3.6, foretar vi forskningsetiske avveininger.

Sosiologen Aubert (1985) formulerer hva metode er på en slik måte: «*En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder*» (s. 196).

Betydningen av begrepet metode, som har gresk opphav, *methodos*, definerer Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) som å følge en bestemt retning mot et ønsket mål.

Samfunnsvitenskapelig metode er et redskap som brukes til å innhente informasjon om den sosiale virkeligheten, og den hjelper oss å analysere og tolke informasjon, slik at innsamlet data kan gi relevant og pålitelig kunnskap om samfunnet (Dalland, 2012; Johannessen m.fl., 2011).

3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

Forskere må ta et standpunkt til vitenskapsteoretisk ståsted og metodisk tilnærming, og det gjøres på bakgrunn av hvilke forestillinger en har om hvordan virkeligheten ser ut, *ontologi*, og i hvor stor grad det er mulig å skaffe oss sann kunnskap om denne verden, *epistemologi* (Busch, 2013; Johannessen m.fl., 2011). Jacobsen (2015) beskriver betydningen av ontologi som «*slik ting faktisk er*» (s. 22), og i samfunnsvitenskapen finnes det forskjellige oppfatninger om hvordan virkeligheten faktisk ser ut og ens grunnleggende forståelser om den sosiale virkeligheten (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). Det er viktig, ifølge Johannessen m.fl. (2011), at resultater og konklusjoner blir begrunnet, da ulike antakelser har en påvirkende effekt. Epistemologi beskriver Jacobsen (2015) som «*læren om kunnskap*» (s. 23), som handler om hva man i bunn og grunn vet om virkeligheten, og hvordan kunnskapen om den kan frembringes på bakgrunn av dens forutsetninger (Johannessen m.fl., 2011).

Busch (2013) presenterer to begreper som er tilknyttet til ontologi og epistemologi, *hermeneutikk* og *positivismen*. Hermeneutikk betyr læren om fortolkning, fortolkning på grunnlag for menneskelig eksistens (Busch, 2013; Dalland, 2012). Den handler om å tolke og forstå meningsfulle fenomener ut fra et subjektivt synspunkt (Busch, 2013; Dalland, 2012). Fortolkninger gjort av ulike mennesker er et forsøk på å finne en mening og forklare noe som er usikkert om virkeligheten. Jo flere med lik oppfatning, jo nærmere kommer man virkeligheten (Dalland, 2012; Jacobsen, 2015). Positivismen har et ulikt standpunkt enn hermeneutikken, da den handler om å påvise en objektiv virkelighet ved bruk av vitenskapelige metoder (Busch, 2013), og er regulert av lovmessigheter som er utenfor oss selv (Jacobsen, 2015, s. 25). Jacobsen (2015) beskriver begrepet positivisme slik: «*det som faktisk finnes*» (s. 25), og sikter til studering av fysiske ting og fenomener som kan erfares og sanses direkte.

Det skilles mellom tre tilnærminger til forskning: induktiv, deduktiv og abduktiv (Jacobsen, 2015). En induktiv tilnærming, *fra empiri til teori*, handler om å samle inn informasjon om virkeligheten med åpent sinn, for å finne mønster og systematisere informasjon slik at teorier kan dannes (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). En deduktiv tilnærming, *fra teori til empiri*, handler om at forskere danner seg forventninger (basert på tidligere empiriske funn og teorier) om virkeligheten, for så å teste disse forventningene ved hjelp av empirisk informasjon som er samlet inn på grunn av undersøkelsen (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). En abduktiv tilnærming definerer Jacobsen (2015) som «*en kontinuerlig vekselvirkning mellom teori og empiri, der ingen av de to kan sies å ha forrang*» (s. 25). Forskingen blir sett på som en kontinuerlig prosess der empiri fører til grubling over et fenomen, som fører til nye spørsmål som man igjen vil forske på (Jacobsen, 2015).

Studien er inspirert av en hermeneutisk tilnærming, siden dens siktemål er å fortolke hvordan ledere bruker målekortet. I studien blir en kvalitativ innsamling av informasjon vektlagt. Dette gjøres gjennom intervju med ledere og dokumentstudier av flere av HK sine styringsdokumenter og årsrapporter. Respondentene deler sin fortolkning av virkeligheten i intervjuene, som igjen blir fortolket i studiens analysedel. Dette definerer Nyeng (2004) som dobbel hermeneutikk. Studien har en deduktiv tilnærming selv om den er inspirert av hermeneutikken. Dette fordi vi tar utgangspunkt i eksisterende teori om bruk av målekortet.

3.2 Forskningsdesign

Johannessen m.fl. (2011) beskriver forskningsdesign som alt som omfatter en forskning, og som et rammeverk for å samle inn og analysere informasjon (Bryman & Bell, 2015, s. 49). Hensikten med å velge forskningsdesign er å spesifisere hva og hvem det skal forskes på og hvordan denne forskningen utføres, og valget av design bør falle på hva som er best egnet til å belyse den problemstillingen som er satt for undersøkelsen (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011).

3.2.1 Design

Et forskningsdesign kan være *beskrivende*, *eksplorerende* (problemidentifiserende) eller *kausal* (årsak-virkning-sammenheng) (Busch, 2013; Jacobsen, 2015).

Formålet med et beskrivende design er å beskrive en situasjon, en hendelse, et fenomen eller individer, hvor beskrivende design ofte vil være tidsavgrenset, det vil si at studien er avgrenset til å beskrive noe på et gitt tidspunkt (Busch, 2013; Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). Denne studien har et beskrivende forskningsdesign, da studien går ut på å beskrive hvordan ledere bruker målekortet.

3.2.2 Tidsdimensjon

Johannessen m.fl. (2011) skiller mellom to studier innenfor tidsdimensjon, *tverrsnittsundersøkelser* og *longitudinelle undersøkelser*. For å kunne velge tidsdimensjon må forskeren vite om informasjonen skal samles inn på ett eller flere tidspunkter (Busch, 2013). En forsker som gjennomfører undersøkelser på et bestemt tidspunkt eller i en kort periode, bruker betegnelsen *tverrsnittsundersøkelser*, og en forsker som gjennomfører undersøkelser over lengre perioder, som for eksempler over flere tiår, bruker betegnelsen *longitudinelle undersøkelser* (Johannessen m.fl., 2011). For studenter generelt faller valget på *tverrsnittsundersøkelser*, da oppgavene blir skrevet i løpet av et semester (Busch, 2013). Tidsdimensjonen til studien er *tverrsnittsundersøkelse* siden vi innhenter informasjon i løpet av en kort periode.

3.2.3 Intensiv eller ekstensiv design

I en studie skiller det mellom to former for generalisering: *intensiv design*, som går i dybden og gir en mer helhetlig forståelse, og *ekstensiv design*, som går i bredden og gir mer overflattisk og oppsplittet informasjon (Thomasen 2012 referert i, Jacobsen, 2015, s. 90; Johannessen m.fl., 2011). Et ekstensivt design samler inn informasjon fra mange kilder og

med få variabler, *spørreundersøkelse*, mens med intensivt design samler man inn informasjon fra få kilder og med mange variabler, *intervju* (Busch, 2013, s. 52; Jacobsen, 2015). Denne studien har et intensivt design, da hensikten med studien er å få en detaljert og grundig forståelse av hvordan målekortet brukes av ledere i utvalgte sektorer i HK, ved å samle inn informasjon i form av intervju av noen få ledere i HK.

I et intensivt design kan man benytte seg av *casestudie* (Bryman & Bell, 2015), der Johannessen m.fl. (2011) definerer kjennetegn ved casestudier som «*at forskeren henter inn mye informasjon fra noen få enheter eller caser over kortere eller lengre tid gjennom detaljert og omfattende datainnsamling*» (s. 90). En casestudie brukes ved forskning i samfunn, marked og organisasjoner med fokus på bestemt setting, det betyr at informasjonskildene er tids- og stedsavhengig (Bryman & Bell, 2015; Johannessen m.fl., 2011). Fenomener som studeres i et casedesign er svært knyttet til kontekst, ved å forstå kontekst og settingen er det lettere å forstå selve fenomenet (Busch, 2013).

En felles betegnelse på hva en case er, er vektlegging på at det er en inngående studie, hvor én eller noen få forskningscaser studeres (Jacobsen, 2015). Johannessen m.fl. (2011) skiller mellom *enkeltcasedesign*, der én case-enhet studeres, og *flercasedesign*, der flere case-enheter studeres og kan sammenlignes. I enkeltcasedesign kan man studere en eller flere analyseenheter. Det kommer an på om man studerer organisasjon på et overordnet nivå, *en analyseenhet*, eller om man også vil studere avdelinger i organisasjonen og ikke bare se på organisasjonen som en helhet, *flere analyseenheter* (Johannessen m.fl., 2011). På grunn av enkeltcasestudiers detaljerte beskrivelser utvikles nye forståelser som danner nye teorier og hypoteser, og derfor passer enkeltcasestudier godt til teoretisk generalisering (Jacobsen, 2015). Jacobsen (2015) forklarer også at på grunn av detaljerte beskrivelser har casestudie god evne til å finne kausale mekanismer og prosesser, og kan lettere gi forståelse for hvilken påvirkning hendelser har på hverandre.

Vi har valgt enkeltcasestudie med flere analyseenheter som forskningsdesign, der vi skal studere flere enheter i to sektorer, og skal derfor foreta en sammenligning, *en komparativ studie*, mellom de to sektorene. Ved å sammenligne sektorene med hverandre har forskeren mulighet til å tette gap som ikke teorien klarer, og det kan gjøres ved hjelp av en kvalitativ casestudie (Bryman & Bell, 2015). Vi studerer et fenomen i en organisasjon, som vi skal gi detaljerte beskrivelser om, og forskningen vår må forstås i sammenheng med HK. Vår

forskning er også målrettet og bygger på et teoretisk utgangspunkt (Busch, 2013, s. 56; Jacobsen, 2015). Beskrivelsene ovenfor faller under casestudie.

3.3 Metodevalg

Samfunnsforskning består av å tolke informasjon som er innhentet ved enten kvalitativ eller kvantitativ metode (Johannessen m.fl., 2011). Jacobsen (2015) skiller mellom to former for å samle inn informasjon om virkeligheten: ord/meninger, *kvalitativ data*, og tall/størrelser, *kvantitativ data*. Forskningsdesignet regnes som en overordnet strategi for informasjonsinnsamling, mens man velger enten kvalitativ eller kvantitativ data for hvilken type informasjon man ønsker å innhente i forskningen (Jacobsen, 2015), og for hva som er best egnet til å besvare problemstillingen (Johannessen m.fl., 2011). Johannessen m.fl. (2011) definerer betydningen av de to metoderetningene som «*Kvalitet betyr beskaffenhet og viser til egenskaper ved fenomener, mens kvantitet viser til mengde eller antall*» (s. 417). Begge metodene gir bidrag til en god forståelse av samfunnet på hver sin måte, og hvordan institusjoner, samlinger av mennesker og enkeltmennesker handler i fellesskap og hver for seg (Dalland, 2012).

Kvalitativ metode gir muligheten til å registrere opplevelser og meninger om fenomener, ved at forskere deltar i samfunnet via interaksjon med andre mennesker og tolker hva som skjer (Dalland, 2012; Johannessen m.fl., 2011). Selv om metodene skilles fra hverandre, betyr ikke det at de er motstridende retninger (Johannessen m.fl., 2011). Kvantitativ metode kan også brukes til forskning av meningskontekster om menneskers handlinger og interaksjoner, men slike registreringer er vanskelig å fange opp (Johannessen m.fl., 2011). Dette er fordi den gir målbar data som tallfester et fenomen, og derfor er kvalitativ metode best egnet til å fange opp meningsaspektet (Dalland, 2012; Johannessen m.fl., 2011). (Busch, 2013) skriver at kvalitativ metode foretrekkes når man har et intensiv design med få respondenter, fordi det er enklere å studere i dybden og avdekke problemstillinger som er uklare. Studien vår skal fange opp meningsaspektet ved å fortolke informasjon som vi har samlet inn, og ettersom vi intervjuer seks respondenter, samt ønsker vi å få en dypere innsikt og kunnskap om hvordan lederne bruker målekortet, vil det være mest hensiktsmessig å anvende kvalitativ metode.

De to formene for generalisering av innsamlet informasjon er ekstensiv, *statisk generalisering*, og intensiv, *teoretisk generalisering* (Thomasen 2012 referert i, Jacobsen, 2015, s. 90). Studien vår er teoretisk generalisert ettersom vi har valgt intensiv design,

virkelighetsnær studie, som «*betyr at undersøkelsen tar utgangspunkt i dem som blir studert, deres forståelse og den konteksten de inngår i*» (Jacobsen, 2015, s. 91). Dette betyr at studien er relevant for respondentene, og de kjenner seg i igjen i beskrivelsen av hvordan bruken av målekortet er (Jacobsen, 2015). Ifølge Jacobsen (2015) gir et intensiv design høy score på intern gyldighet, slik at teoretisk generalisering egner seg godt for denne studien.

Metodene skiller seg fra hverandre ved måten de samler inn informasjon på (Dalland, 2012). I kvalitativ metode er det vanlig å samle inn informasjon i form av tekst, lyd og bilde ved bruk av metoder som observasjon, intervju, gruppesamtaler (Johannessen m.fl., 2011), og innsamling av dokumentdata (Busch, 2013). I kvantitativ metode er det vanlig å samle inn informasjon ved bruk av spørreundersøkelse med faste og strukturerte svaralternativer, der analysen foregår som en opptelling ved bruk av statistiske teknikker (Johannessen m.fl., 2011).

I en kvalitativ studie er det intervju som gir primærdata, og som er den metoden som er mest vanlig å anvende for å samle inn informasjon (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). Siden vår studie har en kvalitativ tilnærming, har vi valgt å benytte oss av intervju som innsamlingsmetode. Det er en fleksibel metode som kan anvendes på et stort område, og som gir oss detaljerte og dekkende beskrivelser om bruken av målekortet (Johannessen m.fl., 2011). Andre metoder som blir brukt i studien er dokumentstudier, og denne metoden gir sekundærdata (Jacobsen, 2015). Jacobsen (2015) definerer sekundærdata som informasjon samlet inn av andre til en annet formål, mens primærdata er informasjon som samles inn direkte fra respondent. Jacobsen (2015) nevner også blant annet at det er ideelt å bruke forskjellige typer data, da de kan kontrollere og berike hverandre. I denne studien har vi valgt å benytte semistrukturert intervju, slik at muligheten for å bevege seg fram og tilbake på spørsmålene er der (Johannessen m.fl., 2011). Metodene bidrar til metodetriangulering, som betyr at man bruker to ulike metoder for å besvare problemstillingen (Johannessen m.fl., 2011). Vi har valgt metodene fra hva vi mener er et godt utgangspunkt for å kunne besvare vår problemstilling.

3.4 Forskningsprosessen

Hensikten med delkapitlet er å gi en beskrivelse av hvordan vi gjennomførte studien, fra formulering av problemstilling til presentering av funn.

3.4.1 Utvalg av case og problemstilling

Vi hadde tidlig bestemt oss for å skrive om benchmarking. Vi kontaktet HK for å høre om vi kunne bruke dem som case i vår studie. Siden HK har en positiv innstilling til å hjelpe masterstudenter med avsluttende masteroppgaver, ga de oss klarsignal. Etter samtale med kommunen 23. november 2018 ble tema og problemstilling forandret. Kontaktpersonene i HK virket mer interessert i tema om BMS, ettersom det er det styringsverktøyet de bruker. Det førte til at vi skiftet tema og problemstilling (i kontakt med veileder) til å handle om å kommunisere strategi og mål i BMS. Vi fikk tilsendt VHP og andre styringsdokumenter samme dag fra HK. Dokumentene vi mottok inneholdt deres mål og visjon ved bruk av BMS, mer spesifisert målekortet de har utarbeidet. Vi tok kontakt med veileder for å avtale et nytt møte. Vi møtte veilederen 25. januar 2019, og etter en lang og lærerik samtale ble vi inspirert til å forandre problemstillingen for siste gang til å handle om bruk av målekortet i HK. Vi skulle brukt mer tid til bakgrunnsarbeid før vi møtte opp til møte med HK kommune og lest deres dokumenter på forhånd. Det kunne ført til at vi hadde kommet tidligere frem til den problemstillingen vi har i dag.

3.4.2 Utvalg av respondenter

Med HK som case ble vi enige med vår veileder om at vi bør studere flere enheter innenfor to ulike sektorer for å få med forskjellig bruk av målekortet. Med dette kan vi si at utvalget er valgt strategisk. Definisjonen på et strategisk utvalg er ifølge Johannessen m.fl. (2011) at forskeren på forhånd tenker ut hvilke respondenter som kreves for å få samlet inn rikelig med data. Ved å velge respondenter som bruker målekortet i to ulike sektorer, vil det gi oss et bedre og mer riktig bilde av anvendelsen av målekortet, da hensikten med kvalitativ forskning er å få rikelige og fyldige beskrivelser om et fenomen (Johannessen m.fl., 2011). Vi har basert utvelgelsen av respondentene på hvem som har innsikt i styringsverktøyet BMS og bruker målekortet i arbeidshverdagen.

Kontaktpersonene i HK sendte oss en e-post med lenke til HK sin nettside med oversikt over sektorer og ledere. Vi har valgt intervju som metode, og Jacobsen (2015) påpeker at ved denne metoden kan man ikke undersøke mange personer, siden intervju er tidkrevende både under selve intervjuet og når man deretter skal analysere data. Respondentene ble kontaktet på

telefon og e-post. Vi intervjuet til sammen seks ledere, tre i hver sektor. Opprinnelig hadde vi planlagt å ha åtte til ti respondenter, men noen gav oss ikke svar selv etter gjentatte purringer over både e-post og telefon. Noen takket også nei til å være med i undersøkelsen. Vi har valgt sektorene for helse og omsorg (HOS) og teknisk og service (TSS), der respondent 1, 2 og 3 tilhører HOS, og respondent 4, 5 og 6 tilhører TSS, Figur 3.1. Vi har valgt å bruke begrepet respondent istedenfor informant, da Jacobsen (2015) definerer respondenter som «*personer med direkte kjennskap til et fenomen, for eksempel ved at de har deltatt i en hendelse, ved at de mottar en spesiell tjeneste, eller ved at de er medlem av en spesiell gruppe, ...*» (s.178).

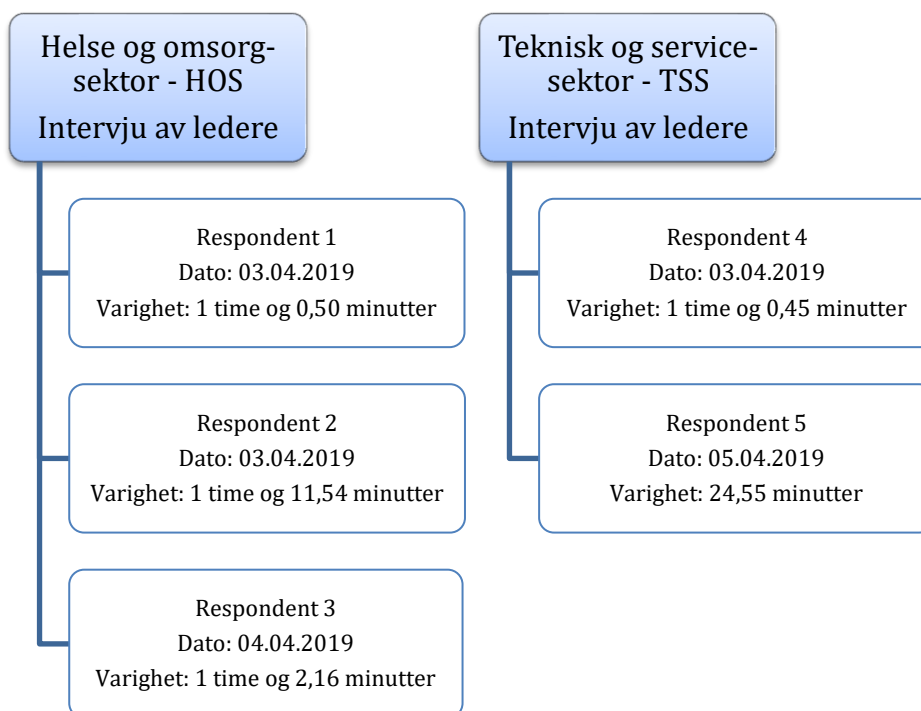
3.4.3 Intervjuene

Før vi kontaktet respondentene, utarbeidet vi en intervjuguide. Intervjuguiden skal ifølge Dalland (2012) veilede forskeren gjennom intervjuprosessen og bidra til å minne forskeren på hvilket tema en studerer. Intervjuguiden ble godkjent av veileder for å sikre at vi fikk med oss det vi trengte til å besvare problemstillingen vår. Respondentene fikk ikke se intervjuguiden på forhånd før intervjuet. Intervjuguiden ligger som et vedlegg i studien, se Vedlegg.

Studien baserer seg på semistrukturerte intervjuer, det vil si at intervjuguiden har et gitt tema med åpne svar, der spørsmål, rekkefølge og tema kan veksles mellom (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). Semistrukturerte intervjuer gir rom for at repondenten kan svare med egne ord, noe som gir mer utfyllende svar (Johannessen m.fl., 2011). Vi sørget for at spørsmålene ikke ble for kompliserte, og hvis det var spørsmål eller begrep som de ikke forstod, reformulerte vi oss. Et eksempel på dette var at kommunen er mer kjent med begrepet «målekart» istedenfor «målekort», så da byttet vi ut «målekort» med «målekart» under intervjuet. Alle respondentene fikk samme intervju spørsmål, der Johannessen m.fl. (2011) skriver at det gjør arbeidet med analysen enklere og mindre tidskrevende, siden det gir standaliserte svar. En ulempe er at forskeren ikke kan tilpasse intervjuguiden til hver enkelte respondent (Johannessen m.fl., 2011), men i dette tilfellet trenger vi de samme spørsmålene for å besvare det problemstillingen skal belyse, samt sammenligne de to ulike sektorene sine svar.

Før hvert intervju skrev respondentene under på et informasjonsskriv om masteroppgaven og behandling av opplysninger. I tillegg til informasjon om masteroppgaven i informasjonsskrivet, fikk alle respondentene det tilsendt på e-post. Intervjuene foregikk ansikt til ansikt, som er den vanligste måten å utføre et intervju på (Jacobsen, 2015). Grunnen til at

vi valgte det, er fordi det gir en fysisk nærhet og åpner opp for en tett, dynamisk og informasjonsrik kommunikasjon (Jacobsen, 2015, s. 147). Ulempen med denne type intervju er at det forekommer kostnader ved reiser, men siden vi bor i samme by der intervjuene ble holdt, var det ikke kostbart for oss å ha intervju ansikt til ansikt på deres kontorer (Jacobsen, 2015). Intervjuprosessen fant sted i begynnelsen av April. Det ble til sammen gjennomført intervju på omtrent 5 timer og 20 minutter i løpet av 3 dager, men på grunn av anonymitetskomplikasjoner måtte vi ta en respondent ut av studien. Den nye intervjutiden ble på omtrent 4 timer og 37 minutter. Se **Figur 3.1** for en bedre oversikt over intervjuene.



Figur 3.1 Oversikt over intervju – dato og varighet

I Figur 3.1 over kan man se at fire av fem intervju har en varighet på litt over en time, mens ett av intervjuene har en varighet på nesten 25 minutter. Intervjuet med respondent 5 kan fra utsiden forstås som et mislykket intervju, og kanskje var en liten del av det mislykket. Vi fikk en del ja- og nei-svar, og prøvde derfor å korrigere spørsmålene underveis for å fiske etter bedre svar. Svarene vi fikk fra respondent 5 var korte og presise, men de var allikevel gode svar. Vi kunne nok ha gjort en bedre jobb når vi først skrev intervjuguiden, slik at ja- og nei-svar i større grad ble utelukket.

Intervjuene ble tatt opp på lydopptak på to enheter etter godkjenning av respondentene, dette fordi Johannessen m.fl. (2011) gjør oppmerksom på at det er vanskelig å huske alt som blir sagt under et intervju. Etter at intervjuene var unnagjort, transkriberte vi de ordrett på bokmål. Underveis i transkriberingen oppdaget vi at lydopptakenhetene var for nære der vi satt. Dette førte til at vi opplevde ubehagelige skarpe lyder underveis, slik at vi slet med å høre enkelte ord. På grunn av dette endte vi opp med å bruke ekstra tid på å transkribere. De transkriberte intervjuene ble så sendt til godkjenning av respondentene for å sikre de var enige i utsagnene.

3.4.4 Dokumentstudier

Vi fikk tilsendt VHP, årsrapporten, en PowerPoint-presentasjon fra kontaktpersonene i HK, informasjon fra disse dokumentene har vi brukt i teorien, casebeskrivelsen og analysen. I VHP og årsrapporten finner man informasjon om BMS og deres måltall, og disse har derfor vært viktige dokumenter. Dokumentene kunne inneholdt et mer detaljert og rikelig bilde av sektorenes resultatmål, KPI og indikatorer. Da hadde vi kunne beskrevet sektorene bedre. Vi har i tillegg hentet informasjon fra HK sin nettside til casebeskrivelsen, og på nettsiden kan man også finne VHP og årsrapporten.

3.4.5 Analyse

Når intervjuene er transkribert, sitter man igjen med store mengder data som skal analyseres. Kvalitativ analyse handler om å dele opp tekstene som kommer ut av intervjuene (Jacobsen, 2015). Dette gjøres ved å redusere tekstene til avsnitt, setninger og ord for å sammensette bestanddelene og danne en helhet, slik at det kan gi en ny forståelse av et fenomen eller situasjon (Jacobsen, 2015). Etter at intervjuene var transkribert, var det vanskelig å se sammenhengen, og vi begynte derfor med å organisere datamaterialet for å skape en oversikt over hva vi hadde innsamlet.

Mason (2002, referert i Johannessen m.fl., 2011, s. 187) skiller mellom tre ulike måter å organisere datamaterialet på: tverrsnittbasert og kategoribasert inndeling av data, kontekstuell dataorganisering og bruk av diagrammer og tabeller. Intervjuene ble sortert i kategorier i et program som heter NVivo 12, slik at vi kunne finne igjen temaene i de ulike kategoriene. Vi kan på den måten si at vi hadde en tverrsnittbasert og kategoribasert inndeling.

Tverrsnittbasert inndeling går ut på, ifølge Johannessen m.fl. (2011), at et system blir dannet, og det systemet handler om at datamengden inndeles i forskjellige grupper som gjør det mulig å finne dem igjen under ulike temaer – dette kalles *indeksring*. På denne måten er funksjonene til indekssystemet å dele inn data i ulike kategorier, og er derfor kalt

kategoribasert inndeling (Johannessen m.fl., 2011). Ved å sortere og kategorisere data kunne vi skille ut overflødige data som ikke er relevant for problemstillingen, og dermed sitte igjen med nødvendig data.

3.5 Studiens kvalitet

Studios kvalitet vurderes etter Lincoln og Guba (1985) sine fire ulike kvalitetskriterier for vurdering av kvalitativ data. Kvalitetskriteriene som (Lincoln & Guba, 1985) presenterer er pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet.

3.5.1 Pålitelighet (*reliabilitet*)

Begrepet pålitelighet er koblet til hvilke data som er benyttet og hvordan de er innsamlet og bearbeidet (Johannessen m.fl., 2011). Reliabilitetskrav i kvalitativ forskning er ikke det samme som i kvantitativ forskning (test-retest-reliabilitet og interreliabilitet) (Johannessen m.fl., 2011). Forskere har store problemer med å reprodusere kvalitative studier, ifølge Johannessen m.fl. (2011) og Jacobsen (2015), og kravene anses derfor som mindre hensiktsmessige. Problemet er at kvalitative studier er kontekstavhengige, og forskeren bruker seg selv som et instrument, og strukturerte datainnsamlingsteknikker utgår siden samtalen styrer datainnsamlingen (Johannessen m.fl., 2011, s. 243). Ifølge Jacobsen (2015) kan rådata som er samlet inn være vanskelig å gjenskape. På denne måten beskriver Johannessen m.fl. (2011) at kvalitativ forskning ikke har en fastsatt måte å gå frem på for å forske, og transparens har derfor stor betydning for replikasjon av resultater i kvalitativ forskning.

Lincoln og Guba (1985) sin revisjonsprosess kan øke påliteligheten av forskningen. Prosessen kan finne sted når forskningsprosessen er fremstilt på en detaljert og beskrivelsesrik måte (Johannessen m.fl., 2011), utfra hvordan data, metode, beslutninger og konklusjoner blir fremstilt, slik at en annen forsker kan reprodusere studien (Lincoln & Guba, 1985). For å styrke pålitelighet i studien har vi inkludert en inngående beskrivelse av konteksten HK i kapittel 4. Vi har også fri tilgang til en detaljert beskrivelse av selve forskningsprosessen til studien i kapittel 3.4 (Johannessen m.fl., 2011). For at en forsker skal kunne få samme resultater som denne studien ved bruk av samme intervjuguide, har det vært nødvendig å utdype blant annet hvordan intervjuprosessen og utvalget av respondenter har foregått. Fremgangsmåten for valg av respondenter er beskrevet i kapittel 3.4.2, og intervjuprosessen er beskrevet i kapittel 3.4.3. Dette kan bidra til en transparent forskningsprosess.

3.5.2 Troverdighet (begrepsvaliditet)

Johannessen m.fl. (2011) skriver at troverdighet i kvalitative studier handler om «*i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten*» (s. 244), hvor funn i teori, tydelige begreper og metodiske betraktninger er en del av den slags diskusjoner. Troverdigheten i studien er ivaretatt ved at oppgaven viser hvilke metoder som er anvendt, oversiktsliste over begreper som er brukt og hvordan teoretiske funn er funnet, redusert og kategorisert. Utsagnene til respondentene kan ha en sann eller falsk beskrivelse av virkeligheten (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011), og med dette menes det om utsagnene er pålitelig eller ikke. For å sikre troverdigheten i utsagnene har vi benyttet oss av en strategisk utvelgelse av respondenter, og på den måten sikrer man at respondentene gir nødvendig og riktig informasjon om bruken av BMS. Forskeren har en subjektiv holdning siden all informasjon går gjennom forskeren, og det er derfor viktig at man som forsker er selvkritisk i vurdering av kvaliteten (Johannessen m.fl., 2011).

Lincoln og Guba (1985) presenterer metodetriangulering som «*Method of improving the probability that findings and interpretations will be found credible*» (s. 305), og blant annet vedvarende observasjon. Ved bruk av teknikken vedvarende observasjon må forskeren investere en del tid i studien ved å gå inn i den valgte casen for å bli kjent og skape tillitt, og på den måten skille ut irrelevant informasjon (Lincoln & Guba, 1985). I denne studien er ikke vedvarende observasjon et alternativ på grunn av tids- og ressursbegrensninger, siden studien er gjennomført på ett semester. For å styrke funnene har vi brukt metodetriangulering ved hjelp av intervju og dokumentstudier. Johannessen m.fl. (2011) omtaler en annen form for å styrke troverdigheten – formidling av resultater. De ferdig transkriberte intervjuene ble formidlet videre til respondentene, slik at de kunne godkjenne resultatene. Respondentene godkjente intervjuene, noe som fører til økt troverdighet i studien.

3.5.3 Overførbarhet (ekstern validitet)

Begrepet overførbarhet går ut på at det er mulig at funn fra én studie kan generaliseres til lignende kontekster eller andre situasjoner enn de det faktisk er forsket på (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). Lincoln og Guba (1985) belyser med «*Thus the neutralist cannot specify the external validity of an inquiry; he or she can provide only the thick description*

necessary to enable someone interested in making a transfer to reach a conclusion about whether transfer can be contemplated as a possibility» (s, 316).

Studien har ikke fokus på statistisk generalisering, da teoretisk generalisering er styrken i en kvalitativ studie, «*det vil si å avdekke fenomener, etablere kausalmekanismer og avdekke spesielle forutsetninger for at noe skal ha en effekt»* (Jacobsen, 2015, s. 237). Jacobsen (2015) skriver at det er større mulighet for generalisering av funn hvis man forsker på flere enheter (større sannsynlighet for metning) og forskningen foregår i like kontekster. Studien er en enkeltcase studie, men øker generalisering ved å ha flere analyseenheter i casen (Jacobsen, 2015). For å styrke svakhetene til en enkeltcase, foretar vi en komparativ studie ved å sammenligne de to sektorene det forskes på, til sammen fem enheter i to ulike sektorer. Studien foregår i lik kontekst, men sektorene er forskjellige. Det kan føre til at konteksten kan være litt ulik fra sektor til sektor, men i hver sektor vil enhetene være veldig like i kontekst. Jacobsen (2015, s. 241) nevner også at man kan ikke være helt sikker på at utvalget som er valgt til studien, er et representativt utvalg, og man kan diskutere at funnene i denne studien kan være relevante i andre sammenhenger, men de kan ikke bevises.

3.5.4 Bekreftbarhet (*objektivitet*)

Bekreftbarhet skal sikre at funnene i forskningen presenterer et resultat av selve forskningen, hvor forskeren ikke lar sin subjektive holdning påvirke resultatet (Johannessen m.fl., 2011). Forskeren skal ha et enestående perspektiv i gjennomføring av en studie, der resultatene bør kunne bekreftes av andre forskere som forsker på en samsvarende studie (Johannessen m.fl., 2011). Det er med god grunn at det derfor anses som viktig at forskeren er selvkritisk til gjennomføringen av forskningen, og er god til å vektlegge alle beslutninger som er tatt i løpet av forskningsprosessen (Johannessen m.fl., 2011). Forskeren bør også stille spørsmål ved tidligere erfaringer, avvik eller ulike oppfatninger som er med på å påvirke fortolkningen og tilnærmingen til studien (Johannessen m.fl., 2011). I denne studien har vi som forskere vært selvkritiske og gode til å begrunne valgene våre underveis. Dette har vært for å sikre at resultatet stammer fra forskningen. Vi har også styrket bekræftbarheten i studien ved at respondentene har støttet fortolkningen (Johannessen m.fl., 2011), da vi har sendt inn funnene for godkjenning.

3.6 Forskningsetiske avveininger

Dalland (2012) beskriver etikk på en fin måte: «*Stilt overfor vanskelige avgjørelser i livet skal etikken gi oss veiledning og grunnlag for vurderinger før vi handler*» (s. 96). I

samfunnsvitenskapelig forskning medfølger det konsekvenser som gjør at forsker må underlegge seg både etiske og juridiske retningslinjer for å bevare de som blir undersøkt og samfunnet (Jacobsen, 2015; Johannessen m.fl., 2011). Dette betyr at forskere må tenke over hvilke etiske og juridiske utfordringer forskningen kan ha og hvordan de kan behandles, der utfordringene ligger i planlegging, gjennomføring og rapportering av forskningen (Dalland, 2012). Det oppstår etiske utfordringer når forskningen er i direkte kontakt med mennesker i forbindelse med innhenting av datainformasjon, som for eksempel gjennom intervjuer (Johannessen m.fl., 2011).

I personopplysningsloven er det krav om informert samtykke fra respondentene i et forskningsprosjekt hvis de kan identifiseres (Johannessen m.fl., 2011). Dette er så respondentene vet at det er frivillig å delta, godtar at opplysningene om seg selv blir behandlet og kjenner til muligheten for å trekke seg underveis (Dalland, 2012; Johannessen m.fl., 2011). Forskningsprosjekter som inneholder sensitive opplysninger er meldepliktige og meldes til personvernombudet for forskning ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (heretter NSD) (Dalland, 2012). Det er NSD som vurderer om en forskningsstudie tilfredsstillende kravene om å verne respondentenes sikkerhet og integritet i forskningen (Dalland, 2012).

Vi meldte forskningsprosjektet vårt til NSD 08.01.2019 siden personopplysningene var sensitive, og NSD godkjente forskningen og ønsket oss lykke til 13.03.2019. Da vi kontaktet respondentene vedrørende deltagelse, sendte vi dem informasjon om forskningsprosjektet, slik at de ble informert om forskningsprosjektet på forhånd, og visste hva de takket ja til. Før hvert intervju skrev respondentene under på et informasjonsskriv som vi fikk fra NSD, der alle respondentene gav samtykke til deltagelse i studien dersom vi anonymiserte sektoren i tillegg til navnene på respondentene. Personopplysningene må formidles i anonymisert form da informasjonen som kan spores tilbake til respondentene er taushetsbelagt (Johannessen m.fl., 2011). Dette blir ivarettatt gjennom studien, hvor vi omtaler personene som respondenter og sektorene for sektor A og B. Respondentene ble gjort oppmerksomme på at dataene vi samlet inn kun ble brukt til det formålet de var samlet inn for, og at disse ville bli slettet etter at forskningsprosjektet er levert inn. Ifølge Johannessen m.fl. (2011) er det viktig at dette blir

gjort klart for respondentene. Valg og beslutninger i forskningsprosessen må hele tiden være i etisk overveielse, ifølge Jacobsen (2015), og dette har vi gjort i løpet av studien.

4 Casebeskrivelse

Formålet med casebeskrivelsen er å gi en beskrivelse av selve kommunen og de sektorene som studien er gjennomført innenfor. Dette kapittelet er delt opp i fire deler, hvor den første delen er en kort, historisk introduksjon av HK, den andre delen fokuserer på selve virksomheten til HK, den tredje delen handler om virksomhetsstyringen til HK, og den siste delen er en presentasjon av utvalgte sektorer.

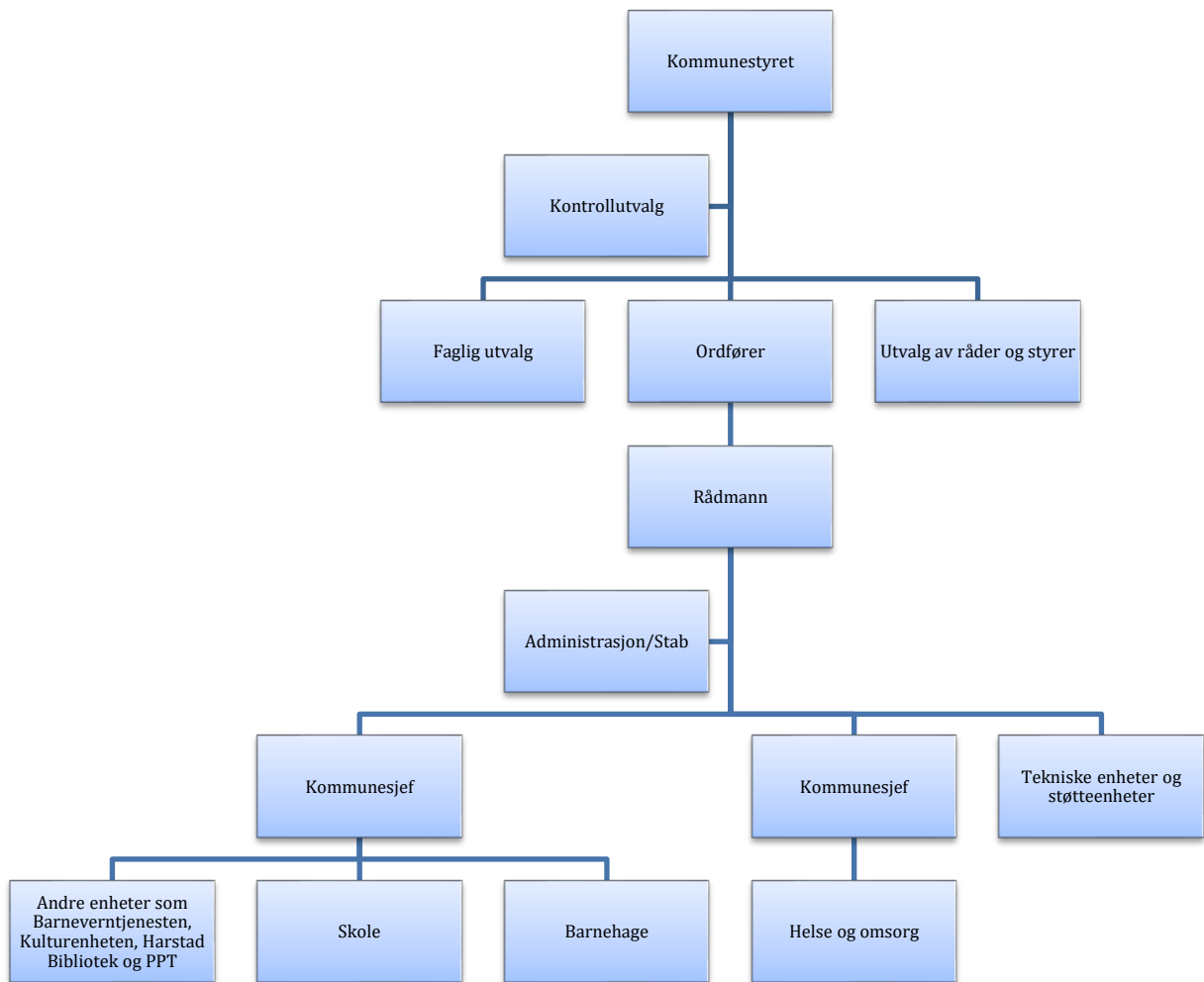
4.1 Harstad kommune

Distriktet Harstad har historisk betydning. Det er funnet spor av bosetting som stammer helt tilbake til steinalderen. I vikingtiden og slutten av middelalderen var distriktet et politisk sentrum i landsdelen og for så vidt i hele Norge (Thorsnæs & Dalfest, 2018).

HK ble en bykommune i 1904 (Falch, 2011). I slutten av 2018 var det 24 861 innbyggere i HK, og i begynnelsen av 2019 var det 24 721 (Statistisk sentralbyrå, 2019). Kommunen strekker seg fra øyene mellom Vågsfjord og Andfjorden i nord til østsiden av Hinnøya. I 1964 ble Trondenes og Sandtorg kommune slått sammen med HK, og i 2013 ble omliggende kommuneøyen Bjarkøy innlemmet i HK (Thorsnæs & Dalfest, 2018).

4.1.1 Organisasjon

HK er en stor organisasjon med ca. 1 804 årsverk (HK, 2018c). HK er organisert etter drift (administrasjon) og et politisk styringsorgan. Driften er organisert i fem områder: skole, barnehage, helse og omsorg, tekniske tjenester og stab og støtteenheter (HK, 2018c) (Figur 4.1). Det er totalt 36 enheter i kommunen. Skolene, inkludert voksenundervisning, barnehagene og fire andre enheter: barneverntjenesten, kulturenheten, Harstad bibliotek og PPT, er under en egen kommunalsjef (HK, 2018c) (Figur 4.1). Det samme gjelder for de seks enhetene i helse og omsorg (HK, 2018c). De seks tekniske enhetene og støtteavdelingene er direkte underlagt enten stab eller rådmann (Figur 4.1).



Figur 4.1 Organisasjonskart (HK, 2018c)

4.1.2 Driften i HK

Kommuner driftes etter gitte rammer fra staten, skatt fra befolkning og andre inntekter. I følge HK (2018c) utgjorde skatt og rammetilskudd fra staten ca. 64 % av all inntekten til HK i 2018. Selv om majoriteten av inntekten er fra stat og skatt, har de også inntekter fra salg og leieinntekter, innbetaling av tjenester og refusjon fra staten (HK, 2018c). De totale driftsinntektene for 2018 var 2,198 milliarder kroner, mens de totale utgiftene i 2018 var 2,097 milliarder (HK, 2018c).

Lønnsomheten til kommunen kan ses i sammenheng med netto driftsresultatet. Netto driftsresultat bør vise at driften i kommunen oppfyller de kravene som er satt av kommuneloven (HK, 2018c). Det vil si at «driftsresultatet skal være tilstrekkelig til at det dekker renter, avdrag på lån og nødvendige avsetninger» (HK, 2018c, s. 11). De tre siste

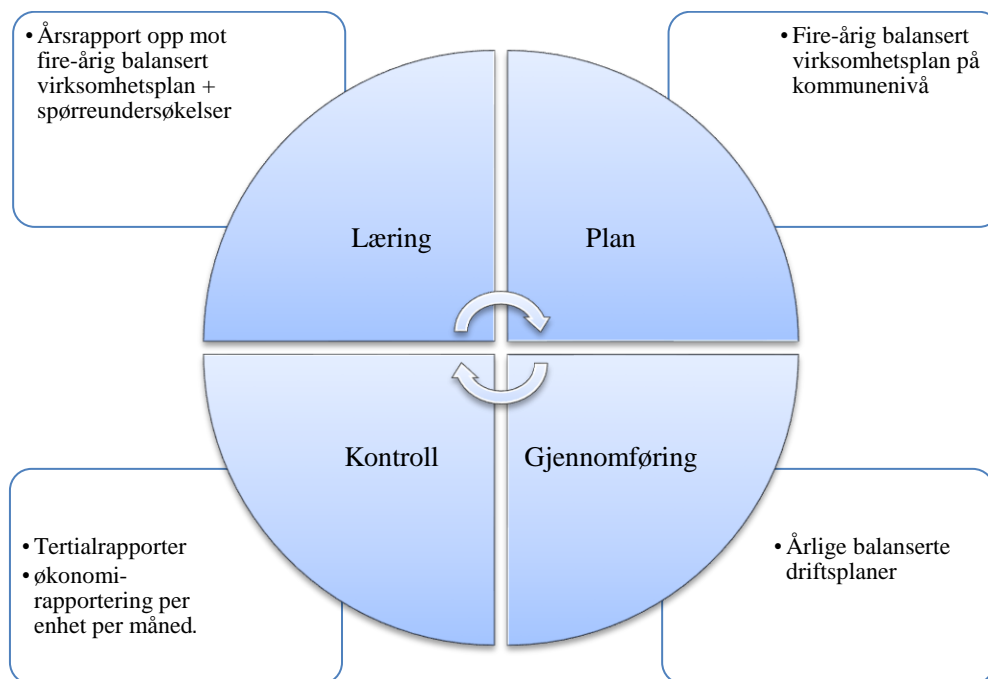
årene har HK hatt et positivt netto driftsresultat (HK, 2018c). Det er satt et veiledende minimumskrav fra kommunale og regionale departementeter om at netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene bør være 1,75 % (HK, 2018c). I 2018 var netto driftsresultat på 84,4 millioner, som tilsvarer ca. 4,1 % av driftsinntektene. Sammenlignet med andre kommuner i KOSTRA gruppe 13 er det over gjennomsnittet på 1,9 % (HK, 2018c).

I HK (2018c) uttrykker rådmannen sin bekymring over den høye langsiktige gjelden som er på totalt 2,762 milliarder ved utgangen av 2018. Det er cirka 118,5 % av de totale driftsinntektene, som er høye sammenlignet med lignende kommuner i KOSTRA gruppe 13 (HK, 2018c).

Likviditeten i HK er god og tilfredsstillende (HK, 2018c). Arbeidskapitalen har stort sett vært lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA gruppe 13, om vi ser bort fra 2018 og 2016 (HK, 2018c). I 2016 og 2018 var arbeidskapitalen noe høy da noe av lånemidlene ikke var brukt (HK, 2018c). Likviditetsgraden i 2018 var 1,48 (korrigert for ubrukte lånemidler) og tilfredsstillende da den er høyere 1,00 (HK, 2018c).

4.1.3 Visjon, strategi og styringsdokumenter

Harstad kommune har en overordnet visjon om å være attraktiv hele livet (HK, 2018b). På bakgrunn av visjonen har HK utviklet en servicestrategi hvor hovedmålet er gi best mulige tjenester og service til publikum (HK, 2018b). Servicestrategien stiller en rekke krav fra politikere og ledelsen til kommunens enheter og tjenester (HK, 2018b). Strategien legger vekt på hvilken fremgangsmåte og tiltak som må til for å tilfredsstille kravene til politikerne og målsettingen til kommunen (HK, 2018b).



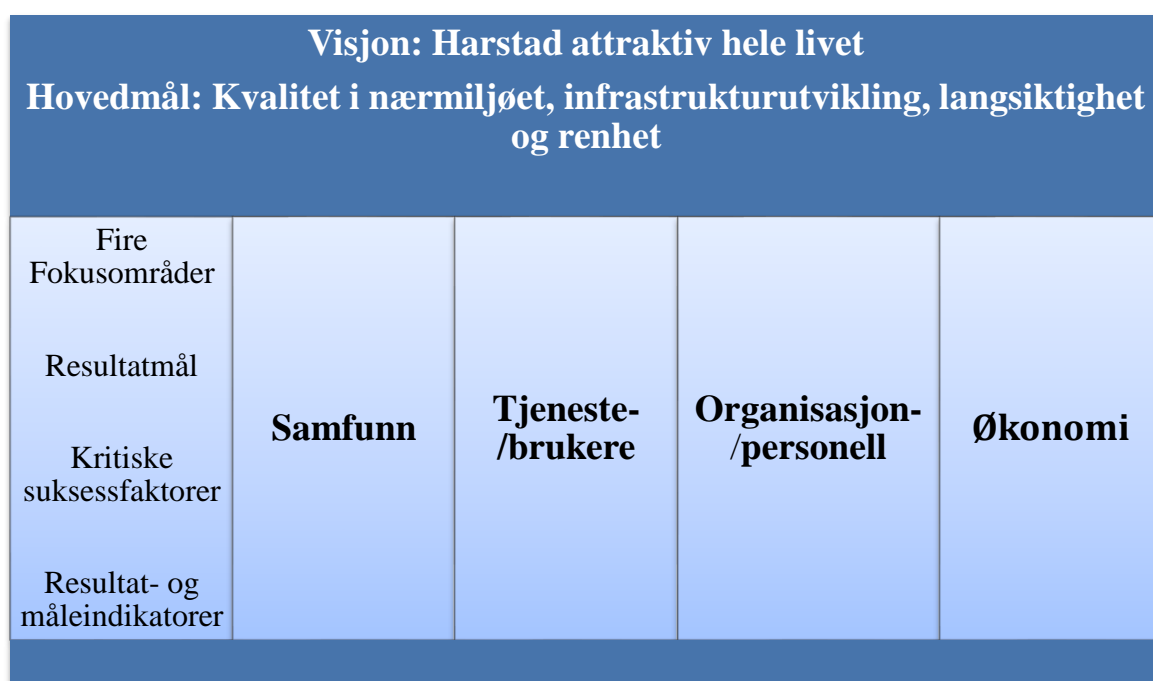
Figur 4.2 Planstrategi, kommuneplan og andre overordnede styringsdokumenter (HK, 2018a)

Servicestrategien er en del av VHP og er en fireårig plan som viser ønskelig fremtidig utvikling i form av en planstrategi (ønsket utvikling i kommunen), servicestrategi, andre strategier og hovedmål for virksomheten (HK, 2018b). VHP viser hvilke mål og prioriteringer kommunen har fastsatt (HK, 2018b). Selve VHP rulleres og behandles hvert år av kommunestyret (HK, 2018b).

Driftsplanene rulleres for hvert år. Disse utarbeides av hver enkelt tjeneste- og støtteenhet, hvor ledere sammen med brukere og medarbeidere bryter ned og operasjonaliserer rammene som er vedtatt i VHP (HK, 2018a). «Driftsplanen består av presentasjon av virksomheten, felles gjennomgående og evt. unike resultatmål. samt handlingsplan» (HK, 2018b, s. 44).

4.1.4 Balansert målstyring

Styringsverktøyet Balansert målstyring ble etablert i HK etter at det ble konstatert et behov for en faktabasert styring i HK som kobler mål, strategi og resultat i tydelig årsak-virkningssammenheng (HK, 2018a). BMS gir HK muligheten til å måle mer enn bare resultater på økonomisiden for å sikre en vellykket framtidig drift (HK, 2018b). Strategi, visjon, hovedmål og styringsdokumenter brytes ned til resultatmål, kritiske suksessfaktorer og indikatorer i fire fokusområder/perspektiver i målekortet: samfunn, tjeneste/brukere, organisasjon/personell og økonomi (HK, 2018a, 2018b) (Figur 4.3).



Figur 4.3 Oversikt over styringsperspektivene til HK (HK, 2018a)

«Målstyring rettes inn mot å beskrive krav til resultater i tjenesteproduksjonen – både når det gjelder kvantitet, produktivitet og kvalitet» (HK, 2018c, s. 6). Målene som er satt, bør være mulige å måle og stabile nok til å kunne følge en utvikling over tid (HK, 2018a). I målekortet til de respektive enhetene finnes det måleindikatorer som krever tilbakemelding i form av spørreundersøkelse, det kan være brukerundersøkelse, medarbeiderundersøkelse, osv. (HK, 2018b). Andre indikatorer som forteller noe om produktivitet og dekningsgrader for tjenestene som er i kommunen, er hentet fra KOSTRA (HK, 2018a).

4.2 Målekortet i HK

Målekortet som er presentert i VHP viser felles for alle tjenester og enheter hva som skal oppnås, *resultatmål*, hva de skal lykkes med, *kritiske suksessfaktorer*, og hva de skal måle og hva som er ønsket resultat, *indikatorer*, innen de fire fokusområdene (HK, 2018b, s. 51). Samfunnfokuset har resultatmål som godt samarbeid med innbyggerne, nærmiljøet og bærekraftig utvikling, tryggere lokalsamfunn med fokus på sikkerhet og forebygging (HK, 2018b). Organisasjon-/personellfokuset har resultatmål som godt arbeidsmiljø, relevant kompetanse blant personalet, god ledelse, reduksjon av risiko og god organisering (HK, 2018b). Tjeneste-/brukerefokuset har resultatmål som god service overfor publikum og fornøye brukere, og innen økonomifokuset er resultatmålet god økonomistyring og budsjett disiplin (HK, 2018b).

HK har både felles mål og indikatorer som hele kommunen måles på. Typiske indikatorer for hele kommunen er blant annet arbeidsmiljø, god ledelse, god organisering, god service overfor publikum og fornøye brukere (HK, 2018b, 2018c). Dette er måleindikatorer som «*sykefravær*», «*mestringsklima*», «*rolleklarhet*», «*servicetest for brukerrådet*», «*brukertilfredshet – kvalitet på tjenestene*» og «*antall klager i avvikssystem*» (HK, 2018b, 2018c).

4.2.1 Helse og omsorg-Sektoren

Helse og omsorg-sektoren (heretter HOS) yter sine tjenester til mennesker som trenger behandling, omsorg eller bistand. Sektoren består av 747 årsverk som er fordelt på seks enheter: hjemmetjenester, heldøgnsomsorg, bo og oppfølging, helse og mestring, koordinerende enhet og NAV (Figur 4.1) (HK, 2018c). De siste årene har HOS vært preget av en omorganisering som ble iverksatt i starten av 2018 (HK, 2018b). Formålet med omorganiseringen er å effektivisere driften og øke kvaliteten på kompetansen blant de ansatte og tjenestene de yter for brukere (HK, 2018b).

Innen HOS finner man måleindikatorer som omhandler blant annet pasienter, fallskader, ventetid på sykehjem, medisnavvik og ernæring (HK, 2018b). Dette kan være måleindikatorer som «*Antall pasienter som har fått feil medisin eller feil legemiddel/styrke/dose av alvorlig eller svært alvorlig grad*», «*Antall fall med skader i sykehjem skal reduseres*» og «*Antall gjennomførte ernæringsstatus*» (HK, 2018b, 2018c).

Tabell 4.1 Utvalgte mål og indikatorer i HOS (HK, 2018c)

Indikator/resultatmål	2017	2018	Indikatorkrav	Endring i %
Antall feilmedisineringer (Alvorlig / svært alvorlig)	55	44	25	-20 %
Antall fall med skader i sykehjem	90	76	50	-15,6 %
Gjennomført ernæringsstatus	-	Variierende resultater	-	-
Tjenester til evaluering i hjemmetjenesten gjennomføres i henhold til prosedyren	-	>100%	100%	-
Antall skademeldinger på ansatte	110	102	Reduksjon	-7,3 %
Sykefravær HOS	9,8%	9,4%	9,8%	-0,4 %
Netto driftsutgifter HOS per innbygger (kr)	21 662	23 323	-	7,7 %
Totale driftsutgifter i HOS (tall i 1 000)	567 903	526 018	-	7,9 %

Ifølge årsrapporten for 2018 har HOS hatt forbedrede resultater på noen områder. De har hatt en nedgang på antall feilmedisineringer (-20 %), som er en følge av jevnlig påminnelser under tavlemøter, kompetanseheving rundt medisiner og grundigere vurdering av alvorlighetsgradene på avvikene som rapporteres (HK, 2018c). Antall fall med skader i sykehjem er redusert med -15,6 % hvor forbyggende tiltak som «risikotavler» og innkjøp av utstyr (sklisokker, SafeHip, osv.) som reduserer risiko, har hatt en påvirkning på resultatet (HK, 2018c). I 2018 hadde HOS varierende resultater på «gjennomført ernæringsstatus», som skyldes mangelfulle registreringer av gjennomførte screeninger (HK, 2018c). Et av resultatmålene til HOS er godt arbeidsmiljø, hvor indikatorene «Antall skademeldinger på ansatte» og «sykefravær» er sentrale (HK, 2018c). I 2018 opplevde HOS en positiv trend i både sykefravær og skademeldinger, som er følge av forbedrende tiltak (Tabell 4.1). HOS har også hatt fokus på kompetanseheving blant de ansatte (HK, 2018c).

Kostnadene og driftsutgiftene i HOS har vært stigende de siste årene. Netto driftsutgifter i HOS per innbygger økte med 7,7 % i 2018, noe som er lavere sammenlignet med gjennomsnittet av kommunene i KOSTRA gruppe 13, hvor økningen var på 8,1 %, men de gjennomsnittlige netto driftsutgiftene per innbygger i KOSTRA gruppe 13 var 20 314,- i 2018 (HK, 2018c). Det tyder på at HK drifter HOS dyrere enn andre sammenlignbare kommuner. Årsrapporten for 2018 konkluderer med at HOS bør ha høyere fokus på å redusere kostnadene i denne sektoren (HK, 2018c).

4.2.2 Teknisk og service-sektor

Det som kjennetegner tjenestene til teknisk og service-sektor er at de forvalter lovverket ved å behandle søknader som er tilknyttet areal og bygg (HK, 2018b). Sektoren drifter og vedlikeholder også kommunenes bygningsmasser, vann, avløp og renovasjon, veier og sykkelstier, og parkering (HK, 2018b). Servicedelen av sektoren behandler forespørsler fra publikum og næring på telefon og i digitale kanaler. I denne studien avgrensner vi TSS til fire enheter, selv om det kan være flere enheter som kan knyttes til denne sektoren. De fire enhetene er: Areal og byggesak, Drift og utbygging, Bygg og eiendom og Service og dokumenttjenesten (se Figur 4.1).

Innen teknisk sektor finner man måleindikatorer som omhandler blant annet reguleringsplaner, byggesaksbehandling, avvik, søknader, planer og areal. Denne typen måleindikatorer kan være «Antall reguleringsplaner vedtatt siste år», «Antall planer for boligbygging siste år», «Mengde husholdningsavfall i kg pr. innbygger», «Andel materialgjenvunnet husholdningsavfall», «Antall avvik i henhold til drikkevannforskriften», «Andel vernet areal i prosent» og «Andel innvilgede søknader om dispensasjon i LNF-områder i prosent» (HK, 2018b, 2018c).

Tabell 4.2 Utvalgte mål og indikatorer i TSS (HK,2018a, 2018c)

Indikator/resultatmål	2017	2018	Indikatorkrav	Endring i %
Antall reguleringsplaner vedtatt siste år	22	11	-	-50 %
Antall paner for boligbygging siste år	6	5	-	-16,7 %
Mengde husholdningsavfall i kg pr. innbygger	233,6	222,2	Reduksjon	-4,89 %
Andel materialgjenvunnet husholdningsavfall	24%	33%	55% innen 2020	9 %
Antall avvik i henhold til drikkevannsforskriften	4	4	-	Ingen endring
Andel vernet areal i prosent	0,54	0,54	Økning	Ingen endring
Andel innvilgede søknader om dispensasjon i LNF-områder i prosent	97	84	Reduksjon	-13,4 %
Gj.snittlig behandlingstid ved byggesøknader:				
3 ukers frist	20	22 (23)		10 %
12 ukers frist	84	80 (44)		-5 %
Sykefravær øvrige (deriblant TSS)	6,5 %	5,9 %	4,3 %	-0,6 %
Antall klager (Øvrige)	3	0	Reduksjon	-100 %
Netto driftsutgifter (eiendomsforvaltning, administrasjon) pr innbygger i kroner	9 030	9490 (8831)	-	5 %
Driftsutgifter (Tekniske enheter og administrasjon) Tall i 1 000	256 099	278 828	-	8,8 %

Det er blitt vedtatt færre reguleringsplaner for boligbygging i 2017 enn i 2018. Disse planene vedtas i kommunestyret og er ifølge årsrapporten for 2018 riktig behandlet med tanke på lovverket (HK, 2018c). Videre viser det seg at TSS har en positiv trend blant indikatorene som omhandler renovasjon (Tabell 4.2). Andel materialgjenvunnet husholdningsavfall er økt med 9 %, noe som gjør at de er et steg nærmere 55 %, som er kravet innen 2020 (tabell). Mengden andel husholdningsavfall i kg pr. innbygger er redusert med 4,89 %, som er en positiv retning siden målet er å redusere avfallet (Tabell 4.2). Det er blitt innvilget færre søknader om dispensasjon i LNF-områder, hvor fire av tjuefem søknader ble avslått (HK, 2018c). TSS har som resultatmål å behandle byggesøknader innen de fastsatte fristene, som kan være tre eller tolv uker, avhengig av type søknader. Selv om behandlingstiden ved søknader med frist på 12 uker er langt høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA gruppe 13, er de innenfor kravene i lovverket (Tabell 4.2). I VHP påpeker TSS at andelen søknader har økt, og den lange behandlingstiden blir påvirket av at det er flere komplekse småsaker enn store byggeprosjekter. Det har også vært lovendringer som skaper misforståelser om hva som er søknadspliktig (HK, 2018b).

Det kan antas at servicetorget er enn del av administrasjon (HK, 2018c). Administrasjon og eiendomsforvaltning tas med i beregningen av de netto driftsutgiftene per innbygger for TSS, sykefravær og antall klager. I 2018 hadde netto driftsutgifter i TSS økt med 5 %, og sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA gruppe 13 driftes TSS dyrere enn sammenlignbare kommuner. Årsrapporten for 2018 påpeker at økningen i driftsutgiftene i TSS skyldes merforbruk av tekniske tjenester som vedlikehold av kommunal eiendom og kommunale veier og gatelys (HK, 2018c).

5 Presentasjon av empiriske funn

I dette kapitlet presenteres empiriske funn fra intervjuene, som vi har skaffet på bakgrunn av studiens problemstilling. Vi deler delkapitlene opp etter de fire forskningsspørsmålene, hvor vi i tillegg har en innledende del i delkapittel 5.1: *Kunnskap om BMS*. Neste delkapittel, 5.2, presenterer funn innenfor *Hva måler målekortet*. I delkapittel 5.3 presenterer vi teori om «accountability», som er hierarkisk, sosial, narrativ og paradigmatisk under forskningsspørsmålet *Hvordan benyttes målekortet i kommunen?* I delkapittel 5.4 presenterer vi teori om ansvars- og beslutningstakingsfunksjoner innenfor forskningsspørsmålet *Hva blir målekortet anvendt til?* I siste delkapittel blir legitimitet og makt innenfor regnskapsteori presentert under forskningsspørsmålet *Hvilke andre effekter har målekortet?* Under hvert delkapittel er det en oppsummering og en oppsummeringstabell av funnene, for å gi en bedre oversikt.

For å få en bedre oversikt over respondentene og hvilken sektor de er en del av, henviser vi til Figur 3.1.

5.1 Kunnskap om BMS

For å kunne vite om bruken av målekortet, finner vi det nyttig å vite om lederne har kunnskap om balansert målstyring. Vi spurte derfor respondentene om de har kjennskap til BMS, målekortet og de fire perspektivene.

Respondentene i HOS kjenner til BMS og dens funksjon, der respondent 1 utdyper videre: «Jeg har erfart det gjennom systemet vi bruker i kommunen, og det vi rapporterer etter. Jeg har det på 'skjermen', om hvordan vi har rapportert i år og i fjor.» Respondent 2 og 3 har vært med i innføringen av BMS i kommunen, der respondent 3 sier: «Absolutt, jeg husker når det ble innført. Vi var på en samling på Røkenes gård. Noen har vært pilot på dette, og de har bidratt.»

Respondentene i TSS kjenner til BMS, målekortet og de fire perspektivene, hvor respondent 4 utdyper at han/hun kjenner til det, men ikke har så inngående kunnskap om hva som ligger bak det og hensikten med det. Respondent 5 sier han/hun har vært med på innføring av målekortet, mens respondent 4 forteller «Det er mulig jeg fikk en kort innføring da jeg

begynte her, men den introduksjonen var veldig kort. Det gjør at jeg ikke har veldig gode kunnskaper om målekortet».

Videre spurte vi respondentene om de har vært med i utarbeidelsen av målekortet i deres enhet, med oppfølgingsspørsmål om respondentene hadde kjennskap til deres enhets KPI og indikatorer.

Respondentene i HOS mener de har kjennskap til deres enhets KPI og indikatorer. De har i tillegg vært med på å utarbeide målekortet i deres enhet, der respondent 3 sier: *«Ja, det har jeg absolutt. Jeg har fått en rolle som skal drive frem vårt eget arbeid i målkortet.»*, og respondent 2 utdyper: *«Jeg vil si at alle sammen, både avdelingslederne og lederne, er oppfordret til å være med å lage dem. Vi har de siste årene fått årlige innspill til målekortet, fra blant annet avdelingslederne og fra de øvre ledernivåene.»*

I TSS har respondentene god kjennskap til KPI og indikatorer i deres enhet. Respondent 5 vært med å utarbeide målekortet i deres enhet, men respondent 4 svarer med: *«Vi kan ta initiativ til å få inn egne tall, men jeg synes det er vanskelig å få noe fornuftig inn i målekortet ut ifra hvordan vi jobber, og har derfor egentlig valgt å ikke gjøre noe med det... Vi kan ikke putte inn indikatorer og tro at det ordner av seg selv. Det må ligge noe bak det.»*

5.1.1 Oppsummering

Alle lederne som er intervjuet i både HOS og TSS, kjenner til styringsverktøyet BMS og har god kjennskap til hva som er deres enhets KPI og indikatorer. Alle respondentene i HOS og respondent 5 i TSS har vært med på å utarbeide målekortet i deres enhet, men respondent 4 i TSS nevner at han/hun kan gjøre det, men synes det er vanskelig å finne fornuftige mål.

Tabell 5.1 Oppsummering av kunnskap av BMS

Kunnskap om BMS	
HOS	- Har vært med på å utarbeide målekortet.
TSS	- Respondent 5 har vært med på å utarbeide målekortet.
FELLES	- Kjenner til BMS, god kjennskap til enhetens KPI og indikatorer.

5.2 Hva måler målekortet?

Vi spurte om respondentenes erfaring rundt måleindikatorer og utviklingen av disse.

Respondentene i HOS mener at indikatorene i målekortet ikke er så gode, der respondent 1 sier: *«...vi ser det er vanskelig å finne de rette parameterne, de rette indikatorene, selv om jeg tror vi har relevante ting i målekortet. Men vi må finne de målene som er lett å måle.»*

Respondent 3 sier at deres enhet ønsker å måle kvalitet: *«...vi kunne ha målt kvalitetsvekst, men vi jobber med å finne disse målene. Noe kan vi måle, men det er vanskelig og utilgjengelig»*, som stemmer overens med respondent 2 sin erfaring: *«... vår hovedoppgave er å hjelpe folk på best mulig måte og med høyest mulig livskvalitet. Det er vanskelig å finne mål for å måle dette.»* Respondent 2 og 3 nevner blant annet at det er vanskelig å måle ting som tilfredshet, og at de bruker undersøkelser som medarbeider-, bruker-, kundetilfredshet-, befolknings- og spørreundersøkelser for å finne tall.

Respondent 4 i TSS nevner at noen måleindikatorer er synsing: *«Jeg synes indikatorene i BMS ikke er så gode. Det må være målbart, og det er bare tallmateriale som er målbart. Ellers blir det veldig mye synsing.»* Respondent 4 nevner også at det er vanskelig å måle ting som tilfredshet, slik som respondentene 2 og 3 i HOS nevner. Videre sier respondent 4: *«Det er mulig å måle tilfredshet, men det krever en del, det må være konkret svarprosent på spørreundersøkelsene ... Sykefravær og økonomi er i utgangspunktet enkel og målbasert ... Det er bare tall som er målbart.»*

Videre fikk vi informasjon fra respondentene om hva de måles på i målekortet.

Respondentene i HOS nevner at de har felles mål, som for eksempel å redusere sykefravær, og at resultatet bør være likt fastsatt budsjett innenfor økonomi. Respondent 1 sier: *«For eksempel så er sykefravær en indikator. Der har vi en målsetting om å få ned sykefraværet til 7 % ... Og at vi har nok ressurser i form av økonomi. Vi skal kunne dele den store offentlige pengesekken med andre»*, og respondent 2 sier: *«Det er en naturlig del av hverdagen ... sykefravær blir nevnt en del.»* Respondentene i HOS forteller om KPI, mål og indikatorer som er sentrale for deres sektor, der de blant annet nevner avvik som for eksempel medisnavvik, avvik ved ernæringsstatus og mangel på kompetanse. Respondent 1 utdyper dette med: *«Vi måles på antall avvik som for eksempel antall alvorlige medisnavvik ... Andre målinger som vi gjør, er for eksempel som jeg nevnte innledningsvis, at vi registrerer ernæringsstatus,*

kartlegger ernæringsstatus, dette har vi som et moment i målekortet», mens respondent 2 sier: «Vi har mange KPI, og den ene er kompetanse ... det er en utfordring å ha ansatte med god nok grunnkompetanse ... Også måler vi på noen avvik som er i målekortet. Som f.eks. medikamentavvik, vold og trusler.»

Respondentene i TSS nevner også felles mål som for eksempel å redusere sykefravær, og at resultatet bør være likt fastsatt budsjett innenfor økonomi, slik som HOS. Respondent 4 sier: *«Det er greit med mål som er tallfestet, sånn som sykefravær og økonomi.»* Videre forteller respondentene i TSS om KPI, mål og indikatorer som er sentrale for deres sektor, der respondent 4 nevner at han/hun har lyst til å putte inn servicegrad som måleindikator og nevner andre ting som: *«Utover det måler vi kundetilfredshet.»* Respondent 5 forklarer måleindikatorer slik: *«Målene ligger i bunnen av hvordan vi jobber for å imøtekomme lovgiver. Kunder og næring vet hva de har krav på, det er det som ligger å styre. Hvis det er en byggesak, er svarfrist 12 uker, ferdig med det».* Andre ting som blir nevnt, er saksbehandlingsfrister og særfrister som er underlagt regler i forvaltningsloven.

5.2.1 Oppsummering

Respondentene i HOS og respondent 4 i TSS mener indikatorene i målekortet ikke er så gode. HOS mener at måleindikatorene er vanskelige og utilgjengelige tall, og respondent 4 i TSS mener tallene må være målbare. Respondentene i både HOS og TSS har felles mål, som for eksempel å redusere sykefravær, og at resultatet bør være likt fastsatt budsjett innenfor økonomi. Sentrale KPI, mål og indikatorer for HOS er blant annet avvik, som for eksempel medisnavvik, ernæringsstatusavvik og mangel på kompetanse. Respondentene i TSS har mål som kundetilfredshet, og nevner at de følger saksbehandlingsfrister og særfrister.

Tabell 5.2 Oppsummering av «Hva måler målekortet?»

Hva måler målekortet?	
HOS	- Mener indikatorer ikke er gode. De er vanskelige og utilgjengelige tall. - Har mål som medisnavvik, kompetanse og ernæringsstatus.
TSS	- Respondent 4 mener indikatorer ikke er gode. Tallene må være målbare. - Har mål som kundetilfredshet, samt følger saksbehandlingsfrister og særfrister.
FELLES	- Felles mål: redusere sykefravær og resultat bør være likt fastsatt budsjett.

5.3 Hvordan benyttes målekortet i kommunen?

Respondentene fikk innledningsspørsmål om hvem de rapporterer til i kommunen, fordi vi ønsker å vite om det er bestemte personer de rapporterer til, og hvilken vei informasjonen går. I tillegg stilte vi spørsmål om hvem som bruker målekortet for rapportering i deres enhet, og hvem som hadde ansvaret for rapportering.

I HOS sier respondent 1 og 3 at de rapporterer til kommunalsjefen, og respondent 2 sier at han/hun rapporterer til både kommunalsjefen og rådmannen. I HOS er det avdelingslederne og respondentene som bruker målekortet for rapportering, hvor respondent 2 svarte:

«Avdelingslederne rapporterer til meg, og jeg samler rapportene og sender de videre.»

Respondent 1 utdypet det videre ved å legge til fagutvikler. Videre nevner de at det er respondentene selv som har ansvar for rapportering i deres enhet, der respondent 2 svarer:

«Det er jeg som har overordnet ansvar, og avdelingslederne har et delegert ansvar for hver avdeling.»

I TSS rapporterer respondentene til rådmannen, der respondent 4 utdypet det med: *«I utgangspunktet rapporterer jeg til rådmannen, og det er rådmannen som følger det opp (...) Alt rapporteres til rådmannen, om ikke direkte til han personlig, så er det noen som følger opp på vegne av han. Det kan være stabssjef, personalsjef, eller andre som på måte som har fått delegert oppfølgingen»*. Både respondent 4 og 5 sier det er respondentene selv som hovedsakelig bruker målekortet for rapportering, men respondent 4 utdypet: *«Det er hovedsakelig jeg som har ansvaret for rapportering og tjenester, det er ingen andre som aktivt bruker det ... og kanskje hun/han som er stedfortreder. Vi tar opp rapportene i en samlet gruppe, og så går vi gjennom resultatene. Det er kjent i enheten, men det er jeg som følger opp.»* Videre svarer respondentene at det er respondentene selv som har ansvar for å rapportere målekortet i deres enhet.

Når det kom til hvordan målekortet brukes, spurte vi om målekortet brukes på en formell eller en mer uformell måte.

Respondentene i HOS bruker målekortet indirekte i formelle situasjoner, der respondent 1 sier: *«Ja, i de sammenhengene vi bruker det.»* Videre nevner respondent 3: *«På møter snakker vi om driftsplan, mål og tiltak. Hva gjør vi for å nå målene?»* Når det kommer til mer uformelle situasjoner, har ikke respondent 3 svart, mens respondent 1 og 2 svarer at

målekortet blir nevnt i uformelle settinger, men kun deler av det, som for eksempel sykefravær. Respondent 1 nevner blant annet: «*Ja, diskusjoner med avdelingene, med ansatte, vil jeg tro. Avvik blir ofte tatt opp*», der respondent 2 sier: «*Det blir det. Det er ikke slik at vi setter oss ned for å diskutere indikatorene i vårt målekortet. De er en naturlig del av hverdagen, som for eksempel sykefravær, kompetanse og medisinaavvik ...*»

I TSS bruker respondentene også målekortet indirekte i formelle situasjoner, der respondent 5 svarer: «*Ikke konkret, men at det ligger og svever over vannet, det kan det godt gjøre.*» Når det kommer til uformell bruk av målekortet, sier respondent 4 og 5 at de ikke bruker det i uformelle settinger, der respondent 4 sier: «*Jeg kan ikke huske om jeg har snakket om BMS og indikatorene i andre forum enn det formelle*», men nevner at sykefravær kan det ha blitt snakket om som i status, men ikke mer utpreget enn det. Videre forklarer Respondent 4: «*Det blir gjerne i det formelle. Vi snakker om en god del andre ting, også faglige ting, både i lunsj og andre steder, men ikke sånn her.*» Respondent 5 sier: «*Nei, men poenget er at vi forholder oss til det ... Men har jeg bevisst forhold til målekortet, men bruker ikke det. Vi prioriterer fristene i lovverket og ikke det som står i BMS.*»

For å finne ut hvordan lederne bruker målekortet, stilte vi spørsmål om hvordan respondentene bruker informasjonen i målekortet. Først fortalte respondentene hvor de henter informasjonen fra.

I HOS henter de informasjonen i målekortet fra et rapporteringssystem. Respondent 2 forklarer videre: «*Vi har et kvalitetssystem som er utbredt i enheten, hvor alle ansatte kan rapportere avvik umiddelbart når de har skjedd. Avvikene går i første omgang til nærmeste leder, som er avdelingsleder, og blir så behandlet der.*»

Når det gjelder spørsmålet om hvordan de bruker informasjonen i målekortet, svarer respondent 1, 2 og 3 at de ikke bruker målekortet direkte, men at de komplementerer målekortet med «*tavler*». Respondent 2 svarer: «*Det største som har skjedd med oss de siste årene, er tavlene og på den måten de er integrert på. Det fører til at folk er nødt til å se på tavlen og at det blir gjentatt. Hvis jeg ikke husker/vet hva jeg holder på med, kan jeg bare se på tavlen, aha, det var jeg skulle gjøre. Tror det er slik for de ansatte også, den er god til å sette fokus ... For meg er det også et kontrollpunkt for å se hvordan det står til ... Jeg tenker*

på det som en forlengelse på målekortet ... Det er noen mål vi ikke får satt inn på målekortet siden vi ikke vet hvordan vi skal måle det.»

Respondent 3 svarer: *«Målene og kritiske suksessfaktorer, man blir litt sånn, hvor er jeg nå og hvordan skal jeg bruke det? Vi har derfor laget våre egne modeller som kan fortsatt levere på hovedpoenget, slik at det blir enklere på personalmøter ... Vi har laget en struktur på forbedringstavler i organisasjonen, der elementer av målene er med. Jeg har en egen tavle, der plukker vi ut jevnlig noen mål vi har ekstra fokus på ... Den måler og overvåker alt fra økonomi, nærvær, avvik, osv. Vi måler også en del andre praktiske ting som vi har behov for å få tallmateriell på, som vi overvåker spesielt. Det er et av verktøyene for å vite at vi har fokus på det som fremkommer av målekortet.»* Respondent 3 svarer videre om tavlene: *«Det er slike typer eksempler på hvordan vi bruker det som står i driftsplanen og målekortet, slik at det blir praktisk anvendbart og henger i hop. Vi bruker stasjonene vi har for å sjekke at vi gjør de tingene. Vi har da drevet og målt på forbedringstavlen, det er ting vi skal gjøre til visse tidssentraler, det er blitt laget en egen risikotavle hvor alle sjekkpunktene vi må levere på blir synlige ... Noen av tingene vi skal ha fokus på henges på forbedringstavlen, det er de samme tingene som henger på tavlene i hele organisasjonen.»*

Videre svarer respondent 2 og 3 at de oversetter informasjonen fra målekortet til de ansatte, da enkelte begreper og mål kan være vanskelige å forstå. Respondent 2 svarer: *«Jeg har jobbet med dette redskapet i mange år, og har opplevd begrepene KPI, indikator, osv. Som dere ser, detter det ned en rullegardin når slike ord kommer. For meg handler det om å oversette det til noe folk kan forstå og forholde seg til, som betyr det samme. Bruke vanlig ord og enkelt språk. Hva er det vi vil? Hva skal vi gjøre? Hva er vår KPI?»* Respondent 3 svarer: *«det er klart at vi må ha mål, og vi må vite hvordan målene kan nås. Tror vi bare har slitt pedagogisk med å ta tak i det, og det er mulig å gjøre ting på en enklere måte. Den største utfordringen er å få dette presentert på en slik måte at man forstår det.»*

I TSS henter de også informasjon fra et rapporteringssystem, der respondent 5 sier: *«Vi henter rapporter fra saksbehandlingssystemet, økonomisystemet og personalsystemet».*

Respondentene 4 og 5 svarer på spørsmål om de hvordan de bruker informasjonen i målekortet, og de mener de ikke bruker informasjon i målekortet indirekte, ikke utover økonomi og sykefravær, der respondent 4 svarer: *«Tror ikke målekortet er grunnlaget for beslutninger som tas. Skulle kanskje på en måte ønske at det var mer brukbart, men det*

påvirker ikke i noen særlig grad de beslutningene som tas. Ikke utover det vi har snakket om, som økonomi og sykefravær.» Respondent 5 svarer: «Viktige ting som sykefravær og økonomi tar vi møter på. Hvor vi samler alle de ansatte et par ganger i året og tar en status», og utdyper videre: «Nei, det tror jeg vi aldri gjør, men poenget er at vi forholder oss til det ... Men jeg har et bevisst forhold til det, men bruker det ikke. Vi prioriterer fristene i lovverket, og ikke det som står i BMS.»

5.3.1 Oppsummering

Respondentene i både HOS og TSS rapporterer oppover til kommunalsjef og/eller rådmannen, eller noen under dem som følger opp. I HOS bruker både avdelingslederne og respondentene målekortet for rapportering, mens det er kun respondentene i TSS som bruker målekortet for rapportering. Når det kommer til hvem som har ansvar for rapportering av målekortet i deres egen enhet, sier respondentene i både HOS og TSS at det er respondentene selv, men i HOS har avdelingsledere delegert ansvar. I HOS og TSS bruker respondentene målekortet indirekte i formelle situasjoner, men respondentene i HOS diskuterer også deler av målekortet i uformelle situasjoner.

Både HOS og TSS rapporterer i og henter ut rapporter fra et rapporteringssystem.

Respondentene i HOS bruker målekortet indirekte i form av å komplementere målekortet med egne modeller som «tavler», som de ser på som en forlengelse av målekortet. Respondentene i TSS bruker ikke målekortet indirekte utover sykefravær og økonomi. De mener målekortet ikke påvirker beslutningene noe særlig og prioriterer fristene i lovverket.

Tabell 5.3 Oppsummering av «Hvordan benyttes målekortet i kommunen?»

Hvordan benyttes målekortet i kommunen?	
HOS	<ul style="list-style-type: none"> - Avdelingsledere bruker også målekortet til rapportering og har delegert ansvar. - Bruker deler av målekortet i uformell setting. - Komplementerer målekortet med «tavler».
TSS	<ul style="list-style-type: none"> - Bruker ikke målekortet i uformell setting. - Indirekte bruk av målekortet går på sykefravær og økonomi, men prioriterer frister i lovverket fremfor BMS.
FELLES	<ul style="list-style-type: none"> - Rapporterer til kommunalsjef, rådmannen, eller noen under dem som følger opp. - Bruker målekortet til rapportering og har selv ansvar for rapportering av målekort i deres enhet. - Bruker målekortet indirekte i formell setting. - Rapporterer i og henter rapporter fra et rapporteringssystem

5.4 Hva blir målekortet anvendt til?

Svarene på spørsmålet om respondentene bruker målekortet i beslutninger varierer.

Respondentene i HOS svarer at målekortet ligger i bakhodet når de tar beslutninger.

Respondent 1 svarer: «Ja, selvfølgelig gjør jeg det ... Det er med på å styre, strukturere og lage rammer rundt det hele. Det handler om hva jeg får på tavlen og driftsplanen vi har laget», mens respondent 2 svarer: «Ja, det kan brukes til både beslutninger og kontroll ... Vi ser på det i forhold til når vi skal evaluere målekortet og utforme driftsplan, de henger i hop med målene vi har.» Respondent 3 svarer: «Vi gjør for så vidt det. Når vi har gjennomganger på dem, og det fremkommer, for å ta enklere ting som sykefravær, hva gjør vi med det. Hva gjør vi for å sikre at det resultatet vi nå har ... Tallene er en indikator på at det er noe som skjer og at vi må stille spørsmål om det.»

Respondentene i TSS sier at målekortet blir brukt til kontroll enn beslutninger. Respondent 4 mener målekortet ikke er grunnlaget for de beslutninger som tas, og er heller ikke med på å

påvirke dem, med mindre det er snakk om økonomi og sykefravær. Respondent 4 svarer så: «Føler ikke målekortet er så tydelig og godt egnet for å bruke det i beslutninger. Det er på en måte mer retningsgivende ... Det er kanskje mer til status. Det er ikke egnet til så mye påvirkning som jeg oppfatter», og mener det er andre faktorer i organisasjonen, meldinger fra rådmannen eller andre styringssignaler som kan være viktigere enn målekortet. Respondent 5 svarer: «Det er bare til kontroll, bare ikke når det gjelder sykefravær.»

5.4.1 Oppsummering

Respondentene i HOS har målekortet i bakhodet når de tar beslutninger, mens respondentene i TSS bruker målekortet mer til kontroll eller status enn i beslutninger.

Tabell 5.4 Oppsummering av anvendelse av målekortet

Hva blir målekortet anvendt til?	
HOS	- Målekortet er i bakhodet når beslutninger blir tatt.
TSS	- Målekortet brukes til kontroll eller status mer enn i beslutninger.
FELLES	

5.5 Hvilke andre effekter har målekortet?

Vi stilte respondentene et åpent spørsmål om hvorvidt respondentene synes målekortet legitimerer driften deres. Vi fikk varierende svar fra respondentene.

Respondent 1, 2 og 3 mener målekortet legitimerer driften. Respondent 1 sier: «Ja, det tenker jeg, siden det er system ... det viser at vi gjør en jobb for å håndtere det uhåndterbare.» Mens respondent 3 forteller: «Ja, det synes jeg. Det er godt å bruke vår driftsplan. Jeg bruker den for alt den er verdt. Der man kan se planen. Det er det som driver meg i det hverdagslige, og jeg ser at det vi har satt en plan som faktisk blir gjort.» Respondent 4 er delvis enig i at målekortet legitimerer driften. Han/hun sier: «Målekortet er en begrenset del av HK ... det er rett og slett ikke alt som legitimerer driften ... det er fryktelig mange ting som man går glipp av ved å ta kun utgangspunkt i målekortet.»

Respondent 5 svarer med: «Nei, det tror jeg ikke.» Videre forteller respondent 1 at det vanskelig legitimere driften: «Vi er preget av at vi ikke har den samme forståelsen og

respekten som andre enheter har. Generelt i samfunnet ... Vi strever for få den samme anerkjennelsen med den kompetansen vi har tilgjengelig ... Med tanke på at jeg har en såpass dårligere budsjettramme er en del av det hele.» Respondent 4 sier: «Det er fordi ikke alt er målbart ... mengde mål trenger ikke å si noe om kvaliteten. Bare bruk av BMS er ikke dekkende ... det dekker kun deler av virksomheten i HK, det må komplementeres med andre ting.»

Vi stilte spørsmål om hvorfor bruker de målekortet, for å finne ut om det var pålagt eller frivillig bruk. Det viser seg at målene og indikatorene er pålagt fra statlig hold, regulering av lovverk, og så videre.

Respondent 1 svarer: «Vi blir stadig mer pålagt flere ting fra statlig hold, og det skjer ting samfunnet Hele systemet er bygget opp med stor innvirkning fra tillitsvalgte, politikere, interesseorganisasjoner. Det er mange aktører inne i det, på godt og ondt.» Videre sier respondent 1: «Den største utfordringen innenfor helse og omsorg, det er at vi får vedtak å jobbe etter som vi aldri kan si nei til. Vi kan aldri si det er for fullt, vi kan ikke ta imot flere.»

Respondent 2 svarer: «Fordi at kommunen har vedtatt fire fokusområder som alle enheter skal ha et fokus på, som vi skal rapportere på, og vi skal ha et målekort med de fire fokusområdene ... Driftsplanen forteller konkret hva vi skal gjøre ... Det finnes også andre ting som rutiner og bestemmelser gjennom lovverket, HMS-reglementet.»

Respondent 4 svarer: «Det kan være det politiske ... Politikere ønsker å blande seg inn i en del tallstyring som de strengt tatt ikke bør gjøre», og respondent 5 svarer: «Det som er essensielt her, er alle de lovverkene vi jobber etter. Viltloven, plan- og bygningsloven og eiendomsskattelov. Så er det så mange sterke føringer fra lovgiver, og det har blitt sterkere og sterkere det siste Vi sitter å forvalte et lovverk og lovgiver, tidligere var det veldig masse krav på kvalitet på vedtakene. Så var det saksbehandlingsfrister og generelle regler på forvaltningsloven. Nå har det kommet særfrister i forvaltningsloven. Regjeringen har trøkk i forvaltningen min som å sette frister ... men poenget er at vi forholder oss til det. Jeg er ikke en illojal leder. Vi prioriterer fristene i lovverket og ikke det som står i BMS.»

Videre lurer vi på om det er flere som benytter seg av informasjonen i målekortet, og stiller derfor spørsmål om målekortet er tydelig og synlig for alle.

Respondentene i HOS mener målekortet er tydelig og synlig for alle. Respondent 2 svarer: «Folk vet hvor det ligger og hvor de kan finne det. Det ligger på nett. Driftsplanen ligger i kvalitetshåndboken, der kan vi også rapporterer avvik. Alt er på en måte mer ordnet og mer tilgjengelig siden vi begynte med det, så har det blitt et veldig godt system», og respondent 3 svarer: «... Vi har nettopp rulla inn den nye kvalitetshåndboken, den ser annerledes ut enn hva den gjorde før, i den finner man alle dokumenter og driftsplanen for de som er interessert. Det er en kanal som alle vet om.»

Respondentene i TSS mener også at målekortet er tydelig og synlig for alle. Respondent 4 svarer: «Jeg synes målekortet er for så vidt tydelig og synlig», og respondent 5 svarer: «Målene og tiltak er kjent for ansatte innenfor de ulike områdene. Vi har ansatte med ulike roller i hierarkiet.» Respondent 5 sier også: «Ja, det er det absolutt ... De har tilgang til det.»

5.5.1 Oppsummering

I HOS mener respondenten at målekortet legitimerer driften, mens TSS tror ikke det gjør det, siden BMS ikke er dekkende nok. Videre er respondentene i HOS mer pålagt å bruke målekortet fra statlig hold, mens respondentene i TSS er mer regulert av lovverk. Respondentene i både HOS og TSS mener målekortet er tydelig og synlig for ansatte.

Tabell 5.5 Oppsummering av andre effekter av målekortet

Hvilke andre effekter har målekortet?	
HOS	- Målekortet legitimerer driften. - Mer pålagt å bruke målekortet fra statlig hold.
TSS	- Tror ikke målekortet legitimerer driften. De mener det ikke er dekkende nok. - Regulert av lovverket.
FELLES	

6 Analyse

I dette kapittelet blir empiriske funn analysert i lys av studiens teoretiske rammeverk og beskrivelser fra styringsdokumentene til HK, som VHP og årsrapport. Hensikten er å undersøke hvordan ledere i både HOS og TSS bruker målekortet i HK, og studere likheter og forskjeller mellom sektorene, i en komparativ studie. Analysen er strukturert i delkapitler basert på forskningsspørsmålene, med en innledende del, *kunnskap om BMS*, slik som empirikapittelet (henviser til kapittel 5. Presentasjon av empiriske funn).

For å få en bedre oversikt over respondentene og hvilken sektor de er en del av, henviser vi til Figur 3.1.

6.1 Kunnskap om BMS

Kaplan og Norton (2000) presiserer at det er viktig at ansatte forstår de overordnede strategiene som blir formidlet, fordi disse er knyttet opp mot virksomhetens målsettinger. Det kan derfor være viktig at man forstår BMS-verktøyet, vet hva det er og hva det formidler, siden det brukes til å formidle kommunens strategi for å sikre driften (HK, 2018b). Alle respondentene i studien, både i HOS og TSS, mener de både har kjennskap til og kunnskap om BMS, perspektivene og målekortet. Videre nevner de at de har blitt kjent med BMS gjennom systemet som brukes i HK, mens andre har i tillegg erfart det ved å være til stede under innføringen av verktøyet. Kunnskap om verktøyet BMS kan øke sjansen for at man har forståelse av hvor viktig det er for kommunen, og det igjen kan bidra til å sikre driften. Respondent 4 har kunnskap om og kjennskap til BMS, men mener han/hun har for lite kunnskap om hva som ligger bak BMS og hensikten med det. Årsaker til dette kan være at strategien i BMS ikke har blitt kommunisert godt nok ovenfra, eller at BMS ikke har vært godt nok forankret i ledelsen, der Bakke (2005) mener at prosessen til BMS-vellykkethet kommer fra forankring av BMS i ledelsen, samt at ledelsen er støttende, rutinerte og erfarne ledere.

BMS brukes til å bryte ned strategien til integrerte sett av resultatmål, kritiske suksessfaktorer og indikatorer i fire fokusområder i målekortet til HK, og den viser felles for alle tjenester og enheter hva som skal oppnås, hva de skal lykkes med og hva som er ønsket resultat (HK, 2018b). Det indikerer at måltallene er svært viktige tall for kommunen, og at hver sektor og dens enheter bør ha god kjennskap til deres målsetninger. Uten god kjennskap til disse kan det føre til at sektorene HOS og TSS ikke vet hva HK vil oppnå, hva de skal lykkes med og hva

de ønsker av resultat. Respondentene fra enhetene i både HOS og TSS mener de kjenner godt til målekortets resultatmål, KPI og indikatorer i deres egen enhet, der respondent 1, 2, 3, og 5 i tillegg er med å utarbeide målekortet i deres enhet. Respondent 4 sier at han/hun kan legge til egne tall, men har valgt å ikke gjøre, da det er vanskelig å få noe fornuftig ut av det.

Det kan virke som at respondentene innenfor HOS er mer aktive i utviklingen av målekortet, der de blant annet nevner at de har klar rolle som skal drive utviklingen av målekortet og at både avdelingsledere og andre ledere er med på å lage dem. Det virker derimot som om respondentene i TSS er mindre aktive i utviklingen av målekortet enn i HOS. Årsaker til dette kan være blant annet uavklarte roller, ansvar og forventninger, som Bakke (2005) og Hoff og Holving (2015) mener må avklares for å sette ting i system, slik at målekortet ikke mister sin virkning. Roller, ansvarlighet og forventninger kan være mer avklart for respondentene i HOS enn i TSS, noe som kan føre til at de er bedre egnet til å være med på utviklingen.

6.2 Hva måler målekortet?

Noen av funnene i studien indikerer at det er noen forskjeller på hva HOS og TSS måles på og hvordan de opplever målene i målekortet. Respondentene i HOS synes det er vanskelig å finne de rette målene og parameterne som måler kvalitet på deres tjenester. Dette er lik noen av funnene i studiene til Cavalluzzo og Ittner (2004) og Griffiths (2003). En årsak til dette kan være kompleksiteten ved å behandle mennesker, der hvert menneske har sine egne behov. Respondentene fremhever også svakheter ved rapporteringssystemet og mangel på data som en annen mulig årsak. Det kan ifølge respondentene medføre til manuelle tellinger som er både tidkrevende og dyre for enhetene innen HOS. Dette kan være grunnene til at HOS velger å måle på diverse avvik, som for eksempel antall medisnavvik, fall og skader, som er lett tilgjengelig via deres rapporteringssystem (HK, 2018b). Lederne i HOS evaluerer driftsplanen, målene og indikatorene årlig. Respondentene i HOS sier at deres målekort har blitt forenklet gjennom årene, hvor de har redusert antall mål og indikatorer. Målekortet til de utvalgte enhetene i TSS har derimot vært uendret de siste årene.

TSS er en annerledes sektor enn HOS på flere måter. Det kan sies at de er mer tradisjonelle saksbehandlere, hvor de behandler søknader innen satte tidsfrister og yter service til publikum/brukere. Målene og indikatorene i denne sektoren er mer rettet mot saksbehandlingstid, antall bygningsplaner, søknader innvilget og blant annet servicegrad (HK,

2018b). Respondent 5 nevner at de kan hente data fra forskjellige fagsystemer. Han/hun sier at flere av målene og indikatorene er knyttet mot lovverket. Det medfører at de følger lovverket og ikke hva de måler på. Hvis saksbehandlingstiden er to uker, så må søknaden være ferdig behandlet innen to uker, hvis ikke medfører det tapte inntekter i gebyrer. Det antyder at frister som er satt av staten og regjeringen kan være viktigere enn resultatoppnåelse i målekortet selv om de påvirker hverandre. Holder de fristene, vil de ha god måloppnåelse i målekortet og motsatt. Hoque og Adams (2011) fant noen av de samme funnene i deres studie, hvor balansert målstyring ble brukt som et verktøy for å tilfredsstille statlige retningslinjer samt policy. En respondent i TSS opplever det samme, som at rapporteringssystemet ikke har vært godt nok, det har vært vanskelig å finne målbare tall, og at noen indikatorer er mer basert på synsing enn fakta.

6.3 Hvordan benyttes målekortet i kommunen?

Funnene angående rapportering av målekortet i både HOS og TSS er like og antyder at rapporteringen går oppover via enkeltpersoner/avdelinger, som avdelingsledere og andre ledere i en hierarkisk posisjon, og lite i horisontal posisjon. Dette er fordi alle respondentene nevner at rapportering av målekortet går oppover til kommunalsjef og/eller rådmannen eller til andre som følger opp rapporteringen for de, slik som stabssjef, personalsjef. Dette stemmer overens med hvordan Roberts (1991) fremstiller hierarkisk «accountability», der informasjon blir rapportert vertikalt i en virksomhet. Videre nevner Roberts (1991) at rapporteringen i hierarkisk «accountability» er individualiserende og sikter seg mot enkeltpersoner, avdelinger og produkter. Rapporteringen er også dominert av ledere som eiere, toppledere og underordnede ledere (Cäker & Nyland, 2017). Respondentene i både TSS og HOS innehar lederstillinger. Det kan indikere at rapporteringer skjer til enkeltpersoner/avdelinger som har en høyere og mer dominerende stilling i HK. Respondentene i TSS er selv ansvarlig for å rapportere målekortet oppover. Det er også respondentene i HOS, men de har delegert noe ansvar til avdelingsledere som rapporterer opp til dem. Stokkeland (2012) forklarer at selv om formelle ledere er ansvarlige for hva som skjer i deres enhet, så betyr ikke det at de må gjøre alt selv, og ved å gi klare ansvarsområder til ansatte, skapes god møtekultur og mer fokuserte ansatte (Lerdahl, 2015).

Rapportering kan bli tatt opp i samlet gruppe i enheten eller i ledergrupper innenfor ulike fagområder av respondenter innenfor HOS og TSS, men blir rapportert videre av ledere. Når

rapporteringen blir tatt opp i ledergrupper, blir rapporten diskutert av ledere i en horisontal setting, som Roberts (1991) og Cäker og Nyland (2017) definerer en slik rapportering blant likestilte ansatte for sosial «accountability».

Funnene tilsvarer at alle respondentene innenfor både HOS og TSS bruker målekortet indirekte i mer formelle enn uformelle settinger, der formell setting finner sted i hierarkisk «accountability», og uformell setting finner sted i sosial «accountability» (Cäker & Nyland, 2017; Lindkvist & Llewellyn, 2003; Roberts, 1991). Respondentene i HOS og TSS sier at målekortet ikke konkret brukes på møter, «det ligger og svever over vannet», og respondent 3 nevner at de snakker om driftsplan, mål og tiltak. Det antyder indirekte bruk av målekortet, siden målekortet er en del av virksomhetsplanen og inneholder hva HK skal oppnå, hva de skal lykkes med og hva som er ønsket resultat (HK, 2018b). Lindkvist og Llewellyn (2003) og Roberts (1991) forteller at formelt arbeid ofte foregår i et stille område som for eksempel i et møterom.

Funnene forbundet med uformelle settinger ved indirekte bruk av målekortet viser at respondentene innenfor HOS bruker deler av målekortet i også den settingen, der indikatorer nevnes som en naturlig del av hverdagen. Cäker og Nyland (2017) mener at hierarkisk «accountability» er godt forankret i offentlige virksomheter, og mener det er nødvendig med sosial «accountability» for å ha et godt samarbeid i offentlig sektor. Schillemans (2008) nevner at forholdet mellom regnskapsfører og medarbeider kan både være formell og uformell. Videre forklarer Lindkvist og Llewellyn (2003) og Roberts (1991) at i en uformell setting møter ansatte hverandre ansikt til ansikt og diskuterer løsninger sammen med gjensidig anerkjennelse. Det gir folk bedre selvfølelse og en følelse av samarbeid/felleskap, hvor en formell setting kan hindre samarbeid (Roberts, 1991; Ryan & Walsh, 2004). En av respondentene fra HOS har ikke svart på spørsmålet om uformell bruk, mens de andre to respondentene fra HOS svarte at de blant annet snakker om at sykefravær, kompetanse, medisnavvik og andre avvik når de diskuterer med avdelinger og andre ansatte. Respondentene i TSS sier de ikke bruker målekortet indirekte i uformelle settinger, men heller i formelle settinger. Respondent 4 sier: «*Kan ikke huske jeg på noe som helst tidspunkt har snakket om BMS og indikatorene i andre forum enn det formelle.*» Videre nevner respondent 4 at det kan ha blitt snakket om sykefravær i statusform. Man snakker om andre faglige ting i lunsjpauser og andre steder, men ikke målekortet.

Informasjonen til målekortet henter respondentene i HOS fra et «rapporteringsystem», slik som kvalitetssystemet. Respondentene i TSS henter også informasjon fra rapporteringssystemer, der respondent 5 nevner saksbehandlingssystemet, økonomisystemet og personalsystemet. Respondentene i HOS og TSS rapporterer i og henter ut rapporter fra rapporteringssystemer. Funnene vi fant hos respondentene i HOS viser som tidligere nevnt at de bruker målekortet indirekte, ved å komplementere målekortet med «tavler» (*forbedringstavle*). Målekortet defineres som et rapporteringsformat som gir både status og trend for å skape et helhetlig bilde av virksomheten, og er et styringsverktøy for virksomheter (Bakke, 2005; Gjønnnes & Tangenes, 2014). Ifølge Jönsson (1998) kan man bruke en paradigmatisk metode for å kommunisere kodede meldinger gjennom logiske modeller, slik som regnskap, økonomistyringsverktøy og årsrapportering (Munro, 1994, referert i Jönsson, 1998, s. 420). På den måten kan målekortet anses som en paradigmatisk metode for å kommunisere resultatmål, KPI og indikatorer til ansatte i HK via en logisk modell, da logiske modellen er en formell og systematisk oppsatt. Dette stemmer med hva Bruner (1986, 1990, referert i Jönsson, 1998, s. 420) forklarer, at den paradigmatiske metoden bruker modeller, definisjoner og deduktiv logikk for å gjøre en rasjonell analyse, og behandler informasjonen på en mer formell, systematisk og matematisk måte for å kategorisere virkeligheten.

Respondentene i HOS har slitt pedagogisk med å ta tak i målekortet og har troen på en enklere modell. De nevner blant annet at begrepene KPI og indikator skaper usikkerhet over hvor disse er og hvordan disse skal bruke det. De velger derfor å oversette målekortet til noe folk kan forstå og forholde seg til, som «tavler», ved å bruke vanlige ord og enkelt språk. Dette kan stemme overens med narrativ måte å behandle informasjon på. Den handler om å organisere og beskrive egne erfaringer, kunnskaper, hensikter og handlinger ved å fortelle en god historie, og det oppsummerer deres oppfatning av virkeligheten (Boland & Schultze, 1996; Bruner, 1986; Czarniawska, 1999; Bruner, 1990, referert i Jönsson, 1998, s. 420). En god narrativ forklaring er både troverdig, spennende og overbevisende (Jönsson, 1998). Det kan virke som om respondentene i HOS oversetter målekortet ved å bruke vanlige ord, deres kunnskap og erfaringer, slik at det oppsummerer deres virkelighet. Det kan på den måten også bli en mer overbevisende og spennende tavle som ansatte forstår og ønsker å bruke.

På den andre siden komplementerer respondentene i HOS målekortet ved å lage egne modeller som fortsatt leverer hovedpoenget fra målekortet, som er forbedringstavlen. De ser på den som en forlengelse av målekortet, som er med på å gjøre det lettere for ansatte å ha

fokus og forstå hva de skal gjøre. Den er også enklere å presentere på personalmøter. Ifølge respondentene i HOS måler og overvåker forbedringstavlen blant annet økonomi, nærvær, avvik og andre ting som de har behov for å få materiell på. Dette er elementer fra målekortet, hvor respondentene i HOS nevner at forbedringstavlene er en type eksempel på hvordan de bruker det som står i driftsplanen og målekortet, fordi det da henger sammen og blir praktisk anvendbart. Det kan på den måten antydes at forbedringstavlene også er en slik type logisk modell, ved at de henter informasjon fra driftsplanen og målekortet, slik at den blir en logisk sammenhengende tavle. Det kan stemme overens med hva Jönsson (1998) skriver, at paradigmatisk forklaring er mer troverdig når informasjonen er konsistent og logisk sammensatt. Bruner (1986) nevner også at de to forklaringsmåtene, paradigmatisk og narrativ, lever side om side med hverandre.

Funnene vi fant hos respondentene i TSS indikerer indirekte bruk av målekortet. De bruker ikke målekortet direkte, men kan diskutere økonomi og sykefravær på møter. Respondentene i TSS mener at målekortet ikke er grunnlaget når de skal ta beslutninger fordi de prioriterer fristene i lovverket fremfor BMS. De forholder seg til målekortet og har et bevisst forhold til det, men bruker det ikke. De ønsker at det var mer brukbart, se delkapittel 6.2.

6.4 Hva blir målekortet anvendt til?

Funnene i studien indikerer at HOS og TSS anvender informasjonen i målekortet på forskjellige måter. Målekortet kan ses i sammenheng med regnskap, da begge kan ha like funksjoner, hvor regnskapet defineres som et system der funksjonen er å måle, vurdere, registrere og rapportere forretningstilfeller (Mellemvik m.fl., 1988). Mellemvik m.fl. (1988) poengterer at regnskapet kan ha to funksjoner: ansvarsfunksjon (kontroll og forvaltning av ressurser) og *beslutningstaking*. Dette kan sammenlignes med noen av funnene i studien.

Både HOS og TSS sier at de bruker informasjonen i målekortet til både statusoppdatering og kontroll. Mellemvik m.fl. (1988) forklarer at informasjonen må være presis og rettskaffen om hensikten med regnskapet er basert på beslutningstaking- og ansvarsfunksjonen. Videre forteller de at informasjonen kan føre til økt sikkerhet eller reduksjon av sikkerhet. Om hensikten til regnskapet er kontroll er det viktig at det bidrar til redusering av usikkerhet og asymmetrisk informasjon (Tiessen og Waterhouse, 1983). Det kan antas at målekortet er slik presis og rettskaffen informasjon, som de bruker for å gi mer sikkerhet eller redusere

usikkerhet og asymmetrisk informasjon. Mål som sykefravær og økonomi blir ofte oppdatert og kan bidra til å gjøre det lettere for enhetene i både HOS og TSS å kontrollere omgivelsene, ved å utarbeide og iverksette tiltak hvis det oppstår avvik. Respondentene i HOS sier de involverer flere avdelinger, som for eksempel fagutvalget og andre ansatte, ved å utarbeide og iverksette tiltak ved avvik. Dette er likt funnene til Hansen (2005) og Simon (1954), hvor regnskap kan brukes som en alarmklokke ved store avvik som kan føre til organisatorisk læring, ved å søke informasjon fra andre plasser enn f.eks. målekortet eller regnskapet.

Funnene indikerer at det er forskjeller mellom sektorene når det gjelder hvorvidt de anvender målekortet i beslutningene som tas, der Mellempvik og Olson (1996) mener at informasjonen i regnskapet bør være grunnlaget for beslutningene. Regnskapet er konstruert for å drive frem en forståelse av verden og er et språk som er formet for å gi mer sikkerhet og forbedre både kontroll og beslutningstaking (Mellempvik m.fl., 1988). Respondentene i HOS sier de bruker informasjonen i målekortet når de tar beslutninger. Dette kan ses i sammenheng med at de grunnleggende funksjonene til regnskapet og dets betydning for utforming av regnskapsrapporter (Mellempvik & Olson, 1996). Funnene i HOS antyder at funksjonene ved målekortet spiller en «indirekte» rolle ved de årlige evalueringene av målene og driftsplanen, utformingen av årsrapporten ved årets slutt og utformingen av neste års driftsplan. Funnene i TSS antyder å være motsatt fra HOS, der respondentene i TSS ikke bruker målekortet i beslutningstaking. Respondentene nevner at indikatorene i målekortet ikke gir et godt nok grunnlag for beslutning, og at målekortet er et verktøy som viser status. En av årsakene til dette kan være at det vanskelig å påvirke de enkelte indikatorene med raske beslutninger og tiltak. Dette kan bekreftes av en av respondentene i TSS: *«Målekortet er på en måte bare mer som retningsgivende ... Det er kanskje mer til status. De er ikke egnet til så mye påvirkning som jeg oppfatter.»* At noen indikatorer er vanskelige å måle, og kanskje ikke er egnet til å måle kvalitet, kan ses i sammenheng med tidligere funn. Videre sier han/hun at indikatorene på sykefravær ikke er med på å påvirke å holde sykefraværet nede, men at et lavt sykefravær er viktig for holde saksbehandlingstiden nede. Det kan tenkes at de forholder seg indirekte til målekortet, men at de ikke bruker det mer enn nødvendig.

6.5 Hvilke andre effekter har målekortet?

De fleste virksomheter bør kunne legitimere driften sin for omgivelsene, da en legitim virksomhet har økt mulighet til å få tak i flere ressurser enn andre virksomheter som sliter med sin legitimitet (Mellemvik m.fl., 1988; Mellemvik & Olson, 1996). Alle respondentene i HOS mener at målekortet legitimerer driften til HK, mens respondent 5 ikke tror at det legitimerer driften. Respondent 4 mener at målekortet delvis legitimerer driften, siden målekortet er en begrenset del av HK, og ved å kun ta utgangspunkt i målekortet er det mye man går glipp av. Det gir ikke nok dekningsgrad, ifølge en av respondentene i TSS.

Målekortet viser fremgang og hvorvidt enhetene i både HOS og TSS når de fastsatte indikatorkravene. Som tidligere nevnt er indikatorene i målekortet en del av den årlige driftsplanen, VHP og årsrapporten, der årsrapporten og VHP til HK er et offentlig dokument som er tilgjengelig for alle. Det kan antas at måloppnåelse i årsrapporten kan legitimere tjenestene som de forskjellige enhetene tilbyr. Det kan stemme overens med hva Mellemvik m.fl. (1988) skriver om at regnskap kan legitimeres ved bruk av informasjon i regnskapet. Videre nevner Mellemvik m.fl. (1988) at aktører i virksomheter kan legitimere sine handlinger og aktiviteter gjennom regnskapsinformasjon, strukturen i regnskapet og årsrapporter. Dette kan passe med at både HOS og TSS i HK må utføre handlinger i form av å utarbeide og iverksette tiltak for å nå sine mål.

Dowling og Pfeffer (1979) påpeker at legitimitet har en begrensning, der Suchman (1995) definerer at legitimitet er en generalisert oppfatning av at handlinger er ønskelige, riktige og hensiktsmessige og i tråd med et sosialt konstruert system av normer, verdier, definisjoner og overbevisninger. HK er en offentlig aktør som yter tjenester og service til sine innbyggere. I de sosiale omgivelsene rundt kommunen kan dårlige resultater bli fanget opp av eksterne interessenter, som kan medføre til at legitimiteten til de respektive enhetene i HK blir svekket. Det kan også sees i sammenheng med interne omgivelser i kommunen, der dårlige resultater i enkelte enheter kan føre til at andre enheter tviler på hvorvidt deres handlinger og aktiviteter er legitime. Svaret fra respondent 1 gir en dypere forståelse: *«Vi er preget av at vi ikke har den samme forståelsen og respekten som andre enheter har. Generelt i samfunnet ... Vi strever for få samme anerkjennelsen med den kompetansen vi har tilgjengelig ... Med tanke på at jeg har en såpass dårligere budsjetttramme er en del av det hele.»*

Weber (2000) definerer maktbegrepet som «*et eller flere menneskers sjans til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand*» (s. 51). Maktbegrepet kan sees i flere sammenhenger som i en kommune, der det er interessenter som for eksempel er politikere, forskjellige faglige utvalg og administrasjoner som kan være med på å styre handlinger og aktiviteter.

Respondentene i HOS sier at det er mange aktører inne i bildet, og at de blir stadig vekk pålagt flere krav og vedtak fra statlig og kommunalt hold, der hele BMS-systemet har en stor medvirkning fra tillitsvalgte, politikere og interesseorganisasjon. Kommunen har også vedtatt fire fokusområder som alle enhetene skal ha fokus på og rapportere på. En av respondentene i TSS sier de får sterke føringer fra lovgivere, som har blitt sterkere og sterkere de siste årene, og at de jobber etter lovverk som viltloven og plan- og bygningsloven. Det er også krav til kvalitet, frister og særfrister i forvaltningsloven. Lai (2014) forklarer at makt handler om å ha kontroll over nødvendigheter, slik som ressurser i form av beslutningsmyndighet, penger, kunnskap, erkjennelser, informasjon og nettverk. Jo mer kontroll en har, desto større makt kan en anvende (Lai, 2014). Her kan det sees at enkelte enheter opplever ytre påkjenninger fra stat, lovgivere og kommunale styringsorgan i bruk av målekortet.

Markus og Pfeffer (1983) forklarer at ved å ha tilgang til og kontroll over informasjon, yter man makt over de som anser denne informasjonen som verdifull. Hvis det er kun ledere som har tilgang til informasjonen i målekortet, kan de styre det i sin egen favør (Mellempvik m.fl., 1988). Respondentene i både HOS og TSS mener målekortet i HK er tilgjengelig for alle ansatte. I HOS sier respondentene at de har noe som heter kvalitetshåndboken, som er åpen for alle ansatte, og den inneholder alle dokumenter og driftsplaner. Respondentene i TSS mener målekortet er tydelig og synlig, og at alle ansatte i deres enheter har tilgang det.

7 Konklusjon

I dette kapitlet presenterer vi studiens konklusjon. Vi har valgt å presentere konklusjonen som en oppsummering, der funnene er konkludert.

Studien tar utgangspunkt i hvordan ledere i HOS og TSS bruker målekortet. Det viser seg at målekortet er godt kjent i både HOS og TSS, og majoriteten av respondentene har deltatt i utviklingen av målekortet. Det kommer også frem at HOS virker mer aktiv i utvikling av målekortet enn TSS. Ut ifra analysen er det vanskeligere for HOS å finne rette mål og parameterer som måler kvalitet på deres tjenester enn det er for TSS. Det er flere grunner til dette, som utfordringene ved å måle menneskers behov og mangel på data, som fører til tidkrevende og kostbare manuelle tellinger. TSS på sin side har mål og parameterer som er knyttet til forvaltning lovverket.

HOS og TSS rapporterer til ledere i en hierarkisk posisjon som for eksempel kommunalsjef og/eller rådmannen, det indikerer en hierarkisk ansvarlighet. HOS delegerer noe av ansvaret til avdelingsledere, hvor avdelingslederne følger opp sine avdelinger og rapporterer videre til sine ledere. Det finnes også en form for sosial ansvarlighet i begge sektorene ved at rapportene blir tatt opp i grupper i en horisontal setting, som for eksempel ledergrupper. Dette viser at det eksisterer både hierarkisk og sosial «accountability» når det rapporteres.

Målekortet blir indirekte brukt i mer formelle settinger enn i uformelle settinger. Både i HOS og TSS diskuteres mål i møter, men tar ikke direkte frem målekortet. HOS bruker målekortet indirekte til å kommunisere på en paradigmatisk metode ved å komplementere målekortet med «forbedringstavler», som er et produkt av Lean-filosofien. HOS har valgt å gjøre dette for å forenkle målekortet og oversette det til noe som de ansatte forstår, på en narrativ måte. TSS prioriterer fristene i lovverket fremfor å bruke målekortet, men de har et bevisst forhold til det. Det eksisterer både formelle og uformelle elementer i bruken av målekortet i HOS, mens det finnes kun formell bruk av målekortet i TSS.

Begge sektorene bruker målekortet til kontroll og status. Felles mål som økonomi og sykefravær blir jevnlig oppdatert. Det bidrar til å kontrollere omgivelsene, som fører til raske beslutninger og tiltak ved avvik. HOS involverer ofte flere faglige utvalg, og når tiltak blir utarbeidet, fører dette til organisatorisk læring. Videre bruker HOS informasjonen i

målekortet i sine beslutninger, mens TSS velger ikke å gjøre det på bakgrunn av dårlige indikatorer.

Respondentene i HOS mener at målekortet legitimerer driften i HK i både eksterne og interne omgivelser, mens respondentene i TSS ikke tror det legitimerer driften. Måloppnåelsen i årsrapporten legitimerer tjenestene i både HOS og TSS. Den legitimerer deres evne og handlinger i hvordan de utarbeider og iverksetter tiltak for å nå sine mål. Videre sees det at enkelte enheter i både HOS og TSS opplever ytre påkjenninger fra staten, lovgivere og kommunen. Når de skal utarbeide og iverksette tiltak eller regulere mål, virker det som at det ofte er flere parter involvert, og at enhetene må forholde seg til visse «spilleregler». Maktforholdet i informasjonsflyten er balansert fordi målekortet, driftsplanen, VHP og årsrapporten er lett tilgjengelig for alle ansatte.

7.1 Videre forskning

For videre forskning kan det være interessant å gjøre samme type studie i alle sektorer og enheter i HK. Det kan utføres en kvantitativ studie, der man sender en spørreundersøkelse til alle sektorer og deres respektive enheter i HK. Hvis man ønsker å gå mer i dybden, kan det foretas en kvalitativ studie ved hjelp av dybdeintervju av utvalgte personer. Et annet alternativ er å utføre en «mixed methods»-studie, hvor man anvender både spørreundersøkelse og dybdeintervju. Dette kan skape et større helhetsbilde og gi et dypere innblikk. Det kan også finnes flere interessante fellestrekk og ulikheter i bruken av målekortet som ikke ble oppdaget i denne studien.

Det kan også gjennomføres en lik, komparativ studie med flere norske kommuner. Dette kan gjøres ved å sende ut spørreundersøkelser til ledere i de forskjellige kommunene.

8 Referanseliste

- Adler, J. (2008). Two Modes of Thought: The Narrative/Paradigmatic Disconnect in the Bailey Book Controversy. *The Official Publication of the International Academy of Sex Research*, 37(3), 422-425. doi: <http://doi.org/10.1007/s10508-008-9318-0>
- Andreassen, M. (2017). Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor. *Praktisk økonomi & finans*, 33(1), 86-96.
- Aubert, V. (1985). *Det skjulte samfunn* (B. Alstad, Overs.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Azizi, B. & Rushiti, A. (2014). *Balansert målstyring i norske kommuner: Utbredelse og praksis*. (Masteroppgave), Høgskolen i Buskerud og Vestfold, Oslo.
- Bakke, S.-E. (2005). Balansert målstyring: Teori, erfaringer fra Forsvaret og suksesskriterier. *Praktisk økonomi & finans*, 22(2), 7-15.
- Belkaoui, R. A. (2004). *Accounting Theory*. Hentet fra https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=fE9STcvKw-QC&oi=fnd&pg=PR9&dq=belkaoui,+Accounting+Theory&ots=KI0hTWUeTT&sig=gZx4_tN2ZMERfn21Hdc6sk1judY&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Boland, R. J. & Schultze, U. (1996). Narrating accountability: cognition and the production of the accountable self. I R. Munro & J. Mouritsen (Red.), *Accountability: Power, ethos and the technologies of managing* (s. 62-81). London: International Thomson Business Press.
- Bruner, J. S. (1986). *Actual minds, possible worlds*. Hentet fra <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tromsoub-ebooks/reader.action?docID=3300334&query=>
- Bryman, A. & Bell, E. (2015). *Business research methods* (4 utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Braam, G. & Nijssen, E. (2004). Performance Effects of Using the Balanced Scorecard: a note on the Dutch experience. *Long Range Planning*, 37(4), 335-349.
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T., Dehlin, E. & Vanebo, J. O. (2010). *Organisasjon og organisering* (6 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2002). *Økonomistyring i det offentlige* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

- Cavalluzzo, K. & Ittner, C. (2004). Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3,4), 243-267.
- Chan, L. Y.-C. (2004). Performance measurement and adoption of balanced scorecards. *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 204-226. doi: <http://doi.org/10.1108/09513550410530144>
- Czarniawska, B. (1999). *Writing Management: Organization Theory as a Literary Genre*. New York: Oxford University Press.
- Cäker, M. & Nyland, K. (2017). Inter-Organizational Cooperation Challenging Hierarchical Accountability: The Dominated Actors in a Municipal Joint Venture. *Financial Accountability & Management*, 33(1), 102-120. doi: <http://doi.org/10.1111/faam.12115>
- Daleq, B. & Hobbel, M. A. (2014). *Spredning av balansert målstyring i norske kommuner*. (Masteroppgave), Høgskolen i Sør-Trøndelag, Trondheim.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* (5 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Dowling, J. & Pfeffer, J. (1979). Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *The Pacific Sociological Review*, 18(1), 122-136.
- Dreveton, B. (2013). The advantages of the balanced scorecard in the public sector: beyond performance measurement. *Public Money & Management*, 33(2), 131-136. doi: <http://doi.org/10.1080/09540962.2013.763425>
- Emerson, R. M. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, 27(1), 31-41.
- Falch, A. (2011, 11. februar 2019). Fakta om Harstad. Hentet fra <http://www.harstad.kommune.no/fakta-om-harstad.178188.no.html>
- Fallan, E., Olsen, T. E., Daleq, B. & Hobbel, M. A. (2015). Bruk av balansert målstyring i norske kommuner. *Magma: Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*.
- Gjesdal, F. (1979). *Stewardship accounting: Controlling informational externalities*. (Doktoravhandling), Stanford university, California. Hentet fra <https://search.proquest.com/>
- Gjønnnes, S. H. & Tangenes, T. (2014). *Økonomi- og virksomhetsstyring: Strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Greatbanks, R. & Tapp, D. (2007). The impact of balanced scorecards in a public sector environment. *International Journal of Operations & Production Management*, 27(8), 846-873. doi: <http://doi.org/10.1108/01443570710763804>

- Griffiths, J. (2003). Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities. *Australian Journal of Public Administration*, 62(4), 70-79. doi: <http://doi.org/10.1111/j..2003.00350.x>
- Guthrie, J., Petty, R., Yongvanich, K. & Ricceri, F. (2004). Using content analysis as a research method to inquire into intellectual capital reporting. *Journal of Intellectual Capital*, 5(2), 282-293.
- Hansen, O. B. (2005). *Regnskap og entreprenørskap: En fortolkende studie av hvordan to entreprenører bruker regnskap*. (Doktoravhandling), Handelshøgskolen i Bodø, Bodø.
- Hansen, S. K. & Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers: Grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere* (1 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hayes, D. C. (1983). Accounting for accounting: A story about managerial accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2), 241-249.
- HK. (2018a). *Powerpoint presentasjon*. Upublisert. Harstad kommune. Harstad.
- HK. (2018b). *Virksomhetsplan 2019-2022*. Hentet fra https://www.harstad.kommune.no/getfile.php/4316677.1878.kajzusnujqn7jq/3_VHP_2019_Til_2022+Formannskapet_plandokument.pdf.
- HK. (2018c). *Årsrapport*. Hentet fra https://www.harstad.kommune.no/getfile.php/4443282.1878.s7mkmmmjanmwqj/aarsrapport_2018_sendt_revisjonen.pdf.
- Hodges, R. (2012). Joined-Up Government and the Challenges to Accounting and Accountability Researchers. *Financial Accountability & Management*, 28(1), 26-51.
- Hoff, K. G. & Holving, P. A. (2015). *Balansert målstyring: Strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoque, Z. & Adams, C. (2011). The rise and use of balanced scorecard measures in Australian government departments: The rise and use balanced scorecard measures. *Financial Accountability & Management*, 27(3), 308-334.
- Humphrey, C. & Olson, O. (1995). Caught in the act: Public services disappearing in the world accountable management? I D. Ashton, T. Hopper & R. Scapens (Red.), *Issues in management accounting* (2 utg.). Hamal Hempstead: Prentice Hall.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3 utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3 utg.). Oslo: Abstrakt forlaget.

- Jönsson, S. (1998). Relate management accounting research to managerial work! *Accounting, Organizations and Society*, 23(4), 411-434. doi: [http://doi.org/10.1016/S0361-3682\(97\)00018-4](http://doi.org/10.1016/S0361-3682(97)00018-4)
- Kaplan, R. S. (1983). Measuring Manufacturing Performance: A New Challenge for Managerial Accounting Research. *Accounting Review*, 58, 686-705.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard - Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1993). Putting the Balanced Scorecard to work. *Harvard Business Review*, 71(5), 134-147.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996a). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996b). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(1), 75-85.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2000). Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*, 78(5), 167-176.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). *The strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Press.
- Khan, A. (2016). *Balansert målstyring i kommunal sektor: En casestudie av Sarpsborg kommune*. (Masteroppgave), Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås.
- Lai, L. (2014). *Makt og påvirkningskraft: Hvordan få gjennomslag på jobb* (1 utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Lerdahl, E. (2015). *Slagkraftige møter: Større engasjement og bedre resultater*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif: Sage.
- Lindkvist, L. & Llewellyn, S. (2003). Accountability, responsibility and organization. *Scandinavian Journal of Management*, 19(2), 251-273. doi: 10.1016/S0956-5221(02)00027-1
- Madsen, D. & Stenheim, T. (2015). The Balanced Scorecard: A Review of Five Research Areas. *American Journal of Management*, 15(2), 24-41.
- Madsen, D. Ø. & Stenheim, T. (2014). Balansert målstyring: En kort oversikt over forskningslitteraturen. *Magma*, 17(4), 22-33.
- Markus, M. & Pfeffer, J. (1983). Power and the Design and Implementation of Accounting and Control Systems. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2,3), 205-218.

- Melander, P. (1987). Økonomistyring i offentlige organisationer - Høje idealer, svage signaler og begrensede potentialer. *Politica*, 19(4), 434-453.
- Mellemvik, F., Monsen, N. & Olson, O. (1988). Functions of accounting - A discussion. *Scandinavian Journal of Management*, 4(3-4), 101-119. doi: [http://doi.org/10.1016/0956-5221\(88\)90003-6](http://doi.org/10.1016/0956-5221(88)90003-6)
- Mellemvik, F. & Olson, O. (Red.). (1996). *Regnskap i forandring: Utvikling, spredning og bruk av kommuneregnskap*. Oslo: Cappelen akademisk forlaget.
- Monsen, N. N. (1989). *Regnskap i politikken?: Om årsrapportens funksjoner for en kommune og dens toppledelse*. (Doktoravhandling), Norges handelshøyskole. Institutt for regnskap og revisjon, Bergen.
- Munro, R. & Mouritsen, J. (Red.). (1996). *Accountability: Power, ethos and the technologies of managing*. London: International Thomson Business Press.
- Northcott, D. & Taulapapa, T. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations. *The International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166-193. doi: <http://doi.org/10.1108/09513551211224234>
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlaget.
- Nyland, K. & Pettersen, I. J. (2010). Økonomistyring i staten: Likhet eller mangfold? *Magma*, 13(4), 27-35.
- Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard - A critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 11(1), 65-88.
- Nørreklit, H., Jacobsen, M. & Mitchell, F. (2008). Pitfalls in using the balanced scorecard. *Journal of Corporate Accounting & Finance*, 19(6), 65-68. doi: <http://doi.org/10.1002/jcaf.20436>
- Nørreklit, H. & Mitchell, F. (2007). The balanced scorecard. I T. Hopper, W. R. Scapens & D. Northcott (Red.), *Issues in management accounting* (3 utg., s. 175-198). Harlow: Prentice Hall/Financial Times.
- Olsen, R. H. (1987). *Regnskap i "Maktsenteret": Om kommunalråders holdning til det tradisjonelle kommunale årsoppgjøret*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oppedal, R. T. & Mellingen, A. K. Ø. (2017). *Balansert målstyring i Bergen kommune: En kvalitativ eksplorerende studie om bruk av balansert målstyring i Bergen kommune*. (Masteroppgave), Norges Handelshøyskole Bergen.
- Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

- Perera, S., Schoch, H. & Sabaratnam, S. (2007). Adoption of the balanced scorecard in local government organizations: An exploratory study. *Asia-Pacific management accounting journal*, 2(1), 53-70.
- Preston, A. (1986). Interactions and Arrangements in the Process of Informing. *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 521-540.
- Roberts, J. (1991). The possibilities of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 16(4), 355-368.
- Roberts, J. (1996). From discipline to dialogue: Individualizing and socializing forms of accountability. I R. Munro & J. Mouritsen (Red.), *Accountability : power, ethos and the technologies of managing* (s. 40-61). London: International Thomson Business Press.
- Ryan, C. & Walsh, P. (2004). Collaboration of public sector agencies: Reporting and accountability challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 17(7), 621-631. doi: <http://doi.org/10.1108/09513550410562284>
- Samkin, G. & Schneider, A. (2010). Accountability, narrative reporting and legitimation: The case of a New Zealand public benefit entity. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 23(2), 256-289. doi: <http://doi.org/10.1108/09513571011023219>
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175-194. doi: <http://doi.org/10.1007/s11115-008-0053-8>
- Simon, H. (1954). *Centralization vs. decentralization in organizing the controller's department*. Hentet fra <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015078703330&view=1up&seq=4>
- Statistisk sentralbyrå. (2019, 15. mars). Kommunefakta Harstad. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/harstad-harsttak>
- Stokkeland, H. (2012). *Mye bedre møter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy - Strategic and institutional approaches. *Acad. Manage. Rev.*, 20(3), 571-610.
- Thorsnæs, G. & Dalfest, T. (2018, 27. mai). Harstad. Hentet fra <https://snl.no/Harstad>
- Tiessen, P. & Waterhouse, J. H. (1983). Towards a descriptive theory of management accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2), 251-267.
- Voelpel, S. C., Leibold, M., Eckhoff, R. A. & Davenport, T. H. (2006). The tyranny of the Balanced Scorecard in the innovation economy. *Journal of Intellectual Capital*, 7(1), 43-58.

Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3 utg.Fakkel). Oslo: Gyldendal

Yeung, K. A. & Connell, J. (2006). The Application of Niven's Balanced Scorecard in a Not-For-Profit Organization in Hong Kong: What Are the Factors for Success? *Journal of Asia Business Studies*, 1(1), 26-34. doi: <http://doi.org/10.1108/15587890680001302>

9 Vedlegg

Vedlegg 1. Intervjuguide

Innledende spørsmål:

1. Hva er din stilling i HK?
2. Hvor lenge har du vært ansatt i stillingen?
3. Hva er dine hovedoppgaver?
4. Hvem rapporterer du til?

Grunnleggende kunnskap om BMS:

5. Kjenner du til styringsverktøyet balansert målstyring?
Målekort – de fire fokusområdene (perspektivene) VHP
6. Har du hørt om målekortet i balansert målstyring?
7. Har du god kjennskap til din enhets kritiske suksessfaktorer og indikatorer?
 - VHP, årsrapport,

Hvem bruker målekortet?

8. Hvem har utarbeidet målekortet?
9. Har du vært involvert i utviklingen av målekort i din enhet?
10. Hvordan henter du/dere data for indikatorer (*avviksrapport osv.*)
11. Hvor ofte blir indikatorene oppdatert og rapportert?
12. Eller hvor ofte mottar dere rapporter? Statusmøter med avdeling?
13. Hvem bruker målekortet for rapportering i din enhet? (*Vertikal og horisontal*)
14. Hvem andre bruker målekortet i din avdeling?
15. Er målekortet tydelig og synlig for de som bruker det?

Ansvar:

16. Hvem har ansvar for rapportering av målekort i din enhet?
17. Føler du deg ansvarlig for hva din enhet leverer av resultater?
18. Hvem krediteres for resultatene som skapes?

Hvordan brukes målekortet i beslutninger og eller for kontroll?

19. Bruker du informasjon i målekortet når du tar beslutninger?
20. Hvordan bruker du informasjon i målekortet?
21. Hvorfor bruker du målekortet i beslutninger eller til kontroll?
22. Møter du noen hindringer ved beslutninger?
23. Blir målekort brukt i møter, seksjons møter eller andre møter?
24. Fremlegg av rapporter (*gjennomgang av rapport*) eller et muntlig fremlegg om hvordan det går?
25. Hvor ofte har dere slike møter?
26. Blir indikatorene i målekortet diskutert/nevnt andre steder enn på møter? (*Matpauser, toalettbesøk, korridorer, andre uformelle møtesteder*)
27. Uformelle møteplasser – diskuterer dere felles erfaringer og løsninger (*frivillig prat*)?

Ansvar av ansatte:

28. Hvilke roller har de ansatte i bruken av målekortet?
 - Har de ansatte ansvar på å levere?
29. Hvilke ansvar har de ansatte i bruken av målekortet?
30. Kommer de ansatte med innspill under møter?
 - Kommer de ansatte med innspill utenom møter?

Hvilken andre effekter/funksjoner har målekortet?

31. Har resultatene i din enhet bedret seg ved bruk av målekortet?
32. Føler du at dere kan påvirke indikatorene med de tiltakene dere gjør?
33. Hvordan utarbeider du tiltak ved avvik/resultatmål som er under mål?
34. Hva er din erfaring med målekortet?
35. Har målekortet andre effekter/funksjoner?
36. Hva synes du om dette systemet?
37. Hva mener du er målekortets sterke og svake sider?
38. Føler du at målekortet legitimerer virksomheten Harstad kommune utad? Enn hos andre interessenter (*brukere, næring osv.*)
 - Enn din egen enhet mot resten av organisasjonen? (*kvalitet*)

