

Thomas Firing Barsnes

## Mål- og resultatstyring i kommunale barnehager

En studie om enhetslederens adferdsmessige reaksjoner og dilemmaer, i møte med plikter og bevilget budsjett

Trondheim, august 2015



HANDELSHØYSKOLEN  
I TRONDHEIM

Høgskolen i Sør-Trøndelag  
Handelshøgskolen i Trondheim

Thomas Firing Barsnes

# **Mål- og resultatstyring i kommunale barnehager**

## **En studie om enhetslederens adferdsmessige reaksjoner og dilemmaer, i møte med plikter og bevilget budsjett**

# **Management by objectives and results in municipal kindergartens**

**A study on unit managers' behavioral reactions and dilemmas, when faced with duties and assigned budget**

Masteroppgave, Økonomi og administrasjon/siviløkonom  
Trondheim, august 2015

Spesialiseringsretning: Økonomistyring
Veileder: Levi Gårseth-Nesbakk

**Høgskolen i Sør-Trøndelag**  
**Handelshøgskolen i Trondheim**

Høgskolen har intet ansvar for synspunkter eller innhold i oppgaven.  
Framstillingen står utelukkende for studentens regning og ansvar.

## **Førord**

Denne masteravhandlingen inngår som den avsluttende delen av det toårige masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Handelshøyskolen i Trondheim. Grunnet ett års permisjon, som følge av deltagelse i et av Fredskorpsets utvekslingsprosjekter, jobb og reisevirksomhet i forbindelse med jobb har masterstudiet tatt litt over tre år for min del. Det ble derfor avsluttet høsten 2015 istedenfor våren 2014.

Mye av pensumlitteraturen jeg har vært igjennom tar utgangspunkt i privat sektor, men i forbindelse med faget perspektiver på økonomistyring skrev jeg en oppgave med problemstilling knyttet offentlig sektor, noe jeg fant svært interessant. Denne erfaringen gjorde at jeg fikk lyst til og utforske offentlig sektor ytterligere, da jeg opplever styringsutfordringene her som spennende.

Arbeidet med oppgaven har vært utfordrende, og det har vært mye usikkerhet knyttet til prosessen. På en annen side vært en prosess med mye læring og tilegnelse av nye erfaringer.

Jeg vil rette en spesiell takk til min veileder Levi Gårseth-Nesbakk som har bidratt med god veiledning og kunnskap innenfor fagområdet. Mats Hobbøl, Kjetil Vermedal, Hanne Elisabeth Eide og Liv Firing fortjener også en takk for støtte, råd og innspill i prosessen. Jeg vil også benytte anledningen til å takke alle enhetslederne i Trondheimsbarnehagene som tok seg tid til å delta på intervjuer.

Trondheim, 31.08.2015

---

Thomas Firing Barsnes

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

## **Sammendrag**

Denne studien omhandler dilemmaer. Det er både definert som utfordrende situasjoner hvor det finnes flere riktige svar, noe som gjør at ulike betraktninger må veies opp mot hverandre, og som utfordrende situasjoner forårsaket av et motsetningsforhold mellom to eller flere områder. Jeg har formulert følgende problemstilling:

### ***Hvilke dilemmaer knyttet til mål- og resultatstyring står enhetsledere i kommunale barnehager i Trondheim kommune overfor?***

Problemstillingen er besvart med relevant teori og empiri. Teoriene er responderingsplikt, budsjett-teori og rasjonalitetsbegrepet. Studiens tema, mål- og resultatstyring, er ikke en teoretisk innfallsvinkel. Det er likevel presentert i teorikapitlet, og i den sammenheng er underoverskriftene prestasjonsmåling i offentlig sektor og målforskyvning ansett som teorier.

Studiens empiri er generert via en dokumentstudie og ved kvalitative dybdeintervjuer. Respondentene er fjorten engasjerte enhetsledere i Trondheimsbarnehagene. Empirien i seg selv, og empirien i sammenheng med teori, har bidratt til å gi svar på problemstillingen.

Et funn er at enhetslederne enten kan velge å beskrive når det rapporteres på måloppnåelse, eller så kan de velge å rapportere i form av egenskaper som er kvantifisert. Ut ifra dilemmaet er det foreslått at insentivordninger kan ha begrensede effekter dersom det er vanskelig å utvikle tiltak som kan brukes til å måle prestasjoner.

Et annet funn er et dilemma som kan ende i målforskyvning. I dilemmaet står det enten imellom å utvikle tiltak for å jobbe mot mål ut ifra faglige vurderinger, eller å utvikle tiltak som forenkler prosessen med måling.

Et tredje er en usikkerhet i forhold til om enhetslederne leverer «god nok» tjenestekvalitet og måloppnåelse eller ikke. Det er kommet frem til at dilemmaet kan ende i satisfisering.

Til slutt er det kommet frem en implikasjon, der teori foretrekker en lang tidshorisont på responderingsplikt, mens studien kommer frem til at en lang tidshorisont kan bli utfordrende. Utgreiingen over kommer blant annet av et utfordrende motsetningsforhold der tidshorisonten på bevilget budsjett er ett år, mens tidshorisonten på enhetsavtalen er fire år.

Nøkkelord: Mål- og resultatstyring, kommunal sektor, barnehager, dilemmaer, budsjett, responderingsplikt, rasjonalitetsbegrepet.

## **Abstract**

This study addresses dilemmas. This is defined firstly as challenging situations with more than one correct way to handle them, which causes challenges balancing multiple solutions against one another. Secondly it's defined as challenging situations caused by contradictions between two or more areas. I have developed the following research question:

*Which dilemmas related to management by objectives and results are unit managers in municipal kindergartens in Trondheim municipality facing?*

This research question is answered using relevant theories and empirical evidence. The theories are accountability, budget theory and the concept of rationality. The main topic, management by objectives and results, is not a theory. Nevertheless, it's presented in the theory chapter, and there the subheadings performance measurement in public sector and goal displacement are considered as theories.

The study's empirical data is generated through documents and by qualitative in-depth interviews. The respondents are fourteen unit managers in kindergartens in Trondheim. The empirical data alone, and together with theory, has helped answering the research question.

A finding is that unit managers can either choose to describe when reporting on their achievement on objectives, or they can choose to report in terms of features that are quantified. Based on the dilemma it's proposed that incentive schemes may have limited effects if it's too difficult to develop measures that can be used to measure performance.

Another finding is a dilemma, which could end in goal displacement. In the dilemma it stands between developing initiatives to work toward the goals on the basis of professional judgment, or to develop initiatives that simplify the process of measurement.

The third is a question based on whether the unit managers provide "good enough" service quality or not. It's concluded that the dilemma could end in satisficing.

Finally, it's found an implication, in which theory prefers a long time horizon on accountability while the study determines that a long time horizon can be challenging. The logic explained above is inter alia based on a challenging contradiction where the time horizon on the budget is one year, while the time horizon on the unit contract is four years.

Keywords: management by objectives and results, municipality, kindergartens, dilemmas, budget, accountability, rationality concept.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	I
Sammendrag .....	II
Abstract .....	III
Figur- og tabelloversikt .....	VI
1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven .....	1
1.2 Temaets relevans i samtiden.....	2
1.3 Formål og problemstilling .....	3
1.4 Struktur for oppgaven.....	4
2. Teori .....	5
2.1 Mål- og resultatstyring.....	5
2.1.1 Prestasjonsmåling i offentlig sektor.....	6
2.1.2 Målforskyvning.....	8
2.2 Responderingspliktsteori .....	10
2.3 Budsjettkritikk .....	15
2.4 Rasjonalitetsbegrepet.....	17
3. Forskningsmetode .....	21
3.1 Vitenskapsteoretisk ramme.....	21
3.2 Oppgavens forskningsdesign.....	22
3.3 Intervju.....	24
3.3.1 Føringer for valget og viktige momenter i forkant .....	24
3.3.2 Studiens respondenter og etablering av kontakt .....	25
3.3.3 Viktige momenter underveis .....	26
3.3.4 Viktige momenter i etterkant .....	27
3.4. Dokumentstudie.....	28
3.5 Valg av analyseteknikk.....	29

3.6 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.....	29
4. Empiri.....	31
4.1 Generell empirisk bakgrunnsinformasjon .....	31
4.2 Oppgavespesifikk empirisk bakgrunnsinformasjon .....	32
4.3 Funn fra intervjuene.....	33
4.3.1 Enhetsavtalens historiske og nåværende tidshorisont skaper ulike dilemmaer .....	33
4.3.2 Planlegging – blir krevende med utstabile rammer .....	35
4.3.3 Krav til mål blir hodebry – fordi mål er lite målbare.....	38
4.3.4 Insentivordning – gir insentiv til overoptimistisk rapportering .....	42
4.3.5 Mål satt ovenfra skaper usikkerhet angående betydningen på målenes innhold .....	44
4.3.6 Marginal budsjetttramme – er begrensende, utfordrende og forårsaker dilemmaer .	46
4.3.7 Perfekt eller tilfredsstillende – når er det godt nok? .....	50
4.4 Oppsummering av funn fra intervjuene.....	52
5. Analyse.....	54
5.1 Mål- og resultatstyring.....	54
5.1.1 Prestasjonsmåling i offentlig sektor.....	54
5.1.2 Målforskyvning.....	55
5.2 Responderingspliktsteori .....	57
5.3 Budsjettkritikk .....	60
5.4 Rasjonalitetsbegrepet.....	63
6. Konklusjon .....	66
6.1 Styrker og svakheter ved studien.....	69
6.2 Anbefalinger til videre forskning .....	70
Referanseliste .....	71
Vedlegg .....	78
Vedlegg 1: Intervjuguide .....	78
Vedlegg 2: Enhetsavtale for barnehage 2015-2018.....	83

## **Figur- og tabelloversikt**

Figur 1. Illustrasjon av satisfisering ..... 18

Figur 2. Masse informasjon fører til satisfisering ..... 63

Tabell 1. Intervjuenes varighet, dato for gjennomføring og antall år ansatt som enhetsleder . 26

Tabell 2. Hovedfunn..... 68



# **1. Innledning**

I dette kapittelet vil oppgavens tema bli presentert, og bakgrunnen for valget begrunnes. En forklaring av samtidsaktualiteten vil foreligge, formålet med undersøkelsen vil bli tatt opp og deretter vil problemstillingen bli lagt frem. Til slutt vil det bli gjort en utgreiing av oppgavens oppbygning.

## **1.1 Bakgrunn for oppgaven**

Oppgavens tema er mål- og resultatstyring. Det er et gammelt styringsprinsipp, som i de siste tretti årene har vært i utvikling (Christensen et al., 2006, s. 113). Det er i dag det overordnede styringsprinsippet for all statlig virksomhet i Norge (Andreassen, 2006, s. 14). Mål- og resultatstyring står også sentralt i norske kommuner, hvor mange kommuner begynte å utvikle og innføre prinsippet allerede tidlig på 1980-tallet (Johnsen & Larsen, 2015, s. 31). Denne studien omhandler kommunalt tjenesteytingsnivå. Empiri er innhentet ved å intervju enhetsledere i Trondheimsbarnehagene, og ved å utforske statlige og kommunale dokumenter.

I staten kom den endelige avgjørelsen om å innføre mål- og resultatstyring i 1987, gjennom fornyelsesprogrammet «den nye staten». Regjeringen vedtok i den forbindelse at prinsippet skulle være i bruk innen utgangen av 1990 (NOU, 2003 06). I tidlige faser etter innføringen var det et stort fokus på å formulere mål, mens det i senere utgaver ble et større fokus på resultater. Andre utviklingstrekk innebærer mer fleksibilitet, handlingsrom og autonomi til underliggende virksomheter (Lægreid et al., 2006, s. 253).

I norske kommuner er mål- og resultatstyring også utbredt. I 2008 kom det frem at 74 prosent av kommunene brukte mål- og resultatstyring på én eller flere av sine virksomhetsområder. Det har også blitt fremvist at bruken har økt fra 2008 til 2010 (Johnsen & Larsen, 2015, s. 35).

Innføring av mål- og resultatstyring kan ses som et ledd i en utvikling med økt fokus på økonomisk styring (Johnsen & Larsen, 2015). Begrepet New Public Management blir ofte tatt i bruk som en betegnelse på denne trenden (Busch, Johnsen & Vanebo, 2009, s. 14-15). Det kan være et nokså generelt begrep, og innbefatte offentlige reformer i vestlige land de siste tretti til trettifem år (Bøgh et al., 2006, s. 5). En konkret, men fortsatt vanlig tilnærming er at bedriftsøkonomiske styringsverktøy fra privat sektor tas i bruk i det offentlige (Østre, 2007, s. 12). Større vekt på konkurranse, kundefokus, ansvarliggjøring og resultatmåling kan også nevnes som en del av New Public Management utviklingen (Busch et al., 2009, s. 15).

Desentraliseringen blir også hevdet å være en del av den omtalte utviklingen bort fra tradisjonell offentlig administrasjon. En vanlig prosess i den forbindelse er at det utvikles ledelseskontrakter med et ønske om å ansvarliggjøre ledelse. Kontraktene kan ha mål det skal arbeides mot, og resultater som skal oppnås (Busch et al., 2009, s. 16). Slike kontrakter, mellom rådmann og enhetene/enhetslederne har man i Trondheim kommune. Lederavtalen som den het, i dag enhetsavtalen, ble innført i 1999. Det sies at «lederavtalene og evalueringene av disse vurderes som et styringsmiddel på linje med opplegget for balansert målstyring» (Wuttudal & Wollebæk, 2007, s. 16), og at den har bidratt til økt fokus på mål- og resultatoppnåelse (Wuttudal & Wollebæk, 2007, s.16).

På bakgrunn av lederavtalens introduksjon, og at to-nivå modellen ble innført i 1998 (et tiltak for å sikre handlingsrom nært tjenesteproduksjonen), har rollen til enhetsledere i Trondheim kommune endret seg. De har fått nye krav, og står overfor mer kompleksitet enn tidligere. I tillegg har de fått større frihet og ansvar, som innebærer å utvikle enheten innenfor retningslinjer og budsjetttrammer, og å styre enheten mot fastsatte mål. Det er et totalansvar lagt til enhetslederne, som ender i at det rapporteres direkte til rådmannen eller rådmannsnivå. Viktige styringsverktøy er i den forbindelse lederavtalen, kommuneplan, økonomiplan og budsjett (Wuttudal & Wollebæk, 2007, s. 16). Siden Trondheim kommune har dannet et mål- og resultatstyringssystem rundt lederavtalen (Juul et al., 2008, s. 50), vil den bli vektlagt i denne oppgaven.

Denne utviklingen er bakgrunnen for oppgaven, og i tillegg er det grunnlaget for valg av tema. Antakelsen er at desentralisering, økt ansvar og mål- og resultatstyring, har bidratt til at barnehageenhetsledere står overfor en rekke dilemmaer i arbeidshverdagen. Det er en kritisk tilnærming, med mål om å utvikle temaet og gi det en ny innfallsvinkel. Det skal vi se at barnehageenhetsledere har bidratt til, på bakgrunn av sine synspunkter og erfaringer.

## **1.2 Temaets relevans i samtiden**

Her vil det med utgangspunkt i nyhets- og forskningsartikler foreligge aktualisering av oppgavens tema. Nyhetsartikler vil vise samtidens interesse, og forskningsartikler vil angi anbefalinger for videre forskning. Den sistnevnte antyder at temaet burde gis ytterligere forankring, og nye bidrag.

Avisartikler vedrørende mål- og resultatstyring har vært mange de to siste årene. De tar vanligvis for seg kritikk, og er ofte forbundet med bruken i skolestystemet. I artikkelen «Osloskolen hindrer læring», hevdes det at tankemessig arbeidet i forbindelse med mål- og resultatstyring er flyttet opp i systemet, og at lærerne blir lite involvert selv om de besitter gode forutsetninger (Malkenes, 2015a). Andre avisoppslag, har innholdet at rektorer og lærere i Oslo får belønning for oppnådde resultater (Svarstad, 2015), at statsministeren satser på mål- og resultatstyring i skolen (Malkenes, 2015b), at høye mål bidrar til utmattelse og juksing (Redaksjonen, 2015) og at det blant danske ledere er 73 prosent som vektlegger mål- og resultatstyring som den viktigste lederoppgaven i årene som kommer (Skytte, 2013). På bakgrunn av nyhetsartiklene kan det slås fast at temaet er et utfordrende område, og at det opptar mange. Ytterligere forskning på området vil derfor sannsynligvis være av samfunnsmessig interesse.

Det er også flere dagsaktuelle forskningsartikler som forklarer temaets aktualitet. I artikkelen «A New Perspective on Management by Objectives and Results Business-Oriented Accounting in the Public Sector», sa Veggeland (professor i offentlig politikk ved Høgskolen i Lillehammer) at mål- og resultatstyring for øyeblikket er mye omtalt i den offentlige debatten i Norge (Veggeland, 2014, s. 1). Buch og Ramstad (2004) skrev at det burde gjøres videre forskning på «effektene av de ulike moderniseringsprosjektene» (Busch & Ramstad, 2004, s. 10). Johnsen og Larsen (2015) sa at mange forbinder mål- og resultatstyring i det offentlige med mer kontroll og rapportering, og at det etterlyses forskning på hvordan dette fungerer (Johnsen & Larsen, 2015, s. 31).

Ut ifra teamets debattering i norsk kontekst, og siden flere forskere viser til videre forskning som viktig, er det i denne oppgaven utviklet en problemstilling der mål- og resultatstyring kommer frem som tema. Trondheims kommunale barnehager er en aktiv bruker av prinsippet, og utgjør derfor en god forskningskontekst. Enhetsledernes nye rolle, og hvordan denne har formet deres person og mentalitet er også interessant (Christensen & Lægheid, 2001, s. 89).

### **1.3 Formål og problemstilling**

Studiens formål er å utforske og forsøke å finne hvilke dilemmaer enhetsledere i kommunale barnehager i Trondheim møter i sin arbeidshverdag, og hvilke av dem som kan knyttes til mål- og resultatstyring. Hensikten med det er blant annet å øke kunnskapen om kommuners

bruk av mål- og resultatstyring. Basert på bakgrunnen for, aktualiseringen av og formålet, har følgende problemstilling blitt formulert:

***Hvilke dilemmaer knyttet til mål- og resultatstyring står enhetsledere i kommunale barnehager i Trondheim kommune overfor?***

Problemstillingen inneholder to begreper som trenger avklaring for at mistolkninger skal unngås i den videre lesningen. Det første begrepet er dilemma, som gis to betydninger i denne oppgaven. Den første er «en utfordrende situasjon der det ikke er gitt at det finnes ett riktig svar, og der ulike hensyn må veies opp mot hverandre» (Agenda Kaupang, 2013, s.11). Den andre er en utfordrende situasjon forårsaket av et motsetningsforhold mellom to eller flere områder.

Det andre begrepet som trenger en avklaring er mål- og resultatstyring. Det henvises i denne sammenheng til definisjonen som blir brukt i veilederen «Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten». Der defineres mål- og resultatstyring slik: «å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ, 2010, s. 9).

## **1.4 Struktur for oppgaven**

Oppgaven er oppdelt i seks hovedkapitler. Det første kapittelet er innledning. Innledningens innhold er forklart helt øverst i dette kapittelet.

Det andre kapittelet tar for seg teoretiske innfallsvinkler som er relevante for å svare på problemstillingen. Mål- og resultatstyring er studert, ved å trekke på teori om budsjett, responderingsplikt og rasjonalitetsbegrepet. I tillegg er prestasjonsmåling, med fokus på kritikk, og målforskyvning anvendte teorier.

Kapittel tre forklarer metodene som ble benyttet til å generere empiri.

I kapittel fire fremlegges den delen av empirien som synes mest interessant.

I kapittel fem er empiri drøftet og analysert opp mot relevante teorier.

I kapittel seks presenteres oppgavens hovedfunn i form av en konklusjon. Styrker og svakheter ved studien, og anbefalinger til videre forskning er også tatt opp.

## **2. Teori**

I dette kapittelet vil det bli gitt en innføring i teoriene som oppgaven er basert på, og som senere er benyttet i analysen. Teoriene skal i analysen fungere som perspektiver, og skal bidra til å skape en forståelse av empirien.

Benyttede teorier er prestasjonsmåling og målforskyvning, som er seksjoner under overskriften: 2.1 Mål- og resultatstyring. Budsjett-teori, responderingsplikt og rasjonalitetsbegrepet er også tatt i bruk. Prestasjonsmåling er brukt fordi det står sentralt i mål- og resultatstyring (Lægreid et al., 2006), og fordi det foreligger en del kritikk som kunne virke relevant.

Budsjett-teori er valgt fordi det har en sentral rolle i offentlig sektor, og det er viktig siden det definerer økonomiske rammer som er forpliktende (Busch et al., 2009, s. 160-161). Derfor er det sannsynlig at budsjettet vil være nært koblet til hva man klarer å oppnå innenfor mål- og resultatstyring. Det foreligger også her kritikk som vil kunne være av interesse.

Responderingsplikt er valgt, fordi det er sannsynlig at det har blitt mer krav til virksomhetsledere, og at dette skal responderes på. Tidligere var det mindre av dette (Thorseth, 2015), men som en følge av at det i dag må gis forklaring på bruken av budsjett og oppnådde prestasjoner til både overordnede og andre, har det trolig blitt mer.

Til slutt er rasjonalitetsbegrepet valgt som teori, fordi litteraturen har diskutert seg frem til at ikke alle personer er rasjonelle. I sammenheng med harde budsjetttrammer, og responderingsplikt er det naturlig at man adferdsmessig forholder seg til dette på ulike måter. I den forbindelse kan teori rundt personer sin adferd trekkes inn.

### **2.1 Mål- og resultatstyring**

Mål- og resultatstyring er et prestasjonsstyringsverktøy som består av tre viktige trinn. Det første trinnet er at overordnede formulerer klare mål, og gir underorganisasjoner spillerom og en klar retning. For å få til dette er det fordelaktig om målene er konkrete og spesifikke, og har en hierarkisk struktur ved at det formuleres overordnede og underordnede mål (Lægreid et al., 2006, s. 251).

Det andre trinnet er at underordnede enheter/avdelinger må bruke gjennomtenkte prestasjonsindikatorer til å rapportere på utførelsesnivået i forhold til målene. I denne

prosessen trenger man gode metoder for å måle resultater, effektivitet og måloppnåelse (Lægreid et al., 2006, s. 251). Dette innebærer blant annet bruk av kvantitative prestasjonsindikatorer, og økt vekt på å evaluere enhetenes/avdelingenes praksis.

Til slutt må overordnede bruke resultatene fra prestasjonsevalueringen, til å belønne god innsats og straffe dårlig. Totalt sett burde det skape bedre ressursallokering, og gi muligheter for å omorganisere avdelingene/enhetene i senere perioder (Lægreid et al., 2006, s. 252).

Mål- og resultatstyring er utviklet på bakgrunn av to teoretiske innfallsvinkler. På den ene siden bygger det på økonomiske organisasjonsteorier som eksempelvis prinsippal-agent teori, hvor det forutsettes at leders kontroll er viktig. På den andre siden bygger det på ledelsesteorier, hvor autonomitet og fleksibilitet vektlegges (Lægreid et al., 2006, s. 252).

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor består av de samme trinnene som forklart over. Først utformer man resultatmål. Deretter blir målene man ønsker å oppnå implementert og forsøkt gjennomført. Til slutt blir de oppnådde resultatene evaluert, og evalueringen skal bidra til læring (Østre, 2007, s. 79).

I dag brukes det forskjellige former for mål- og resultatstyring til og styre underliggende etater/organer/enheter (Østre, 2007, s. 12). Hovedideen er at et større fokus på resultater skal gi mer effektivitet (Østre, 2007, s. 24). Effektivitet kan være vanskelig å måle, og derfor brukes det som regel operasjonelle eller kontrollerbare resultatmål i forvaltningene. Resultatmålene brukes i hovedsak på produkter og prestasjoner, og kan fungere som indikatorer på velferden (Østre, 2007, s. 23).

### **2.1.1 Prestasjonsmåling i offentlig sektor**

Prestasjonsmåling er en del av mål- og resultatstyringsprosessen forklart over (Lægreid et al., 2006). I denne seksjonen vil det bli sett på negative effekter som kan komme på grunn av prestasjonsmåling, men først skal begrepet forklares.

Prestasjonsmåling innebærer at det først planlegges prestasjoner som den offentlige organisasjonen ønsker å oppnå, og at det deretter blir lagt frem hvordan disse prestasjonene kan måles, ved at det utvikles prestasjonsindikatorer (Bruijn, 2002, s. 579).

Positive sider burde også kommenteres kort. Disse er blant annet effekter som økt innsyn og læring. I tillegg kan det bidra til å forplikte personer til respondere på sine prestasjoner, fordi

det åpner opp for mulighet til å desentralisere autonomitet. Det kan også gi et insentiv til å produsere resultater, da belønningssystemer kan tilknyttes prestasjonsmålinger (Bruijn, 2002).

De negative effektene vil bli omtalt mer omfattende. En av dem er at prestasjoner kan være vanskelig å måle, og en årsak er at resultatene i offentlig sektor kan avhengige av mange faktorer (Bruijn, 2002, s. 579). Det ender derfor ofte opp med at indikatorer hvor resultatet kan kvantifiseres blir målt, mens andre resultater blir ignorert (Bruijn, 2002). Av alle prestasjonsmål, så sies det at tjenestekvaliteten er det vanskeligste å måle. En grunn er at vurdering av tjenestekvalitet i hovedsak kan foretas av kundene, og det er sannsynlig at deres vurderinger er subjektive (Kestenbaum & Straight, 1995, s. 208).

Det blir videre sagt at de materielle tjenestene er lette å måle, siden det som leveres kan kvantifiseres. Når det gjelder de immaterielle, så handler det om å måle tjenester som omfatter mennesker. Det kan eksempelvis være utdanning, sykehuspraksis eller barnehagepraksis. I slike omstendigheter vil produksjonssyklusen, som består av innsatsfaktorer, aktiviteter, resultater og effekter, være vanskelig å vurdere (Bouckaert, 1993, s. 32-33).

En utvikling handler om at prestasjonsmålingssystemer tradisjonelt har hatt fokus på kvantitet, mens det i dag blir brukt kvantitative og kvalitative mål om hverandre. Siden det er vanskelig å kvantifisere kvalitative mål, har en vanlig reaksjon vært å ta bort de kvalitative aspektene i forbindelse med evaluering, med det argument at disse aspektene egentlig ikke endrer seg over tid. På en annen side er virkeligheten annerledes. Kvalitet er faktisk forskjellig fra institusjon til institusjon, og den endrer seg over tid. Av den grunn har en utfordring vært å kombinere den kvalitative informasjonen med kvantitative mål og indikatorer (Bouckaert, 1993, s. 36-37).

Bruk av resultatmål har vært under kritikk i settinger der ledere har begrenset kontroll over faktorene som påvirker på resultatene. Mål som er uklare i forhold til hva som er ønsket resultat, vil kunne bli ineffektive og virke mot sin hensikt (Kestenbaum & Straight, 1995).

De endelige resultatene (eksempelvis effektene av tjenesten som gis) er en vanskelig prestasjonsdimensjon å måle, og det er derfor også betydelig sjans for at dimensjonen blir utelatt fra prestasjonsmålingssystemet. Argumenter for å utelate denne er at kostnadene forbundet med å innhente resultatinformasjon er betydelig, at en enhet har manglende kontroll over resultatene, og at det kan ta lang tid før resultatene forekommer. Negative konsekvenser

forbundet med å ekskludere dimensjonen er blant annet fare for forskyvning av enhetens innsats, og feil bruk av tildelt informasjon (Grizzle, 1982, s. 133).

I tillegg til at prestasjoner kan være vanskelige å måle, foreslår Bruijn (2002) flere negative effekter. En av disse er insentivet til å fuske, og det kan relateres til at det er mulig å koble prestasjonsmål mot belønning. En annen er en fare forbundet med nedgraderte ambisjoner, og den kommer som følge av et insentiv til å ta den lette løsningen mot gode resultater. Til slutt er det en fare for at gode prestasjoner blir straffet. Eksempelvis kan gode prestasjoner på kvalitet i tillegg til gode prestasjoner på budsjett, medføre at bevilget budsjett blir dårligere i senere perioder (Bruijn, 2002).

Bruijn (2002) hevder at prestasjonsmåling kan føre til at man prøver å beskytte seg selv. At det fuskes kan være et resultat av dette. I tillegg kan man bli så fokusert på måloppnåelse, at også det kan få negative effekter. Lave ambisjoner, og at gode prestasjoner kan bli straffet er konsekvenser av dette (Bruijn, 2002).

En siste årsak til at prestasjonsmåling kan være mindre passende i offentlig sektor er knyttet til at det kan være utfordrende å tolke resultater. Dersom man har to enheter og begge får resultatet fire, trenger ikke det å bety at de er like gode. Bakgrunnen er at enhetene kan ha tolket målet forskjellig, og problematikken som oppstår blir kalt tilslørende effekter. Det betyr at informasjon som ligger bak tallene blir mindre synlig desto lengre distansen er mellom utformer av målene og mottaker av måltallene. At mottakeren tildeler et resultat på fire, den samme betydningen uavhengig av avdelingene, kan bli en konsekvens av dette. Det som kan skje er at det glemmes at det finnes mange tolkninger av det samme resultatet, noe som igjen kan medføre at evalueringen og bruken av resultatet blir feil (Bruijn, 2002).

### **2.1.2 Målforskyvning**

Drucker skrev i boken «The Practice of Management», først utgitt i 1955, at det bare er én god måte å bestemme passende mål på. Han foreslo at man først burde bestemme hva som skal måles på de ulike områdene, og deretter at man burde fastsette referansepunkter på det man har kommet frem til. Han sa også at målene bestemmer hva man fokuserer på, fordi det gjør ting synlig og håndgripelig (Drucker, 1999, s. 61). Et problem er derimot at det finnes flere måter å nå målet på. Man kan eksempelvis ved å være uærlig, nå målet forttere enn hvis



man gjør det på den moralske og riktige måten. Et annet problem er det at noen beskriver det de har gjort istedenfor å måle det (Odiorne, 1974, s. 2-3).

Målforskyvning er et problem som kan oppstå i forbindelse med mål- og resultatstyring (Fallan & Pettersen, 2010). I Bianchi og Williams (2015) sin artikkel er det forklart som «bevisste handlinger utført av ansatte hvor de forfølger sine egne eller gruppers mål som avviker fra organisasjonens mål, ved hjelp av strategier som uriktig fremstilling og gaming» (Bianchi & Williams, 2015, s. 401). Målforskyvning er et vanlig fenomen, og en annen begrepsforklaring er at det forekommer «når mål satt ovenfra i organisasjonen blir neglisjert, til fordel for mål som går på å bygge og ivareta organisasjonen» (Warner & Havens, 1968, s. 539). En tredje form går på at målene endrer seg. Da blir mål uttrykt av overordnede neglisjert til fordel for utførte tiltak som i seg selv fungerer som et sluttprodukt (Warner & Havens, 1968, s. 541).

En viktig grunn til at målforskyvning forekommer er når mål er uhåndgripelige<sup>1</sup> (Warner & Havens, 1968). Uhåndgripelige mål kan karakteriseres som «en uttrykt situasjon det er ment å oppnå, men hvor det ikke er en tilstrekkelig beskrivelse av hva som er den ønskede situasjonen, eller som ikke gir en tilstrekkelig beskrivelse av hva som er aktivitetene som kommer til å bidra til oppnåelse av den uttrykte situasjonen» (Warner & Havens, 1968, s. 540). Eksempler på slike mål kan være å utdanne personer og endre deres adferd, og å forbedre menneskers liv (Warner & Havens, 1968, s. 541).

En årsak til målforskyvning er når uhåndgripelige mål fører til at mange beslutninger i en organisasjon tas i en situasjon med usikkerhet og ubehag. For å få bukt med usikkerheten kan det ende med at ting blir gjort på den tradisjonelle måten, da dette er en gjenkjennelig situasjon og fordi det virker mindre risikabelt (Warner & Havens, 1968, s. 546-547).

Uhåndgripelige mål har også noen fordeler. Blant annet kan det utvikles forskjellige typer og inkonsistente undermål, og det kan åpnes for økt fleksibilitet. Med fleksibilitet menes det at skjønn tillates i forhold hva som er måloppnåelse, men også at det er åpenhet for tolkning av de uttrykte målene. På en annen side er det kostbare ulemper forbundet med fleksibiliteten. Det kan oppstå frustrasjon, angst og rollekonflikter (Warner & Havens, 1968, s. 543-544).

---

<sup>1</sup> Uhåndgripelige mål = Intangible goals på engelsk, i følge Warner og Havens (1968)

## 2.2 Responderingspliktsteori

Accountability har i de senere årene blitt et viktig fenomen innen offentlig sektor i mange land. Blant annet skyldes dette reformer som New Public Management og Managerialism (Sinclair, 1995). I denne oppgaven brukes det norske begrepet responderingsplikt, istedenfor accountability (Gårseth-Nesbakk & Kjærland, 2015, s. 147).

En måte å forklare responderingsplikt på, er at personer må gi forklaring på, respondere i forhold til, og stå til ansvar for sine handlinger. Dersom man knytter begrepet til offentlig sektor kan responderingsplikt komme av tildelt posisjon. I denne posisjonen må man gi informasjon om, eller rettferdiggjøre sine handlinger til overordnede (Sinclair, 1995, s. 221). Begrepet kan også ha en bredere betydning. For det første i form av at det er flere å respondere til enn de som er høyere oppe i det politiske systemet, og for det andre som følge av at det finnes forskjellige ting man kan respondere på (Sinclair, 1995).

Responderingsplikt kan deles opp ut ifra ulike typer personer det responderes til eller områder det responderes på. En type oppdeling er at man har politisk-, ledelses-, offentlig-, profesjonell- og personlig responderingsplikt (Sinclair, 1995).

Offentlige ansatte som er tildelt autoritet er i besittelse av politisk responderingsplikt. Den kommer som følge av posisjonen man har, som er under folkevalgte representanter, og fra denne posisjonen har man en kjede som linker responderingsplikten tilbake til folket. Først er man ansvarlig overfor en leder, i neste omgang overfor en minister, så overfor regjeringen og så overfor folket som valgte regjeringen (Sinclair, 1995, s. 225).

Ledelsesresponderingsplikt kommer som følge av en persons posisjon i et hierarki, der en leder holder en underordnet ansvarlig for prestasjonene på den underordnede oppgaver. Enkelte ganger settes det likhetstegn til administrativ responderingsplikt, men disse blir også tildelt forskjellige betydninger. Ledelsesresponderingsplikt har da fokus på å overvåke innsatsfaktorer og resultater, mens administrativ responderingsplikt har fokus på å overvåke prosessene som omformer innsatsfaktorer til resultater (Sinclair, 1995, s. 227).

Sinclair (1995) sin forklaring av ledelsesresponderingsplikt kan synes å være nært knyttet til prinsippal-agent paradigmet. Denne tolkningen av responderingsplikt finner støtte i Ebrahims (2003) artikkel, som forklarer at prinsippal-agent paradigmet kan brukes til å ramme in responderingsplikt, og at responderingsplikt kan sees på som prinsippalens rett til å kreve en respons fra agenten, og prinsippalens rett til å sette inn sanksjoner hvis prestasjoner er for

dårlige (Ebrahim, 2003, s. 196). Teori om insentivsystemer står videre sentralt i prinsippal-agent forholdet, hvor en prinsippal står overfor en oppgave som enten er for kostbar eller for komplisert til at den kan utføres på egenhånd, og av den grunn trenger en agent med relevante egenskaper og kompetanse. Når ansettelsen er gjort trenger prinsippalen en måte å motivere agenten på, slik at agenten gjør det prinsippalen ønsker (Sappington, 1991, s. 45). Det er her insentivsystemer kommer inn som et supplerende styringsinstrument, og det brukes til å få agenten til å foreta en handling som agenten vanligvis ikke ville utført. Positive effekter er som nevnt over økt motivasjon, og i tillegg kan det gi forsterkede styringssignaler (Bragelien, 2003). Bakgrunnen for at det trengs er blant annet vanskeligheter med å overvåke agenten (Sappington, 1991, s. 45). Agenten kan i dette forholdet tolkes som det Sinclair (1995) kaller innsatsfaktorer.

Økonomisk teori vektlegger forholdet mellom det man får igjen, opp mot risikokostnadene insentivsystemer bringer med seg. Det finnes betydelig risiko forbundet med systemet, og det burde bare brukes hvis det kan bidra til at agenten gjør en vesentlig bedre jobb. Dersom det er usikkerhet forbundet med de positive effektene, vil det være lurt å vurdere implementering med varsomhet. Vektlegging av varsomhet kan forklares av et motsetningsforhold der det i virkeligheten finnes mange oppgaver som skal gjennomføres, mens at belønninger bare kan knyttes til noen få. En årsak er kompleksiteten forbundet med å finne målbare resultater, og en virkning er at agenten fokuserer på områder som blir målt og belønnet (Bragelien, 2003).

Offentlig responderingsplikt er den tredje formen for responderingsplikt. Den går ut på at man har responderingsplikt overfor offentligheten, interesserte samfunnsgrupper og individuelle. I tillegg handler det om å gi svar gjennom media og til samfunnsgrupper som har formeninger om aktivitetene som foretas (Sinclair, 1995, s. 225-226).

Med profesjonell responderingsplikt menes det en pliktfølelse man besitter, som medlem av en profesjonell gruppe. Hvordan det blir praktisert kan ha flere betydninger. Eksempelvis kan én mene at det betyr å være den beste i sin gruppe, en annen kan tenke at det er å være en god forvalter av offentlige tjenester og for en tredje å være en velfungerende profesjonell leder. Det kan også bety å presentere de profesjonelle verdiene til sine ansatte, i møte med skeptiske politikere og samfunnet generelt (Sinclair, 1995, s. 229).

Personlig responderingsplikt kan forklares som troskap til egen samvittighet i forhold til egne verdier. Den kommer som en følge av noe psykologisk istedenfor ekstern kontroll. Det kan bety respekt for personers verdighet, og at man står til ansvar for egne handlinger når de

påvirker livene til andre. I forbindelse med personlig responderingsplikt er en grunntanke at responderingsplikten har sin beste form når man følger personlig, moralske og etiske verdier (Sinclair, 1995, s. 230).

En utvidelse av teorien for å gi bedre innsikt, kan gjøres ved å ta for seg begrepet to give an account. I sosiologiske termer betyr to give an account å forklare og rettferdiggjøre sine handlinger. Det kan dermed bli et tiltak for og verbalt roe ned konflikter, i situasjoner hvor det er uoverensstemmelse mellom hva som faktisk har skjedd og forventninger. Dersom man setter denne betydningen av responderingsplikt inn i en sosial kontekst, så vil det være normer og strukturer for responderingsplikten, i forhold til hvem, for hva og hvordan det skal gjøres. Summen av disse forventningene, og det at man må rettferdiggjøre sine handlinger, kan bli karakterisert som en utvidet form for responderingsplikt, sammenliknet med den som er forklart tidligere (Messner, 2009, s. 920).

Denne betydningen av responderingsplikt ligger til grunn for finansiell og annen økonomistyringslitteratur vi finner i dag. Før i tiden var den forbeholdt interne interessenter, og var avstengt fra de eksterne og offentligheten. I nyere økonomistyringslitteratur blir det hevdet at responderingsplikt forekommer innen organisasjonen, mellom organisasjoner og mellom organisasjonens interessenter (Messner, 2009, s. 920).

Enkelte har hevdet at høye eller urealistiske krav til responderingsplikt kan bli et etisk problem. Det har blitt sagt at den mest etiske formen for responderingsplikt er når det ikke blir satt begrensninger i form av at personer må stå til ansvar for andres krav, og at den må frigis fra alle begrensninger (Messner, 2009).

En annen etisk begrensning er knyttet til regnskapspraksis, som har bidratt til en utvikling med mer kontroll fra avstand. Ettersom man i organisasjoner får mindre ansikt til ansikt kontakt, så vil det også bli vanskeligere å diskutere seg frem til noe som gir mening for begge parter (Messner, 2009, s. 921).

En viktig etisk begrensning ved responderingsplikt blir kalt det ugjennomsiktige<sup>2</sup> selvet. Denne betyr at det kan være vanskelig å forklare og begrunne en beslutning, fordi man av og til foretar handlinger basert på intuisjon eller impuls. I slike omstendigheter vet ikke personen selv hvorfor handlingen ble utført på den eksakte måten, og den bakenforliggende argumentasjonen kan derfor tolkes som irrasjonell. Det er også en annen måte å forklare det

---

<sup>2</sup> Ugjennomsiktig = Opaque på engelsk, i Messner (2009)

ugjennomsiktige selvet på. Et eksempel er at det finnes andre personer som i prinsippet ikke har påvirkningskraft på oss, som likevel får oss til å gjøre ting (Messner, 2009, s. 925).

En annen etisk begrensning blir kalt det eksponerte selvet. Denne formen har sin basis i mottakeren av respons i et responderingspliktsforhold. Tanken er at når man responderer til mottakeren, så forteller man ikke bare informasjonen, men i tillegg har denne prosessen en egen verdi i seg selv, siden den bidrar med å konstruere en identitet hos personen som en ansvarlig person. En slik form for identitetsutforming starter i det øyeblikket man blir pålagt et krav, der man må respondere i forhold til noe (Messner, 2009, s. 927).

Det at man står ansvarlig ovenfor en annen eller noe annet, kan enkelte ganger bli sett på som en ansvarsbyrde, som man ikke klarer å forhandle seg unna. (Messner, 2009, s. 928).

Eksempelvis kan det bli en byrde fordi responderingsplikten kan føles invaderende i hverdagen (Messner, 2009, s. 933). En leder er vanligvis utsatt for det eksponerte selvet. En leder er forventet eller pålagt å kommentere på egne eller avdelingens prestasjoner, og er i en posisjon hvor man har responderingsplikt overfor noe uansett. Dersom lederen velger å ikke respondere, vil lederen trolig også bli dømt ut i fra denne beslutningen som lite ansvarlig. Dessuten vil det være bortimot umulig å separere seg fra posisjonen, og unnsnippe responderingsplikten (Messner, 2009, s. 928).

Et eksempel som forklarer hvorfor det eksponerte selvet kan ha etiske begrensninger handler om en fransk kokk som tok selvmord, da presset i forbindelse med tildeling av stjerner for å bedømme kvaliteten på restaurantene tok overhånd. I ettertid prøvde andre franske kokker å gi tilbake stjernene, men da stjernene ikke var deres å eie, og var gitt som en indikasjon på kvalitet utenfra hadde de i prinsippet ingenting å gi tilbake. Kokkene ble dermed tildelt responderingsplikt uten at de selv viste om det (Messner, 2009, s. 928).

Det er også andre situasjoner der eksponert responderingsplikt kan bli problematisk og uetisk. Mengden på ulike former for responderingsplikt man kan bli stilt overfor er et eksempel. Dette skyldes at det kan være vanskelig å tilfredsstille mange krav, men også fordi at det er vanskelig for en person å være utsatt for forventninger til at man samtidig skal håndtere mange former for responderingsplikt som står i konflikt. Tidshorisonten vil kunne ha innvirkning på dette området. Dersom man blir stilt overfor krav innenfor en kort tidshorisont vil dette medføre et høyt press på å forsvare sine handlinger, mens en langsiktig tidshorisont vil gi et mindre press. Mengden man eksponeres for er ikke bare en funksjon av tid, det er også en funksjon av rom. Jo flere deler av livet som handler om responderingsplikt, og jo flere

former for responderingsplikt det er, jo mer gjennomgående og okkuperende vil den kunne bli (Messner, 2009).

Tidsbegrensninger knyttet til responderingsplikt har vært nevnt av flere enn Messner (2009). Asare, Trompeter og Wright (2000) lurte på om regnskapsførere som er utsatt for en situasjon med responderingsplikt, og samtidig har tidsbegrensninger på oppgavene sine, i form av et tidsbudsjett, ville utføre dårligere prestasjoner. Det kom frem at en slik situasjon ikke har noen innvirkning på prestasjoner (Asare et al., 2000). Kiel og Nicholson (2005) forsket på evaluering av styreledere som i større grad må respondere i forhold til deres prestasjoner, til eksempelvis kravstore investorer. I den forbindelse skulle evalueringen i større grad bidra til bedre responderingsplikt. I studien ble det foreslått at evaluering med et langt tidsrom mellom hver evaluering kan være bra, men at det kunne bli negativt hvis man befinner seg i en dynamisk virkelighet. Det ble sagt at årlig evaluering er det vanligste, men at det ikke nødvendigvis er mest effektivt. Dette kom eksempelvis frem at evalueringsprosessen kan bli en rutineaktivitet, noe som kan medføre at man blir tilfreds med det som leveres, og dermed at prestasjonsutvikling stagnerer (Kiel & Nicholson, 2005, s. 629). I Cutler og Waine (2003) sin studie ble det sett på prestasjonsmåling i engelsk offentlige sektor, og det kom frem at responderingsplikten kan bli dårligere hvis det er hyppige vurderinger. Bakgrunnen var at det kunne føre til vurderinger som gir et begrenset bilde av virkeligheten (Cutler & Waine, 2003).

En tredje etisk begrensning blir kalt det formidlede<sup>3</sup> selvet, og har sin base samfunnets sosiale normer. I slike omstendigheter kan man bli tvunget til å respondere på en spesiell måte for å bli oppfattet som legitim, og det kan bety at det finnes få andre måter å handle på, enn de som samfunnet bestemmer for oss (Messner, 2009, s. 930).

Det å få motstridende krav fra ulike personer eller grupper kan også bli utfordrende. Eksempelvis har mange organisasjoner krav fra sine aksjeeiere om å levere finansielt gode resultater, men samtidig kan de ha et samfunnsmessig ansvar om å ikke forurense. Vi ser her en situasjon med responderingsplikt på to områder, der en beslutning på det ene området vil kunne ha en effekt på sluttresultatet på det andre. Dette kan være problematisk for ledere, fordi det må foretas en prioriteringsavveining mellom sluttresultatene (Messner, 2009, s. 931).

I en undersøkelse av den britiske utdanningssektoren ble det funnet et problem der ulike responderingspliktsformer står i konflikt med hverandre. Området hvor det ble funnet konflikt

---

<sup>3</sup> Formidlede = Mediated på engelsk, i Messner (2009)

var mellom en vanlig form for responderingsplikt, som var definert rundt profesjonelle normer, og nye former for responderingsplikt, som kom som en følge av endringer i offentlig sektor. Det kom også frem at lærerne var gitt ansvaret for å håndtere spenningen mellom de to formene, og at det ble en byrde for dem (Messner, 2009, s. 931).

Et annet tema som passer inn i denne sammenheng er selvledelse, og effekter ved det. En effekt er at det kan føles givende, men det kan også føles krevende å stå alene i forbindelse med håndtering av utfordrende situasjoner. En utfordrende situasjon kan eksempelvis være en situasjon med konflikterende responderingspliktsformer (Messner, 2009, s. 932).

Et tiltak for å håndtere konflikterende responderingspliktsformer er å prøve å slå de sammen fra starten av. Et annet er å kun fokusere på den ene responderingspliktsformen. Et tredje tiltak viser til kommunikasjon som viktig, fordi man kan inkludere andre i beslutningsprosessen, og dele på ansvaret for resultatet. At det er begrensninger forbundet med responderingsplikt betyr ikke nødvendigvis at det er uetisk å prøve å unnsnippe det, eller å stå i mot det. Det kan nemlig være en forståelig reaksjon dersom det blir oppfattet som en byrde. Et fjerde tiltak er derfor å utvikle en sensitivitet i forhold til konfliktene. Det kan innebære å være klar over at man ikke alltid vet hva som er rasjonelt i en situasjon. På en annen side kan dette stå i motsetning til det som vanligvis ansees som god ledelse, fordi en god leder skal ha kontroll og i tillegg mestre det å være leder. En leder skal ikke innse sine begrensninger ved lederevnene (Messner, 2009, s. 934-936).

## **2.3 Budsjettkritikk**

Et budsjett er et fleksibelt verktøy som blir brukt til å nå strategiske mål. Det fungerer som en handlingsplan, ved at strategiske planer blir gjort om til målbare enheter, og ved at det gir uttrykk for mengden ressurser man forventer å bruke, og mengden ressurser man forventer å erverve over en periode (Harvard Business Review, 2004, kapittel 13, seksjon 2, avsnitt 6).

Det finnes flere typer budsjetter, og i den siste tiden har de tradisjonelle budsjettene vært under kritikk. Kritikken har vært at budsjettperioder kan være for korte eller for lange, at de enten kan være for enkle eller for avanserte, og at de kan være rigide i en dynamisk verden (Harvard Business Review, 2004, kapittel 13, seksjon 4, avsnitt 1). Budsjetter kan også være årsak til både stress og konflikter (Harvard Business Review, 2006, kapittel 13, seksjon 1, avsnitt 1).

Tidligere var budsjetter godt sammensveiset med tradisjonelle organisasjonsformer og strukturer. I nyere tid har det derimot kommet nye organisasjonsformer som er mer fleksible og komplekse, og som er tilpasset samfunnets dynamiske virkelighet. Disse formene er i større grad basert på selvstendighet og myndighet, og består ofte av uavhengige enheter. I forbindelse med denne utviklingen er det enkelte som har hevdet at tradisjonelle budsjetter ikke har fulgt etter, og derfor har mistet sin overensstemmelse med organisasjonsformer og strukturer. På grunnlag av dette har det oppstått kritikk. Eksempelvis er det sagt at budsjetter og kravene tilknyttet dem vil begrense ledere, som er tildelt myndighet, fra å jobbe fleksibelt, at det vil forhindre teamarbeid i og imellom avdelinger, at det vil hemme innovativitet i forbindelse med uforutsette hendelser og at det vil skape rigiditet slik at verken innovativitet eller læring forekommer (Frow et al., 2010, s. 444-445).

Det har videre blitt påvist tolv svakheter ved budsjett. Her er fem av dem presentert:

1. Budsjetter er tidkrevende.
2. Budsjetter er til hinder for rask respons og fleksibilitet, og kan ofte sette en stopper for utvikling og endring.
3. Budsjetter gir lite verdi sammenliknet med tiden det tar å utvikle dem.
4. Budsjetter blir oppdatert for sjeldent.
5. Budsjetter baserer seg på antakelser uten noen form for grunnlag, og kan karakteriseres som gjetning.

(Hansen et al., 2003, s. 96).

Det har blitt gitt uttrykk for kritikk som er i tilknytning til punkt 1, 3, 4 og 5. Kritikken er at tradisjonelle budsjetter aldri vil være fullstendig gyldige, fordi det vil være umulig for dem å fange opp endringer som foregår i samfunnet. Et foreslått tiltak mot dette problemet er å utvikle en god modell med prognoser, slik at man med det gjeldende budsjettet får bra nok prestasjoner til at man kan bli holdt ansvarlig (Hansen et al., 2003, s. 97).

Et offentlig budsjett angir målene det skal jobbes mot, fungerer som en ramme for det daglige arbeidet og skal bidra til god økonomistyring. Det er dessuten pålagt at alle institusjoner i norsk offentlig forvaltning skal ha budsjetter (Busch et al., 2009, s. 159).

Budsjettkutt er et normalt fenomen i offentlig sektor (Jick & Victor, 1982). Adferdsmessige konsekvensene dersom budsjettkutt forekommer regelmessig over flere år, er derfor interessant. En sannsynlig effekt er at hver gruppe i en organisasjon prøver å redde seg selv.



Andre er resignasjon, lavere moral, mindre planlegging og mer sentralisering. Med slik adferd vil trolig produktet eller tjenestekvaliteten bli dårligere (Jick & Victor, 1982, s. 163-164).

## 2.4 Rasjonalitetsbegrepet

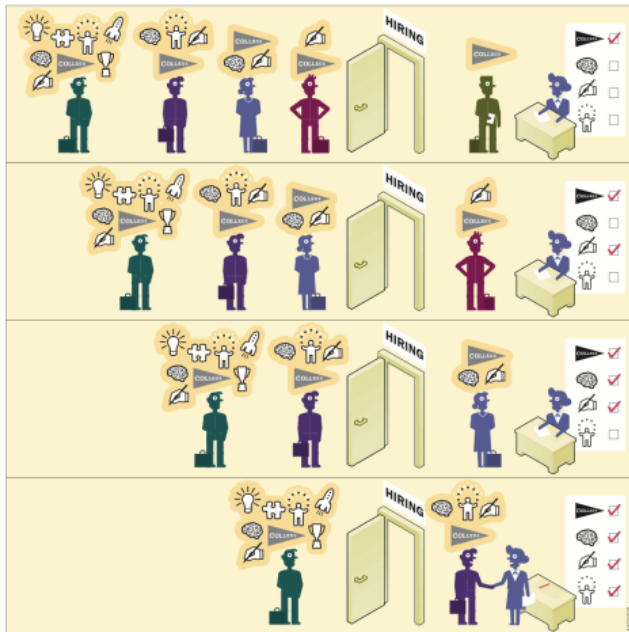
I ebokutgaven av boka «Administrative Behavior», fra 2013, er det forklart at «rasjonalitet handler om å velge foretrukne adferdsalternativer ut ifra et system med verdier, hvor ulike konsekvenser av valg er mulig å evaluere» (Simon, 2013, kapittel 4, seksjon 4, avsnitt 1).

Rasjonalitet kan ha med strategi å gjøre, og i den sammenheng vil det gå ut på å lage en liste med konsekvenser forbundet med ulike beslutninger, og deretter rangere de ut ifra preferanser som er tilknyttet disse konsekvensene. Rasjonell adferd vil ved denne fremtoningen bety å velge den strategien som er sammenfallende med det alternativet som er høyest på lista. Problemet er derimot at alternativene man står overfor er mange og varierte. Det gjør at personer må vekte og velge imellom dem (Simon, 2013).

The economic man er en ekstrem som befinner seg på den ene yttersiden av rasjonalitetsbegrepet. Dette er en form for altomvitende rasjonalitet, der the economic man har konsistente og fullstendige preferanser som er tilordnet i et system. Det vil si at det til en hver tid kan foretas valg mellom alle mulige alternativer (Simon, 2013). Simon (2013) påstår at the economic man ikke stemmer overens med virkeligheten, og forklarer dette på to måter:

1. I steg én har man på den ene siden the economic man, som er maksimerende. Denne personen velger derfor det beste alternativet ut ifra alle tilgjengelige alternativer. På den andre siden har man the administrator. Dette er en person som kan beskrives som virkelighetens leder. Denne personen har begrenset rasjonalitet og er satisfiserende. Det vil si at det blir sett etter alternativer som er satisfiserende eller «bra nok».
2. I neste steg har man også på den ene siden the economic man, som klarer å ta for verden som en helhet og all kompleksitet som er knyttet til den. På den andre siden er igjen the administrator, som har innsett at dette er umulig, og derfor velger å forholde seg til en forenklet versjon av verden. Det som blant annet gjøres da er å håndtere problemer sekvensielt, fordi det er umulig å gi mer enn én og samme ting den fulle og hele oppmerksomheten på samme tid.

Siden the administrator er satisfiserende og ikke maksimerende, er det mulig å ta valg uten og sjekke ut alle alternativer først. I tillegg siden verden blir forenklet, og er sett på som forholdsvis tom og uten eksistens av relaterte fenomener, er det mulig å ta beslutninger med tommelfingerregler (Simon, 2013). I figuren under er det forklart, hva det vil si å være satisfiserende i en beslutningsprosess:



FIGUR 1. ILLUSTRASJON AV SATISFISERING

(Moyer, 2007, s. 144)

Figuren forklarer at man ofte velger det alternativet som møter ens laveste krav. Dessuten kan dette anses som en riktig fremgangsmåte dersom man står overfor en situasjon med mange valg, eller hvis valgene man står overfor blir presentert sekvensielt (Moyer, 2007, s. 144).

Det går heller ikke an å forutsette at all informasjon finnes tilgjengelig. Det er derfor uttrykt at informasjon ikke er noe en organisasjon står overfor, men isteden noe som må bli innsamlet. Dessuten må innsamlingen gjøres sekvensielt, og rekkefølgen på innsamlingen vil utgjøre grunnlaget for rekkefølgen på beslutningene. En teori i denne forbindelse går ut på at man leter etter informasjon frem til marginal kostnad forbundet med innsamlingen, er lik marginal forventet nytte man kan få ut av informasjonen (Cyert & March, 1992, s.10).

Det blir også forklart hvordan et kompleks system i en organisasjon kan bli begrensende for rasjonelle beslutninger, noe som kommer av begrenset menneskelig kapasitet knyttet til å innhente informasjon. Dette kan forklares ut ifra en situasjon hvor beslutninger skal fattes.

Dersom de må baseres på rekke forskjellige verdier i og rundt organisasjonen vil rasjonell administrasjon være umulig. På en annen side, dersom beslutninger kun må fattes i lys av en begrenset mengde med organisasjonelle mål, da kan det sies at oppgaven lederen står ovenfor er lettere og i større grad i overenstemmelse med menneskelig kapasitet. Det er derfor viktig at en leder står overfor en begrenset mengde verdier. Særlig gjelder dette hvis personen i tillegg skal holdes ansvarlig for beslutningene som fattes (Simon, 2013).

Bawden og Robinson (2009) foreslo at hvis en person står overfor for mye informasjon, så kan det føre til at personen blir tilfredsstillende fremfor maksimerende. De kom frem til at det å være tilfredsstillende kan være en rasjonell adferd, men også at det kan være irrasjonelt. Sistnevnte har sin forklaring i en prosess hvor man med vilje unngår nyttig informasjon, eller hvis man foretar tilfeldig utvelgelse av informasjon. De uttrykte også at tilfredsstillende kan brukes som et middel til å redusere angst og øke lykke (Bawden & Robinson, 2009, s. 185).

Et annet interessant resultat er at bedrifter er profittmaksimerende frem til det nås et minimums overlevelsesnivå, da går de isteden over til å bli tilfredsstillende (Kaufman, 1990).

Det er foreslått at man enten er helt maksimerende eller helt tilfredsstillende. Sagt på en annen måte kan prestasjoner bli uttrykt som «gode nok» eller «ikke gode nok», i hodet til en person. En videre tanke, som er utledet fra den første, er at endringer i organisasjoner har større sannsynlighet for å forekomme dersom man i fortiden har hatt prestasjoner som man selv ikke mener er «gode nok» (Greve, 1998, s. 61).

Det er sagt at begrenset rasjonalitet kommer av menneskelige begrensninger. Som følge av dette blir det også foreslått at mennesker er tilfredsstillende i forbindelse med beslutningsprosesser, og til hvilken grad man er tilfredsstillende avhenger av ambisjonsnivået. I tillegg er det sagt at ambisjonsnivået ikke er statisk, men at det blir reflektert av søkeprosessen etter informasjon og av erfaringer (Schwartz, 2008, s. 950).

Det er foreslått at ambisjoner blir tilpasset på basis av tidligere erfaringer, knyttet til oppnåelsesgraden i forhold til ambisjonsnivået. Det er i tillegg kommet frem til en konklusjon som er at når mennesker har suksess i å oppnå ambisjonsnivået så blir ambisjonsnivået justert oppover, mens når mennesker ikke føler at de har nådd suksess så justerer de ambisjonsnivået nedover. Videre avhenger ambisjonsnivået av flere faktorer, eksempelvis vises det til erfaring i forhold til om man har nådd ambisjonsnivået tidligere (Schwartz, 2008, s. 950).

Black, Briggs, Keogh (2001) skrev om prestasjonsmåling i Storbritannia og bruken i sammenheng med tjenestekvalitet. I den forbindelse skrev de om fire generaliserbare (gjelder både for privat og offentlig sektor) problemer som kompliserer måleprosessen, der det fjerde går på satisfisering.

Det første problemet går på at organisasjoner flest har en misforstått oppfatning av tjenestekvalitet. Et overfokus kvalitetssikring (QA). Et fenomen som foregår i mange firmaer dras frem som et eksempel på dette, og blir presentert som en prosess som brukes for å validere kvalitet. Problemet med kvalitetssikring er derimot at en slik prosess ikke nødvendigvis er sammenfallende med det brukerne oppfatter som god tjenestekvalitet (Black et al., 2001, s. 402).

Det andre problemet er forbundet med at det er vanskelig å vekte behovene til ulike interessenter, siden de kan ha ulik oppfatning av hva som er god tjenestekvalitet (Black et al., 2001, s. 402).

Problem tre er begrensninger i forhold til tilgjengelig informasjon egnet til måling av tjenestekvalitet. De forklarer derfor at en normal reaksjon er at man måler aktivitet eller produktivitet istedenfor effektivitet (Black et al., 2001, s. 402).

Problem fire kan sies å komme som en følge av de tre andre, og det er at personer blir satisfiserende. Istedenfor å prøve å finne en løsning på de tre andre problemene, så finner de en løsning som får være «god nok». Et eksempel på en slik satisfiserende adferd blir også trukket frem. Det er at en løsning kan være å bruke det som er lett tilgjengelig og som enkelt kan brukes til å måle, istedenfor å måle det som skulle vært målt (Black et al., 2001, s. 402).

### **3. Forskningsmetode**

I dette kapitlet belyses forskningsmetoden. Det vil foreligge en presentasjon av de metodiske valgene i arbeidsprosessen, og begrunnelser for disse. Avgjørelsene innbefatter valg av vitenskapsteoretisk ramme, forskningsdesign, datainnsamlingsmetoder og analyseteknikk. Reliabilitet og validitet vil bli beskrevet og begrunnet avslutningsvis.

#### **3.1 Vitenskapsteoretisk ramme**

Det å ha en grunnleggende innsikt i og å kunne besvare de epistemologiske spørsmålene som oppstår underveis i oppgaveprosessen, er viktig for valget av metode. For å kunne gjøre dette må man ha en oppfatning av den ontologiske rammen man står overfor, og som utgjør forutsetningen for undersøkelsen.

I vitenskapsteorien er det to hovedtradisjoner. Disse er den positivistiske og den hermeneutiske. Valget mellom dem representerer det vitenskapsteoretiske hovedvalget til en hver forsker som studerer menneskevitenskap. I den positivistiske er idealet at man skal holde seg til målbare fakta og bruke dette til å avdekke vanlige fenomener og videreutvikle teorier om disse. Til forskjell fra den hermeneutiske, som mener at man bare kan gjøre dette innen naturvitenskapen, mener den positivistiske at man kan gjøre dette innen alle fagfelt. Den hermeneutiske tradisjonen har en mer fortolkende tilnærming der målet er å skape forståelse av det som gir mening, i konkrete situasjoner mellom mennesker, og i sosiale strukturer og aktiviteter (Nyeng, 2010, s. 67).

Denne oppgaven har i større grad en hermeneutisk tilnærming enn en positivistisk. Dette kommer av at det er tolkning av kvalitativt innsamlet data som har gitt nye innfallsvinkler og utvidet det teoretiske omfanget rundt mål- og resultatstyring. Det foreligger altså en tolkning for å skape forståelse (Gilje & Grimen, 1993, s. 142). Dessuten er innsamlet data i liten grad målbar fakta. Den er tolket og analysert ut ifra en forskersubjektiv vurdering, og i tillegg er den innsamlet fra enhetsledere som også har sine subjektive formeninger. Dette er en grunntanke ved hermeneutikken, som sier at forståelse blir skap på bakgrunn av de forutsetningene man har (Gilje & Grimen, 1993, s. 148). Dessuten er virkelighetssynet til undertegnede at forskningsområdet i denne oppgaven er sosialt konstruert. Dette underbygger også at hermeneutikken er den overordnede tilnærmingen i følge Nyeng (2010).

I forlengelsen av hermeneutikken har man noe som heter dobbelt hermeneutikk (Gilje & Grimen, 1993). I denne oppgaven går det ut på at dataen allerede er fortolket av enhetslederne. På en annen side er det i empiri- og analysedelen av foretatt en rekonstruksjon av disse tolkningene, og i forbindelse analysedelen brukt et språk som er nært knyttet til økonomiske teorier. På den samme måten er dokumentene brukt i denne studien fortolket og bærer sitt preg av forfatterne som har skrevet dem, og tilsvarende har undertegnede satt sitt preg på disse fortolkingene i forbindelse med bruken av dem. På basis av dette har denne oppgaven en dobbelt hermeneutisk tilnærming.

### **3.2 Oppgavens forskningsdesign**

Forskningsdesiget er den overordnede planen for hvordan å besvare oppgavens problemstilling (Saunders, Lewis & Thornhill, 2009, s. 136). En vanlig klassifisering er å skille mellom tre ulike kategorier. Disse er eksplorativt (utforskende), deskriptivt (beskrivende) og kausalt (årska-virkning) design (Gripsrud, Olsson & Silkoset, 2010, s. 58).

Denne oppgaven har et eksplorativt design. Det kan forklares ut ifra at handlingsforløpet og fremgangsmåtene i studien, er sammenfallende med det som kjennetegner en del eksplorative studier. Henviser til Gripsrud, Olsson og Silkoset (2010) side 59.

Studien startet med et valg som innebar at den skulle være innen norsk offentlig sektor. Etter dette ble studiens tema valgt. Undertegnedes kunnskap om mål- og resultatstyring i norsk offentlig sektor og sammenhenger som kunne tenkes at eksisterte, var i utgangspunktet begrenset. Dette medførte et ønske om å gi temaet en nærmere granskning. Følgelig ble et søk etter relevant teori igangsatt, der målet var å få bedre oversikt og innsikt. Det ble også funnet sekundærdata. I hovedsak var det ulike kommunale rapporter som forteller hvordan Trondheim kommune praktiserer mål- og resultatstyring. En av disse var et kommunalt dokument som hadde navnet «Lederavtalen for barnehager 2012». Siden dette var et styringsverktøy nært knyttet opp mot mål- og resultatstyring, ble interessen betydelig.

To viktige elementer i denne fasen var teori om responderingsplikt og den kommunale rapporten «Enhetslederens kompetanse på de generelle ansvarsområdene».

Responderingspliktsteori ga informasjon forbundet med offentlige reformer, som har medført at offentlige tjenestemenn møter flere former for responderingsplikt enn tidligere (Sinclair, 1995, s. 219). Rapporten sa at enhetsledere i Trondheim kommune har fått nye krav, og står overfor mer kompleksitet (Wuttudal & Wollebæk, 2007). Denne informasjonen ga utslag i en

dilemmaantakelse (den originale) som var at enhetsledere i Trondheim kommune står overfor nye og flere utfordringer, som kan sette dem og enhetene opp i dilemmasituasjoner.

Antatte dilemmaer som kunne tenkes å kunne oppstå, men som det var usikkerhet knyttet til eksistensen av, og som var basert på og koblet mot mål- og resultatstyring og andre relevante teorier ble så formulert. Dette var for å få i gang en tankeprosess rundt sannsynligheten for den originale dilemmaantakelsen. Frem til dette stadiet hadde alt handlet om å få bedre innsikt i problemområdet, men innsikten var enda ikke bra nok og var bare en grunnstein for videre forskning. Det ble derfor bestemt at det skulle utføres intervjuer, for å få ytterligere forståelse, innsikt og svar gjennom tolkning av intervjubasert empiri. Dette skulle bidra til å finne ut om allerede påtenkte og antatte dilemmaer kunne forekomme i virkeligheten, og til å utforske om det fantes flere. Med dilemmaer menes det funnene i denne oppgaven. Disse kan, fra forskers ståsted, bare sees mulige sannheter. Det er bare utforsket om det finnes mulige dilemmaer knyttet til mål- og resultatstyring.

Å ha en formening om studiens tilnærming i forbindelse med utviklingen av forskningsdesign er viktig. Her står det mellom en induktiv eller deduktiv tilnærming (Saunders et al., 2009, s. 489). Det kan også brukes tilnærminger som kombinerer disse. Det kan eksempelvis være en stegvis-deduktiv induktiv metode (Tjora, 2012, s. 175).

Det ble formulert en problemstilling ut ifra den originale dilemmaantakelsen beskrevet over, og det ble tidlig bestemt at responderingspliktsteori og budsjett-teori skulle fungere som referanseramme den. Videre ble også en del av spørsmålene i intervjuguiden vinklet inn mot på forhånd påtenkte og tilsynelatende relevante teorier innen økonomistyring, og ut ifra en allerede foreliggende grunntanke om usikre, men antatte dilemmaer som kunne tenktes at forelå og som var knyttet til disse teoriene. Siden en deduktiv tilnærming går fra teori til data (Tjora, 2012, s.175), og er teori og hypotesedrevet (Tjora, 2012, s. 18), hadde studien i utgangspunktet en retning som kunne bære preg av å være deduktiv. I forbindelse med tolkningen av empirien ble det et litt annet preg på tilnærmingen. Det ble gjort omfattende granskning av de transkriberte intervjuene, hvor fokus var å finne dilemmaer. Granskningen var i mindre grad rettet inn mot teori, med åpenhet for alle mulige dilemmaer. Dette ga studien et preg av å være induktiv. Siden en induktiv tilnærming til dataen går fra data til teori (Tjora, 2012, s.175), og er eksplorerende og empiridrevet (Tjora, 2012, s.18). Likevel var den teoretiske forankringen en faktor som lå i bakhodet. Dette dannet et grunnlag for at de fleste dilemmaene tidlig fikk kobling inn mot mål- og resultatstyring, budsjett-teori eller

responderingspliktsteori. Senere i studien fremkom det på bakgrunn av empirien at rasjonalitetsbegrepet kunne være en relevant teori. Denne studien har derfor hatt en kombinasjon av en induktiv og en deduktiv tilnærming. Dette er i god korrelasjon med Saunders, Lewis & Thornhill (2012) og Berg (2000) sin oppfatning, om at man mest sannsynlig kommer til å blande de to tilnærmingene (Saunders et al., 2009, s. 490; Berg, 2000, s. 249).

### **3.3 Intervju**

Hovedempirien ble innhentet gjennom intervjuer foretatt våren 2015, og dokumenter ble brukt som tilleggsdata. Intervjuformen som ble brukt var dybdeintervju, som i følge Tjora (2012) er det samme som semistrukturerte intervjuer (Tjora, 2012, s. 105).

At kvalitativ metode ble valgt er fordi det er denne metoden som er best egnet til å svare på problemstillingen. Dette kommer som en følge av at studien ønsker å finne nye områder som forsker ikke kjente til på forhånd, og som det derfor var vanskelig å lage forutbestemte kategorier til. Det var enhetslederne som satt på denne nye og udefinerte informasjonen. Derfor ville det også blitt vanskelig å utvikle forholdsvis sikre hypoteser, som kunne blitt avkrefte eller bekrefte gjennom hypotesetesting i en kvantitativ metode.

#### **3.3.1 Føringer for valget og viktige momenter i forkant**

Innenfor kvalitativ metode er det flere måter å generere empiri på. I tillegg til metodene brukt i denne studien, har man eksempelvis observasjonsstudier (Tjora, 2012, s. 44). Intervju ble valgt, fordi det innenfor tidsrommet til studien ble ansett som den sikreste måten å få nok og riktig informasjon på. For eksempel var utfallet og informasjonsgrunnlaget forbundet med å utføre en observasjonsstudie svært usikkert i forkant.

Dybdeintervju ble valgt fordi ønsket informasjon fra empirien, var en type data som kunne muliggjøre grundig utforskning. Informasjonen skulle også med høyest mulig sannsynlighet bringe med seg interessante sammenhenger og gi en mulighet til å finne nye dilemmaer. For å få tak i dette var det mest hensiktsmessig med lange, utfyllende og åpne svar. Digresjon var også ønskelig, med en forhåpning om at også dette kunne medbringe nye ikke gjennomtenkte aspekter (Tjora, 2012, s. 105).



Det ble utviklet en intervjuguide. Dette var en prosess som tok omtrent én måned, og som startet med en gang etter at førsteutkastet til den nåværende problemstillingen var formulert. I begynnelsen ble den utviklet, samtidig som det ble gjort teorigjennomgang og utvikling av antatte dilemmaer. Da ble det ukritisk skrevet ned spørsmål som på daværende tidspunkt kunne virke aktuelle, og som trolig kunne brukes i den endelige intervjuguiden.

Intervjuguiden hadde undertegnede fulle fokus i rundt to uker. Underveis i denne prosessen måtte mange av de opprinnelige spørsmålene fjernes og nye spørsmål formuleres. Det ble ansett som viktig å utvikle en god intervjuguide. Holdningen var basert på tidligere studenters erfaringer, om at grundig arbeid i denne fasen av studien var noe de angret på i etterkant.

I den endelige intervjuguiden er det tre innledende spørsmål, og fjorten relativt åpne spørsmål. Det var på de åpne spørsmålene respondentene fikk muligheten til å gå i dybden. Dette var spørsmål som: «Hva gjør det vanskelig/utfordrende å nå målene du eller andre har satt for din enhet?», «hvilke utfordringer gjør seg gjeldene når du skal måle om målene er nådd?» og «kan du forklare endringer som har skjedd etter innføringen av mål- og resultatstyring i stat og kommune?». Det ble også formulert oppfølgingsspørsmål, men disse kom ikke til syne i intervjuguiden som respondentene hadde. Disse ble brukt til å geleide respondentene videre hvis de kom med korte og lite utfyllende svar. Det ble åpnet for innspill på ulike meninger og erfaringer knyttet til deres arbeidshverdag.

### **3.3.2 Studiens respondenter og etablering av kontakt**

Studiens respondenter er enhetsledere i kommunale barnehager i Trondheim kommune. Barnehage ble valgt på bakgrunn av en personlig interesse, og en forhåpning om at perspektiver fra tjenesteområdet kunne gi nye bidrag til det valgte temaet og andre økonomistyringsteorier. Enhetsledere ble det naturlige valget siden de er representantene som står ansvarlig for, og har mest kunnskap om mål- og resultatstyring i denne sektoren.

Respondentene ble funnet på Trondheim kommunes kommunale hjemmesider. De ble søkt opp en etter en, og dette ga grunnlaget for en liste med telefonnumre og e-postadresser på i alt 58 enhetsledere. Kontakten med respondentene ble opprettet over telefon, og for å få dem med ble det laget et manus. Det første manuset viste seg og være litt for omfattende, noe som medførte avslag hos de første som ble oppringt. Manuset ble så endret til å fungere som er god salgspitch. Dette ga utslaget at nesten alle sa seg villige til å bli med.

Utvelgingsmetoden var tilfeldig. En etter en ble ringt opp, og det ble gjort fortløpende med den som var på toppen av lista som den første. Det kom frem at de svært ofte fikk forespørsler om å bli intervjuet, noe som gjorde at de sa nei til mange. De uttrykte at de takket ja denne gang, fordi det var en økonomisk innfallsvinkel, og fordi det representerte et nytt og annerledes forskningsfelt for dem. Enkelte ga til og med uttrykk for en forhåpning, der de selv ønsket et utbytte og en ny innfallsvinkel ved å bli intervjuet.

### 3.3.3 Viktige momenter underveis

Det ble i alt utført femten intervjuer, men bare fjorten er brukt siden lydopptaket på det første ikke fungerte. I den videre teksten vil derfor det femtende bli utelatt, og ikke nevnes ytterligere. En oversikt over intervjuenes varighet, dato for gjennomføring og antall år hver enkelt respondent har vært enhetsleder, gis tabellen under:

	<b>Varighet</b>	<b>Dato</b>	<b>Antall år ansatt</b>	<b>Kommentar</b>
<b>Res. 1</b>	01:04:24	Fredag 10. april	Cirka 18 år	
<b>Res. 2</b>	01:29:51	Torsdag 16. april	Cirka 24 år	
<b>Res. 3</b>	01:23:45	Tirsdag 14. april	Cirka 25 år	Gått litt til og fra
<b>Res. 4</b>	01:30:37	Tirsdag 21. april	Cirka 32 år	Pedagogisk leder deltok
<b>Res. 5</b>	58:16	Torsdag 9. april	Cirka 22 år	
<b>Res. 6</b>	55:43	Torsdag 9. april	Cirka 10 år	
<b>Res. 7</b>	57:40	Onsdag 25. mars	Ukjent	Annen intervjuguide
<b>Res. 8</b>	01:27:10	Tirsdag 07. april	Cirka 27 år	
<b>Res. 9</b>	01:13:10	Mandag 13. april	Cirka 2 år	
<b>Res. 10</b>	01:25:06	Onsdag 08. april	Cirka 24 år	
<b>Res. 11</b>	01:42:11	Mandag 20. april	Cirka 1 år	Oslo tidligere
<b>Res. 12</b>	01:23:45	Mandag 13. april	Cirka 30 år	
<b>Res. 13</b>	01:02:24	Tirsdag 07. april	Cirka 2 år	Oslo tidligere
<b>Res. 14</b>	01:05:57	Tirsdag 12. mai	Cirka 30 år	

TABELL 1. INTERVJUENES VARIGHET, DATO FOR GJENNOMFØRING OG ANTALL ÅR ANSATT SOM ENHETSLEDER

Kontakten med alle respondenter besto av én eller to telefonsamtaler og e-postutvekslinger, pluss intervjuessjonen. Tolv av intervjuene fant sted i uke femten, seksten og sytten, våren

2015. Det første var i uke tretten. Dette fungerte som et testintervju, og intervjuguiden ble derfor litt annerledes for de resterende. Det siste intervjuet var i uke tjue, men den opprinnelige avtalen var i uke sytten. Som man kan se av tabellen, var det et forholdsvis romslig tidsrom på hvert intervju. I forbindelse med den første telefonsamtalen ble respondentene opplyst om at sesjonen skulle vare fra én til halvannen time. Det ble stilt åpne spørsmål og det ble gitt åpne svar. Alt dette er i følge Tjora (2012) karakteristika for dybdeintervju (Tjora, 2012, s. 105).

Samtlige intervjuer fant sted i barnehagene. Dette førte i noen få omstendigheter til avbrytelser, men samtidig var inntrykket at det medførte trygghet underveis. Det var også tydelig at det var mest beleilig for enhetslederne, siden nesten samtlige oppfattet dette som en selvfølge. De fleste intervjuene startet med at respondentene ble tildelt en intervjuguide, som undertegnede hadde skrevet ut på forhånd. Noen hadde også skrevet den ut selv, og da hadde de ofte tatt notater. De virket som om de fleste hadde forberedt seg, og tenkt gjennom hva de skulle svare på de ulike spørsmålene på forhånd. Likevel var det noen som ikke hadde gjort det, og da unnskyldte de seg. Alle intervjusesjonene startet med en introduksjon av bakgrunnen for oppgaven, temaet og problemstillingen. Selv om alle hadde fått vite litt over telefon og via e-post, som var sendt i forkant, ønsket samtlige dette. Underveis var det bra stemning i alle intervjuene, alle respondentene virket villige til å bidra så godt de kunne, og samtlige synes problemstillingen virket relevant. Lydopptak ble brukt og det var lite sjenanse i den forbindelse. På grunn av begrenset tid i noen av intervjuene måtte én eller to spørsmål hoppes over. Hvilket spørsmål som ble hoppet over ble tatt på sparket, ut ifra en vurdering av hva som var best der og da.

#### **3.3.4 Viktige momenter i etterkant**

Alle intervjuene ble transkribert fullt ut på bokmål. Intervjuet utført i uke tretten ble transkribert og forsøkt kodet med en gang. Dette ga blant annet grunnlaget for de små justeringene i intervjuguiden. De fleste ble transkribert i ukene etter datainnsamlingsperioden, og noen mellom slagene. Transkriberingstid for hvert enkelt intervju var cirka én dag. Alle opptakene hadde god kvalitet. Den eneste utfordringen forbundet med transkriberingene var derfor å forstå dialektiske ord og uttrykk.

Bearbeidingen av ferdig transkribert data startet før det siste intervjuet var gjennomført. I denne prosessen ble det gjort en grundig gransking av hvert enkelt intervju, med formål å

finne ulike typer dilemmaer. Kodingen skjedde ved at det ble formulert overskrifter. Disse skulle på best mulig måte forklare en dilemmasituasjon. Data som representerte en spesifikk dilemmasituasjon, eller som var nært tilknyttet, ble så fordelt ut på den representative overskriften. Resultatet etter å ha bearbeidet det første intervjuet, var intervjudata sortert ut på ni overskrifter som alle hadde overensstemmende informasjon knyttet til seg. Den samme prosessen ble så gjort på de resterende intervjuene. Dersom det ble funnet data som var godt forklart av gamle overskrifter ble den fordelt ut på disse. Hvis det ble funnet nye dilemmasituasjoner ble det formulert nye overskrifter, og ny data ble fordelt ut på disse. Da denne prosessen var ferdig forelå det i alt trettifem overskrifter som forklart ulike dilemmaer enhetslederne møter i sin arbeidshverdag. Disse ble senere omgruppert og redusert slik at det ble færre overskrifter, og mindre interessant intervjudata ble luket ut.

### **3.4. Dokumentstudie**

Dokumenter er brukt som tilleggsdata. De ble brukt i forkant og i etterkant av intervjuene for å få en forståelse, og noen var viktige i forbindelse med utvikling av intervjuguide og problemstilling. Enkelte vil også fungere som bakgrunnsinformasjon i kapittel 4 hvor empirien blir presentert.

Alle bortsett fra ett av dokumentene er funnet ved å søke på internett. Unntaket er «Enhetsavtalen for barnehage 2015-2018», som ble tildelt på ett av intervjuene siden den ikke var offentliggjort på det tidspunktet. Viktige kommunale dokumenter i denne studien er «Enhetsavtale for barnehage 2015 - 2018», «Lederavtale for barnehage 2012», «Mål- og resultatstyring i Trondheim kommune» og «Enhetsledernes kompetanse på de generelle ansvarsområdene». Det ble det utført en grundig gjennomgang av den statlige veilederen «Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten», fra 2010. Dette ble gjort å få innblikk i hvordan mål- og resultatstyring faktisk blir praktisert. I tillegg er temanotatet «Målstyring eller styring etter mål – utfordringer og muligheter», fra utdanningsforbundet brukt. Den forklarer hvordan mål- og resultatstyring fungerer i skole og barnehager. Til slutt er også data fra statistisk sentralbyrå tatt i bruk og rammeplanen for barnehager ble lest, fordi det i første intervju ble presisert viktigheten av den for barnehager.

### **3.5 Valg av analyseteknikk**

Analyseteknikken som ble brukt for å koble teori og empiri, var først å lage et sammendrag av empirien som presenteres i underkapittel 4.3, for å få en bedre oversikt over hva empirien omhandlet. Ut ifra oppsummeringen ble en illustrasjon av hele den intervjubaserte empirien laget. Illustrasjonen ble sendt ut som et stort tankekart, noe som gjorde det mulig å se koblinger mellom ulike deler av empirien. Ut ifra illustrasjonen og oppsummeringen ble de fire beste funnene sortert ut, og det ble laget en liste med tilknyttede faglige fenomener. Det ble deretter valgt ut to til tre nye empiriske områder for hvert funn, som hadde den samme teoretiske innfallsvinkelen og hvor det forelå koblinger mot funnet. Disse områdene ble også valgt ut ved å bruke illustrasjonen og oppsummeringen, og resultatet i etterkant av denne prosessen var fire funn, der hvert funn hadde en tilhørende teoretisk innfallsvinkel og koblinger mot annen empiri. Deretter ble det forsøkt å skrive analyse. Den ble skrevet for ett funn av gangen, og i forbindelse med prosessen ble det gjort ytterligere teorigjennomgang. Samme prosedyre ble gjort for funn to, tre og fire.

### **3.6 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet**

Innen forskning er reliabilitet, validitet og generaliserbarhet indikatorer på studiens kvalitet (Tjora, 2012, s. 202).

Reliabilitet handler om i hvilken grad datainnsamlingsmetoden eller analyseteknikken gir konsistente funn (Saunders et al., 2009, s. 156).

Skjevhet på grunn av respondentene, er en vanlig trussel for reliabiliteten (Saunders et al., 2009, s. 156). I denne studien kan det tenkes at respondentene hadde svart noe annet på et annet tidspunkt. To faktorer er at det nylig har vært en innstramming på budsjettet, og at det nylig har vært en utvikling av enhetsavtalen. Dette kan ha gjort respondentene negative til bevilget budsjett, men det kan også ha medført at de har fått endrede holdninger til enhetsavtalen. Det kan også tenkes at en forsker fra et annet studium enn økonomi, hadde fått andre svar. På en annen side ble det forsøkt å være så nøytral som mulig, av den grunn ville en annen økonomistudent med samme intervjuguide trolig generert svært lik empiri.

Introduksjonen før intervjuene, som blant annet inneholdt problemstillingen, kan ha hatt en negativ innvirkning på reliabiliteten. Bakgrunnen er refleksjoner fra respondentene der studiens problemstilling ble gjenspeilet under intervjuene, selv om spørsmålet som ble stilt ikke hadde en direkte kobling mot den. På en annen side kan utsendingen av en intervjuguide

og litt informasjon i forkant av intervjuene, ha bidratt til å styrke reliabiliteten, siden det ga respondentene mulighet til å sette seg inn i temaet og spørsmålene som skulle stilles.

Skjevhet i analysen er en annen trussel for reliabiliteten (Saunders et al., 2009, s. 157). Det kan godt tenkes at tolkningene i denne studien hadde vært gjort annerledes av en annen forsker. En del tolkning er gjort på intuisjon og er i tillegg basert på undertegnedes virkelighetsforståelse. På en annen side kan det faktisk at det er mulig å bruke sitatene direkte inn oppgaven forsterke reliabiliteten.

Validitet er et spørsmål i forhold til om funnene fra studien viser det de er ment å finne (Tjora, 2012, s. 206).

Det kan underveis i intervjuene ha vært problemer ved at respondentene hadde en ulik oppfatning av spørsmålene enn hva undertegnede hadde, noe som kan redusere validiteten. På en annen side virket som om de fleste respondentene hadde bra kunnskap om studiens tema, og i tillegg hadde de erfaringer som muliggjorde at de skjønnte spørsmålenes betydning. Av den grunn anses validiteten som forholdsvis god når det kommer empirien som ble generert.

Funnene fra denne studien virker å ha en forholdsvis god overensstemmelse med problemstillingen. I både empiridelen, analysedelen og i konklusjonen er det lagt frem dilemmaer. I hvilken grad de er tilknyttet mål- og resultatstyring kommer ikke alltid like tydelig frem, men det er forsøkt å finne en tilknytning i forbindelse med de fleste. I konklusjonen er det presentert flere dilemmaer. Alle disse har en direkte eller en indirekte tilknytning til mål- og resultatstyring.

Generaliserbarhet er også viktig i forskning, og er også omtalt som ekstern validitet. Generaliserbarhet er til hvilken grad funnene også er aktuelle i andre forskningskontekster (Saunders et al., 2009, s. 158).

Det ble valgt å bare intervju enhetsledere i Trondheim kommune. Det kan derfor tenkes at barnehageledere i andre kommuner hadde kommet med andre svar. Det er sannsynlig at ledere i privat sektorer hadde gitt andre svar. Selv om denne studien utelukkende tar for seg kommunale barnehager i Trondheim, kan det godt tenkes at funnene også er aktuelle på andre områder. Dette skyldes at dilemmaene som kommer frem er av offentlig karakter, og funnene kan derfor overføres til andre sektorer i det offentlige.

## 4. Empiri

I dette kapittelet vil empirien bli presentert. Kapittelet er delt inn i fire underkapitler. De to første er en presentasjon av tilleggsdata (dokumentstudiet), det tredje er av hovedempirien (informasjon fra intervjuene) og det fjerde er en oppsummering av hovedempirien.

### 4.1 Generell empirisk bakgrunnsinformasjon

I kommunal sektor i Norge har man i de senere år fremhevet mål- og resultatstyring mer og mer (Johnsen & Larsen, 2015), og i staten har det blitt det dominerende styringsprinsippet (DIFI, 2010, s.70). I denne sammenheng ser man at det har vokst frem ulike veiledere og temanotater, som sier noe om hvordan mål- og resultatstyring fungerer. Direktoratet for økonomistyring har som tidligere nevnt utviklet en veileder som gjelder for staten, og utdanningsforbundet har laget et temanotat som forklarer utfordringer, muligheter og hvordan det blir praktisert i utdanningssektoren.

I temanotatet blir det forklart at det for barnehage og skole fastsettes mål på nasjonalt nivå. Disse målene vil deretter bli kommunenes og utdanningsforbundets ansvar, og det er derfor de som til syvende sist får innvirkning på formen som mål- og resultatstyring får. Når det kommer til kommuner så kan de om ønskelig utvikle egne mål. Mål- og resultatstyring kan til og med strekke seg helt ned til individnivå, og dette skjer i stadig større utstrekning i Norge. Et eksempel som kan nevnes rektorkontraktene i Oslo (Utdanningsforbundet, 2013), som trolig fyller samme funksjon som enhetsavtalene som brukes i Trondheim.

Skoler og barnehager er også underlagt egne lover, forskrifter, lærerplaner og rammeplaner som sier hvordan de skal drives. Rammeplanen er viktig i barnehager, og gir egne mål for hvordan man skal få til læring og utvikling. Det blir også temanotatet presisert at oppfattet kvalitet kan være mangfoldig i utdanningssektoren og at det kan få en innvirkning på styringen. Som en effekt av dette pekes det på målforskyvning som et mulig problem (Utdanningsforbundet, 2013).

Budsjett er også viktig i offentlig sektor, og det finnes flere årsaker til å bruke budsjett. En årsak er å styre virksomheten mot de økonomiske målene. Budsjettets styringsfunksjon, som det blir kalt, kan forsterkes ved å utvikle insentiver, hvor det eksempelvis åpnes for at ubrukte budsjettmidler kan overflyttes til neste periode. En annen årsak er budsjettets

kontrollfunksjon. Det vil si at overordnede myndigheter får kontroll på mengden ressurser som blir brukt (Busch et al., 2009, s. 160-161).

Det er årsbudsjettet og de operative bestillingene som setter de økonomiske rammene for tjenesteområdene i kommunene. De skal være styringsorienterte, noe som har sin basis i at den enkelte enhet er ansvarlig for kvalitets- og kvantitetsmål knyttet til tjenesteproduksjonen. Det er rådmannen eller enhetene som arbeider frem forslag til budsjett for sine ansvarsområder (Busch et al., 2009, s. 182).

De fleste budsjettssystemer er i en viss utstrekning basert på målstyring. I budsjettene ligger det ofte en forpliktelse i forhold til ressursene som kan benyttes, og i tillegg er det gjerne en forventning om ønskelige resultater. Resultatene er vanligvis knyttet opp mot de tjenestene og produktene som skal leveres (Busch et al., 2009, s. 42).

I barnehagesektoren i Norge jobbet det i 2014, 93 800 personer. Blant disse var 6 700 styrere, eller det som i denne studien omtales som enhetsledere (Statistisk Sentralbyrå, 2014a). I Trondheims kommunale barnehager var det i 2014, 1 731 årsverk totalt, og av disse tilhørte 97 styrere (Statistisk Sentralbyrå, 2014b). Det vil si at hver enhetsleder i snitt står ansvarlig for 17 årsverk per år. Nesten alle barnehagene kan karakteriseres som enheter. Med dette menes det at én enhetsleder har ansvaret for to til tre barnehager, og at disse barnehagene befinner seg under samme enhet. Sistnevnte informasjon kommer fra intervjuene.

## **4.2 Oppgavespesifikk empirisk bakgrunnsinformasjon**

Det er i forbindelse med denne oppgaven brukt ulike kommunale rapporter og kontrakter/avtaler. De viktigste er nevnt i delkapittel 3.4 Dokumentstudie, og noen av dem vil her fungere som oppgavespesifikk bakgrunnsinformasjon, for å gi bedre forståelse for det som blir skrevet i resten av denne oppgaven.

Det første dokumentet er «Enhetsavtale for barnehage 2015-2018». Denne avtalen inneholder to felles resultatmål for alle enhetene i kommunen, og fire tjenestespesifikke enhetsmål. Det er de tjenestespesifikke målene som er mest omtalt videre i denne oppgaven. Eksempelvis er disse at «Barn og unge utvikler tilfredsstillende grunnleggende ferdigheter», «Barn og unge har gode læringsmiljøer», og «Flere barn og unge får hjelp og støtte i de ordinære tilbudene». For disse er kjennetegn på det som skal oppnås, prestasjonsindikatorer og målene, i forkant formulert av overordnede. Oppgaven som står igjen til enheten og enhetslederne er å komme



frem til riktige tiltak for å få gode resultater, og å evaluere seg selv ut ifra om de har prestert ut over avtalen, i tråd med avtalen eller mindre enn avtalen.

Det andre dokumentet er «Lederavtalen for barnehage 2012». For å unngå forvirring burde det nevnes at denne avtalen tilsvare «Enhetsavtale for barnehage 2015-2018». Det er noen forskjeller, men hovedforskjellen er at tidsdimensjonen på avtalen er kortere.

I rapporten «Mål- og resultatstyring i Trondheim kommune» kommer lederavtalens (heretter kalt enhetsavtalen) betydning i tilknytning til mål- og resultatstyring frem. Blant annet kan det vises til sitatet: «Trondheim kommune har etablert et mål- og resultatstyringssystem rundt inngåelse av lederavtaler» (Juul et al., 2008, s. 50). På basis av dette vil alle dilemmaer som er tilknyttet enhetsavtalene også være tilknyttet mål- og resultatstyring.

### **4.3 Funn fra intervjuene**

Videre i dette kapittelet vil det foreligge en presentasjon og en tolkning av de empiriske funnene fra intervjuene (hovedempirien). Strukturen er basert på overskrifter som forklarer dilemmaer som er tilknyttet mål- og resultatstyring. Seksjonene er i tillegg lagt opp slik at de to første overskriftene omhandler tidshorisont og planlegging. Nummer tre omhandler dilemmaer tilknyttet målbarhet i forhold til mål, men er også litt innom tidshorisont. Derneft tar fire for seg rapportering, mens fem i hovedsak ser på målbarhet og rapportering. Seks har med budsjett å gjøre og syv har sin hovedtyngde i tilknytning til krav, forventninger og holdningsendringer.

#### **4.3.1 Enhetsavtalens historiske og nåværende tidshorisont skaper ulike dilemmaer**

Enhetsavtalen har opp gjennom årene hatt en utvikling. For eksempel kom det i begynnelsen en ny enhetsavtale hvert år. Senere strakk den seg over to år, og i den siste som ble iverksatt, våren 2015, er tidshorisonten fire år. Respondentene uttrykker i denne sammenheng ulike utfordringer og dilemmaer forbundet med de forskjellige versjonene av enhetsavtalen.

Da enhetsavtalen var ettårig, kom det nye mål hvert år. Dette kunne vanskeliggjøre måloppnåelse, på grunn av manglende tid til å fullføre påbegynte mål. Dilemmaet ble, dersom man ikke klarte å nå målet i det foregående året, hvordan skal det videreføres til den neste

perioden? Et resultat kunne dermed bli at et mål aldri ble nådd, fordi man i den neste perioden måtte fokusere på nye mål. Dette kommer frem i denne uttalelsen fra Res. 2:

Det som har vært utfordringen på de tidligere enhetsavtalene som bare var for ett år, også kommer det nye mål. Da har utfordringa vært. Hvordan kan vi dra med evalueringa fra 2011 over til 2012, når det kommer nye mål?

Respondenten nevner at det er utfordrende, og dessuten kan det bli en avveining mellom to alternativer. Alternativ én blir å ta med målene inn i den neste perioden, og alternativ to blir å ikke gjøre det. Det kan også bli en avveining i forhold til hvordan det skal gjøres. Res. 12 har riktignok en annen innfallsvinkel til dette problemområdet, og sier at det var mulig å videreføre mål dersom de ikke var oppnådd i perioden som var. Blant annet trekker respondenten frem et område i enhetsavtalen som heter enhetens egne resultatmål: «...det var aldri noen problemer med å klare å videreføre...hvis det ikke passet noen andre plasser så ble det enhetens egne mål.» Res 12. forklarte også meningen med enhetens egne mål: «...hvis det er ting som går helt utenfor enhetsavtalen som du har lyst til å jobbe med.» Meningen med enhetens eget resultatmål er nok som forklart av Res. 12, at enheten skal få mulighet til å jobbe med noe de selv synes er viktig, og som er forskjellig fra de allerede fastlagte målene. Å bruke denne posten til å videreføre mål fra tidligere år, vil kunne bety at posten blir brukt mot sin hensikt. Dermed vil den tiltenkte funksjonen kunne forsvinne. Et mulig dilemma kan derfor være om man skal bruke denne posten slik den er tilsiktet, eller om man skal bruke den til å videreføre gamle ufullførte mål.

Den nyeste enhetsavtalen har en tidshorisont på fire år, og slutter i 2018. Flere av respondentene uttrykker en usikkerhet i forhold til dette. Hvor de frykter at tidshorisonten kan bli for lang. En av disse er Res. 1:

Men nå så er det fire år. Og vi har akkurat utformet den siste enhetsavtalen. Men utfordringa da er jo at. Jeg ser jo at vi er nødt til å lage enda flere mål [Reduserer tidshorisonten]...jeg opplevde at når vi fikk toårsavtale at det var veldig til hjelp, at det var veldig bra. Men fire år er jo et enormt perspektiv...Jeg ser for meg at det må bli delplaner på alt, for at man skal klare å følge det opp [Reduserer tidshorisonten]. Fordi det blir så svært...Det utfordrer meg veldig kjenner jeg, og også de ansatte.

I sitatet over blir det indirekte sagt at ettårige enhetsavtaler var utfordrende, fordi det fremkommer at toårige var en forbedring. Respondent tror i tillegg at en avtale som strekker

seg over fire år kan bli utfordrende. Tiltak sett fra respondentens side er derfor å gjøre tidshorisonten mer kortsiktig på egenhånd, gjennom kortsiktige planer og ved å utforme flere egne mål. Her vil en avveining være i forhold til hvordan dette skal gjøres.

Både Res. 1 og 12 uttrykker en annen bekymring sett ut ifra at tidshorisonten er fire år. Res. 12 forklarer denne bekymringen godt i det neste sitatet:

Så vi får se, og den er for fire år. Og det betyr vel kanskje at den blir et mer levende dokument. Forhåpentligvis. Jeg tenker sånn at om du lager tiltak nå, så kan jo mange ting endre seg på to år. Så du må kunne ha det der som et levende dokument, og frihet i å trekke fra og sånn.

Respondenten forklarer her at det er en usikkerhet i forhold til hvor rigid den nye avtalen er. Verden er dynamisk og derfor burde også avtalen være dynamisk, blir det innspilt. Res. 12 forklarer også at tiltakene som nå er utviklet i tilknytning til målene i enhetsavtalen, er forsøkt utviklet med en horisont på fire år. Det blir derfor uttrykt en usikkerhet rundt tiltakenes realisme, siden det er en uvisshet forbundet med endringer som kan forekomme i løpet av den perioden. Res 2. trekker videre inn bevilget budsjett, som noe som er forskjellig fra år til år, for å forklare hvorfor avtalen burde være dynamisk: «Og det som og er, er at vi får forskjellig støtte. Og den kjenner vi jo ikke til når vi setter mål eller tiltak da.» Det blir også her uttrykt en usikkerhet til målenes og tiltakenes realisme i et fireårsperspektiv, men denne gangen fordi det er et motsetningsforhold mellom enhetsavtalens og budsjettets tidshorisont. At de synes det er utfordrende virker ganske tydelig. Blant annet vil usikkerheten i forbindelse med at de står overfor noe nytt, spille inn på det. At de står overfor avveininger kommer også frem. Eksempelvis kan det oppstå en avveining mellom forskjellige tidshorisonter man skal bruke på tiltakene som utvikles for å jobbe mot målene. Det forligger med andre ord flere mulige dilemmasituasjoner her.

#### **4.3.2 Planlegging – blir krevende med utstabile rammer**

Det kommer frem at bevilget budsjett kan endre seg flere ganger i løpet av året, og at det som regel er i form av innstramminger. Ved et nytt budsjettår blir det derfor vanskelig å forutse hvilke endringer eller justeringer som vil skje. I tilknytning til dette faktumet foreligger det et dilemma. Dette dilemmaet er en avveining imellom enten å justere planen sin i forbindelse med at en endring inntreffer, eller om man i forkant skal utforme ulike planer for ulike utfall.

Forankringen ligger i at noen enhetsledere velger den første varianten, mens en annen velger den andre. Res. 2 ser ut til å velge fortløpende justering:

Så det er jo noe av utfordringa da. At vi får et budsjett, som det kan være vanskelig å lage prognoser for. For våres del av, fordi at tallene endrer seg... det budsjettet jeg får i januar 2015 trenger ikke å være det samme i desember 2015. Det beveger seg litegrann... Endringene av rammene som skjer, de gjør at vi må tenke nytt... Det er og et dilemma ut ifra at vi har den hverdagen her, vi har de rammene der, vi skal dit [Opprinnelig plan]. Også må vi ta noen sideveier da, fordi at rammene endrer seg.

Res. 2 gir uttrykk for at det at det må tenkes på nytt og at det må tas sideveier fra den opprinnelige planen, på grunn av ustabile rammer. Dette indikerer at endringer i budsjett blir håndtert etter hvert som de oppstår, og at det lages nye planer for nye utfall. Res. 1 og 10 virker også å anse fortløpende justering av planen som en naturlig innfallsvinkel. Res. 1 sier at målene må justeres og i tillegg nevner Res. 10 at endringer vil ha en innvirkning på avtaleverket. Dette kan tolkes dit hen at det må gjøres korrigeringer i forhold til enhetsavtalen. Dette gir en kobling inn mot mål- og resultatstyring. Res. 10 uttrykker seg som følger:

Den største utfordringen er jo når man får budsjettendringer underveis. Vi får et budsjett i januar, og rammene er lagt... Og jeg har kalkulert med at jeg skal drifte i tolv måneder og holde meg innenfor budsjettrammen. Og det er forsvarlig innenfor lov og avtaleverket, i forhold til tilbud og sånn [Opprinnelig plan]. Også kommer vi til april. Og sorry, her var det noen som bomma litt på beregningene i forkant. For tildeling av budsjett, så vi må ta inn. Det er definitivt den største utfordringa. For det betyr at jeg hele tiden må justere og redusere og begrense. Det er veldig demotiverende.

Res. 10 uttrykker at man hele tiden må gjøre justeringer og begrense seg, på grunn av ustabile rammer. Dette kan bety at budsjettendringer blir håndtert etter hvert som de oppstår. I tillegg blir det indikert at respondenten har en hovedplan som må justeres, og det blir sagt at dette er utfordrende. Respondenten står med andre ord overfor en utfordrende situasjon, der valg må tas på grunn av endringer i bevilget budsjett.

En annen enhetsleder synes også at ustabile rammer er problematisk, men velger en annen tilnærming enn de andre. I forkant blir det i stedet lagt ulike planer for ulike utfall, for å være godt rustet når endringer inntreffer. Det er Res. 11 som har denne oppfatningen:

Du mister plutselig, og det regnes jo på etterskudd...Det er den strategien jeg tenker. Det er det som jeg sier. Det kan også ligge der å være litt vanskelig av og til...Og det er lissom ikke en plan A og en plan B, men jeg setter gjerne opp plan A til F. Sånn for vårhalvåret. Også fortsetter jeg på resten av alfabetet for resten av året.

Respondenten uttrykker at det utvikles ulike planer for ulike budsjettutfall, og at dette er en måte å håndtere budsjettendringer på. Siden de tre første respondentene (Res. 1, 2 og 10) uttrykte at de justerer planene sine i forbindelse med at endringer inntreffer, og den siste (Res. 11) uttrykte at ulike planer for ulike utfall er løsningen, så betyr det at det finnes to ulike måter å håndtere en utfordrende budsjettsituasjon på.

En kobling mot mål- og resultatstyring, er at det blir utfordrende å planlegge hvordan man skal nå målene når budsjettet er ustabil. Denne tolkningen er blant annen basert på dette utdraget fra Res. 2: «Så noe av utfordringen i forhold til målstyring er nettopp budsjett til en hver tid. Fordi det kan endre seg.» I forlengelsen av dette, er det en annen avveining som også gir en kobling inn mot mål- og resultatstyring. På den ene siden kan langsiktig planlegging, med diverse planer for ulike utfall, bidra til bedre måloppnåelse på grunn av bedre ressursutnyttelse. På en annen side er det tids- og ressurskrevende for enhetsleder. Dette påvises i en innvending fra Res. 11:

Så jeg har veldig mange...ja nesten en ringperm i hodet, med ulike løsninger på hvordan jeg skal gjøre ting. Skjer den tingen så gjør vi sånn. Og den handler igjen om å bevege seg mot det målet vi skal oppnå da. Så det henger jo sammen...Økonomien kan knyttes inn i veldig mye...Jeg tenker hvis du har kortsiktige mål så kan du levere en dårligere tjeneste, enn det du kunne ha gjort hvis du kjører fullt ut med budsjett. Men med langsiktige mål så trenger det nødvendigvis ikke å bli dårligere, men det krever veldig mye tid og planlegging, og det krever mye ressurser i form av å analysere til en hver situasjon.

Tankegangen i sitatet over er interessant, fordi det blir lagt frem en positiv korrelasjon mellom grundig planlegging med analyser til enhver situasjon, bra ressursutnyttelse og måloppnåelse. Indikert tankegang er at man kan bruke budsjettet fullt ut uansett, hvis det er lagt en plan for alle mulige budsjettsituasjoner. Likevel sitter undertegnede igjen med et inntrykk av at mange av respondentene isteden legger seg på plussiden av budsjettet, for å forsvare seg mot ustabile rammer. Res.10 insinuerer det i det neste sitatet:

Og det vet vi jo, og vi er på en måte forberedt på det [Budsjettdringer]. Og jeg kjenner selv etter så mange år at jeg legger jo lista kjempelavt, når jeg legger rammene. Jeg kalkulerer nesten med en innstramning...Men hadde jeg ikke hatt den erfaringa og vært med. Så hadde jeg selvfølgelig forholdt meg til. Her er rammene. Og vær så god. Og blitt veldig fortvilt når det kommer begrensninger midt i.

I den siste delen av sitatet kommer det frem at holdingen til det kommunale budsjettet har endret seg på grunn av økt erfaring. Erfaring har selvfølgelig en tilknytning til tiden respondenten har vært i posisjon som enhetsleder. Denne tematikken vil gis ytterligere forankring i siste avsnitt i seksjon 4.3.7.

#### **4.3.3 Krav til mål blir hodebry – fordi mål er lite målbare**

Det er flere dilemmaer forbundet med å måle og evaluere kvaliteten på tjenesten.

Problematikken kommer i hovedsak av at de kvalitative målene som finnes i enhetsavtalen er lite målbare. Det første dilemmaet er at resultatet av mye av arbeidet i barnehager vil få et utslag på lang sikt. Mens rapportering, måling og evaluering av resultater kreves på kort sikt. Dette gir blant annet utfordringer i forhold til rapportering, dessuten strider den første forutsetningen (lang sikt) imot kravet ovenfra (kort sikt). Det første dilemmaet kommer til uttrykk her, gjennom en uttalelse fra Res. 9:

Hvordan vet vi at målene er nådd, når det handler om det kvalitative? Jeg tenker at i forhold til barn, så kan du ikke måle det før man har kommet seg igjennom barndommen og ungdommen og voksenlivet. Så det er langt frem i tid.

Også Res. 2, 3 og 14 uttrykte det samme som Res. 9.

Det andre dilemmaet er forholdsvis likt. Det går ut på at det stilles krav til kvaliteten gjennom krevende mål, men at det samtidig er vanskelig å vite om kvaliteten på tjenesten har blitt bedre eller dårligere. Dette dilemmaet er blant annet basert på denne anmerkningen fra Res. 2:

I og med at det er tjenester vi produserer, og kvalitet på tjenester er satt at skal være sånn og sånn og sånn. Er tjenesten i 2006 dårligere enn i 2012? Hvordan kan vi vite at vi har blitt bedre og hvorfor? Og på hvilket grunnlag kan vi uttale oss?

Her antydes det at respondenten i liten grad har en formening om utviklingen på tjenestekvaliteten og at dette kan ha en innvirkning på grunnlaget for å kunne uttale seg. Det

blir også uttrykt at det finnes spesifikke forventninger til hvor god kvaliteten burde være. Dette betyr at virkeligheten er vag, mens kravene er spesifikke. Dette er motstridende. I tillegg er det et krav om at kvaliteten skal rapporteres på, i relativt spesifikke termer. Det kan derfor tenkes at dette er utfordrende, da de selv er usikre på om den har blitt bedre eller dårligere. At det finnes hensyn som må veies opp mot hverandre blir også antydning i sitatet. Dette er representert gjennom «hvorfor», hvor det trolig er mange indikatorer for hvorfor tjenestekvaliteten på et område både kan ha blitt bedre og dårligere.

Det tredje dilemmaet er at enhetslederne er avhengige av ansattes bidrag i forhold til vurdering og rapportering, men at de ansatte kan ha ulike vurderinger og forståelser av målene. Dette kan også komme som en følge av at målene er lite målbare og derfor kan tolkes forskjellig. Det tredje dilemmaet kommer frem gjennom en uttalelse fra Res. 2:

En annen ting som er en utfordring i forhold til det her. Det er å få med alle sammen. Hvordan skal vi få med alle ansatte på og vurdere det her? Vi har førti ansatte, med førti forskjellige opplevelser av om vi har nådd det målet.

Også Res. 6, 11 og 12 uttrykte det samme som Res. 2. Utfordringen her er å veie ansattes vurderinger opp mot hverandre, slik at de kan brukes til videre vurdering og rapportering. Utfordringsgraden vil trolig ha en positiv samvariasjon med ansattes ulikhet og utdanningsnivå, men også med hvor samkjørt gruppen er og antall som jobber på enheten. Bakgrunnen er at disse faktorene kan føre til et økt sprik i forhold til en felles forståelse av målene. Res. 11 og 14 sa eksempelvis at et lavt utdanningsnivå har en negativ innvirkning på en felles forståelse, og Res. 12 formidlet at tid til å snakke om mål er essensielt for å få samkjørt ansatte mot en felles forståelse. Det Res. 14 sa kommer frem her: «Jeg syns det tar lang tid i en organisasjon hvor du har to tredjedeler ufaglærte å lykkes med en felles forståelse da.» Det Res. 12 formidlet kommer frem her: «...utfordringa er å skape en felles forståelse for hvordan vi jobber med det her [Målene]...Så det også ha en arena hvor vi har tid til å snakke om det, sånn at vi skjønner det samme. Det er alfa omega.» Det siste kan bety at begrenset tid til å prate om mål, i forlengelsen kan føre til at gruppen med ansatte blir lite samkjørte omkring målene. Med høy sannsynlighet vil alle disse faktorene til slutt også vanskeliggjøre enhetsledernes rapportering. I utdraget under, som også er fra intervjuet med Res. 12. Kommer det frem at enhetslederen må foreta avveininger mellom vurderingene til ansatte i forbindelse med rapportering:

Men altså når jeg skal rapportere, da så kan jeg jo ikke skrive alt det vi snakker om, og da må jeg jo bare plukke ut etter beste evne. Hva slags oppfatning har jeg selv etter å ha snakket med lederteamet mitt, og etter å ha snakket med personalet, og etter å ha vært med på de her prosessene? Hva slags oppfatning sitter jeg igjen med i forhold til hvor vi er i forhold til målet?

En logisk slutning som kan trekkes, er at mange ulike oppfatninger av mål, bidrar til mange avveininger. Dette vil trolig komplisere videre rapportering.

Det har videre vært en utvikling der det er forventet at rapporteringer i større grad skal baseres på tall, men noen av respondentene skjønner ikke hvordan dette skal gjøres. Derfor ender de ofte opp med å beskrive eller å rapportere på tiltak som er gjennomført, istedenfor å rapportere på mål. Dette representerer det fjerde dilemmaet i denne sammenheng, fordi enhetslederne står ovenfor to faktorer som strider imot hverandre. Res. 1 og 4 gir uttrykk for dette. Her representert med et sitat fra Res. 4:

...Men i ditt vokabular så har de [Målene] blitt mer målbare nå, og i rådmannen sitt så har de blitt mer målbare nå. Fordi at i de tidligere var det mer beskrivende. Altså en logg. Hvor man beskrev en kvalitet, men ikke antall så mye...Så det vi må bare finne oss i. At faget er som faget er, også må vi begynne å beskrive mer når vi rapporterer på det. Det er en utfordring ja, fordi det blir spurt etter ting du helst skal telle. Men det må vi redefinere selv. Det må vi som ledere si, at våres fag er ikke sånn. Vi er nødt til å beskrive.

Dette representerer et dilemma som er: Skal jeg rapportere på mål slik det er forventet av meg, noe som i større grad er tallbasert? Eller skal jeg rapportere slik det føles naturlig, noe som i større grad er en beskrivelse? Respondenten uttrykker også at målene i prinsippet skal ha blitt mer målbare, men at det ikke føles helt sånn.

I intervjuet med Res. 4 dukket det opp et femte dilemma. For enhetslederne er dette om de enten skal lage tiltak basert på at de er enkle å måle og evaluerer, eller om de skal lage gode faglige tiltak ut ifra faglige vurderinger, og tenke på hvordan de skal måles og evalueres i ettertid. Det kommer frem i utdraget under at dette er utfordrende, og det er hentet fra intervjuet med Res. 4:

Nei, det er å lage tiltakene målbare da. Det er skikkelig vanskelig...Hva er viktig å lære bort? Og hvordan skal vi jobbe for å få til god språkstimulering? Det er det som



er viktig [Fremgangsmåte når Res.4 lager tiltak]. Også da kommer jobben med bry hjernen med hvordan i alle dager skal vi få til å måle det. Det er da vi knekker den nøtta, med hvordan skal vi klare å måle det. Og det sto jo på det her. Når jeg sendte ut til ped lederne mine etter å ha orientert dem om. Så fikk de jo beskjed om å beskrive tiltak som de allerede mener at de gjør og som de skal fortsette med. Og hvordan skal det måles? Så det å finne det here. Hva kan man kalle det? Kjennetegn på måloppnåelse tror jeg vi kalte det. Det er vanskelig altså. Kjempevanskelig å finne dem. Men vi må jo ha tiltakene først, samme om de er vanskelige å måle.

I enhetsavtalen er det oppført at respondentene skal utvikle tiltak tilknyttet målene som er satt ovenfra i hierarkiet. Disse tiltakene skal føre til at målene blir nådd og brukes i stor grad til å rapportere på målene. Det er derfor en fordel om kjennetegn på måloppnåelse kan tilknyttes tiltakene. Som vi ser av utdraget over velger respondenten i hovedsak å basere tiltakene på faglige vurderinger. Det blir derfor antydning at de i realiteten ofte har fått kjennetegn på måloppnåelse knyttet til seg. På dette område vil enhetslederne stå overfor tiltak som har ulike grader av målbarhetsegenskaper og ulike grader av faglig utbytte. Av den grunn vil det kunne bli en avveining mellom de ulike tiltakene, ut ifra en målbarhet-utbytte vurdering. Res. 2 forklarer også at det er utfordrende å lage tiltakene konkrete nok til at de kan brukes til å måle enhetens resultater:

...Også er det om å gjøre for oss å sitte og dissekere eller operasjonalisere tiltakene, sånn at de blir så konkrete at vi klarer å se om har vi nådd det og det...Det syns jeg er en utfordring. Det å være konkret nok i tiltakene. Noe som gjør det lettere å evaluere dem når vi skal sende inn rapportering på målene.

Denne oppfatningen deler også Res. 5.

Det siste og det sjette dilemmaet som trekkes inn i denne omgang er et motsetningsforhold der rapportering på enhetsavtalen er forventet å representere en sum for hele enheten, men samtidig vil enheten bestå av ulike avdelinger som presterer helt forskjellig. I den forbindelse er utfordringen knyttet til hva man skal rapportere da. Res. 1 trekker frem problematikken i utdraget under:

Sånn som her da så er det, to, fire, seks, syv avdelinger. Kanskje tre har gjort det kjempebra, og fire ikke har gjort det bra. Hva rapporterer du da?...Men jeg syns nå at det er en utfordring i det med å rapportere for en hel enhet. Som egentlig har syv

avdelinger da. Som jeg sier, så kan det være at jeg har to avdelinger som er kjempegode på det her. Og hvordan rapporterer du da?

Denne sammenhengen tolkes som et dilemma, siden Res. 1 finner dette svært utfordrende, og fordi det trolig finnes flere alternative måter å løse utfordringen på.

#### **4.3.4 Insentivordning – gir insentiv til overoptimistisk rapportering**

Det kom frem i intervjuene at enhetslederne får monetær belønning basert på måloppnåelse. Samtidig er det de selv, som vurderer og beskriver hvor gode de er. Dette kan gi et insentiv til overoptimistisk rapportering. Blant dem som tror at overoptimistisk rapportering forekommer, har man Res.1 og 10. Det er videre flere faktorer som gir enhetslederne mulighet til å kunne være overoptimistiske på vurdering av egen enhet. Derfor blir dilemmaet: Skal jeg være overoptimistisk når jeg rapporterer på måloppnåelsen, eller skal jeg være hundre prosent ærlig?

Et viktig moment som åpner for overoptimistisk rapportering er at resultatet på enkelte mål er uklare selv for enhetslederne, og at de er lite målbare. Dette kom frem i seksjon 4.3.3.

Et annet viktig moment er at mål ofte blir beskrevet i faglige termer, og det er høyst usikkert om mottaker av vurderingene har innsikt i det faglige feltet. Grunnlaget for denne refleksjonen kommer fra Res. 10:

Og det er vanskelig. For det er klart man kan jo si, nei det er kjempebra, vi kjører videre. Og det er det ingen som kan på en måte motsi, fordi vi er kjempeflinke til å forklare og begrunne faglig [På enhetsavtalen]...Det har nå jeg spilt inn i forhold til enhetsavtalen og. At jeg tenker jo at det er en utfordring og et dilemma at jeg som leder på vegne av enheten skal rapportere hva vi har holdt på med til rådmannen, ut ifra de målene jeg har vært med å sette.

Også Res. 11 uttrykker en uro i forhold til den faglige bakgrunnen til dem som til slutt får vurderingene. Det vil for overordnede, derfor kunne være vanskelig å motsi enhetsleders faglige vurdering.

En tredje døråpner til overoptimistisk rapportering er at det er en liten sannsynlighet for å bli kontrollert på innholdet, og at de opplever eventuelle konsekvenser som marginale. Res. 2, 4 og 12 gir uttrykk for dette. Sitatet under er formulert av Res. 2:

Også sitter vi selv og rapporterer. Og det er jo litt sånn bukken og havresekken det her vet du [Ukjent resultater og insentivordning knyttet til resultatene]. Jeg kan velge hva jeg skriver. Vi har jobbet kjempegodt med det her. Så skriver jeg hva vi har gjort. Det er ingen som kommer og sjekker at jeg har gjort det. De må jo stole på at vi har gjort det i forhold til det jeg rapporterer.

Totalt betyr dette at svært få har mulighet til å motsi enhetsledernes vurdering av målene, og i tillegg har de som tidligere sagt en insentivordning. Insentivordningen har måloppnåelse på enhetsavtalen som en faktor, og gode resultater kan bidra til å øke respondentens lønn. Res. 1, 2, 8, 12 og 14 bekrefter at det er en insentivordning. Res. 1 sa dette: «...det jo sånn, at vi kan jo få ekstra lønn for at vi rapporterer bra.» Res. 12 og 14 uttrykker videre en bekymring rundt overordnedes grunnlag til å kunne gi belønning. De skjønner ikke helt hvordan rapporteringens snevre innblikk i driften, kan være et godt nok grunnlag. Dette synet blir her representert gjennom Res. 12 sin logikk:

...det har blitt vesentlig mindre og det har blitt vesentlig forenklete skjemaer i forhold til rapportering. Den rapporteringa som jeg har i forhold til enhetsavtalen nå, den er så forenklet at det har kanskje nesten bikka over da...jeg lurer på hvordan kan de vite hva jeg holder på med hvis de har så enkel rapportering?...Og særlig i forhold til at deler av lønna vår er faktisk resultatbasert.

Basert på empirien presentert over er det tydelig at respondentene i hovedsak har noe å vinne på å være overoptimistiske. De kan få en monetær belønning, det er lav risiko for å bli tatt og de kan fremstå som flinke ledere av en enhet som presterer svært godt. Det eneste som trekker dem i retning av å være hundre prosent ærlige er samvittigheten.

To enhetsledere (Res. 3 og 8) sa også at i hvilken grad du er god til å formulere deg, kan ha innvirkning på hvordan rådmannen eller rådmannens fagstab vurderer måloppnåelsen. Sitert av Res. 8: «...Men det går mye på formulering syns jeg, altså hvordan vi formulerer oss, og hva vi syns er viktig og ikke viktig.» Dette kan bety at formuleringsevne kan ha en innvirkning på den monetære belønningen.

#### **4.3.5 Mål satt ovenfra skaper usikkerhet angående betydningen på målenes innhold**

Dilemmaet i denne sammenheng er et spørsmål i forhold til om betydningen som ligger bak målene i enhetsavtalen er det ene, det andre eller det tredje. Å få eierskap til målene kan være utfordrende, fordi målenes betydning eller tanken som ligger bak dem, kan bli diskutabel når målene er utformet av andre. Det er flere respondenter som uttrykker usikkerhet rundt dette, Res. 9 er en av disse:

...hvis det er andre som har satt målene, så er det noe med å finne dem selv også eie dem... Hvis at andre setter mål for deg så er det vanskeligere å finne ut hvordan du skal nå det [Respondentens formening med eierskap]. I stedet for at du finner det ut i en prosess selv... I stedet kommer andre på en måte og trer målet over hode på deg, og sier det her skal du nå. Så er det vanskeligere på en måte å finne retningen.

Res. 8 og 11 synes også at dette er utfordrende. Res. 8 antar at det kan skyldes dårlig kommunikasjon fra overordnede: «...fordi det har ikke vært en tydelig tilbakemelding på hva de vil ha [Når det gjelder enhetsavtalen].» Siden det er uklarhet forbundet med forståelsen av målene, vil det kunne foreligge en avveining mellom ulike betydninger man kan tillegge dem.

Det er også usikkerhet på grunn av en stor frihet til å utvikle tiltak for å nå målene, i en kombinasjon med uklarhet rundt hvilken betydning man skal tillegge deres innhold. Dette er litt paradoksalt, fordi det er forventet at de skal utvikle tiltak for å nå mål. Samtidig som det i forkant er usikkerhet på hva som er hensikten som ligger bak dem og uklarhet på hva måloppnåelse faktisk er. Dette utdraget er også hentet fra intervjuet med Res. 9:

Også handler det om at vi kan nå målene akkurat sånn som vi vil. Så det er veldig fritt og det er positivt, men noen ganger så kunne man jo ønsket seg en retning og. For å vite at man holdt seg innefor det som er ønskelig.

Satt på spissen kan det tenkes at enhetene aldri jobber mot det som overordnede ønsker. Siden enhetene ikke forstår hva overordnede tenker at de skal jobbe mot.

Res. 11 bruker en annen innfallsvinkel til å forklare hvordan det er usikkerhet rundt målenes betydning. Denne går på at utformerne og enhetslederne muligens tolker målene forskjellig. Dette betyr at de som vurderer målene i etterkant, kan tolke enhetsledernes vurderinger forskjellig fra det som var tilsiktet. Res. 11 sier dette:

For det kan godt hende at de tankene i enhetsavtalen som jeg har og de målsettingene som jeg jobber med. At hun Gunn Røsta for eksempel, som da har ansvaret for å godkjenne den. Tolker det på en annen måte. Og synes kanskje det var kjempe teit eller kjempebra. Det vil jo være i bakgrunn på hvordan hun forstår ting.

Denne tankegangen gir grunnlag for et nytt dilemma, som også har sammenheng med at det er uklarhet rundt betydningen på målenes innhold. Dilemmaet er som følger: Blir det en ovenfra og ned holdning hvor enhetslederne blir nødt til å forstå og rapportere på målene, slik de er tilsiktet av overordnede? Eller blir det en nedenfra og opp holdning hvor enhetslederne tolker og forstår målene selvstendig, slik de gir mening for dem? Ved det første alternativet er det en fare for at enhetslederne ikke klarer å forstå og rapportere på den måten, som det er tiltenkt fra de overordnede side. Ved det andre alternativet er det de overordnede som kan ha en annen forståelse, enn det som er tiltenkt fra enhetslederne. Det er Res. 11 som gir en indikasjon på at dette kan være et dilemma:

...At det er ikke sikkert at den som leser det [Enhetsledernes rapportering på enhetsavtalen] vekter de tingene vi vekter heller like viktig inn i forhold til prosessen vi går. Hvordan er disse valgene her tatt?...Så der vil jo dilemmaet være at finnes det rom for å få lov til å diskutere. For å forstå, ikke for å se hva som er rett eller feil, men det for å forstå. Hva mener du med det? Og hva mener jeg med det? Eller blir det en ovenfra og ned? At med her har du missforstått, det var ikke det jeg tenkte.

Løsningen som blir foreslått på dilemmaet er at det burde gis rom for å diskutere. Det burde derimot skytes inn at dette dilemmaet trolig var større før. Bakgrunnen er at både Res. 1, 3, 4, 6, 9 og 10 uttrykker at de har fått større medvirkning på utforming av målene opp gjennom årene. Res. 4 uttrykker her at de har medvirkning:

...For at enhetsledere er med på å lage mål, og da vil jeg jo tro at vi i større og i mindre grad deler det med ledere våre...Fordi det er ikke noe de kan si [Ped ledere]. Nei det vil vi ikke ha [Et mål], og det kan ikke jeg heller.

I siste del av dette sitatet blir det fremvist at det likevel fremdeles er overordnede som fastsetter målene det skal arbeides etter.

#### **4.3.6 Marginal budsjettramme – er begrensende, utfordrende og forårsaker dilemmaer**

Flere dilemmaer er knyttet til hva som er mulig å oppnå innenfor rammene. Et dilemma er om enhetslederne enten skal gjøre det som burde gjøres, eller om de skal gjøre det som er mulig å gjøre. De kan altså bli trukket mellom sine fornuftbaserte meninger knyttet til mål satt ovenfra, og de økonomiske rammene. Det vises til en uttalelse fra Res. 2:

Det som er dilemmaet da. Er jo at vi har mål der som er operasjonalisert ned på enhetene, også har vi de økonomiske rammene. Og det å finne tiltak, innhold og aktivitetsnivå innenfor de rammene vi har er en utfordring. Fordi at, en ting er at vi ser og ønsker at vi burde ha gjort sånn og sånn eller sånn og sånn, vi burde ha hatt penger til det og det...Men så har vi ikke det, fordi vi har de rammene her...For den grøfta dette vi litt i noen ganger. Og jeg kunne tenkt meg det. Og vi burde gjort det. Men da må vi se på våre faktiske muligheter.

Også Res. 4 og 5 uttrykte det samme som Res. 2.

Videre kan det virke som foreldres høye forventninger, kan gi respondentene en følelse av at den tjenesten som leveres aldri blir bra nok. I tillegg står de overfor økonomiske rammer som setter begrensninger for tilbudets kvalitet. Nok en gang står det mellom å gi den tjenesten de føler at de burde gi, eller å gi den tjenesten det er realistisk at man kan gi, innenfor rammene man er tildelt. Denne gangen er det riktignok ikke fornuftbaserte meninger og mål som settes ovenfra som trekker i retning å ville tilby en bedre tjeneste, men forventninger utenfra, nærmere bestemt barnas foreldre. Det er altså et dilemma hvor forventninger og samvittigheten taler for ønsket om å levere en bedre tjeneste, mens budsjettrammene setter en stopper. Refleksjonen over kommer frem i et utsagn fra Res. 2:

...Vi gir et pedagogisk tilbud til barn, som er det kjæreste foreldrene eier og har i livet sitt...Og det kan det også være knyttet noen dilemmaer til. I forhold til hva vi syns vi burde gjøre, i forhold til den tiden vi har til disposisjon. Og dette opp i mot å få til ting innenfor de rammene vi har. Det vi ønsker og det vi får til, føler vi noen ganger at det er litt sprik imellom...Det dilemmaet som ofte oppstår da er at vi ønsker det der, men har de rammene der, vi får til det. Og vi må si og godta noen ganger at det vi gjør er godt nok. Det er også et dilemma. Når er godt nok, godt?

I den siste delen av sitatet virker det som respondenten prøver å dempe presset på seg selv og enheten ved å sette en grense for hva som er «godt nok». I seksjon 4.3.7, skal vi se at dette går igjen hos flere av respondentene.

En annen årsak til at budsjettet skaper begrensninger er fordi det er forankret i krav ovenfra og er forholdsvis rigid. Dette gjør at man kan ha gode investeringsmuligheter som er ansett som bra basert på profesjonelle vurderinger, og som ikke lar seg gjennomføre. Dilemmaet blir da: Skal jeg gjennomføre investeringen og være dristig? Eller skal jeg gjøre det trygge, og la være å gjøre investeringen? Res 14. gir en god forklaring på dette:

Men jeg kan si deg en ting sånn i forhold til det med budsjett da... For fire år siden, så var vi med på et FOU arbeid. Og det var på én eller to avdelinger. Og det var så positivt at det hadde jeg litt lyst til å gjøre for hele enheten. Og det ville ha utgjort en kvalitativ forskjell, hvis jeg hadde lyktes og ha det samme opplegget som jeg hadde hatt der på alle avdelingene. Også tenkte jeg at hvis jeg skal greie det, så må jeg gå ut om A4 arket og være litt dristig. Da må jeg tåle en liten minus, innenfor tre prosenten, men da må jeg gjøre det. Intensjonen med å si det er at rammen er så smale, at hvis du skal safe inn innefor rammene bestandig så tror jeg at du blir en sånn grå kommunal, en sånn forsiktig en. Men hvis du vil utgjøre en forskjell så må du være dristig en gang imellom. Og det koster litt da. Og det har du igjen litt for også... For da kjøpte jeg meg en tjeneste som jeg egentlig ikke hadde råd til, men det var knakende bra da.

Denne respondenten tok en sjanse, noe som var mulig siden budsjettet har et slingsmonn på tre prosent. På en annen side vil et underskudd fra et år, bli overført til det neste. Dette gjør at en mulighet, slik som respondenten forklarer over, vil være vanskelig å gjennomføre to år på rad. Res. 5 og 12 kom også innom dette området. Begge ga uttrykk for at to bra prosjekter vanligvis ikke lar seg gjennomføre innen én budsjettperiode. Dette er Res. 5 sin forklaring:

...også tenker vi, at så satser vi på det neste år [en god ide]. For da har vi antagelig allerede tenkt på noe for inneværende år da [en annen god ide], og da får vi det til. Men hvis vi da i løpet av det neste året også finner på noe. Så vi må sortere veldig altså [mellom gode ideer].

Dette representerer utfordrende avveininger for de tre respondentene. Hvor det i det første tilfellet er en avveining mellom om man skal eller ikke skal gjennomføre et prosjekt, og hvor det i det andre tilfellet er et valg mellom to eller flere likeverdige og gode ideer.

Nå vil et helt nytt dilemma som har sitt fundament i en nytte-kostnadsvurdering bli presentert. Fundament har sitt utgangspunkt i at forskjellige faktorer trekker i ulike retninger, og ut ifra det skal det forklares hvorfor det kan oppfattes som et dilemma. Dilemmaet er: Burde jeg ha et budsjett som muliggjør ansettelse av flere pedagoger i forhold til ufaglærte, fordi gir et bedre tilbud og raskere måloppnåelse? Eller burde jeg ha et lavere budsjett som krever flere ufaglærte i forhold til pedagoger? Det siste alternativet vil påføre høyere kostnader til opplæring, og med høy sannsynlighet vil det bli et dårligere tilbud og tregere måloppnåelse. I dette utdraget er det flere opplysninger som indikerer at Res. 2 blir dratt i ulike retninger:

Nå er jeg oppe i et dilemma i forhold til begrensninger i budsjettet da. Jeg har en pedagogisk leder som er vikar her, som jeg har veldig lyst til å beholde [Riktig/god avgjørelse å beholde], men har egentlig på budsjettet ikke en stilling til henne. Men da må jeg begynne å være kreativ å tenke litt langsiktig. Også må jeg tenke tør jeg å gjøre det her? Ut ifra noen x-faktorer som henger litt i lufta, som jeg vet at kan slå inn. Eller skal jeg gjøre det sikre sånn at jeg vet at jeg helt sikkert må vente?...Så jeg har noen begrensninger i forhold til hvem jeg kan ansette i forhold til hvor mange. Og det kan være en utfordring i forhold til tjenesten vi er pålagt å utføre og kvaliteten på tilbudet. For det ligger mye tid i opplæring av folk her. Og i det dilemmaet, eller i det skjæringspunktet her. Så ligger det mange utfordringer som både er spennende, men krevende, og som noen ganger er artig og noen ganger er uartig.

Først opplysning hvor det antydes at det er smart å ha flere pedagoger i forhold til ufaglærte i et nytte-kostnaddsperspektiv, er at Res. 2 med hundre prosent sikkerhet ville beholdt pedagogen hvis det hadde vært mer midler tilgjengelig. Dessuten deles betraktningen av Res. 9 og 12. Den andre opplysningen er at det med mange gode pedagoger brukes mindre ressurser til opplæring. I tillegg kommer det i intervjuet med Res. 2 og 11 frem at tilbudet blir dårligere hvis man har flere ufaglærte i forholdt til flere pedagoger, og at det kan være til hinder for tilfredsstillende måloppnåelse. Dette utdraget er tatt fra intervjuet med Res. 2:

Jeg mener at så lenge barnehagene er budsjettert med ufaglærte, så syns jeg at det er tullete i forhold til de kravene vi har. Så de målene og de kravene vi har på oss, og de i forhold til de budsjettene vi har. Det syns ikke jeg at harmonerer.

Totalt sett tyder dette på at det er bedre å ha flere pedagoger sett ut ifra nytten man får. På en annen side koster det mer og ha flere pedagoger, siden de har krav på høyere lønn. Det betyr at kostnaden ved å ha flere ufaglærte blir mindre i et kortsiktig perspektiv. Spørsmålet blir da,



i et langsiktig nytte-kostnadsperspektiv, om man får mer nytte i forhold til kostnader hvis man øker budsjettet, slik at man får økt pedagogtettheten. For da kreves det mindre kostnader til opplæring, og i tillegg kan målene bli nådd fortere.

Res. 9 forteller også at godt kvalifisert bemanning verdsettes svært høyt. På en annen side antydes det at enhetslederne kan bli smalsynt av profesjonens verdier, som i høy grad vektlegger kompetanse. Dette forklares ved at foreldre, som tross alt kan anees som kunden, i større grad vektlegger flere ansatte, og derfor ikke vektlegger kompetanse like høyt. Det betyr at å ha flere pedagoger i forhold til ufaglærte, kanskje ikke er like viktig som tidligere antatt.

Viser til utdrag fra intervjuet med Res. 9:

...Men foreldrene tenker. Noen tenker i så fall. Det må jo mer personer inn. Det må være flere voksne i forhold til barn. Og det kan jo jeg tenke også, men i tillegg så tenker jeg at det skal være kvalifisert personale i tillegg...

I avsnittene over er det presentert flere faktorer som trekker i den ene og i den andre retningen, og som bidrar til å vanskeliggjøre hva som er best sett ifra respondentenes ståsted. Det er så langt blitt sett på er følelsesmessig dilemma, siden budsjettet som settes av overordnede er lite å gjøre noe med. Likevel har man innenfor de faktiske budsjetttrammene en tilsvarende avveining. Dette fremviser Res. 12 i denne gjengivelsen: «...når jeg skal ansette nye folk, så er jeg bestandig trukket mellom en billig person og en person med kompetanse...» Det antydes i sitatet at det er opp til enhetslederne å bestemme om de skal ha få ansatte totalt og mange pedagoger, eller om de skal ha mange ansatte totalt og få pedagoger. Spørsmålet for enhetslederne blir hvilken fordeling gir den beste måloppnåelsen.

Res. 5 forklarer et lignende dilemma, og tenker i likhet med de andre at et litt bedre budsjett vil gi høyere nytte enn kostnaddene det medbringer. Det neste utdraget gir en forklaring:

...det som er ferskt akkurat nå. Er jo det at det spesialpedagogiske tilbudet i alle Trondheimsbarnehagene, der har de økonomiske rammene sprukket. Noe som betyr at vi er nødt til å ta ned aktiviteten, og det betyr jo helt konkret at det er snakk om stillinger i forhold til ansatte som skal jobbe med unger som har enkeltvedtak eller oppfølging etter barnehageloven. Sånn at istedenfor at vi kunne hatt en ramme som kunne gjort at vi kunne gått inn og forebygd mer, så blir det mer brannslukking. På at når problemene blir store, så går vi inn og setter inn ressurser, istedenfor at vi begynner i den andre enden og forebygger. Sånn at det på sikt kanskje ville ført til at

det hadde blitt brukt mindre penger enn det som blir brukt nå. Det er både et etisk dilemma syns jeg, også er det et dilemma i forhold til personalet som blir frustrerte og også i forhold til barn og foreldre.

Respondenten ser for seg at et høyere budsjett antakelig vil føre til lavere kostnader på lang sikt, og i tillegg at forebyggende aktiviteter på et tidlig stadium trolig krever mindre kostnader, enn aktiviteter forbundet med å redde seg inn i siste liten. Dette er også et dilemma forankret i føleleser, siden bevilget budsjett er fastsatt og er utenfor enhetsledernes kontroll.

#### **4.3.7 Perfekt eller tilfredsstillende – når er det godt nok?**

Dette dilemmaet er interessant, fordi intervjuempirien gir antydning til at enhetslederne står overfor masse informasjon som må bearbeides før en avgjørelse kan fattes. De ønsker nok at beslutningene de tar skal gi en best mulig måloppnåelse og et best mulig tilbud. De ønsker nok å ta bortimot perfekte beslutninger, men siden det må gjøres avveininger mellom mange ulike forhold kan dette bli krevende. En del av respondentene ender derfor opp med å måtte rettferdiggjøre tilbudets kvalitet overfor seg selv. Dette gjør de ved å sette en grense. De må si nå er det «godt nok». Denne uttalelsen fra Res. 2 gir føringer hvor dette kommer frem:

Du har den tiden du har til disposisjon i løpet av én arbeidsdag, og i løpet av en uke, og i løpet av ett år. Man føler at tiden ikke strekker til...Og det er ikke bare jobbing med ungene vi er pålagt vet du. Det er arbeidsmiljø, det er sykefraværsoppfølging, det er internkontroll og det er hygiene. Det er veldig mye. Og det er matlaging, det er kjøkken, det er oppvask også videre. Sånn at den tiden vi har til disposisjon. Sett i forhold til alle kravene vi er pålagt, kan mange ganger være en frustrasjon. Så vi jobber hele tiden med, som jeg sa til deg innledningsvis også, hva er godt nok? Og si at det her det er faktisk godt nok. Og finne den balansen.

Av utdraget over ser vi at det er mye informasjon det må tas hensyn til for å skape et bra barnehagetilbud. At det er faktorer det må gjøres avveininger mellom antydes også. Det blir eksempelvis nevnt at man må finne balansen. Det virker også som det er usikkerhet knyttet til om det man leverer et bra nok tilbud eller ikke, men til slutt ender det opp med en aksept for at alt ikke kan gjøres perfekt med de forutsetningene man har. Det settes derfor en grense, antagelig for å rettferdiggjøre tilbudet overfor seg selv. Det siste antydes i et nytt sitat fra Res.

2: «Noen ganger har vi ikke gjort det godt nok, for vi har ikke kapasitet til det. Og det og leve med det er også en greie.»

Empirien bidrar med flere eksempler der respondentene har et ønske om, og hvor de prøver å være maksimerende. Isteden ender de opp med å levere noe som bare er tilfredsstillende. Res. 2 er innom dette flere ganger. Res. 5 er en annen, og bruker en prioriteringstrapp med tre trinn som avgjør hvor flinke man kan være til en hver tid. Når de er på toppen av trappen får man til det meste. Når de er på bunn er det hektisk, og de får til svært lite. Res. 7 og 10 uttrykker også at det er mange ting som må vurderes, og ramser opp en rekke ting. Begge to innser til slutt at det er en balansegang, hvor det handler om å prioritere i forhold til hva som er «godt nok». Dette ble sagt av Res. 7: «...kunsten er jo litt å se på, når er du faktisk er fornøyd? Når kan du si, at nå har vi nok? Ja, nå har vi det godt nok.» Også Res. 8 henger seg på lasset, men er den første som kobler dette dilemmaet direkte inn mot enhetsavtalen og målproblemer. Res. 8 synes det er vanskelig å vite om de leverer en god måloppnåelse. Dette er på grunn av utilstrekkelig informasjon på hvor man befinner seg i forhold til målene. Av den grunn ender Res. 8 opp med å satse på det er «godt nok». Utdraget under skal bidra med å gi en forståelse:

Om et barn har god trivsel i barnehagen, det er vanskeligere å måle. Du kan se det på om barnet er glad, om fornøydhet generelt. Men det er jo en observasjon, en subjektiv observasjon. Så vi har jo noen utfordringer knyttet til å vurdere om det vi driver på med faktisk er godt nok. Men ser vi utvikling hos barnet og foreldre er fornøydte og ungen vil i barnehagen og sånn, så er det jo sannsynligvis godt nok. Men de her myke verdiene er vanskelig å vurdere.

Det virker som om de fleste har et ønske om å gjøre det veldig bra, men at de på den andre siden har gitt litt opp. Budsjettet, som mange føler er marginalt, kan ha en innvirkning på dette. Dette kommer til uttrykk gjennom en uttalelse fra Res. 10:

...Jeg har også blitt mye tøffere til å si det og, at sorry det kan ikke vi tilby. Det prioriterer vi ikke, fordi vi har ikke penger. Altså sånn er det. Mens før så var jeg kanskje mer der, at vi fikk det nå til.

Også krav, lover og forventninger spiller trolig inn på at de fraviker fra sine initielle ambisjoner. Res. 7 vektlegger krav fra spesialister som betydningsfullt, for en følelse om utilstrekkelighet i forhold til å være så god som ønskelig. Enn videre har både Res. 4 og 7 mest sannsynlig dempet presset på seg selv gjennom å innse at det er umulig å være så flink,

og tilfredsstillende så mange som ønsket. Dette har for Res. 4 også vokst seg frem til å bli den grunnleggende holdningen. Der respondenten har innsett at forventningene er så mange og så forskjellige, at ikke alle kan gjøres fornøyde. Res. 4 kommer inn på dette her:

Men det der med å være effektiv er også noe som er veldig viktig og det med forventningsavklaringer [Forventningsavklaring = tiltak for å roe ned høye forventninger og for å begrense presset]. For det har jeg gjort. Jeg trodde en gang i tiden når jeg var veldig ung, at jeg skulle klare å få alle sammen til å bli kjempefornøyd med den jobben jeg gjør. Men det er bare dumt å tro. Alle er ikke til en hver tid fornøyd med den jobben jeg gjør...

Her blir det i tillegg lagt frem at det har vært en utvikling i respondentens holdninger. Denne har gått fra et sterkt ønske om å gjøre alle fornøyde, og er i dag erstattet til fordel for en satisfiseringsholdning. Res. 8 fremstiller en tilsvarende holdningsendring:

...altså at det som er skrevet i mål- og resultatstyring. Det er egentlig ikke helt forent med de ressursene, og det vi har å rutte med. Derfor så må vi jo også justere målene litt innimellom rett og slett...Og det går på at jeg har så mye erfaring, tenker jeg. Jeg merker jo at de nye styrerne som starter opp, de tror jo at de skal på en måte gjøre alt riktig. Og det er et stress. Men jeg er ikke der lenger [Holdningsendring].

Det bemerkes i sitatet over at holdningen som Res. 8 har er forskjellig fra nye enhetslederes holdninger, og det blir antydning at holdningen er forskjellig på grunn av erfaring. Det virker også som begrensninger anført av budsjettet, har gitt enhetslederen lavere ambisjoner knyttet til mål- og resultatstyring, sammenliknet med nye enhetsledere. Det blir også sagt at det er stress. Dette indikerer at det er et press som har forårsaket holdningsendringen.

#### **4.4 Oppsummering av funn fra intervjuene**

De første dilemmaene (i seksjon 4.3.1) er i forbindelse med at enhetsavtalene varte i ett år før. Et problem i denne sammenheng var å fullføre påbegynte mål, og hvordan det eventuelt skulle gjøres. Det ble så funnet dilemmaer og utfordringer med forankring i at tidshorisonten i dag er fire år, siden den kan virke for lang. Blant annet syntes realismen til målene og tiltakene for å jobbe mot mål å være tvilsomme, fordi mange endringer kan skje på fire år, og fordi tildelte midler kan endre seg fra år til år. Det ble også forklart at en mulig utfordrende avveining er i forhold til kort, middels eller lang tidshorisont på tiltakene.

De neste dilemmaene (i seksjon 4.3.2) omhandlet også planleggingsvanskeligheter, men de var knyttet til at bevilget budsjett endrer seg i løpet av en ettårs horisont.

Det ble (i seksjon 4.3.3) lagt frem noen dilemmaer med forankring i at enhetsavtalens mål er lite målbare. Den første grunnen var fordi det er vanskelig å se igjen effektene av fullført arbeid, i et resultat eller i kvalitetsutvikling på kort sikt. Dette er motstridende fordi det på kort sikt likevel skal foretas rapporteringer på prestasjonsnivået på kvaliteten, og fordi det er krav og forventninger i spesifikke termer. Den andre grunnen som vanskeliggjorde måling og rapportering, var fordi ansatte kan ha forskjellige forståelser målene. En tredje faktor gikk også på det måletekniske. Det kom frem en holdning som var at barnehagepraksis er umulig å måle og rapportere på via en kvantitativ rapportering, selv om det er forventet ovenfra. Et fjerde problemområde omhandlet en avveining i forhold til hvordan man skal lage tiltak for å jobbe mot mål, og det siste var forbundet med å lage en union rapportering for alle avdelinger.

Dilemmaet som ble presentert i neste seksjon (4.3.4), er om respondentene i forbindelse med rapportering enten skal være overoptimistiske på vegne av egen enhet eller ikke. Det ble deretter presentert forskjellige argumenter som minsker risikoen forbundet med uærlig rapportering, og eksistensen av belønningssystemet ble trukket frem som et argument som sammen med de risikodegraderende effektene kunne gjøre det fristende å være uærlig.

Det neste som ble presentert (i seksjon 4.3.5) er at mål er utformet og iverksatt av overordnede, og problematikk og dilemmaer det kan medbringe.

I seksjonen (seksjon 4.3.6) var tematikken at et marginalt bevilget budsjett, begrenser enhetslederne og kan skape dilemmaer.

Den siste seksjonen handlet om at enhetslederne står overfor situasjoner med mange krav og mye informasjon, der det må gjøres avveininger mellom ulike forhold på ulike fronter. Av den grunn blir det ubevisst lagt en strategi for å begrense presset. Den var at kvaliteten på tilbudet eller egne prestasjoner blir tildelt en grense, ved å slå fast at ting får være «godt nok». Likevel var det fremdeles en usikkerhet i forhold til om det som leveres er «godt nok». Tematikken ble i midten av seksjonen gitt en kobling inn mot mål- og resultatstyring, og til slutt kom det frem at det har vært en holdningsendring hos enkelte av respondentene, som ble forklart med en eksponering for press over en lengre periode.

## **5. Analyse**

I dette kapitlet vil de empiriske funnene bli analysert og satt inn i sammenheng på bakgrunn av aktuelle teorier. Analysen vil være påvirket av undertegnedes ontologiske og epistemologiske perspektiv, samt faglige kunnskap. Å ha en objektiv holdning vil være vanskelig, i og med at en hver person vil være påvirket av sine erfaringer og antakelser. Overskriftene er de samme som i teorikapitlet. Det er for å klargjøre funnenes teoretiske kobling. Et mål med analysen er å finne kritikk til, og utvikle oppgavens utvalgte teorier.

### **5.1 Mål- og resultatstyring**

#### **5.1.1 Prestasjonsmåling i offentlig sektor**

Fra teorikapitlet vet vi at måling av resultater på prestasjonsmål er vanskelig, og i tillegg er det forklart årsaker til, og konsekvenser av at det er vanskelig (Kestenbaum & Straight 1995; Bouckaert, 1993; Grizzle, 1982; Bruijn; 2002).

Fenomenet at det er vanskelig blir understøttet i (empiri)seksjon 4.3.3 (dilemma 1, 2, 3 og 6) og 4.3.4, og en viktig årsak kommer som følge av at det er utfordrende å se de kortsiktige effektene av eget arbeid som et utslag i kvalitetsutvikling. Dette argumentet blir på lik linje med denne studien nevnt av Bouckaert (1993) og Grizzle (1982). Andre årsaker blir også trukket frem i empirikapitlet, og det er vist at årsakene har konsekvenser i form av dilemmaer. Eksempelvis antydes det at måleutfordringer gjør det attraktivt å beskrive i forbindelse med rapportering på enhetsavtalens mål, selv om måling av resultater i kvantifiserbare termer er uttrykt å være forventet av overordnede. Dette har gitt utslag i dilemmaet, der enhetslederne på den ene siden kan gjøre det som gir mening og som virker enklest. Det er å beskrive måloppnåelse. Eller så kan de på den andre siden foreta kvantitativ rapportering basert på tall. Dette funnet er forskjellig fra teori, som fremmer at problemer forbundet med det måletekniske ofte ender i at de kvalitative aspektene blir ignorert, til fordel for resultater som kan kvantifiseres (Bruijn, 2002; Bouckaert, 1993; Grizzle, 1982). Studien viser ikke dette utfallet, siden mye tyder på at de kvalitative aspektene (målene i enhetsavtalen) får høy prioritet. Istedenfor å ignorere de antydes det at de blir de beskrevet, fordi måling av det kvalitative i kvantifiserbare termer er utfordrende. Dette kan videre tolkes som det Bruijn (2002) kaller nedgraderte ambisjoner, siden man ved å beskrive har gitt opp det man blir bedt om til fordel for en enklere løsning som også blir godkjent. En annen årsak

til at beskrivelser av prestasjoner forekommer, kan være fordi det har vært praksisen tidligere. Det kan også tenkes å være årsaken til at de kvalitative aspektene fremdels får høy prioritet.

Bruijn (2002) fremmer en kritikk ved prestasjonsmåling. Den går på at utformer og mottaker noen ganger tolker resultatene på prestasjonsmål forskjellig, og at evalueringene og bruken av resultatene i den forbindelse kan bli feil.

Denne problematikken blir tatt opp i (empiri)seksjon 4.3.5, og er presentert gjennom to dilemmaer. Dilemma én er et problemområde med avveininger mellom forskjellige betydninger enhetslederne kan tillegge de formulerte målenes innhold. De må altså tolkes. Dilemma to er et spørsmål med to alternativer. Alternativ én er om enhetslederne blir nødt til å forstå og rapportere på målene, slik de er tilsiktet av overordnede for at rapporteringen skal få sin fulle funksjon. Dette kan virke komplekst grunnet en usikkerhet knyttet til hva som er tilsiktet. Alternativ to er om enhetslederne kan tolke og forstå målene selvstendig, slik de gir mening for dem. Dette kan føre til at overordnede tolker evalueringen annerledes enn hva som er tilsiktet av enhetslederne. Tilslørende effekter antydes, i likhet med slik Bruijn (2002) forklarer det, siden årsaken til dilemmaene er at avstanden som indikeres mellom enhetslederne og den som utformer målene er så stor, at kommunikasjon for å finne en felles forståelse er marginal. Det virker som den skriftlige utvekslingen, i form av at enhetsavtalen blir tildelt av utformer, og at det rapporteres tilbake på den av enhetslederne, er hovedkommunikasjonen. I alternativ to i dilemma to indikeres det at bruken av evalueringen kan bli feil, som følge av den tilslørende effekten. Dette støtter opp under Bruijn (2002) sin teori, og det kan tolkes som en logisk følge av at den overordnede evaluerer innholdet i rapporteringen, forskjellig fra det som var tilsiktet. Det er i empiridelen antydning at det er sannsynlig at feiltolking av overordnede forekommer.

### **5.1.2 Målforskyvning**

Jamfør teorikapittelet er det foreslått at uhåndgripelige mål er en viktig grunn til at målforskyvning forkommer (Warner & Havens, 1968).

Ved å sammenligne de tjenestespesifikke målene nevnt i (empiri)delkapittel 4.2 og eksempler på uhåndgripelige mål under teorikapittel 2.1, kommer det frem at det er noen likhetstrekk. Dette antyder at de tjenestespesifikke målene i «Enhetsavtale for barnehage 2015-2018» kan karakteriseres som uhåndgripelige. Dette understøttes også av definisjonen på uhåndgripelige

mål, formulert i det samme avsnittet, som kan sies å ha en nær sammenheng med det som står skrevet om målene i enhetsavtalen i (empiri)seksjon 4.3.5.

I tilknytning til dilemma 5 i (empiri)seksjon 4.3.3, blir det funnet indikasjoner på målforskyvning. Det ble uttrykt at tiltak for å jobbe mot mål må utvikles først, ut ifra faglige vurderinger av hva som er best. At tiltakene inkluderer gode kjennetegn på måloppnåelse, noe som kan forenkle måling av prestasjoner, får derfor andreprioritet, og blir tenkt på til slutt. Grunnen til at målforskyvning antydes er fordi tiltak eller aktiviteter man skal foreta seg kan synes og i utgangspunktet ha sin base i det faglige (profesjonens verdier), og i mindre grad i de uttrykte målene fremvist i enhetsavtalen. Videre vil dette med stor sannsynlighet bety at det ikke jobbes direkte inn mot de uttrykte målene, og ende i at utførte tiltak som i stor grad er basert på faglige synspunkter blir det endelige resultatet. Denne fremstillingen er tett opp mot slik Warner og Havens (1968) forklarer målforskyvning. Tolkningen blir derfor at et dilemma hvor det står mellom å lage tiltak knyttet til mål ut ifra faglige vurderinger, eller ut ifra at de er gode og forenkler måling av prestasjoner, kan føre til målforskyvning hvis førstnevnte blir valgt. Profesjonelle verdier kan tenkes å være årsaken til dilemmaet og til målforskyvning, siden det kan se ut som om det er krav ovenfra som trekker i den ene retningen, mens det er profesjonens verdier trekker i den andre. Denne tolkningen forsterker Warner og Havens (1968) sin fremstilling, siden den viser at uhåndgripelige mål kan føre til målforskyvning.

Warner og Havens (1968) forklarer også at uhåndgripelige mål kan føre til at beslutninger må tas i omstendigheter med usikkerhet, noe som videre kan gi målforskyvning.

Siden usikkerhet også blir uttrykt i tilknytning til det samme dilemmaet, som nevnt i forrige avsnitt, blir det antydnet at vi ser den samme sammenhengen som forklart av Warner og Havens (1968) i denne studien. Usikkerheten i tilknytning til empirien går i første omgang på tiltakenes målbarhetsegenskaper kontra faglig utbytte, og i neste omgang i forhold til at det er utfordrende finne gode tiltak som kan brukes til å måle måloppnåelse. Jamfør teorikapittel 2.1, er en annen konsekvens av usikkerhet at man velger å ta i bruk tradisjonell praksis (Warner & Havens, 1968). Denne adferden kan vi se igjen i denne studien (dilemma 4 i seksjon 4.3.3), og det fremkommer i form av at måloppnåelse blir beskrevet.

Empirien understøtter altså at tiltak som har sin base i faglige synspunkter i seg selv kan fungere som sluttprodukter, at det kan skje en vridning bort fra de uttrykte målene i enhetsavtalen og at tradisjonell praksis kan bli tatt i bruk. Samt at dette kan skje når mål er uhåndgripelige. En mulig utvidelse som denne studien kan gi, blir forklart av at



uhåndgripelige mål kan sette ledere med rapporteringsansvar overfor dilemmaer knyttet til hvordan man skal jobbe mot mål, og at vanskelighetsgraden forbundet med dilemmaet blir forsterket av en usikkerhet, som igjen kan føre til målforskyvning. For å få klarhet, henvises det til dilemma fire og fem, i (empiri)seksjon 4.3.3.

## **5.2 Responderingspliktsteori**

Jamfør Sinclair (1995) blir det fortalt om ulike former for responderingsplikt, og jamfør Messner (2009) blir det forklart ulike etiske begrensninger forbundet med responderingsplikt.

Fra empirien vet vi at enhetslederne står overfor krav til at det skal arbeides mot målene fastsatt i enhetsavtalen, og at de skal rapporteres på. Det foreligger altså en situasjon med responderingsplikt som er nært knyttet til slik Sinclair (1995) definerer begrepet, siden de gir informasjon om og rettferdiggjør sine handlinger til overordnede. Kravene har en tidshorisont, kommer fra overordnede myndighetspersoner og blir tildelt på bakgrunn av enhetsledernes posisjon i det offentlige hierarkiet. I denne posisjonen er det myndighetspersonene, enhetslederne må respondere til, og et av målene med det er nok at overordnede ønsker å vite hva enhetene har fått til med tildelte ressurser. Enhetslederne står derfor overfor en situasjon som er tett opp mot slik Sinclair (1995) utdyper ledelses- og politisk responderingsplikt. At det er ledelsesresponderingsplikt kommer frem av forklaringen over, men det er også, i overensstemmelse med Sinclair (1995) sin forklaring, fordi enhetslederne blir holdt ansvarlig for prestasjonene det kan vises til gjennom rapportering på enhetsavtalen. At den er politisk skyldes, i likhet med slik Sinclair (1995) forklarer det, at det forkommer responderingsplikt oppad i systemet som strekker seg helt til folket, og det skyldes at enhetslederne fungerer som politikernes stemme ut mot forbrukerne. Det eksponerte selvet, forklart av Messner (2009), passer også inn i denne sammenhengen. Enhetslederne blir eksponert for ledelsesresponderingsplikt. Dette kommer for det første av at det var en responderingsplikt som kom i forbindelse med at enhetsavtalen ble innført i 1999. Da var ni av fjorten av respondentene allerede ansatt. For det andre vil det også være vanskelig å unnsnippe den, og hvis man ikke responderer vil man kunne bli dømt som uansvarlig (Messner, 2009).

Messner (2009) trekker frem tidshorisont på responderingsplikt som en faktor som kan bidra til å gjøre eksponert responderingsplikt problematisk og gi en etisk begrensning. Dette er fordi det vil medføre et høyere press med en kort, enn med en lang tidshorisont.

Funnet i denne sammenheng er i stor grad sammenfallede med denne teorien. Funnet det tenkes på er omtalt i første del av (empiri)seksjon 4.3.1, og det er et dilemma tilknyttet at enhetsavtalen hadde en tidshorisont på ett år tidligere. Det vil si at tidshorisonten var forholdsvis kort. Dilemmaet det tenkes på er et motsetningsforhold der det er utfordrende å fullføre påbegynte mål når tidshorisonten er ett år, og at det er en avveining i forhold til hvordan man skal fullføre mål når det kommer nye i neste periode. Presset, Messner (2009) snakker om, kan relateres til at dilemmaet i empirien blir omtalt som utfordrende, og det samme type presset blir det ikke gitt uttrykk for i forbindelse med den nyeste enhetsavtalen. Presset kan kobles mot Sinclair (1995) sin ledelsesresponderingsplikt siden det antydes at det er utfordrende å bli holdt ansvarlig for prestasjoner på mål, og videre antyder det at presset knyttet til ledelsesresponderingsplikt er større når tidshorisonten er kort. En tolket sammenheng blir da at et kort tidsintervall på å fullføre mål som benyttes i forbindelse med mål- og resultatstyring (enhetsavtalen), kan gi et utfordrende press knyttet til ledelsesresponderingsplikt. Dette er tolket som en eksponerte responderingspliktsform, og presset har sin forankring i et dilemma hvor det står imellom å fullføre påbegynte mål eller ikke, og hvor det er en avveining i forhold til hvordan det skal gjøres. Denne studien kan ikke, slik som Messner (2009) foreslo, si noe om det ender i en etisk begrensning knyttet til responderingsplikt, men den har vist at det kan ende i et utfordrende dilemma.

I henhold til teorikapittelet blir det forklart at den formen for responderingsplikt som er mest etisk, er den som er frigitt fra alle begrensninger (Messner, 2009). En tidshorisont det skal responderes innenfor kan nettopp bli sett på som en slik begrensning, og en lang tidshorisont kan derfor bli ansett som mindre begrensende, og ha mindre etiske komplikasjoner forbundet ved seg enn en kort tidshorisont. Som det kom frem i avsnittet over var også Messner (2009) innom denne tankegangen. Det ble teorikapittelet også foreslått at sjeldne evalueringer av prestasjoner kan være best, slik at det ikke blir en rutineaktivitet og prestasjonsutvikling stagnerer (Kiel & Nicholson, 2005), og at det kan være best fordi det gir større sannsynlighet for at hele bildet kommer frem i forbindelse med evaluering av prestasjoner (Cutler & Waine, 2003). Ut ifra dette kan det derfor tenkes at en langsiktig tidshorisont ofte blir ansett som bedre enn en kortsiktig tidshorisont på responderingsplikt.

I denne studien er det kommet frem til at kortsiktig tidshorisont på ledelsesresponderingsplikt ikke nødvendigvis er bra. Viser til det som står to avsnitt over. I tillegg er det kommet frem at en alt for lang tidshorisont på ledelsesresponderingsplikt kan blir problematisk det også, men på en annen måte, og at en mellomlang virker best. Dette er et interessant funn siden det kan

synes å være forskjellig fra den generelle tendensen i andre studier, hvor det antydes en lang tidshorison stort sett er bedre enn en kort tidshorison. Det er også interessant, fordi det etter en grundig teorigjennomgang kan virke som om det er få andre som tidligere har sett på koblingen mellom tidshorison og responderingsplikt. Bakgrunnen for påstanden at en lang tidshorison kan virke problematisk, kommer frem i (empiri)seksjon 4.3.1. Det kommer eksempelvis frem et motsetningsforhold der tidshorisonen på bevilget budsjett er ett år, mens tidshorisonen på responderingsplikten knyttet til enhetsavtalen er fire år. Spørsmålet som stilles i den forbindelse er hvordan man kan bli stilt ansvarlig for å respondere på og jobbe mot mål utviklet i dag, når bevilget budsjett mest sannsynlig endrer seg fra år til år.

I teorikapittel 2.2 blir det fortalt om responderingsplikt som en respons der man forsvarer og rettfærdiggjør sine handlinger, og at det går an å mestre responderingspliktsformer som står i konflikt ved å innse at man av og til må være irrasjonel, og ikke helt mestrer en situasjon. Dette kan tolkes som noe personer gjør for å verne om seg selv. I tillegg fremvises det at responderingsplikt må foretas overfor både interne og eksterne interessenter (Messner, 2009).

I tilknytning til dette ser vi i først del av (empiri)seksjon 4.3.6 en form for personlig responderingsplikt som er i konflikt med ledelsesresponderingsplikt. Det kommer av at måloppnåelsen ikke alltid står i stil med egne forventninger, på grunn av begrensninger befestet i bevilget budsjett. I tillegg ser vi en form for personlig responderingsplikt som står i konflikt med offentlig responderingsplikt. Det kommer av at det som leveres til foreldre heller ikke står i stil med egne forventninger på grunn av den samme budsjetttrammen. Det blir derfor antydning et uforenlig sprik, der forventninger til seg selv i forhold til hva man får til (personlig responderingsplikt) er på den ene siden, mens ansvarliggjøringskrav ovenfra (ledelsesresponderingsplikt) og forventninger fra foreldre (offentlig responderingsplikt) befinner seg på den andre siden. Det blir altså et dilemma der det er uoverensstemmelse mellom ulike responderingspliktsformer, og som blant annet har sin forankring i mål- og resultatstyringskrav, budsjett, forventninger til seg selv og fra foreldre. Dette gjør at de, i likhet med slik Messner (2009) har blitt tolket, til slutt får en form for responderingsplikt der de verner om seg selv, ved å rettfærdiggjøre sine handlinger. Det blir akseptert at situasjonen ikke blir mestret så bra som den kunne ha blitt.

I (empiri)seksjon 4.3.7 blir det også antydning at det kan oppstå ulike former for responderingsplikt samtidig, og at disse kan komme i konflikt med hverandre. Disse

responderingspliktsformene er forankret i forventninger til seg selv, krav ovenfra og generelle forventninger. Følgelig ble det funnet et likt sluttresultat som i forrige avsnitt.

Som tidligere nevnt er ledelsesresponderingsplikt nært knyttet til prinsipal-agent teori (Ebrahim, 2002), samt at insentivsystemer står sentralt i denne teorien (Sappington, 1991). I tillegg er et av poengene med insentivsystemer å få personer til å utføre handlinger de ellers ikke ville utført uten insentivsystemer (Bragelien, 2003).

Med utgangspunkt i empirien vet vi at det er en insentivordning. Dilemma fire, i (empiri)seksjon 4.3.3, er området som trekkes frem i denne delen av analysen. Bakgrunnen er at det er en prinsipal-agent problematikk på dette området, og den er at insentivordningen virker mot sin hensikt, i form av at det ikke gjøres det prinsipalen ønsker. Prinsipalen ønsker rapportering i form av tall, mens det i virkeligheten ofte rapporteres i form av beskrivelser. I den forbindelse er tolkningen at enhetslederne ender opp med å beskrive, fordi det er utfordrende å utvikle tiltak for å jobbe mot mål, som samtidig skal fylle en funksjon der de forenkler prosessen med å måle mål, fordi det er knyttet kjennetegn på måloppnåelse til tiltakene (målbare tiltak). Det antydes dermed at insentivordninger kan ha en begrenset effekt hvis det er utfordrende å utvikle målbare tiltak. Det er i samme dilemma også fremvist profesjonell responderingsplikt. Det er en pliktfølelse overfor faget (faget er slik at ting må beskrives), som er uforenlig med forventningene knyttet til ledelsesresponderingsplikt, som er at det er forventet rapportering i form av at prestasjoner blir kvantifisert. Dette kan bety at insentivordninger kan ha en begrenset effekt hvis den profesjonelle pliktfølelsen er for stor. Begge disse observasjonene understøtter dernest også Bragelien (2003) sin tanke, som er at insentivordninger burde implementeres med varsomhet, dersom effektene er usikre.

### **5.3 Budsjettkritikk**

I teorikapittelet ble det angitt at budsjetter i nyere tid har vært utsatt for kritikk, og at noe kritikken har sin bakgrunn i at organisasjoner har utviklet seg, uten at budsjetter har fulgt etter (Frow et al., 2010).

I samsvar med utviklingen kommer det frem i innledningen til denne oppgaven at det er sett på et styringsprinsipp innført i Trondheim i 1999, hvor ideologien er hentet fra privat sektor (Østre, 2007, s. 12). Prinsippet skal ha bidratt til at enhetslederne står overfor økt omfang med komplekse krav, og større frihet. I tillegg skal det ha blitt mer ansvar tillagt enhetslederne

(Wuttudal & Wollebæk, 2007). Denne utviklingen ble også bekreftet av respondentene. Dette betyr at organisasjonsformen og strukturen i kommunale barnehager i Trondheim har endret seg, på samme måten som fremlagt i teorikapittelet, der utviklingen ble anvist som bakgrunnen for en del budsjettkritikk (Frow et al., 2010). På en annen side er det i denne studien ikke et bra nok grunnlag til å kunne si om budsjettet har fulgt etter eller ikke, og det kan derfor ikke påstås at det er en uoverensstemmelse mellom organisasjonsformer og strukturer, og budsjettet. Dog siden organisasjonsformen har endret seg i perioden etter at mål- og resultatstyring ble innført, kan det tenkes at det har blitt en uoverensstemmelse. Derfor vil det videre i denne delen av analysen bli drøftet kritikk, som har sin bakgrunn i uoverensstemmelsen, opp mot innhentet empiri. Da det i denne studiens kontekst antydes å være en lik utvikling som beskrevet i fjerde avsnitt i (teori)seksjon 2.3.

På bakgrunn av at kritikken fremvist i teorikapittelet i hovedsak har sitt fundament fra privat sektor, vil det nå vises at noe av denne kritikken også gjør seg gjeldende i offentlig sektor.

En teoribasert kritikk av budsjett som blir understøttet av denne studien, er at budsjettet kan skape begrensninger knyttet til fleksibilitet (Frow et al., 2010). Denne studien viser derimot ikke at det begrenser innovativitet til stor grad, noe som er forskjellig fra budsjettkritikk skrevet om av Frow, Marginson og Ogden (2010). Empirien viser til (i seksjon 4.3.6) at bevilget budsjett er rigid, og at det kan være begrensende i forhold til gode investeringsmuligheter og prosjekter. Det blir fremvist at enhetslederne har et dilemma der de står imellom å foreta en god investering, eller å la være, og at de kan stå overfor situasjoner hvor det må velges mellom likeverdige investeringer. Med andre ord indikeres det at budsjettet begrenser noe av fleksibiliteten som skal ha kommet i forbindelse med innføringen av mål- og resultatstyring i Trondheim kommune (Wuttudal & Wollebæk, 2007). På lik linje med teorien (Frow et al., 2010), kan det av samme grunn også tenkes til at innovativitet kan bli begrenset, men ikke nødvendigvis. Res. 14 var eksempelvis nære (også i seksjon 4.3.6) i å avslutte et FOU prosjekt som følge av et marginalt og rigid budsjett, og empirien viser også at det kan være vanskelig å få til aktiviteter utenom ordinær drift. Det å være begrenset av budsjettet fra å kunne foreta gode aktiviteter vil naturligvis kunne sette en demper på innovativitet. Likevel kommer det noe overraskende frem at de ikke har gitt opp å være nytenkende. Det kommer frem at de prøver å sette i gang prosjekter, selv med de marginale budsjetttrammene som det blir uttrykt at de har. Dette betyr at et smalt budsjett ikke nødvendigvis er begrensende for innovativitet, men heller at det kan sette en stopper for enkelte innovative prosjekter, hvis man har tenkt på flere.

I teoridelen finner vi at dersom budsjettkutt forekommer regelmessig over flere år, så er en sannsynlig effekt mindre planlegging (Jick & Victor, 1982).

I den forbindelse bidrar empiridelen (seksjon 4.3.2) med støtte. Bakgrunnen er at de fleste enhetslederne gir uttrykk for at budsjettjusteringer, vanligvis i form av at bevilget budsjett reduseres, er normen fremfor unntaket. Dette har resultert i et dilemma der det står imellom å justere planen sin i forbindelse med at en budsjettendring inntreffer, altså mindre planlegging. Eller om man i forkant skal utforme ulike planer for ulike utfall, altså mer planlegging. Det blir også indikert at det er flest som går for alternativ én i dilemmaet. Enkelte uttrykker også at de kalkulerer med å gå i overskudd, på grunn av at de forventer en reduksjon i bevilget budsjett i løpet av budsjettperioden, for å slippe å planlegge mange forskjellige prognoser. Resonnementet er til nå er i stor grad sammenfallede med teorien (Jick & Victor, 1982), siden det overstående indikerer mindre planlegging.

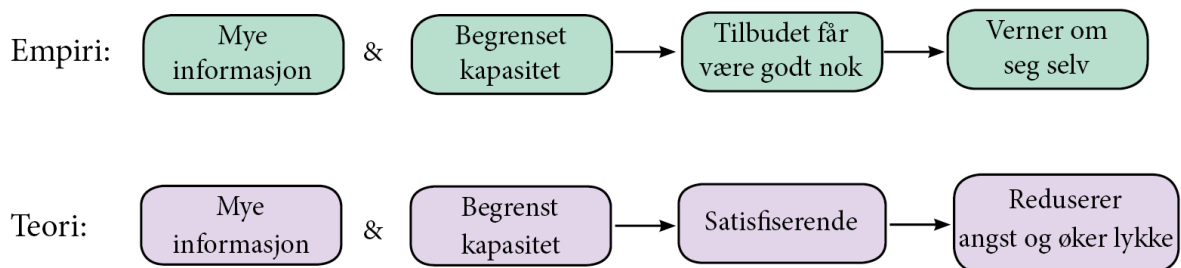
En forlengelse av resonnementet, kommer som en følge av at alle bortsett fra to av respondentene har vært i enhetslederposisjonen i Trondheim kommune over en lengre periode. Av tabell 1 kan man se at Res. 11 og 13 bare har vært enhetsledere i henholdsvis ett og to år. Res. 11 er også den eneste sier at grundig planlegging og planer for ulike utfall, er et tiltak som blir brukt for å håndtere endringer i budsjetttrammene, mens de andre foretrekker å justere planen sin i forbindelse med at en budsjettendring inntreffer. Trolig har de andre også vært gjennom flere år med ulike budsjettendringer, mens for Res. 11 er det sannsynlig at det er den første opplevelsen. Res. 11 uttrykker også at man kan planlegge å bruke hele budsjettet, hvis man fra starten av har ulike planer og at man dermed kan få bedre måloppnåelse. Dette står i kontrast med de som fra starten av planlegger å legge seg på plussiden. Ut i fra det overnevnte antydes det derfor at lang erfaring med budsjettendringer fører til mindre planlegging. Dette bidrar til å forsterke teorien til Jick og Victor (1982).

En tolket utvidelse av teorien er at fattet avgjørelse i dilemmaet (om man skal justere planen sin i forbindelse med at endringen inntreffer, eller om man i forkant skal ha ulike planer for ulike utfall) kan tenkes være en funksjon av hvor lenge man har vært i posisjon som enhetsleder. Tolket sammenheng blir at hvis en leder befinner seg i en situasjon med regelmessige budsjettjusteringer som man ikke har kontroll over, så vil planleggingsgraden minke som en funksjon av antall budsjettjusteringer man har møtt tidligere.

## 5.4 Rasjonalitetsbegrepet

I teorikapittel 2.4 blir begrepene satisfiserende og maksimerende presentert (Simon, 2013). Det faktum at mange av respondentene bruker uttrykket «godt nok», gir en indikasjon på at disse respondentene har en satisfiserende adferd.

I første omgang i denne delen av analysen henvises det til konsekvenser av at en betydelig mengde informasjon må prosesseres. Disse er forklart i teoridelen, og det henvises til Moyer (2007), og Bawden og Robinson (2009). Konsekvensene er i overensstemmelse med den delen av empirien (i seksjon 4.3.7) som antyder at mye informasjon, i form av ting det må tas hensyn til, og at man har begrenset kapasitet, kan gi et behov for å verne om seg selv, og dermed at det blir anlagt en satisfiserende holdning knyttet til kvaliteten på tilbudet. Dette er i all hovedsak likt med det teori forklarer (Bawden & Robinson 2009; Moyer 2007), men på en annen side sier denne teorien ingenting om å verne om seg selv, slik som empirien kan tolkes. At man verner om seg selv kommer til uttrykk i empirien på bakgrunn av at tilbudet blir rettferdiggjort over for seg selv. Bawden og Robinson (2009) nevner på den andre siden at satisfisering kan brukes som et middel til å redusere angst og øke lykke, og i prinsippet kan det tolkes som en effekt av at man verner om seg selv. Empirien støtter derfor opp under teori på dette området. Forskjellene og likehetene mellom teorien og empirien forklart over, vises av figuren under:



FIGUR 2. MASSE INFORMASJON FØRER TIL SATISFISERING

Det burde nevnes at teori i hovedsak ser på satisfiserende adferd i tilknytning til beslutningsprosesser, mens empirien viser en satisfiserende holdning knyttet til kvaliteten på tilbudet. Det er med andre ord påvist en ny kontekst med satisfiserende adferd. Sluttresultatet som empirien viser er derimot nærmere knyttet til Kaufman (1990) sitt sluttresultat, siden det også her vises satisfiserende adferd koblet til en effekt av aktiviteter som foretas.

I neste omgang henvises det til Simon (2013) som insinuerer at en kompleks organisasjon med mange verdier kan gjøre det vanskelig å ta rasjonelle beslutninger, og at det kan være utfordrende hvis man blir holdt ansvarlig.

Empirien gir også delvis støtte til denne teorien. Det kommer frem at det er mange verdier det må gjøres avveininger imellom, og at det er vanskelig når man blir holdt ansvarlig. At man blir holdt ansvarlig har blant annet sin forankring i mål- og resultatstyring og andre moderniseringseffekter. Om det fører til ikke rasjonelle beslutninger kan diskuteres, men det blir indikert at det vil gi en adferd som er tilfredsstillende.

I teorikapittelet blir det presentert en teori, som kommer som et resultat av Black, Briggs og Keogh (2001) sin forskning. Denne teorien er en kjede som går fra tre problemer forbundet med å måle tjenestekvalitet, og som ender i en indirekte løsning på problemene, hvor problemene blir håndtert på en tilfredsstillende måte, istedenfor en optimal måte.

I (empiri)seksjon 4.3.7 blir det foreslått at effekter av eget arbeid kan være vanskelig å finne, og at dette gjør det vanskelig å vurdere om man leverer «god nok» måloppnåelse. Som en følge av dette blir det uttrykt et dilemma ut ifra om man leverer «god nok» immateriell tjenestekvalitet eller ikke. En løsning på måletekniske dilemmaet blir ikke presentert i empirien, men istedenfor kommer det frem en tilfredsstillende adferd. Det ble sagt at tjenestekvaliteten får være «god nok». En tolkning vil dermed, på lik linje med Black, Briggs, Keogh (2001), være at hvis det blir for tungvint og finne en løsning på dilemmaet knyttet til å finne nivået på tjenestekvalitet, så finner man andre kjennetegn som indikerer et tilfredsstillende nivå.

En sammenheng presentert i teorikapittelet er at mislykkethet i å oppnå sine ambisjoner kan gi større sannsynlighet for endringer i organisasjonen (Greve, 1998), og reduserte ambisjoner (Schwartz, 2008). Begge disse sammenhengene har å gjøre med endringer på grunn av tidligere erfaringer (Greve, 1998; Schwartz, 2008).

Slike sammenhenger er også presentert i denne studiens (empiri)seksjon 4.3.7. Det vises til et redusert ambisjonsnivå, i form av en holdningsendring, som kommer av en antydning av mislykkethet tidligere i forhold til å være maksimerende. Denne følelsen antydning å komme av krav til eksempelvis mål- og resultatstyring, som ikke alltid virker helt forenlig med budsjettammene, og det har gjort det vanskelig å være maksimerende opp mot ens egne opprinnelige ambisjoner. Til forskjell fra fremlagt teori (Greve, 1998; Schwartz, 2008), viser



empirien at alt ender i en generell holdningsendring. Dette kan eventuelt betraktes som et resultat av desentralisert myndighet og forventninger i forbindelse med mål- og resultatstyring. På toppen har problematikken er forankring i et dilemma der det står imellom å gjøre noe perfekt (maksimerende), dette var ambisjonen en gang i tiden. Eller å gjøre det tilfredsstillende (satisfiserende), det antydes at det er her enkelte har endt opp.

## 6. Konklusjon

Formålet med studien var å studere dilemmasituasjoner forbundet med mål- og resultatstyring i kommunal sektor, og ved å gjøre det, blant annet øke kunnskapen om kommuners bruk av styringsprinsippet. Forskningskonteksten som ble valgt var kommunale barnehager i Trondheim, og følgende problemstilling ble formulert:

### *Hvilke dilemmaer knyttet til mål- og resultatstyring står enhetsledere i kommunale barnehager i Trondheim kommune overfor?*

De første funnene som presenteres er rene empiriske funn, og det første er at enhetsavtalens historiske og nåværende tidshorisont skaper ulike dilemmaer. To dilemmaer er forankret i at enhetsavtalen hadde en ettårig tidshorisont tidligere. Et av disse er et utfordrende dilemma hvor det står imellom å jobbe videre med forgående års mål eller ikke og eventuelt hvordan det skal gjøres, når det kommer nye mål i neste periode.

Det andre funnet er at planlegging kan bli krevende på grunn av ustabile rammer. Det har resultert i et utfordrende dilemma, der det i en situasjon med ustabile rammer fremkommer to ulike måter å utføre planlegging på. Den ene er å justere planen sin når endringer i rammene inntreffer, og den andre er å i forkant utforme ulike planer for ulike budsjettutfall. Dilemmaet har en kobling til mål- og resultatstyring, fordi det nevnes at planleggingen blant annet er knyttet til enhetsavtalen. I tillegg forsterkes dilemmaets kompleksitet, da det antydes at bra måloppnåelse på grunn av god ressursutnyttelse trekker i retning av alternativ én, mens at en slik prosess er tidkrevende, noe som trekker i retning av alternativ to.

Det tredje funnet er at krav til mål kan bli hodebry, fordi målene i enhetsavtalen er lite målbare, og at disse målene derfor kan være bakgrunnen for enkelte dilemmaer. Et dilemma er et vanskelig motsetningsforhold mellom kompleksitet forbundet med måling og et ansvarskrav. Motsetningsforholdet er at mye av arbeidet i barnehager vil få et utslag på lang sikt, mens rapportering, måling og evaluering av resultater kreves på kort sikt. Et annet er et motsetningsforhold der enhetsledere er avhengige av ansattes bidrag i forhold til vurdering og rapportering, men at de ansatte kan ha ulike vurderinger og forståelser av målene.

Det fjerde funnet er at insentivordninger kan gi et insentiv til overoptimistisk rapportering på enhetsavtalens mål, og dilemmaet i den forbindelse er om man enten skal være overoptimistisk når man rapporterer på måloppnåelse, eller om man skal være hundre prosent ærlig. Viktige faktorer som taler for å være overoptimistisk er at det er liten sannsynlighet for å

bli kontrollert på innholdet, at rapportering av gode resultater kan medføre økt lønn og mer. Det som taler imot overoptimistisk rapportering er samvittigheten.

Det femte funnet er at mål satt ovenfra skaper usikkerhet angående betydningen på målenes innhold. Det er i den forbindelse funnet et dilemma som kommer som en følge av at utformerne og enhetslederne kan tolke målene forskjellig. Dilemmaet er spørsmål i forhold til om enhetslederne enten blir nødt til å forstå og rapportere på målene slik de er tilsiktet av overordnede, for at rapportering skal bli hensiktsmessig, eller om enhetslederne kan tolke og forstå målene selvstendig, slik de gir mening for dem.

Det sjette funnet er at marginale budsjettrammer er begrensende, utfordrende og forårsaker dilemmaer. Et dilemma er om man enten skal gjennomføre et prosjekt, foreta en investering og være dristig, eller man skal gjøre det trygge, og la være å foreta investeringen.

Budsjettrammen fungerer da som en faktor som begrenser noe av den fleksibiliteten som skal ha kommet i forbindelse med innføringen av mål- og resultatstyring.

Det syvende funnet er et dilemma forankret i et spørsmål om det som leveres er «godt nok» eller ikke «godt nok». På basis av dilemmaet blir det fremvist en usikkerhet, og for å få bukt med usikkerheten blir det satt en grense der man slår fast at det som leveres faktisk må være «godt nok». Det kommer også frem at usikkerheten kan føre til at man nedjusterer sine ambisjoner, og at disse ambisjonene i lengden kan bli en holdningsendring.

De neste funnene kommer som et resultat av analysen. Disse er studiens viktigste bidrag til litteraturen, og er summert opp i tabellen under:

1	Konflikterende responderingspliktformer ender i at enhetsledere verner om seg selv
2	Tiltak for å jobbe mot mål basert på faglighet, eller tiltak som forenkler måling - Dilemmaet kan ende i målforskyvning
3	Rapportere på prestasjoner i form av beskrivelser, eller i form av egenskaper som kvantifiseres? - Kvalitative mål blir i høy grad blir vektlagt, noe som er forskjellig fra teori - Incentivordninger kan ha begrensede effekter
4	Et spørsmål ut ifra om man levere «god nok» tjenestekvalitet og måloppnåelse eller ikke - Dilemmaet kan ende i satisfisering
5	Et utfordrende motsetningsforhold der tidshorizonten på bevilget budsjett er ett år, mens tidshorizonten på enhetsavtalen er fire år - Teori tilsier at en lang tidshorizont vanligvis er best

**TABELL 2. HOVEDFUNN**

Et dilemma er om man enten skal levere den tjenesten som man føler at man burde gi, eller om man skal levere den tjenesten det er mulig og realistisk å gi innenfor budsjetttrammene. I forbindelse med dilemmaet finnes det et motsetningsforhold der det som kreves av overordnede, i tilknytning til enhetsavtalen, og av foreldre, kan være uforenlig med det man får til, knyttet til egne forventninger. På bakgrunn av dette dilemmaet og ett annet, er det angitt at mål- og resultatstyring har bidratt til at det samtidig oppstår flere responderingspliktformer, og at når det skjer kan de komme i konflikt med hverandre. Det er også trukket en slutning som er at enhetslederne på grunn av dette verner om seg selv. Dette funnet tilsvarer undertegnede tolkning av Messner (2009).

I dilemma to står det enten imellom å utvikle tiltak for å jobbe mot mål ut ifra faglige vurderinger, eller å utvikle tiltak som forenkler prosessen med måling, og som gjør det enklere (i en rapport) å si om målene er nådd eller ikke. Ved å velge alternativ én i dilemmaet, kommer det frem at tiltak for å jobbe mot mål kan ha sitt fundament i det faglige, og at det faglige kan bli resultatet. Dette indikerer målforskyvning, og det understøtter Warner og Havens (1968) sin fremstilling, siden målene i enhetsavtalen er tolket til å være u håndgripelige.

Dilemma tre er et utfordrende dilemma hvor det enten står imellom å beskrive når det rapporteres på måloppnåelse, eller å rapportere i form av egenskaper som er kvantifisert. Det virker som om de fleste av respondentene velger å beskrive, dog blir det gitt uttrykk for at

enkelte prøver å måle, siden det blir sagt at det er vanskelig å lage tiltak for å jobbe mot mål som er målbare. Ut ifra dilemmaet er det også foreslått at de kvalitative målene i enhetsavtalen blir vektlagt i forholdsvis høy grad. Dette er forskjellig fra teori som foreslår at måletekniske problemer ofte fører til at kvalitative aspekter blir ignorert, til fordel for resultater som kan kvantifiseres (Bruijn, 2002; Bouckaert, 1993; Grizzle, 1982). Det er også foreslått en prinsippal-agent problematikk ut i fra dilemmaet, der resultatet er at insentivordninger kan ha begrensede effekter dersom det er vanskelig å utvikle tiltak som kan brukes til å måle prestasjoner.

Dilemma fire er et spørsmål ut ifra om man levere «god nok» tjenestekvalitet og måloppnåelse eller ikke. Dilemmaet kommer som en følge av utilstrekkelig informasjon på hvor man befinner seg i forhold til målene, noe som igjen kommer av at effekter av eget arbeid er vanskelig å finne. I tilknytning til dette dilemmaet er det foreslått at det brukes satisfiserende indikatorer på tjenestekvalitet, hvis det er for utfordrende å finne det virkelige nivået på tjenestekvalitet. Funnet understøttes av Black, Briggs og Keogh (2001).

Dilemma fem er i tilknytning til at en fireårig enhetsavtale kan virke for lang, og at det kan bli problematisk. Dilemmaet er et motsetningsforhold der tidshorizonten på bevilget budsjett er ett år, mens tidshorizonten på enhetsavtalen er fire år. Dette, i tillegg til at virkeligheten er dynamisk, skaper en usikkerhet i forhold til om målene i enhetsavtalen er realistiske. Dette er et interessant funn siden teori tilsier at en lang tidshorizont stort sett er bedre enn kort.

## **6.1 Styrker og svakheter ved studien**

Studiens styrker og svakheter kommer som en følge av metodene som ble benyttet for å generere empiri. Forskningsmetoden er presentert kapittel 3. I underkapittel 3.6 er det foretatt en vurdering av reliabiliteten, validiteten og generaliserbarheten.

En styrke er at arbeidet med det empiriske materialet var grundig. På den bakgrunn er det kommet frem til at flere av respondentene har de samme meningene i flere tilfeller. Dette bidrar til å styrke utsagnskraften til studiens funn.

En annen er at det i tilknytning til enkelte av dilemmaene er funnet adferdsmessige reaksjoner som er forankret i teori. Dette må bety at disse dilemmaene kan føles tyngende for enhetslederne, noe som bidrar til å forsterke den presenterte kompleksiteten dilemmaene blir

tildelt i (empiri)underkapittel 4.3. På en annen side er en svakhet at teori kanskje enda i større grad skulle ha bidratt til å gi en forståelse av dilemmaene.

En annen svakhet er at studiens funn bare er basert på én persons logiske tankegang. Forankringen i virkeligheten og deres utsagnskraft vil derfor ha ulik sannhetskarakter, og burde derfor bli tatt med forbehold og ved interesse forskes ytterligere på.

## **6.2 Anbefalinger til videre forskning**

En interessant mulighet til videre forskning er å finne hvilke effekter konflikterende responderingspliktsformer har i norsk offentlig sektor. I den forbindelse kunne det også blitt prøvd å finne dysfunksjonelle virkninger fenomenet har på styringsprinsippet som blir brukt.

En annen interessant mulighet er å finne ut utbredelsen av hvor mange kommunale ledere som beskriver sin måloppnåelse i Norge, og å se dette opp mot utbredelsen av i forhold til det som er forventet blant overordnede. I tillegg kunne det vært interessant å finne ut hva som er begrunnelsen til at kommunale ledere velger å beskrive istedenfor å rapportere i form av tall, hvis det er forventet at man skal rapportere i form av tall.

Det kunne også vært interessant å finne ut av hvilken tidshorisont på kontrakter, lignende enhetsavtalen, som foretrekkes av enhetsledere og andre mellomledere i offentlig sektor. I den forbindelse kunne det vært forsøkt å finne ut om ulike tjenesteområder i offentlige sektorer foretrekker ulike tidshorisonter.

## Referanseliste

Agenda Kaupang. (2013). "Drevet av en god idé" *Veileder til kompetanseprosjekter i staten*. Fornyings-, administrasjons- & kirkedepartementet: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Akademikerne, LO stat, YS stat. Tilgjengelig fra: [http://issuu.com/2tommer/docs/drevet\\_av\\_den\\_gode\\_id\\_\\_lavoppl\\_\\_st](http://issuu.com/2tommer/docs/drevet_av_den_gode_id__lavoppl__st)

Andreassen, M. (2006). Statlig økonomistyring - fra transaksjonsstyring til strategisk styring. *Den norske revisor forening*, 76 (3): 14-16.

Asare, S., Trompeter, G. & Wright, A. (2000). The Effect of Accountability and Time Budgets on Auditors' Testing Strategies. *Contemporary Accounting Research*, 4 (17): 539-560.

Bawden, D. & Robinson, L. (2009). The dark side of information: overload, anxiety and other paradoxes and pathologies. *Journal of Information Science*, 35 (2): 180-191.

Berg, B. L. (2000). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 4 utg. Needham: Allyn & Bacon.

Bianchi, C. & Williams, D. (2015). Applying System Dynamics Modeling To Foster a Cause-and-Effect Perspective in Dealing with Behavioral Distortions Associated with a City's Performance Measurement Programs. *Public Performance & Management Review*, 38 (3): 395-425.

Black, S., Briggs, S. & Keogh, W. (2001). Service quality performance measurement in public/private sectors. *Managerial Auditing Journal*, 16 (7): 400-405.

Bouckaert, G. (1993). Measurement and Meaningful Management. *Public Productivity & Management Review*, 17 (1): 31-43.

Bragelien, I. (2003). Bruk av lønn som styringsinstrument: Hvorfor så mange mislykkes. *Magma*, Nr. 2: 47-57.

- Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15 (7): 578-594.
- Busch, T. & Ramstad, L. S. (2004). *Modernisering av offentlig sektor: Endringsprosesser, legitimitet og løse koblinger*, Rapport nr. TØH-serien 2004:09. Trondheim: Høgskolen i Sør-Trøndelag.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bøgh, P. C., Lassen, V., Solumsmoen, D. & Sundby, I. J. (2006). *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra 1990*, Rapport nr. 2006:10. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartement.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3 (1): 73-94.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Stigen, I. M. (2006). Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform. *International Public Management Journal*, 9 (2): 113-139.
- Cutler, T. & Waine, B. (2003). Advancing Public Accountability? The Social Services 'Star' Ratings. *Public Money & Management*, 23 (2): 125-128.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1992). *A behavioral Theory of the firm*. 2. utg. Boston: Wiley-Blackwell.
- DIFI. (2010). *Statlig styring av kommunen: Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*, Rapport nr. 2010:04. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Drucker, P. F. (1999). *The Practice of Management*. 5. utg. Woburn: Butterworth-Heinemann.



- Ebrahim, A. (2003). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 17 (2): 191-212.
- Fallan, L. & Pettersen, I. J. (2010). Mål og mening? Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi & finans*, 26 (1): 99-111.
- Finansdepartementet. (2003). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. NOU 2003:06. Oslo: Finansdepartementet.
- Frow, N., Marginson, D. & Ogden, S. (2010). "Continuous" budgeting: Reconciling budget flexibility with budgetary control. *Accounting, Organizations and Society*, 35 (4): 444-461.
- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. 1. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Greve, H. R. (1998). Performance, Aspirations, and Risky Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, 43 (1): 58-86.
- Gripsrud, G., Olsson, U. H. & Silkoset, R. (2010). *Metode og dataanalyse*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Grizzle, G. (1982). Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve before Implementing a Performance Measurement System. *State & Local Government Review*, 14 (3): 132-136.
- Gårseth-Nesbakk, L. & Kjærland, F. (2015). Terra-skandalen og norske kommuners innovative grep for å oppnå en dynamisk finansforvaltning. I Andersen, O. J., Gårseth-Nesbakk, L. & Bondas, T. (red.). *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting: Vågal reise med behov for allierte*. 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke. s. 147-172.
- Hansen, S. C., Otley, D. T. & Van der Stede, W. A. (2003). Practice Developments in Budgeting: An Overview and Research Perspective. *Journal of Management Accounting Research*, 15 (1): 95-116.

Harvard Business Review. (2004). *Manager's Toolkit: The 13 Skills Managers Need to Succeed (Harvard Business Essentials) Kindle Edition*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press. Tilgjengelig fra: [http://www.amazon.com/Managers-Toolkit-Succeed-Business-Essentials-ebook/dp/B00BE65554/ref=mt\\_kindle?\\_encoding=UTF8&me=](http://www.amazon.com/Managers-Toolkit-Succeed-Business-Essentials-ebook/dp/B00BE65554/ref=mt_kindle?_encoding=UTF8&me=)

Jick, T. D. & Victor V, M. (1982). The Management of Hard Times: Budget Cutbacks in Public Sector Organizations. *Organization Studies*, 3 (2): 141-169.

Johnsen, Å. & Larsen, A. C. (2015). Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 17 (1): 31-61.

Juul, B., Wollebrek, H. P. & Wuttudal, K. (2008). *Mål- og resultatstyring i Trondheim kommune*, Rapport nr. 2008:09. Trondheim: Trondheim kommunerevisjon.

Kaufman, B. (1990). A new theory of satisficing. *Journal of Behavioral Economics*, 19 (1): 35-51.

Kestenbaum, M. & Straight, R. (1995). Procurement Performance: Measuring Quality, Effectiveness, and Efficiency. *Public Productivity & Management Review*, 19 (2): 200-215.

Kiel, G. C. & Nicholson, G. J. (2005). Evaluating Boards and Directors. *Corporate Governance: An International Review*, 13 (5): 613-631.

Læg Reid, P., Roness, P. & Rubecksen, K. (2006). Performance Management In Practice: the Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22 (3): 251-270.

Malkenes, S. (07. april 2015a). *Osloskolen hindrar læring*. [Internett]. Verdens Gang. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/meninger/skole-og-utdanning/osloskolen-hindrar-laering/a/23429786/> (lest 05. juni).

Malkenes, S. (12. mai 2015b). *Alt på et kort*. [Internett]. Dagens Næringsliv. Tilgjengelig fra: <http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/05/12/2152/Skole/alt-p-ett-kort> (lest 06. juni).

Messner, M. (2009). The limits of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (8): 918-938.

Moyer, D. (2007). Satisficing. *Harvard Business Review*, 85 (4): 144-144.

Nyeng, F. (2010). *Vitenskapsteori for økonomer*. 5. utg. Oslo: Abstrakt forlag.

Odiorne, G. (1974). Management by objectives and the phenomenon of goals displacement. *Human Resource Management*, 13 (1): 2-7.

Redaksjonen. (23. februar 2015). *Målstyring ikke best*. [Internett]. Dagens Perspektiv. Tilgjengelig fra: <http://www.dagensperspektiv.no/2015/malstyring-ikke-best> (lest 06. juni).

Sappington, D. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (2): 45-66.

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. 5. utg. Harlow: Pearson.

Schwartz, H. (2008). The role of aspirations and aspirations adaptation in explaining satisficing and bounded rationality. *The Journal of Socio-Economics*, 37 (3): 949-957.

Simon, H. A. (2013). *Administrative Behavior, 4th Edition: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organisations, Kindle Edition*. New York: The Free Press. Tilgjengelig fra: <http://www.amazon.com/Administrative-Behavior-Edition-Decision-making-Organisations-ebook/dp/B00AYIN76M>

Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3): 219-237.

Skytte, V. (29. desember 2013). *Her er lederjobbet anno 2014*. [Internett]. Berlingske Business. Tilgjengelig fra: <http://www.business.dk/ledelse/her-er-lederjobbet-anno-2014> (lest 06. juni).

SSØ. (2010). *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*, Rapport nr. 2010:12, 2. opplag. Oslo: Finansdepartementet.

Statistisk Sentralbyrå. (2014a). *Barnehager, 2014, endelige tall*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige/2015-05-04>

Statistisk Sentralbyrå. (2014b). *Barnehager, 2014, endelige tall*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Barnehager03&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=utdanning&KortNavnWeb=barnehager&StatVariant=&checked=true>

Svarstad, J. (06. mars 2015). *Lærere kan få lønnstillegg hvis elevene gjør det bra*. [Internett]. Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.osloby.no/nyheter/Larere-kan-fa-lonnstillegg-hvis-elevne-gjor-det-bra-7924667.html> (lest 06. juni).

Thorseth, O. (26. mai 2015). *Større tillit og høyere krav til ledere i staten*. [Internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://blogg.regjeringen.no/bedrestyringogleidelse/2015/05/26/storre-tillit-og-hoyere-krav-til-ledere-i-staten-2/> (lest 08. august).

Tjora, A. (2012). *Kvalitativ forskningsmetode i praksis*. 2. utg. Oslo: Gyldendal.

Utdanningsforbundet. (2013). *Målstyring eller styring etter mål – utfordringer og muligheter*. Temanotat: 2013:04. Oslo: Utdanningsforbundet.

Veggeland, N. (2014). A New Perspective on Management by Objectives and Results Business-Oriented Accounting in the Public Sector. *International Journal of Management Sciences*, 2 (1): 1-6.

Warner, K. & Havens, E. (1968). Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals. *Administrative Science Quarterly*, 12 (4): 539-555.

Wuttudal, K. & Wollebæk, H. P. (2007). *Enhetsledernes kompetanse på de generelle ansvarsområdene*. Trondheim: Trondheim kommunerevisjon.

Østre, S. (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning*, Rapport nr. 2007:13. Elverum: Høyskolen i Hedmark.

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Intervjuguide

1) Ønsker du en liten introduksjon på hva som er temaet for og formålet med dagens intervju?

- Dilemmaer du møter i din arbeidshverdag.
- Flere ting oppstår samtidig som drar i ulike retninger.
- Ofte må du gjøre en prioritering.
  
- Finne ut om de økonomiske styringsverktøyene som brukes i din barnehage fører til at krav som stilles til deg fra forskjellige fronter peker i forskjellige retninger.
- Og om de ulike krav du blir tildelt eller som oppstår har en effekt som forårsaker at du stadig vekk står ovenfor dilemmaer.
  
- Krav = Ting du **faktisk** er forpliktet å foreta deg, ting din enhet faktisk er forpliktet å foreta seg, ting du føler en sterk forpliktelse ifht å foreta deg men som du nødvendigvis **ikke må** gjøre, ting du føler en sterk forpliktelse ifht at din enhet burde foreta seg men som din enhet **ikke** nødvendigvis **må** gjøre.
  
- Plikter eller forventninger er andre synonymer for krav
  
- Jeg ønsker å få bekreftet eller avkreftet dilemmaer jeg tror kan oppstå og finne nye dilemmaer.

- Har du noen spørsmål til meg? Er det noe som virker ukart?

#### Husk!

- Taushetsplikt og anonymitet.
- Informer om opptak, sørg for samtykke til opptak.
- Start opptak.

- 2) Har du erfaringer utover din stilling som enhetsleder med ting som økonomisk styring (budsjett, regnskap, balansert målstyring, målstyring etc.), statlig eller kommunal styring, lederskap og lignende?
- Andre roller?
  - Verv du har tatt på deg utenom jobb?
  - Tidligere stillinger?
  - Du kan godt dra inn erfaringer og kunnskap herfra også!
- 3) Har du vært enhetsleder i denne eller barnehager lenge?
- 4) Kan du forklare endringer som har skjedd etter innføringen av mål- og resultatstyring i stat og kommune?
- Utvikling over tid?
  - Har det blitt mer å forholde seg til for enhetsleder?
  - Hva er ditt inntrykk? Hvorfor/Hvorfor ikke fungerer ting?
- 5) Hva er de ulike økonomiske styringsverktøyene som brukes i din barnehageenhet?
- Har du gjort deg noen tanker rundt dem?
    - Mengde?
    - Kompleksitet?
    - Dilemmaer?
- 6) Hva slags ulike dilemmaer knyttet til mål- og resultatstyring møter du på i forbindelse med at du er på jobb?
- Kan du beskrive to litt konkrete eksempler på dilemmaer?
- 7) Hva gjør det vanskelig/utfordrende å nå målene du eller andre har satt for din enhet?
- Eks: Mål satt i enhetsleder-/lederavtalen.
  - Hvordan vet du hva som må til for å nå målet?
  - Hender det at du må nedprioritere et mål til fordel for et annet?

- 8) Hvilke utfordringer gjør seg gjeldene når du skal måle om målene er nådd?
- Hender det at du rapporterer resultater som du føler gir en dårlig beskrivelse av din enhets faktiske resultater?
  - Hvordan måle mål slik at du får et godt grunnlag for å arbeide med forbedringer?
  - Eks mål: Personalet har økt kunnskap om flerkulturell praksis.
  - Eks mål: Barn av psykisk syke og foreldre med rusproblemer sikres god oppfølging i barnehagen.
  - Bruker dere resultatindikatorer? Bruker dere noe dere tror svinger i takt med resultatene til å måle resultatene?
- 9) Kan du forklare hvordan målsetninger og forskjellige tallmessige og ikke tallmessige rapporteringskrav er styrende for den daglige virksomheten?
- På hvilken måte har målsetninger og økonomiske krav en innvirkning på beslutninger som fattes?
  - Er de kanskje for styrende?
  - Tanke: Daglige beslutninger basert på profesjonelle avgjørelser tillates ikke på grunn av for mye målstyring.
  - Rigiditet kan skape dilemmaer.
- 10) Kan du beskrive områder hvor begrensede bevilgninger til budsjettet skaper begrensninger for ting du ønsker å oppnå i din barnhage?
- Har du eksempler på situasjoner hvor begrensede bevilgninger (eller knappe resurser i form av penger) går ut over oppnåelsen av mål satt for service og tjenesteyting? (Er ofte mål som ikke kan måles med tall)
  - Budsjetter som tungrodde og lite fleksible.  
(Innovative løsninger i neste periode)
  - Er omprioritering når det gjelder forskjellige midler vanskelig?
  - Har dere periodevise budsjetter? Eller prognoser? Hvilke effekter har disse?



- 11)** Hvordan tenker du at arbeid med budsjett, økonomirapportering og lignende påvirker tiden du kunne brukt til annet arbeid?
- Hvordan gjør du avveining mellom kontorarbeid og annet arbeid?
  - Hvordan prioriterer du?
- 12)** Hva er prosessen i etterkant når dere finner budsjettavvik?
- Step by step.
  - Tiltak?
  - Hva er prosessen i etterkant når dere ikke oppnår mål?
- 13)** Føler du det er overensstemmelse mellom mål utviklet for tjenesteytingen og budsjettmålene?
- Utfyller de hverandre eller virker det som om de er to separate planer som ikke har noe med hverandre å gjøre?
    - Eksempler?
- 14)** Hvilke rolle har du i utformingen av målene dere styrer etter?
- Har du mulighet til å påvirke?
  - Oppfatning? Bra eller dårlig?
  - Dilemmaer forbundet med å lage mål?
  - I hvilken grad vektlegges disse målene av overordnede?
- 15)** Kan du gi eksempler på hvordan ulike personer/instanser stiller forskjellig krav til deg som enhetsleder som ikke lar seg forene?
- Kan du muligens komme på situasjoner du har stått ovenfor hvor du føler at krav ovenfra trekker i en annen retning enn det du selv synes virker riktig eller logisk?
  - Hva med møterefater, planer, kortsiktige og langsiktige budsjetter, målsetninger og lignende du er pålagt å levere til en eller flere personer eller grupper?
    - Peker disse kravene av og til i forskjellige retninger?

- Kan du beskrive ulike ikke skriftlige krav, eksempelvis forventninger fra ledere, rådmann eller andre personer eller grupper, du står ovenfor i forbindelse med din arbeidshverdag?

- Peker disse kravene av og til i forskjellige retninger?

- Tærer disse kravene på ulike resurser? Og kan de gi resursmessige utfordringer?

**16)** Hva er mest frustrerende i din jobb?

**17)** Hva er mest motiverende ved din jobb?

- Ideologier og verdier.

**18)** Er det noe du vil legge til?

**19)** Jeg tenkte også å fortelle deg den videre bruken av dataen. Kunne det vært av interesse?

#### **Informasjon til slutt:**

- Alle personopplysninger blir behandlet konfidensielt.

- Det slettes ved prosjektslutt.

- Koder navn, legger inn på egen minnepenn.

- Barnehage 1,2,3 osv. i oppgaven.

## **Vedlegg 2: Enhetsavtale for barnehage 2015-2018**

(Se neste side)

## OM AVTALEN

### 1.1 Avtalens formål og varighet

Enhetsavtalen omfatter felles resultatmål og tjenestespesifikke enhetsmål. Avtalen skal være et verktøy for enhetens planlegging og styring av virksomheten og for vurderingen av måloppnåelse og resultater. Avtalen inngås for en fireårsperiode, med en årlig justering.

### 1.2 Parter

Enhetsavtalen inngås mellom enheten og den ansvarlige kommunaldirektør. Enhetsleder har det daglige operative ansvar for at enheten drives innenfor lover, forskrifter og reglement som gjelder for kommunens virksomhet.

Rammene for enhetsavtalen og eventuelle endringer i disse skal drøftes med arbeidstakerorganisasjonene.

Enhetsavtalen er et offentlig dokument i henhold til offentlighetsloven. Avtalen er styrende for enheten, og skal være et arbeidsredskap for leder og ansatte gjennom året. Den skal gjøres kjent for brukerråd eller tilsvarende organ.

### 1.3 Rammer

I tillegg til kvalitetsstandarder som utarbeides av rådmannen på grunnlag av nasjonale mål, lover, forskrifter og politiske vedtak, er Trondheim kommunes felles verdier *Åpen, kompetent og modig* forpliktende for alle ansatte. Ledelsesplattformen....

Dersom det skjer vesentlige endringer under avtaleperioden i rammevilkårene som er gitt for enhetens virksomhet, skal partene vurdere behovet for å justere avtalen.

### 1.4 Mål

Enhetsavtalen består av to felles resultatmål for kommunen og fire periodemål.

Felles resultatmål for kommunen fastsettes av rådmannen. Periodemålene er et resultat av tjenesteområdets arbeid over tid.

### 1.5 Støtte til arbeidet med enhetsavtalen

.....

## Avtalens innhold

1. Felles resultatmål 2015-18
2. Enhetsmål 2015-18
3. Økonomistyring

### 1. Felles resultatmål 2015-18

Felles resultatmål 1: Sykefravær	Kjennetegn Hva skal vi oppnå?	Tiltak Hva skal vi gjøre?	Styringsdata Er vi på rett vei? Har vi klart det?
Målformulering			
Enhetsleders vurdering av måloppnåelse	Midtveisvurdering desember 2016:  Sluttvurdering desember 2018:		
Vurdering av felles resultatmål 1	Ut over avtalen	I tråd med avtalen	Mindre enn avtalen
Midtveisvurdering			
Sluttvurdering			

Felles resultatmål 2: Miljø	Kjennetegn Hva skal vi oppnå?	Tiltak Hva skal vi gjøre?	Styringsdata Er vi på rett vei? Har vi klart det?
Målformulering			
Enhetsleders vurdering av måloppnåelse	Midtveisvurdering desember 2016:  Sluttvurdering desember 2018:		
Vurdering av felles resultatmål 1	Ut over avtalen	I tråd med avtalen	Mindre enn avtalen
Midtveisvurdering			
Sluttvurdering			

## 2. Periodemål 2015-18

Med utgangspunkt i Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020, delmål 1.1, 1.2, 2.1, og 3.1, gjelder følgende mål for *kommunale barnehager* for 2015-2018:

1. Barn og unge utvikler tiffredsstillende grunnleggende ferdigheter
2. Barn og unge har gode læringsmiljøer
3. Flere barn og unge får hjelp og støtte i de ordinære tilbudene

4. Samarbeidet med foresatte styrkes, herunder samhandling for å sikre koordinert innsats i et familieperspektiv

Periode: år 1:	Kjennetegn Hva skal vi oppnå?	Tiltak Hva skal vi gjøre?	Styringsdata Er vi på rett vei? Har vi klart det?
Barn og unge utvikler tilfredsstillende grunnleggende ferdigheter	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Færre barn har behov for enkeltvedtak knyttet til språk</li> <li>b. Færre barn har behov for særskilt norskopplæring ved skolestart</li> <li>c. Barn har gode venner i barnehagen</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>a. GSI- statistikk</li> <li>b. Språkkartlegging av minoritetsspråklige skolestartere</li> <li>c. Barneagebasert vurdering av barnehagen som språkarena</li> <li>c. Vurdering av barnehagens relasjonsarbeid</li> <li>4- og 5-åringenes fornøydhhet med barnehagen</li> </ul>
Vurdering av måloppnåelse	Midtveisvurdering desember 2016:		
Sluttvurdering desember 2018:			

<b>Vurdering av periodemål 1:</b>	<b>Ut over avtalen</b>	<b>I tråd med avtalen</b>	<b>Mindre enn avtalen</b>
Midtveisvurdering:			
Sluttvurdering:			

<b>Periodemål 2:</b>	<b>Kjennetegn Hva -kal vi oppnå?</b>	<b>Tiltak Hva skal vi gjøre?</b>	<b>Styringsdata Er vi på rett vei? Har vi klart det?</b>
<i>Barn og unge har gode læringsmiljøer</i>	a. Barn har gode og stabile tilknytningsrelasjoner i barnehagen  b. Barn møter et fysisk læringsmiljø som stimulerer til medvirkning, utforsking, lek og læring		a. 4- og 5-åringenes fornøydhet med barnehagen  b. Utvikle og implementere kjennetegn for gode læringsmiljø  Videreutvikle prosjektet Barn og Rom  4- og 5-åringenes fornøydhet med barnehagen
<i>Enhetsleders vurdering av måloppnåelse</i>	Midtveisvurdering desember 2016:		



	Sluttvurdering desember 2018:		
<b>Vurdering av periodemål 2:</b>	<b>Ut over avtalen</b>	<b>I tråd med avtalen</b>	<b>Mindre enn avtalen</b>
Midtrevisvurdering:			
Sluttvurdering:			

<b>Periodemål 3:</b>	<b>Kjennetegn</b> Hva skal vi oppnå?	<b>Tiltak</b> Hva skal vi gjøre?	<b>Styringsdata</b> Er vi på rett vei? Har vi klart det?
<i>Flere barn og unge får hjelp og støtte i de ordinære tilbudene</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Flere barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, får hjelp i gruppe sammen med andre barn</li> <li>b. Færre barn får vedtak om utsatt skolestart</li> <li>c. Barn får tilrettelagt tilbud innenfor det ordinære tilbudet før barnet tilmeldes BFT for sakkyndig</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>a. GSI – statistikk</li> <li>b. GSI - statistikk</li> <li>c. Barnehagenes egne dokumentasjoner</li> </ul>

Ehetsleders vurdering av måloppnåelse	vurdering		
	Midtveisvurdering desember 2016:		
	Sluttvurdering desember 2018:		
<b>Vurdering av periodemål3:</b>	<b>Ut over avtalen</b>	<b>I tråd med avtalen</b>	<b>Mindre enn avtalen</b>
Midtveisvurderin :			
Sluttvurdering:			
<b>Periodemål 4:</b>	<b>Kjennetegn</b> Hva skal vi oppnå?	<b>Tiltak</b> Hva skal vi gjøre?	<b>Styringsdata</b> Er vi på rett vei? Har vi klart det?
Samarbeidet med foresatte styrkes, herunder samhandling for å sikre koordinert innsats i et familieperspektiv	a. Foreldre får tilbud om samtaler og/eller veiledning ved behov b. Foreldre får tilgang på relevant flerfaglig kompetanse ved behov		a. Resultater fra Brukerundersøkelser b. Barnehagenes egne dokumentasjoner
Vurdering av måloppnåelse	Midtveisvurdering desember 2016:		

[www.hist.no](http://www.hist.no)



Kunnskapen  
du trenger

Høgskolen har intet ansvar for synspunkter eller innhold i oppgaven.  
Framstillingen står utelukkende for studentens regning og ansvar.