

Masteroppgave ved
Handelshøyskolen BI

- Strategisk handlingsrom i norske statlige
virksomheter -

Veileder:

Tor Tangenes

Innleveringsfrist:

01.09.2013

Stuedsted:

BI Oslo

Eksamenskoder og navn:

GRA 19204 Masteroppgave

Program:

Master i regnskap og revisjon

Denne masteroppgaven er en del av MSc programmet på Handelshøyskolen BI. Skolen tar ikke ansvar for metodene som er benyttet, resultatene som er funnet og konklusjonen den trekker.

Sammendrag

Målet i denne utredningen har vært å kartlegge strategiske handlingsrom i norske statlige virksomheter, samt å se hvordan det identifiserte handlingsrommet passer med mål- og resultatstyring, som er det valgte styringsprinsippet i staten. Videre har målet vært å undersøke hvilke endringer som eventuelt er hensiktsmessige som følge av de avdekkede forholdene.

Statlige virksomheters strategiske handlingsrom begrenses av pålagt strategi fra myndighetene, påvirkning fra interessegrupper, tildelt samfunnsoppdrag samt av lover, regler og krav for det gjeldende arbeidsområdet. Utredningen søker å kartlegge omfanget av strategiske handlingsrom ved å innhente informasjon om strategiprosesser i virksomhetene ved hjelp av spørreundersøkelse. Spørreskjemaet bestod av påstander knyttet til syv ulike dimensjoner for strategiprosesser, hentet fra litteratur på feltet, der strategi pålagt av andre er en av disse.

Ledere i samtlige statlige virksomheter, inkludert regionskontor, ble invitert til å vurdere påstandene knyttet til strategiprosesser, og basert på vurderingene ble utbredelsen av de ulike strategiske retningene analysert. Det ble avdekket variasjon i utbredelsen av pålagt strategi, som kan tyde på at virksomhetene opplever ulik grad av strategisk handlingsrom gitt av overordnet myndighet. Videre ble det avdekket at kulturell-institusjonelle prosesser er den mest utbredte retningen innen strategisk utvikling i virksomhetene. Dette representerer en ytterligere innsnevring av det strategiske handlingsrommet, da strategiutvikling og -implementering må skje innenfor kulturelt og institusjonelt betingede rammer gitt av virksomhetens medlemmer. Til sist vil strategiske handlingsrom i statlige virksomheter begrenses som følge av den avdekkede utbredelsen av rasjonell strategisk planlegging som i liten grad tilrettelegger for læring.

Statlige virksomheter i Norge får mål, styringsparametere og budsjettbevilgninger fra sine overordnede departementer. Offentlige kilder har hevdet at det kan være en utfordring for sektoren at departementene styrer sine underliggende virksomheter kortsiktig, og at langsiktig, strategisk styring er overlatt til virksomhetene. Dersom departementene styrer sine virksomheter med et kortsiktig perspektiv kan dette presse virksomhetene til å ha et tilsvarende

kortsiktig fokus i sin styring, uavhengig av størrelsen på virksomhetenes strategiske handlingsrommet. Selv om virksomhetene har stort strategisk handlingsrom antas den årlige syklusen for målkrav og budsjettbevilgninger å hindre virksomhetene i å ha et lengre styringsperspektiv enn sine overordnede myndigheter. Den kortsiktige strategiske styringen kan resultere i ubalanse mellom effektiv verdiskapning i dag, og investeringer, rekruttering og kompetanseutvikling for effektiv verdiskapning i fremtiden.

Ved dagens styringsmodell i offentlig sektor er det dermed avdekket et behov for at departementene holder et langsiktig perspektiv i sin styring av virksomhetene, som gir forutsigbarhet og trygghet for fremtidig verdiskapning i sektoren. Videre trenger virksomhetene strategisk handlingsrom til egne prioriteringer og veivalg innenfor sitt samfunnsoppdrag, og innflytelse i utviklingen av mål og styringsparametere gjennom styringsdialogen med overordnet departement. På denne måten sikres balansen mellom kortsiktig og langsiktig styring mot effektiv verdiskapning i dag og i fremtiden.

Førord

Utredningen er skrevet som en del av min mastergrad i regnskap og revisjon ved Handelshøyskolen BI. Temaet ligger i noen grad utenfor revisjonsfaget, men er likevel relevant og interessant i et større styringsperspektiv. Min interesse for styringssystemer og strategi ble vekket i faget Økonomi og virksomhetsstyring høsten 2012. I samme periode var det stort mediefokus på styring i offentlig sektor som følge av 22. juli-kommisjonens rapport. Mitt ønske var å studere hvilke styringsverktøy som benyttes i offentlig sektor, og hvordan disse fungerer i praksis. Ved nærmere undersøkelser fikk jeg inntrykk av strategisk styring preges av kortsiktighet, og jeg fant også ut at dette var et område som er relativt lite forsket på i Norge. Fokuset for utredningen ble styring og strategiske handlingsrom i norske statlige virksomheter.

I og med at området er lite forsket på i Norge, og at mine fag hovedsakelig har vært relatert til regnskap og revisjon, har det vært essensielt for meg å ha en interessert, dyktig og engasjert veileder. En stor takk rettes derfor til Tor Tangenes for all hjelp og støtte gjennom hele prosessen. Jeg har lært så mye av å ha han som veileder og sparringspartner.

Videre vil jeg takke Ingrid Buhaug Brænden i DFØ for konstruktive møter og bistand med kontaktinformasjon til de statlige virksomhetene. Jeg benytter også anledningen til å takke alle virksomhetslederne som har besvart spørreundersøkelsen.

Jeg vil også takke min arbeidsgiver, PwC, for at jeg har fått dedikere all min tid på oppgaven det siste halve året, og for interessen, bistand og støtte til studiene. Takk til familie og venner for motiverende ord, og ikke minst stor takk til min tålmodige og støttende samboer som har vært der i opp- og nedturer hele veien.

Oslo, 05. august 2013

Karianne Øverland

Innhold

SAMMENDRAG	I
FORORD	III
INNHold.....	IV
TABELLOVERSIKT	VI
FIGURLISTE	VI
1 INTRODUKSJON	1
1.1 TEMAETS AKTUALITET	1
1.2 UTLEDNING AV PROBLEMSTILLINGEN	2
1.3 PROBLEMAVGRENSNING	3
1.4 DEFINISJONER OG PRESISERINGER	4
1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING	5
2 TEORETISK RAMMEVERK.....	7
2.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT I OFFENTLIG SEKTOR	7
2.2 VIRKSOMHETSSTYRING I DEN NORSKE STATEN.....	8
2.2.1 Offentlig sektors organisering	8
2.2.2 Etatsstyring i departementene	9
2.2.3 Mål- og resultatstyring i offentlig sektor	9
2.2.4 Praktiske implikasjoner ved mål- og resultatstyring i staten	11
2.3 KONTEKSTUELLE FORSKJELLER MELLOM PRIVAT OG OFFENTLIG SEKTOR.....	12
2.3.1 Arketyper av virksomheter i privat sektor	15
2.3.2 Arketyper av virksomheter i offentlig sektor	15
2.3.3 Verdiskapning i offentlig sektor	16
2.3.4 Oppsummering.....	17
2.4 STRATEGI, STRATEGISK HANDLINGSROM OG STRATEGISK UTVIKLING I OFFENTLIG SEKTOR	17
2.4.1 Strategi.....	18
2.4.2 Strategisk handlingsrom.....	20
2.4.3 Strategisk styring i offentlig sektor	21
2.5 STRATEGISK PROSESS	24
2.5.1 Strategi som ledelsens intensjon	24
2.5.2 Strategi som resultat av organisatoriske prosesser.....	27
2.5.3 Strategi som pålagte valg fattet av andre (pålagt strategi)	31
2.6 OPPSUMMERING OG MODELL FOR VERDISKAPNING I OFFENTLIG SEKTOR	34
3 METODE.....	37
3.1 FILOSOFI	37
3.2 TILNÆRMING.....	39
3.3 METODE	40

3.4	TEKNIKK/VERKTØY	41
3.4.1	<i>Studieobjekt</i>	42
3.4.2	<i>Utvalg</i>	42
3.4.3	<i>Svarrespons og bortfallsanalyse</i>	42
3.4.4	<i>Utforming av spørreskjemaet</i>	43
3.4.5	<i>Praktisk gjennomføring av spørreundersøkelsen</i>	46
3.5	TIDSPERSPEKTIV	47
3.6	DATABEHANDLING OG ANALYSE	48
3.6.1	<i>Univariat analyse</i>	49
3.6.2	<i>Multivariat analyse</i>	51
3.7	EVALUERING AV DATAMATERIALET	53
3.7.1	<i>Reliabilitet</i>	53
3.7.2	<i>Intern validitet</i>	54
3.7.3	<i>Generaliserbarhet</i>	55
3.8	GENERELLE ETISKE VURDERINGER	56
4	ANALYSE	58
4.1	EGENSKAPER OG KJENNETEGN VED RESPONDENTENE	58
4.1.1	<i>Ledererfaring</i>	59
4.1.2	<i>Departementstilhørighet</i>	60
4.1.3	<i>Forretningsmessig formål</i>	61
4.2	UTBREDELSE AV ULIKE DIMENSJONER AV STRATEGIPROSESSER	62
4.2.1	<i>Persepsjon om strategiprosesser i hele utvalget</i>	62
4.2.2	<i>Hypoteser om utbredelse av strategiprosesser</i>	64
4.2.3	<i>Hypotese om lik oppfatning om strategiprosesser ved hovedkontor og regionskontor</i>	74
4.3	LEDERERFARING OG STRATEGIPROSESSER	77
4.4	ORGANISATORISKE TRENDER OG MØNSTER	80
4.4.1	<i>Departementstilhørighet</i>	81
4.4.2	<i>Forretningsmessige formål</i>	81
4.5	OPPSUMMERING	82
5	DISKUSJON	84
5.1	TEORETISKE OG METODISKE IMPLIKASJONER	88
5.2	PRAKTISKE IMPLIKASJONER	90
6	KONKLUSJON	91
6.1	VIDERE STUDIER	92
7	REFERANSER	94
8	VEDLEGG	97
	VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER NORSKE OFFENTLIGE VIRKSOMHETER (IKKE OPPDATERT)	97
	VEDLEGG 2: SPØRREUNDERSØKELSEN	102

VEDLEGG 3: EPOST MED INFORMASJON OG LINK TIL RESPONDENTENE	105
VEDLEGG 4: OMKODING TIL ANALYSEFORMÅL	106
VEDLEGG 5: FREKVENSFORDELING AV EGENSKAPER OG KJENNETEGN VED RESPONDENTENE	108
VEDLEGG 6: ANALYSEDATA AV HVER ENKELT PÅSTAND	110

Tabelloversikt

TABELL 1-1 SENTRALE BEGREPER I STATLIG PRAKSIS OG STYRINGSLITTERATUREN.....	4
TABELL 3-1 SEKS GENERISKE STEG MOT VALG AV FORSKNINGSDESIGN	37
TABELL 4-1 STRATEGIPROSESSER I HELE UTVALGET	62
TABELL 4-2 RASJONELL STRATEGISK PLANLEGGING FOR HELE UTVALGET.....	64
TABELL 4-3 KOMMENDØRIDEEN FOR HELE UTVALGET	65
TABELL 4-4 KOMMENDØRIDEEN FOR HELE UTVALGET – FORKASTET PÅSTAND 1.	66
TABELL 4-5 POLITISKE FORHANDLINGER FOR HELE UTVALGET	66
TABELL 4-6 KULTURELL-INSTITUSJONELLE PROSESSER FOR HELE UTVALGET	68
TABELL 4-7 LOGISK INKREMENTALISME FOR HELE UTVALGET	68
TABELL 4-8 FREMVOKST STRATEGI FOR HELE UTVALGET	69
TABELL 4-9 PÅLAGT STRATEGI FOR HELE UTVALGET	70
TABELL 4-10 STRATEGI PÅLAGT AV MYNDIGHETENE	71
TABELL 4-11 STRATEGISKE BEGRENSENINGER I OMGIVELSENE.....	72
TABELL 4-12 PÅTVUNGET STRATEGI FRA EKSTERNE.....	73
TABELL 4-13 BARRIERER I OMGIVELSENE SOM BEGRENSER STRATEGIER	73
TABELL 4-14 EKSTERNE KREFTER BESTEMMER STRATEGISK RETNING	74
TABELL 4-15 STRATEGIPROSESSER VED HOVEDKONTOR.....	75
TABELL 4-16 STRATEGIPROSESSER VED REGIONSKONTOR.....	75
TABELL 4-17 KORRELASJON STRATEGIPROSESSER OG LEDERERFARING	78
TABELL 4-18 SAMMENHENG MELLOM PÅLAGT STRATEGI OG LEDERERFARING I OFFENTLIG SEKTOR	79
TABELL 4-19 SAMMENHENG MELLOM PÅLAGT STRATEGI OG LEDERERFARING MED MÅL- OG RESULTATSTYRING	79
TABELL 4-20 SAMMENHENG MELLOM PÅSTANDER VED PÅLAGT STRATEGI OG LEDERERFARING	79
TABELL 4-21 SAMMENHENDER MELLOM STRATEGIPROSESSER OG DEPARTEMENTSTILHØRIGHET	81
TABELL 4-22 SAMMENHENG MELLOM STRATEGIPROSESSER OG FORRETNINGSMESSIG FORMÅL	81

Figurliste

FIGUR 2-1 MODELL FOR VERDISKAPNING OG STRATEGISK HANDLINGSROM I STATLIGE VIRKSOMHETER	36
FIGUR 4-1 FORDELING - ANTALL ÅR SOM LEDER AV OFFENTLIG VIRKSOMHET.....	59
FIGUR 4-2 FORDELING – ANTALL ÅR MED ERFARING FRA MÅL- OG RESULTATSTYRING I STATEN	59
FIGUR 4-3 DEPARTEMENTSTILHØRIGHET BLANT RESPONDENTENE	60

FIGUR 4-4 RESPONSGRAD INNEN HVERT DEPARTEMENT.....	61
FIGUR 4-5 FORRETNINGSMESSIG FORMÅL VED VIRKSOMHETENE	61
FIGUR 4-6 STRATEGIPROSESSER VED HOVEDKONTOR OG REGIONSKONTOR – MODUS	76
FIGUR 4-7 STRATEGIPROSESSER VED HOVEDKONTOR OG REGIONSKONTOR - MEDIAN.....	77
FIGUR 5-1 MODELL FOR SAMMENHENG MELLOM STYRINGSPERSPEKTIV OG STRATEGISK HANDLINGSROM	86

1 Introduksjon

1.1 Temaets aktualitet

«Hvor mange offentlig ansatte trengs for å skifte en lyspære?» spurte Dagens Næringsliv i sin artikkel «Nede for telling» den 13. oktober 2013 (Butenschøn 2012). Artikkelen føyer seg inn i rekken av utallige artikler, leserinnlegg og kronikker som kritiserer New Public Management i offentlig sektor.

New Public Management (NPM) dreier seg i det store og hele om å ta markedsinspirerte styringsmodeller i bruk i offentlig forvaltning. Retningen har vokst frem i løpet av de siste 25 årene og har i denne tiden dominert reformer innen offentlig styring i de fleste OECD-land (Hood 1991). I Norge ble mål- og resultatstyring, nært assosiert med NPM, det gjeldende styringsprinsippet for staten fra slutten av 1980-tallet (Senter for statlig økonomistyring 2010).

Som nevnt, er NPM utsatt for massiv kritikk. En rekke avisartikler og leserinnlegg dreier seg om temaet, og kritikken hagler fra eksempelvis academia og helsevesen på den ene siden, og politikere og ledere i store forvaltningsvirksomheter på den andre siden. Enkelte hevder at blind målstyring har fortrenget fagstyring, basert på sunn skjønnsanvendelse (se blant annet Wyller et al. 2013), og det hevdes at innsatsstyrt finansiering assosiert med NPM, fører til perverterende insentiver i sektoren. Flere trekker også frem opplevelsen av fremmed, forvirrende begrepsbruk og sterk misnøye mot at deres offentlige arbeidsgivere blir forsøkt drevet som bedrifter (se for eksempel Horvei 2013). Det gjennomgående i kritikken er at NPM overser grunnleggende forskjeller mellom offentlig og privat sektor, og at overføringen av styringsmodeller fra det private ikke nødvendigvis er gjennomførbart (Gjønnes og Tangenes 2014a).

Det er forskjeller mellom privat og offentlig sektor. Spørsmålet er om forskjellene er så distinkte at styringstankegang og -praksis ikke lar seg overføre mellom sektorene. Kan det tenkes at det ikke er styringssystemene i seg selv, men bruken av disse som er utfordringen for offentlig sektor, og er de riktige rammene for styringssystemene til stede?

1.2 Utledning av problemstillingen

«Mål- og resultatstyring innebærer strategisk styring mot virksomhetens langsiktige mål. En grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring er at virksomheten har overordnede mål som konkretiseres, slik at måloppnåelsen kan måles og vurderes ved kvantitative og/eller kvalitative metoder. Hensikten er at resultatmålingen skal føre til læring, utvikling og forbedring av virksomheten» (Senter for statlig økonomistyring 2010, 6).

Slik presenterer Direktoratet for økonomistyring (DFØ), tidligere Senter for statlig økonomistyring, mål- og resultatstyring i staten. Reglene for styringssystemet er beskrevet i Reglement for økonomistyring i staten. Regelverket pålegger departementene, jf. § 7, å gi overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og rapporteringskrav til sine underliggende virksomheter i et årlig tildelingsbrev. Virksomhetene skal på sin side, jf. § 4, fastsette egne mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible midler og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, samt sikre måloppnåelse, effektiv ressursbruk og etterlevelse av lover og regler. Videre skal virksomhetene rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9 (Finansdepartementet 2010).

Marianne Andreassen, tidligere direktør i DFØ og nåværende administrerende direktør Statens lånekasse for utdanning, skrev i 2010 en artikkel i tidsskriftet *Stat & Styring* om utfordringene med mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Hun viste blant annet til manglende sammenheng mellom store politiske mål og visjoner fra statsråd og departementene på den ene siden, og planlagte aktiviteter og oppgaver i underliggende virksomheter på den andre siden. Videre hevdet hun at offentlig sektor lett mister det langsiktige perspektivet i styringen når mål og resultater i stor grad er bundet opp mot den årlige budsjettssyklusen (Andreassen 2010). Dette kommer også frem i St.meld. nr. 19 (2008-2009) der det vises til at virksomhetene ofte må ta hånd om den strategiske planleggingen av egen virksomhet, da styringsdialogen med departementene er bundet opp til budsjettåret og tildelingsbrev som gjelder for et år av gangen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009a, 83).

Når departementene setter virksomhetenes overordnede mål, konkrete årlige målsetninger og styringsparametere; er det da rom for virksomhetenes egne planer

og strategier? Og hvilke frihet har virksomhetene til selv å bestemme hvordan de overordnede målene gitt av departementene skal innfris? Vil det være rom for egne prioriteringer når eksempelvis Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har tildelt 63 styringsparametere for til sammen elleve tiltaksområder og Lånekassen har ti styringsparametere med tilhørende 18 prestasjonskrav for sine fire tildelte mål? Ligger forholdene til rette for at strategisk styring skal fungere i praksis?

Disse spørsmålene leder frem til forskningsspørsmålene:

«Hvilket strategisk handlingsrom har norske statlige virksomheter? Er det behov for endringer i dagens ordninger for at statens grunnleggende styringsprinsipper skal fungere?»

1.3 Problemavgrensning

Strategisk handlingsrom kan ses på som virksomhetenes grad av frihet til å utforme sin egen strategi ved å fatte beslutninger knyttet til langsiktige prioriteringer og veivalg. En annen vinkling er å se på handlingsrommet som virksomhetenes mulighet til å bestemme hvordan overordnede mål skal innfris ved bruk av ulike virkemidler. I denne studien er den første vinklingen benyttet.

En sentral del ved virksomhetenes strategisk handlingsrom dreier seg om hvordan strategi utvikles. Dette vil være hovedfokus i den empiriske undersøkelsen, og øvrige drøftelser vedrørende virksomhetens handlingsrom vil inngå i den teoretiske redegjørelsen.

Norske statlige virksomheter vil i studien begrenses til virksomheter som er direkte underlagt norske statlige departementer. Dette er virksomheter som får formål, mål og budsjettildelinger gjennom årlige tildelingsbrev fra sine overordnede departementer. Disse er identifisert ved bistand fra Direktoratet for økonomistyring, som har bidratt med en oversikt over alle statlige virksomheter, inkludert regionskontorer, sortert etter overordnet departement. Se vedlegg 1. Denne avgrensningen medfører at Riksrevisjonen, som er direkte underlagt Stortinget, og offentlig eiet forretningsvirksomhet holdes utenfor studien.

1.4 Definisjoner og presiseringer

Hittil i oppgaven er det benyttet begreper knyttet til mål- og resultatstyring slik det følger av statlig praksis og reglement. Økonomiregelverket og DFØs veiledere benytter andre begreper og betegnelser enn hovedvekten av både norsk og internasjonal styringslitteratur. Det er derfor innledningsvis behov for en presisering og kobling av begreper fra statlig praksis og faglitteratur. Under følger en tabell som sammenstiller begreper hentet fra statlig praksis, Svein H. Gjønnes og Tor Tangenes sin norske lærebok «Økonomi- og virksomhetsstyring» og Paul R. Nivens bok «Balanced Scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies». Selv om begrepsapparatet er ulikt gjør begrepenes definisjoner, gitt av kildene, en slik sammenstilling mulig. Definisjonene i tabellen er hentet fra Niven (2008) og anses tilstrekkelig sammenfallene med tilsvarende definisjoner i de øvrige kildene.

Senere vil, som nevnt ovenfor, begrepene strategi og strategisk handlingsrom drøftes nærmere i lys av diskusjonen av forskjeller på privat og offentlig sektor.

SSØ (2010)	Gjønnes og Tangenes (2012)	Niven (2008)	Definisjon (Niven 2008)
Virksomhetsidé/ overordnede mål	Formål/ samfunnsoppdrag	Mission	Kjerneformålet ved organisasjonen
Strategi	Strategi	Strategy	De brede prioriteringer tilsluttet av en organisasjon, ved anerkjennelse av sine omgivelser, med det formål å oppfylle sitt formål.
Mål	Kritiske suksessfaktorer	Objectives	En konsis beskrivelse av hva virksomheten må lykkes med for å effektivt kunne implementere strategi
Styringsparametere	Måleparametere	Performance Measures	Standarder benyttet til å måle, evaluere og kommunisere resultater mot forventning.
Prestasjonskrav	Mål	Targets	Et ønsket resultat på en måleparameter, som gir virksomheten tilbakemelding om sine prestasjoner.

Tabell 1-1 Sentrale begreper i statlig praksis og styringslitteraturen

Enkelte begreper benyttet i offentlig sektor, som også har blitt nevnt eller vil nevnes i denne oppgaven, vil antagelig kreve presisering for enkelte lesere.

Begrepet *etatsstyring* brukes om departementenes aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen

til underliggende virksomheter (Finansdepartementet 2011, 4). I denne sammenheng omtales ofte departementene som *overordnet myndighet*.

Tildelingsbrev er, som tidligere nevnt, departementets årlige brev til underliggende virksomheter. Dette skal inneholde blant annet overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsningsområder, styringsparametere, tildelte beløper, administrative fullmakter, krav til rapportering og omtale av evalueringer som skal igangsettes i virksomheten (Finansdepartementet 2010, avsnitt 1.4).

Begrepet *styringsdialog* brukes som en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og underliggende virksomhet (Finansdepartementet 2011, 5). Tildelingsbrevet er et sentralt dokument i styringsdialogen.

Departementenes strategiske styring blir av Finansdepartementet (2011, 5) definert som styring og tilrettelegging av formålstjenlige rammebetingelser for virksomheten i form av regelverk og modeller for finansiering, og å fastsette hovedmål og sentrale veivalg for virksomheten. Alternative vinklinger på strategisk styring vil følge under teoridrøftelser senere.

1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Det første kapitlet er innledningen, og er ment å gi et overblikk over oppgavens innhold og formål. Videre følger kapittel 2, som presenterer virksomhetsstyring i offentlig sektor, kontekstuelle forskjeller mellom privat og offentlig sektor, relevant forskningslitteratur knyttet til strategi og teorier for strategiske prosesser. I dette kapitlet utformes hypoteser som vil være gjenstand for vurdering og testing i analysekapitlet.

Kapittel 3 beskriver den valgte metoden for oppgaven, samt den teoretiske forankringen av analysene i det påfølgende kapitlet. Kapittel 4 er analysekapitlet som søker å undersøke og teste hypotesene fra teorikapitlet, samt å presentere relevante funn som kan bidra til å svare på oppgavens problemstilling. Kapittel 5 omfatter en diskusjon av funnene fra analysene i lys av teoretiske, metodiske og praktiske implikasjoner. I det sjette og siste kapitlet

trekkes det konklusjoner basert på funn og diskusjon av disse opp mot problemstillingen. Her vil det også presenteres forslag til videre studier av strategiske handlingsrom og strategiprosesser i offentlig sektor.

2 Teoretisk rammeverk

2.1 New Public Management i offentlig sektor

Som nevnt innledningsvis er fremveksten av New Public Management (NPM) en av de mest markante internasjonale trendene innen offentlige styring. Begrepet er av mange tilskrevet den engelske statsviteren og Oxford-professoren Christopher Hood (Gjønnes og Tangenes 2014a). Han bruker begrepet som en samlebetegnelse på et bredt spekter av administrative doktriner som dominerte de byråkratiske reformene i mange OECD-land fra slutten av 1970-tallet (Hood 1991). NPM har utspring i kritikk av lav produktivitet og effektivitet i offentlig sektor, herunder påstander om sektorens manglende evne til budsjettstyring (Gjønnes og Tangenes 2014a).

Hood (1991) har analysert utviklingen og viser til at NPM synes å være relatert til fire store administrative trender i offentlig sektor; forsøk på å bremse eller reversere forvaltningens vekst i form av forbruk og bemanning, skifte fra rene offentlige institusjoner mot privatisering og kvasi-privatisering, økt automatisering spesielt i informasjonsteknologi i produksjon og distribusjon av offentlige tjenester og til sist, utvikling mot en mer internasjonal agenda for spørsmål knyttet til offentlig forvaltning, politisk design, beslutningstaking og tverrstatlig samarbeid.

Kjernen av NPM er synet på borgeren som kunde og forvaltningsapparatet som leverandør (Gjønnes og Tangenes 2014a). Hensikten er å oppnå en mer effektiv og produktiv offentlig forvaltning gjennom fokus på resultater, ledelse og styring. Gjennom NPM-reformene skal lederskapet i offentlig sektor styrkes. Målet er å skape en handlekraftig, profesjonell ledelse som aktivt, synlig og skjønnsmessig utfører styring i sine virksomheter. Det skal utvikles eksplisitte standarder for måling av offentlig sektors ytelser. Klare, uttrykte mål skal føre til økt ansvarlighet og effektivitet. Gjennom målsettinger skal fokuset flyttes fra prosessorientering til resultater og effekter, og ressursallokering skal kobles mot dette. Tanken er at dette skal gi mer effektiv ressursbruk og styrke disiplinen i sektoren (Hood 1991). Gjennom tilføring av økt konkurranse, ved privatisering, offentlig-privat-samarbeid (OPS) og outsourcing skal rivaliseringen som følger, være nøkkelen til lavere kostnader og økt kvalitet (Hood 1991).

Hood (1991) pekte på to hovedstrømmer for utviklingen av NPM: Den ene strømmen bestod av ny-institusjonell økonomi, kjennetegnet av teorier som transaksjonskostnadsteori, principal-agent-teori og public choice-teori. Dette teorigrunnlaget bar med seg idealer som konkurranseeksponering, brukervalg, transparens og til en viss grad lederinsentiver. Den andre strømmen bestod av næringslivsorientert management-tenkning. Dette er knyttet til ideen om profesjonell ledelse, der en god leder kan lede «alt», og der betoningen av «frihet til å lede», innebærer at ledere må ha spillerom til å utøve skjønn dersom gode resultater skal oppnås.

Enkelte fagmiljøer og utøvere i offentlig sektor har tvilt på gyldigheten av å benytte slike private ledelsestilnærminger i en offentlig kontekst med begrunnelse av at sektorene er så ulike (Hood 1991). Flere peker på særskilte politiske, etiske og organisatoriske dimensjoner i offentlig administrasjon og stiller spørsmål ved om konsepter utviklet for det private næringsliv også er forenelig med disse dimensjonene (Alford 2001).

2.2 Virksomhetsstyring i den norske staten

Mål- og resultatstyring er valgt som grunnleggende styringsprinsipp i den norske stat (Finansdepartementet 2010). I det følgende vil det redegjøres kort for organisering og den den praktiske tilnærmingen til mål- og resultatstyringen i staten.

2.2.1 Offentlig sektors organisering

Offentlig sektor i Norge kan deles inn etter forvaltningsnivå. De tre nivåene er stat, fylkeskommuner og kommuner. Foruten Stortinget og departementene består statlig offentlig sektor av en rekke statlige virksomheter. Disse kan deles i direktorater, tilsyn og ombud. Virksomhetene er underlagt et eller flere departementer med statsråder som øverste ansvarshaver (Gjønnes og Tangenes 2014a). Flere statlige virksomheter har regionskontorer med ansvar for oppfyllelse av samfunnsoppdraget i sine geografiske områder.

De statlige virksomhetene i offentlig sektor kan videre deles inn i tre grupper, relatert til deres forretningsmessige formål. De tre gruppene som benyttes er myndighetsutøvende-, tjenesteytende- og rådgivende virksomheter.

Myndighetsutøvelse skjer ved at virksomhetene ilegger forbud/påbud, innskrenker/gir rettigheter og inndrar/fordeler ressurser, samt utfører samfunnsoppgaver knyttet til politi og rettsvesen (Gjønnes og Tangenes 2014a). Tjenesteproduksjon dreier seg i stor grad om å tilby kollektive goder (Gjønnes og Tangenes 2014a). Dette er goder som kjennetegnes ved at de er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende. Enkelte av de tjenesteytende virksomhetene har delvis konkurranse fra privat sektor. Dette gjelder for eksempel enkelte deler av helsevesenet og undervisningssektoren. Rådgivende virksomheter har som hovedformål å drive rådgivning og saksbehandling for myndighetene (Gjønnes og Tangenes 2014a). Samtlige virksomheter benytter mål- og resultatstyring og styres av departementene etter samme modell.

2.2.2 Etatsstyring i departementene

Etatsstyring er betegnelsen på departementenes styring og oppfølging av underliggende statlige virksomheter (Finansdepartementet 2011). Styringen er regulert i Reglement for økonomistyring i staten, ofte kalt økonomiregelverket, og vektlegger styring tilpasset risiko, vesentlighet og virksomhetenes egenart. Gjennom etatsstyringen skal departementene påse at virksomhetene ivaretar sitt samfunnsoppdrag, oppfyller de målene som er satt, utnytter ressurser på en effektiv måte og følger de lover og regler som gjelder for de respektive områdene (Finansdepartementet 2011).

2.2.3 Mål- og resultatstyring i offentlig sektor

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor bygger blant annet på Peter F. Druckers målstyringsmodell «Målstyring og selvkontroll» fra 1950-tallet (Johnsen 2007). Modellen bygger på tre prosesser. Disse er målformuleringer, deltakelse av ansatte i beslutningstaking og tilbakemelding om resultater (Drucker 1954). I offentlig sektor i Norge er oppskriften tilpasset ved at departementene formulerer mål, styringsparametere og prestasjonskrav for virksomhetene. Virksomhetene får så komme med sine synspunkter og skal videre operasjonalisere og realisere målene. Resultater rapporteres jevnlig intern i virksomhetene og etter krav i tildelingsbrevene i halvtårs- og årsrapporter til departementene (Senter for statlig økonomistyring 2010)

Veilederen for etatsstyring i staten presiserer at departementene formulerer overordnede mål for sine underliggende virksomheter innenfor de rammer som Stortinget fastlegger (Finansdepartementet 2011). Disse målene formidles formelt gjennom tildelingsbrevene fra departementene til sine underliggende virksomheter. I praksis får virksomhetene sine mål også fra lovverk, stortingsmeldinger, proposisjoner til Stortinget, utredninger, virksomhetsplaner og strategier (Brænden 2011). Veilederen for mål- og resultatstyring i staten legger også opp til at virksomhetene bør formulere egne mål og resultatkrav for egen virksomhet.

Druckers prosess vedrørende de ansattes deltakelse i beslutningstaking kan både ses på som virksomhetsledelsenes innflytelse på mål satt av overordnet myndighet, og medarbeiderinvolvering i mål- og resultatstyring i egen virksomhet. Gjennom styringsdialogen formidler virksomhetens ledelse sine synspunkter på strategi, mål, styringsparametere og ambisjonsnivå (Senter for statlig økonomistyring 2010). Hvorvidt de selv oppfatter at de har reell innflytelse vil være gjenstand for undersøkelse i denne studien. I veilederen for mål- og resultatstyring er det videre presisert at virksomhetsledelsen skal sørge for at de ansatte får delta aktivt i styringsprosessene. Deltakelsen skal sikre at relevant informasjon kommer frem, og at de ansatte får bedre forståelse av og forpliktelse for det som skal oppnås. Dette medfører at ledere av regionskontorer bør ha samme oppfatning om virksomhetens strategiprosesser som topplederne ved hovedkontorene. Det gir den første hypotesen til den nevnte undersøkelsen i utredningen:

H1: Ledere av regionskontorer og toppledere i statlige virksomheter deler oppfatning om hvordan strategi utvikles.

Rapportering om resultater opp i mot mål, styringsparametere og prestasjonskrav skjer jevnlig internt i virksomhetene og i halvårs- og årsrapportering til overordnet myndighet. Informasjon om resultater i virksomhetene skal gi grunnlag for læring (Senter for statlig økonomistyring 2010). Ved jevnlig måling av resultater kan virksomhetene løpende iverksette tilpasnings- og forbedringstiltak. For overordnet myndighet er det sentralt å se resultat- og regnskapsrapportering i sammenheng for å vurdere om virksomhetene har nådd målene på en kostnadseffektiv måte

(Finansdepartementet 2011). Resultatrapporteringen benyttes som grunnlag for å kunne identifisere nye risikoområder, og for å finne styringsparametere som virker mest hensiktsmessig (Finansdepartementet 2011).

2.2.4 Praktiske implikasjoner ved mål- og resultatstyring i staten

Det er, som nevnt tidligere, enkelte utfordringer med den valgte styringsmodellen i offentlig sektor i Norge. Dette fremkommer både gjennom artikler i media, i faglitteraturen og i myndighetenes egne veiledninger for styringsmodellene.

Johnsen (2007) peker på noen sentrale problemstillinger knyttet til styringsmodellens design. Han viser blant annet til at Drucker ikke la opp til at politikerne skulle formulere målene for virksomhetene, slik som er tilfellet i Norge og Norden forøvrig. Målene skal settes av i virksomheten selv, og felles forståelse med teamarbeid og -resultater må ligge til grunn for målformuleringen (Drucker 1954). Han mener at dette vil gi virksomheten motivasjon til å strekke seg lenger i stedet for å bremse når målene er nådd. Det er ikke klart hvorfor den nordiske tilnærmingen til mål- og resultatstyring har lagt målformulering til departementene, men Johnsen (2007) mener at det kan komme av forskere og konsulents oversettelse av systemet til skandinaviske forhold på 1980-tallet. Det er legitimt at departementene setter krav og mål for hva de ønsker at virksomhetene skal oppnå, så spørsmålet blir heller da om mål- og resultatstyring er en egnet styringsmodell for den komplekse sektoren. Dagens ordning kan forklare hvorfor målstyring møter motstand og frustrasjon, og at mange leder opplever at de lever i et mål- og rapporteringsregime. Johnsen (2007) viser til at den skandinaviske tilnærmingen også medfører at medvirkningselementet til Drucker overses av mange.

Som en forlengelse av utfordringene knyttet til målformulering, følger myndighetens omfattende bruk av styringsparametere og prestasjonskrav. Tildelingsbrevene inneholder en rekke styringsparametere og prestasjonskrav som gir konkrete henvisninger til hvordan målene skal oppnås. I Økonomiregelverket legges det derimot opp til at virksomhetene skal ha stor frihet til selv å velge hvordan de overordnede målene gitt av overordnet myndighet skal realiseres (Finansdepartementet 2011). Det er i den anledning verdt å spørre seg om de overordnede målene i realiteten er detaljerte mål med klare føringer for oppnåelse,

og at de dermed fratrar virksomhetene sin autonomi og sitt strategiske handlingsrom.

Riksrevisor Jørgen Kosmo uttalte til Stat & Styring nr. 3 i 2009 at «Problemet er at når mål- og resultatstyring i det enkelte tilfelle skal operasjonaliseres, blir det ofte for detaljert og fokusert på måloppnåelse i seg selv heller enn de resultatene Stortinget ønsker.» Marianne Andreassen, tidligere direktør i DFØ, deler dette synet og mener at virksomhetene bør få et begrenset antall overordnede mål og større frihet til å bestemme hvordan de ønsker å løse sine oppgaver (Andreassen 2010). Dagens mål- og resultatstyring kan ha medført at det å etterleve regler, rutiner og prosedyrer blir et mål i seg selv, fremfor kun å være en forutsetning for et effektivt byråkrati.

Andreassen (2010) beskriver også utfordringene knyttet til langsiktighet i styringen som følge av de årlige syklusene for budsjett og tildelingsbrev. Dette er også omtalt i stortingsmelding nr. 19 «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap» og veilederen for etatsstyring (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009a; Finansdepartementet 2011). Andreassen (2010) mener at det ikke trenger å være konflikt mellom et langsiktig styringsperspektiv og det ettårige budsjettvedtaket. Den politiske agendaen vil av natur bære preg av kortsiktighet og behov for enkeltresultater, og langsiktighet i styringen vil kunne tydeliggjøre de omprioriteringene som agendaen eventuelt representerer.

Nettopp balansen mellom kortsiktig og langsiktig perspektiv i styring er essensielt for en effektiv offentlig sektor. March (1991) benytter begrepene *exploitation*, om det å utnyttes eksisterende ferdigheter, teknologier og investering for høy verdiskapning i dag, og *exploration*, om investeringer og utvikling av kompetanse og teknologi for fremtidig verdiskapning. En balanse mellom de to fenomenene i offentlig sektor vil gi den beste ressursutnyttelsen og de mest brukertilpassede tjenestene på kort og lang sikt.

2.3 Kontekstuelle forskjeller og likheter mellom privat og offentlig sektor

Gjennom NPM-reformene blir styringssystemer og -praksis fra privat sektor innført i offentlige virksomheter. Kritikere hevder at offentlige og private virksomheter ikke kan benytte de samme styringssystemene fordi sektorene har

forskjellige formål, henholdsvis allmennhetens velferd og profittmaksimering (Johnsen 2007). Spørsmålet er dermed om systemene forbundet med NPM, og deres teoretiske forankring, er gyldige for anvendelse i offentlig sektor. For å svare på dette spørsmålet er det relevant å se på om privat og offentlig sektor i realiteten har de samme betingelsene for styring og strategisk utvikling.

Ring og Perry (1985, 267) definerer konteksten for strategisk styring som den samfunnsmessige rollen til virksomheten, samt faktorer som vedrører omgivelsene, teknologi og de menneskelige ressursene virksomheten må forholde seg til. Med dette som utgangspunkt er det ønskelig å avdekke kontekstuelle likheter for styring som kan rettferdiggjøre de kommersielle styringsverktøyenes plass i offentlig sektor. Litteraturen på området viser at det ikke finnes en unison oppfatning blant teoretikere om hvorvidt de kontekstuelle forutsetningene i sektorene er tilstrekkelig like.

Murray (1975) hevder at ledelse i offentlig og privat sektor ikke er grunnleggende forskjellig. Han peker på at det ser ut til å utvikle seg en miks av offentlig-private beslutningsprosesser, der stat og marked blandes. Dette tilslører linjene mellom privat og offentlig sektor, og gjør at vi ikke lenger kan snakke om to distinkte grupper av virksomheter. Han viser til at en sentral problemstilling er knyttet til virksomhetenes verdigrunnlag. Å si at privat sektor kun dreier seg om profittmaksimering og at offentlig sektor ikke har profitt som mål er villedende, hevder han. Privat sektor dreier seg også om blant annet service, sysselsetting og bidrag til fellesskapet, mens prosjekter i offentlig sektor underlegges kost-nytte-analyser og har effektivitetskrav. Verdiene er altså i stor grad de samme, men vektlegges forskjellig. Murray (1975) ser det som naturlig med en økt konvergering i ledelsesprosesser i offentlig og privat sektor og hevder at prosedyrer, drift og mål i de to sektorene ikke kan ses på som separate prosesser.

Johnsen (2007) støtter Murrays syn på de praktiske implikasjonene ved formålene i privat og offentlig sektor. Han hevder at påstander om at sektorene er grunnleggende forskjellige i sitt formål bygger på antagelser om virkeligheten basert på normative utsagn. Alle private virksomheter maksimerer ikke overskudd og ikke alle statlige virksomheter ivaretar samfunnets interesser (Johnsen 2007).

Ring og Perry (1985) konkluderte på sin side med at datidens modeller for strategisk styring ikke dekker de strategiske styringsprosessene som kreves av konteksten statlige virksomheter opererer i. De viser til at det finnes flere grunnleggende forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Den mest grunnleggende forskjellen stammer fra grunnloven. Maktfordelingsprinsippet skal sørge for statlig maktbalanse, og forvaltningen kan i den sammenheng ofte være begrenset til å søke oppfyllelse av mål gitt av overordnet myndighet. I privat sektor er det derimot helt naturlig at alle relevante parter både tar del i formulering og implementering av strategi.

En annen forskjell mellom offentlig og privat sektor er knyttet til tjenestemannsloven. Denne beskytter, samt gir rettigheter og plikter, til arbeidstakere i staten. Loven begrenser offentlige virksomheters autonomi i personalsaker i større grad enn arbeidsmiljøloven begrenser øvrige virksomheter (Ring og Perry 1985).

For det tredje er statlige virksomheter mer åpne for ekstern strategipåvirkning enn virksomheter i privat sektor (Ring og Perry 1985). Fagforeninger, interessegrupper og allmennheten for øvrig vil i større grad ha mulighet til å påvirke statlige virksomheters strategi enn det ledere og styre i privat sektor antagelig vil tillate. I tillegg gjør kulturelle forskjeller det mer utfordrende å styre statlige virksomheter, for eksempel ved at strategisk styring som anses gunstig i privat sektor får en annen symbolsk mening i offentlig sektor (Ring og Perry 1985).

Andre teoretikere støtter Ring og Perry og mener at det er prematurt å se bort i fra betydningen av kontekstuelle forhold og slike forholds konsekvenser for ledelsespraksis (Rainey, Backoff og Levine 1976; Alford 2001). Rainey, Backoff og Levine (1976) støtter likevel Murray i at det er umulig å gi en klar definisjon av hva som er private og statlige virksomheter og hevder at det alltid vil være mellomliggende typer og overlappinger i ulike dimensjoner av virksomhetene. Begge sektorer søker å skape verdi for aktører i deres omgivelser ved å utnytte tilgjengelige ressurser og organisatoriske evner. Likevel vil naturen av verdiskapning, hvilke ressurser og evner som er tilgjengelige og hvilke

omstendigheter virksomhetene driver i være kilder til forskjeller mellom sektorene (Alford 2001).

Verken privat eller offentlig sektor er altså to klart distinkte og homogene grupper av virksomheter. Alford (2001) hevder at de aller fleste virksomheter befinner seg mellom de to polene. Selv om skillene mellom sektorene dermed er tilslørt, vil det likevel være meningsfylt å ta utgangspunkt i de to ytterpunktene for å identifisere spesielle karakteristika ved de to sektorene. Dette vil være utgangspunktet for en videre diskusjon av likheter og forskjeller mellom de to sektorene.

2.3.1 Arketyper av virksomheter i privat sektor

I privat sektor skal ledelsen utnytte organisatoriske evner, som ferdigheter og kompetanse, til å produsere varer og/eller tjenester. Nutt og Backoff (1993) peker på sentrale kjennetegn ved private virksomheter. Disse virksomhetene har gjerne klare og presise mål, profittrelaterte formål, definerte markeder med konkurranse fra andre aktører og tilegnes kapital gjennom inntjening og ekstern finansiering. Deres autonomi og fleksibilitet er begrenset av lover og interne føringer, politisk påvirkning skjer indirekte og sektoren har hovedsakelig finansielle insentiver. Privat verdiskapning måles ofte i residualinntekt, en meravkastning utover et avkastningskrav (Gjønnes og Tangenes 2012).

2.3.2 Arketyper av virksomheter i offentlig sektor

Offentlig sektor har, på lik linje med privat sektor, som oppgave å produsere materielle og immaterielle goder. I offentlig sektor betegnes denne produksjonen som offentlige tjenester. Selv om begge sektorer produserer goder er det likevel mange av de sentrale kjennetegnene ved privat sektor som ikke holder i offentlig sektor. Nutt og Backoff (1993) viser til at arketyper av offentlig sektor gjerne har mål som er skiftende, komplekse, konfliktfylte og vanskelig å operasjonalisere. Insentivene er ikke finansielle, men er knyttet til jobbsikkerhet, makt, anerkjennelse og interessante oppgaver. Videre har politikere og departementer direkte innflytelse på virksomhetene. Deres autonomi og fleksibilitet, både strategisk og operasjonelt, begrenset av deres samfunnsoppdrag og krav forøvrig (Nutt og Backoff 1993). Alford (2001) kaller dette pålagt strategi. Sektoren har også et spesielt behov for legitimering fra interesseorganisasjoner som gir disse gruppene innflytelse og påvirkning i en betydelig større grad enn i privat sektor

(Alford 2001). På lik linje med privat sektor, må også offentlig sektor forholde seg til lover og regler som gjelder for områdene virksomhetene opererer i (Ring og Perry 1985).

2.3.3 Verdiskapning i offentlig sektor

Det offentlige produserer private goder, goder som kan omsettes i et marked, men også offentlige goder, som er goder som benyttes av befolkningen kollektivt. Offentlig verdiskapning vurderes ofte i forhold til resultater og effekter i samfunnet (Alford 2001). Dette gjør at vi ikke kan snakke om et tradisjonelt marked i sektoren, men heller må betrakte berørte brukergrupper, politisk myndighet og samfunnet som helhet som arenaen der verdiskapning i offentlig sektor oppfattes og vurderes (Gjønnes og Tangenes 2014a). Berørte brukergrupper og befolkningen som helhet uttrykker sine behov og ønsker gjennom komplekse politiske prosesser og påvirker på den måten de føringer som folkevalgte politikere legger for virksomhetene (Alford 2001).

Basert på oppfatning av verdiskapning og myndighetenes politiske strategi får virksomhetene finansiering gjennom budsjettallokeringer i statsbudsjettet (Nutt og Backoff 1993). Utover dette henter offentlig sektor, på lik linje som privat sektor, ressurser til produksjon i faktormarkeder. Disse ressursene kan karakteriseres som transaksjonsbaserte ressurser og gjenspeiles i virksomhetenes regnskaper som anleggs- og omløpsmidler i balansen og som kostnader i resultatoppstillingen (Gjønnes og Tangenes 2012). De transaksjonsbaserte ressursene kjennetegnes ved at de er homogene og mobile.

I tillegg til de transaksjonsbaserte ressursene har virksomhetene i begge sektorer kompetansebaserte ressurser som samordner de transaksjonsbaserte ressursene for virksomhetens aktiviteter, og gjør de transaksjonsbaserte ressursene forskjellige. Kompetansebaserte ressurser er heterogene og immobile ressurser som er utviklet gjennom ulike læringsprosesser og som ikke kan separeres eller identifiseres direkte i virksomheten (Gjønnes og Tangenes 2012). Disse ressursene omfatter humankapital, strukturkapital og relasjonskapital, og sammensetningen av disse vil være unik for enhver virksomhet uavhengig av sektor. Ressursene balanserer forholdet mellom kortsiktig og langsiktig verdiskapning gjennom nødvendig innovasjon, der ressursenes anvendelsesområder endres og utvides med tanke på

fremtidig samordning (Tangenes 2010). Offentlig sektors verdiskapning henger derfor sammen med den særegne kompetansen og kunnskapen sektoren behøver, samt organisering og relasjoner, vertikalt og horisontalt, i sektoren og internt i virksomhetene.

2.3.4 Oppsummering

Offentlige virksomheter er i ulik grad sammenliknbare med virksomheter i privat sektor, og mulighetene for å overføre teorier for strategi og virksomhetsstyring vil variere deretter. Når det gjelder teorier for strategisk styring og strategiprosesser vil det ikke være riktig å avskrive disse for offentlige virksomheter, men heller modifisere dem noe (Alford 2001). Begreper som langsiktig retning, posisjonering og tilpasning vil være relevante for ledelsen i disse virksomhetene, men innholdet må tilpasses for å ta høyde for spesielle verdier, omgivelser og evner som disse virksomhetene må forholde seg til (Alford 2001).

Johnsen (2007) viser til at offentlig sektor ofte mangler konkurranse, som ellers ville gitt virksomhetene sammenlikningsgrunnlag og insentiver til å forbedre virksomheten. På bakgrunn av dette hevder han at styringssystemer som resultatstyring vil være enda viktigere for offentlig sektor enn for privat sektor da sistnevnte har sammenlikninger og løpende insentiver til forbedring som følge av sin direkte konkurranse med andre virksomheter. Det er ikke forskjellene mellom privat og offentlig sektor, men usikkerheten og tvetydigheten i tjenesteproduksjon som skaper utfordringer for styring og måling i offentlig sektor (Johnsen 2007).

Verdiskapning i offentlig sektor samt rollen til strategi og strategisk handlingsrom illustreres i modellen på side 36. Strategi og strategisk handlingsrom vil utledes nærmere i påfølgende delkapittel.

2.4 Strategi, strategisk handlingsrom og strategisk utvikling i offentlig sektor

I det foregående delkapittel ble kontekstuelle forskjeller mellom privat og offentlig sektor diskutert. I det følgende blir nødvendige tilpasninger og modifikasjoner av teorier for strategiprosesser for offentlig sektor diskutert.

2.4.1 Strategi

Begrepet strategi er relativt lite benyttet i den statsvitenskapelige litteraturen (Llewellyn og Tappin 2003; Gjønnnes og Tangenes 2012), der forskning på offentlig sektor finnes. En må derfor søke i strategi-, ledelses- og virksomhetsstyringslitteraturen for å få innsikt i strategibegrepet. Gjønnnes og Tangenes (2012, 679) sier at i svært generelle termer består strategi i en mer eller mindre artikulert oppfatning av (1) hvor vi ønsker å være, (2) hvorfor vi skal nettopp dit og (3) hvordan vi skal komme dit. Johnson, Scholes og Whittington (2008, 3) definerer strategi slik: *Strategy is the direction and scope of an organization over the long term, which achieves advantage in a changing environment through its configuration of resources and competences with the aim of fulfilling stakeholder expectations.*

Definisjonen ovenfor er generell og myntet på kommersielle virksomheter. Det er derfor behov for å gjøre enkelte tilpasninger for å komme frem til en definisjon som tar høyde for de grunnleggende forskjellene mellom privat og offentlig sektor. Alford (2001) beskriver tre elementer som er sentrale for strategi i det offentlige. Det første elementet er de produserte verdiene eller søk etter formålsoppnåelse i virksomhetene. Det andre er omgivelsene virksomheten opererer i og det tredje er ressursene som gir verdiskapning eller formålsoppnåelse i virksomheten. Alford argumenterer for at disse elementene har spesielle egenskaper i statlige virksomheter som gjør at det kreves modifikasjoner av kommersiell, strategisk ledelsesteori.

For virksomheter med et kommersielt formål er det relativt bred konsensus om at det endelige formålet med strategi er å oppnå vedvarende konkurransemessige fortrinn (Gjønnnes og Tangenes 2013). Verdiskapning i offentlig sektor dreier seg om å oppfylle et tildelt samfunnsoppdrag. Ring og Perry (1985) legger til, som beskrevet i forrige delkapittel, at statlige virksomheter sjeldent møter konkurranse, de selger vanligvis ikke sine tjenester, de har lite autonomi i personalsaker og kan vanligvis ikke ta egne avgjørelser om å endre eller utvide markeder. Videre har de normalt ikke et økonomisk formål, og de har flere mål enn effektivitet og profittmaksimering. Definisjonen over kan derfor miste mye av sin relevans for offentlig sektor.

Paul R. Niven har i sin bok «Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies» definert strategi slik: *Strategy represents the broad priorities adopted by an organization in recognition of its operating environment and in pursuit of its mission (Niven 2008, 133)*. Denne definisjonen gjelder offentlig sektor og ikke-profitmaksimerende virksomheter, men er generell og lite presis.

Gjønnnes og Tangenes (2014a) tar høyde for Alfords modifikasjoner og de særskilte karakteristikkene ved offentlig sektor, og de definerer strategi for sektoren som følger:

Strategi i offentlig sektor utgjøres av de langsiktige prioriteringer og veivalg virksomheten foretar, innenfor sitt handlingsrom, for best å oppfylle det samfunnsoppdraget en er tildelt, i form av å tilpasse virksomhetens interne ressurser og oppgaveutførelse samt å sikre finansiering og støtte fra bevilgende og besluttede myndigheter.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har følgende definisjon av strategi i sin veileder for mål- og resultatstyring i staten:

Strategi er virksomhetens overordnede veivalg og satsninger, som viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål. (Senter for statlig økonomistyring 2010)

DFØ viser i veilederen til at det er overordnet myndighet, altså tilknyttet departement, som skal gi virksomhetene sine overordnede og langsiktige mål. Virksomhetens ledelse skal videre utarbeide en klar strategi. Denne skal, som det fremkommer av definisjonen over, vise hvilke overordnede veivalg som er tatt, og hvilke endringer og forbedringer som skal prioriteres de nærmeste årene fremover, gitt politiske signaler og krav fra departementene. Videre sier veilederen at virksomhetens ledelse må fastsette styringsparametere med utgangspunkt i interne mål og strategi. Det skjer gjerne i dialog mellom departementet og virksomheten.

2.4.2 Strategisk handlingsrom

For at virksomheter skal oppfylle sin plikt til å utarbeide strategi er det behov for et visst handlingsrom for valg og prioriteringer. Da statsvitenskapelig litteratur har lite fokus på strategi og strategiske handlingsrom, har jeg med utgangspunkt i DFØs strategidefinisjon, valgt å definere strategisk handlingsrom slik:

Strategisk handlingsrom representerer graden av frihet offentlige virksomheter har til selv å bestemme veivalg og satsninger, samt å prioritere mellom oppgaveområder, leveransetyper eller bruker-/interessegrupper.

Strategisk handlingsrom er her knyttet til strategisk prosess. Statlige virksomheter har et tildelt oppdrag og en tilhørende rolle, noe som i seg selv tilsier at handlingsrommet er begrenset (Gjønnes og Tangenes 2014a). Det antas at en rekke faktorer bidrar til å begrense statlige virksomheters handlingsrom. For det første spiller virksomhetenes overordnet myndighet en sentral rolle. Gjennom styringsdialogen og tildelingsbrevet med mål, styringsparametere og prestasjonskrav står departementene relativt fritt til å velge hvorvidt deres underliggende virksomheter skal detaljstyres eller gis stor grad av autonomi. Videre vil interesseorganisasjoner og fagforeninger kunne legge strategiske føringer for virksomhetene. Dette kan de gjøre ved direkte kontakt med virksomhetene eller indirekte ved påvirkning av politikerne. Ved å engasjere seg i høringer, avholde offentlige møter og bruke media kan de fremme sine krav på en slik måte at politikerne endrer sine føringer for virksomhetene for å opprettholde sin posisjon og oppfatning blant velgermassen. Ved å kartlegge hvordan virksomhetsledere oppfatter at strategi utvikles vil deres opplevde autonomi kunne reflekteres.

Til sist må statlige virksomheter, på lik linje med privat sektor, følge de lovene som gjelder for området virksomhetene opererer i. Eksempelvis må NAV følge Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, Helsedirektoratet må følge Helse- og omsorgstjenesteloven og alle statlige virksomheter må følge Lov om statens tjenestemenn. Lovene vil i varierende grad legge begrensninger på virksomhetens strategiske handlingsrom.

Statlige virksomheters strategiske handlingsrom vil kunne påvirke virksomhetenes kompetansebaserte ressurser. Ved å besitte strategisk handlingsrom til eksperimentering, prøving og feiling ved oppfyllelse deres samfunnsoppdrag vil virksomhetene lære, bygge relasjoner og finne de strukturer som er best egnet for virksomhetens formål. På denne måten effektiviseres produksjonen av offentlige tjenester og den oppfattede verdien sektoren produserer styrkes. På en annen side vil de kompetansebaserte ressursene kunne bidra til å redusere det strategiske handlingsrommet. Mangel på kunnskap, ferdigheter og kompetanse kan redusere virksomhetenes strategiske muligheter. Samspillet mellom kompetansebaserte ressurser og strategisk handlingsrom presenteres i modellen i delkapittel 2.6.

2.4.3 Strategisk styring i offentlig sektor

Goldsmith (1997, 25) definerer strategisk styring som formelle teknikker for å sette virksomhetens langsiktige retning, utvikle planer i lys av interne og eksterne omstendigheter, og gjennomføre egnede tiltak for å nå virksomhetens mål.

Strategi er, som vist over, sentralt i styring i offentlig sektor. Llewellyn og Tappin (2003) beskriver at fremveksten av strategi i sektoren hovedsakelig har to forklaringer. For det første vil strategier skape en klar profil for virksomhetene gjennom å identifisere mål, produksjon og effekter som skal oppnås. Offentlige virksomheter trenger slike tydelige profiler og transparens for å sikre kontinuerlig finansiering fra overordnet myndighet. For det andre skaper strategier større ansvarlighet i statlige virksomheter, for både å skaffe ressurser og å oppnå resultater (Llewellyn og Tappin 2003).

Økonomiregelverket i staten sier at virksomheter skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv (Finansdepartementet 2010, avsnitt 2.3.1), for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Virksomhetene skal styre etter sin strategi, men om departementene skal ha en rolle i den strategiske prosessen fremkommer ikke av regelverket. For å få innsikt i strategiens styringsplass må en se til veilederne for etatsstyring og mål- og resultatstyring i staten.

I veilederen for etatsstyring i staten presenteres enkelte utfordringer knyttet til strategisk styring i staten. En betydelig utfordring for strategisk styring er de

prosedyrene og tidsperspektivene som inngår i dagens styringssystem mellom virksomhet og departement (Finansdepartementet 2011). Virksomhetene skal, som nevnt, utforme ettårige og flerårige strategier. Veilederen viser til at det er variasjon i hvordan overordnede departementer forholder seg til disse strategiene. For det første har departementene en politisk strategi som gir grunnlag for målsettinger og styringsparametere for virksomhetene. De har derimot sjelden utarbeidet strategi for den administrative utviklingen i de underliggende virksomhetene (Finansdepartementet 2011). En samstemming av departementenes og virksomhetenes planlagte strategiske retning kan være en utfordring. For det andre er det vanskelig for departementene å forholde seg til strategier som forutsetter økt ressurstilgang i virksomheten, fordi ressursene følger av budsjett som gis for et år av gangen. Flere departementer gir uttrykk for at den ettårige budsjettssyklusen i noen tilfeller kan bidra til kortsiktighet og mangelfullt strategisk perspektiv i underliggende virksomheter (Finansdepartementet 2011).

For virksomhetene, på sin side, er det utfordrende å legge strategier for mer enn et år frem i tid på grunn av usikkerhet vedrørende fremtidige bevilgninger (Finansdepartementet 2011). Finansdepartementet sier i veilederen at det dermed er viktig at departementene etablerer overordnede mål som angir retning og som kan være rimelig stabile over tid. Videre vises det til at den budsjettmessige usikkerheten normalt ikke er betydelig to til tre år frem i tid, og at dersom virksomhetenes strategiprosesser bygger på gjeldende budsjetttrammer, bør departementene kunne involvere seg noe mer i disse prosessene (Finansdepartementet 2011). På den måten kan det sikres at virksomhetens strategi omfatter de politisk prioriterte områdene. Ved at departementene tar større del i virksomhetenes strategiprosesser får virksomhetene mulighet til å sannsynliggjøre behov for endringer i virkemiddelbruk, ressursbruk eller organisering, som fører til endringer i departementenes styring av virksomhetene (Finansdepartementet 2011). Dette kan resultere i større strategisk handlingsrom i virksomhetene gjennom dialog og strategisk samarbeid med departementene.

Poister (2010) hevder at det er behov for å ta et steg videre fra dagens strategiske styring i offentlig sektor. Dette gjøres ved å bevege seg bort fra periodevis strategiske planleggingen som preger sektoren i dag. Han hevder at dersom offentlige virksomheter skal kunne håndtere turbulens og uforutsigbarhet, kreves

det en transformering til mer omfattende og kontinuerlig styring av deres overordnede strategiske agenda. I dag fokuseres det først og fremst på måling mot prestasjonskrav, mens det er behov for å mer proaktivt oppnå strategisk mål (Poister 2010). I offentlig sektor i Norge blir dette problematisert i Veilederen for etatsstyring. Virksomhetenes rapportering skal være i samsvar med mål, styringsparametere og prestasjonskrav og eventuelle rapporteringskrav, men dette er ikke alltid tilfellet (Finansdepartementet 2011). Eksempelvis rapporterer en tilsynsvirksomhet om at gjennomførte tilsyn har økt med henholdsvis fem og syv prosent i forhold til de to foregående årene, men rapporten sier ikke noe om resultatet av tilsynene, og ikke hvorfor antallet tilsyn har økt. Videre rapporterer en virksomhet at det er utført en brukerundersøkelse i henhold til mål og styringsparameter, men sier ikke noe om resultatet av brukerundersøkelsen. Dette reflekterer fokuset på måling fremfor fokus på strategiske mål.

Poister (2010) hevder at det er behov for å integrere strategisk styring og mål- og resultatstyring mer effektivt i et gjensidig forhold. Strategier bør hovedsakelig innrettes mot å definere og styrke de overordnede prestasjonene i virksomhetene, og mål- og resultatstyring bør benyttes til å overvåke og måle prestasjoner ved implementering av strategier. Dette vil gjøre virksomhetene bedre rustet til å forutse nye utfordringer, sørge for effektiv respons på disse og til en viss grad å kunne sette sin egen kurs for fremtiden. Denne tankegangen er også essensen i Kaplan og Nortons styringskonsept The Balanced Scorecard, der strategi er i sentrum, og oppmerksomhet, lederkraft og ressurser skal rettes mot det som er kritisk i strategisk forstand (Kaplan og Norton 1996).

Strategisk styring vil sikre at beslutninger og handlinger på alle nivåer i virksomheten er drevet av et fåtall grunnleggende strategier som er kritiske for suksess på lang sikt (Poister 2010). Goldsmith (1997) hevder at å fatte beslutninger som tar hensyn til virksomheten som helhet vil være spesielt hensiktsmessig i offentlig sektor, som tenderer til å følge rutiner ved beslutningstaking i større grad enn i privat sektor.

Som diskutert over, viser økonomiregelverket og veiledere at departementene synes å være lite involvert i virksomhetenes strategi og strategiske retning. Undersøkelsen i denne studien forsøker å identifisere omfanget av strategisk

handlingsrom i norske offentlige virksomheter ved å kartlegge hvordan ledere i sektoren oppfatter at strategi utvikles. Dersom det viser seg at virksomhetene har et for lite strategisk handlingsrom, og departementene på sin side ikke har informasjon og evne til å styre underliggende virksomheter strategisk, kan det bety at det er lite rom for strategi i offentlig sektor. Dette vil også implisere at strategisk styring i praksis er viet for liten oppmerksomhet i sektoren.

2.5 Strategisk prosess

Det finnes flere retninger (skoler) om hvordan strategier blir til (strategiutvikling) og hvordan de settes ut i livet (strategiimplementering). Disse retningene er enten preskriptive (normative) eller deskriptive. Design- og planleggingsskolen, på den ene siden og kampanjeskolen på den andre siden, er eksempler på preskriptive skoler for strategiutvikling og strategiimplementering. Når det gjelder deskriptive skoler er fremvokst strategi og logisk inkrementalisme eksempler på retninger innen utvikling og implementering av strategi (Gjønnes og Tangenes 2014b).

Collier, Fishwick og Johnson (2001) kategoriserer seks ulike dimensjoner av strategiprosessen under tre overordnede rammeverk i sitt bidrag «The processes of strategy development» i boken *Exploring Public Strategy*. Rammeverkene er (1) strategi som ledelsens intensjon, (2) strategi som resultat av organisatoriske prosesser og (3) strategi som pålagt av andre. Videre i oppgaven vil tilsvarende rammeverk benyttes, men dimensjonene vil tilpasses offentlig sektor og utvides med enkelte teorier. Teoriene presentert under har overlappende elementer og er derfor ikke gjensidig utelukkende.

2.5.1 Strategi som ledelsens intensjon

Strategi som ledelsens intensjon er ideer om utvikling av strategi som tilsiktede ledelsesprosesser (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Sentrale karakteristika ved dette rammeverket er at strategi er utformet i forkant av implementeringen og er utviklet bevisst og hensiktsmessig i forhold til virksomhetens utgangspunkt (Mintzberg 1987). Sentrale ideer innenfor rammeverket er rasjonell strategisk planlegging og kommandørideen.

Rasjonell strategisk planlegging

Rasjonell strategisk planlegging, ofte kalt planleggingsskolen, antar at virksomheten og verdiskapningen er følsom for ledelsesvalg og kontroll (Alford 2001). Denne tilnærmingen forbindes med strategiutvikling i både tradisjonell ledelseslitteratur og i byråkratisk teori, og den har den største andelen av publisert materiale (Mintzberg 1978).

Strategisk planlegging er normativ av karakter og er i den forstand ingen teori, men en oppskrift for strategiutvikling (Gjønnes og Tangenes 2014b). Retningen kjennetegnes ved sekvenser av analytiske, logiske og rasjonelle sett av handlinger som gir grunnlaget for formulering av strategi. En systematisk analyse og evaluering av muligheter og trusler blir sammenstilt med virksomhetens formål, styrker og svakheter før strategien formuleres og implementeres detaljert og presist (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Analysekonsepter innen dette strategifeltet kjenner vi for eksempel som SWOT-analyse popularisert av Jack Welch, tidligere leder av General Electric og Michael E. Porters «Five Forces Model» (Gjønnes og Tangenes 2014b).

Strategisk planlegging blir gjerne forbundet med NPM i offentlig sektor (Johnsen 2007), men enkelte hevder at dette er lite hensiktsmessig. Alford (2001) hevder at jo mer arketypisk en offentlig virksomhet er, jo mindre relevant blir denne formen for strategiutvikling. Han argumenterer med at virksomhetene vil være utsatt for tilfeldigheter og endringer i det politiske miljøet, og antagelig også ha mindre kontroll over de ressursene og evnene virksomheten trenger for å gjennomføre egne strategier. Turbulens og kompleksitet i sektoren, spesielt i valgperioder, gjør at de strategiske analysene og evalueringene mister relevans. Uforutsigbarheten er antatt å variere i forhold til hvilke samfunnsoppdrag virksomhetene har mandat til å oppfylle (Alford 2001).

Økonomiregelverket sier at virksomhetenes ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiver (Finansdepartementet 2010). Det er derfor nærliggende å se på strategi som ledelsens intensjon i statlige virksomheter i Norge. Veilederen for mål- og resultatstyring støtter opp om dette og anbefaler at strategiprosessen er en åpen og inkluderende prosess som bidrar til at spørsmål som oppfattes som viktige blir drøftet (Senter for statlig økonomistyring 2010).

Veilederen gir en grundig beskrivelse av hvordan virksomhetene bør gå frem når strategier skal utvikles og besluttes. Prosessen som beskrives ligger tett opp til rasjonell strategisk planlegging. Dette trekker i retning av at retningen er utbredt i statlige virksomheter. På en annen side vil uforutsigbarheten i sektoren, spesielt i forhold til den ettårige budsjettprosessen, gjøre at strategier i realiteten utvikles på andre måter. Det er derfor trolig at rasjonell strategisk planlegging er utbredt i statlige virksomheter, men i begrenset omfang. Dette gir hypotesen:

H2: Rasjonell strategisk planlegging er noe utbredt i statlige virksomheter.

Kommandørideen

Ideen om at en virksomhets strategi i stor grad er kontrollert, påvirket og bestemt av én enkeltperson i virksomheten, også kalt entreprenørmodus av Mintzberg (1978), blir her kalt kommandørideen. Dette er tilfeller der strategi i stor grad er formulert på grunnlag av intuisjon, inspirasjon og visjoner om virksomhetens fremtid hos en sterk skikkelse (Gjønnes og Tangenes 2014b). Denne skikkelsen kan være administrerende direktør, en eier eller en annen innflytelsesrik person. Rollen, videre kalt kommandør, kan også besittes av en liten gruppe ledere i virksomheten (Collier, Fishwick og Johnson 2001).

Collier, Fishwick og Johnson (2001) hevder at virksomhetens strategi ofte blir identifisert med kommandøren, og at denne tilknytningen kan bli så sterkt at han eller hun kan oppfattes som en personifisering av strategien. De viser videre til at konsekvensen av dette kan bli at både interne og eksterne miljøer tildeler vedkommende det fulle og hele ansvar for at strategien blir en suksess. Denne situasjonen kan også føre til at kommandøren selv også oppfatter at strategigjennomføring er hans eller hennes ansvar alene. Retningen kjennetegnes mer av syntese enn analyse (Gjønnes og Tangenes 2014b).

Veilederen for etatsstyring sier at strategier som hovedregel er resultat av en bred prosess i virksomheten (Finansdepartementet 2011). Videre sier at veilederen for mål- og resultatstyring at involvering av ansatte i styringsprosessene er en forutsetning for at mål- og resultatstyring skaper en kultur for læring og utvikling, samt at det er ønskelig å oppnå en felles enighet om mål og tiltak (Senter for statlig økonomistyring 2010). Det antas derfor at ledere i statlige virksomheter

involverer lederteam og andre ansatte i strategiprosessen, og hypotesen blir som følger:

H3: Kommandørideen er lite utbredt i statlige virksomheter.

2.5.2 Strategi som resultat av organisatoriske prosesser

Strategi kan også utvikles som resultatet av organisatoriske kulturelle-institusjonelle eller politiske prosesser. Dette er det andre rammeverket og omfatter både bevisste og ubevisste prosesser i virksomheten. Kultur eller politikk kan oppmuntre fremvokst strategi, men kan også undertrykke innovativ strategisk utvikling (Collier, Fishwick og Johnson 2001).

Politiske forhandlinger

Alle virksomheter, uavhengig av sektor, er politiske enheter der strategier styres eller begrenses gjennom påvirkning fra interne eller eksterne grupper og interessenter (Collier, Fishwick og Johnson 2001). I den anledning benyttes politikk som et vidt begrep for makt, styre og autoritet, og er ikke begrenset til offentlig beslutningsaktivitet. Gjennom forhandlinger mellom interessenter med ulike, og ofte motstridende, interesser og forventninger utvikles strategier. Utfallet blir ofte sterkt preget av interessene til den sterkeste gruppen eller av kompromisser, der flere interesser blir ivaretatt.

Offentlig sektor har et spesielt behov for legitimering fra eksterne interessegrupper, som gjerne uttaler seg gjennom høringer, offentlige møter og kampanjer (Alford 2001). I radioprogrammet Ekko på NRK P2 den 7. mai 2013 uttalte Tore Hansen, professor i statsvitenskap, at Norge går i en retning av sterkere pluralisme, altså større maktspredning. Han hevdet videre at jakten på velgere er viktigst for politikerne, og det er dermed avgjørende at alle blir hørt, og helst blir enige. Det er derfor utviklet en kultur og et system for at alle relevante interne og eksterne interessegrupper skal kunne uttale seg og dermed øker også deres påvirkning. Det er en kultur for kompromisser, og denne kulturen slår antagelig gjennom i strategiutviklingen i de statlige virksomhetene. Som nevnt under kommandørideen anbefaler Veiledere for mål- og resultatstyring i staten at det utvikles en felles intern oppfatning om mål og tiltak gjennom

strategiprosessen (Senter for statlig økonomistyring 2010). Hypotesen blir dermed:

H4: Politiske forhandlinger som strategisk prosess er utbredt i statlige virksomheter.

Kulturell-institusjonelle prosesser

Strategi kan utvikles som følge av erfaringer, holdninger og verdier i virksomheten heller enn ved bruk av analytiske metoder. Retningen kulturell-institusjonelle prosesser representerer de forutsetningene og verdiene som deles av virksomhetens medlemmer, og som vedrører virksomhetens formål og rolle (Collier, Fishwick og Johnson 2001).

Institusjonell teori hevder at strategisk utvikling er begrenset av institusjonelle og faste ordninger for slike prosesser (Alford 2001). Den institusjonelle isomorfismen - en institusjonell prosess som presser en enhet i en populasjon til å likne på andre enheter som møter de samme forholdene i omgivelsene (DiMaggio og Powell 1983) - er i følge Alford (2001) befestet i ulike deler av offentlig sektor. Strategiutvikling skjer i samsvar med og innenfor rammen av organisasjonskulturen og dens dominerende paradigme. Strategier utenfor den institusjonelle, kulturelle rammen vil trolig bli avslått (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Strategien blir dermed ofte en videreføring av virksomhetens historie og er preget av de faste ordningene for de strategiske prosessene.

Statlige virksomheter er, som tidligere nevnt, regulert av overordnet myndighet. I tillegg er de som følge av det brede spekteret av profesjoner, utsatt for normer knyttet til profesjonell sosialisering. Dette vil påvirke den kulturelle rammen i virksomheten og således påvirke utvikling av strategi (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Basert på dette, og den institusjonelle isomorfismen befestet i offentlig sektor, antas det at kulturell-institusjonelle prosesser preger strategiprosesser i statlige virksomheter. Hypotesen som følger av dette er:

H5: Kulturell-institusjonelle prosesser er utbredt i statlige virksomheter.

Logisk inkrementalisme

Teori om logisk inkrementalisme er utviklet av James B. Quinn (1980) og er basert på at strategier utvikles gradvis gjennom en inkrementell erkjennelsesprosess (Gjønnes og Tangenes 2014b). Virksomhetene erkjenner at informasjonen som ligger til grunn for tilsiktet strategi er for knapp og strategier utvikles og tilpasses målrettet og tilsiktet gjennom implementeringen som følge av at omgivelsene endrer seg, hendelser inntreffer og interne beslutninger fattes. Teorien dekker derfor strategiprosessen som helhet ved at strategiutvikling og -implementering skjer parallelt. Ved å benytte denne tilnærmingen holdes ledelsens strategiske muligheter åpne og det styres inkrementelt mot konsensus om hva som er virksomhetens viktigste mål (Quinn 1980).

Ved å studere ti store selskaper fant Quinn (1980) at såkalte myke endringsstrategier ofte ikke var forankret i analytiske, logiske og rasjonelle modeller, som vi kjenner fra planleggingsskolen. Han viser til at det finnes både kognitive og prosessrelaterte begrensninger ved planleggingsskolen som innskrenker systemet. Det er ikke mulig å identifisere alle mulige strategiske valg og konsekvenser av disse som følge av endringer i interne eller eksterne forhold. Videre er det ikke tid, ressurser og informasjon tilgjengelig til å styre tiltakene som er nødvendige for blant annet å skape engasjement, gi trygghet og opplæring, og sikre konsensus ved nye strategiske valg. Strategiene utvikles i stedet, i tidlige faser, gjennom erkjennelsesprosesser i flere områder av virksomheten, kalt subsystemer, rettet av toppledelsens visjon (Gjønnes og Tangenes 2014b). Toppledelsen forsøker så å finne et mønster blant beslutninger som fattes i subsystemene og kommer på denne måten til en strategi for virksomheten som helhet (Quinn 1980).

Virksomhetens strategi blir videre kommunisert som overordnede mål, som gir rom for improvisasjon og endringer som følge av uforutsette hendelser, samtidig som den rettleider virksomheten og skaper entusiasme (Quinn 1980; Gjønnes og Tangenes 2014b). Den konkrete strategien blir utviklet, kommunisert og implementert underveis i prosessen mot toppledelsens visjon på det aktuelle tidspunktet. Ved at strategiprosessen skjer inkrementelt vil medarbeidere oppleve at deler av den strategiske endringen allerede er inntruffet og dette reduserer endringsfrykt og øker ledelsens legitimitet (Gjønnes og Tangenes 2014b).

Alford (2001) hevder at logisk inkrementalisme passer til tvetydigheten, usikkerheten og endringene som forekommer i offentlig sektor. Hvis det er usikkerhet knyttet til hvordan virksomheters samfunnsoppdrag skal utføres, er det ledelsens oppgave å finne en løsning gjennom prøving og feiling. Videre er det deres oppgave å endre kurs for virksomheten dersom omgivelsene eller virksomhetens tilgjengelige ressurser endres. Alle slike handlinger kan implisitt forstås som logisk inkrementalisme. Ledelsen vet ikke hvor virksomheten skal ende opp, så bildet av dagens situasjon er tentativ (Alford 2001). Dette henger godt sammen med uforutsigbarheten som en begrensning for rasjonell strategisk planlegging over. Det antas at logisk inkrementalisme er en egnet tilnærming til strategiprosesser i offentlig sektor og basert på denne antagelsen formuleres følgende hypotese:

H6: Logisk inkrementalisme er utbredt i statlige virksomheter.

Fremvokst strategi

Begrepet fremvokst strategi (engelsk: emergent strategy) ble introdusert av Henry Mintzberg som et uttrykk for hvordan strategi utgjøres av et de facto handlingsmønster (Gjønnes og Tangenes 2012). Gjennom evolusjonære og adaptive prosesser skjer læring, som påvirker implementering av tilsiktet strategi og som implisitt fører til at nye strategier «vokser frem». Som følge av dette viser Mintzberg (1987) til at kun en del av den tilsiktede strategien blir realisert og at realiserte strategier dermed består av både tilsiktet og fremvokst strategi.

I tilfeller av fremvokst strategi vil skillet mellom strategiutvikling og strategiimplementering viskes ut, på samme måte som ved logisk inkrementalisme. Forskjellen er imidlertid at ved logisk inkrementalisme skjer tilpasninger og endringer målrettet og tilsiktet, mens ved fremvokst strategi vil den realiserte strategien være summen av tilsiktet og fremvokst strategi. Fremvokst strategi realiseres til tross for eller i mangel av intensjoner. Ved fremvokst strategi er implementeringen en del av utviklingen og en strategi anerkjennes ikke som dette før den er implementert (Gjønnes og Tangenes 2012).

Mintzberg (1987) knytter ikke begrepet strategi til en artikulert plan. Han fant at strategiplaner kan forbli urealisert og at strategiske mønstre kan oppstå uten virksomhetens intensjoner. Med implementert strategi sikter han dermed ikke til noe annet enn et observerbart handlingsmønster som preger virksomheten og rettleder atferd. Mintzberg mener altså ikke at en fullt og helt bør forkaste ideen om tilsiktet strategi, men at denne bør suppleres med og delvis erstattes med fremvokst strategi (Gjønnes og Tangenes 2014b).

Bovaird (2008) har i sin casestudie av det politiske programmet Best Value i Storbritannia funnet at strategier i minst like stor grad skyldtes fremvokste komplekse interaksjoner som kognitive prosesser knyttet til rasjonell strategisk planlegging. I uforutsigbare og raskt endrede omgivelser er offentlige virksomheter nødt til å følge strømmen av endringer, og har mindre kontroll en ønsket over sin egen situasjon. Slike forhold gjør rasjonell strategisk planlegging uegnet for strategiutvikling. I virksomhetene vil i stedet atferd utviklet hos enkeltpersoner, med den hensikt å få mest mulig ut av oppfattede endringer i omgivelsene, påvirke og prege virksomhetens realiserede strategi (Bovaird 2008)

Basert på den ettårige syklusen for budsjett og tildelingsbrev, samt politisk ustabilitet over tid, vil offentlige virksomheters omgivelser være preget av endringer. På bakgrunn av dette antas det at fremvokst strategi er svært reelt i offentlig sektor, og hypotesen blir dermed:

H7: Fremvokst strategi er utbredt i statlige virksomheter.

2.5.3 Strategi som pålagte valg fattet av andre (pålagt strategi)

Den pålagte strategidimensjonen er karakterisert ved at eksterne omgivelser begrenser strategiske valg i virksomheter. Strategier kan også bli igangsatt utenfra. I slike tilfelles skilles strategiutvikling og -implementering ved at strategi utvikles og formes utenfor virksomheten, mens implementering blir overlatt til virksomheten selv. Det kan finnes markedsforhold som gjør at muligheter for valg er avgrenset, for eksempel i handelsvaremarkedet eller i et oligopol der en dominant aktør etablerer de strategiske normene (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Mektige interessenter som kunder, leverandører eller faginstanser kan også

pålegge strategier i en virksomhet og dermed begrense ledelsens valgmuligheter. (Collier, Fishwick og Johnson 2001).

For offentlige virksomheter vil innflytelsen til Stortinget og overordnet departement, samt interesseorganisasjoner og fagforeninger, være særlig relevant. Myndighetene kan diktere en bestemt kurs virksomhetene skal følge eller insistere på regulatorisk kontroll over virksomheten (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Dette skjer i praksis gjennom styringsdialogen med tilhørende tildelingsbrev og budsjettbevilgninger. Interesseorganisasjoner og fagforeninger kan indirekte, gjennom å stille krav til og påvirke politikerne, oppnå at myndighetene endrer sine strategier for virksomhetene for å imøtekomme deres interesser.

Offentlige virksomheter representerer verktøy for gjennomføring av politikk og politikernes mulighet til å møte velgernes interesser og forventninger. Basert på politikernes søken etter å imøtekomme velgernes interesser kan de, ved å frata virksomhetene deres autonomi, få bedre kontroll og dermed ha mulighet til å styrke sin posisjon hos velgerne. Ved å skjerpe sin styring og innflytelse over virksomhetene sikrer politikerne at beslutninger ikke kun fattes basert på faglige råd, men også at fokus rettes mot det som er viktig for å holde på velgermassen.

I offentlig sektor i Norge er forhandlinger en viktig del av styringsdialogen mellom virksomhetene og overordnet myndighet i forbindelse med utforming av det årlige tildelingsbrevet. Formålet og de langsiktige målene for virksomhetene, satt av departementene, vil påvirke og prege virksomhetenes strategi. Gjennom styringsdialogen skal virksomhetenes ledelse formidle sitt syn på overordnede mål og styringsparametere (Senter for statlig økonomistyring 2010).

Svein Kristensen, direktør i Skatteetaten, uttalte på DFØs årskonferanse den 24. januar 2013 at Skatteetaten har et godt samarbeid med Finansdepartementet vedrørende fastsettelse av mål og styringsparametere i tildelingsbrevene og at departementet støtter virksomhetens langsiktige styring utover de tildelte målene. Tanken er at dette skal gjelde for alle offentlige virksomheter ved at mål satt for virksomheten skal fattes i fellesskap av departement og virksomheter (Senter for statlig økonomistyring 2010). Ved å benytte forhandlinger gis det en mulighet til at målene og styringsparametere som settes for virksomhetene, er de som anses

mest sentrale, og virksomhetenes deltakelse sikrer oppnåelige mål (Binderkrantz, Holm og Korsager 2011).

Erfaring med forhandlinger gjennom styringsdialogen kan gjøre virksomhetene til bedre forhandlere, slik at de øker sin innflytelse i styringsprosessen og dermed får større innpass for sine egne ønsker om strategi og langsiktige mål (Binderkrantz, Holm og Korsager 2011). På denne måten kan virksomhetene bedre nytte seg av det informasjonsfortrinnet de har ved å sitte med størst kunnskap om sine prosesser og aktiviteter. På en annen side vil forhandlinger over tid antagelig redusere informasjonsgapet mellom virksomheten og overordnet myndighet, noe som kan øke overordnede myndighets makt og innflytelse (Binderkrantz, Holm og Korsager 2011).

Erfaring med tildelingsbrev er tett knyttet til styringssystemet mål- og resultatstyring. Det kan for øvrig tenkes at ledererfaring i offentlig sektor generelt gir økt strategisk innflytelse i forhandlinger med overordnet departement på grunn av blant annet kjennskap til systemet og tettere relasjoner utviklet over tid. Utover dette er det også tenkelig at ledere med gode forhandlingsevner opplever økt tilstedeværelse av politiske forhandlinger, som utledet i forrige delkapittel, internt i organisasjonen.

Basert på utledningene over er det tydelig at politikere og departementer ønsker å ha kontroll på sine underliggende virksomheter. Samtidig skal virksomhetene få slippe til med sine innspill og synspunkter på mål, styringsparametere og den langsiktige styringen. Overordnet myndighet har i midlertid stor innflytelse over prioriteringer og fokus i virksomhetene, og basert på dette formuleres følgende hypotese:

H8: Pålagt strategi er utbredt i statlige virksomheter.

Videre ble det vist til at erfaring med forhandlinger gjennom ledererfaring i offentlig sektor, samt med mål- og resultatstyring, kan gjøre at ledere med lang erfaring har større gjennomslag for preferanser for den strategiske retningen (Binderkrantz, Holm og Korsager 2011). Dette vil antagelig medføre redusert opplevelse av pålagt strategi i virksomhetene. Ledererfaring og gode

forhandlingsevner vil også antagelig øke den opplevde utbredelsen av strategiprosessen politiske forhandlinger. Dette gir hypotesene:

H9: Toppledere med lang erfaring i offentlig sektor opplever større grad av politiske forhandlinger og mindre grad av pålagt strategi i strategiprosessen.

H10: Toppledere med lang erfaring med mål- og resultatstyring opplever større grad av politiske forhandlinger og mindre grad av pålagt strategi i strategiprosessen.

2.6 Oppsummering og modell for verdiskapning i offentlig sektor

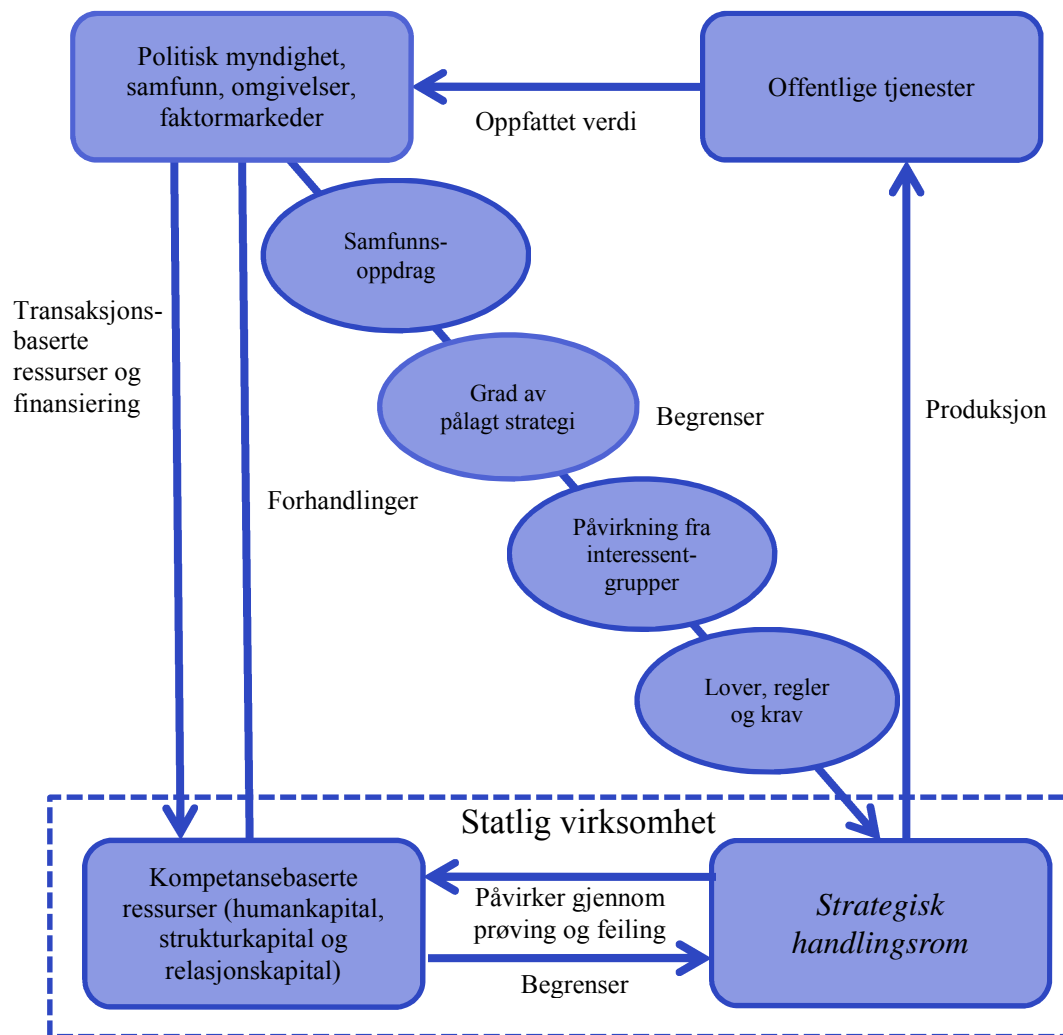
Det teoretiske rammeverket presentert over, tar for seg ulike sider ved styring i offentlig sektor. Styringssystemene, assosiert med NPM, kan overføres til og benyttes i offentlig sektor ved å ta høyde for kontekstuelle forskjeller for styring mellom privat og offentlig sektor. Det er utledet en definisjon for strategisk handlingsrom med utgangspunkt i ulike strategidefinisjoner, og strategisk styring i offentlig sektor er drøftet. Ved å redegjøre og drøfte syv dimensjoner innen skoler for strategiprosesser er det utviklet hypoteser som vil være gjenstand for undersøkelse i den empiriske delen av studien.

Den teoretiske tilnærmingen til verdiskapning og strategisk handlingsrom er oppsummert i modellen nedenfor. Modellen illustrer verdiskapning i offentlig sektor som ble presentert i delkapittel 2.3. Finansiering og transaksjonsbaserte ressurser tilføres statlige virksomheter og gir, sammen med de kompetansebaserte ressursene i virksomheten, grunnlag for virksomhetens produksjon (Gjønnes og Tangenes 2012). Dette resulterer i offentlige tjenester som gir grunnlag for sektorens oppfattede verdi i samfunnet og hos politisk myndighet.

Virksomhetenes strategiske handlingsrom representerer, som definert i delkapittel 2.4.2, graden av frihet statlige virksomheter har til selv å bestemme veivalg og satsninger samt å prioritere mellom oppgaveområder, leveransetyper eller bruker-/interessegrupper. Virksomhetenes samfunnsoppdrag, pålagt strategi, påvirkning fra interesseorganisasjoner og lover, regler og krav antas å begrense virksomhetenes strategiske handlingsrom. Ut over dette kan virksomhetens

kompetansebaserte ressurser, representert ved blant annet lav kunnskap om styringssystemer, rigid organisering, manglende relasjoner og kulturelle betingelser, begrense det strategiske handlingsrommet. På en annen side vil et stort og fleksibelt strategisk handlingsrom påvirke de kompetansebaserte resursene gjennom prøving og feiling ved å tilføre kunnskap og erfaringer. Det strategiske handlingsrommet vil i betydelig grad påvirke virksomhetens tjenesteproduksjon. Dette vil, som nevnt, også påvirke hvordan samfunnet, brukere og politisk myndighet opplever verdien av de offentlige tjenestene som er levert.

Flere kilder hevder at politiske myndigheter driver kortsiktig styring av virksomhetene og mangler strategisk og langsiktig retning (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009a; Finansdepartementet 2011; Andreassen 2010). Dersom dette er tilfellet, og det viser seg at virksomhetene ikke har strategisk handlingsrom, vil dette medføre en betydelig utfordring for offentlig sektor med tanke på effektivitet, målrettethet og kvalitet i tjenesteleveransene på kort og lang sikt.



Figur 2-1 Modell for verdiskaping og strategisk handlingsrom i statlige virksomheter

3 Metode

I denne studien er målet å undersøke hvorvidt det finnes strategisk handlingsrom i statlige virksomheter. Formålet med dette er å kunne si noe om hvorvidt ledere i virksomhetene har mulighet til å påvirke og utvikle egne strategier for langsiktige prioriteringer og veivalg for virksomheten. I den anledning er lederens subjektive persepsjon om hvordan strategi utvikles mer relevant enn en objektiv vurdering. Dersom lederne selv ikke oppfatter at det er rom for egen strategiutvikling vil antagelig ikke strategiutvikling skje, eller den vil ha lav kvalitet og ikke vies oppmerksomhet utover formaliteter internt i virksomheten.

For å kunne svare på problemstillingen er det nødvendig med retningslinjer som sikrer at vitenskapelig aktivitet er faglig forsvarlig (Grønmo 2004). I det følgende vil retningslinjer følges ved å ta utgangspunkt i seks generiske steg mot forskningsdesign, også kalt forskningsløken, av Saunders, Thornhill og Lewis (2012). Modellen representerer et utgangspunkt for tilnærming til metode og suppleres med samfunnsvitenskapelig og økonomisk-administrativ vitenskapsteori.

Forskningsløken (Saunders, Lewis og Thornill 2012)	
Filosofi	Positivism, Realisme, Interpretivism, Pragmatisme
Tilnærming	Deduktiv, Induktiv, Abduktiv
Metode	Kvalitativ, Kvantitativ, Multimetodisk
Teknikk/verktøy	Spørreundersøkelse, Intervju, Casestudie, Dokumentstudie
Tidsperspektiv	Prospektiv, Retrospektiv, Tverrsnittstudie
Datainnsamling og analyse	Hvordan anskaffe, benytte og behandle data

Tabell 3-1 Seks generiske steg mot valg av forskningsdesign

3.1 Filosofi

Saunders, Thornhill og Lewis (2012) forslår at prosessen med valg forskningsdesign starter med posisjonering i forhold til forskningsfilosofi. Dette relaterer seg til utvikling av kunnskap og kunnskapens natur.

For samfunnsvitenskapelige studier, undersøkelser av ulike forhold i samfunnet, viser Grønmo (2004) til tre grunnleggende, filosofiske prinsipper. Det første er et ontologisk prinsipp. Dette innebærer at samfunnsvitenskapen bygger på sannhet som en overordnet verdi. I praksis betyr dette at informasjonen som analyser baseres på skal være mest mulig sann på tidspunktet der analysene foretas. Styring i offentlig sektor er i kontinuerlig endring og resultatene fra undersøkelsene vil kun vise et bilde av situasjonen ved tidspunktet undersøkelsene foretas. At kunnskapen som etableres er sann vil avhenge av et forsvarlig valg av forskningsdesign.

Videre viser Grønmo (2004) til et epistemologisk prinsipp som sier at oppfatninger av sannhet skal være teoretisk, metodologisk og konseptuelt forankret. Dette relaterer seg til hva som utgjør akseptabel kunnskap i fagfeltet (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). Hvordan samfunnsforholdene fremstår og fremstilles vil være forankret ved henholdsvis synsvinkelen som benyttes i betraktning av forholdene, valg av fremgangsmåte for innsamling og analyse informasjon, og konteksten sannheten gjelder i. Positivism, en retning innen epistemologien, innebærer at vitenskapelig kunnskap bygges opp gjennom systematiske undersøkelser av faktisk eksisterende empiriske fenomener i samfunnet (Grønmo 2004). Fenomenene forutsettes å finnes som observerbare, objektive forhold, og at de ikke blir påvirket av at de observeres og undersøkes. Retningen er kritisert blant annet på bakgrunn av at mennesker i samfunnet er selvstendige subjekter som innenfor visse rammer vil velge hvordan de vil handle og samhandle. Samfunnsforholdene endres og det er ikke mulig å finne gyldige, universelle lovmessigheter (Grønmo 2004). Kritikken kan relateres interpretivism, en annen retning innen epistemologien. Denne retningen sier at det er nødvendig for forskere å forstå forskjeller mellom mennesker ut i fra deres rolle som sosiale aktører. Denne retningen vil være et naturlig valg i denne utredningen på bakgrunn av at studien av strategisk handlingsrom tar utgangspunkt i ledernes subjektive oppfatning av hvordan strategi utvikles.

Det siste prinsippet Grønmo (2004) trekker frem er et metodologisk prinsipp. Dette dreier seg om at sannhet skal være bygget på rasjonelle og logiske kriterier. Det må finnes en felles forståelse av hvordan en undersøker om noe er sant, hvordan en avgjør hva som er sannhet og hvordan en drøfter slike spørsmål. Ved å

gjøre omfattende undersøkelser av etablert forskning og resultater vil studien forhåpentligvis legge seg på en linje som oppfyller det metodologiske prinsippet.

3.2 Tilnærming

Samfunnsforskning karakteriseres av samspillet mellom teori og empiri om samfunnsmessige forhold (Grønmo 2004). Uten dette samspillet hevder Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) at teori uten empiri fort vil bli spekulasjon, og at empiri uten teoretisk rammeverk litt kan få begrenset verdi som beskrivelse av enkeltfenomener. Man skiller gjerne mellom deduktive og induktive tilnærminger. Ved et deduktivt opplegg tar man utgangspunkt i teori og formulerer problemstillinger for empirisk undersøkelse. Det teoretiske formålet blir dermed teoritestning (Grønmo 2004). Induktive tilnærminger vil på den andre siden si at empiriske undersøkelser blir oppsummert og drøftet i forhold til teoretiske rammeverk. Formålet blir da teorigenerering (Grønmo 2004).

For å kunne besvare problemstillingen om strategisk handlingsrom i offentlig sektor kreves det at empiriske funn fortolkes. Det er gjort antagelser om sammenhenger mellom hvordan strategi utvikles og det strategiske handlingsrommet til virksomhetene som utgangspunkt for undersøkelsen. Videre er det utarbeidet hypoteser om hvordan strategi utvikles og hvilke faktorer som påvirker dette basert på litteratur. Dette trekker i retning av en deduktiv tilnærming. Collier, Fishwick og Johnson (2001) har tidligere gjort en liknende studie for å undersøke hvordan strategi utvikles i offentlig sektor utenfor Norge uten å trekke slutninger om strategisk handlingsrom direkte. Denne studien gjør at det vil være mulig å teste holdbarheten til funnene fra undersøkelsen mot deres resultater.

Når formålet er å generere forståelse av et samfunnsforhold trekker dette i retning av en induktiv tilnærming (Grønmo 2004). Ved induktiv tilnærming vil datasamling brukes til å utforske et fenomen, identifisere sammenhenger og mønster, samt å utforme et konseptuelt rammeverk. I denne studien vil det være aktuelt å identifisere eventuelle forskjeller i strategiprosesser relatert til virksomhetenes forretningsmessige formål og departementstilhørighet. Det er ikke avdekket etablert teori på dette området. Denne delen av undersøkelsen trekker i

retning av en induktiv tilnærming, og en kombinasjon av de to tilnærmingene vil dermed være hensiktsmessig for å besvare problemstillingen.

3.3 Metode

Etter at forskningstilnærming er valgt følger en vurdering om bruk av kvalitativt, kvantitativt eller multimetodisk undersøkelsesopplegg. Kvantitativ metode dreier seg i stor grad om fordelinger og sammenlikninger (Grønmo 2004). Kvantitativ forskning undersøker forholdet mellom variabler som måles numerisk og analyseres ved hjelp av statistiske teknikker (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). Kvalitativ metode vil på den andre siden ha fokus på ikke-numeriske data og beskrivelse av spesielle kjennetegn ved fenomenet som skal studeres (Johannssen, Christoffersen og Tuft 2011; Saunders, Lewis og Thornhill 2012). En multimetodisk tilnærming vil være å bruke en kombinasjon av de to nevnte forskningsoppleggene.

Kvantitative og kvalitative metoder har ulike kjennetegn og karakteristikk. Grønmo (2004) hevder at kvantitative metodene gjerne dreier seg om ulike typer av statistiske generaliseringer. Metoden kan gi oversikt over en større populasjon. Videre gir metoden mulighet for strukturering. Opplegget er fastlagt før datainnsamlingen starter og alle deltakere behandles lik. Aspektene som undersøkes er grundig vurdert og valgt ut på forhånd, og forskeren holder en viss avstand til respondentene ved gjennomføring av undersøkelsen. Ved at undersøkelsen er strukturert, standardisert og avstandspreget gir kvantitative metoder et avgrenset og enhetlig datasett (Grønmo 2004).

Kvalitative undersøkelser vil på sin side gi forskeren fleksibilitet. Grønmo (2004) trekker frem mulighetene for individuelle tilpasninger og endringer i opplegget etter hvert som erfaringer oppnås. Nærheten forskeren har til studieobjektene gir mulighet for oppfølgingsspørsmål som er nødvendige for å kunne beskrive den totale situasjonen. Datainnsamlingen kan tilpasses løpende slik at informasjonen som samles inn på best mulig måte treffer problemstillingen og deltakernes individuelle forskjeller.

Med det formål å kartlegge strategisk handlingsrom i offentlig sektor er det ønskelig med et bredt spekter av respondenter for å si noe om statlige

virksomheter generelt. Det er individuelle forskjeller mellom virksomhetene, men ordningene med tildelingsbrev og styring fra overordnet virksomhet følger et felles regelverk. Det er ønskelig å avdekke eventuelle sammenhenger mellom strategisk handlingsrom og departementstilhørighet, samt å undersøke om funksjonen virksomhetene skal ivareta, som enten myndighetsutøvende-, tjenesteytende- eller rådgivende virksomhet, har betydning for handlingsrommet. Det er altså nødvendig med en relativt stor og representativ datainnsamling fra samtlige statlige virksomheter i Norge. Med dette som bakgrunn anses det hensiktsmessig å benytte et kvantitativt undersøkelsesopplegg.

3.4 Teknikk/verktøy

For å få svar på hva respondenter tenker, mener eller tror er utspøringsmetoder hensiktsmessige (Smith 2011). Disse metodene kan være spørreundersøkelser eller intervju. Basert på vurderingen av kvantitativt undersøkelsesopplegg som mest relevant for datainnsamling, blir det nærliggende å velge strukturert utspørring fremfor uformell intervjuing som knyttes nærmere til kvalitative opplegg (Grønmo 2004). Kjernen i denne strukturerte formen er spørsmål formulert på forhånd og faste svaralternativer for de fleste spørsmålene.

Ghuri og Grønhaug (2010) skiller mellom kausale og deskriptive spørreundersøkelser. Kausale spørreundersøkelser legger vekt på å identifisere avhengige, uavhengige og irrelevante variabler for å avdekke kausaliteter i datasettet. Deskriptive spørreundersøkelser søker på sin side å identifisere variasjoner i fenomenet som undersøkes (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). Å kartlegge oppfatninger om strategiprosesser vil trekke i retning av deskriptivt design. Saunders, Lewis og Thornhill (2012) viser til at prestrukturerte spørreskjema er hensiktsmessig for deskriptive undersøkelser.

Webbaserte spørreundersøkelser muliggjør et stort utvalg av respondenter, og geografisk spredning er ingen hindring for gjennomføringen (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). Dette er en fordel da de statlige virksomhetene er lokalisert flere steder i Norge, og det er ønskelig at funnene skal være representative for samtlige virksomheter. Det er derfor valgt å benytte det webbaserte undersøkelsesverktøyet Questback ved gjennomføring av undersøkelsen.

Etter valg av undersøkelsesopplegg, tilnærming og verktøy er det behov for klargjøring av studieobjekt, utvalgsmetoder, spørreskjemaets utforming og praktisk gjennomføring av undersøkelsen.

3.4.1 Studieobjekt

Målet for oppgaven å kartlegge strategisk handlingsrom i norske statlige virksomheter. Dette medfører at studiens målgruppe er alle norske statlige virksomheter, som dermed kan betegnes som studiens populasjon (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). Med statlige virksomheter menes da alle virksomheter som er underlagt et eller flere statlige departementer, og som søker å oppfylle et statlig tildelt samfunnsoppdrag. I tillegg til virksomhetenes hovedkontor er også regionskontor inkludert i populasjonen. Studieobjektene blir representert ved virksomhetenes øverste leder eller den som har ansvar for virksomhetens strategiske arbeid. Disse anses å sitte på klare oppfatninger om hvordan strategi utvikles i deres virksomhet. En oversikt over statlige virksomheter er innhentet fra Direktoratet for økonomistyring våren 2013 og består av totalt 339 studieobjekter, fordelt på 162 hovedkontor og 177 regionskontor, se vedlegg 1.

3.4.2 Utvalg

Basert på problemstillingen er det ønskelig å sende spørreundersøkelsen til hele populasjonen. Direktoratet for økonomistyring har bistått med kontaktinformasjon til samtlige statlige virksomheter. I og med at alle virksomhetene får undersøkelsen tilsendt vil hele populasjonen tilsvare bruttoutvalget for undersøkelsene (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011).

3.4.3 Svarrespons og bortfallsanalyse

Med utgangspunkt i bruttoutvalget for undersøkelsene er nettoutvalget det antallet respondenter som faktisk svarer på undersøkelsen (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). I denne studien valgte totalt 91 av totalt 339 respondenter å svare, som vil si en svarandel på 27 %. Det betyr at bortfallet er på 248 respondenter, eller 73 % bortfall. En normal svarprosent anslår Johannessen og Tufte ligger på rundt 30 – 40 %. Svarprosenten fordelt på hovedkontor og regionskontor er henholdsvis 45 % og 10 %. Denne fordelingen tyder på at data innhentet fra hovedkontorene kan være godt egnet til å beskrive strategiprosessene for denne

gruppen av virksomheter som helhet. For regionskontorene, med kun 10 % responsgrad, vil derimot funn og resultater fra undersøkelsen måtte behandles med forsiktighet og det vil knyttes stor usikkerhet til hvorvidt funnene er representative for den fullstendige gruppen av regionskontor. Én leder av et regionskontor har svar «vet ikke» på i overkant av 85 % av påstandene og fjernes fra datasettet. Dette endrer ikke prosentandelene presentert over.

Grønmo (2004) rekker frem tre årsaker som typisk vil føre til bortfall. Disse er respondentenes vilje til å svare, evne til å svare og deres forståelse av spørsmålene. Respondentenes fraværende vilje til å svare kan skyldes en motvilje mot spørreundersøkelser generelt eller til studien spesielt. Det kan også skyldes at respondenten provoseres av temaet for studien eller reagerer på sensitive spørsmål. Manglende evne til å svare mener Grønmo (2004) kan skyldes at vedkommende som mottar spørreundersøkelsen ikke har kunnskap og innsikt til å besvare spørsmålene eller at vedkommende har vanskeligheter med å utfylle skjemaet. Dersom spørsmålene ikke blir forstått eller kvaliteten på spørsmålene er lav kan dette føre til bortfall som følge av at respondentene ikke forstår spørsmålene. Dette påvirker altså evnen til å svare, men kan også påvirke viljen. Problemene med bortfall kan i følge Grønmo (2004) reduseres ved å vurdere formuleringer og plassering av spørsmål, samt å benytte uttrykksmåter og kommunikasjonsformer som er tilpasset målgruppen.

En vesentlig kilde til bortfall i denne studien er knyttet til distribusjonsformen ved undersøkelsen, som vil presenteres nærmere i delkapittel 3.4.5. Dersom flere av de valgte representantene for studieobjektene faktisk ikke har mottatt undersøkelsen kan dette være en naturlig forklaring på bortfallsprosenten. Hvorvidt dette er tilfelle er ikke mulig å avdekke under de praktiske forholdene.

3.4.4 Utforming av spørreskjemaet

Spørreundersøkelsen består av to deler. I den første delen stilles korte spørsmål vedrørende respondentenes egenskaper og kjennetegn. Dette kan være relevant for å avdekke eventuelle trender eller mønster for strategiske prosesser. Spørsmålene som stilles er knyttet til respondentenes alder, kjønn, type kontor, ledererfaring i offentlig sektor, ledererfaring med mål- og resultatstyring i staten, departementstilhørighet og forretningsmessig formål. Enkelte virksomheter er

underlagt flere departementer og respondentene blir derfor bedt å oppgi det departementet vedkommende har mest kontakt med av praktiske hensyn i analysene. Det er antatt at det valgte departementet vil ha størst innflytelse over virksomhetene.

De to spørsmålene om ledererfaring er knyttet til hypotesene H9 og H10, som gjelder hvordan ledererfaring påvirker utbredelsen av strategiprosessene politiske forhandlinger og pålagt strategi. Begrepet offentlig virksomhet er et vidt begrep og omfatter statlige virksomheter og departementer, samt kommuner og fylkeskommuner. Begrepet benyttes fordi det antas at erfaring fra offentlig sektor generelt vil gi høyere kunnskap om sektorens organisering, prosesser og systemer, og at dette vil påvirke hvordan lederne oppfatter at de strategiske prosessene foregår i virksomheten. Det andre spørsmålet relatert til ledererfaring går direkte på ledernes erfaring med mål- og resultatstyring i staten. Binderkrantz, Holm og Korsager (2011) har i en dansk studie funnet at erfaring med forhandlinger i offentlig sektor kan medføre økt innflytelse og større innpass for egne ønsker knyttet til strategi, se delkapittel 2.5.3 om pålagt strategi. Det er interessant å undersøke om dette kan være tilfelle i norsk offentlig sektor.

Svaralternativene for spørsmål om kjønn, type kontor, departementstilhørighet og forretningsmessig formål er klassifisert på nominalnivå. Ved spørsmål om alder og ledererfaring er verdiene på svaralternativene gruppert ut i fra en relevansvurdering, og presenteres som ordinalskalaer (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). Spørreskjemaet er presentert i sin helhet i vedlegg 2.

I den andre delen av spørreskjemaet er det ønskelig å kartlegge ledernes persepsjoner om hvordan strategiprosesser foregår i deres virksomhet. Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) forslår å hente inspirasjon og spørsmål fra litteraturkilder som har utført liknende studier tidligere. De mener at dette kan være en fordel ved at man da kan sammenlikne egne resultater mot andres. I spørreundersøkelsen er det tatt utgangspunkt i spørreskjemaet til Collier, Fishwick og Johnson (2001). Det er gitt en rekke påstander om hvordan strategi utvikles og implementeres i virksomheten, og lederne skal vurdere disse påstandene ut i fra hvor enige de er i hver enkelt.

Ved vurdering av påstander benyttes en Likert-skala med syv steg som strekker seg fra «svært uenig» til «svært enig». Dette gir data på ordinalnivå. Ved å benytte en slik skala sikres det at svaralternativene er likeverdige og balansert, ved at det er like mange positive som negative svarkategorier med en nøytral kategori på midten (Grønmo 2004). Det er også lagt inn et svaralternativ, «vet ikke», for å sikre at alle respondentene har mulighet til å vurdere alle påstandene. Svaralternativet vil utover dette være av interesse da en betydelig andel svar «vet ikke» vil hentyde at lederne enten ikke er bevisst eller har reflekterer rundt de strategiske prosessene i sin virksomhet.

Spørsmål om meninger og holdninger bør utformes så spesifikt som mulig, og helst knyttes til konkrete forhold og bestemte sammenhenger (Grønmo 2004). Påstandene fra Collier, Fishwick og Johnson (2001) er oversatt og omskrevet slik at de er tilpasset norsk offentlig sektor med deres begrepsapparat og system. På denne måten er påstandene gjort klare, entydige og presise (Grønmo 2004). De fleste statlige virksomheter lager strategiske planer for egen virksomhet (Finansdepartementet 2011), og det anses at begreper som strategi, strategiimplementering og -utvikling er kjente begreper for målgruppen.

Påstandene omskrevet fra Collier, Fishwick og Johnson (2001) er supplert med retningen fremvokst strategi, som er utelatt i deres undersøkelse. Hver påstand er endimensjonal, i den forstand at den kun tar for seg et element ved strategisk utvikling, slik at respondentene ikke skal være i tvil på hva svaret de gir gjelder (Grønmo 2004). Påstandene vil antagelig være mer eller mindre relevante for respondentene, men bør være av en karakter som er forståelig for alle gitt deres rolle som leder og felles system for styring fra overordnet myndighet. Dette er tatt hensyn til gjennom streng vurdering av spørsmålene, pre-testing av spørreskjemaet og bruk av eksempler i enkelte påstander som skal vurderes.

Påstandene er knyttet til de ulike retningene for strategiutvikling presentert i redegjørelsen av teori i kapittel 2. Påstandene er imidlertid ikke presentert under kategorier i spørreskjemaet, men er plassert i tilfeldig rekkefølge ved å bruke random-funksjon i Excel, se vedlegg 2. Dette skyldes et ønske om å unngå konteksteffekter, som vil si at vurderingen av en påstand blir påvirket av vurderingen på tidligere påstander (Grønmo 2004). Det er ønskelig at

respondentene ikke skal fremme en agenda gjennom sine svar ved å avsløre påstandenes teoretiske tilknytning. For å unngå dette er det lagt til enkelte dummyspørsmål, slik Collier, Fishwick og Johnson (2001) benytter i sin undersøkelse. Disse har ingen verdi i selve analysen og lukes ut, men har til formål å redusere faren for at respondentene oppfatter klare sammenhenger mellom påstandene (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Det er også med hensikt latt være å sette «tilbake»-knapp i spørreskjemaet slik at respondentene ikke har mulighet til å gå tilbake å se hvordan de har vurdert liknende påstander tidligere.

3.4.5 Praktisk gjennomføring av spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen i studien er, som nevnt, webbasert og utviklet i undersøkelsesverktøyet Questback. Slike spørreundersøkelser gjennomføres av respondentene selv ved tid og anledning (Grønmo 2004). Undersøkelsen er distribuert ved å sende en epost med en lenke til undersøkelsen til samtlige statlige virksomheter. Direktoratet for økonomistyring har ikke anledning til å distribuere lister med epostadresser til statlige ledere direkte. Undersøkelsen er derfor distribuert ved å benytte virksomhetenes offentlig tilgjengelige epostadresser, der mottaker er bedt om å videresende undersøkelsen til toppleder eller den som har ansvar for virksomhetens arbeid med strategi. Det forutsettes at statlige virksomheter har gode rutiner for å behandle og videresende epost, basert på deres ansvar overfor samfunn og brukere, samt erfaring vist til av Direktoratet for økonomistyring. Normalt vil distribusjon med epost gi høy sikkerhet for at rette vedkommende mottar undersøkelsen (Saunders, Lewis og Thornhill 2012), men i dette tilfellet anses sikkerheten å være noe lavere.

Eposten med lenken til undersøkelsen inneholder en beskrivelse av studien og informasjon om undersøkelsen basert på krav gitt av Johannssen, Christoffersen og Tufte (2011). Det er gitt en kort introduksjon til temaet for studien, samt en beskrivelse av hva resultatene fra undersøkelsen skal benyttes til. Videre er min rolle presentert og det er oppgitt av undersøkelsen er en del av min masteroppgave på Handelshøyskolen BI. Det er oppgitt antatt tidsbruk for gjennomføring av undersøkelsen og presisert at resultatene er fullstendig anonyme. Dette er for øvrig også presisert i selve undersøkelsen, der respondentene kan lese mer om Questbacks retningslinjer for skjult identitet. Det er opplyst om min kontaktinformasjon for spørsmål, kommentarer eller annen interesse. Til sist er

det opplyst om at prosjektet er forelagt Direktoratet for økonomistyring. Se vedlegg 3 for informasjonsbrev.

I Questback er første siden satt av til spørsmål om respondentenes bakgrunn. Påstandene respondentene skal vurdere er fordelt over fire sider, med åtte påstander på hver side. Dette skyldes et ønske om å skape oversiktighet i undersøkelsen og å minimere scrolling for respondentene (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). Basert på utprøving er det antatt at gjennomføring av undersøkelsen vil ta omtrent ti minutter. Dette oppfyller kravene til Smith (2011), som anbefaler at spørreskjemaer begrenses til fire sider for allmennheten, opptil seks sider for spesialister, og at respondentene benytter maksimalt 20 minutter på å svare. Dette har til hensikt å holde på respondentenes interesse og motivasjon.

Anonymitet i undersøkelsen er sikret ved å velge «skjult identitet» i hele spørreskjemaet. Respondentene blir bedt om å oppgi sin epostadresse på første side i skjemaet for å sikre at ingen gjennomfører mer enn én gang, men epostadressene vil ikke være synlige i datamaterialet. Alle spørsmål og påstander er gjort obligatoriske for å sikre et fullstendig datamateriale.

Saunders, Lewis og Thornhill (2012) anbefaler at responstiden respondentene har til rådighet bør være 2 – 6 uker, avhengig av antall puringer. Undersøkelsen ble sendt ut første gang 28. mai 2013. Den 10. juni 2013 og 17. juni 2013 ble henholdsvis første og siste puring sendt ut, sammen med informasjonen fra første henvendelse (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011).

3.5 Tidsperspektiv

I statlige virksomheter vil det, som i alle andre virksomheter, fra tid til annen være utskiftninger i ledelsen eller interne organisatoriske endringer. Enkelte virksomheter kan også oppleve å bli underlagt et annet departement enn det som er det overordnede departementet i dag. Dette kan komme av praktiske hensyn eller endringer i departementene ved for eksempel omorganisering av ansvarsområder. Dette medfører at en undersøkelse av ledelsens persepsjoner om strategiutvikling blir et øyeblikksbilde av situasjonen slik den er i dag. Det er også naturlig at ledernes meninger og oppfatninger om strategiutvikling endres som

følge av endringer i relasjoner internt eller overfor overordnet myndighet, samt gjennom endringer eller tilpasninger av dagens styringssystem.

Studier som gir et øyeblikksbilde av fenomenet som undersøkes betegnes som tverrsnittsundersøkelser (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). En slik undersøkelse gjør det mulig å hente informasjon om hvordan strategiutvikling oppfattes forskjellig hos ulike respondenter på et gitt tidspunkt (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). Dette medfører at en slik studie vil være lite egnet til å si noe om utvikling over tid.

3.6 Databehandling og analyse

Datasettet består av svar fra i alt 90 statlige virksomheter, fordelt på 73 hovedkontor og 17 regionskontor. Samtlige ledere har svart på totalt 39 spørsmål, der 32 av disse er deres vurdering av påstander knyttet til strategiske prosesser. Tre av påstandene er dummypåstander og utelukkes fra datasettet. Resultatene analyseres ved hjelp av Excel og statistikkprogrammet SPSS.

I undersøkelsen er ledernes persepsjon knyttet til strategiprosesser kartlagt ved å benytte en syv-stegs likert-skala fra «svært uenig» til «svært enig». Bruk av likert-skalaer for å måle meninger og holdninger gir, som nevnt tidligere, data på ordinalnivå. Kategoriene er forskjellige, gjensidig utelukkende og i tillegg rangert (Grønmo 2004). Dataene fra spørsmålene om respondentenes alder og ledererfaring er på tilsvarende målenivå. Kategoriene på spørsmål knyttet til kjønn, type kontor, departementstilhørighet og forretningsmessig formål er også forskjellige og gjensidig utelukkende, men disse er ikke rangert (Grønmo 2004). Dataene fra disse spørsmålene er derfor på nominalnivå. Målenivåene får betydning for hvilke analyser som er egnet til å tolke og trekke konklusjoner fra datamaterialet.

Likert-skalaer utgjør additive indekser (Grønmo 2004). Påstandene som er gitt til vurdering i undersøkelsen tilsvarer indikatorer for de relaterte dimensjonene av strategiprosesser. Fra hver av respondentene får påstandene en verdi fra 1 til 7 eller svaret «vet ikke». Samtlige påstander er formulert slik at høye verdier vil trekke i retning av at den relaterte dimensjonen preger virksomhetenes strategiprosesser. Dersom en respondent eksempelvis har gitt en høy score på

påstanden «En seniormedarbeiders visjon er vår strategi» vil dette hentyde at den relaterte dimensjonen, kommandørideen, preger vedkommendes virksomhet. Siden hver dimensjon har flere påstander i undersøkelsen er det behov for å samle verdiene respondentene gir hver påstand per dimensjon. Additive indekser gjør dette mulig ved at indikatorverdiene legges sammen til en samlet verdi for hver dimensjon. En svakhet ved additive indekser er at verdiene på dimensjonene samlet sett ikke viser hvilke indikatorer eller påstander som har lave verdier og hvilke som har høye verdier (Grønmo 2004). I analysen av datamaterialet vil derfor også verdiene på enkelte påstander presenteres og være grunnlag for statistiske beregninger, samt at resultatene fra samtlige påstander presenteres i vedlegg.

Blaikie (2003) skiller mellom univariat og multivariat analyse. Univariat analyse er analyse av enkeltvariabler hver for seg og benyttes til å beskrive karakteristikk ved sosiale fenomen. Multivariat analyse, på sin side, benyttes til å avdekke eventuelle likheter eller forskjeller mellom to eller flere variabler (Blaikie 2003). I analysen i det påfølgende kapittelet vil bestå av begge former for analyse.

3.6.1 Univariat analyse

Univariate analyser utføres normalt ved hjelp av frekvenstabeller og figurer, samt statistiske mål som modus, median og gjennomsnitt (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). Univariate analyser gir oversikt over datamaterialet, og er i denne studien hensiktsmessig for å presentere både egenskaper ved respondentene og resultatene knyttet til strategiske prosesser i den totale populasjonen. Blaikie (2003) hevder at ordinale data bør beskrives med frekvens og prosent av respons i hver kategori, henholdsvis absolutte og relative frekvenser. Slik presentasjon er også egnet for å beskrive data på nominalnivå (Grønmo 2004). I den påfølgende analysen vil derfor kjennetegn ved respondentene og deres vurderinger av påstandene knyttet til de ulike retningene innen strategiprosesser beskrives med absolutte og relative frekvenser, samt grafiske fremstillinger.

Ved analyse av datamaterialet knyttet til strategiprosesser er det interessant å finne den sentrale verdien i fordelingen, kalt sentraltendens (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). Dette kan for eksempel være de statistiske målene modus, median

og gjennomsnitt. Dataene fra undersøkelsen til Collier, Fishwick og Johnson (2001), som denne studien har hentet inspirasjon fra, er analysert ved å benytte gjennomsnitt som sentraltendens. Bruk av gjennomsnitt for ordinale data er omdiskutert, se for eksempel Saunders, Lewis og Thornhill (2012), Jamieson (2004) og Clason (1994). Cohen, Manion og Morrison (2000) hevder at selv om kategoriene i ordinale skalaer er rangert er det uberettiget å konkludere med lik avstand mellom disse. Den opplevde avstanden mellom eksempelvis kategoriene «svært uenig» og «uenig» vil antagelig ikke tilsvare avstanden mellom de andre påfølgende kategoriene. Kategoriene gir dermed ikke intervalldata, som er en forutsetning for bruk av gjennomsnitt som sentraltendens (Grønmo 2004).

Et annet aspekt som taler mot å bruke gjennomsnitt som sentraltendens er risikoen for at analysen gir resultater som er uegnet til å beskrive de faktiske forholdene på en representativ måte (Clason og Dormody 1994). For å illustrere dette vises det til en undersøkelse med to grupper av ti respondenter der en fem-steps likert skala benyttes. Den ene gruppen har to respondenter i hver av de fem kategoriene, mens den andre gruppen har fem respondenter på hver av de ytterste kategoriene. Begge gruppene vil ha samme gjennomsnitt, men det vil være uheldig å si at gruppene er like. Dette styrker beslutningen om at andre statistiske metoder må benyttes for å beskrive sentraltendensen i resultatene. På bakgrunn av dette vil ikke metoden til Collier, Fishwick og Johnsons (2001) benyttes i denne studien, og resultatene kan dermed ikke sammenliknes direkte.

Egnede alternativ til gjennomsnitt som sentraltendens for ordinale skalaer er modus og median (Jamieson 2004). Modus er den hyppigst observerte verdien i datamaterialet (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). En svakhet ved dette målet er at det gir et grovt mål på sentraltendensen, da metoden ikke tar hensyn til verdienes rangering (Grønmo 2004). Medianen, på sin side, tar hensyn til rangerte data, og er den verdien som deler de observerte dataene i to like store deler (Grønmo 2004). Ved å bruke median vil sentraltendensen bedre representere de faktiske oppfatningene knyttet til strategiske prosesser. I den univariate analysen vil modus og medianen identifiseres for hver enkelt påstand, og for hver dimensjon av strategiske prosesser. Sentraltendensene tolkes som representative verdier for respondentene, og modus og median sees opp mot hverandre (Grønmo 2004). Siden likert-skalaen er en additiv indeks vil, som nevnt tidligere, den totale

sentraltendensen for hver dimensjon kunne identifiseres ved å samle dataene fra hver respondent på samtlige relaterte påstander.

Spredning er et statistisk mål som viser hvorvidt respondentenes svar er spredt på ulike verdier (Grønmo 2004). Målet vil vise om respondentenes svar er spredt eller samlet rundt sentraltendensen. Modalprosent¹ er den prosentandelen av respondentene som har samme verdi som modus, altså sentraltendensen, på de ulike variablene (Grønmo 2004). Jo høyere modalprosenten jo mindre er spredningen. Med andre ord er modalprosent et uttrykk for konsentrasjon, som er det motsatte av spredning (Grønmo 2004).

I tilfeller der median benyttes som sentraltendens vil kvartilavvik referere til spredningen i datamaterialet (Grønmo 2004). Kvartilavviket beregnes med utgangspunkt i de verdiene som deler respondentene inn i fire like store grupper. Kvartilavviket² tilsvarer gjennomsnittet av avstanden mellom medianen og de to kvartilene Q_1 og Q_3 . Ved analyse av kvartilavvik vektlegges dermed spredningen av de midterste 50 % av respondentene (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011).

3.6.2 Multivariat analyse

Multivariat analyse er analyse av sammenhengen mellom to eller flere variabler (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011) Multivariat analyse er, i denne studien, egnet til å teste hypotesene knyttet til ledererfaring og oppfatninger om strategiprosesser i egen virksomhet, samt å identifisere eventuelle sammenhenger mellom strategiprosesser på den ene siden, og forretningsmessig forhold og departementstilhørighet på den andre siden. Variablene knyttet til respondentenes kjennetegn er omkodet til skalaer for analyseformål (Grønmo 2004), se vedlegg 4. Siden samtlige variabler i datasettet er på nominale eller ordinale målenivå vil det benyttes ikke-parametriske tester (Jamieson 2004).

Ved de multivariate analysene er det interessant å analysere respondentenes score på de strategiske dimensjonene, og ikke de enkelte påstandene som fungerer som indikatorer. Siden likert-skalaen er additiv vil derfor respondentenes data fra hver

¹ Modalprosent = n / N , der n er antall observasjoner lik modus og N er antallet observasjoner totalt.

² Kvartilavvik = $(Q_3 - Q_1) / 2$, der Q_3 er tredje kvartil og Q_1 er første kvartil.

indikator summeres til en indeks for hver dimensjons (Grønmo 2004). Respondenter som har svart «vet ikke» på en eller flere indikatorer vil justeres slik at summen totalt på dimensjonen gjenspeiler deres holdning på de indikatorene som er besvart³. Dersom «vet ikke» ble behandlet som verdien null ville respondentenes score svekkes og gi et uriktig bilde på deres generelle vurdering av dimensjonen. Respondenter som har svart «vet ikke» på mer enn 50 % av påstandene er utelatt fra datamaterialet.

For dimensjonene med fire indikatorer vil hver respondent gi en samlet indeksverdi fra 4 til 28. Den laveste verdien (4) betyr at respondenten var svært uenig i samtlige fire påstander, mens den høyeste verdien (28) betyr at respondenten var svært enig i alle påstandene (Grønmo 2004). Tilsvarende vil det for dimensjoner med to, tre og fem indikatorer være henholdsvis indeksverdier fra 2 til 14, 3 til 21 og 5 til 30. Indeksverdiene er på ulike intervaller og dermed vil det være aktuelt å benytte indekskonstruksjon og omkodning for å komme tilbake til en skala med syv kategorier (Grønmo 2004). Indeksene er derfor omkodet til en skala fra 1 til 7, se vedlegg 4.

Variablene ledererfaring i offentlig sektor og ledererfaring med mål- og resultatstyring er ordinale skalaer med fem kategorier i hver. Når hensikten er å finne ut om ledererfaring korrelerer med tilstedeværelse av dimensjonen politiske forhandlinger og pålagt strategi er korrelasjonskoeffisienten Spearmans rho godt egnet. Denne koeffisienten benyttes ved analyse av signifikante forskjeller mellom to ordinale variabler (Cohen, Manion og Morrison 2000). Korrelasjonskoeffisienten varierer mellom -1 og 1, som betyr henholdsvis perfekt negativ og perfekt positiv sammenheng. Hypotesen er at lang ledererfaring vil medføre høy tilstedeværelse av politiske forhandlinger og lav tilstedeværelse av pålagt strategi. Forventningen er dermed at korrelasjonskoeffisienten er positiv for politiske forhandlinger og negativ for pålagt strategi.

For å avdekke eventuelle sammenhenger mellom forretningsmessig formål departementstilhørighet på den ene siden, og strategiprosesser på den andre siden, benyttes Kruskal-Wallis-testen. Dette er en ikke-parametrisk test som egner seg

³ Eks.: En respondent har svart «3», «4» og «vet ikke» på tre indikatorer. Score på dimensjonen beregnes da til $3 + 4 + 3,5 = 10,5$.

når hensikten er å avdekke sammenhenger mellom nominale og ordinale variabler (Cohen, Manion og Morrison 2000). Testen viser hvorvidt det er signifikante forskjeller mellom tre eller flere uavhengige grupper (nominalnivå) og en variabel på ordinalnivå. Variablene forretningsmessig formål og departementstilhørighet består av henholdsvis 3 og 18 uavhengige grupper. Resultatet av Kruskal-Wallis-testene vil kun fortelle hvorvidt det finnes en signifikant forskjell mellom kategoriene eller ikke, men vil ikke fortelle hvor de eventuelle forskjellene finnes. For å avdekke dette må det utarbeides en krysstabell (Cohen, Manion og Morrison 2000).

3.7 Evaluering av datamaterialet

3.7.1 Reliabilitet

Reliabilitet relateres til datamaterialets pålitelighet (Grønmo 2004). Ved spørreundersøkelser er det snakk om robusthet og hvorvidt de samme funnene ville oppnås ved utsendelse ved et annet tidspunkt eller under andre omstendigheter (Saunders, Lewis og Thornhill 2012).

Studien ser på persepsjoner om hvordan strategi utvikles hos ledere i offentlige virksomheter. Over tid vil det være utskiftninger av lederne og endringer i virksomhetenes organisatoriske hierarkier. Det kan også tenkes at enkelte virksomheter kan bytte overordnet myndighet som følge av endringer i departementene eller praktiske formål, samt at styringssystemene endres. Dette kan bidra til at resultatene fra spørreundersøkelsen blir ustabile over tid. Resultatene må derfor betraktes, som tidligere nevnt, som et øyeblikksbilde av persepsjoner om strategiutvikling i offentlige virksomheter.

Reliabiliteten vil avhenge av hvordan spørreundersøkelsen er utformet og hvordan datainnsamlingen blir gjennomført (Grønmo 2004). Det kan tenkes at enkelte av lederne vil være forsiktige med å svare det de egentlig mener av fare for konsekvenser ved publisering av funnene. For å avhjelpe dette potensielle problemet er anonymitet, eller skjult identitet, benyttet i spørreskjema. Respondentene blir heller ikke bedt om å oppgi hvilken virksomhet de tilhører, som anses å ytterligere forsikre lederne om at deres svar ikke kan relateres tilbake til dem. Dette er valgt bevisst for å sikre ærlige og pålitelige svar. Dersom respondentene frykter å bli identifisert, enten personlig eller ved virksomheten,

kan dette påvirke påliteligheten til datamaterialet og/eller respondentenes vilje til å gjennomføre undersøkelsen. Selv om respondentene er forsikret om at deres vurderinger ikke kan spores tilbake til dem vil det likevel være en risiko for uriktige svar i undersøkelsen. Dette kan komme av at lederne svarer det som ser best ut overfor seg selv og andre, i stedet for å oppgi deres faktiske virkelighetsforståelse. En måte å måle dette på er å kontrollere konsistensen i besvarelsene på nærliggende påstander i undersøkelsen, se delkapittel 5.1.

Datainnsamlingen, blir som tidligere nevnt, utført ved hjelp av det nettbaserte undersøkelsesverktøyet Questback. Tekniske problemer kan forekomme som følge av implikasjoner hos leverandøren eller lav kjennskap til systemet hos utvikleren av spørreskjemaet. For å avhjelpe disse problemene er spørreskjemaet vurdert av veileder og fagmiljøet hos Questback, i tillegg til fagpersoner på offentlig styring hos Direktoratet for økonomistyring. Til sammen anses dette å sikre at det ikke forekommer betydelige faglige og tekniske feil i spørreskjemaet.

3.7.2 Intern validitet

Intern validitet relateres til spørreskjemaets evne til å måle det som er hensikten med studiet (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). At datamaterialet har høy reliabilitet medfører ikke nødvendigvis høy validitet, men for å få høy validitet må datamaterialet være pålitelig (Grønmo 2004; Saunders, Lewis og Thornhill 2012).

Ved vurdering av validiteten i spørreskjema refereres det til innholdsvaliditet, kriterievaliditet og begrepsvaliditet (Bloomberg, Cooper og Schindler 2008, referert i Saunders et al. 2012, 429). Innholdsvaliditet relateres til hvorvidt spørsmålene i spørreundersøkelsen gir tilstrekkelig dekning for forskningsspørsmålet (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). Forskningsspørsmålet dreier seg her om hvorvidt statlige virksomheter har strategisk handlingsrom. Det er i den anledning relevant å avdekke i hvilken grad ledere opplever at deres virksomhets strategi er pålagt av andre eller utvikles gjennom interne prosesser samt om de interne prosessene påvirker strategiske handlingsrom. Spørreskjemaet inneholder flere teoretisk forankrede påstander knyttet til hver dimensjon, og anses å gi tilstrekkelig dekning for forskningsspørsmålet.

Kriterievaliditet dreier seg om evnen spørsmålene har til å gi nøyaktige prediksjoner om forholdet man undersøker (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). Ved bruk av spørreskjema, og dermed innhenting av subjektive persepsjoner knyttet til strategiprosesser, vil nøyaktigheten av prediksjonene være vanskelig å vurdere. En objektiv, ekstern vurdering av rammevilkårene for hver enkelt virksomhets strategiprosess ville antagelig øke kriterievaliditeten i studien. Det er likevel valgt å innhente subjektive vurderinger som følge av de konsekvensene som følger av ledernes opplevelse av eget strategisk handlingsrom, skissert innledningsvis i dette kapittelet.

En særlig utfordring knyttet til kriterievaliditeten er måling av dimensjonen fremvokst strategi. Strategiprosesser er dynamiske og strekker seg ofte ut i tid. Av den grunn vil det være utfordrende for ledere å vurdere graden av fremvokst strategi i virksomheten, og dermed også vanskelig å gi en vurdering av de relaterte påstandene i spørreskjemaet.

Begrepsvaliditet refererer til i hvilken grad spørsmålene faktisk måler de begrepene som var ment å måle (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). For å vurdere begrepsvaliditeten i studien kan det kontrolleres om sammenhengen mellom to indikatorer for ulike begreper svarer til den kjente sammenhengen mellom disse begrepene. Gjennom streng vurdering av påstandene i undersøkelsen utført av veileder, fagpersoner i academia og representant for DFØ anses begrepsvaliditeten ivaretatt.

3.7.3 Generaliserbarhet

Generaliserbarhet, ofte kalt ekstern validitet, dreier seg om hvorvidt funn i studien kan overføres til andre settinger enn de som er studert (Saunders, Lewis og Thornhill 2012). I denne studien vil spørsmålet være om svarene fra respondentene som har besvart undersøkelsen er gyldige for hele populasjonen av statlige virksomheter. I den anledning blir det aktuelt å studere bakgrunnen til respondentene nærmere. Det er en risiko for at respondentene som har besvart spørreundersøkelsen skiller seg systematisk fra det som er representativt for hele populasjonen. (Johannssen, Christoffersen og Tufte 2011). Dersom respondentene som har svart på spørreundersøkelsen kun representerer virksomheten som er underlagt enkelte av departementene vil generalisering være problematisk, siden

etatsstyringen i de ulike departementene antas å kunne være ulik. Hvorvidt respondentene som har besvart undersøkelsen anses representative for samtlige statlige virksomheter drøftes i delkapittel 5.2, på grunnlag av de påfølgende analysene.

En annen faktor knyttet til generaliserbarhet er tidspunktet undersøkelsen foretas på. Dersom undersøkelsen er utført i en tid preget av spesielle omstendigheter reduseres mulighetene for å overføre resultatene til andre tidspunkt (Johannsen, Christoffersen og Tufte 2011). I offentlig sektor skjer det stadige endringer i måten virksomhetene drives og styres på. Finansdepartementets veileder i etatsstyring, som er særlig relevant for kontakten mellom departement og virksomhet, er fra 2011. Denne er relativt ny og det er ikke kjent at det vil komme betydelige endringer i denne anbefalte praksisen den neste tiden. Tilsvarende er DFØs veileder for mål- og resultatstyring i staten fra 2006, og det er kun gjort redaksjonelle endringer i 2010. Selv om styringsformen blir kritisert internt og i media er det ikke kommet politiske forslag om at styringssystemet skal endres. Et eventuelt regjeringsskifte høsten 2013 kan imidlertid medføre endringer i etatsstyring, og dermed også ledernes oppfatninger av de strategiske prosessene. Det antas at resultatene i noen grad er generaliserbare over tid, med forbehold om betydelige omlegginger av styringssystemet i fremtiden.

3.8 Generelle etiske vurderinger

Saunders, Lewis og Thornhill (2012, 680) definerer forskningsetikk som standarder for forskerens atferd relatert til rettighetene til forskningsobjektene i et forskningsprosjekt. Samfunnsvitenskapens forskningsetiske normer sier (1) at forskningsobjektene skal informeres om undersøkelsens formål og opplegg når de blir bedt om å delta, (2) at de selv skal få avgjøre om de vil delta, og eventuelt om de vil avbryte deltakelsen, (3) at de ikke skal utsettes for fysiske eller psykiske skadevirkninger, og (4) at informasjon om enkeltmennesker skal behandles konfidensielt (Grønmo 2004).

Alle respondentene har mottatt en henvendelse og link til spørreundersøkelsen per epost. I eposten er det informert om formålet med undersøkelsen og at undersøkelsen vil foregå ved at de selv fyller ut et spørreskjema. Det er ikke informert detaljert om hypoteser eller detaljer, da det er ønskelig at respondentene

ikke ledes eller fremme egne interesser i besvarelsen, se vedlegg 3. Respondentene kan selv velge om de ønsker å gjennomføre spørreundersøkelsen, og kan avbryte denne når de måtte ønske.

Konfidensialitet er nevnt både i eposten og i selve spørreundersøkelsen. Respondentene er, som nevnt over, ikke bedt om å opplyse hvilken virksomhet de leder og det vil derfor ikke være mulig å knytte en besvarelse til en enkeltperson eller virksomhet. På denne måten vil respondentene heller ikke oppleve fysisk eller psykisk skadevirkninger som følge av deres deltakelse. I og med at undersøkelsen er fullstendig anonym, og det verken direkte, indirekte eller via koblingsnøkkel er mulig å identifisere enkeltpersoner, er prosjektet ikke meldepliktig etter personopplysningsloven § 31. Gjennom informasjon som er gitt, og behandlingen av datamaterialet, anses etiske vurderinger oppfylt i studien.

4 Analyse

I det følgende presenteres og analyseres datamateriale fra den kvantitative spørreundersøkelsen. Analysen består av fire deler. Først vil kjennetegn med respondentene beskrives kort. Deretter analyseres dataene tilknyttet dimensjonene for strategiprosesser generelt, og analysene ses opp mot hypotesene om utbredelse av de ulike dimensjonene⁴, samt forskjeller mellom regionskontor og hovedkontor⁵. Videre testes hypotesene om sammenhenger mellom ledererfaring og strategiprosessene politiske forhandlinger og pålagt strategi⁶. Til sist utføres analyser for å avdekke eventuelle trender og mønstre knyttet til strategiprosesser på den ene siden, og departementstilhørighet og forretningsmessig formål på den andre siden.

Svarprosenten fra ledere ved hovedkontor og regionskontor er henholdsvis 45 % og 10 %. I og med at responsen fra regionskontorene er relativt lav vil disse respondentene trekkes ut av datamaterialet i enkelte av analysene. Svarene fra ledere ved hovedkontorene er av størst interesse, siden disse virksomhetene er direkte underlagt departementene og mottar tildelingsbrev med mål, styringsparametere og økonomiske bevilgninger for seg og sine undervirksomheter.

4.1 Egenskaper og kjennetegn ved respondentene

Som et grunnlag for tolkning av de påfølgende analysene vil det være sentralt å kjenne til egenskaper og kjennetegn ved respondentene. I vedlegg 5 presenteres absolutte og relative frekvensfordelinger av kjønn, alder, type kontor, ledererfaring, departementstilhørighet og forretningsmessige forhold for respondentene totalt og for hovedkontorene. De tre sistnevnte er av særlig interesse for de påfølgende analysene, og vil omtales nærmere under. Det fokuseres da på datamaterialet for ledere ved hovedkontorene, som er gjenstand for de relaterte analysene i delkapittel 4.3 og 4.4.

⁴ H2 til H8.

⁵ H1

⁶ H9 og H10

4.1.1 Ledererfaring

I spørreskjemaet er to spørsmål knyttet til ledererfaring. Respondentene er bedt om å oppgi er antall år som leder av offentlig virksomhet og antall års ledererfaring med mål- og resultatstyring. Analysene knyttet til sammenhenger mellom ledererfaring og strategiprosesser følger i delkapittel 4.3. Innledningsvis er det interessant å se nærmere på hvor lang ledererfaring respondentene har.

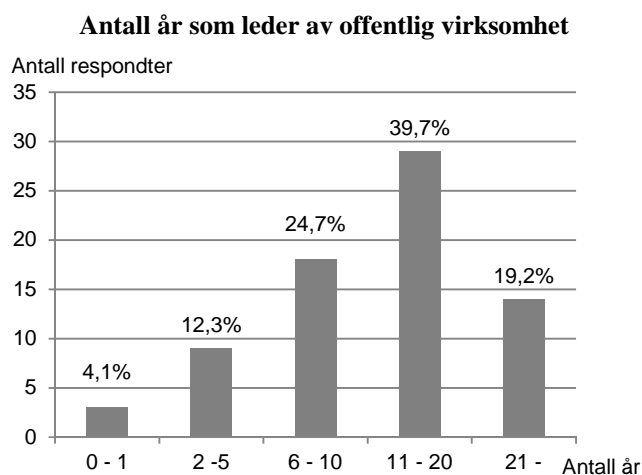
Respondentene i undersøkelsen har jevnt over betydelig erfaring som ledere i offentlig sektor, se figur 4.1. Nærmere 60 % av respondentene har hatt en lederrolle i sektoren i elleve år eller mer, og kun 16,4 % har under seks år offentlig

ledererfaring. Det hyppigst observerte svaret er 11 – 20 år, som dermed er modus i utvalget. Funnene er som forventet, da sektoren preges av relativt lav turnover og omfattende sektorinterne jobbskifter. (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009b).

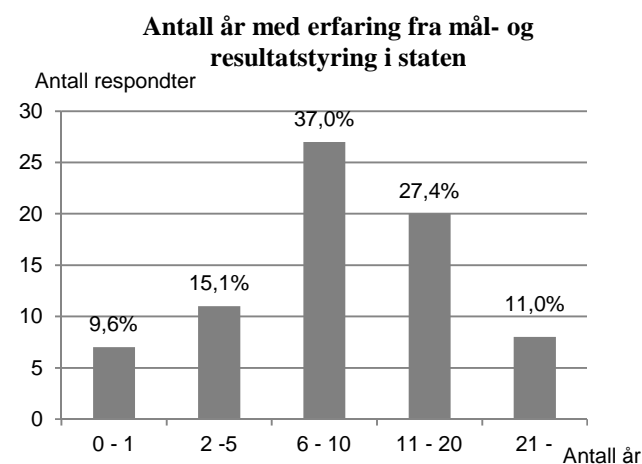
Mål- og resultatstyring ble valgt som det gjeldende styringsprinsippet i staten på slutten av 1980-tallet (Senter for statlig økonomistyring 2010). Figur 4.2 viser respondentenes

ledererfaring med styringssystemet. I

underkant av 40 % av respondentene har over elleve års erfaring. Modus er



Figur 4-1 Fordeling - Antall år som leder av offentlig virksomhet



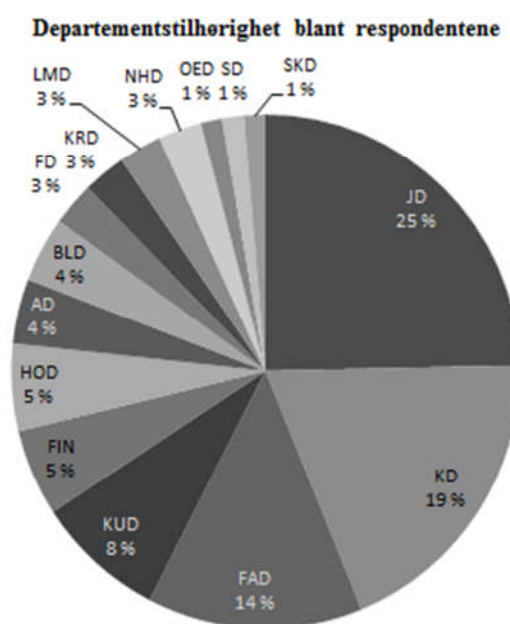
Figur 4-2 Fordeling – Antall år med erfaring fra mål- og resultatstyring i staten

midlertidig 6 til 10 års erfaring, som omfatter 37 % av respondentene. Fordelingen sett opp i mot ledererfaringen fra offentlig sektor generelt tyder det på at styringsmodellen enten er blitt innført trinnvis og/eller at begrepet mål- og resultatstyring ble kjent for lederne i senere tid.

4.1.2 Departementstilhørighet

De 73 virksomhetene som er representert ved ledere av hovedkontor i statlige virksomheter er underlagt i alt 14 departementer, samt statsministerens kontor.

Figur 4.3 viser hvordan respondentene er fordelt på de ulike departementene. Figuren viser at en fjerdedel av virksomhetene er underlagt Justisdepartementet (JD), som er den største gruppen av respondenter. 58 % av respondentene er ledere i enten virksomheter underlagt Justisdepartementet (JD), Kunnskapsdepartementet (KD) eller Fornyings-, administrasjons- og

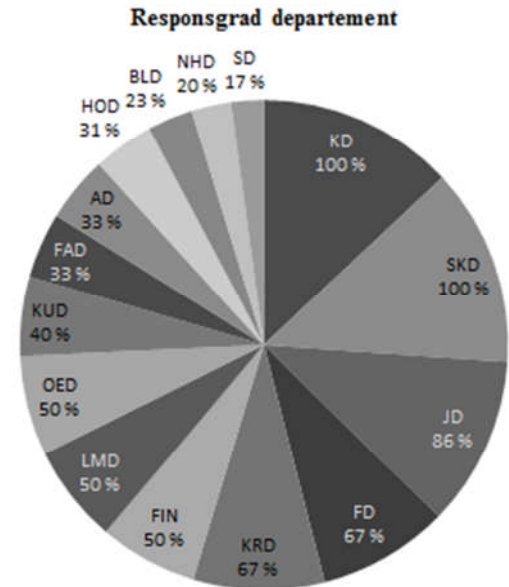


Figur 4-3 Departementstilhørighet blant respondentene

kirke departementet (FAD). Fiskeri- og kystdepartementet, Miljødepartementet og Utenriksdepartementet er ikke representert i datamaterialet, og fremkommer derfor heller ikke i figuren. Fordelingen er viktig å merke seg før tolkningen av analysene relatert til oppfatninger av strategiprosesser i virksomhetene. Se siste del av vedlegg 5 for en oversikt over departementsforkortelsene.

Det er betydelig variasjon i hvor mange statlige virksomheter som er underlagt hvert enkelt departement, se vedlegg 1. Figur 4.4 viser derfor responsgraden for hvert enkelt departement. Eksempelvis utgjør virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet (KD) 19 % av datamaterialet, og samtlige ledere av hovedkontorer underlagt departementet (14 virksomheter) har besvart undersøkelsen. Statsministerens kontor (SKD) har også 100 % responsgrad, men i dette tilfellet er det kun én tilknyttet virksomhet. Fiskeri- og kystdepartementet og

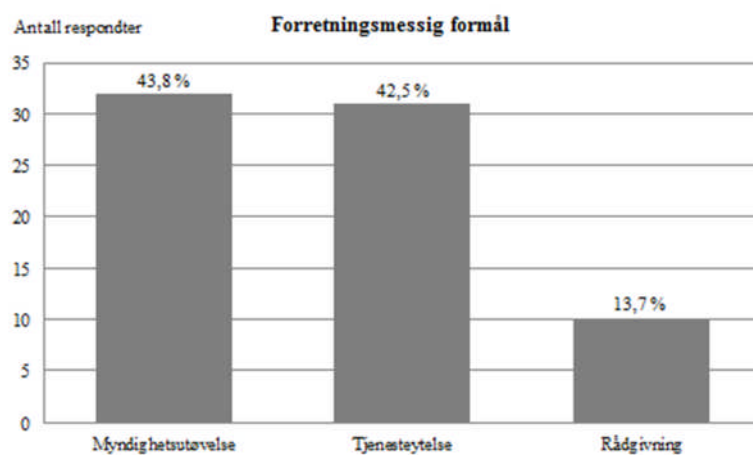
Miljødepartementet har henholdsvis fire og fem tilknyttede virksomheter klassifisert som hovedkontor, mens Utenriksdepartementet har kun én direkte tilknyttet virksomhet. Ingen av virksomhetslederne underlagt disse tre departementene har besvart undersøkelsen.



Figur 4-4 Responsgrad innen hvert departement

4.1.3 Forretningsmessig formål

Det siste spørsmålet som er stilt knyttet til respondentenes egenskaper og kjennetegn er virksomhetenes forretningsmessige formål. I delkapittel 4.4.2 undersøkes det om det finnes sammenhenger mellom virksomhetenes forretningsmessige formål og utbredelse av strategiprosesser. Figur 4.5 viser fordelingen mellom virksomhetene som driver myndighetsutøvelse, tjenesteyting og rådgivning. Andelen myndighetsutøvende- og tjenesteytende virksomheter er omtrent like store, og utgjør henholdsvis 43,8 % og 42,5 %. Rådgivende virksomheter er den minste gruppen, og utgjør 13,7 %. Denne fordelingen virker rimelig og representativ i forhold til de statlige virksomhetenes samfunnsoppdrag.



Figur 4-5 Forretningsmessig formål ved virksomhetene

4.2 Utbredelse av ulike dimensjoner av strategiprosesser

I teorikapittelet er det identifisert syv dimensjoner av strategiske prosesser. Disse er rasjonell strategisk planlegging, kommandørideen, politiske forhandlinger, kulturell-institusjonelle prosesser, logisk inkrementalisme, fremvokst strategi og pålagt strategi. I det følgende presenteres analyser av sentrale tendenser for strategiprosesser for hele datamaterialet, samt data for hovedkontor og regionskontor separat. Innledningsvis presenteres kun dimensjonenes samlede score, og ikke hver enkelt påstand gitt i undersøkelsen. Funnen blir sett opp i mot hypotesene om de ulike dimensjonenes utbredelse i statlige virksomheter, samt hypotesen om lik oppfattelse av strategiprosesser ved hovedkontor og regionskontor.

Dimensjonen pålagt strategi er mest interessant for vurdering av virksomhetenes strategiske handlingsrom. Samtlige påstander knyttet til denne dimensjonen blir derfor analysert og drøftet hver for seg.

4.2.1 Persepsjon om strategiprosesser i hele utvalget

Som nevnt i delkapittel 3.6 benyttes modus og median for å identifisere sentraltendensen for dimensjonene for strategiprosesser. Modus representerer den hyppigst observerte verdien, mens median viser verdien til den respondenten som deler utvalget i to like store grupper og tar således hensyn til rangeringen i svarene. Spredningen i svarene fremkommer av kvartilavvik, som viser gjennomsnittet av avstanden mellom medianen og de to kvartilene Q_1 og Q_3 , samt modalprosent, en konsentrasjonsindikator, som viser hvilken andel av respondentene som har svart modusverdien.

Totalt	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Rasjonell strategisk planlegging	4,0	22 %	4,0	1,5
Kommandørideen	1,0	30 %	3,0	2,0
Politiske forhandlinger	2,0	28 %	2,0	1,5
Kulturell-institusjonelle prosesser	6,0	23 %	5,0	1,5
Logisk inkrementalisme	5,0	21 %	4,0	1,0
Fremvokst strategi	2,0	19 %	4,0	1,5
Pålagt strategi	3,0	18 %	4,0	1,5

Tabell 4-1 Strategiprosesser i hele utvalget

Tabell 4.1 viser modus, modalprosent, median og kvartilavvik for samtlige respondenter i undersøkelsen. Modusverdiene viser umiddelbart at strategiprosessene kulturell-institusjonelle prosesser og logisk inkrementalisme preger virksomhetene strategiutvikling og -implementering i størst grad, med henholdsvis verdiene 6 og 5⁷. Kommandørideen, politiske forhandlinger og fremvokst strategi oppfattes derimot som lite utbredt blant lederne, med henholdsvis verdiene 1, 2 og 2. I midten er strategiprosessene rasjonell strategisk planlegging og pålagt strategi. Modalprosentene varierer fra 18 % til 30 %. Modalprosent opp i mot 30 % indikerer relativt sterk konsentrasjon, eller samstemte respondenter, mens konsentrasjon rundt 20 % indikerer at andre svaralternativer kan være opp i mot like hyppig observert. Lav konsentrasjon viser hvordan modus har svakheter som indikasjon på sentraltendens, og indikerer at det er nødvendig å se modusverdiene opp i mot median.

Medianen på de ulike dimensjonene er i større grad sentrert rundt midten av skalaen i motsetning til modusverdiene med større spredning. Kulturell-institusjonelle prosesser skiller seg fortsatt ut med medianverdi på 5, og anses fortsatt å prege virksomhetenes strategiprosesser. Dimensjonene kommandørideen og politiske forhandlinger skiller seg ut i negativ retning, med medianverdier på henholdsvis 3 og 2. Som ved modus indikerer medianen i dette tilfellet at retningene i liten grad preger virksomhetenes strategiske prosesser. De øvrige dimensjonene har medianverdien 4, som indikerer at respondentene generelt var verken uenig eller enige i påstandene knyttet til de respektive dimensjonene.

Kvartilavvikene, spredningen i verdiene, varierer mellom 1 og 2. Lavt kvartilavvik viser at respondentenes verdier ligger tett rundt medianen, mens høyere kvartilavvik indikerer større spredning. Logisk inkrementalisme har eksempelvis et kvartilavvik på 1, som viser at over halvparten av respondentene har gitt rangeringen 3, 4 eller 5 på dimensjonen samlet sett. For kommandørideen er derimot kvartilavviket 2, som viser at spredningen på de ulike svaralternativene er betydelig større. I det følgende delkapittelet vil funnene knyttes opp mot hypotesene utarbeidet for hver enkelt dimensjon ved strategiprosesser.

⁷ Respondentene oppgir grad av enighet i påstandene der verdien 1 indikerer svært uenig og verdien 7 indikerer svært enig. Verdien 4 er middelvei som indikerer verken uenig eller enig.

4.2.2 Hypoteser om utbredelse av strategiprosesser

Over ble de innledende funnene ved dimensjonene for strategiprosesser presentert. I det følgende vil resultatene for hver enkelt dimensjon vurderes opp mot hypotesene fra teorikapittelet og drøftes. Som nevnt innledningsvis er pålagt strategi-dimensjonen av størst interesse for vurdering av de statlige virksomhetenes strategiske handlingsrom og drøftes derfor mer inngående enn de øvrige dimensjonene.

Rasjonell strategisk planlegging

Den første av hypotesene knyttet til utbredelse av de enkelte strategiprosessene er en antagelse om at rasjonell strategisk planlegging i noen grad er utbredt i statlige virksomheter (H2). Hypotesen er basert på at flere påvirkende faktorer trekker i hver sin retning for utbredelsen av rasjonelle strategiske planleggingsprosesser i staten. Veilederen for mål- og resultatstyring anbefaler en inkluderende strategiprosess der viktige spørsmål blir drøftet og beskriver en fremgangsmåten for å beslutte strategier (Senter for statlig økonomistyring 2010), som indikerer at strategisk planlegging bør være utbredt. På en annen side vil den årlige syklusen for tildelingsbrev og budsjettbevilgninger antagelig føre til endringer og uforutsigbarhet som gjør prosessen lite egnet (Alford 2001).

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Rasjonell strategisk planlegging	4,0	22 %	4,0	1,5

Tabell 4-2 Rasjonell strategisk planlegging for hele utvalget

Modus- og medianverdier på 4 fra analysen indikerer at rasjonell strategisk planlegging som strategiprosess er noe utbredt slik hypotesen tilsier. Verdien tilsvarer svaralternativet «verken enig eller uenig», som er en relativt mer positiv vurdering enn flere av de andre dimensjonene. Frekvensfordelingen på hver enkelt påstand, se vedlegg 6, viser at nærmere 60 % av virksomhetene representert i undersøkelsen er enige i at de gjør strategiske valg basert på systematisk analyse av omgivelsene (Påstand 4). Dette tyder på at flere av virksomhetene følger oppfordringen i Veilederen for mål- og resultatstyring i staten om å gjøre en systematisk prosess for å utvikle strategier. Over halvparten av respondentene vurderer grundig mange alternativer før strategier besluttes (Påstand 2). Resultatene viser også at virksomheten i en viss grad formulerer strategier i detalj

(Påstand 1) og har presise prosedyrer for å utvikle strategier (Påstand 3). Oppsummert tyder analysene på at hypotesen om at rasjonell, strategisk planlegging er noe utbredt i statlige virksomheter stemmer, og hypotesen beholdes.

Kommandørideen

Veilederen for mål- og resultatstyring sier at involvering av ansatte i styringsprosessene er en forutsetning for at mål- og resultatstyring skaper en kultur for læring og utvikling (Senter for statlig økonomistyring 2010). Med blant annet dette som bakgrunn er det utarbeidet en hypotese om at kommandørideen er lite utbredt i statlige virksomheter (H3). Det antas at strategi og strategiutvikling ikke er sterkt påvirket, kontrollert og bestemt av en enkelt person, slik kommandørideen forutsetter.

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Kommandørideen	1,0	30 %	3,0	2,0

Tabell 4-3 Kommandørideen for hele utvalget

Som tabell 4-3 viser, og som nevnt innledningsvis, har kommandørideen fått svært lave verdier på modus og median. Svaralternativet «svært uenig» er det hyppigst forekomne svaret når alle påstandene legges sammen. Likevel fremkommer det at medianen ligger på «noe uenig». Dette tyder på et sprik i svarene, noe også et kvartilavvik på 2 bekrefter. Det vil derfor være aktuelt å se nærmere på de enkelte påstandene, presentert i vedlegg 6, for finne en forklaring på spredningen.

I spørreundersøkelsen er det gitt tre påstander knyttet til dimensjonen kommandørideen. Verdiene på den første påstanden, at strategien er påvirket av toppledelsens fremtidsvisjon, skiller seg betydelig fra de to øvrige påstandene, om at strategien er henholdsvis tilknyttet en bestemt person og visjonen til en seniormedarbeider i virksomheten. Den første påstanden dreier seg om toppledelsen som gruppe, mens de to øvrige knytter strategien til en enkeltperson. Dette kan være årsaken til at den første påstanden har modus på «svært enig», mens de to andre har modus «svært uenig». Den sentrale ved kommandørideen er nettopp enkeltpersoner rolle i strategiutvikling, og i lys av dette er den første

påstanden feil formulert. Påstanden burde vært formulert ved å bruke ordet «toppleder» i stedet for «toppledelsen», og dermed vært bedre teoretisk forankret. Basert på denne vurderingen forkastes dataene fra den første påstanden, og de univariate analysene utføres på nytt.

Tabell 4-4 viser analysen for kommandørideen når kun de to gjenværende påstandene benyttes. Modus er den samme, mens konsentrasjonen øker fra 30 % til 44 %. Videre faller medianen fra 3 til 2, og kvartilavviket reduseres fra 2,0 til 1,0. Det blir dermed enda tydeligere at kommandørideen er svært lite utbredt i statlige virksomheter, og hypotesen beholdes. Påstand 1 for kommandørideen trekkes ut fra datamaterialet i de videre analysene.

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Kommandørideen	1,0	44 %	2,0	1,0

Tabell 4-4 Kommandørideen for hele utvalget – forkastet Påstand 1.

Et viktig aspekt å merke seg ved tolkningen av funnene over er at det er topplerne eller den med ansvar for strategiarbeidet i virksomheten som representerer virksomheten i undersøkelsen. Ledere som alene kontrollerer og bestemmer virksomhetens strategi, vil antagelig ikke innrømme dette overfor seg selv eller andre. Det kan også være at vedkommende leder ikke er klar over egen posisjon og autoritet i forbindelse med strategiarbeidet. For å få et mer korrekt bilde på dimensjonenes tilstedeværelse i virksomhetene vil det være nødvendig å innhente vurderingen fra øvrige ledere og mellomledere i virksomhetene.

Politiske forhandlinger

I radioprogrammet Ekko på NRK P2 den 7. mai 2013 uttalte Tore Hansen at det, i offentlig sektor, er utviklet en kultur og et system for at alle relevante parter skal bli hørt, og helst bli enige. Det er en kultur for kompromisser. Basert på dette er det utledet en hypotese som sier at politiske forhandlinger som strategisk prosess er utbredt i offentlig sektor (H4).

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Politiske forhandlinger	2,0	28 %	2,0	1,5

Tabell 4-5 Politiske forhandlinger for hele utvalget

Tabell 4-5 viser det samlede utfallet av de fire påstandene knyttet til dimensjonen politiske forhandlinger. Modus- og medianverdi på 2 indikerer at politiske forhandlinger, til tross for antagelsen om betydelig tilstedeværelse, later til å være beskjedent utbredt i strategiprosesser i statlige virksomheter. En nærmere undersøkelse av de enkelte påstandene, presentert i vedlegg 6, tyder på at forhandlinger mellom grupper og/eller individer foregår (Påstand 2), men at forhandlingene sjelden ender med kompromiss (Påstand 3) eller at én enkelt gruppes interesse preger virksomhetens strategi (Påstand 1). Dette kan tyde på at lederne oppfatter at forhandlinger internt ender i enighet blant partene som forhandler. Dette kan bekrefte Tore Hansens synspunkt om at enighet er et viktig mål for beslutningstaking i offentlig sektor.

Funnen knyttet til politiske forhandlinger kan sees i sammenheng med funnene fra kommandørideen som også viser til oppfatning av felleskap og samarbeid fremfor at én person legger føringer for og bestemmer virksomhetens strategiske retning. Samlet sett anses ikke de teoretisk forankrede kjennetegnene ved strategiprosessen politiske forhandlinger oppfylt, og hypotesen forkastes.

Som ved kommandørideen er det sentralt å tolke funnene fra undersøkelsen i lys av at det er toppledere eller strategiske ledere som representerer virksomhetene i undersøkelsen. Ved å svare bekræftende på eksempelvis påstandene om at interessene til en bestemt gruppe preget virksomhetens strategi eller at strategier ofte må endres fordi enkelte grupper hindrer implementeringen kan lederne oppleve at de reduserer sin egen lederrolle, og er svake overfor press fra andre. Dette kan medføre en forskyvning i resultatene. Svarene er ledernes subjektive oppfatning, og må tolkes deretter.

Kulturell-institusjonelle prosesser

I delkapittelet 2.5.2 er det utledet at strategiutvikling i offentlig sektor skjer i samsvar med og innenfor rammen av organisasjonskulturen og dens dominerende paradigme (Alford 2001). Dimensjonen representerer de forutsetningene og verdiene som deles av virksomhetens medlemmer, og som vedrører virksomhetens formål og rolle (Collier, Fishwick og Johnson 2001). Basert på

dette ble det utarbeidet en hypotese (H5) som sier at kulturell-institusjonelle prosesser er utbredt som strategiske prosesser i statlige virksomheter.

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Kulturell-institusjonelle prosesser	6,0	23 %	5,0	1,5

Tabell 4-6 Kulturell-institusjonelle prosesser for hele utvalget

Kulturell-institusjonelle prosesser er den dimensjonen med de høyeste modus- og medianverdiene, på henholdsvis 6 og 5. Dette tyder generelt sett på at organisasjonskultur, tidligere erfaringer og virksomhetens historie står sentralt i strategiprosessene i virksomhetene. Ved en nærmere undersøkelse av påstandene knyttet til dimensjonen i vedlegg 6 er det klart at samtlige påstander har relativt høye verdier. En påstand av særlig interesse dreier seg om motstand mot strategiske endringer som ikke passer med virksomhetens kultur. 29 % av respondentene svarer «enig» på denne påstanden, og over 50 % av respondentene er enig i større eller mindre grad. Det skrives ofte i mediene om de ansattes motstand ved store omstillingsprosjekter i offentlig sektor, og funnene fra undersøkelsene bekrefter at lederne også opplever at virksomheten viser motstand mot endringer som bryter med etablert organisasjonskultur. Hypotesen om kulturell-institusjonelle prosesser som utbredt i strategiske prosesser beholdes.

Logisk inkrementalisme

Logisk inkrementalisme er basert på at strategier utvikles gradvis gjennom en inkrementell erkjennelsesprosess (Gjønnes og Tangenes 2014b). Alford (2001) hevder at denne dimensjonen passer til tvetydigheten, usikkerheten og endringene som forekommer i offentlig sektor. Basert på dette ble det utformet en hypotese om at logisk inkrementalisme er utbredt i statlige virksomheter (H6).

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Logisk inkrementalisme	5,0	21 %	4,0	1,0

Tabell 4-7 Logisk inkrementalisme for hele utvalget

Resultatene over bekrefter hypotesen om at logisk inkrementalisme er utbredt i statlige virksomheter. Den hyppigst observerte verdien er 5, eller «noe enig», når alle påstandene sees sammen, og den verdien som deler respondentene i to like

store grupper tilsvarende «verken enig eller uenig». Lav modalprosent, og median som avviker fra modus, tyder imidlertid på at det er andre svaralternativer som også er hyppig observert. Ved å se nærmere på de enkelte påstandene i vedlegg 6 er det klart at to av de fire påstandene trekker den samlede verdien ned, og at de to øvrige trekker verdien opp. 62 % av respondentene svarer at strategien deres utvikles gjennom en prosess av løpende endringer, og 57 % er enige i at strategien utvikles gradvis ved at virksomheten reagerer på behov for endringer. På en annen side mener halvparten av respondentene at virksomheten ikke gjør småskalaendringer for å følge sine omgivelser. Dette kan tyde på at virksomheten ikke reagerer i utstrakt grad på endring i deres omgivelser, men heller reagerer på interne endringer. Det er antatt at virksomhetene utsettes for endringer fra overordnet myndighet, men hvorvidt lederne betrakter slike endringer som interne forhold eller endringer i omgivelsene er uklart. Funnene tyder på at eksprementering og utprøving generelt er lite utbredt i statlige virksomheter. Samlet sett er likevel sider ved logisk inkrementalisme utbredt i statlige virksomheter, og som nevnt over vil hypotesen beholdes.

Fremvokst strategi

Gjennom evolusjonære og adaptive prosesser forbundet med strategiarbeidet skjer læring som påvirker implementering av tilsiktet strategi og som implisitt medfører at nye strategier «vokser frem» (Gjønnes og Tangenes 2012). Fremvokst strategi kan være vanskelig å identifisere for ledere generelt, da prosessen ofte skjer ubevisst i virksomhetene. Den årlige syklusen for tildelingsbrev og budsjettbevilgninger, samt usikkerhet og tvetydige forhold kan medføre at de statlige virksomhetenes implementerte strategi bevisst, men også ubevisst, avviker fra det som opprinnelig var den tilsiktede strategien. Hypotesen knyttet til fremvokst strategi er at dimensjonen er utbredt i statlige virksomheter (H7).

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Fremvokst strategi	2,0	19 %	4,0	1,5

Tabell 4-8 Fremvokst strategi for hele utvalget

Tabell 4-8 viser et relativt stort avvik mellom modus- og medianverdiene når alle påstandene analyseres samlet. Modalprosenten er lav, som tyder på at andre svaralternativer også kan være hyppig observert. Ved å undersøke

frekvensfordelingen på hver enkelt påstand i vedlegg 6 er det klart at de enkelte påstandene varierer i grad av enighet. Det er interessant å observere at over halvparten av respondentene er uenige i at deres gjennomførte strategi ofte avviker fra strategien som opprinnelig skulle implementeres (Påstand 1), mens de i større grad mener at læring om konsekvenser og forhold under implementering av strategi påvirker den videre implementeringen (Påstand 2). Dette kan skyldes en subjektiv vurdering om hva som skal til for å kunne si at den implementerte strategien faktisk avviker fra den tilsiktede strategien.

Nærmere 70 % av respondentene er uenige i at endringer av strategisk karakter har oppstår i deres virksomheter uten at det har vært egen eller andres intensjon (Påstand 4). Slike endringer kan imidlertid være vanskelig å identifisere. Hva som legges i endringer av strategisk karakter kan også være en subjektiv oppfatning hos hver enkelt leder. Alt i alt heller sentraltendensen i funnene i retning av at logisk inkrementalisme ikke er utbredt i statlige virksomheter, og hypotesen forkastes.

Pålagt strategi

Pålagt strategi er den dimensjonen av strategiske prosesser som i størst grad påvirker virksomhetenes strategiske handlingsrom. Dersom virksomhetslederne opplever at føringer fra overordnede myndighet og andre interessenter er så betydelig at de fratras sin autonomi vil dette få konsekvenser for det langsiktige strategiske fokuset i sektoren. Dette gleder spesielt dersom de som pålegger strategi selv er for lite opptatt av langsiktighet i styringen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009a). Basert på politikernes behov for kontroll og styring av underliggende virksomheter, samt omfattende bruk av mål, styringsparametere og prestasjonskrav i tildelingsbrevene, ble det utformet en hypotese om at pålagt strategi er utbredt i statelige virksomheter (H8). Siden denne dimensjonen er av spesiell interesse for problemstillingen i denne studien vil både dimensjonsscoren og de enkelte påstandene vurderes og drøftes grundigere enn for de øvrige dimensjonene.

Dimensjon	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Pålagt strategi	3,0	18 %	4,0	1,5

Tabell 4-9 Pålagt strategi for hele utvalget

Slik det fremkommer av tabell 4-9 viser svarene innhentet i spørreundersøkelsen at pålagt strategi-dimensjonen ikke er spesielt utbredt i statlige virksomheter. Den hyppigst observerte verdien er 3, som tilsier at respondentene generelt er «noe uenig» når påstandene sees samlet. Modalprosenten er lav, som tilsier at andre svaralternativer kan også være hyppig observert. Videre er medianen 4, som tilsier at den midterste observerte verdien er middelveidien «verken enig eller uenig». Kvartilavviket på 1,5 impliserer at det er noe spredning i hva respondentene har svar på de ulike påstandene. Det vil derfor være aktuelt å analysere hver enkelt påstand for seg for å vurdere om hypotesen skal beholdes eller forkastes.

Som ved kommandørideen og politiske forhandlinger er det viktige å se funnene i lys av at det er toppledere eller strategiske ledere som har svart på undersøkelsen. Selv om respondentene er anonyme kan det være at enkelte av lederne ikke vil være enige i påstander som reduserer deres egen følelse av autonomi. Ved å erkjenne at strategi er pålagt utenfra kan deres lederrolle og innflytelse over virksomhetens langsiktige strategiske retning svekkes. Påstandene knyttet pålagt strategi må derfor vurderes i lys av dette.

Den første påstanden respondentene er bedt om å vurdere går direkte på myndighetenes føringer for virksomhetenes strategi, og presenteres i tabell 4-10. Denne påstanden går rett til kjernen av dimensjonen pålagt strategi offentlig sektor og vektlegges derfor noe mer enn øvrige påstander knyttet til dimensjonen.

Påstand	Antall svar	Andel uenige	Andel verken enig eller uenig	Andel enig	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
1 Vi har en strategi som er pålagt oss av eksterne interessenter, for eksempel myndighetene	90	40 %	10 %	50 %	5	22 %	4,5	1,5

Tabell 4-10 Strategi pålagt av myndighetene

Som det fremkommer av tabellen er det stor spredning i hvilken grad virksomhetslederne opplever strategiske føringer og krav fra overordnet myndighet. 50 % av lederne er i varierende grad enige i at deres strategi er pålagt av myndighetene. Vedlegg 6 viser at 10 av de 90 lederne er svært enige i denne påstanden. På en annen side er 40 % i varierende grad uenige i påstanden. Funnene tyder dermed på at pålagt strategi er utbredt i deler av de statlige

virksomhetene. I delkapittel 4.4 vil undersøkes om variasjonen har sammenheng med virksomhetenes departementstilhørighet eller forretningsmessige formål.

Den neste påstanden som respondentene ble bedt å vurdere dreier seg om hvorvidt virksomhetenes frihet til å gjøre strategiske valg er begrenset av eksterne omgivelser. Påstanden er analysert og presentert i tabell 4-11.

Påstand	Antall svar	Andel uenige	Andel verken enig eller uenig	Andel enig	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
2 Vår frihet til å gjøre strategiske valg er svært begrenset av våre eksterne omgivelser	90	52 %	19 %	29 %	3	28 %	3	1

Tabell 4-11 Strategiske begrensninger i omgivelsene

Verdien 3 tolkes som «noe uenig», og er både modus og median for påstanden. Modalprosenten er relativt høy og kvartilavviket relativt lav noe som tyder på liten spredning i de observerte verdiene. Over halvparten av respondentene er uenige i at deres frihet til å gjøre strategiske valg er begrenset av deres eksterne omgivelser. Det kan virke overraskende at denne påstanden avviker fra den første påstanden knyttet til pålagt strategi fra eksterne interessenter. Likevel kan det være at virksomhetslederne oppfatter at deres strategiske frihet blir ivaretatt gjennom styringsdialogen med overordnet departement, men likevel at det er kontakten med departementene og tildelingsbrevet som legger premissene for virksomhetens endelige strategi. En slik tolkning tyder derfor på at virksomhetene har et visst strategisk handlingsrom gjennom styringsdialogen med overordnet departement. Det er verdt å merke seg at påstandene er gitt i tilfeldig rekkefølge i spørreskjemaet, og at respondentene dermed ikke vurderer påstandene i den rekkefølgen som er presentert her.

Den tredje påstanden knyttet til dimensjonen pålagt strategi søker å avdekke om de strategiske endringene som er gjort i respondentenes virksomheter er tvunget frem av noen utenfor virksomheten. Dersom slutningene som er trukket over om at strategi pålegges virksomhetene gjennom styringsdialogen der virksomhetslederne får påvirke og ikke blir overkjørt skal denne påstanden ha relativt lav verdi på modus og median. Analysen følger i tabell 4-12.

Påstand	Antall svar	Andel uenige	Andel verken enig eller uenig	Andel enig	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
3 Mange av de strategiske endringene som er gjort hos oss har blitt tvunget frem av noen utenfor virksomheten	90	66 %	12 %	22 %	2	29 %	3	1

Tabell 4-12 Påtvunget strategi fra eksterne

Som tabellen viser er hele 66 % av de 90 respondentene uenige i at strategiske endringer i virksomheten er tvunget frem av andre. Hvis vi antar at svarene representerer hvordan de strategiske prosessene virkelig fungerer støtter vurderingen av påstanden slutningen om at virksomhetslederne har strategisk handlingsrom og påvirkning gjennom styringsdialogen.

Den fjerde påstanden virksomhetslederne er bedt om å vurdere handler om barrierer i omgivelsene som representerer betydelige begrensninger for strategiutvikling i virksomhetene. Basert på slutningene trukket over bør myndighetenes påvirkning medføre barrierer, men hvorvidt de er betydelige blir en subjektiv vurdering for hver enkelt virksomhetsleder.

Påstand	Antall svar	Andel uenige	Andel verken enig eller uenig	Andel enig	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
4 Det er barrierer i våre omgivelser som representerer betydelige begrensninger i strategier vi kan følge	90	37 %	19 %	43 %	4	19 %	4	1,5

Tabell 4-13 Barrierer i omgivelsene som begrenser strategier

Tabellen over viser modus og median på 4 som tyder på at respondentene heller mot å være verken enig eller uenig i påstanden om at det finnes betydelige begrensninger for strategi i deres omgivelser. Modalprosenten er relativt lav og kvartilavviket tyder på spredning i vurderingene. Andelene som er henholdsvis uenige og enige er omtrent like store. Påstanden gir ingen klare indikasjoner på hvorvidt virksomhetslederne opplever at de har strategisk handlingsrom eller ikke.

Den siste påstanden knyttet til pålagt strategi søker å finne ut om virksomhetslederne opplever at eksterne krefter bestemmer den strategiske retningen for virksomheten. Dette er en omformulering av den første påstanden, men benytter ordet «bestemmer» i stedet for «pålegger». Påstanden er også mindre konkret ved bruk av «krefter utenfor virksomheten» i stedet for

«myndighetene». Vurderingen av den siste påstanden bør derfor være tilsvarende vurderingen av den første.

Påstand	Antall svar	Andel uenige	Andel verken enig eller uenig	Andel enig	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Krefter utenfor virksomheten bestemmer vår strategiske retning	90	26 %	24 %	50 %	4	24 %	4,5	1,38

Tabell 4-14 Eksterne krefter bestemmer strategisk retning

Tabellen viser at halvparten av respondentene er enig i at eksterne krefter bestemmer deres strategiske retning, og at kun cirka en fjerdedel er uenige i påstanden. Dette trekker igjen i retning av begrenset strategisk handlingsrom for virksomhetene.

Selv om den samlede vurderingen av påstandene knyttet til pålagt strategi som strategisk prosess trekker i retning av at dimensjonen ikke er særlig utbredt i de statlige virksomhetene forandrer bildet seg noe ved en nærmere vurdering av påstandene. Eksempelvis gir analysen av påstanden knyttet til virksomhetenes pålagte strategi fra overordnet myndighet et klart bilde på den varierte utbredelsen av dimensjonen. Påstanden går rett i kjernen av pålagt strategi og gir alene en sterk indikasjon på at slike strategiske prosesser er utbredt i flere statlige virksomheter. Det viser seg at respondentene kjenner seg lite igjen i påstander med formuleringer som «svært begrenset» og «tvunget», mens flere trekker i retning av å være enige i påstandene som dreier seg om at strategi er «pålagt» og «bestemt» av eksterne interessenter. Dette kan tyde på, som også er skissert over, at virksomhetslederne opplever at de har en viss innflytelse over virksomhetens strategi, samtidig som andre har betydelig påvirkning og kraft til å legge føringer for virksomhetene.

4.2.3 Hypotese om lik oppfatning om strategiprosesser ved hovedkontor og regionskontor

Veilederen for mål- og resultatstyring i staten legger opp til at ledere skal involvere de ansatte i virksomhetenes styringsprosesser. Basert på dette er det gjort en antagelse om at ledere ved hovedkontor og regionskontor deler oppfatning om utbredelse av de strategiske prosessene. Dette er formulert som hypotesen H1 i delkapittel 2.2.3.

Siden ledere av hovedkontor utgjør 81 % av de 90 respondentene i undersøkelsen har disse stor gjennomslagskraft på analysene foretatt over. Modus- og medianverdiene avviker derfor ikke mellom tabell 4-15, som viser analysene for hovedkontorene, og tabell 4-1, som viser analysene for det totale antallet respondenter. Analysene og drøftingene gjort over gjelder derfor tilsvarende for gruppen av hovedkontor i datasettet.

Hovedkontor	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Rasjonell strategisk planlegging	4,0	23 %	4,0	1,5
Kommandørideen	1,0	43 %	2,0	1,0
Politiske forhandlinger	2,0	28 %	2,0	1,0
Kulturell-institusjonelle prosesser	6,0	22 %	5,0	1,5
Logisk inkrementalisme	5,0	22 %	4,0	1,0
Fremvokst strategi	2,0	21 %	4,0	1,5
Pålagt strategi	3,0	20 %	4,0	1,1

Tabell 4-15 Strategiprosesser ved hovedkontor

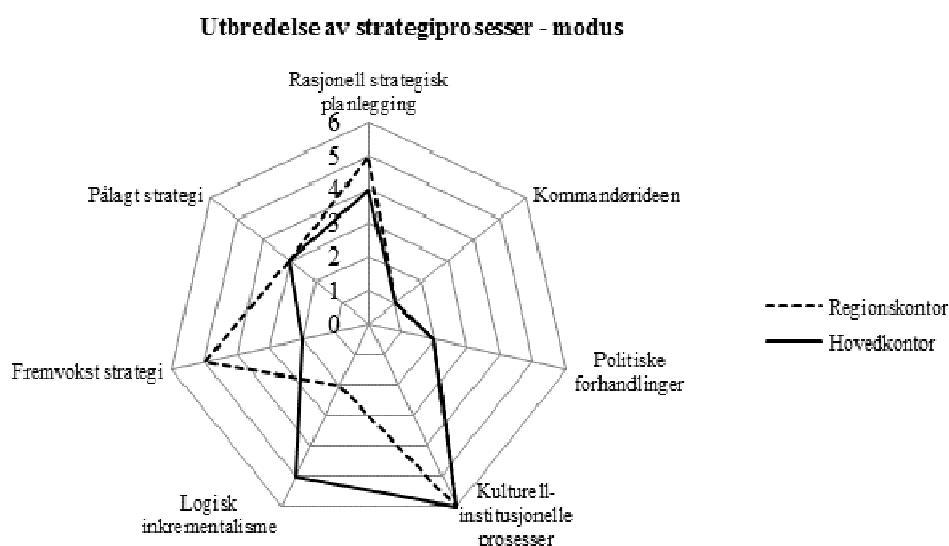
17 av de 90 respondentene er ledere av regionskontor tilknyttet statlige virksomheter. Disse 17 utgjør kun 10 % av det totale antallet regionskontor som har mottatt undersøkelsen. En lav responsgrad medfører en svakhet i datamaterialet og reduserer muligheten for generalisering av resultatene på hele populasjonen. Holdbarheten til analysen om hvorvidt hovedkontorene og regionskontorene deler oppfatning om strategiprosesser kan diskuteres, og må behandles med forsiktighet. Det er likevel valgt å presentere analysene for regionskontorene i tabeller, samt stjernerdiagram, som viser forskjellene i modus- og medianverdier mellom hovedkontorene og regionskontorene. Funnene vil diskuteres kort.

Regionskontor	Modus	Modalprosent	Median	Kvartilavvik
Rasjonell strategisk planlegging	5,0	25 %	5,0	1,5
Kommandørideen	1,0	47 %	1,0	0,8
Politiske forhandlinger	2,0	28 %	2,0	1,5
Kulturell-institusjonelle prosesser	6,0	27 %	5,0	1,0
Logisk inkrementalisme	2,0	21 %	4,0	1,5
Fremvokst strategi	5,0	21 %	4,0	1,5
Pålagt strategi	3,0	8 %	4,0	2,0

Tabell 4-16 Strategiprosesser ved regionskontor

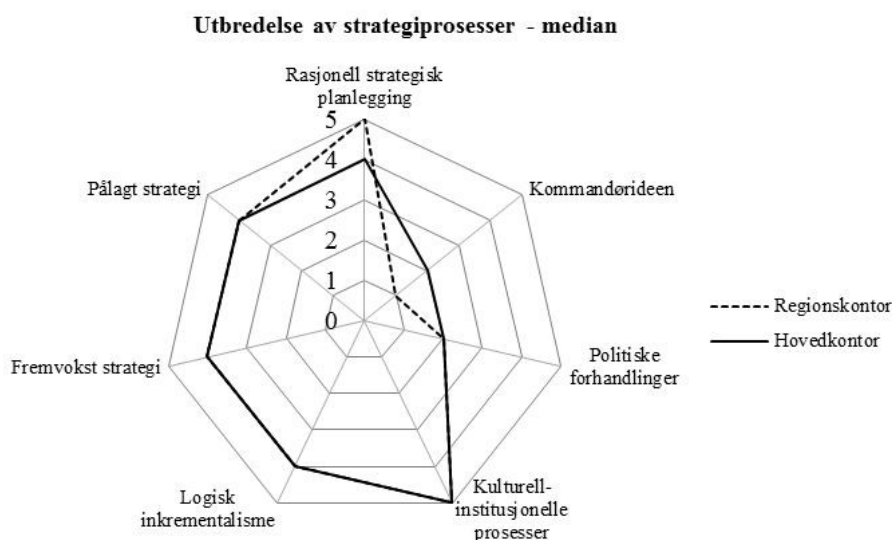
Figur 4-6 under illustrerer hvordan modusverdiene avviker mellom hovedkontor og regionskontor i utvalget. Særlig påfallende er det at fremvokst strategidimensjonen står betydelig sterkere ved regionskontorene enn ved hovedkontorene. Dette kan skyldes at fremvokst strategi faktisk er mer utbredt ved regionskontorene eller større bevissthet knyttet til at implementerte strategier ofte avviker fra virksomhetens intensjoner.

En annen påfallende forskjell mellom gruppene er vurderingen av logisk inkrementalisme. Analysene i forrige delkapittel viste at påstandene for logisk inkrementalisme dro i hver sin retning, og at samlet sett var dimensjonen noe utbredt. For regionskontorene er tendensen den samme, men samlet sett trekkes modus ned av de to påstandene med lave verdier. For rasjonell strategisk planlegging er modus noe høyere for regionskontor enn for hovedkontorene, som trekker i retning av at dimensjonen er noe mer utbredt i regionskontorene.



Figur 4-6 Strategiprosesser ved hovedkontor og regionskontor – modus

I figur 4-7 sammenliknes medianen på de ulike dimensjonene for hovedkontorene og regionskontorene. Forskjellene i medianverdiene er mindre enn ved modus. For kommandørideen er medianen lavere ved regionskontorene enn ved hovedkontorene. Tendensen er likevel den samme og strategiprosessen vurderes som lite utbredt i virksomhetene uavhengig av type kontor. Medianen for dimensjonen rasjonell strategisk planlegging er, tilsvarende som for modus, noe høyere ved regionskontorene.



Figur 4-7 Strategiprosesser ved hovedkontor og regionskontor - median

4.3 Ledererfaring og strategiprosesser

Binderkrantz, Holm og Korsager (2011) hevder at erfaring med forhandlinger gjennom styringsdialogen mellom virksomhetene og overordnet departement kan gjøre virksomhetslederne til bedre forhandlere, og at de dermed får større innflytelse over strategiprosessene i offentlig sektor. I denne studien er det antatt at denne erfaringen oppnås gjennom ledererfaring i offentlig sektor og erfaring med mål- og resultatstyring i staten.

Forhandlinger har direkte betydning for dimensjonene politiske forhandlinger, som dreier seg om interne strategiske forhandlinger, og spesielt pålagt strategi, der virksomhetslederne forhandler med overordnet virksomhet. Det er antatt at ledererfaring påvirker persepsjonen av de to dimensjonene. Lang erfaring antas å medføre at lederne får økt innflytelse i målsettinger for virksomhetene gitt gjennom styringsdialogen, og det de dermed opplever at politiske forhandlinger er mer utbredt enn pålagt strategi. Hypotesene er dermed at toppledere med lang erfaring i offentlig sektor (H9) og/eller lang erfaring med mål- og resultatstyring (H10) opplever større grad av politiske forhandlinger og mindre grad av pålagt strategi i strategiprosessen.

For å teste hypotesene benyttes korrelasjonskoeffisienten Spearmans rho, som utledet i delkapittel 3.6.2. Korrelasjonskoeffisienten har en verdi mellom -1 og 1, som henholdsvis betyr perfekt negativ korrelasjon og perfekt positiv korrelasjon. Dersom hypotesene beholdes må korrelasjonskoeffisienten være positiv for

politiske forhandlinger og negativ for pålagt strategi. Signifikantnivået som kreves er satt til 5 %. I analysen er dataene fra ledere ved hovedkontor benyttet, da disse antas å stå for kontakten og forhandlingene med overordnet myndighet.

Krysstabellen under viser korrelasjonen som er avdekket. Det fremkommer at politiske forhandlinger korrelerer negativt med lang ledererfaring i offentlig sektor og med mål- og resultatstyring. Korrelasjonen er imidlertid ikke signifikant. Hypotesen sier at politiske forhandlinger er mer utbredt ved lang ledererfaring, så denne delen av hypotesen må uansett forkastes.

Korrelasjon	Politiske forhandlinger	Pålagt strategi
Ledererfaring i offentlig sektor	-0,204 (0,083)	-0,296 (0,011*)
Ledererfaring med mål- og resultatstyring i staten	-0,101 (0,395)	-0,307 (0,008**)

* Signifikant på 0,05-nivå

** Signifikant på 0,01-nivå

Tabell 4-17 Korrelasjon strategiprosesser og ledererfaring

Videre er det avdekket at dimensjonen pålagt strategi er svakt negativt korrelert med ledererfaring. Sammenhengen er signifikant. Med henholdsvis 95 % og 99 % signifikans kan det konkluderes med at pålagt strategi-dimensjonen er mindre utbredt der ledere har lang ledererfaring i offentlig sektor og/eller lang ledererfaring med mål- og resultatstyring. Tabellene under viser frekvensfordelingene for pålagt strategi sortert etter ledererfaring. I begge tabellene, og spesielt tabell 4-19 som viser ledererfaring med mål- og resultatstyring i staten, er det tydelig at andelen av lederne som er enige i påstandene knyttet til pålagt strategi-dimensjonen faller med lang ledererfaring. Konklusjonen er dermed at den delen av hypotesen som sier at pålagt strategi er mindre utbredt ved lang ledererfaring beholdes, mens delen som sier at politiske handlinger er mer utbredt ved lang ledererfaring forkastes.

Ledererfaring i offentlig sektor (antall år)	Pålagt strategi			Sum
	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	
0 - 1	0 %	67 %	33 %	100 %
2 - 5	11 %	22 %	67 %	100 %
6 - 10	22 %	39 %	39 %	100 %
11 - 20	62 %	17 %	21 %	100 %
21 -	43 %	29 %	29 %	100 %

Tabell 4-18 Sammenheng mellom pålagt strategi og ledererfaring i offentlig sektor

Ledererfaring med mål- og resultatstyring (antall år)	Pålagt strategi			Sum
	Uenig	Verken uenig eller enig	Enig	
0 - 1	0 %	43 %	57 %	100 %
2 - 5	27 %	27 %	45 %	100 %
6 - 10	41 %	30 %	30 %	100 %
11 - 20	55 %	15 %	30 %	100 %
21 -	50 %	38 %	13 %	100 %

Tabell 4-19 Sammenheng mellom pålagt strategi og ledererfaring med mål- og resultatstyring

I delkapittel 4.2.2 ble det avdekket variasjon i vurderingene av de ulike påstandene knyttet til pålagt strategi-dimensjonen. Det er derfor interessant å analysere hvordan ledererfaring korrelerer med hver enkelt påstand. Igjen benyttes Spearmans rho og et signifikanskrav på 5 %.

Påstander - Pålagt strategi	Ledererfaring i offentlig sektor	Ledererfaring med mål- og resultatstyring i staten
1 Vi har en strategi som er pålagt oss av eksterne interessenter, for eksempel myndighetene	-0,200 (0,090)	-0,318 (0,006)**
2 Vår frihet til å gjøre strategiske valg er svært begrenset av våre eksterne omgivelser	-0,166 (0,161)	-0,234 (0,047)*
3 Mange av de strategiske endringene som er gjort hos oss har blitt tvunget frem av noen utenfor virksomheten	-0,192 (0,104)	-0,227 (0,054)
4 Det er barrierer i våre omgivelser som representerer betydelige begrensninger i strategier vi kan følge	-0,258 (0,028)*	-0,258 (0,028)*
5 Krefter utenfor virksomheten bestemmer vår strategiske retning	-0,229 (0,052)	-0,280 (0,016)*

* Signifikant på 0,05-nivå
** Signifikant på 0,01-nivå

Tabell 4-20 Sammenheng mellom påstander ved pålagt strategi og ledererfaring

Tabellen over viser at ledere med lang erfaring med mål og resultatstyring opplever at mindre grad av pålagt strategi også når dimensjonen brytes ned på

påstandsnivå. Samtlige korrelasjonskoeffisienter er negative. Virksomhetslederne med lang erfaring opplever mindre grad av pålagt strategi fra eksterne interessenter som for eksempel myndighetene (Påstand 1). Dette kan bekrefte Binderkrantz, Holm og Korsagers (2011) antagelse om at lang erfaring med mål- og resultatstyring, og dermed de statlige prosessene, gjør lederne til bedre forhandlere, som igjen gir større opplevelse av innvirkning og kontroll i strategiprosessen. Videre er det klart at ledere med lang erfaring fra styringssystemet også opplever lavere grad av begrensninger og barrierer i omgivelsene som hindringer for strategisk frihet (Påstand 2, 4 og 5). Ledere med lang ledererfaring fra offentlig sektor opplever også lavere tilstedeværelse av barrierer som representerer betydelige begrensninger for hvilke strategier virksomhetene kan følge. Øvrige påstander er ikke signifikant korrelert med ledererfaring i offentlig sektor.

Basert på funnene over kan det konkluderes med at ledere med lang erfaring i offentlig sektor og/eller med lang erfaring med mål- og resultatstyring generelt opplever å ha større strategisk handlingsrom enn ledere med kortere erfaring. Imidlertid kan funnene skyldes at ledere med lang erfaring er mer lojale overfor sine overordnede departementer, og dermed vurderer pålagt strategi som relativt mindre utbredt enn sine lederkollegaer i statlige virksomheter. Dette må tas med i betraktningen av funnene som er avdekket.

4.4 Organisatoriske trender og mønster

I de foregående analysene er det avdekket en viss spredning i vurderingene til respondentene i undersøkelsen. Det er derfor interessant å undersøke om det finnes organisatoriske trender og mønstre som kan gi kunnskap som kan klargjøre om enkelte grupper av virksomheter opplever større strategisk handlingsrom enn andre. Det er derfor utført to Kruskal Wallis-tester for å avdekke om det er sammenheng mellom utbredelse av de ulike strategiprosessene og henholdsvis forretningsmessig formål og departementstilhørighet for virksomheter klassifisert som hovedkontor.

4.4.1 Departementstilhørighet

De 73 virksomhetslederne ved hovedkontor i undersøkelsen er underlagt til sammen 14 av 17 departementer, samt statsministerens kontor.

Departementstilhørighet	Kji-kvadrat	Frihetsgrader	Signifikans	N
Rasjonell strategisk planlegging	11,78	14	0,624	73
Kommandørideen	5,14	14	0,984	73
Politiske forhandlinger	12,46	14	0,570	73
Kulturell-institusjonelle prosesser	18,98	14	0,203	73
Logisk inkrementalisme	15,51	14	0,344	73
Fremvokst strategi	9,84	14	0,774	73
Pålagt strategi	11,18	14	0,672	73

Tabell 4-21 Sammenhenger mellom strategiprosesser og departementstilhørighet

Analysen presentert i tabellen over viser at det ikke er avdekket signifikante sammenhenger mellom departementstilhørighet og de ulike strategiprosessene kartlagt i undersøkelsen. Kruskal-Wallis-testen gir en kji-verdi for hver dimensjon, der samtlige verdier i dette tilfellet er lavere enn den kritiske verdien for signifikant sammenheng⁸. Dette medfører at det ikke kan sies å være sammenhenger mellom departementstilhørighet og utbredelse av strategiprosesser.

4.4.2 Forretningsmessige formål

Virksomhetslederne ble, i den første delen av spørreundersøkelsen, bedt om å oppgi hvorvidt deres virksomhet har myndighetsutøvelse, tjenesteytelse eller rådgivning som forretningsmessig formål. Samtlige formål er representert blant respondentene, se frekvensfordeling i delkapittel 4.1.3. Tabellen under viser resultatet av analysen.

Forretningsmessig formål	Kji-kvadrat	Frihetsgrader	Signifikans	N
Rasjonell strategisk planlegging	2,55	2	0,280	73
Kommandørideen	1,37	2	0,505	73
Politiske forhandlinger	0,16	2	0,923	73
Kulturell-institusjonelle prosesser	0,15	2	0,926	73
Logisk inkrementalisme	0,97	2	0,616	73
Fremvokst strategi	0,72	2	0,699	73
Pålagt strategi	0,55	2	0,761	73

Tabell 4-22 Sammenheng mellom strategiprosesser og forretningsmessig formål

⁸ Sammenhengen er signifikant ved kji-verdi lik eller høyere enn 23,7 ved 14 frihetsgrader.

Tabellen over viser, som med departementstilhørighet, at det ikke kan trekkes konklusjoner om at utbredelse av de ulike strategiprosessene har sammenheng med hvilket forretningsmessig formål de enkelte virksomhetene har⁹.

4.5 Oppsummering

Totalt har 27 % av 339 virksomhetslederne bevart undersøkelsen om strategiprosesser i statlige virksomheter. Svarandelen for ledere av hovedkontor er 45 %, mens svarandelen for ledere av regionskontor er 10 %. 15 av 18 departementer er representert i nettoutvalget, og samtlige forretningsmessige formål er representert. Det er avdekket enkelte mindre forskjeller i persepsjoner om strategiprosesser mellom ledere av hovedkontor og regionskontor, men den lave oppslutningen blant regionskontorlederne fører til at det er usikkerhet knyttet til disse funnene.

Gjennom analyse av sentraltendens og spredning i vurderingene innhentet fra virksomhetslederne er hypotesene fra kapittel 3 vurdert og drøftet. Det er avdekket at kulturell-institusjonelle prosesser og logisk inkrementalisme er de mest utbredte dimensjonene av strategiprosesser. Hypotesene om at dimensjonene er utbredt beholdes. Videre er hypotesen om at rasjonell, strategisk planlegging er noe utbredt bekreftet gjennom analyse. Tilsvarende gjelder for hypotesen om at kommandørideen er lite utbredt i statlige virksomheter. De to hypotesene om at henholdsvis politiske forhandlinger og fremvokst strategi er utbredt forkastes etter at det er avdekket at disse dimensjonene i liten grad preger virksomhetenes strategiprosesser.

Dimensjonen pålagt strategi er den retningen for strategiprosesser som er tettest knyttet opp til strategiske handlingsrom. Hypotesen er at pålagt strategi er utbredt i statlige virksomheter. Med modus tilsvarende «noe uenig» og median på «verken enig eller uenig» gir ikke den overordnede analysen av dimensjonen klare svar på i hvilken grad virksomhetene opplever at deres strategi er pålagt av andre. Ved gjennomgang av hver enkelt påstand, som indikator for dimensjonen, fremkommer det at 50 % av respondentene er enige i henholdsvis at deres strategi er pålagt dem av eksterne interessenter, som for eksempel myndighetene, og at

⁹ Sammenhengen er signifikant ved kji-verdi 5,99 ved 2 frihetsgrader.

krefter utenfor virksomheten bestemmer deres strategiske retning. Likevel er kun 22 % av respondentene enige i at strategiske endringer som er gjort hos dem er tvunget frem av noen utenfor virksomheten. 52 % av respondentene er videre uenig i at deres strategiske frihet er svært begrenset av eksterne omgivelser, og fordelingen på påstanden om barrierer i omgivelsene som representerer betydelige strategiske begrensninger fordeles relativt likt rundt «verken enig eller uenig». Basert på en vurdering av hver enkelt påstand alene synes det dermed at pålagt strategi er være utbredt i deler av de statlige virksomhetene, mens andre virksomheter opplever større grad av strategisk frihet.

Det er ikke avdekket signifikante sammenhenger mellom utbredelse av de ulike dimensjonene for strategiprosesser og henholdsvis departementstilhørighet og forretningsmessig formål. Det kan dermed ikke bekreftes at enkelte departement pålegger sine underliggende virksomheter strategi i større grad enn andre, og heller ikke at virksomhetenes forretningsmessige formål har betydning for utbredelse av de ulike strategiprosessene. Det er imidlertid avdekket at lang ledererfaring i offentlig sektor og med mål- og resultatstyring fører til at ledere opplever mindre grad av pålagt strategi. Dette kan bekrefte Binderkrantz, Holm og Korsagers (2011) teori om at ledere med lang erfaring er bedre forhandlere og opplever større grad av påvirkning og innflytelse i mål- og resultatstyringssystemet.

5 Diskusjon

I oppsummeringen av det teoretiske rammeverket i kapittel 3 ble det utviklet en modell (figur 2.1) for verdiskapning og strategisk handlingsrom for statlige virksomheter. Det ble forutsatt at virksomhetenes samfunnsoppdrag, grad av pålagt strategi, påvirkning fra interessegrupper, samt lover, regler og krav til sammen legger begrensninger for virksomhetenes strategiske handlingsrom. Utover dette kan også kulturelle og institusjonelle forhold medføre at de kompetansebaserte ressursene legger begrensninger for strategiske handlingsrom. Undersøkelsen som er gjennomført fokuserte særlig på å identifisere statlige lederes opplevde grad av pålagt strategi og påvirkning fra interessegrupper gjennom en kartlegging av utbredelsen av ulike retninger for strategiprosesser.

Basert på analysene av påstander knyttet til den strategiske retningen pålagt strategi ble det avdekket at flere av virksomhetene som er representert i undersøkelsen opplever at deres strategi er pålagt dem av eksterne interessenter, som for eksempel myndighetene. Flere opplever også at deres strategiske retning er bestemt av krefter utenfor virksomheten. Imidlertid mener under en fjerdedel av respondentene at strategiske endringer i deres virksomhet er tvunget frem av eksterne interessenter. Basert på den teoretiske utredningen medfører tilstedeværelse av pålagt strategi et redusert strategisk handlingsrom i virksomhetene. Funnene tyder dermed på at statlige virksomheter i varierende grad opplever å ha frihet til selv å bestemme veivalg og satsninger, samt å prioritere mellom oppgaveområder, leveransetyper eller bruker-/interessegrupper.

De øvrige dimensjonene av strategiske prosesser er ikke ansett å ha like direkte påvirkning på virksomhetens strategiske handlingsrom som pålagt strategi, og er derfor utelatt i modellen. Selv om det er hevdet at dimensjonene ikke er gjensidig ekskluderende, viser analysen av hver enkelt retning at det finnes sammenhenger som har betydning for det strategiske handlingsrommet.

Hypotesene om at dimensjonene kulturell-institusjonelle prosesser, logisk inkrementalisme og rasjonell strategisk planlegging preger virksomhetenes strategiprosesser bekreftet i undersøkelsen. Samtlige retninger er særlig knyttet til utvikling av strategi. Ved at virksomhetenes strategiske retning er bundet av historie, atferd og egenskaper som kjennetegner organisasjonen vil betydelig

tilstedeværelse av kulturell-institusjonelle prosesser av natur begrense strategisk handlingsrom og -nytenkning. Dette følger også av den identifiserte motstanden mot strategiske endringer som ikke er i tråd med virksomhetens kultur. Hypotesen om at fremvokst strategi er utbredt i offentlig sektor ble forkastet. Utbredelsen av logisk inkrementalisme og rasjonell strategisk planlegging, samt det avdekkede fraværet av fremvokst strategi hentyder at strategi i statlige virksomheter i stor grad er tilsiktet. Tilsiktet strategi utviklet ved rasjonell, strategisk planlegging vil bidra til en ytterligere begrensning av det strategiske handlingsrommet. Dette følger av retningens normative karakter, der prosessen ikke stimulerer til læring.

Hensikten med New Public Management (NPM), og mål- og resultatstyring som det valgte styringsprinsippet i staten, er mer brukertilpassede tjenester, høyere kostnadseffektivitet, og gjennom dette bedre ressursutnyttelse (Gjønnes og Tangenes 2014a). Som nevnt i delkapittel 2.1 viser Hood (1991) til at NPM blant annet bygger på næringslivsorientert management-teknikk der ledere må ha spillerom til å utøve skjønn dersom gode resultater skal oppnås. Funnene i denne studien viser at flere virksomhetsledere opplever at dette spillerommet til dels er fraværende ved at strategi i stor grad er pålagt av andre, samt begrensningene som følger av de utbredte strategiprosessene i sektoren. Det kan dermed, som også ble drøftet i delkapittelet 2.2.4 om implikasjoner ved mål- og resultatstyring i staten, stilles spørsmål om kritikken mot NPM som offentlig styringsverktøy er uberettiget og at det heller er styringsmodellens design og implementeringen i norsk offentlig sektor kritikken bør rettes mot.

Direktoratet for økonomistyring definerer strategi som virksomhetens overordnede veivalg og satsninger, som viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål (Senter for statlig økonomistyring 2010). Den anbefalte fremgangsmåten for utvikling av strategi er i stor grad sammenfallende med rasjonell strategisk planlegging. Som beskrevet overfor vil en slik anbefaling i seg selv bidra til å begrense virksomhetenes strategiske handlingsrom, da oppskriften i liten grad tilrettelegger for læring i prosessen. Å ha en strategi for langsiktige prioriteringer og veivalg er sentralt for at virksomhetene skal oppfylle sitt tildelte samfunnsoppdrag best mulig (Gjønnes og Tangenes 2014a). Veilederen for etatsstyring i staten sier at departementene skal formulere

overordnede mål for sine underliggende virksomheter (Finansdepartementet 2011). Disse skal ligge til grunn for virksomhetenes strategi.

Som nevnt innledningsvis i oppgaven indikerer flere kilder at departementene styrer sine underliggende virksomheter uten et langsiktig strategisk perspektiv (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009a; Andreassen 2010). Dersom departementene styrer virksomhetene kortsiktig, og virksomhetene samtidig opplever betydelig grad av pålagt strategi og dermed begrenset strategisk handlingsrom, vil dette kunne føre til ineffektivitet på grunn av manglende balanse mellom langsiktig og kortsiktig styring (March 1991). Modellen under illustrerer de ulike scenarioene relatert til styringsperspektiver og grad av strategisk handlingsrom.



Figur 5-1 Modell for sammenheng mellom styringsperspektiv og strategisk handlingsrom

Modellen viser at dersom virksomhetene har lite strategisk handlingsrom vil deres strategiske perspektiv og -styring bli begrenset til å ha samme fokus som deres overordnede departement. Dette er uheldig uavhengig av hvilket perspektiv departementene har, da situasjonen, som nevnt over, resulterer i ubalanse mellom langsiktig og kortsiktig styring. De tilfellene der begge instanser styrer kortsiktig vil være særlig uheldige, og skape vil uforutsigbare forhold i virksomhetene knyttet til investeringer, rekruttering og kompetanseheving. Prioriteringer vil

dermed foretas med kortsiktig måloppnåelse for øyet, og det langsiktige perspektivet kommer i bakgrunnen.

I de tilfellene der virksomhetene har stort strategisk handlingsrom vil det være mulig å opprettholde balanse mellom langsiktig og kortsiktig styring. Likevel vil det, i de tilfellene der departementene styrer kortsiktig, antagelig være utfordrende for virksomhetene å holde et langsiktig perspektiv. Dette skyldes hovedsakelig de årlige budsjettbevilgningene og det kortsiktige fokuset i styringsdialogen med overordnet departement. Resultatet vil derfor antagelig bli at virksomhetene, til tross for stort strategisk handlingsrom, ender med kortsiktig styring. Kortsiktig perspektiv i departementene vil for øvrig være svak eierstyring, og et brudd på retningslinjene i veilederen for etatsstyring (Finansdepartementet 2011).

Det ideelle vil være at departementene styrer langsiktig, og at virksomheter med stort handlingsrom har langsiktige mål og samtidig kan utnytte de eksisterende ferdighetene, teknologiene og investeringene til høy verdiskapning på kort sikt. Dermed vil man kunne balansere kortsiktig verdiskapning med langsiktige investeringer, rekruttering og kompetanseheving for fremtidig verdiskapning.

Basert på utledningen over er det klart at departementene bør ha et langsiktig perspektiv i styringen av sine underliggende virksomheter, og at disse virksomhetene bør ha strategiske handlingsrom til å prioritere mellom oppgaveområder leveransetyper og bruker/interessegrupper innenfor rammene av sitt samfunnsoppdrag. Dette er i tråd med de forutsetningene som ligger til grunn for mål- og resultatstyringssystemet. Som presentert i delkapittel 2.2.4 bygger mål- og resultatstyring i staten på Druckers målstyringsmodell (Johnsen 2007), som legger opp til at virksomhetene selv formulerer målene for virksomheten. Ved å gi virksomhetene dette ansvaret vil det gi økt motivasjon til måloppnåelse (Drucker 1954), og kvaliteten på målene øker som følge av at målutvikling skjer av de som sitter tettes på fagområdene og de oppgavene som skal utføres. Departementene kan fortsatt sette overordnede mål for virksomhetene og måle disse, men blir mindre detaljfokuset og styrer langsiktig.

Basert på funnene i undersøkelsen er det avdekket en variasjon i strategiske handlingsrom i statlige virksomheter. Diskusjonen over viser at dette vil være

uheldig, spesielt i situasjoner der departementene styrer sine underliggende virksomheter med et kortsiktig perspektiv. Det er ikke avdekket at departementstilhørighet eller forretningsmessige formål påvirker omfanget av virksomhetenes strategiske handlingsrom. Imidlertid er det funnet at virksomhetsledere med lang ledererfaring fra offentlig sektor og/eller med mål- og resultatstyring opplever et større strategisk handlingsrom enn ledere med kortere erfaring. Dette hentyder at disse lederne har større innflytelse over og påvirkning på den strategiske retningen i sine virksomheter gjennom styringsdialogen (Binderkrantz, Holm og Korsager 2011). Dersom styringsdialogen mellom erfarne ledere og deres overordnede departement preges av en bedre og mer omfattende dialog rundt målsettinger og prioriteringer vil slik kunnskap kunne benyttes til å sikre større strategisk handlingsrom også i øvrige virksomheter.

I de to påfølgende delkapitlene vil ulike implikasjoner ved funnene i undersøkelsen belyses og diskuteres.

5.1 Teoretiske og metodiske implikasjoner

Enkelte teoretiske og metodiske momenter ved studien kan bidra til usikkerhet knyttet til gyldighetene av funnene som er gjort. For det første, som presisert tidligere, må resultatene betraktes som ledernes subjektive oppfatning av strategiprosesser og strategisk handlingsrom. Ved bruk av spørreskjema og dermed avstand til studieobjektene er tolkning av begreper og formuleringer overlatt til respondentene. Det er forsøkt å benytte begreper som anses å være kjent for ledere i offentlige virksomheter, men påstandene kan antagelig likevel tolkes noe ulikt av lederne. Eksempelvis vil også bruk av formuleringer som «svært begrenset» og liknende kunne vurderes ulikt av respondentene. Slike implikasjoner kunne avhjelpes ved å utføre intervjuer, men dette ville redusert antall virksomheter representert i oppgaven. En objektiv vurdering av strategiske handlingsrom må kartlegges ved bruk av andre metoder som observasjon og dokumentanalyser.

Som nevnt under delkapittel 3.7.2 er det en risiko ved spørreundersøkelser at respondentene gir en vurdering som tar seg godt ut overfor seg selv og andre, i stedet for å svare deres faktiske virkelighetsforståelse. Dette er en trussel mot den reliabiliteten i studien. Dersom svarene respondentene gir viser seg å være

konsistente ved sammenlikning av nærliggende påstander tyder dette imidlertid på at risikoen reduseres. Dimensjonen pålagt strategi anses å være den retningen med høyest sannsynlighet for svar som avviker fra den reelle virkelighetsoppfatningen. En gjennomgang av besvarelsene tyder imidlertid på at de påstandene som er mest like hverandre også har rimelige like vurderinger. Risikoen reduseres derfor noe, men er fortsatt aktuell siden respondentene kan gi uriktige på samtlige påstander knyttet til dimensjonen.

I spørreundersøkelsen var det opprinnelig kun tre påstander knyttet til dimensjonen kommandørideen. Etter nærmere granskning av påstandsformuleringene i analysekapittelet ble én påstand fjernet, som resulterte i at dimensjonen kun endte med to påstander som indikatorer. Dimensjonen er, uavhengig av dette, utfordrende å vurdere når toppledere selv er studieobjekt i undersøkelsen, og dimensjonen dreier seg om deres rolle i strategiprosessene. Funnene knyttet til dimensjonen må betraktes med forsiktighet. Det vil være behov for å innhente vurderinger fra øvrige ledere og mellomledere i virksomhetene for å kunne si noe sikkert om kommandørideens utbredelse.

I analysene er det benyttet modus og median som sentraltendens. Collier, Fishwick og Johnson (2001) benyttet på sin side gjennomsnitt som sentraltendens i deres undersøkelse. Valget av sentraltendens er diskutert i delkapittel 3.6.1. Dette medfører at resultatene fra de to studiene ikke kan sammenliknes direkte, og at den interne validiteten må sikres uavhengig av Collier, Fishwick og Johnsons (2001) resultater. Det anses at den interne validiteten er tilstrekkelig sikret gjennom vurderingene knyttet til innholds-, kriterie- og begrepsvaliditet i delkapittel 3.7.2.

Et alternativ til spørreskjemaets utforming ville være å oppgi en rekke påstander der lederne skal identifisere hvilke påstander de er mest enige i. Dette ville antagelig gitt mer entydige svar på de strategiske prosessene som preger virksomhetene i størst grad. På en annen side ville informasjon om utbredelse av andre dimensjoner gått tapt. Dimensjonene er, som redegjort for tidligere, ikke direkte gjensidig utelukkende, og en virksomhet kan derfor ha flere strategiprosesser gående parallelt.

5.2 Praktiske implikasjoner

Dette finnes også praktiske forhold som kan medføre konsekvenser for funnene i undersøkelsen. Lederne i de statlige virksomhetene kunne ikke kontaktes direkte på deres personlige epostadresser. Spørreskjemaet ble derfor utsendt til offentlig tilgjengelig epostadresse og videreformidlet av kundebehandler/arkiv i virksomhetene. Det finnes dermed ingen garanti for at rette vedkommende har mottatt og gjennomført undersøkelsen. Som nevnt i delkapittel 3.4.5 regnes offentlig sektor for å ha gode rutiner for mottak og distribusjon av epost, og påliteligheten av datamaterialet anses ikke vesentlig redusert som følge av implikasjonene knyttet til distribusjon av undersøkelsen.

Responsgraden for regionskontorene i undersøkelsen er kun 10 %. Dette medfører usikkerhet knyttet til generaliserbarheten på funnene for hele gruppen av regionskontorer. Som nevnt i delkapittel 4.2.3 må resultatene fra analysene for disse kontorene behandles med forsiktighet.

Over halvparten av respondentene fra hovedkontor som har bevart undersøkelsen er ledere i virksomheter underlagt Justisdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Videre er Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet er ikke representert. Utover dette er det betydelig variasjon i hvor stor andel av virksomhetene underlagt hvert departement som har besvart undersøkelsen, se figur 4-2. De nevnte forholdene, samt organiseringen med etatsstyring, gir usikkerhet knyttet til funnenes generaliserbarhet for statlige virksomheter som helhet. Spesielt for virksomhetene underlagt departementene som ikke er representert i undersøkelsen kan det ikke trekkes konklusjoner om strategisk handlingsrom. Lesere av oppgaven må derfor betrakte funnene i oppgaven basert på de departementene som faktisk er representert med underlagte virksomheter.

Det er ingen kjente betydelige reformer eller endringer i organiseringen av etatsstyring og de statlige virksomhetene mellom tidspunktet for gjennomføring av undersøkelsen og ferdigstillelse av oppgaven. I nærmeste tid vil et potensielt regjeringsskifte høsten 2013 kunne medføre endringer i styringssystemer, og dermed ledernes oppfatninger som vil være interessant å undersøke nærmere.

6 Konklusjon

Forskningsspørsmålene i denne oppgaven var:

«Hvilket strategisk handlingsrom har norske statlige virksomheter? Er det behov for endringer i dagens ordninger for at statens grunnleggende styringsprinsipper skal fungere?»

Det strategiske handlingsrommet i statlige virksomheter er begrenset av virksomhetenes tildelte samfunnsoppdrag, samt lover, regler og krav for de områdene virksomhetene opererer i. I undersøkelsen som er utført er det avdekket at flere statlige virksomhetsledere opplever at deres strategier er pålagt av andre, for eksempel overordnet myndighet, eller at strategiene er begrenset av eksterne interesser. Dette medfører en innsnevring av det strategiske handlingsrommet, da den pålagte strategien gir begrensninger for virksomhetenes veivalg og prioriteringer. For virksomheter som opplever stor strategisk frihet gjennom styringsdialogen med overordnet myndighet vil derimot ikke det strategiske handlingsrommet strammes ytterligere inn på tilsvarende måte.

Videre er det funnet at den strategiske dimensjonen kulturell-institusjonelle prosesser er den mest utbrede retningen innen strategiutvikling. Denne retningen dreier seg i korte trekk om at strategiske prosesser skjer i samsvar med og innenfor rammen av organisasjonskulturen i virksomheten. I så måte vil også dette innsnevre virksomhetenes strategiske handlingsrom ved at nytenkning og strategiutvikling må skje innenfor bestemte kulturelt og institusjonelt betingede rammer gitt av virksomhetens medlemmer. Videre tyder utbredelsen av logisk inkrementalisme og rasjonell strategisk planlegging, samt fraværet av fremvokst strategi på at strategi i offentlig sektor i stor grad er tilsiktet. Tilsiktet strategi utviklet ved rasjonell strategisk planlegging, slik veilederen for mål- og resultatstyring i staten beskriver prosessen, vil bidra til nok en innsnevring av det strategiske handlingsrommet som følge av at retningen i liten grad tilrettelegger for læring.

Det er identifisert en sammenheng der ledere med lang ledererfaring i offentlig sektor og/eller med mål- og resultatstyring synes å oppleve et større strategisk handlingsrom enn virksomhetsledere med kortere erfaring.

Mål- og resultatstyring har vært det valgte styringsprinsippet i staten siden slutten av 1980-tallet, og er basert på en modell av Peter F. Drucker. I Norge formulerer departementene mål for sine underliggende virksomheter, mens den opprinnelige modellen presiserer at målene bør settes av virksomhetene selv. Dagens ordning møter motstand og er utsatt for kritikk internt og i media, i stor grad på grunn av departementenes detaljstyring og kortsiktige perspektiv. For virksomheter som styres kortsiktig av overordnet departement, vil styringssystemet medføre betydelige utfordringer knyttet til balansen mellom effektiv verdiskapning i dag, og utvikling og investeringer for effektiv verdiskapning i fremtiden. Det er derfor behov for at departementene styrer sine underliggende virksomheter med et langsiktig perspektiv, og samtidig gir virksomhetene strategisk handlingsrom til å gjøre strategiske prioriteringer og sette egne detaljerte mål. På den måten sikres balansen mellom effektiv verdiskapning i dag og i fremtiden.

6.1 Videre studier

Undersøkelsen som er utført gir et øyeblikksbilde av ledernes persepsjon om hvordan strategi utvikles, og gir mulighet til å tolke omfanget av strategisk handlingsrom i virksomhetene basert på dette. Lederne persepsjoner vil antagelig endres over tid som følge av egne erfaringer, tilpasninger av styringsdialogen mellom departement og virksomhet, samt omlegginger og omstruktureringer i sektoren. Det vil være interessant å undersøke hvordan persepsjonene endrer seg over tid, og å kartlegge hvilke faktorer som kan ha ført til større strategisk handlingsrom i virksomhetene. Særlig interessant vil en slik oppfølgingsundersøkelse være i etterkant av et eventuelt regjeringsskifte høsten 2013.

Det vil videre være interessant med mer kunnskap om hvordan lederne oppfatter samarbeidet med overordnet myndighet, og hvilke tanker lederne har om hva som ville være den ideelle ansvarsfordelingen mellom departementene og virksomhetene hva gjelder styring og strategiutvikling. Særlig interessant vil det være å studere styringsdialogen mellom ledere med lang erfaring, som opplever mindre grad av pålagt strategi, og deres overordnede departement. Ved å gjennomføre dybdeintervjuer med ledere vil man ved oppfølgingsspørsmål kunne komme nærmere problemstillingen, og kartlegge velfungerende sider ved

etatsstyringen og ansvarsfordelingen som kan gi læring til departementene og mindre erfarne ledere.

I studien er det tatt utgangspunkt i en antagelse om at departementene styrer sine underlagte virksomheter kortsiktig gjennom den årlige syklusen med tildelingsbrev og budsjettbevilgninger, og er for lite opptatt av langsiktige, strategiske spørsmål. Dette er basert på utdrag fra St.meld. nr. 19 (2008-2009) (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009a, 83). Det vil i den anledning være interessant å granske innholdet i departementenes tildelingsbrev til sine underliggende statlige virksomheter og vurdere langsiktigheten i de overordnede målene som er gitt. Det vil også være interessant å gjøre en undersøkelse av hvorvidt departementenes overordnede mål til virksomhetene er i overensstemmelse med virksomhetenes strategier, samt å triangulere funnene om utbredt pålagt strategi fra denne studien med tildelingsbrevene.

Til sist vil det være interessant å gjøre en nærmere undersøkelse av om andre styringssystemer enn det valgte styringsprinsippet i staten er bedre egnet under de gjeldende forholdene. Johnsen (2007) hevder at styringssystemer som regelstyring, fagstyring, budsjettstyring og politisk styring fortsatt er utbredt i offentlig sektor. Enkelte virksomheter har innført balansert målstyring som sitt styringsverktøy. Det vil være interessant å undersøke hvordan dette systemet er implementert, og hvorvidt systemene komplimenterer med styringsdialogen, samt mål og styringsparametere i tildelingsbrevene.

7 Referanser

- Alford, John. 2001. "The implications of 'publicness' for strategic management theory." I *Exploring Public Sector Strategy*, redigert av Gerry Johnson og Kevan Scholes, 1-16. Essex: Pearson Education Ltd.
- Andreassen, Marianne. 2010. "Fra visjon til prestasjon." *Stat & Styring*, 20 (1): 26-27.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Mogens Holm og Kirstine Korsager. 2011. "Performance Contracts and Goal Attainment in Government Agencies." *International Public Management Journal*, 14 (4): 445-463. doi: 10.1080/10967494.2011.657116.
- Blaikie, Norman. 2003. *Analyzing quantitative data: From description to explanation*: Sage Publications Limited.
- Bloomberg, B., D. R. Cooper og P. S. Schindler. 2008. *Business Research Methods*. 2. utg. Boston: McGraw-Hill (referert i Saunders, Lewis og Thornhill 2012, 429).
- Bovaird, Tony. 2008. "Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems." *Public Management Review*, 10 (3): 319-340.
- Brænden, Ingrid Buhaug. 2011. "Styrer staten effektivt på mål og resultater?" *Stat & Styring*, 21 (3): 9-11.
- Butenschøn, Daniel G. R. 2012. "Nede for telling." *Dagens Næringsliv*, 13. oktober.
- Clason, Dennis L og Thomas J Dormody. 1994. "Analyzing data measured by individual Likert-type items." *Journal of Agricultural Education*, 35: 4.
- Cohen, Louis, Lawrence Manion og Keith Morrison. 2000. *Research methods in education*. New York: Routledge.
- Collier, Nardine, Frank Fishwick og Gerry Johnson. 2001. "The processes of strategy development in the public sector." I *Exploring Public Sector Strategy*, redigert av Gerry Johnson og Kevan Scholes, 17-31. Essex: Pearson Education Ltd.
- DiMaggio, Paul J og Walter W Powell. 1983. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American sociological review*: 147-160.
- Drucker, Peter F. 1954. *The practice of management*. New York: Harper.
- Finansdepartementet. 2010. *Reglement for økonomistyring i staten*. Regelverk. Fastsatt første gang 12. des. 2003. Oslo: Finansdepartementet. Hentet 8. nov. 2012. <http://www.regjeringen.no>.
- . 2011. *Veileder i etatsstyring*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet 29. jan. 2013. <http://www.regjeringen.no>.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 2009a. *Ei forvaltning for demokrati og felleskap*. St.meld. nr. 19 (2008-2009). Oslo: Fornyings- og administrasjonsdep. Hentet 2. apr. 2013. <http://www.regjeringen.no>
- . 2009b. *Utfordringer med å rekruttere, beholde og utvikle arbeidskraft i det statlige tariffområdet*. Rapport fra en parts sammensatt arbeidsgruppe. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdep. Hentet 3. juli. 2013. <http://www.regjeringen.no>
- Ghauri, Pervez N. og Kjell Grønhaug. 2010. *Research methods in business studies*. Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Gjønnes, Svein H. og Tor Tangenes. 2012. *Økonomi- og virksomhetsstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- . 2014a. "Kap. 4 - Balansert målstyring 2: Noen videregående emner." I *Økonomi- og virksomhetsstyring*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget. (Upublisert).
- . 2014b. "Kap. 5 - Et kritisk blikk på balansert målstyring " I *Økonomi- og virksomhetsstyring*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget (Upublisert).
- Goldsmith, A. A. 1997. "Private-sector experience with strategic management: Cautionary tales for public administration." *International Review of Administrative Sciences*, 63 (1): 25-40.
- Grønmo, S. 2004. *Samfunnsvitenskaplige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hood, Christopher. 1991. "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Horvei, Maria. 2013. "Avslører tåkespråket." *Klassekampen.no*, 16. mars. Hentet 11. apr. 2013. <http://www.klassekampen.no/61308/article/item/null/avslorer-takespraket>.
- Jamieson, Susan. 2004. "Likert scales: how to (ab) use them." *Medical education*, 38 (12): 1217-1218.
- Johannssen, A., L. Christoffersen og P. A. Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave utg: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnson, Gerry, Kevan Scholes og Richard Whittington. 2008. *Exploring corporate strategy*. Essex: Prentice Hall.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton. 1996. "Linking the Balanced Scorecard to Strategy." *California Management Review*, 39 (1): 53-79.
- Llewellyn, Sue og Emma Tappin. 2003. "Strategy in the public sector: management in the wilderness." *Journal of management studies*, 40 (4): 955-982.
- March, James G. 1991. "Exploration and exploitation in organizational learning." *Organization Science*, 2 (1): 71-87.
- Mintzberg, Henry. 1978. "Patterns in strategy formation." *Management science*, 24 (9): 934-948.
- . 1987. "The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy." *California Management Review*, 30 (1): 11-24.
- Murray, Michael A. 1975. "Comparing public and private management: An exploratory essay." *Public Administration Review*: 364-371.
- Niven, Paul R. 2008. *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. 2nd utg. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Nutt, Paul C og Robert W Backoff. 1993. "Organizational publicness and its implications for strategic management." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (2): 209-231.
- Poister, Theodore H. 2010. "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance." *Public Administration Review*, 70: s246-s254. doi: 10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x.
- Quinn, James B. 1980. "An incremental approach to strategic change." *McKinsey Quarterly*, (1): 34-52.
- Rainey, Hal G., Robert W. Backoff og Charles H. Levine. 1976. "Comparing Public and Private Organizations." *Public Administration Review*, 36 (2): 233-244.
- Ring, Peter Smith og James L. Perry. 1985. "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints." *Academy of Management Review*, 10 (2): 276-286.

- Saunders, Mark N. K., Philip Lewis og Adrian Thornhill. 2012. *Research Methods For Business Students*. 6th ed. Essex: Pearson Education.
- Senter for statlig økonomistyring. 2010. *Resultatstyring. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder. Oslo: Senter for statlig økonomistyring. Hentet 10. okt. 2012. <http://www.dfo.no>
- Smith, Malcolm. 2011. *Research methods in accounting*. 2nd ed. London: SAGE Publications Limited.
- Tangenes, Tor. 2010. "Måling av virksomhetens effektivitet: - om hvordan verdier av ytelser fra kompetanse bør måles." *Praktisk økonomi & finans*, 26 (2): 93-108.

8 Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over norske offentlige virksomheter (ikke oppdatert)

De statlige virksomhetene vist under er delt opp i henholdsvis hovedkontorer og regionskontor og er sortert etter departementstilhørighet. Oversikten og fordelingen er forelagt av Direktoratet for økonomistyring. Det er stadige endringer, sammenslåinger og organisatoriske omstruktureringer i offentlig sektor, så oversikten må betraktes som et øyeblikksbilde per våren 2013.

Overordnet departement	Virksomhet - Hovedkontor
Arbeidsdepartementet	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidsdepartementet	Arbeidsretten
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet
Arbeidsdepartementet	Pensjonstrygden for sjømenn
Arbeidsdepartementet	Petroleumsstilsynet
Arbeidsdepartementet	Riksmeklingsmannen
Arbeidsdepartementet	Sametinget
Arbeidsdepartementet	Statens arbeidsmiljøinstitutt
Arbeidsdepartementet	Statens Pensjonskasse
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familidirektoratet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Barneombudet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Forbrukerombudet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Forbrukerrådet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Forbrukertvistutvalget
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fordelingsutvalget for tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Markedsrådet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Statens institutt for forbruksforskning
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Stiftelsen miljømerking
Finansdepartementet	Direktoratet for økonomistyring
Finansdepartementet	Finanstilsynet
Finansdepartementet	Folketrygdfondet
Finansdepartementet	Skattedirektoratet
Finansdepartementet	Statens innkrevingsentral
Finansdepartementet	Statens pensjonsfond - Utland
Finansdepartementet	Statistisk sentralbyrå
Finansdepartementet	Toll- og avgiftsdirektoratet
Fiskeri- og kystdepartementet	Fiskeridirektoratet
Fiskeri- og kystdepartementet	Havforskningsinstituttet
Fiskeri- og kystdepartementet	Kystverket
Fiskeri- og kystdepartementet	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Datatilsynet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Departementenes servicecenter (DSS)
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Det praktisk-teologiske seminar
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Direktoratet for forvaltning og IKT
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Aust-Agder
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Buskerud
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Finnmark
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Hedmark
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Hordaland
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Nordland
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Oppland
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Rogaland
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Telemark
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Troms
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Vest-Agder
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Vestfold
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Fylkesmannen i Østfold
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Internasjonalt fag- og formidlingsenter for reindrift
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Kirkerådet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Kompetansesenter for urfolks rettigheter
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Konkurransetilsynet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Opplysningsvesenets fond
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Personvernemnda
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Statsbygg

Overordnet departement	Virksomhet - Hovedkontor
Forsvarsdepartementet	Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarsdepartementet	Forsvarsbygg
Forsvarsdepartementet	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Helse- og omsorgsdepartementet	Bioteknologinemnda
Helse- og omsorgsdepartementet	Dispensasjons- og klagenemnda for behandling i utlandet
Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet
Helse- og omsorgsdepartementet	Mattilsynet
Helse- og omsorgsdepartementet	Nasjonalt folkehelseinstitutt
Helse- og omsorgsdepartementet	Norsk pasientskadeerstatning
Helse- og omsorgsdepartementet	Pasientskadenemnda
Helse- og omsorgsdepartementet	Statens helsepersonellnemnd
Helse- og omsorgsdepartementet	Statens helsetilsyn
Helse- og omsorgsdepartementet	Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus)
Helse- og omsorgsdepartementet	Statens legemiddelverk
Helse- og omsorgsdepartementet	Statens strålevern
Helse- og omsorgsdepartementet	Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM)
Justis- og beredskapsdepartementet	Direktoratet for nødkommunikasjon
Justis- og beredskapsdepartementet	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Justis- og beredskapsdepartementet	Generaladvokaten
Justis- og beredskapsdepartementet	Grensekommisær for den norsk-russiske grense
Justis- og beredskapsdepartementet	Hovedredningsentralen i Nord-Norge
Justis- og beredskapsdepartementet	Hovedredningsentralen i Sør-Norge
Justis- og beredskapsdepartementet	Konfliktrådet
Justis- og beredskapsdepartementet	Konkursrådet
Justis- og beredskapsdepartementet	Kontoret for voldsoffererstatning
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgens IT-tjeneste
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgens utdanningssenter
Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektoratet
Justis- og beredskapsdepartementet	Politiets sikkerhetstjeneste
Justis- og beredskapsdepartementet	Sivilforsvaret
Justis- og beredskapsdepartementet	Siviltjenesten i Norge
Justis- og beredskapsdepartementet	Spesialenheten for politisaker
Justis- og beredskapsdepartementet	Statens sivilrettsforvaltning
Justis- og beredskapsdepartementet	Sysselembudet på Svalbard
Justis- og beredskapsdepartementet	Utlendingsdirektoratet (UDI)
Justis- og beredskapsdepartementet	Utlendingsnemnda (UNE)
Kommunal- og regionaldepartementet	Husbanken
Kommunal- og regionaldepartementet	Husleietvistutvalget
Kommunal- og regionaldepartementet	Statens bygningstekniske etat
Kulturdepartementet	Arkeologisk museum i Stavanger
Kulturdepartementet	Arkivverket
Kulturdepartementet	Kunst i offentlige rom
Kulturdepartementet	Lotteri- og stiftelsestilsynet
Kulturdepartementet	Medietilsynet
Kulturdepartementet	Nasjonalbiblioteket
Kulturdepartementet	Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design
Kulturdepartementet	Norsk filminstitutt
Kulturdepartementet	Norsk institutt for bunad og folke drakt
Kulturdepartementet	Norsk kulturråd
Kulturdepartementet	Norsk lokalhistorisk institutt
Kulturdepartementet	Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
Kulturdepartementet	Rikskonsertene
Kulturdepartementet	Riksteatret
Kulturdepartementet	Språkrådet
Kunnskapsdepartementet	Foreldreutvalget for grunnskolen
Kunnskapsdepartementet	Meteorologisk institutt
Kunnskapsdepartementet	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Kunnskapsdepartementet	Norges forskningsråd
Kunnskapsdepartementet	Norges universitetet
Kunnskapsdepartementet	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Kunnskapsdepartementet	Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
Kunnskapsdepartementet	Samordna opptak
Kunnskapsdepartementet	Senter for internasjonalisering av høyere utdanning
Kunnskapsdepartementet	Statens gartner- og blomsterdekoratørskole Vea
Kunnskapsdepartementet	Statens lånekasse for utdanning
Kunnskapsdepartementet	Statped
Kunnskapsdepartementet	Utdanningsdirektoratet
Kunnskapsdepartementet	VOX-læring for arbeidslivet
Landbruks- og matdepartementet	Bioforsk
Landbruks- og matdepartementet	Reindriftsforvaltningen
Landbruks- og matdepartementet	Statens landbruksforvaltning (SLF)
Landbruks- og matdepartementet	Statskog SF
Miljøverndepartementet	Direktoratet for naturforvaltning
Miljøverndepartementet	Klima- og forurensningsdirektoratet
Miljøverndepartementet	Norsk Polarinstittutt
Miljøverndepartementet	Riksantikvaren
Miljøverndepartementet	Statens kartverk

Overordnet departement	Virksomhet - Hovedkontor
Nærings- og handelsdepartementet	Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard
Nærings- og handelsdepartementet	Brønøysundregistrene
Nærings- og handelsdepartementet	Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK)
Nærings- og handelsdepartementet	Justervesenet
Nærings- og handelsdepartementet	Norges geologiske undersøkelse (NGU)
Nærings- og handelsdepartementet	Norsk Akkreditering
Nærings- og handelsdepartementet	Norsk Romsenter (NRS)
Nærings- og handelsdepartementet	Patentstyret
Nærings- og handelsdepartementet	Sjøfartsdirektoratet
Nærings- og handelsdepartementet	Skipsregistrene
Olje- og energidepartementet	Norges vassdrags- og energidirektorat
Olje- og energidepartementet	Oljedirektoratet
Samferdselsdepartementet	Jernbaneverket
Samferdselsdepartementet	Luftfartstilsynet
Samferdselsdepartementet	Post- og teletilsynet
Samferdselsdepartementet	Statens havarikommisjon for transport
Samferdselsdepartementet	Statens jernbanetilsyn
Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen Vegdirektoratet
Statsministerens kontor	Regjeringsadvokaten
Utenriksdepartementet	Direktoratet for utviklingssamarbeid - Norad

Overordnet departement	Virksomhet - Regionskontor
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet for Nord-Norge
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet Indre Østlandet
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet Midt-Norge
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet Oslo
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet Sør-Norge
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet Vestlandet
Arbeidsdepartementet	Arbeidstilsynet Østfold og Akershus
Arbeidsdepartementet	Trykderetten
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familieetaten - Region Midt-Norge
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familieetaten - Region Nord
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familieetaten - Region Sør
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familieetaten - Region Vest
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familieetaten - Region Øst
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Agder
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Hordaland og Sogn og Fjordane
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Møre og Romsdal
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Nordland
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Oppland og Hedmark
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Oslo og Akershus
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Rogaland
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Sør- og Nord-Trøndelag
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Telemark
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Troms og Finnmark
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Vestfold og Buskerud
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Fylkesnemnda for sosiale saker, Østfold
Finansdepartementet	Oljeskattekontoret
Finansdepartementet	Sentralskattekontoret for storbedrifter
Finansdepartementet	Sentralskattekontoret for utenlandssaker
Finansdepartementet	Skatt Midt-Norge
Finansdepartementet	Skatt Nord
Finansdepartementet	Skatt Sør
Finansdepartementet	Skatt Vest
Finansdepartementet	Skatt Øst
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Agder og Telemark bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Bjergvin bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Borg bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Hamar bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Møre bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Nidaros bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Nord-Hålogaland bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Norsk Lysingsblad
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Oslo bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Stavanger bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Sør-Hålogaland bispedømmeråd
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Tunsberg bispedømmeråd
Forsvarsdepartementet	Forsvarets regnskapsadministrasjon
Forsvarsdepartementet	Forsvarsmuseet
Forsvarsdepartementet	Forsvarsstaben
Helse- og omsorgsdepartementet	Statens autorisasjonskontor for helsepersonell
Justis- og beredskapsdepartementet	Agder politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Agder statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Asker og Bærum politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Det nasjonale statsadvokatembetet
Justis- og beredskapsdepartementet	Domstoladministrasjonen
Justis- og beredskapsdepartementet	Follo politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Gudbrandsdal politidistrikt

Overordnet departement	Virksomhet - Regionskontor
Justis- og beredskapsdepartementet	Haugaland og Sunnhordland politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Hedmark politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Helgeland politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Hordaland politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Hordaland statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgen region nord
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgen region nordøst
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgen region sør
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgen region sørvest
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgen region vest
Justis- og beredskapsdepartementet	Kriminalomsorgen region øst
Justis- og beredskapsdepartementet	Kripos
Justis- og beredskapsdepartementet	Midtre Hålogaland politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Namsfogden i Bergen
Justis- og beredskapsdepartementet	Namsfogden i Oslo
Justis- og beredskapsdepartementet	Namsfogden i Stavanger
Justis- og beredskapsdepartementet	Namsfogden i Trondheim
Justis- og beredskapsdepartementet	Nordland statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Nordmøre og Romsdal politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Nordre Buskerud politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Nord-Trøndelag politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Oslo politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Oslo statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Politiets data- og materieltjeneste
Justis- og beredskapsdepartementet	Politiets utlendingsenhet
Justis- og beredskapsdepartementet	Politi høgskolen
Justis- og beredskapsdepartementet	Riksadvokatembetet
Justis- og beredskapsdepartementet	Rogaland politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Rogaland statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Romerike politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Salten politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Sivilombudsmannen
Justis- og beredskapsdepartementet	Sogn og Fjordane politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Sunnmøre politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Søndre Buskerud politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Sør-Trøndelag politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Telemark politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Troms og Finnmark statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Troms politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Trøndelag statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Utrykningspolitiet
Justis- og beredskapsdepartementet	Vest-Finnmark politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Vestfold og Telemark statsadvokatembeter
Justis- og beredskapsdepartementet	Vestfold politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Vest-Oppland politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Økokrim
Justis- og beredskapsdepartementet	Øst-Finnmark politidistrikt
Justis- og beredskapsdepartementet	Østfold politidistrikt
Kulturdepartementet	Riksarkivet
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Bergen
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Hamar
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Kongsberg
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Kristiansand
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Oslo
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Stavanger
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Tromsø
Kulturdepartementet	Statsarkivet i Trondheim
Kunnskapsdepartementet	Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Kunnskapsdepartementet	Bredtvet kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Huseby kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Akershus
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Bergen
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Bodø
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Buskerud
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Finnmark
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Gjøvik
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Harstad
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Hedmark
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Lillehammer
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Molde
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Narvik
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Nesna
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Nord-Trøndelag
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Oslo
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Sør-Trøndelag
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Telemark
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Vestfold
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Østfold
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Ålesund
Kunnskapsdepartementet	Høgskolen Stord/Haugesund

Overordnet departement	Virksomhet - Regionskontor
Kunnskapsdepartementet	Høgskulen i Sogn og Fjordane
Kunnskapsdepartementet	Høgskulen i Volda
Kunnskapsdepartementet	Kunsthøgskolen i Bergen
Kunnskapsdepartementet	Kunsthøgskolen i Oslo
Kunnskapsdepartementet	Lillegården kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Møller kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Nedre Gausen kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Norges Handelshøgskole
Kunnskapsdepartementet	Norges idretthøgskole
Kunnskapsdepartementet	Norges musikkhøgskole
Kunnskapsdepartementet	Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Kunnskapsdepartementet	Norges Veterinærhøgskole
Kunnskapsdepartementet	NOVA
Kunnskapsdepartementet	Samisk høgskole
Kunnskapsdepartementet	Samisk videregående skole
Kunnskapsdepartementet	Samisk videregående skole og reindriftskole
Kunnskapsdepartementet	Skådalen kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Statped Midt
Kunnskapsdepartementet	Statped Nord
Kunnskapsdepartementet	Statped Sørøst
Kunnskapsdepartementet	Statped Vest
Kunnskapsdepartementet	Sjølandet kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Tambartun kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Torshov kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Trøndelag kompetansesenter
Kunnskapsdepartementet	Universitetet for miljø- og biovitenskap
Kunnskapsdepartementet	Universitetet i Agder
Kunnskapsdepartementet	Universitetet i Bergen
Kunnskapsdepartementet	Universitetet i Oslo
Kunnskapsdepartementet	Universitetet i Stavanger
Kunnskapsdepartementet	Universitetet i Tromsø
Kunnskapsdepartementet	Øverby kompetansesenter
Landbruks- og matdepartementet	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Landbruks- og matdepartementet	Norsk institutt for skog og landskap
Landbruks- og matdepartementet	Veterinærinstituttet
Nærings- og handelsdepartementet	Innovasjon Norge
Olje- og energidepartementet	GassNova
Utenriksdepartementet	Fredskorpset

Vedlegg 2: Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelse - Strategiprosesser i offentlig sektor

Del 1 - Bakgrunn

Q1 Kjønn

Mann

Kvinne

Q2 Alder

20 - 29

30 - 39

40 - 49

50 - 59

60 - 69

70 -

Q3. Hvilket kontor arbeider du på?

Hovedkontor

Regionskontor

Q4. Hvor mange år har du vært leder i en offentlig virksomhet? (det trenger ikke kun være virksomheten du leder nå)

0 - 1

2 - 5

6 - 10

11 - 20

21 -

Q5. Hvor mange års ledererfaring har du med mål- og resultatstyring i staten?

0 - 1

2 - 5

6 - 10

11 - 20

21 -

Q6. Hvilket departement hører din virksomhet inn under (hvis flere; velg det departementet du har tettest kontakt med)

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet
Statsministerens kontor
Utenriksdepartementet

Q7. Hvordan vil du karakterisere hovedfunksjonen til din virksomhet?

Myndighetsutøvelse
Tjenesteytelse
Rådgivning

Del 2 - Vurdering av påstander knyttet til strategi og hvordan strategi utvikles

Vennligst svar på en skala fra 1 til 7 der 7 betyr at du er svært enig og 1 betyr at du er svært uenig.

Dimensjonskolonnen ble ikke gitt i undersøkelsen

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	Dimensjon
Q8	Når strategi utvikles i virksomheten er jeg aktivt involvert								Dummy
Q8a	Når vi formulerer en strategi er den planlagt i detalj								Strategisk, rasjonell planlegging
Q8b	En seniormedarbeiders visjon er vår strategi								Kommandør-ideen
Q8c	Interessene til en bestemt intern gruppe i virksomheten preger vår strategi								Politiske forhandlinger
Q8d	Egenskapene, atferden og ritualene som kjennetegner vår virksomhet reflekteres i vår strategiske retning								Kulturell-institusjonelle prosesser
Q8e	Vår strategi utvikles gjennom en prosess av løpende justeringer								Logisk inkrementalisme
Q8f	Vi gjør strategiske valg basert på systematisk analyse av våre omgivelser								Strategisk, rasjonell planlegging
Q8g	Krefter utenfor virksomheten bestemmer vår strategiske retning								Pålagt strategi

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	
Q10	Vår strategi er et kompromiss som imøtekommer motstridende interesser mellom innflytelsesrike grupper og/eller personer								Politiske forhandlinger
Q10a	Gjennom å implementere strategi lærer vi om konsekvenser og forhold som ikke tidligere var kjent, og dette påvirker den videre implementeringen								Fremvokst strategi
Q10b	Det er barrierer i våre omgivelser som representerer betydelige begrensninger i strategier vi kan følge								Pålagt strategi
Q10c	Strategien vi følger er diktert av vår kultur								Kulturell-institusjonelle prosesser
Q10d	For å følge våre omgivelser gjør vi kontinuerlig småskala endringer i vår strategi								Logisk inkrementalisme
Q10e	Vår frihet til å gjøre strategiske valg er svært begrenset av våre eksterne omgivelser								Pålagt strategi
Q10f	Vår strategi er basert på tidligere erfaringer								Kulturell-institusjonelle prosesser
Q10g	Vi vurderer grundig mange alternativer før vi velger en strategi								Strategisk, rasjonell planlegging
	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	
Q11	Vår strategi utvikles gradvis ved at vi ser behov for endringer								Logisk inkrementalisme
Q11a	Vår strategi er nært knyttet til en bestemt person								Kommandør-ideen
Q11b	Endringer av strategisk karakter har oppstått i vår virksomhet uten at det var vår eller andres intensjon								Fremvokst strategi
Q11c	Vi har en strategi som er pålagt oss av eksterne interessenter, for eksempel myndighetene								Pålagt strategi
Q11d	Vår strategiske retning er bestemt av innflytelsesrike individer eller grupper								Dummy
Q11e	Våre gjennomførte strategier avviker ofte noe fra strategien som opprinnelig skulle implementeres								Fremvokst strategi
Q11f	Mange av de strategiske endringene som er gjort hos oss har blitt tvunget frem av noen utenfor virksomheten								Pålagt strategi
Q11g	Vår strategi må ofte endres fordi visse grupper hindrer implementering av den								Politiske forhandlinger

Vedlegg 3: Epost med informasjon og link til respondentene

Hei,

Enkelte hevder at departementene styrer sine underliggende virksomheter med et kortsiktig perspektiv, og at virksomhetsledere i det store og hele er overlatt til å tenke langsiktig og strategisk for egen virksomhet. Hvordan foregår strategiprosessene i din virksomhet?

Som en del av min masteroppgave på Handelshøyskolen BI, og som delaktig i et påfølgende forskningsprosjekt, ønsker jeg å kartlegge strategiprosesser i statlige virksomheter i Norge. Ved å analysere hvordan strategi utvikles og implementeres vil eventuelle utfordringer knyttet til strategi og mål- og resultatstyring belyses. Jeg setter derfor stor pris på om du vil finne tid til å gjennomføre spørreundersøkelsen i linken under. Du sitter tett på kunnskap om dette feltet, så ditt bidrag er verdifullt.

Prosjektet er forelagt Direktoratet for økonomistyring, som finner undersøkelsen tematisk interessant og som oppfordrer dere til å bruke 10 min på å svare.

Spørreundersøkelsen tar ca. 10 minutter.

Du er helt anonym og svarene dine vil ikke kunne knyttes til virksomheten der du arbeider. Du blir bedt om å oppgi din epostadresse i undersøkelsen for å sikre at ingen besvarer flere ganger. Epostadressen vil likevel ikke være synlig for meg eller andre.

Ved spørsmål, kommentarer eller annen interesse; ta gjerne kontakt på karianne.overland@gmail.com.

Takk for ditt bidrag!

Link til spørreundersøkelsen: <link>

Med vennlig hilsen

Karianne Øverland

Vedlegg 4: Omkoding til analyseformål

Omkoding	Kjønn
1	Mann
2	Kvinne

Omkoding	Type kontor
1	Hovedkontor
2	Regionskontor

Omkoding	Alder
1	20 - 29
2	30 - 39
3	40 - 49
4	50 - 59
5	60 - 69
6	70 -

Omkoding	Ledererfaring
1	0 - 1
2	2 - 5
3	6 - 10
4	11 - 20
5	21 -

Omkoding	Departementstilhørighet
1	Arbeidsdepartementet
2	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
3	Finansdepartementet
4	Fiskeri- og kystdepartementet
5	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
6	Forsvarsdepartementet
7	Helse- og omsorgsdepartementet
8	Justis- og beredskapsdepartementet
9	Kommunal- og regionaldepartementet
10	Kulturdepartementet
11	Kunnskapsdepartementet
12	Landbruks- og matdepartementet
13	Miljøverndepartementet
14	Nærings- og handelsdepartementet
15	Olje- og energidepartementet
16	Samferdselsdepartementet
17	Statsministerens kontor
18	Utenriksdepartementet

Omkoding	Forretningsmessig formål
1	Myndighetsutøvende
2	Tjenesteytende
3	Rådgivende

Omkoding	Indekser med 2 indikatoere (2 - 14)
1	2 - 3
2	4 - 5
3	6 - 7
4	8 - 9
5	10 - 11
6	12 - 13
7	14

Omkoding	Indekser med 3 indikatoere (3 - 21)
1	3 - 4
2	5 - 7
3	8 - 10
4	11 - 13
5	14 - 16
6	17 - 19
7	20 - 21

Omkoding	Indekser med 4 indikatorer (4 - 28)
1	4 - 6
2	7 - 10
3	11 - 14
4	15 - 18
5	19 - 22
6	23 - 25
7	26 - 28

Omkoding	Indekser med 5 indikatoere (5 - 35)
1	5 - 8
2	9 - 12
3	13 - 17
4	18 - 22
5	23 - 27
6	28 - 31
7	32 - 35

Vedlegg 5: Frekvensfordeling av egenskaper og kjennetegn ved respondentene

Type kontor	Fordeling	Prosent
Hovedkontor	73	81 %
Regionskontor	17	19 %
Sum	90	100 %

Kjønn	Hovedkontor		Totalt	
	Fordeling	Prosent	Fordeling	Prosent
Mann	41	56 %	49	54 %
Kvinne	32	44 %	41	46 %
Sum	73	100 %	90	100 %

Alder	Hovedkontor		Totalt	
	Fordeling	Prosent	Fordeling	Prosent
20 - 29	0	0 %	0	0 %
30 - 39	3	4 %	4	4 %
40 - 49	28	38 %	31	34 %
50 - 59	33	45 %	39	43 %
60 - 69	9	12 %	16	18 %
70 -	0	0 %	0	0 %
Sum	73	100 %	90	100 %

Antall år som leder av offentlig virksomhet	Hovedkontor		Totalt	
	Fordeling	Prosent	Fordeling	Prosent
0 - 1	3	4 %	4	4 %
2 - 5	9	12 %	11	12 %
6 - 10	18	25 %	21	23 %
11 - 20	29	40 %	36	40 %
21 -	14	19 %	18	20 %
Sum	73	100 %	90	100,0 %

Antall år med erfaring fra mål- og resultatstyring i staten	Hovedkontor		Totalt	
	Fordeling	Prosent	Fordeling	Prosent
0 - 1	7	10 %	8	9 %
2 - 5	11	15 %	15	17 %
6 - 10	27	37 %	31	34 %
11 - 20	20	27 %	25	28 %
21 -	8	11 %	11	12 %
Sum	73	100 %	90	100,0 %

Departementstilhørighet	Hovedkontor			Totalt	
	Fork.	Fordeling	Prosent	Fordeling	Prosent
Arbeidsdepartementet	AD	3	4 %	4	4 %
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	BLD	3	4 %	4	4 %
Finansdepartementet	FIN	4	5 %	6	7 %
Fiskeri- og kystdepartementet	FKD	0	0 %	0	0 %
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	FAD	10	14 %	15	17 %
Forsvarsdepartementet	FD	2	3 %	2	2 %
Helse- og omsorgsdepartementet	HOD	4	5 %	4	4 %
Justis- og beredskapsdepartementet	JD	18	25 %	21	23 %
Kommunal- og regionaldepartementet	KRD	2	3 %	2	2 %
Kulturdepartementet	KUD	6	8 %	8	9 %
Kunnskapsdepartementet	KD	14	19 %	17	19 %
Landbruks- og matdepartementet	LMD	2	3 %	2	2 %
Miljøverndepartementet	MD	0	0 %	0	0 %
Nærings- og handelsdepartementet	NHD	2	3 %	2	2 %
Olje- og energidepartementet	OED	1	1 %	1	1 %
Samferdselsdepartementet	SD	1	1 %	1	1 %
Statsministerens kontor	SKD	1	1 %	1	1 %
Utenriksdepartementet	UD	0	0 %	0	0 %
Sum		73	100 %	90	100 %

Vedlegg 6: Analysedata av hver enkelt påstand

Rasjonell strategisk planlegging	1	2	3	4	5	6	7	8 (vet ikke)
1. Når vi formulerer en strategi er den planlagt i detalj	1	15	12	26	20	10	6	0
	1 %	17 %	13 %	29 %	22 %	11 %	7 %	0 %
2. Vi vurderer grundig mange alternativer før vi velger en strategi	3	3	18	19	23	16	8	0
	3 %	3 %	20 %	21 %	26 %	18 %	9 %	0 %
3. Vi har presise prosedyrer for å komme frem til vår strategi	5	16	16	26	15	11	1	0
	6 %	18 %	18 %	29 %	17 %	12 %	1 %	0 %
4. Vi gjør strategiske valg basert på systematisk analyse av våre omgivelser	1	7	12	9	21	29	11	0
	1 %	8 %	13 %	10 %	23 %	32 %	12 %	0 %
Sum	10	41	58	80	79	66	26	0
	3 %	11 %	16 %	22 %	22 %	18 %	7 %	0 %

Kommandørideen	1	2	3	4	5	6	7	8 (vet ikke)
1. Strategien vår er påvirket av en fremtidsvisjon gitt av toppledelsen i virksomheten (eller en annen senior i virksomheten)	3	9	8	9	15	21	23	2
	3 %	10 %	9 %	10 %	17 %	23 %	26 %	2 %
2. Vår strategi er nært knyttet til en bestemt person	36	17	11	7	4	9	4	2
	40 %	19 %	12 %	8 %	4 %	10 %	4 %	2 %
3. En seniormedarbeiders visjon er vår strategi	43	20	8	4	2	3	1	9
	48 %	22 %	9 %	4 %	2 %	3 %	1 %	10 %
Sum	82	46	27	20	21	33	28	13
	30 %	17 %	10 %	7 %	8 %	12 %	10 %	5 %

Politiske forhandlinger	1	2	3	4	5	6	7	8 (vet ikke)
1. Interessene til en bestemt intern gruppe i virksomheten preger vår strategi	28	30	12	5	2	7	6	0
	31 %	33 %	13 %	6 %	2 %	8 %	7 %	0 %
2. Vår strategi utformes gjennom en prosess av forhandlinger mellom grupper og/eller individer	5	16	9	12	21	19	8	0
	6 %	18 %	10 %	13 %	23 %	21 %	9 %	0 %
3. Vår strategi er et kompromiss som imøtekommer motstridende interesser mellom innflytelsesrike grupper og/eller personer	13	27	14	15	12	7	0	2
	14 %	30 %	16 %	17 %	13 %	8 %	0 %	2 %
4. Vår strategi må ofte endres fordi visse grupper hindrer implementering av den	35	29	7	7	4	3	1	4
	39 %	32 %	8 %	8 %	4 %	3 %	1 %	4 %
Sum	81	102	42	39	39	36	15	6
	23 %	28 %	12 %	11 %	11 %	10 %	4 %	2 %

Kulturell-institusjonelle prosesser		1	2	3	4	5	6	7	8 (vet ikke)
1	Vår strategi er basert på tidligere erfaringer	0	3	5	18	28	27	9	0
		0 %	3 %	6 %	20 %	31 %	30 %	10 %	0 %
2	Vår virksomhets historie gir retning til å finne løsninger på strategiske spørsmål	1	7	15	19	20	21	5	2
		1 %	8 %	17 %	21 %	22 %	23 %	6 %	2 %
3	Strategien vi følger er diktert av vår kultur	11	21	14	22	11	7	2	2
		12 %	23 %	16 %	24 %	12 %	8 %	2 %	2 %
4	Egenskapene, atferden og ritualene som kjennetegner vår virksomhet reflekteres i vår strategiske retning	1	11	9	14	23	22	10	0
		1 %	12 %	10 %	16 %	26 %	24 %	11 %	0 %
5	I vår virksomhet er det motstand mot strategiske endringer som ikke passer med vår kultur	6	11	12	13	12	26	9	1
		7 %	12 %	13 %	14 %	13 %	29 %	10 %	1 %
Sum		19	53	55	86	94	103	35	5
		4 %	12 %	12 %	19 %	21 %	23 %	8 %	1 %

Logisk inkrementalisme		1	2	3	4	5	6	7	8 (vet ikke)
1	For å følge våre omgivelser gjør vi kontinuerlig småskala endringer i vår strategi	3	22	20	12	15	16	1	1
		3 %	24 %	22 %	13 %	17 %	18 %	1 %	1 %
2	Vår strategi utvikles gjennom en prosess av løpende justeringer	0	5	17	12	17	31	8	0
		0 %	6 %	19 %	13 %	19 %	34 %	9 %	0 %
3	Vi tenderer til å utvikle strategi gjennom eksperimentering og utprøving	12	26	20	11	13	5	3	0
		13 %	29 %	22 %	12 %	14 %	6 %	3 %	0 %
4	Vår strategi utvikles gradvis ved at vi reagerer på behov for endringer	2	6	12	19	31	17	3	0
		2 %	7 %	13 %	21 %	34 %	19 %	3 %	0 %
Sum		17	59	69	54	76	69	15	1
		5 %	16 %	19 %	15 %	21 %	19 %	4 %	0 %

Fremvokst strategi	1	2	3	4	5	6	7	8 (vet ikke)
1 Vår gjennomførte strategi avviker ofte fra strategi som opprinnelig skulle implementeres	11 12 %	25 28 %	18 20 %	9 10 %	15 17 %	5 6 %	4 4 %	3 3 %
2 Gjennom å implementere strategi lærer vi om konsekvenser og forhold som ikke tidligere var kjent, og dette påvirker den videre implementeringen	5 6 %	9 10 %	14 16 %	23 26 %	18 20 %	14 16 %	4 4 %	3 3 %
3 Strategi utvikles og tilpasses som følge av at vi lærer under implementeringen av den opprinnelige strategien vi har lagt	1 1 %	6 7 %	12 13 %	16 18 %	24 27 %	21 23 %	9 10 %	1 1 %
4 Endringer av strategisk karakter har oppstått i vår virksomhet uten at det var vår eller andres intensjon	18 20 %	30 33 %	14 16 %	11 12 %	9 10 %	4 4 %	2 2 %	2 2 %
Sum	35 10 %	70 19 %	58 16 %	59 16 %	66 18 %	44 12 %	19 5 %	9 3 %

Pålagt strategi	1	2	3	4	5	6	7	8 (vet ikke)
1 Vi har en strategi som er pålagt oss av eksterne interessenter, for eksempel myndighetene	9 10 %	10 11 %	17 19 %	9 10 %	20 22 %	15 17 %	10 11 %	0 0 %
2 Vår frihet til å gjøre strategiske valg er svært begrenset av våre eksterne omgivelser	6 7 %	16 18 %	25 28 %	17 19 %	12 13 %	9 10 %	5 6 %	0 0 %
3 Mange av de strategiske endringene som er gjort hos oss har blitt tvunget frem av noen utenfor virksomheten	17 19 %	26 29 %	16 18 %	11 12 %	11 12 %	7 8 %	2 2 %	0 0 %
4 Det er barrierer i våre omgivelser som representerer betydelige begrensninger i strategier vi kan følge	6 7 %	15 17 %	12 13 %	17 19 %	15 17 %	14 16 %	10 11 %	1 1 %
5 Krefter utenfor virksomheten bestemmer vår strategiske retning	3 3 %	10 11 %	10 11 %	22 24 %	18 20 %	15 17 %	12 13 %	0 0 %
Sum	41 9 %	77 17 %	80 18 %	76 17 %	76 17 %	60 13 %	39 9 %	1 0 %