

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Arbeidet med denne utredningen har vært en spennende og utfordrende prosess. Det finnes lite forskning knyttet til bruk av strategi i offentlig sektor, og vi er derfor stolte av de funnene vi har gjort. Vi har fått innblikk i hvordan flere sentrale aktører i offentlig sektor arbeider med strategier og målsetninger, og hvordan de omsetter krav fra overordnede myndigheter.

Vi hadde ikke komme oss gjennom dette arbeidet uten engasjement og veiledning fra andre. I den forbindelse vil vi først og fremst bruke anledningen til å takke alle virksomhetene og personene som tok oss i mot og lot seg intervju. Uten deres bidrag ville det vært umulig å besvare problemstillingen og målsetningene vi formulerte innledningsvis. Det samme gjelder for dere som har medvirket gjennom drøftinger av problemstillingen og deling av deres oppfatninger og kunnskap innen fagområdet.

Vi ønsker også å takke vår veileder Kjell Gunnar Hoff for sin støtte og engasjement underveis i dette arbeidet.

Til slutt også en stor takk til hverandre for konstruktivt og målrettet samarbeid gjennom året.

Oslo 14. mai 2013

Erik Simonsen & Sohaib Butt

SAMMENDRAG

Temaet for denne utredningen er strategi i offentlig sektor. Vårt fokus har vært å undersøke hvordan offentlige virksomheter utvikler og anvender strategi og strategiske målsetninger, og hvilken betydning dette har for virksomhetens interne styring. Vi har også undersøkt offentlige virksomheters spillerom fra departementene, hvordan strategifaget anvendes internt i virksomhetene og hvorvidt strategiene er forankret blant medarbeiderne.

Det har i senere tid blitt gjennomført en rekke internasjonale studier om strategi i offentlig sektor. Forskning viser at strategisk planlegging har blitt anvendt i offentlig sektor siden 1980-årene. Vi ønsket å undersøke hvorvidt offentlige virksomheter i Norge også anvender strategi. Vår utredning er basert på kvalitativ metode og dataene er hentet inn gjennom tolv dybdeintervjuer fra til sammen seks virksomheter i offentlig sektor. Vi tok utgangspunkt i semistrukturerte intervjuer og har stilt mer eller mindre samme spørsmål til alle våre casevirksomheter. Dette har bidratt til at vi har fått mulighet til å sammenligne virksomhetene med hverandre, men i tillegg også sammenligne offentlige forvaltningsvirksomheter med offentlige foretak.

Våre funn viser at offentlig sektor i Norge utvikler og anvender strategier for å nå sine målsetninger. Offentlig sektor har behov for strategi for å analysere sine omgivelser og for å planlegge i et strategisk tidsperspektiv, på lik linje med privat sektor. Videre viser utredningen at offentlige forvaltningsvirksomheter forholder seg til tildelingsbrevet som det overordnede styringsdokumentet. Dette innebærer at virksomhetene i stor grad tar utgangspunkt i målsetningene som tildelingsbrevet beskriver når de utvikler strategier. Ettersom mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet i statlig forvaltning har vi undersøkt spillerommet som offentlige virksomheter har for å selv velge virkemidler for å nå de definerte målsetningene. Vi finner at størrelsen på spillerommet varierer mellom offentlige virksomheter. Våre resultater viser at mål- og resultatstyring utøves i ulik grad i offentlige virksomheter, og ofte er det som utøves egentlig aktivitetsstyring.

ABSTRACT

The topic of this study is strategy in the public sector. Our focus has been to examine how public sector companies develop and apply strategies and strategic objectives, and the impact this has for the company's internal management. We have also examined the autonomy given to the public companies from the ministries, how the strategy concept is used internally in the companies and whether the employees have ownership of the strategy.

In the recent years there has been carried out several international studies about strategy in the public sector. Research shows that strategic planning has been applied in public sector since the 1980's. In this study we examined whether public sector companies in Norway also applies strategy. The study is based on qualitative methodology and consists of twelve interviews from six companies in the Norwegian public sector. The interviews have been semi-structured and we have investigated the same questions in all of our six case companies. This method has not only given us the opportunity to compare companies with each other, but also the possibility to compare public administrative companies with public enterprises.

Our findings suggest that the Norwegian public sector develops and applies strategies to achieve their strategic objectives. Strategy concept is necessary in the public sector to analyze the environment and to practice strategic planning. Furthermore, our study suggests that public sector companies develop their strategies based on the management-contract (*tildelingsbrevet*) from the ministries. This applies that public sector companies develop its strategies based on the strategic priorities and goals outlined in the contract. Since *Management by Objectives* is the current management principle in the Norwegian government, our study investigated the degree of autonomy given to the public sector companies. The finding further indicates that Management by Objectives is used in various extents. However, what the government refers as Management by Objectives may be activity management in practice.

Innholdsfortegnelse

1	Motivasjon og formidling av relevans	1
2	Problemstilling	4
3	Operasjonaliseringer	5
3.1	Hva er «offentlig sektor»?	5
3.2	Budsjettprosessen i staten	7
3.3	Styringshierarkiet i offentlige virksomheter	9
3.4	Regjeringens eierstyring av offentlige foretak	11
3.5	Mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter	12
3.6	Strategi eller langsiktig planlegging	15
4	Litteraturgjennomgang	17
4.1	Hva er «strategi»?	17
4.1.1	Porters syn på strategier	17
4.1.2	Mintzbergs syn på strategi	18
4.1.3	Mintzbergs 10 skoler	19
4.2	Strategiutvikling	21
4.2.1	Rasjonell planlegging	21
4.2.2	Logisk inkrementalisme	22
4.2.3	Pålagt strategi	23
4.3	Miles & Snows klassiske strategitypologier	23
5	Strategiimplementering	24
5.1	Inkrementell strategiimplementering	25
5.2	Rasjonell strategiimplementering	26
5.3	Andre former for strategiimplementering	26
5.4	Strategiimplementering i forvaltningen	27
6	Hva er et «mål»?	28
7	Tidligere forskning på tema	29
7.1	Strategi i offentlig sektor	29
7.2	Strategiformulering i offentlig sektor	30
7.3	Strategiimplementering i offentlig sektor	32
7.4	Fordeler ved bruk av strategi i offentlig sektor	35
7.5	Ulikheter mellom private og offentlige virksomheter	36
7.6	Strategikonseptets plass i offentlig sektor	37

8	Metode	39
8.1	Forskningsdesign	41
8.2	Datainnsamling	42
8.3	Utvalg	43
8.4	Rekruttering av utvalg	44
8.5	Dataanalyse.....	45
8.6	Intern og ekstern validitet	46
8.7	Reliabilitet	47
8.8	Etiske avveininger	47
9	Hva vi fant - presentasjon og analyse av resultatene	48
9.1	Målsetning 1	49
9.2	Hypotese 1	56
9.3	Hypotese 2	58
9.4	Hypotese 4	60
9.5	Hypotese 5	62
9.6	Målsetning 2	64
9.7	Analyse av strategiutvikling i offentlige sektor.....	74
9.7.1	Mintzbergs skoler	74
9.7.2	Rasjonell planlegging eller logisk inkrementalisme?.....	75
9.7.3	Hypotese 3.....	77
9.8	Målsetning 3	79
9.9	Målsetning 4	85
10	Konklusjoner	90
10.1	Formålet med utredningen.....	90
10.2	Svar på hypotesene	90
10.3	Begrensninger ved utredningen	93
10.4	Behov for videre forskning.....	93
	Figurer	95
	Tabeller.....	95
	Litteraturliste	96
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	102

1 Motivasjon og formidling av relevans

De siste tiårene har det blitt stadig mer vanlig at også offentlige virksomheter bruker strategiverktøy fra privat sektor, i kjølvannet av New Public Management-bevegelsen. Offentlige virksomheter har i all hovedsak tidligere konsentrert seg om å formulere handlingsplaner, og strategibegrepet er derfor relativt ferskt i hele sektoren. Siden 2003 har offentlige virksomheter imidlertid vært pålagt å utarbeide strategier, jf. *Regelverket for økonomistyring i staten*¹. I klassisk strategilitteratur skal en god strategi bidra til å skape bærekraftige konkurransefortrinn. I offentlige virksomheter er konkurransefortrinn et lite anvendt begrep, i motsetning til bærekraftighet.

Hensiktsmessig strategiutøvelse er avgjørende for en virksomhets produktivitet og effektive ressursutnyttelse. Dette gjelder uavhengig av sektor, bransje og virksomhetsart. Det tradisjonelle synet på strategi assosieres oftest med nyttemaksimerende virksomheter i et åpent konkurransemarked, til tross for begrepets militære opphav. Essensen av strategi er å ta utgangspunkt i egen situasjon og forutsetninger, samt å prioritere mellom ulike handlingsalternativer for å utnytte muligheter og håndtere trusler i omgivelsene effektivt. Hensikten er å skape vedvarende konkurransefortrinn og bærekraft.

Vi har begge en sterk interesse for strategifaget, men fokuset i løpet av våre studier har tidligere vært knyttet til strategianvendelse i nyttemaksimerende virksomheter. Vi ønsket å utvide vår kunnskap gjennom å studere strategi i en annen kontekst. Strategi i offentlig sektor er foreløpig et fagområde hvor det eksisterer relativt lite empiri. Den empirien som finnes er dessuten svært ofte skrevet i andre land, resultatene kan derfor ikke alltid generaliseres og overføres. Dette motiverte oss til å undersøke hvordan strategi anvendes i norsk offentlig sektor.

Denne utredningen tar for seg betydningen av strategier i offentlig sektor. Med dette mener vi hvordan strategier utvikles i norske offentlige virksomheter, hvor eksplisitt formuleringene er, og hvordan virksomhetenes daglige gjøremål fører frem til oppnåelse av de strategiske målene. Vi har med andre ord undersøkt både *utvikling* og *implementering* av strategier i offentlige virksomheter. Temaet i utredningen har vært mye omtalt i mediene den siste tiden, og flere sentrale aktører i sektoren har fått massiv kritikk for ineffektivitet og uhensiktsmessig styring.

¹ Regelverket består av *Reglement for økonomistyring i staten («reglementet»)* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»)*, Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 08. juni 2010.

Erfaringene fra 22. juli kommisjonen viser at enkelte virksomheter i offentlig sektor er preget av målkonflikter og manglende effektivitet. Dette bidrar til at gjennomføringen av strategiinitiativene i mange tilfeller svikter. Gjørsv-rapporten² kritiserer sentrale aktører på områder som gjennomføringsevne, koordinering, kultur og lederskap. Vi har grunn til å tro at også virksomheter som ikke er omtalt i denne rapporten vil kunne kjenne seg igjen i flere av ankerpunktene.

Offentlige virksomheter disponerer og forvalter nært halvparten av Norges bruttonasjonalprodukt (SSB 2011), og effektiv ressursforvaltning er nødvendig for å sikre et godt servicetilbud og samfunnsøkonomisk effektivitet. Norsk offentlig sektor består av *offentlig forvaltning* og *offentlig foretak*. Departementenes styring av forvaltningsvirksomhetene kalles for *etatsstyring*, og styringen av offentlige foretak betegnes som *eierstyring*. Forvaltningen har sjelden det samme profittformålet som private virksomheter. Offentlig foretak driver på forretningsmessig grunnlag eller under sektorpolitiske målsetninger³. Formålet i offentlig sektor er i hovedsak å ivareta velferdsstaten og sørge for produksjon av kollektive goder. Dette innebærer produksjon av tjenester som tar sikte på å dekke samfunnets felles interesser, samt å sikre alle brukere en likeverdig behandling uavhengig av den enkeltes betalingsevne.

En utfordring er at offentlige sektor er svært diversifisert, med hensyn til virksomhetens formål. Sektoren strekker seg blant annet fra å være servicetilbyder og myndighetsutøver i forvaltningen til eier av internasjonalt konkurrerende foretak. Dette innebærer også at de ulike virksomhetene kan ha gjennomgående ulikheter i sin styring, spesielt knyttet til ledernes styringsrom og virksomhetenes formål. Senere i utredningen gjør vi greie for hvordan forvaltningen styres gjennom formelle tildelingsbrev fra departementene med mål- og resultatstyrings (MRS) som overordnet prinsipp, og eierstyring av offentlige foretak.

Innledningsvis definerte vi følgende fire hovedmål som har vært en rettesnor for arbeidet og progresjonen i utredningen:

1. *Bidra til å skape forståelse for hvordan strategi anvendes i offentlige virksomheter.*

Vi ønsket å undersøke hvordan offentlige virksomheter omsetter krav og politiske føringer fra overordnede myndigheter, i tillegg til å belyse hvordan ulike offentlige virksomheter jobber

² Gjørsv-rapporten er 22. juli kommisjonens rapport (NOU 2012:14) som ble offentliggjort mandag 13. august 2012.

³ Mer om dette skillet presenteres i kapittel 3.1.

med strategi i sitt daglige virke. Det kan dessuten være interessant å undersøke hvorvidt det finnes forskjeller i praksisen mellom *offentlige forvaltningsvirksomheter* og *offentlige foretak*. Vi har derfor rekruttert informanter fra begge grener av offentlig sektor i denne utredningen. Dette gav oss mulighet til å sammenligne medarbeidernes forståelse av strategien i de to grenene av offentlig sektor, i tillegg til at vi kan forsøke å undersøke og drøfte hvorvidt myndighetenes ulik grad av innflytelse støtter eller forkludrer styringen.

2. Belyse prosesser og rutiner for strategiutvikling og implementering i offentlige virksomheter.

Denne målsetningen er i nært slektskap med målet overfor. Vi ønsket å finne ut hvordan offentlige virksomheter formulerer strategier, gjennomføringsplaner og rapporteringskrav. I tillegg ville vi gjøre rede for hvordan mål og strategier formaliseres og kommuniseres nedover i virksomhetene, og undersøke hvordan overordnede strategier omsettes til daglige gjøremål. Innenfor etatsstyring har vi inntrykk av at strategibegrepet brukes mindre enn i eierstyringen av offentlige foretak. Dette henger sannsynligvis sammen med at forvaltningen i større grad mottar føringer, mens offentlige foretak som genererer egne inntekter synes å ha større handlefrihet. Vi mener allikevel at enhver virksomhet bør ha en form for overordnet strategi, for å sikre effektivitet og produktivitet i arbeidet mot målene, uavhengig om det er overordnede myndigheter eller virksomheten selv som utarbeider dem. Etter innføringen av mål- og resultatstyring, som overordnet styringsprinsipp i staten, har det dessuten i større grad vært lagt opp til strategianvendelse i de underliggende virksomhetene. Et sentralt element av mål- og resultatstyring er at virksomhetene i større grad selv skal få velge virkemidler og arbeidsmetoder for å nå sine målsetninger.

3. Forsøke å belyse hvorvidt de føringer som legges fra overordnede myndigheter implementeres og brukes i den daglige interne styringen av virksomheten.

Denne målsetningen er spesielt rettet mot offentlige forvaltningsvirksomheter. Etter innføringen av mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp i staten, har mange kritisert systemet for å være et byråkratisk supplement på toppen av den tradisjonelle sentralplanleggingen (Blant annet Christensen & Læg Reid 2001). Mål- og resultatkravene har i mange tilfeller dessuten fått kritikk for å være dårlig formulert, i tillegg til å kommandere hva som skal gjøres fremfor å beskrive hva som skal oppnås. Mange av mål- og resultatkravene som beskrives i tildelingsbrevene er dermed ikke mål, slik vi forstår begrepet, men aktivitetskrav. Dette vil vi komme tilbake til senere i diskusjonen. Vi tenkte derfor at det ville

være interessant å undersøke hvorvidt virksomhetene fokuserer på de resultatkrav som beskrives i tildelingsbrevene, eller om det er andre eksterne faktorer som påvirker den interne styringen vel så mye som styring fra overordnet myndighet.

4. *Undersøke og drøfte hvorvidt dagens utøvelse mål- og resultatstyring fungerer hensiktsmessig, og antyde mulige forbedringsområder.*

Alle forvaltningsvirksomheter i staten skal ha *mål- og resultatstyring* som overordnet styringsprinsipp. Vi ønsket å supplere utredningen med en diskusjon knyttet til hvordan styringsdialogen mellom virksomheten og overordnede myndigheter fungerer etter dagens praksis. Dette innebærer en drøfting med våre informanter for hvordan de selv arbeider for å påvirke de målsetningene som myndighetene gir dem.

2 Problemstilling

Hvordan utvikles og anvendes strategier og strategiske mål i offentlige virksomheter, og hvilken betydning har dette for virksomhetenes interne styring?

Med utgangspunkt i denne problemstillingen har vi utviklet fem hypoteser som vi ønsker å undersøke. Vi vil selvsagt også besvare målsetningene som ble beskrevet innledningsvis. Vi har utviklet følgende hypoteser⁴;

- H1: Strategiinitiativene i offentlige virksomheter handler egentlig om planlegging, og ikke strategisk tenkning.*
- H2: Offentlige virksomheter er «reaktive» etter Miles & Snows rammeverk.*
- H3: Rasjonell strategiimplementering preger offentlig sektor i Norge.*
- H4: I offentlige virksomheter analyseres utfordringer eller muligheter i de interne eller eksterne omgivelsene ved hjelp av strategisk teori.*
- H5: Strategiene er lite kjent blant medarbeiderne i offentlige virksomheter.*

Vi har gitt oss ut på et stort, men svært interessant fagområde. Bruk av strategibegrepet i offentlige virksomheter er som nevnt relativt nytt. Det er viktig å skille mellom offentlige forvaltningsvirksomheter og offentlige foretak ettersom styringen av dem kan være ganske ulik.

⁴ Grunnlaget for de ulike hypotesene presenteres underveis i litteraturgjennomgangen.

I departementenes styring av underliggende virksomheter, *etatsstyringen*, finner vi få eksempler på formelle dokumenter som bruker strategibegrepet. Dette betyr imidlertid ikke at etatene ikke utøver strategi slik vi kjenner fra privat sektor i sin interne styring. I følge Porter (1980) vil enhver virksomhet ha en strategi, eksplisitt eller implisitt. Strategien er en oppsummering av de valg og prioriteringer som er gjort tidligere, og et kompass for å navigere fremover. Alle virksomheter har et formål, og dette er nært beslektet med strategi. Departementene krever langsiktig fokus i etatsstyringen, som skal konkretisere virksomhetens langsiktige planer og prioriteringer sammen med målkrav i tildelingsbrevene (DFØ 2010b). Det kan stilles spørsmålsteget om hvorvidt årsaken til at strategibegrepet ikke brukes i etatsstyringen er knyttet til at departementene frykter de vil miste styring og kontroll over de underliggende virksomhetene dersom virksomhetene selv definerer egne prioriteringsområder. Som følge av innføringen av mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp må imidlertid virksomhetene formulere strategier som sikrer effektiv bruk av statlige ressurser.

På bakgrunn av ansvarsforholdene til departementene har forvaltningsvirksomhetene et annet handlingsrom enn hva offentlige foretak disponerer. Offentlige foretak er egne rettssubjekter som eies helt eller delvis av staten. Offentlige foretak har et styre med ansvar for virksomheten, men kan motta instruksjoner og oppdragsbrev fra departementene. Styringen av offentlige foretak praktiseres gjennom eierstyring fra foretakets respektive eierdepartement. Mange av forskjellene mellom offentlige foretak og private virksomheter har de senere årene blitt visket ut som følge av New Public Management-bevegelsen.

3 Operasjonaliseringer

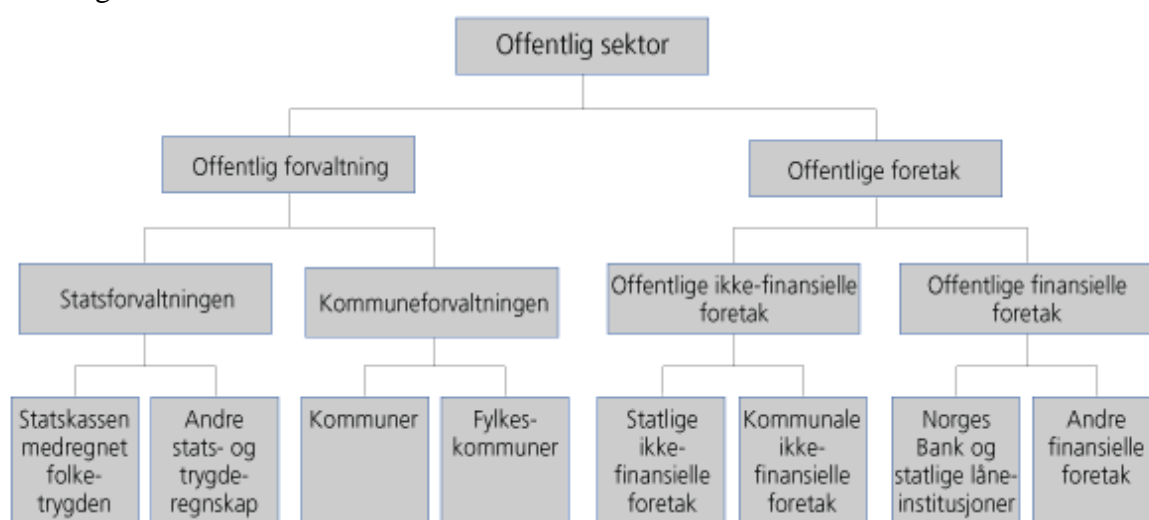
3.1 Hva er «offentlig sektor»?

Offentlig sektor er en samlebetegnelse for en rekke, og til dels svært ulike virksomheter og virksomhetsformer. Ettersom fokuset i denne utredningen er bruk av strategi i *offentlig sektor*, er det nødvendig å definere hva som inngår i betegnelsen.

Offentlig sektor deles inn i to ulike hovedgrupper; *offentlig forvaltning* og *offentlige foretak*. Innen *offentlig forvaltning* skilles det mellom *statsforvaltningen* og *kommuneforvaltningen*. Virksomheter som inngår i offentlig forvaltningen er blant annet departementer, kommuner, sykehus og skoler. Forvaltningens oppgaver er å besørge en rekke fellesoppgaver på alle samfunnsnivå. Dette innebærer blant annet den nasjonale myndighetsrollen, i tillegg til ulike

former tjenesteyting, omfordeling, økonomisk politikk og finansiering. I denne utredningen er det spesielt de virksomhetene som kommer under statsforvaltningen som er interessante å undersøke.

Offentlig foretak er virksomheter som er under offentlig kontroll. En virksomhet er under offentlig kontroll dersom statens eierandel er mer enn 50 prosent. I motsetning til forvaltningen, driver offentlige foretak på forretningsmessig grunnlag. Det er vanlig å skille mellom *finansielle* og *ikke-finansielle foretak* innenfor offentlig foretak. Eksempler på finansielle foretak er Norges Bank og Husbanken, det vil si virksomheter som tilbyr finansielle tjenester. Eksempler på ikke-finansielle foretak er Statkraft, Statnett og Posten Norge. Til tross for at de sistnevnte virksomhetene har ulik selskapsform betraktes alle tre som offentlige foretak (og en del av offentlig sektor) ettersom staten eier mer enn halvparten av virksomheten. Kort sagt faller alle virksomheter som ikke generer egne inntekter under betegnelsen *offentlig forvaltning*, mens dem som genererer egne inntekter faller under *offentlig foretak*. Et annet kjennetegn på *offentlige forvaltning* er at de som oftest blir styrt med et tildelingsbrev fra departementet. Vi kommer tilbake til hva dette innebærer senere i utredningen.



Figur 1: Offentlig forvaltning og offentlige foretak (SSB)

Når vi referer til «offentlige virksomheter», mener vi både forvaltningen og andre offentlige foretak. Når vi derimot kun snakker om virksomheter som faller under offentlig forvaltning vil vi bruke begrepet *forvaltningsvirksomhet(etat/bedrift)*. Andre offentlige virksomheter betegnes som offentlige foretak. Vi ønsker i denne utredningen å undersøke virksomheter fra begge grener i dette kartet. Bakgrunnen for å undersøke begge grenene knytter seg til våre antagelser om at de to sektorgrenene kan lære av hverandre.

3.2 Budsjettprosessen i staten

Det er avgjørende å kjenne til rammene for statlig aktivitet og budsjettprosessen i staten når man skal undersøke bruk av strategier i offentlige virksomheter. Statsbudsjettet har en ganske annen funksjon enn hva budsjettet har i en privat virksomhet. I følge regjeringen er *«Statsbudsjettet [...] et formelt vedtaksdokument som entydig fastsetter bevilgningene til statlige virksomheter, og som etterfølges av en finansiell overføring. En privat bedrifts budsjett er i hovedsak en plan som «ikke genererer inntekter av seg selv»* (NOU 2003: 06).

I vår presentasjon av budsjettprosessen i staten tar vi utgangspunkt i NOU 2003: 06, hvor kapittel fire er en beskrivelse av dagens budsjett- og regnskapssystem.

Regjeringens budsjettarbeid starter nesten et år i forveien av budsjettfremleggelsen for Stortinget. Det er Finansdepartementet som samordner budsjettarbeidet og starter med å sende ut et budsjetttrundskriv i desember, omlag et år før den aktuelle budsjettperioden. Her presiseres hvordan fagdepartementene skal innrapportere, og det gis informasjon til hvordan budsjettprosessen bygges opp. De ulike fagdepartementene sender deretter inn et konsekvensjustert budsjett med utgangspunkt i budsjettet for inneværende år. Dette gjøres i januar og er det tekniske utgangspunktet for hele budsjettprosessen. Parallelt med dette går dialogen mellom departementet og de underliggende virksomhetene.

For å skape enighet om fordelingen av budsjettet samles Regjeringen til tre budsjettkonferanser. Den første avholdes i mars der finansministeren normalt fremmer et regjeringsnotat med utkast til foreløpige inntekts- og utgiftsrammer for de enkelte departementene. I tillegg fastsettes det egne rammer til en profileringspott som prioriteres og fordeles mellom ulike satsningsforslag. Regjeringen fastsetter de foreløpige budsjetttrammene på denne første konferansen, hvilket i praksis betyr at mye avgjøres allerede her. Dette gjelder imidlertid ikke for profileringspotten, hvor de ulike satsningsforslagene får «lodd», og endelig fordeling først bestemmes i slutfasen av budsjettprosessen. Finansministeren vil dessuten fremme inndekningsforslag underveis i prosessen blant annet for å finansiere nye satsningsforslag.

Finansdepartementet gjør deretter en korrigerende justering for forventet prisvekst av budsjetttrammene. Regjeringen samles til en justeringskonferanse i overgangen mellom mai og juni. Her fastsettes de endelige rammene, med unntak av profileringsmidlene.

I månedsskiftet august/september avholdes den siste budsjettkonferansen, og budsjettet ferdigbehandles. Her gjøres også den endelige fordelingen av midlene i profileringspotten. De ulike departementene er nå inne i en fase med intensivt arbeid med å ferdigstille budsjettdokumentene. Budsjettet legges frem senest tre dager etter åpningen av Stortinget, normalt i begynnelsen av oktober. Tabellen under er hentet fra NOU 2003: 06, og gir en kronologisk fremstilling av budsjettprosessen fram mot fremlegget av statsbudsjettet, St.prp.nr 1, «Gul bok».

Tabell 1: Budsjettprosessen i staten

Budsjettprosessen fram mot fremlegget av St.prp.nr. 1, statsbudsjettet år "t"				
Tidspunkt	Finansdepartementet	Fagdepartementet	Regjeringen	Stortinget
Desember, t-2	Utsendelse av budsjetttrundskriv			
Januar, t-1		Innrapportering, konsekvensjustert budsjett		
Februar/mars, t-1	Utarbeidelse av samlet budsjettforslag			
Mars, t-1	Utsendelse av budsjetttrundskriv, rammebrev etter budsjettkonferansen		Regjeringskonferanse, «Foreløpig ramme»	
April, t-1		Innrapportering, endringsforslag til justeringskonferanse.		
Mai, t-1	Utarbeidelse av justert budsjettforslag		Regjeringskonferanse, «Justert ramme»	
Juni, t-1	Utsendelse av justert budsjetttrundskriv			
Juli, t-1		Innrapportering, forslag til rammefordeling		
August t-1	Utarbeidelse av budsjettforslag	Utarbeidelse av fagproposisjon	Regjeringskonferanse, «Endelig ramme»	
September, t-1	Utsendelse av rammebrev			
	Utarbeidelse av Gul bok	Oppdatering av fagproposisjon		
Oktober, t-1				Gul bok og fagproposisjoner legges fram for Stortinget

Fremleggingen av «Gul Bok» er imidlertid ikke det siste elementet i budsjettprosessen for departementenes underliggende virksomheter. Først etter at Stortinget har behandlet statsbudsjettet fordeler departementene bevilgningene til de underliggende virksomhetene

gjennom utformingen av de endelige tildelingsbrevene. I tildelingsbrevene fastsettes blant annet virksomhetenes resultatmål, deres utgifts- og inntektsrammer, virksomhetenes budsjettfullmakter samt deres rapporteringskrav. Styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter går parallelt med budsjettprosessen beskrevet over. Det er noe variasjon knyttet til hvordan styringsdialogen bygges opp, men hovedelementene er noenlunde likt for alle virksomhetene vi har undersøkt.

3.3 Styringshierarkiet i offentlige virksomheter

En viktig forskjell mellom offentlige og private virksomheter er at ledere i offentlige virksomheter møter flere begrensninger og krav til prosedyrer og derfor har begrenset autonomi (Rainey et al. 1976). En annen forskjell er at offentlige virksomheter mottar en gitt ressursmengde til å løse alle sine oppgaver, i motsetning til private virksomheter som i større utstrekning kan bruke markedskreftene til å øke sine inntekter og redusere sine kostnader.

Med dette avsnittet ønsker vi å operasjonalisere styringshierarkiet som offentlige virksomheter står overfor. Vi tar utgangspunkt i Direktoratet for Økonomistyrings, DFØs, *Veileder for resultatmåling*⁵ og *Reglement for økonomistyring i staten*⁶ når vi beskriver styringsstrukturen.

De viktigste dokumentene og prosessene i styringsdialogen mellom over- og underordnet nivå er knyttet til den årlige budsjettprosessen i staten. *Reglementet for økonomistyring i staten* har som formål at statlige midler brukes og inntjenes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette innebærer at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås gjennom effektiv bruk av statlige midler og forsvarlig forvaltning av statens materielle verdier. Departementene delegerer beslutningsmyndighet til underliggende virksomheter for å sikre at hovedmålsettingene oppnås.

Det er departementenes ansvar å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten. I tildelingsbrevet skal det aktuelle departementet definere overordnede mål, styringsparametere og hvilke resultater som underliggende virksomhet skal oppnå jf. Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.4. Styringsparameterne og resultatkravene konkretiserer de resultater som virksomheten skal oppnå det kommende budsjettåret innenfor de forutsetninger og budsjettammer som beskrives i tildelingsbrevet. Hvor detaljerte politiske føringer virksomhetene mottar varierer

⁵ Veileder: Mål- og resultatstyring i staten, 12.2010, 2.opplag.

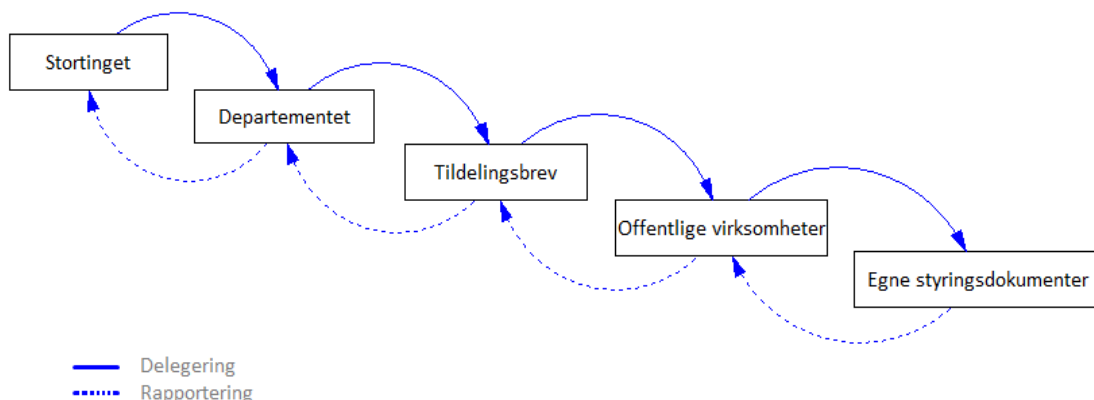
av virksomhetsarten, og over tid. Enkelte virksomheter har relativt høy grad av autonomi, mens andre utsettes for forholdsvis detaljerte føringer knyttet til hvilke aktiviteter som skal iverksettes for å nå målene.

Internt i virksomheten finner vi de samme prinsippene om delegering og desentralisering som fra departementet og ned til virksomhetene. Underliggende virksomheter skal fastsette og sikre oppnåelse av interne mål- og resultatkrav innenfor budsjettammen gitt av overordnede myndigheter. Dette innebærer også å dokumentere prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde gjennom egne styringsdokumenter, jf.

økonomibestemmelsene kapittel 2.1 og 2.2. Virksomhetens ledelse må også sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging av disse. Herunder finner vi også krav om resultat- og regnskapsrapportering. Alle virksomheter skal dessuten selv fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og innhenting av forsvarlige beslutningsgrunnlag, jf. økonomireglementets § 4.

Resultatene skal deretter rapporteres fra underordnet til overordnet nivå internt i virksomheten, fra virksomhetene til departementet og fra departementet tilbake til Stortinget. Det kreves at alle virksomheter har en egen internkontroll for å hindre styringssvikt, feil og mangler, jf. kapittel 2.4 i *bestemmelsene*.

Nedenfor har vi laget en illustrasjon av de ulike leddene som til slutt skal føre frem til strategiske målsetninger og planer internt i virksomheten, og rapporteringsrekkefølgen tilbake til myndighetene.



Figur 2: Delegerings- og rapporteringshierarki

3.4 Regjeringens eierstyring av offentlige foretak

Myndighetene kan ikke styre og delegere oppgaver til offentlige foretak på samme måte som de kan overfor forvaltningen. I forvaltningen er det departementene som definerer formål og hovedmålsettinger for virksomheten. Offentlige foretak er forretningsorienterte virksomheter hvor staten er hel- eller deleier med mer enn 50 prosent eierandel. Alle offentlige foretak har et styre, med fullt og helt ansvar for at foretaket etterfølger reglene i selskapslovgivningen.

Myndighetenes styringsmakt er derfor mer begrenset enn det den er i forvaltningen.

Myndighetenes styring av offentlige foretak foregår etter det som kalles for *eierstyring*, på engelsk *corporate governance*. Staten er som betydelig eier en pådriver for at statseide selskaper følger «*Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*», NUES-anbefalingen.

Det innebærer blant annet at foretakene etablerer egne styreinstrukser, etiske retningslinjer og andre relevante styringsdokumenter (NHD 2011a).

God eierstyring er viktig for samfunnsøkonomisk effektivitet, konkurransekraft og verdiskapning. Eierstyringen sikrer blant annet at det er klare roller mellom styre og ledelsen, og legger rammer for hvordan beslutninger skal tas. Statens eierskap står for en betydelig del av kapitalmarkedet og verdiskapningen i Norge. Stortinget har beskrevet prinsipper som skal legge rammene for statlig styring basert på god eierstyring. Her legges det blant annet vekt på *uavhengighet, likeverd, åpenhet* i tillegg til sammensetning av styret og deres roller (St.meld. nr. 13 (2006-2007)).

En utfordring forbundet med langsiktig eierskap er risikoen for at myndighetene kan bli for passive i forhold til ledelsen til det offentlige foretaket. Passivt eierskap kan føre til at ledelsen i foretaket prioriterer andre målsettinger enn det som er eierens mål. Stortinget krever at departementene skal være aktive og profesjonelle i oppfølgingen av de underliggende foretakene, slik som dyktige private eiere er med sine virksomheter. Dette innebærer blant annet at eierdepartementet følger opp den overordnende økonomien og har avklart hva som er statens målsetninger med eierskapet (Sørensen et al. 2009).

Departementenes ansvar som hel- eller deleier av offentlige foretak er å følge opp foretakets finansielle resultater og utvikling på andre viktige områder. Som en del av denne oppfølgingen holder departementene kontinuerlig kontakt med foretakets ledelse. Denne kontakten tar for seg foretakets resultater, kommunikasjon av forventinger til avkastning, sektoruavhengige hensyn og informasjon om strategiske saker.

Styret og foretakets ledelse har ansvar for virksomhetsstyringen. Dette betyr at departementene ikke kan fatte avgjørelser eller beslutninger som angår virksomhetens operative drift eller andre avgjørelser som faller under lovgivningen (Sørensen et al. 2009). De områdene som departementene kan påvirke er utvikling og restrukturering av foretakets prosesser, i tillegg til å gjøre vurderinger av strategiske prosjekter og foretakets langsiktige strategi.

For å oppsummere dette, føres eierstyring av virksomheter hvor staten har eierandel, men som ikke er en del av forvaltningen. Eierstyringen består av fastsettelse av virksomhetens grunnleggende formål og strategi, samt valg av virksomhetens ledelse og styre (Sørensen et al. 2009). Staten har som eier ikke direkte innflytelse på hvordan den operative driften av virksomheten foregår, med andre ord har ikke staten mulighet til å instruere styret eller daglig leder. Hvis departementet ønsker å ta opp driftsrelaterte saker, foregår dette gjennom generalforsamlingen på lik linje med andre aksjonærer. Erfaring viser at selskapsetableringer har bidratt til å disiplinere den politiske styringen. Til tross for dette kan den politiske styringen variere med hensyn til virksomhetenes selskapsform.

3.5 Mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter

Mål- og resultatstyring har siden midten av 1980-tallet vært det overordnede styringsprinsippet i hele statsforvaltningen. Resultatstyring i offentlig sektor handler om å fremskaffe relevante data for å vurdere effektivitet og produktivitet med hensikt å sette disse inn i organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for å gjøre bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige virksomheter (Johnsen 2007). Prinsippet ble først forankret i Stortingets bevilgningsreglement i 1985, og deretter tatt inn i Reglementet for økonomistyring i staten i 1996. Departementene ble pålagt å formulere målkrav og rapportere sine resultater i fagproposisjonene allerede fra 1992 (Sørensen et al. 2009).

Mål- og resultatstyring ble først introdusert av Peter Drucker i hans bok «The Practice of Management» fra 1954, da betegnet som «Management by Objectives» (Drucker 1954). Drucker forstod styringsverdien av å kunne måle ytelse, og sitatet «*If you can't measure it, you can't manage it*», har blitt verdenskjent. Mål- og resultatstyring går ut på at strategiene brytes ned i mål- og resultatkrav som kan sammenstilles med oppnådde resultater. Konseptet har dessuten et nært slektskap med Kaplan og Nortons *Balanced Scorecard*, hvilket vi vil komme tilbake til.

En pedagogisk innfallsvinkel er å vurdere styringsmodellen som en iterativ prosess hvor styringsparametere defineres med utgangspunkt i virksomhetsstrategien. Dette muliggjør beskrivelser og vurderinger for hvorvidt de overordnede målsetningene er oppfylt. Neste steg er deretter å sammenligne periodens endelige resultater med målsetningene. En viktig egenskap ved prosessen er dessuten at den legger til rette for å bruke informasjonen som hentes inn til læring og utvikling av virksomheten. En viktig forutsetning er som i alle strategiske sammenhenger lederforankring og hensiktsmessig kommunikasjon og dialog med medarbeiderne.



Figur 3: Styringshjulet (DFØ 2010c)

Frem til 1980-tallet var styringsfokus i staten rettet mer mot driften og hvordan oppgaver skulle utføres, og i mindre grad på det faktiske resultatet. Det var derimot tydelig at den sterke veksten i offentlige budsjetter som hadde vært frem mot 1980-tallet, blant annet på bakgrunn av utbyggingen av den moderne velferdsstaten, ikke kunne fortsette. Størrelsen og kompleksiteten i den offentlige sektoren hadde skapt slakk og skjult ineffektivitet i tillegg til at høye skatter skapte problemer for private virksomheter, slik den hadde gjort i mange land i etterkrigstiden (Johnsen 2007 s.91). Forvaltningen fikk et sterkere effektivitetsfokus, og det antas at dette var en av de viktigste årsakene for omleggingen (NOU 2003: 06).

Reglementet for økonomistyring i staten har som formål at statlige midler brukes og inntjenes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette innebærer at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås, effektiv bruk av statlige midler og forsvarlig forvaltning av statens materielle verdier. Regelverket forvaltes av DFØ som er statens ekspertorgan for virksomhetsstyring. Dets formål er å legge til rette for god styring i staten med utgangspunkt i regelverket. Et viktig element i deres formål er å ivareta statens behov for en helhetlig tilnærming til styring (DFØ 2010a).

Den praktiske gjennomføring av mål- og resultatstyringen av norske statlige virksomheter foregår på bakgrunn av statsbudsjettet (St.prp.nr. 1, fagproposisjonene). Departementene presiserer deretter resultatkravene nærmere i tildelingsbrevet, som sendes ut etter at budsjettarbeidet er ferdigbehandlet. Tildelingsbrevet er det sentrale styringsdokumentet fra departementet til underliggende virksomhet. Brevet fastsetter virksomhetens resultatmål i sammenheng med dens utgifts- og inntektsrammer, i tillegg til blant annet å definere budsjettfullmakter og rapporteringskrav. På bakgrunn av tildelingsbrevet utformer virksomhetene deretter en handlingsplan for å nå målsetningene, og er pålagt å rapportere sine resultater gjennom årsrapporten til overordnet departement (NOU 2003: 06).

Ideelt sett skal ikke virksomheten måtte fokusere på for mange målsetninger av gangen, for å motvirke uheldige målforskyvinger. Det er derfor viktig å definere strategiske fokusområder som virksomheter skal konsentrere seg om, og vurdere nytten av de målingene som foretas. For å sikre ønskede effekter er det en forutsetning at mål- og resultatstyring erstatter rigide strukturer av regler og instruksjoner, fremfor å legges på toppen av slik styring (Hoff & Holving 2002).

Resultatrapportering legger til rette for å sammenligne definerte mål mot endelige resultater i tillegg til og utnytte den innsamlede informasjonen til styring, læring og utvikling av virksomheten. Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke virksomhetens effektivitet gjennom at underliggende virksomheter selv kan velge virkemidler for å nå sine målsetninger. Modellen innebærer altså delegering av myndighet og fullmakter. Tanken er at målene i seg selv skal være motiverende for medarbeiderne, og at overordnede ikke skal ha behov for å overvåke arbeidet med mindre enkeltsituasjoner gjør dette nødvendig. Dette kan i seg selv bidra til høyere effektivitet ettersom kostnadene knyttet til overvåking minimeres (Kaufmann & Kaufmann 2009). Etter vårt skjønn er konseptet også forenelig med prinsippet om at «*dem som er nærmest problemet, har best forutsetninger for å løse det*».

Samtidig er mål- og resultatstyring et system som kontrollerer at virksomheten oppfyller sine resultatkrav, gjennom målinger og rapporteringer. Som en forlengelse av *prinsipal agent problemet*⁷ kan lederne følge med på utviklingen i utvalgte styringsparametere som skal indikere om virksomheten er på riktig retning mot de strategiske målene.

⁷ Prinsipal-agent problemet handler om problematikken ved å motivere en aktør (agenten), til å handle i en annen aktørs (prinsipalen) beste interesser fremfor sine egne interesser.

Styringsmodellen kan imidlertid kritiseres på bakgrunn av vridningseffekten som målene har for virksomheten. Tom Peters sa en gang at «*What get`s measured, get`s done*», og retter med dette fokus på at målsetningene må være hensiktsmessige (Peters & Nancy 1985).

Motivasjonsteorier har pekt på at mål i seg selv er motiverende, og dermed øker fokus og presisjon mot målet som skal nås (Kaufmann & Kaufmann 2009). Negative vridningseffekter kommer som følge av at medarbeiderne fokuserer på styringsparameterne, og derav legger mindre fokus på andre aktiviteter som også kan være avgjørende for måloppnåelsen. Peters tanker har vært spesielt mye brukt i incentivteorier, men vi ser ingen grunn til at disse ikke skal kunne overføres til målstyring. Vi tenker her spesielt i forbindelse med situasjoner hvor lederne har vanskeligheter med å definere de viktigste målene og måleparameterne, og ender opp med et uhensiktsmessig høyt antall målsetninger.

3.6 Strategi eller langsiktig planlegging

Mulgan definerer strategi i offentlig sektor som «*systematisk bruk av offentlige ressurser og makt for å nå offentlige målsetninger*» (Mulgan 2009 s.19). Definerings og operasjonalisering av offentlig strategi er et viktig element av denne utredningen ettersom det eksisterer enorme mengder strategilitteratur hvor begreper blir brukt om hverandre. Det virker blant annet som at strategisk tenkning, og strategisk planlegging er vanskelig å skille.

Mintzberg (1994) skriver at «*Når strategisk planlegging kom på banen på midten av 1960-tallet, tok bedriftsledere konseptet i mot som “den eneste og beste” måten å formulere og implementere strategier*»⁸. Mintzberg trekker her en parallell tilbake til Scientific Management og Frederick Taylors tanker om å separere tanker fra handling. De strategiske planene fra 1960-tallslitteraturen skulle nemlig være så detaljerte at medarbeiderne ikke skulle kunne gjøre feil (Mintzberg 1994). Slik vet vi imidlertid at planer ikke bestandig har fungert, ettersom omgivelsene ikke er statiske. De beste strategiene er ikke planer, men visjoner og vage målsettinger av hvor virksomheten ønsker å være på lengre sikt.

Strategisk planlegging er derfor ikke det samme som *strategisk tenkning*. Mintzberg (1994) og Porter (1987) mener at strategisk planlegging handler om analyse, nedbryting av intensjoner og mål slik at de lettere kan implementeres. Mintzberg (1994) referer videre til strategisk planlegging, slik den har vært praktisert, som *strategisk programmering*. Definisjonen for strategisk programmering er å tydeliggjøre og utdype strategier eller visjoner som allerede eksisterer. Mintzberg hevder derfor at planer kan ikke generere strategier, men

⁸ Oversatt til norsk av oss.

derimot operasjonalisere dem og gjøre dem gjennomførbare. Planlegging er selvsagt en viktig del av strategiarbeidet, spesielt med tanke på å koordinere medarbeidere og sikre at alle jobber i samme retning, men den strategiske målsetningen må alltid defineres først.

Strategisk tenkning handler i følge Mintzberg (1994) om kreativitet og intuisjon, og strategitilblivelsen kan derfor ikke legges inn i planer og andre rammer. Strategier må få anledning til å utvikle seg fritt, og på alle nivåer i organisasjonen. Strategi handler om læring, og det må derfor være rom for å utnytte kunnskapen som de ulike medarbeiderne sitter på og erverver (Mintzberg 1994). Strategiutvikling krever at virksomheten må bevege seg utenfor faste rammer, og oppfordrer til uformell læring som bidrar til nye perspektiver. Mintzberg mener at praktikere og teoretikere feilaktig har antatt at strategiskplanlegging, strategisk tenkning og strategiutvikling er synonymer, i alle fall i beste praksis. Han skriver at det er ironisk at strategiskplanlegging har misforstått Taylors viktigste budskap; at arbeidsprosesser må forstås fullstendig før de formelt kan programmeres (Mintzberg 1994). Porter er derimot ikke enig i alle disse argumentene og har et mye mer analytisk standpunkt. Han hevder i motsetning til Mintzberg at strategisk tenkning kan oppnås ved hjelp av analytiske verktøy som også vil stimulere til kreativitet og analytisk tankesett.

Heracleous (1998) gjør en sammenligning mellom Mintzberg og Porters ulike forståelse av de to begrepene. Han mener strategisk tenkning handler om å utfordre dagens strategier og se etter fremtidsløsninger som er signifikant forskjellig fra dagens styringsmodell. Tilsvarende mener han strategisk planlegging handler om å operasjonalisere strategier som allerede er utviklet, eller støtte oppunder strategiske tankeprosesser. Han trekker imidlertid frem at både strategisk tenkning og strategisk planlegging er viktige elementer i strategisk styring, og at et for stort fokus på hva man legger i terminologien kan fjerne fokuset fra det faktum at de representerer to ulike tankemåter som begge er nødvendig.

H1: Strategiinitiativene i offentlige virksomheter handler egentlig om planlegging, og ikke strategisk tenkning.

4 Litteraturgjennomgang

4.1 Hva er «strategi»?

Det er publisert en imponerende mengde strategilitteratur, men denne handler i stor grad kun om to ting; krig – hvordan overvinne fiender, og bedriftsøkonomi – hvordan etablere og skape vedvarende konkurransefortrinn (Mulgan 2009). Strategibegrepet kommer fra greske “strategos”, som betyr general, og “agos” som betyr lederskap.

Peter Drucker argumenterer for: *«Because the modern organization is composed of specialists, each with his or her own narrow area of expertise, its mission must be crystal clear. The organization must be single-minded or its members will become confused. They will follow their own specialty rather than apply it to the common task. They will each define “results” in terms of their own specialty and impose its values on the organization. Only a focused and common mission will hold the organization together and enable it to produce.»* (Drucker 1992 s.100).

Med dette understreker Drucker betydningen av strategier for at virksomheten skal kunne nå sine målsetninger. Uten effektive strategier og målsetninger er det overhengende sannsynlig at virksomheten vil mislykkes. Det er et godt poeng at *«det er vanskelig å skåre, dersom du ikke har et mål»* (Rugelsjøen 2012). Det er ganske enkelt avgjørende med instituerte mål og gode retningsbeskrivelser for å allokere ressurser og gjøre hensiktsmessige beslutninger.

Vi presiserer at dette er en utredning av strategianvendelse i offentlig sektor. Vi mener allikevel at det er nødvendig å gjøre en grundig gjennomgang av strategilitteraturen, ettersom verktøyene vi ønsker å undersøke stammer herfra. Etter å ha lest gjennom en rekke offentlige strategidokumenter har vi erfart at mange har en lav terskel for å ta i bruk ordet «strategi», selv om de egentlig snakker om noe helt annet. Et ytterligere argument for å gjøre en slik gjennomgang er derfor å rydde opp i eventuelle overlapp og feilaktige antagelser om hva strategi virkelig handler om.

Vi kommer videre i utredningen til å sammenligne empirien med den praksis som funnene våre vil avsløre. Litteraturgjennomgangen legger dessuten grunnlaget for utviklingen av hypotesene våre.

4.1.1 Porters syn på strategier

Porter (1991) referer til strategi som en løsning på agentproblemet som oppstår når toppledelsen ikke kan overvåke og direkte kontrollere konsistens i alle virksomhetens daglige

gjøremål og beslutninger (Porter 1991). Strategien blir i så måte et kart, tegnet av toppledelsen, som medarbeiderne skal navigere etter. Det er imidlertid kun beslutninger som involverer det å gjøre noe annerledes enn sine konkurrenter, og som resulterer i vedvarende konkurransefortrinn som kan betraktes som strategiske. For at et konkurransefortrinn skal være vedvarende er det en forutsetning at strategien må være vanskelig å imitere. Det er organisasjonens ulike aktiviteter, og synergiene mellom disse som skaper verdi og ikke hver enkelt aktivitet isolert sett. Summen av aktivitetene danner et komplekst system som er unikt for hver enkelt virksomhet, og som derfor er svært vanskelig å imitere av konkurrenter (Porter 1996).

Porter definerer (Johnson et al. 2011) tre generiske konkurransestrategier som kan beskrives langs to dimensjoner: *Strategisk målgruppe* og *konkurransefortrinn*.

1) *Kostnadslederskap*

Virksomhetene minimerer sine kostnader gjennom standardisering av produkter og prosesser, og betjener et relativt stort marked.

2) *Differensiering*

Organisasjonen prøver å skille seg ut fra sine konkurrenter gjennom å tilby høyere kvalitet og tilleggsytelser ovenfor kunden. Slike strategier karakteriseres av høye priser og fokuserer på et relativt stort marked.

3) *Fokusering*

Det er to typer fokuseringsstrategier; *fokusert differensiering* fokuserer på å betjene et bestemt nisjes behov ved å differensiere tilbudet, og *fokusert kostnadslederskap* som går ut på å tilby lave priser i en nisje hvor konkurransen er begrenset.

4.1.2 Mintzbergs syn på strategi

Henry Mintzberg har definert ti skoler som identifiserer forskjellige perspektiver på strategiutvikling, på bakgrunn av en solid gjennomgang av litteratur og praksis gjennom tidsperioden fra 1960 til 1980-tallet (Mintzberg et al. 1998). Han har også definert de *fem P'ene* som definerer hans syn på strategi; *Plan, mønster, posisjonering, perspektiv og villedning*⁹. Hovedforskjellen mellom Mintzberg og Porters strategiperspektiv er at førstnevnte skiller mellom tilsiktede og fremvoksende strategier. Fremvoksende strategier utvikles i samspill mellom organisasjonen og omgivelsene, mens tilsiktet strategi utvikles internt i organisasjonen.

⁹ Oversatt til norsk.

4.1.3 Mintzbergs 10 skoler

Vi tok utgangspunkt i Mintzbergs bok *Strategy Safari* fra 1998 når vi beskrev de ti skolene. Mintzbergs ti skoler kan deles inn i tre ulike hovedgrupper basert på hvordan de bør tolkes. De tre første skolene er hva Mintzberg referer til som «*normative*», det vil si at disse handler mer om hvordan strategi burde foregå, enn hvordan den virkelig utvikles i praksis. De neste seks skolene tar på den annen side for seg hvordan utviklingen foregår, fremfor å være opptatt av idealet. Mintzberg referer til denne gruppen som «*beskrivende*» Den siste skolen er en kombinasjon av de andre skolene, og er dermed alene i den siste kategorien, «*konfigurasjon*» (Mintzberg et al. 1998).

Designskolen er utvilsomt den skolen som har hatt sterkest innflytelse på strategiutviklingsprosessen, og det er denne skolen vi blant annet finner igjen i den klassiske læreboklitteraturen. Dette perspektivet tar utgangspunkt i å skape en “*match*” mellom organisasjonens interne kompetanse og kapasitet, og virksomhetens eksterne muligheter. Strategiutvikling skal i følge designskolen være en tilsiktet, gjennomtenkt og kontrollert prosess. Ledere vil kun forstå hva de gjør dersom strategien er planlagt. Strategiutviklingsprosessen bør dessuten være enkel og strategiene bør være eksplisitt formulert slik at medarbeidere enkelt kan forstå dem. Ansvar for utviklingsarbeidet ligger hos administrerende direktør.

Planleggingskolen inneholder formelle prosedyrer, formell skoling og formelle analyser. Utviklingsprosessen skal håndteres av profesjonelle planleggere som ofte jobber i en avdeling med kontinuerlig kontakt med administrerende direktør. Planleggingskolen har mange fellestrekk med designskolen. En av hovedforskjellene er derimot at planleggingskolen betrakter strategiimplementeringen som en formell prosess, mens designskolen karakteriseres som uformell. Strategier blir utviklet gjennom en kontrollert og veloverveid prosess basert på formell planlegging. Den formelle planleggingen innebærer at prosessen deles opp i mindre enheter slik at virksomheten har bedre kontroll. Det overordnede ansvaret for strategiutviklingen ligger hos ledelsen, mens implementeringen håndteres av mellomledere med personalansvar.

Posisjoneringskolen betrakter strategiutviklingen som en analytisk prosess. Denne tilnærmingen på strategiutvikling tar utgangspunkt i konteksten som virksomheten operer i og identifiserer hvordan virksomheten kan forbedre den strategiske posisjonen innenfor *denne*

konteksten. Virksomhetens mål vil derfor være å utvikle en strategi som gir utgangspunkt for vedvarende konkurransefortrinn overfor konkurrentene (Porter 1980; Porter 1985).

Entreprenørskolen tar utgangspunkt i at strategi blir utviklet i lederens tankesett.

Strategiperspektivet i denne skolen assosieres ofte med å skape et fremtidsbilde og retning gjennom en visjon. Visjonen har som formål å samle og inspirere medarbeiderne til å jobbe effektivt og målrettet. Lederen har ansvar for implementering for å sikre kontroll og muliggjøre nødvendige tilpasninger underveis. Strategiutvikling i denne skolen retter fokus på å aktivt søke etter muligheter fremfor å fokusere på problemer som oppstår (Mulgan 2009).

Den kognitive skolen tar utgangspunkt i at strategiutviklingen foregår som en kognitiv prosess hos strategen. Strateger er ofte selvlærte og utvikler sine kunnskapsstrukturer og tankeprosesser gjennom egne erfaringer. De beslutninger og valg som gjøres, er formet av deres egne erfaringer (Mintzberg et al. 1998).

Læringskolen tar utgangspunkt i at organisasjoner opererer i uforutsigbare og komplekse omgivelser hvor strategiutvikling foregår som en iterativ læringsprosess, og skillet mellom implementering og utvikling er usynlig. I følge læringskolen kan strategiutvikling ta plass hvor som helst i organisasjonen og er dermed ikke bare tilknyttet lederen. Strategiutvikling kan forekomme hvor det er kapasitet og ressurser for å lære og innovere. Lederrollen handler om å håndtere den strategiske læringsprosessen slik at strategier kan utvikle seg.

Læringskolen tar i stor grad fokus på fremvoksende strategi som forekommer gjennom læringsprosesser (Mintzberg et al. 1998).

Maktskolen tar utgangspunkt i at strategiutviklingen blir påvirket gjennom makt og politikk. Mikroperspektivet i maktskolen understreker at organisasjoner består av individer med ulike målsetninger, interesser og frykt. Strategi fra et makroperspektiv handler om å håndtere kravene fra interessentene i omgivelsene og deretter utnytte avhengighetsforholdet til organisasjonens beste. Makroperspektivet tar derfor utgangspunkt i den gjensidige avhengigheten som organisasjonen står overfor. Fokuset skiller seg fra mye av litteraturen som ser på ledere som rasjonelle aktører som definerer strategier som alle medarbeidere aksepterer. Med andre ord tar maktskolen avstand fra det faktum at strategiutvikling er et produkt av en "arkitekt" eller et homogent strategiteam (Mintzberg et al. 1998).

Kulturskolen beskriver strategiutviklingen som en sosial interaksjonsprosess basert på den troen og forståelsen som deles av organisasjonsmedlemmene. Organisasjonskulturen påvirker

hvordan medarbeiderne tenker og analyserer og dette har igjen betydning for strategiutviklingsprosessen. En organisasjon utvikler over tid en dominant logikk for hvordan informasjon skal tolkes og hvordan medarbeiderne tenker og de avgjørelsene de tar (Quinn 1978). Dette er årsaken til at organisasjoner med forskjellige kulturer vil tolke omgivelsene på forskjellige måter (Prahalad & Bettis 1986).

Omgivelsesskolen skiller seg ut fra de andre skolene ved at den ser på omgivelsene som en aktør, mens de andre skolene betrakter omgivelsene som en påvirkende faktor. Forskjellen er at omgivelsesskolen tar utgangspunkt i at organisasjonen er mer eller mindre passiv og reagerer på signaler fra omgivelsene.

Konfigurasjonsskolen skiller seg ut ved å beskrive at strategiutvikling kan ta ulike former. Organisasjonen kan adoptere et perspektiv i forhold til konteksten som kjennetegnes av stabilitet. Samtidig vil organisasjonen på et eller annet tidspunkt gjennomgå en transformasjonsfase som vil lede organisasjonen inn i et annet strategiperspektiv.

4.2 Strategiutvikling

Strategiutvikling deles i to hovedkategorier; strategiutvikling basert på *rasjonell planlegging* og strategiutvikling basert på *logisk inkrementalisme* (Rajagopalan & Rasheed 1995). Enkelte teoretikere vil hevde at disse kategoriene er utelukkende, og at fravær av dem innebærer situasjoner hvor strategi ikke eksisterer (Inkpen & Choudhury 1995). I tillegg kan det være slik at noen virksomheter ikke har egne strategier, men blir pålagt strategier fra eksterne interessenter.

4.2.1 Rasjonell planlegging

Denne formen for strategiutvikling baseres på formelle, analytiske og logiske prosesser som organisasjonen bruker for å sikre innsikt i sine interne og eksterne omgivelsene. Basert på disse prosessene kan organisasjonen utvikle strategiske alternativer eller retning. Det er dette som refereres til som tilsiktet strategi (Mintzberg 1994). Mål og strategiske målsetninger blir ofte etablert i strategiavdelinger etter nøye vurdering av muligheter og trusler opp mot de styrker og svakheter som organisasjonen besitter. Johanson (2009) har utviklet tre følgende modeller for strategiutvikling;

1) *Strategisk design* tar utgangspunkt i at virksomheter kan planlegge fremtidige hendelser basert på dagens forståelse og antagelser for fremtiden. Et viktig aspekt ved *strategisk design* er at man utvikler strategien på forhånd og på den måten kan ta stilling til fremtiden i dag

(Mintzberg et al. 1998; Whittington 2001). For at dette skal være mulig er det nødvendig at organisasjonen operer i relativt stabile omgivelser.

2) *Intern strategisk skanning* tar utgangspunkt i det ressursbaserte perspektivet på strategi Barney (1991). Det ressursbaserte perspektivet går ut på at bakgrunnen for en virksomhets suksess ligger i den unike kombinasjonen av ressurser som er tilgjengelig for organisasjonen, forutsatt at kombinasjonen av disse ikke kan kopieres av konkurrenter (Barney 1991; Barney 2001). Strategiutvikling baseres derfor på de viktigste ressurser og evner i organisasjonen (Grant 1991). I motsetning til *strategisk design* tar denne modellen utgangspunkt i at virksomheten operer i turbulente og mindre forutsigbare omgivelser.

3) *Strategisk governance* tar utgangspunkt i at strategiutvikling foregår i en kontekst med økende avhengighet mellom organisasjoner på både lokalt og nasjonalt nivå. Strategiutviklingens funksjon er å redusere usikkerheten i omgivelsene gjennom å identifisere mulige samarbeidspartnere ved hjelp av relasjons- og nettverksbygging. Modellen forutsetter at omgivelsene er uforutsigbare og at dette skaper muligheter i form av nye gjensidig fruktbare partnerskap (Johanson 2009).

4.2.2 Logisk inkrementalisme

Den alternative strategiutviklingen til rasjonell (strategisk) planlegging er strategiutvikling som en inkrementell prosess. Dette rammeverket er utviklet av Quinn (1980) og vektlegger betydningen av virksomhetsmål (Boyne & Walker 2004). *Logisk inkrementalisme* tar utgangspunkt i at strategiutvikling er en politisk prosess ettersom ulike interessenter innenfor organisasjonen vil ha forskjellige meninger om hvordan organisasjonen kan oppnå sitt overordnede mål. Politiske konflikter knyttet til ressursallokering og maktfordeling i organisasjonen er svært vanlig (Rajagopalan & Rasheed 1995). Strategiutvikling foregår gjennom forhandlinger mellom ulike interessenter, både i og utenfor organisasjonen, som har ulike meninger og forventninger. Forskjellen mellom *rasjonell strategiutvikling* og *logisk inkrementalisme* referer seg til at sistnevnte går ut på å ta midlertidige beslutninger slik at det skapes rom for å gjøre endringer om det blir nødvendig. Disse midlertidige beslutningene kan betraktes som inkrementelle beslutninger og gir utgangspunkt for strategiutviklingen. I omgivelser med stor usikkerhet vil det være riktig å gå "*fra brede konsepter mot spesifikke forpliktelser, der det sistnevnte må gjøres konkrete så sent som mulig, slik at man kan snevre inn usikkerheten og nyttiggjøre seg av den beste informasjonen som er tilgjengelig*" (Quinn 1978 s.19). Strategiutvikling basert på *logisk inkrementalisme* kan således betraktes som en

kontinuerlig prosess hvor nye begivenheter og ny tilgjengelig informasjon kan gi utgangspunkt for strategiske tilpasninger som er med på å utvikle virksomhetsstrategien.

Pettigrew (1977) betrakter også strategiutvikling som en kontinuerlig prosess. Dette betyr at strategianalytikere betrakter strategiutviklingen som en planlagt prosess, men at strategien blir formet kontinuerlig. Pettigrew (1977) argumenterer for at strategiutviklingen er kontekstbasert, hvilket betyr at gårsdagens strategi vil fungere som input for dagens strategi, og dagens strategi vil legges til grunn for morgendagens strategi. Strategiutviklingen foregår altså i en kontekst hvor utviklingen vil være påvirket av organisasjonskultur, oppgaver, ledelse og interne politiske faktorer. På den måten vil implementering av strategien danne konteksten for den videre strategiutviklingen. Teorien om strategi som en kontinuerlig prosess er basert på at utvikling kan forstås som debatter og forhandlinger internt i virksomheten som definerer hvilke områder i organisasjonen som krever oppmerksomhet. Videre utvikles strategi på grunnlag av de strategiske alternativene som blir utviklet for å konsentrere oppmerksomhet rundt det definerte området. Pettigrew deler også Quinns (1980) oppfatning om at strategiutvikling preges av politisk spill i organisasjonen. Videre hevder Pettigrew at det vil være uenighet blant organisasjoner om hva som krever oppmerksomhet. De strategiske fokusområdene som til slutt velges avhenger av om organisasjonsmedlemmene som foreslår disse har evne til å mobilisere makt og evne til å overbevise andre organisasjonsmedlemmer.

4.2.3 Pålagt strategi

Pålagt strategi kan betraktes som en strategi som blir til som følge av press fra eksterne interessenter. Et eksempel på dette er når myndighetene dikterer strategiske prioriteringsområder til offentlig virksomheter. Vi finner også pålagte strategier i privat sektor, for eksempel et datterselskap som må innrette seg etter føringer fra morselskapet. I tillegg til dette kan strategiutvikling være påvirket av sterke aktører i markedet som for eksempel leverandører eller andre direkte konkurrenter som fører til begrensninger for organisasjonen.

4.3 Miles & Snows klassiske strategitypologier

Miles & Snows har definert fire klassiske strategityper basert på hvordan organisasjonen går frem for å oppnå sine mål. Rammeverket poengterer viktigheten av at det må være direkte samsvar mellom organisasjonens misjon og deres strategier. De fire strategiene er som følgende: 1) *defenders* 2) *prospectors* 3) *analyzers* og 4) *reactors* (Miles & Snow 1984). Vi velger å oversette de fire typologiene til *forsvarere*, *prospekter*, *analytatorer* og *reaktive*.

1) *Forsvarere* er virksomheter med nisjefokus og spesialkompetanse innenfor sitt område. *Forsvarere* er aggressive med hensyn til å forsvare posisjonen sin i nåværende marked, men ignorerer muligheter for vekst utenfor sine kjerneområder. Vekst i slike virksomheter er som oftest inkrementell.

2) *Prospekter* er virksomheter som aktivt ser etter nye muligheter som kan bidra til å forbedre eksisterende produkter og tjenester, i tillegg til at de aktivt søker etter innovasjonsmuligheter. Slike virksomheter overvåker omgivelsene kontinuerlig for å fange opp trender og andre forhold som kan gi muligheter for organisasjonen. Vekst her kommer primært fra nye markeder og produkter.

3) *Analysatorer* er virksomheter som operer i to ulike markeder. Den ene markedet kjennetegnes av stabilitet og preges av rutiner og formelle strukturer. Det andre markedet kjennetegnes av mer usikkerhet og raskere endringstakt. I sistnevnte marked overvåker organisasjonen sine konkurrenter og imiterer ideer som fungerer godt. Vekst i slike virksomheter kan komme som følge av både markeds- og produktutvikling.

4) *Reaktive* organisasjoner påvirkes stadig av endringer i omgivelsene, men som ikke har evne til å respondere effektivt blant annet fordi de mangler en effektiv strategi. Slike virksomheter gjør sjelden endringer før de blir presset til det fra sine omgivelser.

Med utgangspunkt i Miles & Snows teorirammeverk, og våre antagelser om offentlige virksomheter, har vi formulert følgende hypotese:

H2: Offentlige virksomheter er «reaktive» etter Miles & Snows rammeverk.

5 Strategiimplementering

En velformulert strategi kan først skape verdi når den implementeres i virksomheten. Empirien knyttet til strategiimplementering er til tross for dette vesentlig slankere enn for utviklingsfasen. En betydelig andel av litteraturen om strategiimplementering er dessuten inkonsistent, og mangler tilstrekkelig bevis for hva som er en hensiktsmessig prosess. Vi antar at dette henger sammen med at det ikke finnes noen klar definisjon for hva strategiimplementering faktisk innebærer. Implementering har vært nedprioritert og tildelt begrenset plass i mange sammenhenger. Forskning viser imidlertid at mer enn halvparten av strategiene aldri iverksettes (Nutt 1999). Olson (2005) argumenterer for at "*strålende implementering er viktigere enn strålende strategier*". Noble (1999) argumenterer for at

strategiimplementering assosieres med en metode for å oppnå større kontroll, mens andre betrakter strategiimplementering som en prosess for å gjøre strategien operativ.

I denne utredningen har vi valgt å legge til grunn definisjonen til Harringtons (2004) som definerer strategiimplementering som; «*en prosess der rutiner, programmer og handlingsplaner iverksettes i organisasjonen, for å nå strategiske målsettinger*».

Harringtons definisjon tar opp ulike faktorer ved en god implementeringsprosess. Blant de viktigste faktorene i implementeringen finner vi formulering av en handlingsplan for hvordan informasjon, kunnskapsdeling og rapporteringer skal foregå. En god strategiimplementering kjennetegnes dessuten også av at det etableres incentiver som belønner aktiviteter som er koblet med målene som virksomhetene ønsker å oppnå. Kontrollsystemer som belønner korrekte handlinger bidrar til medarbeiderne tar ansvar og at informasjon videreføres slik at strategien kan evalueres og tilpasses kontinuerlig. Det vil ofte være motstandere av endring i organisasjonen, og det er derfor nødvendig å tydeliggjøre årsakene for endring basert på virksomhetens mål og verdier. For å håndtere endringsmotstand kreves ærlig kommunikasjon og involvering av medarbeidere. Vi finner igjen mange av de samme argumentene i Hrebiniaks «*Making Strategy Work*» (2005).

Strategiimplementering varierer med hensyn til omgivelser, bransje, kultur og omfang. En kategorisering vil tydeliggjøre forskjellene mellom ulike former for strategiimplementering. Thompson (2000) deler strategiimplementering i to kategorier; 1) *inkrementell strategiimplementering* og 2) *rasjonell strategiimplementering*.

5.1 Inkrementell strategiimplementering

Inkrementell strategiimplementering karakteriseres gjennom desentraliserte ansvarsforhold og et uklart skille mellom strategiutvikling og implementering. Forskning av blant annet Mintzberg (1998) viser at skillet mellom utvikling og implementering var en av hovedårsakene til at rasjonell implementering ofte mislykkes. En tettere kobling mellom utvikling og implementering fører til mer effektivt læring og raskere respons til endringer i omgivelsene (Montgomery 2008). Inkrementell strategiimplementering baserer seg på desentraliserte ansvarsforhold, hvilket betyr at organisasjonens medarbeidere spiller en aktiv rolle i både strategiutviklingen og implementeringen (Rajagopalan & Rasheed 1995). Gjennom å engasjere medarbeiderne i prosessene muliggjøres bedre læring og sterkere eierskap til strategien. Dette sikrer at strategien kontinuerlig tilpasses konteksten gjennom

implementeringsfasen. Nutt (1999) argumenterer at medarbeidernes deltagelse og mulighet for innflytelse fører til en forbedret implementering.

5.2 Rasjonell strategiimplementering

En rasjonell strategiimplementering karakteriseres av sentralisert kontroll gjennom tilsyn og oppfølging av handlingsplaner. Dette innebærer bruk av formelle virkemidler for å sikre samsvar og et skille mellom utvikling og implementering av strategien. Et viktig element ved rasjonell implementering er at utvikling og implementering foregår i *adskilte* aktiviteter. Med dette menes at strategien først utvikles og formuleres i sin helhet før den deretter iverksettes. Den rasjonelle tilnærmingen krever at aktiviteter defineres gjennom formelle metoder, eksempelvis formulering av prosjektplaner som identifiserer oppgaver og mål for å kunne implementere strategien (Bryson 2011; Hart 1992). Handlingsplaner hjelper organisasjonen å operasjonalisere strategien slik at medarbeiderne kjenner betydningen av implementeringen på kort sikt (Chustz & Larson 2006). Dersom medarbeiderne ikke forstår hvordan deres daglige arbeid bidrar til strategisk måloppnåelse, kan det heller ikke forventes at innsatsen deres vil være effektiv i denne forstand. Sentralisert kontroll sikrer også at det er koordinering og integrering mellom aktivitetene i forbindelse med implementeringen (Ansoff 1991).

5.3 Andre former for strategiimplementering

Enkelte virksomheter mangler en entydig strategiimplementering. I disse virksomhetene vil det ikke foreligge rutiner eller formelle dokumenter som beskriver hvordan medarbeiderne skal gå frem i implementeringen av strategien. Fravær av en konsistent strategiimplementering vil som oftest føre til at implementeringen mislykkes som følge av at medarbeiderne er forvirret og mangler forståelse for hvordan de skal gå frem. En organisasjon med entydig strategiimplementering har gode rutiner i tillegg til effektiv koordinering og kontroll. Dette bidrar til kunnskap som kan redusere usikkerheten rundt implementeringen (Becker 2004).

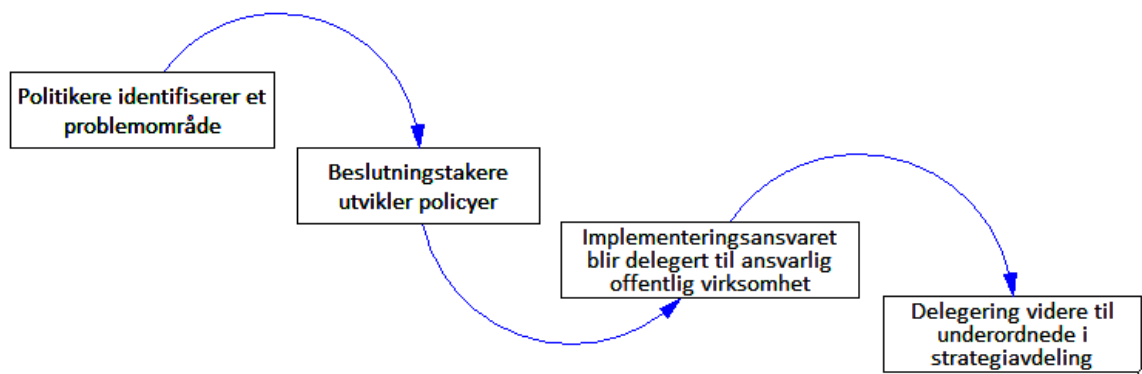
Tilnærmingene presentert ovenfor er derimot ikke gjensidig utelukkende i praksis. Det er ingen ting i veien for at virksomheter kan ha en blanding av tilnærmingene eller veksle mellom dem. I tillegg til dette vil både den inkrementelle og rasjonelle tilnærmingen variere og det kan ofte være vanskelig å skille mellom de to.

Strategier utvikles ofte av styret og aksjonærer, mens implementering av strategien ofte overlates til mellomledere. Blant årsakene til dette er at styret og aksjonærer føler et større ansvar for utviklingen av strategiene og mener at strategiimplementeringen best kan håndteres

av den daglige ledelsen. I tillegg tar implementeringsprosessen mye lengre tid og krever involvering og kontinuerlig kommunikasjon med medarbeidere over lengre tid.

5.4 Strategiimplementering i forvaltningen

Mulgan (2009) tar utgangspunkt i den rasjonelle implementeringstilnærmingen når han beskriver implementering i offentlig sektor. Han beskriver implementeringen som en stegvis prosess hvor strategiutvikling og implementering foregår adskilt. I følge Mulgan starter strategiutviklingen ved at politikere identifiserer et problemområde og i grove trekk formulerer hvordan man kan løse problemet. Beslutningstakere i statsforvaltningen får deretter i oppgave å utvikle en policy som skal iverksette tiltakene foreslått fra politikerne basert på tildelt finansiell støtte, lovgivning og direktiver. Ansvar for å implementere tiltakene blir deretter delegert videre til underliggende virksomheter. Innenfor de forskjellige offentlige virksomhetene blir implementeringsansvaret levert fra ledere til underordnede i strategiavdelingen. Mulgans beskrivelse av strategiimplementering kan illustreres slik:



Figur 4: Strategiimplementering i offentlig sektor (Mulgan 2009)

Mulgan (2009) argumenterer at implementering har større sannsynlighet for å lykkes dersom det er en sterk kobling mellom formulering og implementering. Det vil si at prosessen går gjennom færre mellomledd og at det er klare ansvarsforhold. I tillegg bør det etableres klare retningslinjer for å redusere usikkerhet og insentivmekanismer.

Tidligere forskning viser som nevnt at mer enn halvparten av strategiene aldri blir iverksatt (Nutt 1999) og at skillet mellom utvikling og implementering er blant årsakene for at den rasjonelle implementeringen mislykkes (Mintzberg 1994). På bakgrunn av dette formulerer vi følgende hypotese:

H3: Rasjonell strategiimplementering preger offentlig sektor i Norge

6 Hva er et «mål»?

Målsetninger er innbakt i strategien, og forteller hva som skal være oppnådd. I følge Kaplan og Norton (Kaplan & Norton 2001) tydeliggjør en god strategisk målsetning hvordan strategien skal oppnås og er handlingsorientert. Et mål bør derfor bestå av en handling (verb), en beskrivelse (adjektiv) og resultat (substantiv).

Bruk av mål i organisasjoner er nødvendig for at viktige beslutninger fattes med hensyn til virksomhetens overordnede målsetninger. Målene gir retning og bidrar til forståelse for medarbeiderne. Målene gir med andre ord både mening og innhold, og skaper i tillegg motivasjon for å tilstrebe organisasjonens strategiske mål. Hoff (2004) argumenterer for syv krav når mål skal utformes; *enkle og presise, dekomponerbare, påvirkbare, operasjonelle, oppnåelige, etterprøvbare*, i tillegg til *forståelige og kommuniserbare*.

Et mål som er *enkelt og presist* har større sannsynlighet for å bli oppfylt enn en generell og vag problemformulering, ettersom de ikke gir grunnlag for ulike tolkninger. Dette må ikke forveksles med en *god strategi*, som nettopp karakteriseres av vage formuleringer. Målene er hva som gjør strategien operativ, og må derfor formuleres som et eksplisitt bilde av hva som skal oppnås.

At en målsetning er *dekomponerbar* betyr at den kan brytes ned i logiske delmål, som i sum utgjør hovedmålet. Hensikten med dette er å kunne se om virksomheten har hatt fremdrift i forhold til målsettingen. Ved å måle progresjonen underveis sørger man for at virksomheten er på riktig kurs. I tillegg til dette er det nødvendig å kunne måle for å bekrefte om virksomheten har oppnådd det den ønsket. Dette henger også tett sammen med kravet for *etterprøvbarhet*, som betyr at graden av måloppnåelse må kunne måles uten alt for stor ressursbruk og sammenlignes med utgangspunktet.

For å sikre motivasjon og engasjement hos medarbeiderne, er det avgjørende at målene er *mulig å oppnå* og at de selv kan påvirke resultatoppnåelsen. Målsetninger skal være noe som organisasjonen skal strekke seg etter, men Hoff (2004) argumenterer for at det er lite som demotiverer medarbeidere mer enn at selv den beste medarbeideren aldri når målsetningene. Med at målene må være *operasjonelle* menes at det med rimelig presisjon og ressursbruk skal være mulig å beregne hvordan ulike handlingsalternativer vil påvirke måloppnåelsen.

For at målene skal anvendes i organisasjonen er det viktig at de er *forståelige og kommuniserbare*. Det er ikke bare beslutningstakerne som skal forstå målsetningene, men alle

bidragsyttere. Dersom ikke målene er forståelige eller kommuniseres utover i organisasjonen er det lite sannsynlig at alle vil trekke i samme retning.

Målet må dessuten være *aksepterbart*. Med dette menes at målene må være i tråd med virksomhetenes verdier og andre målsetninger. At målet er akseptabelt betyr også at alle bidragsyttere trekker i samme retning og således mer effektiv ressursbruk. Et godt mål bør dessuten settes i et tidsperspektiv for at medarbeiderne skal kunne vurdere hvilken innsats som behøves frem mot målet. For dårlig tid kan føre til uheldige kompromiss underveis, og for lang tid kan bidra til at virksomheten mister fokus på målsetningen.

En av utfordringene som rettes mot offentlig sektor er at målene er for generelle og vage. I tillegg til dette blir mål beskrevet som tiltak og handlinger som skal gjøres, og ikke hva disse skal resultere i. Vage mål kan sjelden måles og dermed kan man ikke vurdere om virksomheten har beveget seg i riktig retning. Som tidligere nevnt er det nær sagt umulig å treffe blink dersom man ikke har en blink å sikte etter. Litt spissformulert kan vi spørre om dette kan være et produkt av det politiske spillet. Departementene har et ansvar for å ivareta statsråden sin, og kan derfor formulere vage mål for underliggende virksomheter slik at statsråden kan ta æren hvis noe går bra, eller vise til andre faktorer dersom noe går mindre bra.

7 Tidligere forskning på tema

7.1 Strategi i offentlig sektor

Det er ingen tvil om at offentlige virksomheter støter på utfordringer som kan være ganske forskjellig fra de utfordringene som private virksomheter møter. «*Strategi i offentlig sektor handler nemlig ikke bare om å etablere konkurransefortrinn eller å konkurrere med andre geografiske områder for å vinne land og tilgang til viktige ressurser*» (Mulgan 2009 s.22).

Offentlige virksomheter står som regel overfor komplekse omgivelser, ettersom de forholder seg til vesentlig større og mer sammensatte interessentgrupper. Mulgan argumenterer også for at offentlige virksomheter står overfor mer usikkerhet enn private virksomheter, ettersom de på generell basis har flere mål og dessuten må forholde seg til en politisk maktkamp som trekker i flere retninger (Mulgan 2009).

Et uohensiktsmessig høyt antall mål å forholde seg til fører ofte til at det blir vanskeligere å styre virksomheten mot de strategiske målsetningene. Dette er også mye av bakgrunnen for

New Public Management-reformene som blant annet har bidratt til bruk av verktøy fra private virksomheter i offentlig sektor (Busch & Vanebo 2001).

Fremveksten av NPM hadde en sammenheng med behovet for bedre styring, høyere effektivitet og bedre organisering og ledelse av offentlige virksomheter (Busch & Vanebo 2001). Et sentralt element av NPM er antagelsen om at offentlig sektor er ineffektiv, uøkonomisk og preget av særinteresser. NPM introduserer ideen om mer individualisme, konkurranse og mer bruk av marked. En grunnleggende antagelse er at markedet som styringsmekanisme vil fungere mer effektivt enn den tradisjonelle styringen i offentlig sektor. Disse antagelsene bygger på økonomiske resonneringer fra *Public Choice teorien*¹⁰, *Prinsipal agent teorien* og *transaksjonskostnadsteorien*¹¹ (Busch & Vanebo 2001). Med andre ord må offentlig sektor stilles overfor de samme konkurransekravene som private virksomheter for å øke sin effektivitet. NPM-reformer har bidratt til at lærdom har blitt hentet fra privat sektor. Outsourcing av sekundæraktiviteter, innføring av balansert målstyring og anvendelse av andre strategiverktøy er eksempler på slik lærdom. Reformbehovet i offentlig sektor kan sees i sammenheng med offentlig styringsvikt. Problemet kan relateres til at offentlig sektor mangler effektive insentivsystemer (Busch & Vanebo 2001). Styringselementene i NPM ble sett på som løsningen for å styre offentlig sektor i retning av effektivitet for å sikre høyest mulig avkastning av samfunnets samlede ressurser.

7.2 Strategiformulering i offentlig sektor

Strategi som verktøy ble utviklet i bedriftsverdenen, og det eksisterer derfor lite forskning om hvordan strategier formuleres i offentlig sektor. Så vidt vi kjenner til finnes det ingen tidligere studier for hvordan strategier formuleres i norsk offentlig sektor. Dette er imidlertid noe vi ønsker å endre på gjennom denne utredningen. Gjennom de neste avsnittene vil vi trekke frem elementer som andre forskere har trukket frem i sine beskrivelser av offentlig strategiutvikling.

Ettersom offentlige virksomheter kan være så forskjellig fra hverandre, har vi ikke klart å finne frem til normative utredninger for hvordan strategier bør formuleres i offentlige virksomheter. Flere forskere har imidlertid bemerket tydelige forskjeller med tanke på hvilke faktorer som påvirker strategiformulering i offentlige og private virksomheter (Ferlie 1992,

¹⁰ Public Choice er en teori innenfor økonomi og statsvitenskap. Teorien som anvender samme vitenskapelige verktøy til sin analyse av politiske fenomener som økonomer bruker til analyser av økonomiske fenomener.

¹¹ Transaksjonskostnadsteorien fokuserer på hvordan virksomheten som drives, og hva som er hensiktsmessig måte å organisere og styre virksomheten.

Richardson 1995 sitert i Rose & Cray 2010). Eksempler på viktige forskjeller er blant annet bestemte ledelsessykluser, kompleks intern og ekstern dynamikk, og mange interesser med konkurrerende agenda (Rose & Cray 2010).

En suksessfaktor med tanke på strategiformulering i offentlig sektor er å sette i gang strategiutviklingsprosessen tidlig i regjeringsperioden (Montanari & Bracker 1986). Montanari og Bracker (1986) refererer først og fremst til strategiformulering i departementene, men også til underliggende virksomheter. Begrunnelsen for å sette i gang strategiformuleringen tidlig i regjeringsperioden er at dette i større grad vil muliggjøre implementering av strategiske tiltak innenfor regjeringsperioden.

Strategiformulering i offentlig sektor bør dessuten ha fokus på å definere et fåtall kritiske strategiske fokusområder (Rose & Cray 2010). Strategien bør deretter støttes opp med strategiske mål, kritiske suksessfaktorer og handlingsplaner som beskriver gjennomføring. Rose og Cray (2010) argumenterer at virksomheten bør utvikle handlingsplaner med en kort tidshorisont og ha tilstrekkelig ressurser for å effektivt implementere strategien i dynamiske omgivelser. Et viktig element her er at ressursene for strategiske tiltak ikke bør være avhengig av nivået på budsjettildelingene. Med andre ord må virksomhetene utarbeide tiltak som de er sikre på at de kan gjennomføre med hensyn til ressursene.

I tillegg bør strategier i offentlig sektor gjennomgå strategirevisjon midtveis i regjeringsperioden for å sikre relevans av strategiinnholdet (Montanari & Bracker 1986). Den første strategiformuleringen og strategirevisjonen er å betrakte som tilsiktet strategi. Samtidig vil endringer i rammebetingelsene kreve mindre endringer underveis og kan derfor betraktes som fremvoksende strategi.

Vi kan se at det er store fellestrekk med den klassiske strategilitteraturen. Dette er imidlertid ingen overraskelse ettersom påvirkningen fra NPM bidrar til at verktøy tatt fra bedriftsverdenen i større grad også tas i bruk i styringen av offentlige virksomheter. Vi er imidlertid spent på om vi finner et mønster i strategiformuleringen i casevirksomhetene, tilsvarende den klassiske litteraturen, eller om strategiformuleringen skjer helt forskjellig fra hva litteraturen beskriver.

7.3 Strategiimplementering i offentlig sektor

Det finnes lite empiri knyttet til strategiimplementering, og enda mindre innenfor offentlig sektor. Bruk av målstyringsmodeller har derimot vært mye brukt til å implementere strategier både i offentlig og privat sektor, og vil derfor presentere hovedelementer fra denne litteraturen sammen med noen veldokumenterte krav til bruk av slike styringsmodeller.

Statens *mål- og resultatstyring* er en av mange betegnelser for det samme styringskonseptet. Peters Druckers *Management by Objectives*, resultatorientert planlegging, mål- og resultatstyring samt Kaplan og Nortons *Balanced Scorecard* handler i stor grad om akkurat det samme (Johnsen 2013). Gjennom mål- og resultatstyring formulerer ledelsen strategier og målsetninger som skal sikre fremdrift og læring i implementeringen av strategien. I motsetningen til detaljstyring, får imidlertid medarbeiderne større spillerom med tanke på valg av verktøy og fremgangsmåter for å oppfylle de ulike målsetningene.

En god strategiprosess skal ta utgangspunkt i å besvare *hvor* virksomheten ønsker å være, *hvordan* den har tenkt å komme seg dit, og *hva* som er deres handlingsplan for å komme seg dit (Hoff & Holving 2002). Prosessen må derfor starte med en grundig analyse av nåsituasjonen, knyttet både til interne og eksterne faktorer. Deretter må ledelsen utforme visjoner som tydeliggjør virksomhetens retning og ambisjonsnivå, i tillegg til å legge grunnlaget for forretningsidéen.

Avvikene mellom ønsket situasjon, *strategisk destinasjon*, og dagens situasjon danner fokuset for virksomhetens hovedstrategier. Først når visjonen er formulert kan virksomheten fastsette hensiktsmessige strategiske mål, og tilhørende handlingsplaner for å sikre måloppnåelse i perioden. Det er essensielt at de strategiske målene både forteller *hva* som skal oppnås, og *når* resultatet skal oppnås. Hoff og Holving (2002 s.44) understreker at «*de strategiske målene må være styrende for den kortsiktige planleggingen*», uavhengig av hvilket styringssystem som brukes. For at styringssystemet skal kunne defineres som *helhetlig*, eller *balansert*, må både finansielle og ikke-finansielle *styringsparametere*, defineres og innarbeides i virksomhetens styringsprosedyrer. Dette muliggjør evaluering og rapportering av status og utvikling i målsetningene. Hensikten med å måle og følge opp utviklingen av styringsparameterne er å kunne styre, men dette betyr imidlertid ikke at en ukritisk holdning til hva som måles bidrar til bedre styring. Styringssystemet må ikke bli for komplisert, og skal erstatte andre styringsmodeller fremfor å være et supplement.

Hrebiniaks har på bakgrunn av to større undersøkelser av amerikanske ledere identifisert tolv områder som kan gi virksomheten utfordringer i strategiimplementeringsprosessen. I begge undersøkelsene fant han at vanskeligheter med å lede endringer effektivt og overkomme intern motstand i virksomheten som den største hindringen. Andre essensielle områder er at strategien ikke må være i konflikt med virksomhetens maktstrukturer. Dårlig informasjonsdeling mellom individer og forretningsområder med ansvar for å implementere strategien (Hrebiniak 2005).

Dette samsvarer for øvrig med Kaplan og Nortons påstand om at virksomhetens største problem ikke er å utarbeide gode og virkningsfulle visjoner og strategier, men iverksettelsen av dem (Kaplan & Norton 2001). Det er ikke uten årsak at så mange som mellom 70 og 90 prosent av strategiimplementeringer mislykkes. Et manglende rammeverk og krav fra aksjonærer og toppledelsen i tillegg til styringsfokus på finansielle resultater er utvilsomt viktige grunner for dette. Mer balanserte styringsmodeller, slik som Kaplan og Nortons Balanced Scorecard har åpenbart bidratt til økt fokus på ikke-finansielle data i virksomhetsstyringen.

Hoff & Holving (2002 s.68-112) trekker frem fire generelle krav til en helhetlig og balansert styringsmodell.

Krav 1: *Fastsatt og logisk struktur* for å kunne kommunisere strategien mellom de ulike nivåene i virksomheten. Dette innebærer blant annet formelle rutiner og prosedyrer for hvordan utviklingen skal rapporteres mellom nivåene. Strukturen må legge til rette for kollektiv læring, som sikrer at virksomheten kan nyttiggjøre seg av muligheter som enten finnes eller oppstår i omgivelsene.

Krav 2: *Etablering av kritiske suksessfaktorer og styringsparametere*. Kritiske suksessfaktorer, KSF, defineres som de få tingene som må gå bra for å sikre måloppnåelse (Boynton & Zmud 1984). Kritiske suksessfaktorer er derfor områder som virksomheten må følge opp kontinuerlig. KSFene må analyseres og tildeles styringsparametere, for å gjøre det mulig å måle utviklingen i dem. Forståelse av sammenhengene mellom de ulike KSFene og virksomhetens enkelte aktiviteter og prosesser er grunnlaget for å iverksette korrigerende tiltak.

Krav 3: *Etablere styringsperspektiver, omsette strategiene til operasjonelle planer, foreta ressursallokering og etablere taktiske planer.* Styringsperspektiver defineres som «...interessentenes viktigste oppfatninger av en gitt strategi, hvor oppfatningene er uttrykt som et sett med krav eller mål fra de respektive interessenter» (Hoff & Holving 2002 s.91). Styringsperspektivene er altså de ulike hovedkategoriene som samlet sett utgjør virksomhetens strategi. Kaplan og Norton bruker i sitt *Balanced Scorecard* fire perspektiver; *finans, kunder, interne prosesser* samt *læring og vekst*. Det er ikke nødvendigvis gitt at disse fire er de beste for enhver virksomhet, og det er derfor viktig at virksomhetene velger perspektiver med utgangspunkt i sin egen strategi og de kausale sammenhengene som fører til oppnåelse av den. For offentlige virksomheter er det imidlertid vanlig å rangere kundeperspektivet øverst, ettersom offentlige virksomheter som regel ikke har et finansielt mål som overordnet målsetning.

En strategi er bare tomme ord dersom den ikke omsettes til operasjonelle planer for virksomheten. Det er viktig at medarbeidere forstår strategien, og hvordan deres daglige arbeid er med på å oppnå de strategiske målene. Enkelte hevder at så mange som 95 prosent av medarbeiderne ikke kjenner til strategien i virksomheten de jobber for eller forstår hvordan de kan bidra personlig (PwC 2013). I dagens informasjonssamfunn er dette etter vårt skjønn uholdbart. Faktorer som bidrar til at så få kjenner strategien, kan blant antas å være at medarbeiderne selv ikke involveres i strategiformuleringen, og at kommunikasjonskanalene utover i organisasjonen ikke fungerer tilfredsstillende. Det er derimot klart at medarbeiderne først kan jobbe målrettet når de har et tydelig mål å jobbe mot. Taktiske planer vil være avgjørende for å holde fokus på strategien i det daglige arbeidet.

Krav 4: *Periodisk oppfølging og læring.* For å sikre strategisk måloppnåelse må utviklingen i styringsparameterne følges opp kortperiodisk slik at korrigerende tiltak kan iverksettes dersom virksomheten er ute av kurs. Det er også viktig med tanke på om det har vært, eller ligger an til å komme endringer i omgivelsene som gjør at enkelte styringsparameterne ikke lenger er hensiktsmessige og derfor bør erstattes. Ettersom at det er problematisk å være sikker på hvorvidt de valgte strategiene lar seg realisere, hvorvidt hypotesene om de kausale sammenhengene som legges til grunn for oppfølgingen er korrekte eller om de fremvoksende strategiene passer virksomheten, er det essensielt at styringssystemet i virksomheten legger til rette for læring. Læringsløyfen sikrer at strategiprosessen er kontinuerlig, og gjør virksomheten bedre rustet til å møte nye og enda vanskeligere problemstillinger.

7.4 Fordeler ved bruk av strategi i offentlig sektor

Bruk av strategimodeller og verktøy i offentlig sektor er eksempler på lærdom hentet fra virksomheter i privat sektor. Empirien forteller at strategibruk i offentlig sektor vil kunne gi de samme fordelene som i privat sektor (Nutt & Backoff 1992).

Den mest opplagte fordelen som strategi kan gi offentlige virksomheter er fokus på strategisk tenkning, gjennomføring og læringsprosesser. Disse fordelene nyttiggjøres gjennom systematisk informasjonsinnsamling fra virksomhetens interne og eksterne omgivelser. Dette gjøres gjennom interessentanalyser, vurderinger av tidligere suksess og feil, avklaring av fremtidig retning og etablering av strategiske handlingsalternativer. Gjennom bruk av strategi kan offentlige virksomheter således avdekke hva virksomhetene må fokusere på og samtidig bli klar over sine styrker (Bryson 2011).

Strategianvendelse kan gi virksomheter en forbedret beslutningsprosess. Alle virksomheter, uavhengig av om de anvender strategi eller ikke, tar strategiske beslutninger fra tid til annen. Forskingen viser at over halvparten av strategiske beslutninger feiles på grunn av en dårlig beslutningsprosess (Nutt 2002). Strategiverktøy og modeller hjelper beslutningstakere i virksomhetene med å rette fokus mot kritiske problemer og utfordringer, og hvordan disse kan løses på en best mulig måte. Som følge av en rask endringstakt i omgivelsene, kreves det at også offentlige virksomheter tar beslutninger med hensyn til deres langsiktige mål. De strategiske verktøyene hjelper virksomheten således med å ta kritiske avgjørelser i lys av hva som kan være fremtidige konsekvenser basert på deres langsiktige målsetninger.

Strategianvendelse kan dessuten føre til høyere effektivitet i virksomheten (Bryson 2011). Virksomheter som tar i bruk strategiske virkemidler vil være bedre rustet til å adressere problemer og utfordringer. Dette innebærer å respondere raskere på intern og ekstern etterspørsel, samt en mer effektiv håndtering av endrede omgivelser. Dette fører til bedre styring, som igjen fører til bedre ytelse (Borins 1998). Styring kan betraktes som en prosess som tar utgangspunkt i virksomhetens ressurser (input) til å produsere tjenester/produkter (output) effektivt. Dette fører til at virksomheten kan fortsette sin drift samtidig som den skaper merverdi for sine kunder. Porter referer til dette som en verdikjedeprosess hvor input omformes til output (1985). I offentlig sektor blir målet å nyttiggjøre virksomhetens humankapital, informasjonsteknologi og finansielle midler til å organisere og forsterke, forbedre, samt skape og beskytte bærekraftighet i virksomhets evner og kompetanse for å skape økt offentlig verdi (Bryson 2003).

Strategianvendelse kan i tillegg bidra til å produsere og forbedre overordnede samfunnsmessige strukturer. Offentlig sektor preges ofte av problemer og utfordringer som strekker seg utover virksomhetens grenser. Problemer i utdanning, helse og i arbeidsmarkedet krever at man tar utgangspunkt på systemnivå, og ikke virksomhetsnivå (Bryson 2011). Systemer på overordnet nivå må fungere effektivt dersom offentlig sektor skal skape merverdi for samfunnet (Bryson 2011). Offentlige virksomheter kan være en bidragsyter for å forbedre disse problemene, men må gjøre dette i samarbeid med andre virksomheter eller ved å ta hensyn til dem. Strategi kan bidra til at offentlige virksomheter kan ta hensyn til komplekse systemer og samtidig finne ut hvordan de best kan samarbeide med andre virksomheter for å skape bedre omgivelser (Joyce 1999).

Strategifokus kan også direkte være til fordel for medarbeiderne som er involvert i strategiarbeidet, ved at de kan forbedre sine evner gjennom gruppearbeid (Kim 2002). Ledelsen og andre beslutningstakere kan bruke strategi i sine arbeidsoppgaver og på den måten fullføre sitt arbeidsansvar. Offentlige virksomheter som skaper merverdi for samfunnet sikrer arbeidsplasser og øker tilliten mellom produsenter og brukere.

Selv om strategi kan gi offentlige virksomheter disse fordelene, er det ingen garanti for at virksomhetene vil erfare dem i praksis. Bruk av strategiske virkemidler kan sees på som en kontinuerlig prosess der man lærer av feil og erfaringer underveis. Med andre ord vil det ta tid før virksomhetene ser fordelene med strategiske virkemidler. Det er imidlertid avgjørende for effektivitet på lengre sikt at medarbeiderne får målsetninger å jobbe mot, slik at virksomhetene ikke mister fokus.

7.5 Ulikheter mellom private og offentlige virksomheter

Det er gjort enkelte studier knyttet til å kartlegge og definere betydning av ulikheter mellom offentlige og private virksomheter. Vi synes det er relevant å belyse disse ulikhetene, da dette kan være viktige forklaringsvariabler for bruk av strategi i offentlig sektor.

Rainey, Backoff og Levine gjorde en sammenfatning av litteraturen på disse ulikhetene (1976). De delte funnene sine inn i tre kategorier; *faktorer i omgivelsene, transaksjoner mellom virksomheten og omgivelsene, og interne strukturer og prosesser*. En viktig forskjell knyttet til omgivelsene er at offentlige virksomheter utsettes for vesentlig svakere markedspress, og derfor har svakere insentiver for kostnadsreduksjoner, operasjonell produktivitet og effektivitet. En annen viktig faktor er at ledere i offentlige virksomheter har mindre autonomi, og møter flere krav og begrensninger til prosedyrer. En tredje viktig forskjell knyttet til

omgivelsene er at offentlige virksomheter er ansvarlige for større, og mer diversifiserte interessentgrupper, som påvirker beslutninger.

Hva gjelder *transaksjoner mellom virksomhetene og omgivelsene* trekker de tre forskerne blant annet frem at forbruk og finansiering av enkelte offentlige tjenester er uunngåelig, hvorav man i større grad kan velge tilbydere i private tjenester. Det er med andre ord monopol på mange av tjenestene som tilbys, og de finansieres med skatteinntekter. Videre trekker de frem omfanget og den symbolske betydning av hva offentlige administratorer gjør. Offentlige virksomheter har et bredere interessefelt enn private, eksempelvis opinion og andre offentlige- og politiske interesser. Offentlige virksomheters handlinger blir dessuten oftere ettersett og kontrollert i sammenheng med at det som oftest forventes mer av dem, enn det gjøres av private virksomheter (Rainey et al. 1976).

Forskjeller knyttet til *interne strukturer og prosesser* er mange. Spesielt viktige er blant annet at offentlige virksomheter møter flere, og mer diversifiserte målformuleringer og kriterier. Dette fører selvsagt også med seg en større tendens til målkonflikter og målkompromiss. En annen viktig forskjell i denne sammenhengen, er at målsetningene som oftest er vage, og svakere beskrevet enn hva som er vanlig i private virksomheter. Videre har lederne mindre autonomi som følge av politisk press. En ringvirkning av dette er mer rigiditet, og mindre innovasjon. Det er dessuten vanskeligere å lage gode incentiver for å øke effektivitet og produktivitet. Til slutt trekker forskerne frem lavere arbeidstilfredshet og mindre organisatorisk engasjement (Rainey et al. 1976).

På bakgrunn av disse ulikhetene mellom de to organisasjonsformene, argumenterer disse forskerne at strategiarbeid ikke behøver å ha like stor betydning hos begge. Døving og Strønen (2012) hevder derimot at offentlig sektor trenger strategi. Begrunnelsen er blant annet at alle etater og virksomheter må tenke langsiktig, har begrensede ressurser og står ovenfor langsiktige utfordringer uansett politikk.

7.6 Strategikonseptets plass i offentlig sektor

På bakgrunn av ulikhetene mellom de to sektorene, har det i senere tid vært forsket på hvorvidt strategikonseptet er noe som tilhører i privat sektor eller om konseptet også kan anvendes i offentlig sektor. Det at man finner strategier og strategiske planer i offentlig sektor er ikke tilstrekkelig bevis for om strategi har en betydning i offentlig sektor, det som er avgjørende er om strategien kan bli implementert i en offentlig forvaltningsvirksomhet (Nylehn 1996). Tidligere studier har kommet frem til at strategi i offentlig sektor ikke har noe

reell betydning, men kun er av symbolsk betydning. Et av ankerpunktene mot strategi i offentlig sektor har vært at strategi er et konsept for organisasjoner som operer i et konkurransemarked. Strategikonseptet var i utgangspunktet derimot et militærkonsept, til tross for at militærorganisasjoner heller ikke konkurrerer i et marked. Hovedforskjellen mellom offentlig forvaltning og militæret er at forvaltningen ikke har mål om å oppnå en konkurransedyktig markedsposisjon (Nylehn 1996). Tar man utgangspunkt i Porters tekning vil man til en grad være enig at strategi ikke har noe plass i offentlig sektor på grunn av fravær av marked og konkurranse. Quinn derimot nevner hverken marked eller konkurranse i sin definisjon på strategi.

"En strategi er et mønster eller en plan som integreres i en organisasjons overordnede mål, politikk og hendelsesforløp som en helhet" (Quinn 1980).

Definisjonen tar utgangspunkt i at en hver organisasjon har overordnede mål, og strategien er ment til å hjelpe organisasjonen til å oppnå disse. Selv om strategi ofte innebærer valg av marked og konkurranse kan det være rom for strategi i offentlig sektor med hensyn til blant annet effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon. Offentlige forvaltningsvirksomheter har dessuten spillerom til å påvirke organisasjonens retning gjennom for eksempel strategisk rekruttering, valg av tjenestetilbud, kvalitet på tjenestene og finansieringsstrukturen mot brukergruppen (Johnsen 1998). Offentlig sektor vil ofte også kunne være i konkurranse med andre offentlig sektor i naboland for å tilrettelegge for næringsvirksomhet. Et eksempel på dette er hvordan offentlig etater i Saudi-Arabia jobber for å øke utenlandske investeringer gjennom tilbud om rimelig finansiering og skattefordeler. Også på lokalt nivå kan ulike forvaltningsvirksomheter være i konkurranse med hverandre med tanke på budsjetttildelinger (Hirschman 1970).

Strategi har blitt sett på som en nødvendighet for at organisasjoner skal kunne levere gode resultater. Den tradisjonelle strategilitteraturen inneholder et høyt antall forskningsresultater som tyder på at en velformulert strategi er enormt verdifull. Det finnes for så vidt også eksempler på at positive virkninger av strategi i offentlig sektor også har blitt tatt opp i offentlig administrasjonslitteratur. Joyce (1999) skriver blant annet at strategi er et konsept som offentlig virksomheter må ta i bruk for å overleve på kort og mellom sikt, og for å bygge videre for fremtiden. Poister og Streib (1999) skriver at offentlig etater må integrere sine aktiviteter og funksjoner slik at de kan konsentrere seg om organisasjonens overordnede mål. Forskningen deres knyttet til nytten av strategi i offentlig sektor baserer seg på tre

forutsetninger. Den *første* forutsetningen går ut på at offentlige virksomheters resultater og ytelse ikke kun er en funksjon av omgivelsene og organisasjonens struktur. Det vil med andre ord alltid være rom for at strategier kan ha en innflytelse på organisasjons ytelse og resultater (Bowman & Helfat 2001). Empirien bekrefter at det er hold i denne forutsetningen (Boyne 2003). Den *andre* forutsetningen omhandler den kausale sammenhengen mellom strategi og organisasjonsresultater. Man antar at strategi som er tilknyttet identifiserbare mål for effektivisering av tjenester vil være med på å skape støtte fra ledere og medarbeidere (Chun & Rainey 2005). Legitime strategier er viktige for interessenter med makt da dette kan sikre dem større finansiell og politisk støtte. I tillegg til den symbolske verdien som strategi har i organisasjoner er det også egenskaper iboende i strategikonseptet som kan bidra til bedre ytelse i offentlig etater. For eksempel vil offentlig virksomheter med en HR-strategi bruke mer tid på å rekruttere de riktige medarbeiderne, det vil si de som har potensiale til å understøtte virksomhetens strategier. I tillegg til dette kan bruk av strategi føre til at man bruker ulike sammenligning metoder for å forbedre sin effektivitet. Den *tredje* forutsetningen tar utgangspunkt i at strategianvendelsen i offentlig virksomheter varierer og resultatene vil dermed også være ulike. Greenwood (1987) finner ulike metoder på hvordan offentlige virksomheter går frem for å oppnå sine målsetninger og referer til tre av de fire ulike strategiene formulert av Miles & Snows (drøftet tidligere); *prospekter*, *forsvarere* og *reaktive*. Med utgangspunkt i diskusjonen overfor har vi formulert følgende hypotese:

H4: I offentlige virksomheter analyseres utfordringer eller muligheter i de interne eller eksterne omgivelsene ved hjelp av strategisk teori?

8 Metode

Når forskningsdesign velges er det svært viktig at man velger den metoden som best kan belyse forskningsproblemet. Det finnes en rekke ulike modeller, og alle har sine forutsetninger og begrensninger. Jacobsen (2005) deler metodelæren inn i fire hovedtemaer, som alle bør gjøres rede for. Metodens første problem er knyttet til hvilken strategi som er mest egnet til å få tak på virkeligheten. Det er to ulike skoler her, *deduktiv – fra teori til empiri*, og *induktiv – fra empiri til teori*. En *deduktiv undersøkelse* tar altså utgangspunkt i tilgjengelig data og danner seg forventninger til hva man vil finne, før forskeren går ut og undersøker hvorvidt dette stemmer med virkeligheten. Denne fremgangsmåten har derimot fått solid kritikk ettersom et slikt forskningsopplegg betyr at forskeren bare legger til grunn

den informasjonen som vedkommende finner relevant, og dermed kan overse viktige variabler og sammenhenger.

Med en *induktiv tilnærming* går forskerne motsatt vei. Her undersøkes virkeligheten med et så åpent sinn som mulig, for så å systematisere relevant data. Deretter formuleres teorier og årsakssammenhenger. En studie som ønsker å finne frem til forklaringer, karakteriseres som induktiv. Denne fremgangsmåten kritiseres imidlertid for å være svært naiv eller umulig, med tanke på å forvente helt åpent sinn hos undersøkeren.

De to fremgangsmåtene har imidlertid mistet noe av sin betydning, og det snakkes stadig mindre om rene deduktive eller induktive tilnærminger. Den snakkes imidlertid stadig mer om mer eller mindre *åpne datainnsamlingstilnærminger* (Jacobsen 2005 s.35). Dette betyr hvor observant forskeren ønsker å være for ny og overraskende informasjon. En kvantitativ undersøkelse vil på generell basis være mer deduktiv, ettersom undersøkelsene er forhåndsstrukturert og dermed har begrensede muligheter til å fange opp argumenter som forskeren ikke har tenkt på før undersøkelsen sendes ut. Kvalitative metoder er vesentlig mer åpen for ny informasjon, og vil derfor være den best egnede tilnærmingen i vår studie.

Jacobsen (2005) referer til metodens andre problem som *individualisme* eller *holisme* (kollektivism). Debatten her handler om hvordan de sosiale systemene bør forstås. En individualistisk tilnærming innebærer at de viktigste datakildene er enkeltmennesker. Dette betyr at komplekse fenomener, slik som strategiutvikling og implementering, bare kan beskrives ut fra en aggregering av hva enkeltmennesker sier eller gjør. *Holisme* betyr helhetlig, og denne tilnærmingen legger vekt på betydningen av samspillet mellom enkeltindivider og konteksten de befinner seg i. Et menneske kan ha svært ulik opptreden avhengig av den sosiale konteksten det befinner seg, eksempelvis hjemme eller på jobb, og det er derfor avgjørende å ta dette med i vurderingen for virkelig å kunne forstå et komplekst fenomen. Som hovedregel vil en kvantitativ studie ha en mer individualistisk tilnærming, ettersom det er begrenset rom for å fange opp forhold utenfor spørreskjemaets rammer. Kvalitative tilnærminger er derimot mer holistiske i sin natur.

Metodens tredje problem definerer Jacobsen (2005) som *nærhet* eller *distanse*. Dette handler om hvordan forskeren bør opptre i forhold til fenomenet som studeres. Det finnes gode argumenter i begge retninger, men idealet er man så langt det er mulig skal unngå å påvirke det som studeres. På den annen side kan dette bidra til at interaksjonen låses, og at forskeren ikke får tak i viktige, underliggende årsakssammenhenger. Det en forsker gjør når han eller

hun studerer et fenomen er å strukturere funnene til en forklaringsmodell. George E. P. Box skrev en gang at «Essentially, all models are wrong, but some are useful» (1987 s.424), og det er helst dem som gir økt innsikt vi ønsker å finne. For å sikre dette bør forskeren gå inn i en likeverdig relasjon med dem som undersøkes for å forsøke å forstå disse på deres egne premisser (Jacobsen 2005). Som hovedregel vil en kvalitativ studie ha en større nærhet til det som undersøkes enn hva en kvantitativ studie kan ha.

Metodens fjerde problem refererer Jacobsen til som *ord eller tall* (Jacobsen 2005). Dette betyr hvorvidt det skal samles inn kvantitative – harde data i form av tall, eller kvalitative – myke data i form av ord. Måleinstrumentet i kvantitative studier er spørreskjemaet, og analyse av dataene finner sted gjennom statistisk analyse. Dette forutsetter god forhåndskunnskap til det aktuelle temaet slik at skjemaet inneholder gode, og så godt som fullstendig utelukkende svaralternativer. Kvalitative studier er mer åpne, og legger til rette for mer læring underveis i arbeidet. I kvalitative studier låses dessuten interaksjonen mindre, og forskeren får i tillegg anledning til å forsikre seg om at budskapet er oppfattet korrekt gjennom oppfølgings spørsmål og feedback underveis.

8.1 Forskningsdesign

Metodelæren skiller undersøkelsesopplegg etter to dimensjoner, *intensive* eller *ekstensive* design og tidsdimensjonen (Jacobsen 2005; Johannessen et al. 2004). Intensive design kjennetegnes ved at de går i dybden av noen få kasus med hensikt å få et helhetlig bilde av fenomenet som undersøkes. Ekstensive design undersøker mange flere enheter, hvilket styrker sannsynligheten for at funnene kan generaliseres til hele populasjonen.

I denne utredningen har vi måttet gjøre en avveining mellom tilgjengelige tidsressurser og generaliserbare funn. Dersom vårt ønske var å generalisere, burde vi antageligvis valgt et ekstensivt design. Ettersom hensikten med *denne* undersøkelsen derimot er å forstå og beskrive bruk av strategi i offentlig sektor, har vi valgt et intensivt utgangspunkt for vår design.

Helt konkret har vi gjort *dybdeintervjuer* med et dusin direktører og mellomledere fra norsk offentlig sektor for å finne ut hvordan strategi formuleres og anvendes i denne sektoren. Vi valgte å snakke med direktører for å få innsikt i hvordan strategiformuleringsprosessen og styringsdialogen med eierdepartementene foregår. Vi syntes at det i tillegg var relevant å snakke med mellomlederne fra de samme virksomhetene for å få innblikk i hvordan iverksettelsen av strategiske krav og målsetninger foregår i offentlige virksomheter. Det at vi

bare konsentrerte oss om informanter som vi antok kunne gi oss dypest innsikt i problemstillingen kalles for formålsutvalgsprinsippet, «*purposefull sampling*» (Mehmetoglu 2004 s.19). Gjennom å inkludere to ledelsesnivåer fra hver virksomhet hadde vi bedre forutsetninger for å kontrollere datakvaliteten, gjennom å sammenligne funnene. Vi snakket først med direktørene, og tok deretter med oss funnene fra disse inn i intervjuene med de operative avdelingslederne. På denne måten kunne vi også avsløre eventuelle informasjonsgap mellom nivåene, i tillegg til å avsløre eventuelle «*festoppskrifter*» fra de øvre organisasjonsnivåene.

Hva gjelder tidsdimensjonen, valgte vi å utføre undersøkelsen på en et gitt tidspunkt, også kalt *tverrsnittsundersøkelse*. Dette er antakeligvis den vanligste formen for undersøkelser, og egner seg godt til deskriptive, beskrivende undersøkelser (Jacobsen 2005). Det er gjort relativt lite forskning på temaet, og vi kommer derfor til å måtte blande *eksplorerende* og *deskriptive* metoder for å svare på våre forskningsspørsmål. Kvalitativ metode er særdeles godt egnet når det finnes lite kunnskap om fenomenet som undersøkes, eller problemstillingen er uklar. Jacobsen (2005) trekker dessuten frem *åpenhet* og *nærhet* som viktige kjennetegn for denne tilnærmingen, hvilket ofte resulterer i *høy begrepsgyldighet*, altså at undersøkelsene får frem den «riktige» forståelse av fenomenet som undersøkes (Jacobsen 2005).

8.2 Datainnsamling

Undersøkelsen gikk ut på å gjøre kvalitative dybdeintervjuer med direktører og avdelingsledere fra seks strategisk valgte virksomheter fra offentlig sektor. Fordelen ved å velge dybdeintervjuer fremfor gruppeintervjuer eller fokusgrupper er at informantene ikke vil påvirkes av gruppepress, og at det dermed er *deres egne* meninger og oppfatninger som kommer frem. Dette vil selvsagt også bidra til at vi kan komme nærmere av å avdekke dypere oppfatninger om problemet, og således gi oss rikere data (Aarset 2012). Samtidig er dette en mer arbeidskrevende fremgangsmåte, men etter vårt skjønn absolutt nødvendig for å sikre gode data.

Vi valgte å gjøre semistrukturerte intervjuer. En slik struktur er fordelaktig med tanke på å begrense dype digresjoner som ikke er relevant for studien. Samtidig la vi vekt på at strukturen fra intervjuguiden ikke skulle forstyrre tilgangen til informantens perspektiver og meninger, eller låse samtalene. Det er spesielt viktig å unngå dette i eksplorerende undersøkelser ettersom vi foreløpig ikke hadde kjennskap til hvordan forvaltningen og offentlige foretak arbeider med strategi. Vi var forberedt på at det kunne vise seg vanskelig å

få klarhet rundt tematikken, vi forholdt oss derfor så fleksible som mulig med tanke på spørsmålsrekkefølgen og begrenset antall avbrytelser til et absolutt minimum¹².

For å sikre at gode poeng ikke skulle gå tapt, brukte vi lydopptaker under intervjuene. Vi forsikret oss om at dette var i orden for informantene, men la deretter lydopptakingsutstyret så lite synlig som mulig slik at informantene ikke skulle gjøre for mye selvsensur og holde tilbake relevante elementer. Lydopptakene vil slettes etter at sensur av utredningene foreligger og forsvar er avlagt.

8.3 Utvalg

Det er en viktig avveining med tanke på å rekruttere nok informanter til å ha slingsmann dersom noen melder avbud, men samtidig ikke få et for stort datagrunnlag. Planen innledningsvis var å intervju minst fire forvaltningsvirksomheter og foretak, med to informanter fra ulike nivåer i organisasjonen fra hver organisasjon. Etter å ha arbeidet med utredningen og studert det statlige økonomiregelverket fant vi derimot etter hvert ut at dette ikke var hensiktsmessig. Styringen av offentlige foretak skjer gjerne på forretningsmessige prinsipper, og er dermed mer lik styringen av private foretak. Dette innebærer at frihetsgradene i foretakene er vesentlig større, og innblanding fra myndighetene er begrenset. Dette fikk vi også bekreftet etter å ha gjennomført intervju med et statsforetak, og valgte heller å gå enda dypere ned i materien for forvaltningen.

Vi satt en øvre grense på tolv informanter på bakgrunn av tids- og kostnadsrammene for utredningen. Ettersom hvert intervju var forventet å vare mellom en og halvannen time, måtte vi være realistiske med tanke på at datamengden kunne vise seg å bli så stor at vi ville få problemer med å gjøre grundige analyser. Samtidig var det viktig å sikre at utredningen ikke skulle bli skadelidende dersom noen av informantene enten trakk seg eller måtte flytte på avtalen. For å forsikre oss mot dette valgte vi å rekruttere flere informanter enn nødvendig. Totalt avtalte vi intervjuer med fem forvaltningsvirksomheter og ett offentlig foretak. Ingen meldte avbud etter at møtetidspunkt var avtalt.

På neste side presenterer vi en anonymisert tabell som viser de ulike informantenes tilhørighet og rolle i virksomheten og strategiarbeidet.

¹² Se vedleggs nummer 1 for Intervjuguide.

Tabell 2: Oversikt over informanter

Forsvarsbygg <i>Strategi- og utviklingsdirektør</i> <i>Senior Controller</i>	NAV <i>Medarbeider i strategiseksjonen</i> <i>Medarbeider i arkivtjenesten</i>
DIFI <i>En fra toppledelsen</i> <i>Administrasjonssjef</i>	Statsbygg <i>Seniorrådgiver strategi- og utviklingsavdelingen</i> <i>Seniorrådgiver eiendomsavdelingen</i>
Lånekassen <i>En fra toppledelsen</i> <i>En avdelingsdirektør</i>	Statnett (offentlig foretak) <i>Avdelingsleder strategienheten</i> <i>Økonomidirektør</i>

8.4 Rekruttering av utvalg

Rekrutteringen bestod hovedsakelig gjennom at vi selv ringte virksomhetene og presenterte vår utredning og forespurte intervjuene. Hos enkelte ble vi satt rett over til en person på direktørnivå, og fikk dermed presentere utredningen selv for den potensielle informanten. De fleste direktørene vi snakket med var umiddelbart positive til å delta, men samtlige ønsket en formell henvendelse på epost i tillegg. I denne eposten presenterte vi problemstillingen nærmere og la ved en bekreftelse fra vår veileder. Blant de virksomhetene hvor vi fikk snakke med en medarbeider i direktørleddet innledningsvis var det ingen som ikke ønsket å delta. Samtlige var dessuten imøtekommende med tanke på rekrutteringen av informanter fra lavere organisasjonsnivåer og satte oss enten i kontakt med aktuelle personer på bakgrunn av epostforespørselen, eller laget avtalen for oss. Dette fikk vi god erfaring med. Vi hadde en diskusjon underveis hvorvidt denne rekrutteringen kunne skade validiteten av studien ettersom øverste leder selv fikk velge hvem vi fikk snakke med, men vi erfarte ikke at noen av informantene holdt tilbake informasjon eller egne oppfatninger av den grunn.

Der hvor vi måtte kommunisere gjennom en sekretær eller postmottak før vi hadde etablert kontakt med en person på direktørnivå erfarte vi at rekrutteringen var vanskeligere. Dette gjaldt i hovedsak for offentlige foretak, men var også tilfelle for et par av forvaltningsvirksomhetene vi var i kontakt med. Vi oppfattet de virksomhetene hvor sentralbordet ikke var restriktiv med å sette oss videre til et direktørledd som mer åpne og interessert i å delta.

8.5 Dataanalyse

Normalt er det svært vanskelig å generalisere funn fra kvalitative studier. Dette spesielt på bakgrunn av at det ikke er mulig å finne et representativt utvalg på grunn av tids- og kostnadsfaktorene. En annen utfordring er at det ikke finnes noen fasit for hvordan man skal gå frem for å få noe fornuftig ut av en stor mengde ustrukturert data, hvordan informasjonsmengden bør reduseres eller hvordan forskeren kan identifisere mønstre og lage rammeverk for å formidle innholdet (Johannessen et al. 2004). På den annen side gir kvalitative utredninger ofte vesentlig rikere data og er svært godt egnet til å skape forståelse for et fenomen.

Analysen av kvalitative undersøkelser skjer i etterkant av intervjuene. Analysen er en kreativ prosess, og kan i følge Askheim og Grenness betraktes som en sirkulær prosess (Askheim & Grenness 2008). I dette legger de at analysen ikke har noen definert start eller slutt. Det at datagrunnlaget er stort og gjerne svært ustrukturert gjør prosessen ytterligere komplisert. På mange måter skjer mye av analysen samtidig som datainnhenting. Dette er nok årsaken til at analyse av kvalitative studier har blitt sammenlignet med kunst, ettersom prosessen har et stort innslag av kreativ tenkning og krever evne til å se nye sammenhenger og kunne sette dem sammen på en kreativ måte (Mehmetoglu 2004 s.98).

Askheim og Grenness (2008) presenterer tre steg for kvalitativ dataanalyse; *beskrivelse, kategorisere, koble sammen*. Disse starter etter at intervjuene er transkribert til tross for at vi på dette tidspunktet allerede hadde etablert antagelser for hvordan offentlige virksomheter anvender strategi i sin hverdag.

Ettersom dette i hovedsak er en deskriptiv utredning har vi lagt betydelig vekt på beskrivelsene for hvordan de ulike virksomhetene arbeider med strategi. Kategoriseringen handler om å strukturere og kode dataene, og deretter samle dem i kategorier basert på sammenhenger, fellestrekk og motsetninger.

Det vi gjorde underveis var å redusere datamengden i transkriptene til bare å omfatte det som var relevant for problemstillingen og utredningens målsetninger. Ettersom vi begge var til stede under samtlige intervjuer, med unntak av intervjuene av den siste forvaltningsvirksomheten, fant vi det hensiktsmessig å dele på denne oppgaven gjennom å redusere datagrunnlaget i halvparten av intervjuene hver. Vi byttet deretter transkriptene og



Figur 5: Tre steg for kvalitativ dataanalyse. (Basert på Askheim & Grenness 2008 s.146)

kontrollerte at vi hadde en felles forståelse av hva som var essensielt i samtlige intervju. Her var vi i all hovedsak enige, men bestemte oss for å legge til noen elementer for et par av intervjuene. Dataene ble deretter bearbeidet i flere iterasjoner både i fellesskap og individuelt.

Når dette var på plass hadde vi en diskusjon knyttet til hvordan resultatene skulle presenteres. Etter vårt skjønn er det mest hensiktsmessig å følge figuren til Askheim og Grenness, og derfor beskrive hvordan strategiprosessene fungerer i de ulike virksomhetene enkeltvis og deretter trekke sammen og sammenligne dem.

8.6 Intern og ekstern validitet

En undersøkelses validitet handler om i hvilken grad resultatene fra undersøkelsen er gyldige, med andre ord hvorvidt vi måler det vi tror vi måler. Forskningsteori skiller gjerne mellom *intern* og *ekstern validitet*. Intern validitet i kvalitative undersøkelser handler om hvorvidt en metode faktisk undersøker det den intensjonelt skulle undersøke. Altså hvor godt funnene reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten. Ekstern validitet handler om i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner. Overførbarhet må imidlertid ikke forveksles med statistisk generaliserbarhet, da dette ikke er en høyt prioritert målsetning i kvalitative undersøkelser. Metodeteori peker på en motsetning mellom intern og ekstern validitet. En må gjerne slakke den ene for å kunne styrke den andre (Johannessen et al. 2004). I vår studie har vi tilstrebet en sterkest mulig intern validitet, som kan vise seg å gå på bekostning av den eksterne validiteten av utredningen. Dette var et veloverveid valg ettersom kultur og andre kontekstuelle forhold vil kunne være av betydning for strategiutviklingsprosessen i andre land enn Norge.

I kvalitative undersøkelser knyttes de vanligste feilkildene til valg av problemstilling og intervjueren eller observatøren (Sander 2004). Forutsatt at vi har valgt en hensiktsmessig problemstilling knyttes altså feilkildene i vår undersøkelse til våre egne intervju- og ordstyringsferdigheter. All kvalitativ metode bygger på kommunikasjon, og vi har etter beste evne lagt til rette for en god kommunikasjonsprosess, slik at fortolkningsfeil ikke skal forekomme. God kommunikasjon kan defineres som når mottaker dekoder det som sies på den måten som sender mener det skal tolkes. For å sikre god kommunikasjon la vi til rette for at informantene fikk stille spørsmål dersom de oppfattet noe som uklart, tillegg til at vi underveis og på slutten av hvert intervju gjorde en oppsummering av de viktigste funnene og fikk disse bekreftet av hver enkelt informant. Det at vi brukte lydopptaker under intervjuene

skal dessuten sikre at færrest mulig dekodingsfeil oppstår. Samlet sett mener vi at utredningen har god validitet.

8.7 Reliabilitet

Reliabilitet omhandler studiens data, nærmere bestemt hvorvidt undersøkelsen er pålitelig og kan etterprøves. For en kvalitativ studie som denne er kravet om etterprøvbarhet både vanskelig å oppfylle, men dessuten også lite hensiktsmessig. Det er så godt som umulig å duplisere en annens kvalitative opplegg. Det betyr derimot ikke at pålitelighet er mindre viktig i kvalitative studier, men at selve kontrollen foregår på en annen måte (Askheim & Grenness 2008). Askheim og Grenness argumenterer for at det er informantene som utfører kontrollen av påliteligheten i kvalitative studier, i motsetning til kvantitativ forskning hvor det er andre forskere som avgjør reliabiliteten (Askheim & Grenness 2008 s.23).

Reliabilitetskontrollen i kvalitative studier skjer gjennom feedback underveis og avslutningsvis som tidligere drøftet. Det som styrker påliteligheten ved studier som dette er å være åpen og ha en detaljert fremstilling av fremgangsmåten gjennom alle ledd i forskningsprosessen (Johannessen et al. 2004). Vi hadde god erfaring med å hente inn tilbakemeldinger på våre tolkninger av hva informantene sa underveis i intervjuene. Informantene var dessuten flinke til å spørre dersom de oppfattet noe som uklart. Samlet sett mener vi derfor at utredningen svarer på problemstillingen med rimelig pålitelighet.

Dette argumentet forsterkes som følge av at enkelte informanter i tillegg ønsket å se transkriptene fra deres intervjuer før vi startet med analysen. Dette var ikke noe vi foreslo overfor informantene ettersom progresjonen fremover ville bremses ned dersom alle skulle få tid til å se igjennom sine uttalelser og forfatte oppklaringer. De som ønsket denne kontrollen fikk imidlertid selvsagt anledning til å gjøre dette. Det var imidlertid ingen store endringer innholdsmessige bemerkninger fra dem som ønsket å lese gjennom.

8.8 Etiske avveininger

På nettsiden til de *nasjonale forskningsetiske komiteer*¹³ finner vi forskningsetiske retningslinjer. Vi har gjort oss godt kjent med disse retningslinjene, spesielt de som knytter seg til private interesser. For vår utredning er det spesielt to etiske elementer vi har lagt vekt på; *konfidensialitet* og *gjensidig tillitt*.

¹³ <http://www.etikkom.no>.

Askheim og Grenness argumenterer for at *"Et ansikt-til-ansikt intervju kan aldri bli helt anonymt"* (Askheim & Grenness 2008 s.146). Vi har allikevel lagt vekt på skjule identiteten til informantene både i diskusjoner og konklusjoner. Problemstillingen tar sikte på å få tak i faktorer og drøftinger som vi kan forvente at både virksomhetene som helhet og informantene vil være tilbakeholdene med. Vi har full forståelse for at enkelte ikke ønsker å siteres i forbindelse med problemstillinger som i større eller mindre grad kan være i strid med hva virksomhetens offisielle dokumenter forteller. For å kunne besvare problemstillingen og oppfylle målsetningene våre er det helt nødvendig at informantene forteller den virkelige historien, og ikke hvordan de ønsker at ting skal være. Dette leder oss over til tillitsaspektet.

Gjensidig tillit og dyp respekt er etter vårt skjønn forutsetninger for å sikre ærlige svar. Uten dyp gjensidig respekt og tillitt kunne vi ikke forvente at en leder vil komme til innrømme at de enten har vanskeligheter med å omsette krav fra tildelingsbrevene, at de ikke vektlegger tildelingsbrevet i den interne styringen eller at dialogen med departementet ikke fungerer hensiktsmessig. Vi la derfor frem målsetningene vi hadde definert for utredningen i starten av hvert intervju, slik at informantene fikk en oppfatning av hva vi arbeidet med.

9 Hva vi fant - presentasjon og analyse av resultatene

I litteraturgjennomgangen presenterte vi empiri knyttet til hva strategi handler om og hvordan strategifaget anvendes. Hensikten med dette kapittelet er å trekke erfaringene fra intervjuene tilbake til empirien og besvare hypotesene. I tillegg skal vi tilfredsstille de fire målsetningene vi formulerte innledningsvis.

Den første målsetningen kan betraktes som det overordnede formålet for denne utredningen. De tre neste målsetningene skal i kombinasjon med hypotesene trekke i retning av å *skape forståelse for hvordan strategifaget anvendes i offentlige virksomheter*, jf. målsetning én.

Vi hadde en diskusjon for hvordan vi burde gå frem for å presentere dataene. Innledningsvis så vi for oss en enkel og strukturert diskusjon med behandling av ett tema om gangen. Dette viste seg imidlertid å være svært vanskelig ettersom intervjudataene kom mindre strukturert enn vi hadde forventet. Dette er allikevel ingen overraskelse ettersom utredningen i stor grad undersøker integrerte prosesser i en kompleks kontekst.

Vi har valgt å starte med en presentasjon av strategipraksisen i casevirksomhetene slik informantene våre har beskrevet den. Vi vil deretter drøfte hvordan de ulike casevirksomhetene anvender strategi i forhold til litteraturen for å kunne besvare hypotesene.

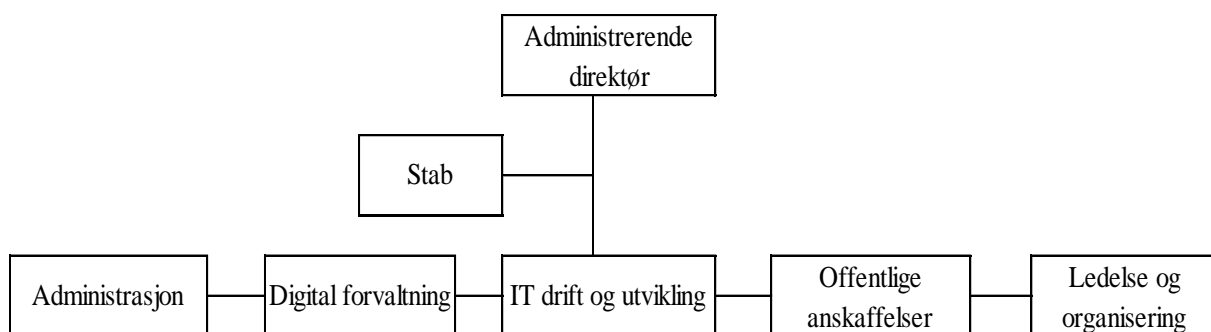
Rekkefølgen for drøftingen av hypotesene er organisert slik at de passer de overordnede målsetningene kronologisk. Etter vårt skjønn er dette den mest hensiktsmessige måten å presentere funnene på. Dersom vi skulle neglisjere konteksten mener vi mye av verdien i utredningen ville falt bort. Bakgrunnen for at vi valgte kvalitativ metode var nettopp for å finne de «riktige» svarene, og derfor kan vi ikke ignorere konteksten.

9.1 Målsetning 1

Bidra til å skape forståelse for hvordan strategifaget anvendes i offentlige virksomheter

9.1.1 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Difi ble etablert i 2008 og er underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Formålet med etableringen av Difi var å bidra til «å utvikle og fornye offentlig sektor» med statsforvaltningen som primærmålgruppe (Difi 2013).



Figur 6: Organogram Difi

Ettersom Difi er en ung organisasjon, har virksomheten kun vært gjennom to strategiprosesser. Initiativet for strategiprosessene har i begge tilfeller kommet fra administrerende direktør.

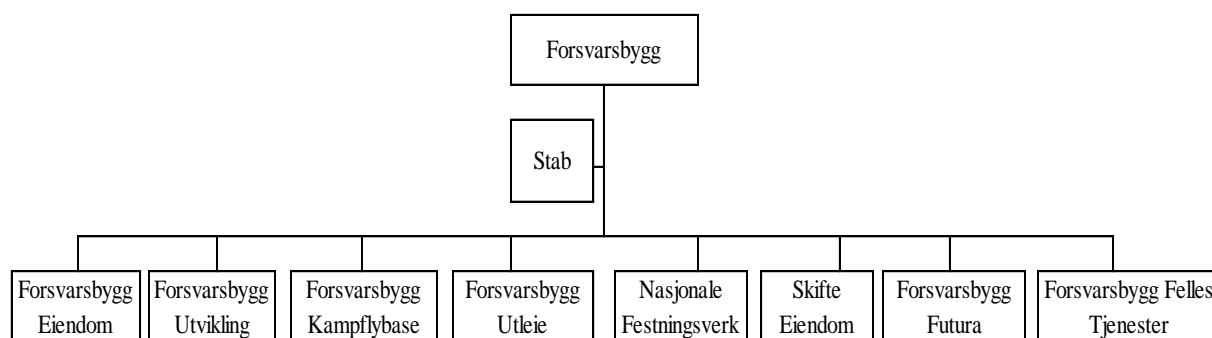
Den første strategien var i følge topplederinformanten svært bred i formuleringen. Hovedårsaken for dette var at Difi var i en etableringsfase hvor retningen deres ikke var tydelig. *Den andre* strategiutviklingsfasen tok utgangspunkt i å utvikle en strategiplan for perioden 2012 til 2015. Denne skulle fokusere på å tydeliggjøre retningen gjennom å avklare hvor organisasjonen er og vurdere fokusområder for å spesialisere virksomheten.

Difi tar utgangspunkt i hovedmålene i tildelingsbrevet når virksomheten definerer målene i strategiplanen, og det er derfor godt samsvar mellom målene i strategiplanen og

tildelingsbrevet for 2013. Strategien brukes under de ukentlige ledermøtene i forbindelse med vurderinger av tiltak og aktiviteter som bør iverksettes. Strategien legger grunnlaget for, og operasjonaliseres gjennom Difis årlige virksomhetsplan. Med andre ord lever strategien i virksomheten. Difi mener at strategiutviklingsprosessen bidrar til at virksomheten klarer å se noen år fremover og skape bevissthet rundt de fremtidige målene. Videre forklarer en av informantene at strategiprosessen har en verdi i seg selv gjennom at gode innspill kommer frem og bidrar til at flere medarbeidere involverer seg.

9.1.2 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er en forvaltningsvirksomhet som eies av Forsvarsdepartementet. Deres rolle er å bygge, drifte og selge eiendom for Forsvaret.



Figur 7: Organogram Forsvarsbygg

Strategiarbeidet i Forsvarsbygg initieres av direktøren for strategi- og organisasjonsutvikling. Det ligger i hans mandat å arbeide med strategi i fellesskap med administrerende direktør. Innsatsområdene i nåværende virksomhetsstrategi er basert på diskusjoner underveis i strategiutviklingsprosessen og departementets iverksettelsesbrev¹⁴. I tillegg er formålet for virksomheten, og de behovene som Forsvarsbygg skal tilfredsstille godt konkretisert gjennom forretningsidéen. Virksomhetsstrategien har i senere tid endret fokus fra brukerorientering til mer kundeorientering.

Et viktig element i strategiprosessen er å operasjonalisere strategien gjennom administrerende direktørs årlige virksomhetsplan¹⁵. Administrerende direktørs virksomhetsplan beskriver hvordan de ulike avdelingene sammen skal bidra til overordnet måloppnåelse. Strategien følges opp av avdelingsdirektørene og Forsvarsbygg har månedlige strategimøter hvor tema er hvordan virksomheten ligger i forhold til målsetningene. Informantene forklarer at det er stor

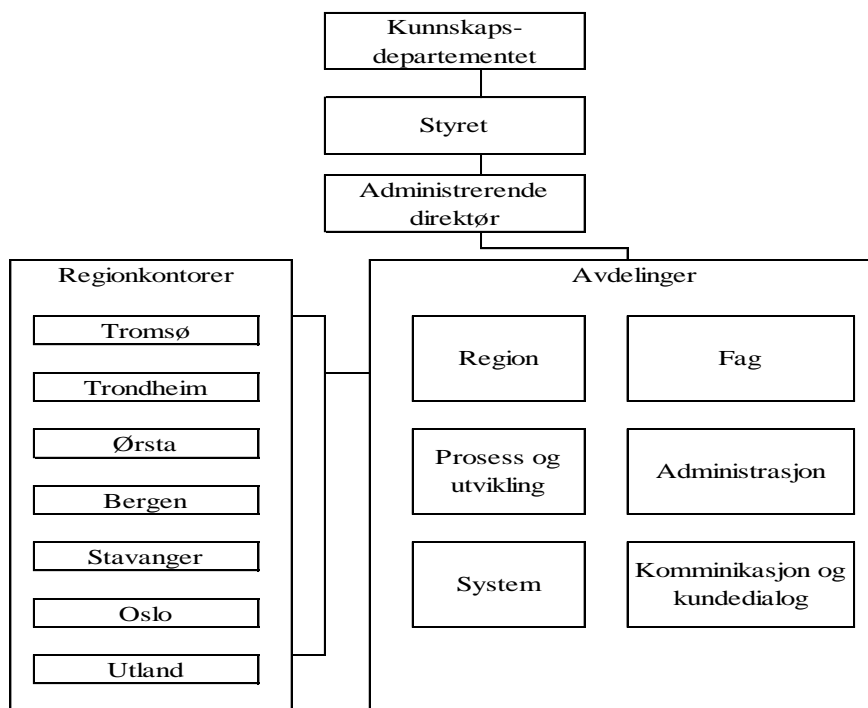
¹⁴ Forsvarsdepartementet kaller tildelingsbrevet for iverksettelsesbrev.

¹⁵ Administrerende direktørs virksomhetsplan er det samme som oppdragsbrev.

forståelse for hvordan forretningsområdenes ulike målsetninger henger sammen med virksomhetens overordnede strategi. Forsvarsbygg har dessuten startet innføring av et styringsverktøy for strategiimplementering for å systematisere styringsinformasjon.

9.1.3 Lånekassen

Lånekassen er underlagt Kunnskapsdepartementet og deres formål er slått fast i lov om utdanningsstøtte¹⁶. Lånekassen har i motsetning til andre forvaltningsvirksomheter et eget styre som skal sikre at virksomheten følger opp styringssignalene fra Kunnskapsdepartementet. Dette betyr at Lånekassen befinner seg i grensdragningen mellom det å være en del av forvaltningen og et offentlig foretak. Lånekassen er både en statsbank og et forvaltningsdirektorat. Den offisielle definisjonen er likevel at Lånekassen er et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan, og dermed en del av staten juridisk sett.



Figur 8: Organogram Lånekassen

Gjennom året går det en løpende dialog mellom Lånekassen og Kunnskapsdepartementet, som bidrar til at det sjelden kommer overraskelser i det endelige tildelingsbrevet. Dette bidrar til forutsigbarhet i styringen for Lånekassen. Vi blir forklart at de politiske føringene som Lånekassen mottar gjennom tildelingsbrevet løpende innarbeides i strategien. Lånekassen

¹⁶ Lov om utdanningsstøtte av 3.juni 2005 nr.37.

bruker strategi for å diskutere strategiske beslutninger og håndtere problemstillinger som dukker opp i omgivelsene. Lånekassen utvikler tiltak som skal iverksettes i løpet av strategiplanens periode basert på fremtidsbildet som skapes gjennom strategien.

Lånekassen har et behov for å ligge i forkant. En viktig årsak til dette er at satser og andre føringer for utdanningsstøtte allerede er bestemt for studieåret 2013/2014. Dette innebærer at det ikke gjøres endringer her. Strategiplanen brukes til å planlegge fremtidige endringer og iverksette tiltak for etterfølgende studieår 2014/2015. Kort sagt brukes strategiplanen som et utgangspunkt når fremtidige aktiviteter og tiltak planlegges, hvilket bidrar til at Lånekassens aktiviteter er forenlig med den strategiske retningen som er bestemt. En av informantene argumenterer også for at strategien bidrar til at virksomheten klarer å håndtere føringene fra departementet med det som vokser frem som følge av usikkerheten i omgivelsene. Med andre ord bidrar strategien til at virksomheten klarer å håndtere tilsiktede og fremvoksende strategier.

Videre hevder begge informantene at strategien bidrar til at virksomheten disiplineres til å konsentrere tilgjengelige ressurser rundt sine kjerneprosesser, «*fra første utbetaling, til siste innbetaling av studielånet*». For å sikre at innholdet i strategien til en hver tid er relevant, gjør Lånekassen årlige strategirevisjoner. Strategirevisjonene omfatter analyser av hvor virksomheten er, hvor de ønsker å være og hvordan man kan sikre at virksomheten kommer seg dit. Tradisjonelle strategimodeller som VRIO, SWOT og PESTEL¹⁷ brukes til å strukturere diskusjoner rundt strategien i forbindelse med strategirevisjonen. Lånekassen hevder at noe av hensikten med å anvende strategi er å skape en dynamisk prosess mellom det ettårige og flerårige perspektivet.

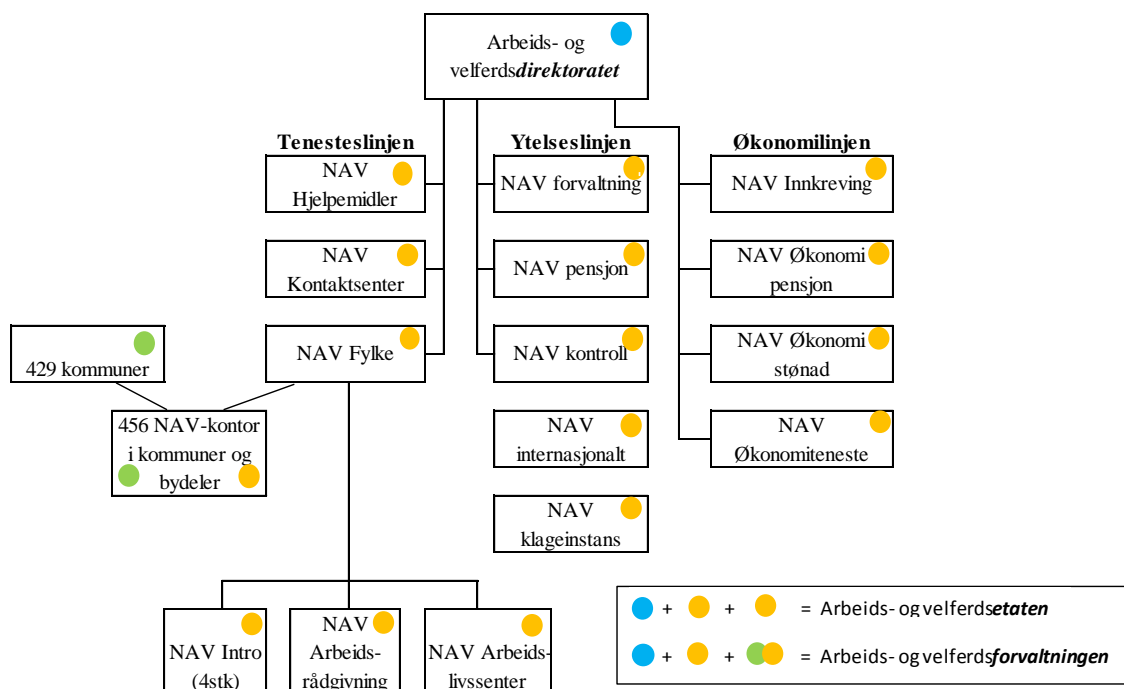
9.1.4 NAV

NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet) ligger under Arbeidsdepartementet og forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet gjennom tildelingsordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte (NAV 2013). NAV har om lag 19 000 medarbeidere og alle Norges innbyggere er brukere av virksomhetens tjenester.

NAV har dessuten en mer komplisert organisasjonsstruktur enn de andre casevirksomhetene. Navnet *Arbeids- og velferdsdirektoratet* brukes om hele organisasjonen. De ulike

¹⁷ VRIO, SWOT og PESTEL er strategiske verktøy som brukes for å analysere interne og eksterne forhold.

arbeidsområdene i NAV omtales som *arbeids- og velferdsetaten*. *Arbeids- og velferdsforvaltningen* brukes for de 457 lokale NAV kontorene.



Figur 9: Organogram NAV

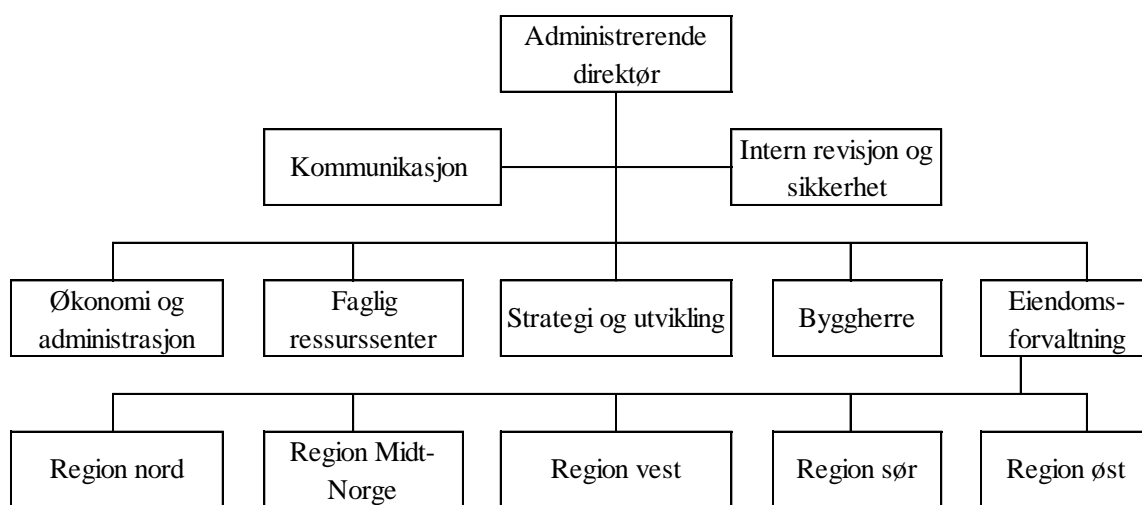
NAV etablerte en egen strategiseksjon for bare tre år siden. Frem til dette oppfattet vi informantene slik at strategiarbeidet bestod av korte initiativer. Formålet med etableringen av strategiseksjonen var å utforme en godt forankret virksomhetsstrategi. Vi blir forklart at det var viktig for strategiseksjonen og ledelsen å ha et langsiktig perspektiv for den nye strategien, ettersom NAV jobber med samfunnsforhold som det kan ta lang tid å påvirke. Nåværende strategi gjelder for perioden 2011-2020.

For nåværende strategi startet strategiutviklingen med at ledelsen i direktoratet besøkte de ulike NAV-kontorene for å hente innspill til strategien. I følge informanten fra strategiseksjonen brukes strategien aktivt i styringen og kommunikasjonen ut til etatene, hvilket bidrar til at medarbeiderne har kjennskap til strategiinnholdet. Han våger imidlertid ikke å påstå at alle medarbeidere kjenner strategien godt, men understreker at det viktigste er at lederne kjenner strategien ettersom denne først og fremst er et lederverktøy. Dette hevder han at alle lederne i NAV gjør, og legger til at det har vært svært avgjørende at toppledelsen har engasjert seg i prosessen. Strategien brukes i rapportering og all mulig informasjonsformidling. En utfordring for NAV knyttet til å skape kjennskap og eierskap til strategien er at virksomheten består av mer enn fire hundre ulike kontorer. Det er naturlig at

enkelte kontorer lettere vil kunne kjenne seg igjen i strategien enn andre, ettersom ikke alle står overfor de samme utfordringene. Vår informant legger til at dette antakeligvis gjelder for flere av de interne støttefunksjonene.

9.1.5 Statsbygg

Statsbygg eies av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og er statens sentrale, byggherre, eiendomsforvalter, eiendomsutvikler og rådgiver i bygge- og eiendomssaker. Statsbyggs visjon er å være *statens førstevalg*. Statsbyggs oppgave er å tilby gode og funksjonelle lokaler til statlige virksomheter, og realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø (Statsbygg 2013).



Figur 10: Organogram Statsbygg

Statsbygg er i en konkurransesituasjon og det er derfor en del kommersielle elementer som påvirker deres drift. Statsbygg er allikevel en del av staten som juridisk enhet. Offentlige virksomheter med behov nye lokaler er ikke forpliktet til å bruke Statsbygg som leverandør. Virksomheten har derfor strenge effektivitetsinsentiver for å yte konkurransedyktige tilbud til andre offentlige virksomheter.

Statsbygg hevder selv at de jobber med strategi kontinuerlig. Administrerende direktør operasjonaliserer innholdet i tildelingsbrevet og de strategiske tiltakene for inneværende år gjennom virksomhetsplanen som sendes ut til avdelingene årlig. Denne brukes aktivt i kombinasjon med virksomhetsstrategien i oppfølgingen av de ulike avdelingenes iverksettningstiltak. Avdelingene gjør dessuten gjennomganger av arbeidsplanene som er

forankret i strategien og tildelingsbrevet etter behov. Statsbygg har blant annet også gjennomgang av samtlige punkter i arbeidsplanene på ledermøtene hver måned ¹⁸.

Informantene hevder at samtlige direktører i virksomheten kjenner innholdet i administrerende direktørs virksomhetsplan og hvordan aktivitetene som beskrives i denne bidrar til virksomhetens kollektive måloppnåelse. En av informantene bekrefter imidlertid at hvordan direktørene jobber med virksomhetsplanen i egen avdeling kan variere. Det kan derfor være noe varierende hvor godt medarbeiderne i de ulike avdelinger kjenner detaljene i strategien. Administrerende direktør har imidlertid i flere sammenhenger tatt frem innholdet i mål og strategier for hele virksomheten, i tillegg til at mål og strategier er tilgjengelige på intranettet.

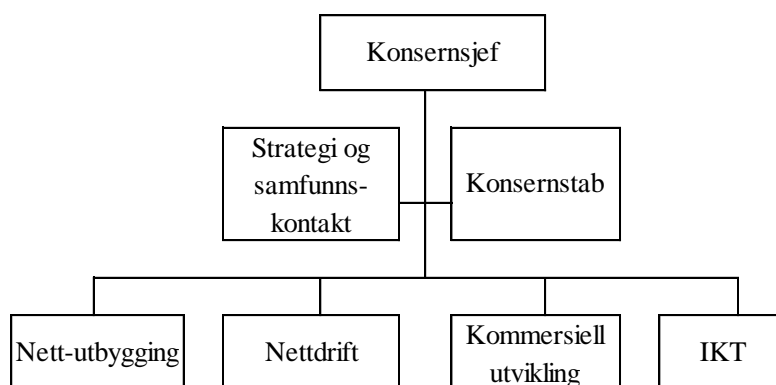
Vi fikk inntrykk av at virksomheten aktivt jobber med forenkling og tilpassing av detaljnivået i virksomhetsplanen og i arbeidsplanene. En av informantene forteller blant annet at mål- og resultatstyringsstrukturen har bidratt til å få frem en tankegang om at alle målsetninger og aktiviteter skal henge sammen slik at de bidrar til strategisk måloppnåelse.

9.1.6 Statnett

Statnett er et statsforetak (SF) underlagt Olje- og energidepartementet. Øverste myndighet er foretaksmøtet, som er olje- og energiministeren (NOU 2004: 07). Statnett er systemoperatør for sentralnettet i Norge og har ansvar for at det er momentan balanse mellom hva som produseres og konsumeres av strøm på det norske strømmettet. Statnett er samtidig en stor netteier, og eier om lag 90 prosent av sentralnettet i Norge og forbindelsene til utlandet. I motsetning til andre forretningsdrivende foretak arbeider ikke Statnett for å generere avkastning, men har til hensikt å oppfylle sektorpolitiske mål. I statens eierberetning for 2011 står det at «Statnett har ansvaret for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Statnett skal for øvrig følge forretningsmessige prinsipper» (NHD 2011b). Statnett reguleres av Norges Vassdrags- og Energidirektorat, NVE, som overordnet også fastsetter hvor mye penger virksomheten får tillatelse til å ta inn gitt den kapitalbasen de har tilgjengelig.

Statnetts organogram presenteres på neste side.

¹⁸ Arbeidsplanene er avdelingenes operasjonalisering av virksomhetsplanen.



Figur 11: Organogram Statnett

Informantene våre forteller at Statnett sin natur har et langsiktig perspektiv. Foretakets kjerneområde er stabilt og prosjektene er operative i lang tid. Mye av det som Statnett bygger står gjerne i 60 – 70 år, og planleggingshorisonten strekker seg derfor mellom 10 og 15 år.

Ansvarlig for strategi forteller oss at strategien anvendes og tas frem på dagsorden regelmessig. Han leder blant annet «*Strategisk forum*»¹⁹ som består av en representant fra hver av Statnetts seks divisjoner. Forumet brukes til å kartlegge faktorer som kan være til hinder eller fremme den strategiske retningen, ved at divisjonslederne får presentere hvilke faktorer som de oppfatter som avgjørende for sin avdeling. Vi forstår det slik at forumet også har en sentral rolle med tanke på å skape eierskap til strategiens formulering og gjennomføring.

Videre blir vi fortalt at Statnett i mye større grad enn tidligere vektlegger kommunikasjon av strategien. Ansvarlig for strategi forteller at virksomhetsstrategien tidligere ble oppfattet som noe administrerende direktør jobbet med, men som ikke ble anvendt i særlig grad nedover i foretaket. Strategiforankringen er nå vesentlig sterkere. I følge en organisasjonsundersøkelse i høst svarte over 80 prosent av medarbeiderne at de hadde god kunnskap til Statnetts mål.

9.2 Hypotese 1

Strategiinitiativene i offentlige virksomheter handler egentlig om planlegging, og ikke strategisk tenkning

Tradisjonelt har staten vært fokusert rundt planer, og innføringen av strategibegrepet er derfor relativt nytt. Det finnes også utallige definisjoner av strategibegrepet og dette gjør ikke utfordringene noe mindre for dem som arbeider med problematikken. Forskjellene mellom strategisk planlegging og strategisk tenkning er på ingen måte klart definert i litteraturen, men

¹⁹ Strategisk forum er en intern betegnelse på en intern ledersamling i Statnett.

noen elementer går igjen. *Strategisk planlegging* brukes gjerne om en pragmatisk og analytisk tankeprosess, mens *strategisk tenkning* brukes oftest om kreative og divergente tankeprosesser²⁰.

Vi finner elementer fra både strategisk planlegging og strategisk tenkning i casevirksomhetene, men fra et teorianalogt ståsted er erfaringen vår allikevel at strategisk planlegging er mer utbredt enn strategisk tenkning i offentlige virksomheter. Denne påstanden kan ikke begrunnes gjennom at vi ikke oppfatter at informantene forstår elementene i strategisk tenkning, eller at strategiinitiativene deres er genuine. Begrunnelsen kommer derimot fra konteksten og rammene som virksomhetene arbeider innenfor. For forvaltningsvirksomhetene oppfatter vi ikke at spillerommet er tilstrekkelig stort til at de kan gjennomføre signifikante strategiske endringer i fremtiden. Forvaltningsvirksomhetenes mandat er å gjennomføre Stortingets politikk, og denne kan de bare i noe grad selv påvirke. Virksomhetene har klare mandater og får beskrevet mål og resultatkrav i sine tildelingsbrev, og kan dermed ikke definere andre retninger enn hva som beskrives fra departementene. Virksomhetenes arbeid består derfor i stor grad av å planlegge gjennomføringen av departementenes pålegg.

Hvis vi derimot tillater oss å justere definisjonene overfor til å passe offentlige virksomheters forutsetninger bedre, vil konklusjonen være at offentlige virksomheter praktiserer strategisk tenkning. En slik definisjonstilpasning er i konflikt med Mintzbergs teorier (1994), men støttet av Porter (1987). Samtlige offentlige virksomheter står overfor effektivitetskrav fra sine eierdepartement, og alle casevirksomhetene arbeider både med kreative og analytiske modeller for finne frem til de mest effektive tiltakene i gjennomføringen av Stortingets politikk. Dette gjelder spesielt for de virksomhetene som opererer i markeder med konkurranse fra private aktører. Flere av virksomhetene deltar dessuten aktivt i formuleringen av mål- og resultatkravene i tildelingsbrevene. I tillegg sender de også innspill til satsningsforslag flere år i forveien av tildelingene. På bakgrunn av dette mener vi har tilstrekkelig grunnlag til å justere definisjonene. Dette argumentet forsterkes ytterligere gjennom at virksomhetene stadig arbeider mer kontinuerlig med strategier, og ikke utelukkende i korte initiativer slik vi har inntrykk av var praksis tidligere. Det er etter vårt skjønn usannsynlig at spillereglene for offentlige virksomheter vil endres, og dagens definisjonsrammer må derfor tilpasses. Det eneste elementet som mangler i

²⁰ Se kapittel 3.5.

strategiverktøykassen i offentlig sektor er at de ikke kan utforske terrenget utenfor sitt mandat. Med unntak av dette finner vi igjen alle elementer fra hva vi forbinder med strategi, altså analyse av omgivelsene, utforming av mer effektive handlingsalternativer, kommunikasjon, målinger og rapportering.

Resultatet av diskusjonen er at offentlige virksomheter fortsatt driver med strategisk planlegging, men at vi finner mange gode elementer fra strategisk tenkning – spesielt med utgangspunkt i Porters teorier. Dette er også i tråd med Heracleous (1998) argument om at både strategisk planlegging og strategisk tenkning er gjensidig avhengige elementer i strategisk ledelse. ***Vi mener at vi derfor kan forkaste hypotese 1, og konkluderer med at offentlige virksomheter arbeider med strategi.***

9.3 Hypotese 2

Offentlige virksomheter er «reaktive» etter Miles & Snows rammeverk

Reaktive virksomheter er i følge Miles & Snows rammeverk, virksomheter som påvirkes av endringer i omgivelsene, men som ikke evner å respondere på grunn av manglende strategi. Dessuten gjør reaktive virksomheter sjelden endringer før de blir tvunget av omgivelsene. Vår hypotese baserte seg på antagelsen om at offentlige virksomheter ikke tar initiativ til strategiarbeid selv og at endringer kun forekommer som et direkte resultat av føringer fra eierdepartementet.

Alle våre casevirksomheter har en eller annen form for strategi som de har utviklet internt slik *Reglementet for økonomistyring i staten* krever. Dette er i seg selv tilstrekkelig for å forkaste hypotesen om at offentlige virksomheter er reaktive. Det er allikevel flere årsaker til at offentlige virksomheter bruker strategi og kan dermed ikke betraktes som reaktive. Eksempelvis satte Difi i gang en strategiprosess fordi det var behov for å tydeliggjøre retningen og formålet med virksomheten. Videre fremkommer det i datagrunnlaget at innsatsområdene ikke entydig var basert på tildelingsbrevet fra FAD, hvilket indikerer at Difi har hatt spillerom til å velge enkelte strategiske fokusområder.

Konsernledelsen i Forsvarsbygg har brukt strategien til å skape en felles retning for virksomheten gjennom strategimøter tertial- og månedsvis. Forsvarsbyggs holdning til strategi er proaktiv og dette kommer tydelig frem ved at virksomheten nå arbeider med å implementere et felles styringsverktøy basert på balansert målstyring.

Utgangspunktet for strategianvendelse i Lånekassen, NAV og Statnett er at virksomhetene opererer i omgivelser som krever et langsiktig styringsperspektiv. Dette innebærer blant annet å utvikle hensiktsmessige strategitiltak for å sikre strategisk måloppnåelse. Lånekassen har et behov for å ligge i forkant for å kunne påvirke rammene for utdanningsstøtten. NAV arbeider med en rekke samfunns mål med implisitt langsiktighet, eksempelvis å skape “*sosial inkludering*”.

Statnett har som nevnt tidligere et naturlig langsiktig perspektiv ettersom mange av prosjektene deres er operative i flere tiår. I tillegg til dette har vi inntrykk av at strategiplanen brukes for å følge opp interne tiltak og i dialogen med eierdepartementet. Dette kommer også tydelig frem i Statsbygg som internt bruker strategien for å sikre at arbeidsplanene i de ulike avdelingene er forankret både i strategien og tildelingsbrevet.

På bakgrunn av strategianvendelsen i casevirksomhetene, kjenner vi ikke våre casevirksomheter igjen i beskrivelsen av reaktive virksomheter. ***Vi velger derfor å forkaste hypotese 2, og konkluderer at offentlige virksomheter ikke er reaktive.***

Miles & Snows rammeverk beskrev fire klassiske strategitypologier, hvorav “*reaktive*” var en av dem. De andre tre typologiene er *forsvarere*, *prospekter* og *analysatorer*²¹. Ettersom vi har konkludert med at offentlige virksomheter ikke er reaktive blir det naturlige spørsmålet, hvilken av de andre typologiene til Miles & Snows som best passer de offentlige virksomhetene vi har undersøkt. Det er utfordrende å knytte typologiene til casevirksomhetene ettersom virksomhetene er komplekse og vår kunnskap om virksomhetenes interne strategipraksis er begrenset til bare to intervjuer. Vi vil imidlertid forsøke å koble elementer fra flere av de typologiene til våre casevirksomheter der vi finner det hensiktsmessig:

Lånekassen kan betraktes som en “*forsvarer*” ettersom de har nisjefokus og er eksperter på sitt arbeidsområde. Samtidig har Lånekassen hatt et fokus på innovasjonsmuligheter i markedet og kan også betraktes som en “*prospekter*”. Eksempelvis har Lånekassen fokus på digitalisering av sine tjenester gjennom bruk av bedre IT-løsninger for å forbedre kjerneprosessene sine.

Elementer fra *prospekter* kan også kobles til Statnett. Statnetts virksomhet er av en slik natur at det er kritisk for dem å overvåke omgivelsene for å kartlegge trender og andre forhold som

²¹ Se kapittel 4.3.

kan være viktige for deres virksomhet. I tillegg kjennetegnes “prospekter” av at vekst primært kommer fra nye markeder. Vi ser eksempelvis at Statnett søker muligheter utenfor det norske markedet.

Forsvarere er som nevnt virksomheter som er eksperter på sitt område, men samtidig ignorerer muligheter for vekst utenfor sine kjerneområder. Disse elementene kan på generell basis knyttes til offentlige forvaltningsvirksomheter. De fleste offentlige virksomheter er opprettet for å være statens ekspertgruppe på et område og iverksette politikk. Lånekassens ekspertkunnskap til utdanningssektoren, og NAVs ekspertkunnskap innenfor arbeid og velferd er eksempler på dette. Samtidig kan ikke offentlige forvaltningsvirksomheter vurdere aktivitet utenfor deres kjerneområder ettersom mandatet deres kun omfatter gjennomføring av Stortingets politikk. Forvaltningen driver pålagt virksomhet og må derfor forholde seg til de rammene som staten definerer. Dette innebærer at lovverket, tildelingsbrevet og andre politiske føringer setter rammer for hva en offentlig forvaltningsvirksomhet kan gjøre. Hva gjelder offentlige foretak, slik som Statnett, er deres forretningsvirksomhet begrenset til vedtektene og mandatet som beskriver formålet med organisasjonen. I denne sammenheng er begrepet *pålagt strategi*²² relevant. Begrepet refererer seg til virksomheter som dikteres hvilke strategiske beslutninger og fokusområder. Dette temaet drøftes nærmere i forbindelse med offentlig virksomheters spillerom.

Avslutningsvis mener vi at casevirksomhetene ikke entydig kan betegnes som en bestemt Miles & Snows typologi, men at vi ser elementer fra flere av typologiene.

9.4 Hypotese 4

I offentlige virksomheter analyseres utfordringer eller muligheter i de interne eller eksterne omgivelsene ved hjelp av strategisk teori

Den fjerde hypotesen tar utgangspunkt i diskusjonen om strategikonseptets relevans i offentlig sektor. Hensikten med denne hypotesen å undersøke hvorvidt offentlige virksomheter anvender tradisjonelle strategiske teorier og modeller for å analysere utfordringer eller muligheter i sine interne eller eksterne omgivelser.

²² Se kapittel 4.2.3.

Forsvarsbygg bruker en metode utviklet av Ichak Adizes for å vurdere hvor virksomheten befinner seg i dag²³. I følge Forsvarsbygg deler metoden mange likhetstrekk med strukturen som man finner igjen i Kaplan og Nortons *Balanced Scorecard*, og at de fire perspektivene herfra går igjen i analyseskjemaet for Adizes metode. I tillegg til dette bruker Forsvarsbygg scenarioanalyser for å planlegge og forberede virksomheten på fremtidige hendelser.

Lånekassen gir også uttrykk for at de bruker tradisjonelle modeller som VRIO, SWOT og PESTEL for å strukturere diskusjonen rundt hvor virksomheten befinner seg, hvor man vil med virksomheten og hvordan man kan komme dit. Med andre ord ser man at Lånekassen gjør en form for intern og ekstern analyse av omgivelsene ved hjelp av strategiske verktøy.

I forbindelse med strategiprosessen som NAV utførte ble det ikke brukt strategimodeller eller andre teorier som er kjent fra den klassiske litteraturen. Prosessen baserte seg i stor grad på erfaringer og kjennskap til hvordan andre etater hadde utført tilsvarende prosesser.

Informanten fra strategiseksjonen hevder imidlertid at de gikk tilbake til teorien for å bekrefte at fremgangsmåten deres var korrekt. Videre blir vi opplyst om at det tidlig i prosessen ble gjort en såkalt "omverdensanalyse" for å kartlegge drivere i samfunnet og hvilke store utviklingstrekk som NAV så for seg. Etter vårt skjønn høres dette imidlertid ut som en strategisk analyse av omgivelsene, tilsvarende PESTEL til tross for at de bruker en egen betegnelse på analysen.

I motsetning til flere av casevirksomhetene som bruker strategiske modeller i forbindelse med strategiutviklingen, kommer det frem under intervjuene at Statnett bruker SWOT-analyse i forbindelse de strategiske workshopene under strategiimplementeringen. Vi fikk imidlertid ikke inntrykk av at strategi- og utviklingsavdelingen benyttet seg av kjente strategiverktøy i deres strategiformulering.

Porters (1996) strategidefinisjon begrenser strategikonseptet til virksomheter med forretningsmessige formål. Bruk av strategiske modeller og verktøy i offentlige virksomheter bidrar til å understreke at disse modellene også kan anvendes innenfor offentlig sektor og ikke kun begrenses til konkurrerende virksomheter. Quinns strategidefinisjon (1980) har en videre forståelse av strategibegrepet og åpner opp for at strategikonseptet også har en plass i offentlige virksomheter.

²³ Dr. Ichak Adizes er en av verdens ledende eksperter på virksomhetseffektivisering og har utviklet "Adizes" som er et verktøy for å diagnostisere og løse problemer i virksomhetene.

Med bakgrunn i våre data ser vi at strategisk teori har en viktig rolle gjennom bruk av strategiske analyseverktøy. Empirien bekrefter at strategi er avgjørende for offentlige virksomheter for å overleve på kort og mellomlang sikt (Joyce 1999). I følge Poister og Streib (1999) må offentlig virksomheter integrere sine aktiviteter og funksjoner slik at de kan konsentrere tilgjengelige ressurser mot organisasjonens overordnede mål. Vi erfarer at flere av casevirksomhetene gjør dette. Eksempelvis bruker Lånekassen strategien til å definere tiltak som bidrar til å forbedre deres kjernekompetanse, som igjen bidrar til å øke forutsetningene for strategisk måloppnåelse.

Med utgangspunkt i analysen av de funnene vi har gjort, kan vi konkludere med at vi finner støtte for hypotesen, det vil si at offentlige virksomheter analyserer utfordringer eller muligheter i de interne eller eksterne omgivelsene ved hjelp av strategisk teori.

9.5 Hypotese 5

Strategiene er lite kjent blant medarbeiderne i offentlige virksomheter

Empirien viser til betydningen av å ha tydelige strategiske målsetninger som bidrar til å beskrive hvordan strategien skal gjennomføres (Kaplan & Norton 2001). God forankring og eierskap til strategien er to elementer som ofte er kritiske for en vellykket strategiimplementering. Det er derfor avgjørende at medarbeiderne i offentlige virksomheter er kjent med virksomhetsstrategien. Etersom målsetningene er innbakt i strategien var hensikten med å gjøre to separate intervjuer med hver casevirksomhet å kontrollere og sammenligne dataene. Vi ønsket spesielt å bekrefte hvorvidt ulike medarbeiders forståelse av strategien var konsistent, og hvorvidt de ulike informantene hadde ulik grad av eierskap til strategien. Med sistnevnte opplevde vi store utfordringer under intervjuene og analysen, som følge av at informantene tolket spørsmålene ulikt. Informantene argumenterte for at kjennskap til strategien blant medarbeiderne i virksomhetene varierer i større eller mindre grad. Vi vil diskutere forankringen og eierskap av strategiene hos medarbeiderne basert på våre funn.

Begge informantene i Difi hevder at strategien er godt kjent blant de aller fleste i deres virksomhet. Dette er et resultat av at avdelingslederne bruker strategidokumentet aktivt i det daglige arbeidet. I tillegg legger Difi opp til at nyansatte skal kurses og etablere eierskap til strategien. Dette bidrar dessuten til å øke medarbeidernes forståelse for hvordan deres daglige arbeid er med på å oppnå Difis overordnede målsetninger.

I Forsvarsbygg oppfatter vi derimot at det er store variasjoner knyttet til medarbeidernes kunnskap til innholdet i virksomhetens overordnede strategi. Informantene argumenterer for at medarbeidere kjenner strategien til deres forretningsenhet, men kanskje mangler forståelse for hvordan delstrategiene støtter opp under virksomhetens overordnede strategi. Dette kan for eksempel komme av at kommunikasjonen nedover fra den enkelte forretningsleder varierer, med det resultat at det som kommuniseres nedover ofte er det som forretningslederen selv oppfatter som relevant.

Basert på intervjudataene fra Lånekassen, får vi inntrykk av at strategien til Lånekassen er relativt svakt forankret som følge av fokus på et større IKT-moderniseringsprosjekt som har pågått de siste årene. Dette prosjektet er imidlertid et viktig element av Lånekassens strategiske tiltak. Vi har derfor grunn til å anta at det i alle fall er enkelte elementer fra virksomhetsstrategien som er godt forankret hos medarbeiderne.

Tilsvarende resultater finner vi også hos NAV. NAV er en kompleks organisasjon med over 19 000 medarbeidere og 1 600 ledere, og dette gjør kommunikasjonen av strategien utfordrende. Når strategiseksjonen utviklet den nye virksomhetsstrategien var fokuset blant annet at medarbeiderne skulle kjenne seg igjen i strategien. Vi finner imidlertid at vår andre informant i dokumentavdelingen i NAV verken har kjennskap til strategien eller innsatsområdene til NAV. Informanten fra strategiseksjonen gav imidlertid uttrykk for at kjennskap til strategien kan være begrenset i typiske støttefunksjoner, noe vi fikk bekreftet i møtet med den andre informanten.

I Difi, Forsvarsbygg og Lånekassen hevder begge informanter at strategien er godt forankret i virksomhetene. Det skal imidlertid nevnes at disse informantene arbeider på topp- eller mellomledernivå. Der er sannsynlig at ledere i større grad enn medarbeidere på operasjonelle nivåer har kjennskap til strategien ettersom de ofte er mer involvert i strategiprosessene. Vi var derfor ikke i stand til å kontrollere hvorvidt strategien er like godt kjent blant medarbeiderne på operasjonell nivå i Difi og Forsvarsbygg, slik de gir uttrykk for.

Strategiforankringen i Statnett oppfattes som god, og informantene viser til en organisasjonsundersøkelse hvor over 80 prosent av medarbeiderne svarte at de har god kjennskap til Statnetts målsetninger. Vi kan imidlertid stille spørsmålsteget ved om utformingen av undersøkelsen kan ha bidratt til det høye resultatet. Vi har imidlertid ingen forutsetninger for å bekrefte dette og må ta utgangspunkt i informasjonen som ble presentert under intervjuene, nemlig at forankringen er god.

Det er utfordrende å vurdere hvorvidt vi har tilstrekkelig grunnlag for å bekrefte eller forkaste hypotesen om “*Strategiene er lite kjent blant de ansatte i offentlige virksomheter*”. Vi finner blandende resultater i tillegg til at mye av informasjonen vi har fått kun er basert på to intervjuer som stort sett har vært på topp- og mellomledernivå. Utvalget setter begrensninger for oss med tanke på å besvare denne hypotesen. Våre informanter mener stort sett at strategiene er godt forankret i virksomheten. Det er derimot ikke usannsynlig at ledere har bedre kjennskap til strategiene enn medarbeidere på operasjonelle organisasjonsnivåer. ***Vi har dermed ikke gode nok data til å besvare hypotese 5.***

9.6 Målsetning 2

Belyse prosesser og rutiner for strategiutvikling og implementering i offentlige virksomheter.

Hensikten med denne målsetningen er å belyse interne prosesser og rutiner for hvordan offentlige virksomheter arbeider med å utvikle og implementere strategier. Målsetningen favner bredt, men det er spesielt fire elementer vi ønsker å trekke frem. Disse er:

- Hvordan virksomheten formulerer strategier, handlingsplaner og rapporteringskrav.
- Hvordan mål og strategier formaliseres og kommuniseres.
- Hvordan strategien omsettes til daglige gjøremål.
- Hvorvidt virksomhetene oppfatter at dagens utøvelse av mål- og resultatstyringen gir dem tilstrekkelig spillerom til å utvikle egne strategier og målsetninger.

9.6.1 Forsvarsbygg

Ansvarlig for strategi- og organisasjonsutvikling forteller oss at den innledende strategiprosessen i Forsvarsbygg består av tre ledd. Disse tre danner grunnlaget for det videre strategiarbeidet.

1) *I første ledd* mottar Forsvarsbygg et iverksettingsbrev fra Forsvarsdepartementet med et fireårig perspektiv. Nåværende iverksettingsbrev gjelder for perioden 2013 til 2016 og omfatter hele forsvarssektoren. Iverksettingsbrevet for langtidsplanen er det overordnede styringsdokumentet for hele forsvarssektoren og tilsvarer tildelingsbrevet som andre forvaltningsvirksomheter mottar. Iverksettingsbrevet for langtidsplanen formaliserer virksomhetens oppdrag i forbindelse med gjennomføringen av sektorens kollektive

langtidsplan; «*Et forsvar for vår tid*». Det kommer i tillegg en rekke andre føringer blant annet gjennom lover og forskrifter som Forsvarsbygg må forholde seg til.

For å sikre samsvar mellom de ulike styringsdokumentene og organisasjonsnivåene har Forsvarsbygg valgt å samordne strategiperioden med iverksettelsesbrevet. Virksomheten har organisert den interne styringen slik at de har neste års strategiplan ferdig formulert innen februar, det vil si omtrent ett år før implementeringen starter. Hensikten med dette er å sikre at Forsvarsdepartementet får gjennomarbeidede budsjettinnspill til regjeringens budsjettsamling i starten av mars. Tidligere var Forsvarsdepartementet i budsjettforhandlinger med Regjeringen i mars, men inviterte underliggende virksomheter til å komme med innspill så sent som i mai. Dette var med andre ord en til to måneder etter at mange av føringene allerede var lagt. Denne prosessen er nå endret til å være mer proaktiv. Forsvarsbygg har også et tydeligere fokus på årene fremover gjennom planlegging av fremtidige budsjettinnspill. Hensikten med dette er å få bedre forutsetninger for å gjennomføre større prosjekter som krever budsjetttilskudd fra Finansdepartementet.

2) *I andre ledd* bruker Forsvarsbygg Adizes for å analysere nåsituasjonen. Denne diagnosen er verdifull for å kunne styre effektivt mot målsetningene og sikre at de riktige tiltakene iverksettes. Det settes av to dager til denne prosessen hvert år. I gjennomføringen sitter mellom 30 og 40 medarbeidere sammen og gjør en grundig diagnose av organisasjonen. Direktør for strategi og utvikling forteller oss at det kan være utfordrende å innrømme hvor virksomheten befinner seg, men dette er avgjørende for at denne diagnosen skal ha noe verdi.

3) *I siste ledd* utarbeider Forsvarsbygg prediksjoner og fremtidsanalyser, og formulerer deretter handlingsplaner som beskriver målsetningene. Direktør for strategi og utvikling forklarer at dette ble gjort i forkant av gjeldende strategiperiode ved hjelp av en *drivkraftsanalyse*²⁴. Drivkraftsanalysen ble gjennomført etter *Cafe-prinsippet*, en metode hvor deltagerne sitter rundt flere mindre bord og diskuterer i mindre grupper og deretter roterer i mellom bordene. Forsvarsbygg tar gjerne utgangspunkt i fem viktige temaer for drivkraftsanalysen. Strategidirektøren forteller videre at de har prøvd ut ulike metoder for å samle data med hensikt å vurdere ulike iverksettelsestiltak, men at dagens fremtidsanalyse har fungert svært godt.

²⁴ Intern betegnelse på en analyse av omgivelsene som Forsvarsbygg utfører.

Når vi spør om hva som driver frem strategiendringer i Forsvarsbygg får vi fortalt at virksomheten har fått et større kundefokus de siste årene. Strategidirektøren forklarer at Forsvarsbygg har blitt mer proaktiv med tanke på å indentifisere hva kundene ønsker. Strategiendringene tar derfor utgangspunkt i kundenes behov og etterspørselen i markedet. Vi forstår det slik at det økte kundefokuset er et produkt av målsetningen om å produsere stort mulig verdi basert på sine tilgjengelige ressurser.

Forsvarsdepartementets oppfølging av innholdet i tildelingsbrevet foregår gjennom tre årlige etatsstyringsmøter i forbindelse med tertialrapporteringen. Det er dessuten hovedsakelig her virksomhetsstyringen fra departementet skjer. Strategidirektøren forteller at virksomhetsledelsen kan få sterk kritikk på områder hvor de ikke når målsetningene, men legger til at de må ta i mot denne kritikken dersom virksomheten ikke leverer tilfredsstillende resultater. I tiden mellom etatsstyringsmøtene gjøres månedlig oppfølging av hvordan virksomheten ligger an i hva som internt betegnes som *samordningsmøter*.

Strategidirektøren forklarer videre at den interne strategiimplementeringen og styringskommunikasjonen foregår gjennom virksomhetsstyringen av de ulike direktørene. Administrerende direktør sender ut oppdragsbrev til de ulike forretningsområdene som operasjonaliserer målkravene for de enkelte avdelingene. Forretningsområdene utvikler deretter egne forretningsstrategier basert på deres oppgaver i virksomhetsstrategien og oppdragsbrevet. Ledelsen krever at forretningsområdene bruker samme struktur som den overordnede virksomhetsstrategien og at delmålene støtter opp under virksomhetens overordnede mål. I tillegg skal delstrategiene gjenspeile Forsvarsbyggs fire satsningsområder. Forretningsområdene må derfor balansere det som er viktig for deres egen virksomhet samtidig som de skal levere resultater for Forsvarsbygg som helhet. For å sikre at forretningslederne har forståelse for hvordan delstrategiene støtter opp under virksomhetsstrategien, involveres dem i den overordnede strategiprosessen. Vi oppfattet informantene slik at det er stor forståelse for hvordan forretningsområdenes målsetninger henger sammen med Forsvarsbyggs overordnede virksomhetsstrategi.

Forsvarsbygg utarbeider også andre interne styringsdokumenter, men informantene mener at det finnes forbedringspotensial hva gjelder effektiv bruk av disse. Et tiltak som har blitt gjort med hensyn til å systematisere styringsinformasjon, er å innføre et elektronisk styringsverktøy for balansert målstyring og strategiimplementering. Dette skal være på plass i løpet av 2013.

9.6.2 Direktoratet for forvaltning og IKT

Arbeidet med Difis strategi for inneværende periode startet våren 2011, omtrent et halvt år før endelig strategidokument ble lagt frem. Strategiprosessen startet et år tidligere enn hva som var planlagt gjennom den første virksomhetsstrategien. Bakgrunnen for fremskyndingen var et stadig økende behov for å tydeliggjøre hva som skulle være Difis kjerneområder. Den første strategien var for omfattende i formuleringene, hvilket bidro til at andre departementer enkelt kunne tildele dem ytterligere arbeidsoppgaver som tok ressurser fra deres primæroppgaver. Administrerende direktør tok derfor initiativ til å sette i gang strategiutviklingsprosessen for å tydeliggjøre Difis strategiske retning.

Strategiutviklingsprosessen startet med at ledergruppen drøftet de elementene de oppfattet som viktige i forbindelse med virksomhetens nye retning. På et allmøte i juni 2011 presenterte toppledelsen en grundig begrunnelse for hvorfor en ny virksomhetsstrategi var nødvendig. På dette tidspunktet var ikke innholdet i den nye strategien definert, men fokuset var på å formidle hvilke forventninger ledelsen hadde til den videre strategiutviklingen.

Utviklingsprosessen fortsatte deretter utover høsten, hvor også eksterne konsulenter bistod i noen grad. Informanten fra toppledelsen forteller at det ble gjennomført prosesser både i ledergruppen og i Difis underavdelinger. I tillegg ble det også gjennomført noen felles samlinger med kontoret i Leikanger. Topplederinformanten legger vekt på at en del av jobben ligger i å engasjere alle i virksomheten, det vil si medarbeiderne både i Oslo og Leikanger. Toppledelsen beskriver utviklingsprosessen i Difi som en blanding av både “*top-down*” og “*bottom-up*”²⁵. Top-down gjennom ledelsens tanker og oppfatninger for hva som var ønsket med virksomheten og den nye strategien. Bottom-up gjennom å engasjere alle nivåer og legge til rette for en bredest mulig involveringsprosess. Selve strategiutformingen kom sent på høsten 2011.

Topplederinformanten forklarer strategiimplementeringsprosessen i Difi gjennom fire ledd; 1) *Det første leddet* handler om å kommunisere strategien ut i virksomheten, for å sørge for at alle medarbeidere fikk kjennskap og forståelse for den nye strategien. Det nye strategidokumentet ble lagt frem på et allmøte i desember samme år, og selve strategiformuleringen hadde da foregått de siste ukene frem til dette.

²⁵ “Bottom-up” strategiutvikling som bygger på involvering av medarbeidere nedenfra i organisasjonen. Tanken er at bred deltakelse vil bidra til flere perspektiver og økt kvalitet på beslutninger. “Top-down” strategiutvikling som er formulert av ledelsen og som blir implementert nedover i organisasjonsnivåene.

2) *Det andre leddet* gikk ut på å gjøre omorganiseringer som skulle muliggjøre realisering av strategien i det daglige arbeidet. Vi oppfattet det slik som at dette omfattet å endre på rutiner og arbeidsoppgaver slik at de gjenspeilet strategien. Dette var i følge topplederinformanten en krevende prosess.

3) *Det tredje leddet* bestod i å sikre at arbeidsoppgavene som ble utført i virksomheten samsvarte med den nye strategien.

4) *Det siste leddet* gikk ut på at Difi skulle spesialisere seg. Dette innebar at Difi kun skulle utføre aktiviteter og oppgaver som bidrar til strategisk måloppnåelse. Topplederinformanten forteller at den nye strategien medførte at virksomheten fikk en tydeligere strategisk retning. Dette medførte imidlertid også til at medarbeidere måtte slutte å utføre de arbeidsoppgavene som ikke var forenlig med den nye strategien. I følge informanten fra toppledelsen ble dette betraktet som en av de vanskeligste delene av implementeringsprosessen.

9.6.3 Lånekassen

Begge informantene i Lånekassen forteller at det er styret som behandler og beslutter strategien i Lånekassen gjennom en årlig strategiprosess. Innledningsvis i utviklingsprosessen drøfter virksomheten og styret hvorvidt eksisterende strategi og problemstillinger bør holdes fast eller om virksomheten må tenke nytt. Strategiutviklingen er en årlig rullerende prosess som går over fire år, hvilket betyr at gjeldende strategi strekker seg fra 2013 til 2017.

Vi oppfatter at dialogen mellom departementet og virksomheten ikke går gjennom styret, men direkte mellom departementet og virksomhetsledelsen. Den årlige interne strategiprosessen starter ved at virksomheten i første kvartal gjør en evaluering av resultatene og årsrapporten fra året før. I andre kvartal er fokuset for virksomheten å se fremover gjennom revidering av strategiplanene. I strategirevisjonen gjøres det en grundig vurdering av nye problemstillinger. Det gjøres blant annet analyser for hvor virksomheten befinner seg, hvor de ønsker å være og hvordan de kan komme seg dit. I strategirevisjonen bistår eksterne konsulenter med å oppdatere og fornye strategien dersom det er nødvendig.

Grunnlaget for Lånekassens virksomhet er *Utdanningsstøtteleven* som beskriver Lånekassens virkeområde. I tildelingsbrevet ligger mål- og resultatkravene som Lånekassen skal følge opp. Vi oppfatter det slik at det er en god løpende dialog med departementet tilknyttet de ulike målene i tildelingsbrevet. Vi får også fortalt at Lånekassen ønsker å være aktiv og kommer

derfor med faglige innspill til departementet. Dette gjelder eksempelvis innspill relatert til endringer i regelverket.

I det tredje kvartalet utarbeider og planlegger Lånekassen nye tiltak basert på den reviderte strategien. Nye politiske signaler slik som Stortingsproposisjonen og tildelingsbrevet må innarbeides i strategiplanen og andre interne styringsdokumenter. Informantene forteller at det ikke kommer overraskelser i de politiske signalene ettersom Lånekassen har løpende dialog med Kunnskapsdepartementet. Dette sikrer at Lånekassen har kontinuerlig fokus på å knytte de politiske føringene inn i strategien og virksomhetsplanen og bidrar dessuten til forutsigbarhet i styringen.

I det fjerde kvartalet blir virksomhetsplaner vedtatt samtidig som virksomheten evaluerer gjeldende strategi. I november er tiltak for den kommende budsjettperioden og årene fremover fastsatt. En av informantene hevder at virksomhetsplanen anvendes til å operasjonalisere strategien. Tiltak for kommende år uttrykkes i virksomhetsplanene, mens tiltak for mer enn ett år fremover forblir en del av strategiplanen. På den måten sikrer virksomheten kontinuitet i sine ett- og flerårige styringsperspektiv.

Strategiimplementeringen foregår gjennom den årlige planleggingen hvor virksomheten utarbeider virksomhetsplanen for det gjeldende året. Lånekassen prioriterer de mest hensiktsmessige strategiske tiltakene basert på rammene, det vil si kapasitet og budsjettildelingen. Deretter beskriver Lånekassen gjennomføringen av disse i virksomhetsplanen. Formulering og implementering betraktes som to sammenhengende prosesser.

9.6.4 NAV

Strategiutviklingsprosessen for nåværende strategi ble initiert av NAV-direktøren i forbindelse med omorganiseringen etter NAV-reformen: *Organisering og innhold*²⁶. Direktøren etablerte samtidig en egen strategiseksjon, som skulle ha ansvar for strategiutviklingsprosessen i direktoratet.

Strategiutviklingsprosessen startet med å kartlegge hvilke eksterne og interne faktorer og problemområder som kunne påvirke NAVs måloppnåelse. I formuleringsprosessen ble det dessuten også hentet inn synspunkter fra hele etatens ledelses- og tillitsmannsapparatet. NAV

²⁶ Hovedmålene for NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre det enklere for brukerne og tilpasse tjenestene etter brukernes behov, samt skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

ønsket å utvikle en strategi som ikke bare skulle være et dokument etatene fikk levert fra direktoratet, men en strategi som etatslederne kjente seg igjen i og selv var opptatt av. For å skape sterkt eierskap hos lederne ble det derfor gjennomført en tung involveringsprosess bestående av workshops, dagsseminarer og arbeidsgrupper med samtlige ledere i etaten. Etter å ha hentet innspill fra hele etatens ledelse ble direktoratet enig om et målbilde som alle kunne identifisere seg med.

NAV utvikler interne styringsparametere i tillegg til styringsparameterne som departementet gir i tildelingsbrevet. De interne styringsparameterne formuleres etter linjestrukturen i virksomheten. For ytelseslinjen defineres styringsparametere som er knyttet til ytelsene. Innenfor tjenestelinjene finner vi for eksempel parametere knyttet til hjelpemiddelsentralene, som naturlig nok vil kunne ha andre styringsbehov enn et lokalt NAV-kontor.

Videre utvikler NAV langtidsplaner som skal bidra til å skape et lengre perspektiv enn hva den årlige virksomhetsplanen gir. Langtidsplanen fungerer som en operasjonalisering av innholdet i strategien. Informanten forteller at langsiktighet er viktig i NAV ettersom mange av de strategiske tiltakene går over flere år og det er derfor behov for å omsette innholdet i strategien over flere år. Dette bidrar til at de langsiktige målene holdes levende underveis. Hensikten er at virksomheten skal unngå å oppdage at den kun klarte å oppnå en brøkdel av strategiinnholdet når strategien evalueres.

Det viktigste verktøyet i forbindelse med implementering av strategien i NAV er mål- og disponeringsbrevet²⁷ som forteller hva hver enkelt enhet skal gjøre. Disponeringsbrevet gjentar delvis mål- og resultatkravene fra tildelingsbrevet, men bruker strukturen fra virksomhetsstrategien. I praksis bruker flere av enhetene målkort som sikrer løpende oppfølging av de viktigste indikatorene. Direktoratet har derimot ikke lagt til rette for å utvikle et standardisert målkort i hele virksomheten, ettersom enhetene kan stå overfor svært ulike utfordringer. Når de ulike enhetene utvikler egne målkort fokuseres det på å definere hva som er hensiktsmessig å måle hos hver enkelt enhet, ettersom alt ikke vil være like relevant for alle.

For å holde strategien oppdatert gjør NAV en årlig vurdering av behovet for å revidere strategien. De innsatsområdene som ble identifisert gjennom den innledende strategiutviklingsprosessen har ikke nødvendigvis som hensikt å leve i ti år. Målbildet og den

²⁷ Mål- og disponeringsbrevet tilsvarer oppdragsbrevet.

strategiske retningen skal derimot ligge konstant, ettersom dette er et bilde av hvor NAV ser seg selv i 2020. Innsatsområdene for å komme dit kan selvsagt endre seg underveis. NAV vil eksempelvis gjennomgå store endringer i forbindelse med IKT-moderniseringsløpet som med stor sannsynlighet vil kunne påvirke innsatsområdene.

Vi oppfatter at strategiimplementeringen i de lokale NAV-kontorene (Arbeids- og velferdsforvaltningen) avhenger av hvilke strategiske tiltak det enkelte NAV-kontor oppfatter som avgjørende. Hvert enkelt kontor tar utgangspunkt i strategien og vurderer hva som er viktigst for dem og hvilke områder som bør forbedres i deres enhet. Vi oppfatter det slik at implementeringen kan være noe tilfeldig ettersom det kan være store forskjeller mellom de ulike NAV-enhetene. Eksempelvis kan det være store kompetansevariasjoner som bidrar til at strategiske tiltak knyttet til å øke kompetansenivået vil ha ulik relevans og betydning.

9.6.5 Statsbygg

Informantene i Statsbygg forteller at de utviklet sin virksomhetsstrategi uten innblanding fra departementet. Strategien ble deretter presentert ovenfor departementet på et etatsstyringsmøte. Vi har allikevel grunn til å anta at departementet var indirekte involvert i innholdet i strategien gjennom innholdet i tildelingsbrevet. Informantene beskriver en svært god dialog mellom Statsbygg og eierdepartementet. Departementet har vært tydelige med hensyn til hva som skal være Statsbyggs kjerneleveranser og hvilke mål- og resultatkrav som knyttes til disse. Dette har blant annet lagt grunnlaget for Statsbyggs virksomhetsstrategi.

Statsbygg har både et langsiktig og et årlig perspektiv i sine strategier og handlingsplaner. Virksomhetens strategiske mål og hovedstrategier vedtas av administrerende direktør i samarbeid med avdelingen for strategi og utvikling. Dette gjøres om lag hvert fjerde år. For det årlige perspektivet utarbeides en virksomhetsplan bestående av en strategisk og en operativ del. Den strategiske delen består av delstrategier og resultatkrav som ledergruppen utarbeider. Den operative delen er en arbeidsplan med tilhørende tiltak som de ulike avdelingene selv utarbeider.

Statsbygg gjorde våren 2011 en større oppdatering av innholdet i strategien. I forbindelse med dette ble det gjort en revidering av de eksisterende målsetningene og formet en ny struktur for å forbedre kommunikasjon av målene ut i virksomheten og inn i de årlige virksomhetsplanene. Vi oppfattet at de strategiske målene tidligere ikke var tett nok koblet mot virksomhetsplanen. Denne er imidlertid blitt styrket de siste årene til å omhandle hele virksomheten.

Utviklingsmetoden for arbeidsplanene består av at avdelingene gjør en vurdering av *operasjonell risiko og kritiske suksessfaktorer* knyttet til deres aktiviteter, sett i sammenheng med Statsbyggs strategiske hovedmål. Statsbygg benytter blant annet DFØs veileder for risikoanalyse til dette arbeidet. Deretter samles arbeidet og det utarbeides en overordnet situasjonsanalyse for hele virksomheten.

Mål- og resultatkravene som de ulike avdelingene tildeles er basert på kravene fra FAD og den overordnede situasjonsanalysen. Situasjonsanalysen er derfor et sentralt dokument med tanke på å foreslå og etablere de riktige resultatkravene for avdelingene. Resultatkravene skal sikre at de ulike avdelingene gjør de aktivitetene som bidrar til at virksomheten når sine overordnede målsetninger. Informantene forteller at det legges vekt på at målene skal beskrive hva som skal oppnås og ikke hvilke aktiviteter som skal gjøres, det vil si at *målene er en tilstand som Statsbygg skal arbeide mot*.

Vi oppfatter at strategiimplementeringen i Statsbygg foregår samtidig som strategien utvikles og operasjonaliseres. Informantene beskriver en implementeringsprosess bestående av utarbeiding av tiltaks- og arbeidsplaner, i tillegg til å kommunisere mål til driftsansatte i regionsamlingene. Det første som ble gjort i forbindelse med implementeringen var å formulere en virksomhetsplan til alle målene i strategien. Virksomhetsplanen beskriver hensikten med de ulike målene, og hvilke prestasjonskrav som gjelder for hvert av dem. Ledergruppen gjennomgår og sikrer at arbeidsplanene fra de ulike avdelingene er forankret i de strategiske områdene.

Ledergruppen i Statsbygg er tett på prosessene rundt utvikling og implementering av strategien. Implementeringen følges opp blant annet gjennom ulike analyser og benchmarkingsmodeller for å sikre at strategien implementeres. Statsbygg har en liten konsernstab og enkelte medarbeidere er derfor involvert både i formulering- og implementeringsfasen. Deltagelse og involvering bidrar til at medarbeiderne får eierskap til strategien. Informantene argumenterer imidlertid at det er utfordrende å sikre at alle har like sterkt eierskap. Implementeringen hos de ulike regionkontorene kan derfor ha innskudd av tilfeldigheter.

9.6.6 Statnett

Statnett har en egen strategiavdeling med ansvar for utvikling og implementering av virksomhetsstrategien. I intervjuene med Statnett møtte vi utfordringer med å få tak i hvordan virksomheten konkret arbeider med strategiutvikling og implementering. Vi oppfattet at

Statnett var inne i en større endringsprosess, og det ble derfor utfordrende å skille mellom dagens strategiutviklingspraksis med hvordan Statnett ønsket at strategiprosessene skulle bli fremover.

Virksomheten har fem innsatsområder i strategien. Disse operasjonaliseres gjennom strategiske mål og fokusområder for samtlige avdelinger. Vi blir fortalt at strategiavdelingens ansvar er begrenset til selve utviklingen av strategien, og at selve nedbrytingen til KPIer og styringsparametere foregår i avdelingene. Disse utvikler deretter målkort for de ulike divisjonene som også administrerende direktør bruker i sin styring og kontroll med divisjonene.

Statnett har som tidligere nevnt et langsiktig styringsperspektiv. Målsetningene deres er stabile over tid, og dette har betydning for strategianvendelsen. Statnett gjør allikevel en årlig strategikontroll hvor endringer i omgivelser og rammebetingelser kartlegges med hensikt å vurdere eventuelle tilpasningsbehov i strategien. Denne kartleggingen blir omtalt som en typisk SWOT-analyse av en av informantene. Resultatene fra den strategiske kontrollen blir sendt videre til styret som gjør eventuelle justeringer av strategien basert på de signalene som mottas.

Informanter erkjenner imidlertid at koblingen mellom målene og strategiene på ulike nivåer er et stykke unna beste praksis. Informanten fra økonomiavdelingen beskriver dagens målstyring som aksjonspreget og med for mange KPIer. Statnett har derfor iverksatt et prosjekt som skal bidra til forbedret målstyringen i foretaket. I forbindelse med dette prosjektet har de blant annet fått ekstern konsulenthjelp. Prosjektet kalles «*Fra Strategi til Handling*» og går hovedsakelig ut på å utvikle en mer strukturert metode for å omsette og følge opp strategien. Et viktig element i prosjektet er å utvikle gode måleparametere med tydelig kobling til strategien. En utfordring er derimot at dagens datasystemer ikke kan automatisere datainnsamlingen. Statnett arbeider derfor med å innføre nye datasystemer som skal effektivisere disse prosessene og sørge for at det blir konsistens i styringsinformasjonen.

Implementeringsprosessen starter med tre strategi-workshops;

1) *I første workshop* holdes idedugnad med hensikt å formulere strategiske mål for hver divisjon og plassere disse inn i et overordnet strategikart for virksomheten. I forkant av denne samlingen gjøres det intervjuer av samtlige i ledergruppen for hva de oppfatter som viktig og hvor de mener fokuset bør ligge.

2) *Den andre workshopen* har som hensikt å utdype målformuleringene og definere strategiske målkort med tilhørende KPIer. Samtlige mål defineres med hensyn til å besvare hva som skal oppnås og hvorfor de ulike målene er viktig for foretaket. Hvordan avdelingene skal oppnå de ulike målene, hvilke risikoer som er tilknyttet målene og hvordan man effektivt kan måle dette er også sentrale drøftinger i denne samlingen.

3) *Den tredje workshopen* består i å velge ut strategiske initiativer og allokering av ressurser. I tillegg velges de ansvarlige for de ulike målene.

Statnett har i tillegg halvårlige «*business review møter*»²⁸ i alle virksomhetsområder for å følge opp implementeringen. Her presenteres og drøftes blant annet status på målkortene, og samtlige divisjonsledere er til stede sammen med konsernledelsen. Informantene forklarer at disse møtene har blitt stadig mer strategisk rettet, hvilket innebærer at diskusjonene begrenses til temaer av strategisk relevans. Det strategiske fokuset vil bli ytterligere styrket når nye målekort kommer på plass i løpet av 2014. Statnett sender også ut en månedlig *management rapport* hvor status på et knippe av de viktigste måleparameterne presenteres. En viktig årsak for det strategiske fokuset er å sikre at flere involveres og kjenner til gjennomføringen.

9.7 Analyse av strategiutvikling i offentlige sektor

9.7.1 Mintzbergs skoler

Et viktig element i Mintzbergs strategiskoler er *hvem* som initierer strategiprosessen i virksomheten. I Forsvarsbygg initieres strategiutviklingsprosessen av direktøren for strategi- og organisasjonsutviklingsavdelingen. Han er å betrakte som administrerende direktørs høyre hånd men hensyn til strategi, og har ansvar for hele strategiprosessen. Dette er et av kjennetegnene i Mintzbergs *planleggingsskole*, som beskriver en strategiutviklingsprosess som håndteres av en avdeling som har kontinuerlig kontakt med administrerende direktør. Vi finner igjen mange av de samme kjennetegnene i NAV, som også har en egen strategiseksjon med ansvar for å følge opp strategiarbeidet. Et viktig skille er imidlertid at det er NAV-direktøren som initierer strategiprosessen. Dette gjør at strategiutviklingen har kjennetegn fra *designskolen*, som beskriver at ansvaret for strategiutvikling skal ligge hos administrerende direktør. Det samme gjelder for Statsbygg og Statnett. Informantene derfra beskriver at deres strategi- og utviklingsavdelinger samarbeider med administrerende direktør. Hvem som tar initiativet kom derimot ikke tydelig frem under intervjuene. Vi har imidlertid inntrykk av at hovedansvaret for strategiutviklingen ligger hos strategiavdelingene, men at administrerende

²⁸ Business review møter er en intern betegnelse på møter som tar opp strategi hos Statnett.

direktør godkjenner det strategiske innholdet i strategiplanen som utvikles om lag hvert fjerde år.

I Difi leder derimot administrerende direktør strategiprosessen selv, og virksomheten har heller ingen egen strategiavdeling. Administrerende direktør i Difi initierer strategiprosessen gjennom å etablere en tydelig retning gjennom visjonen. Strategiformulering på initiativ fra administrerende direktør kan tilknyttes *entreprenørskolen* som beskriver at strategi utvikles i tankesettet til administrerende direktør. Det samme gjelder for Lånekassen. Lånekassen skiller seg riktig nok ut som forvaltningsvirksomhet ved at de har et styre som behandler og beslutter strategien. Samtidig er administrerende direktør ansvarlig ovenfor styret, og vi tolker informantene slik at hovedansvaret for strategiutvikling derfor ligger hos administrerende direktør.

Basert på våre funn og hva empirien sier om initiativ og ansvar for strategiutvikling mener vi at strategiutvikling i offentlige virksomheter i mange tilfeller har klare likhetstrekk med Mintzbergs *design-* og *planleggingsskolen*. Difi og Lånekassen skiller seg derimot ut fra de andre ved at de ikke har en egen strategiavdeling, og at administrerende direktør selv tar ansvar for utviklingen.

9.7.2 Rasjonell planlegging eller logisk inkrementalisme?

Strategiutvikling basert på *rasjonell planlegging*²⁹ innebærer kort sagt utvikling av strategiske alternativer basert på analyser som gir innsikt i interne og eksterne omgivelser. *Logisk inkrementalisme*³⁰ beskriver derimot strategiutviklingen som en kontinuerlig prosess hvor mindre elementer legges til underveis.

Flere av våre casevirksomheter gjør ulike former for analyse av omgivelsene når strategiprosessene iverksettes. I strategiutviklingsprosessene hos Forsvarsbygg, Lånekassen, Statnett og NAV kommer det tydelig frem at de i større eller mindre grad har formaliserte rutiner rundt å kartlegge de interne og eksterne omgivelsene. Dette bekrefter antagelsen om at strategiutviklingen i disse virksomhetene foregår etter det empirien betegner som *strategiutvikling basert på rasjonell planlegging*. Mål og strategiske målsetninger utvikles deretter på bakgrunn av tildelingsbrevet og de analysene som gjøres i tilknytning til muligheter og trusler i omgivelsene og virksomhetens interne styrker og svakheter.

²⁹ Se kapittel 4.2.1.

³⁰ Se kapittel 4.2.2.

En av modellene for strategiutvikling basert på rasjonell planlegging er *strategisk design*³¹ og vi ser klare elementer innenfor beskrivelsene av våre casevirksomheter som kan tilknyttes denne modellen. NAV, Statnett, Forsvarsbygg og Statsbygg har sitt formål beskrevet i form av mandater og politiske føringer som i detalj beskriver formålet med virksomheten. Virksomhetene må holde seg innenfor disse rammene, hvilket ofte medfører at de strategisk overordnede målsetningene ligger fast over tid. Vi har grunn til å tro at dette har gjort det enklere å ta langsiktige strategiske beslutninger.

I motsetning til private virksomheter som kan velge å diversifisere dersom de ser større muligheter i andre markeder, begrenses en offentlig virksomhet til å gjennomføre Stortingets politikk. Samtidig skal vi ikke neglisjere det faktum at den politiske påvirkningen stadig er en skiftende variabel. Vi har imidlertid ingen erfaring med at formålet for virksomhetene endres. Tilsvarende er det sjeldent at offentlige foretak endrer sin kjerneaktivitet, selv om de ofte opererer i konkurransemarkeder.

Strategiutvikling basert på *logisk inkrementalisme* er en kontinuerlig prosess hvor nye begivenheter og ny tilgjengelig informasjon gir utgangspunkt for strategiske tilpasninger som er med på å utvikle virksomhetens strategi. Logisk inkrementalisme er en strategiutviklingsform som passer virksomheter som operer i omgivelser som kjennetegnes av store endringer og fremvoksende strategier spiller en betydelig rolle. I våre casevirksomheter ligger derimot strategiplanen fast over en lengre periode, fra fireårige til tiårige strategiplaner. Til tross for at alle casevirksomhetene gjør årlige strategirevisjoner har vi inntrykk av at det sjelden gjøres større strategiske endringer i denne forbindelse. Vi oppfatter at de årlige strategirevisjonene i større grad handler om å velge ut hvilke av de strategiske tiltakene (som allerede er formulert) som skal iverksettes med utgangspunkt i de politiske føringene og budsjettmidlene som virksomhetene tildeles. Det skal imidlertid nevnes at vi har erfart at flere av virksomhetene har beskrevet en læringsprosess både internt og i eierdepartementene som har gjort kommunikasjonen mellom dem enklere.

Vår vurdering av praksisen vi har fått presentert trekker allikevel i retning av at offentlig sektors omgivelser ikke skifter hyppig og gjennomgående nok til at vi kan kategorisere prosessen som logisk inkrementell. Innholdet i *rasjonell planlegging* baserer seg på at strategier er tilsiktede og at man kan planlegge fremtidige hendelser basert på dagens forståelse og antagelser for fremtiden (Mintzberg 1994).

³¹ Se kapittel 4.2.1 punkt 1.

For å oppsummere, indikerer våre funn at strategiutvikling i offentlige virksomheter i stor grad kjennetegnes som rasjonell planlegging. Det er spesielt tre argumenter for dette;

1. Offentlige virksomheter gjør en eller annen form for analyse av interne og eksterne omgivelser som legger utgangspunkt for strategiutviklingen.
2. Strategiske målsetninger formuleres ofte i interne strategiavdelinger.
3. Strategiene som blir utviklet i forbindelse med strategiutviklingsprosessen ligger mer eller mindre fast i strategiperioden og det er sjelden behov for å gjøre større strategiske endringer på grunn av fremvoksende strategier.

9.7.3 Hypotese 3

Rasjonell strategiimplementering preger offentlig sektor i Norge

Empiri knyttet til strategiimplementering i offentlig sektor er relativt beskjeden og dessuten inkonsistent. Dette medfører at det finnes ulike perspektiver og tolkninger av hva implementering egentlig innebærer. Vi mener som nevnt tidligere at mangel på en felles definisjon av strategiimplementeringen er årsaken til dette, og tok derfor utgangspunkt i definisjonen til Harrington (2004)³².

Vårt øyeblikkelige inntrykk basert på empirien vi presenterte tidligere i utredningen og funnene fra våre casevirksomheter er at det er store variasjoner knyttet til hva de ulike offentlige virksomhetene betrakter som strategiimplementering. I tillegg har vi erfart store forskjeller mellom strategiimplementering i teori og praksis. Til tross for dette vil vi forsøke å hente ut elementer fra teorien og koble disse til praksisen i våre casevirksomheter.

Implementeringsprosessen til Forsvarsbygg tydeliggjør at de har en rasjonell form for strategiimplementering ettersom administrerende direktør sender ut oppdragsbrev til de ulike forretningsområdene, som deretter får i oppgave å utvikle egne delstrategier. Dette betyr at hovedstrategien er formulert før implementeringen iverksettes, og at det med andre ord er et skille mellom utvikling og implementering av strategien. Administrerende direktør har også krav om at forretningsområdene bruker samme struktur som den overordnede virksomhetsstrategien. Vi tolker dette som at implementeringsprosessen er formell. Dette forsterker vurderingen ettersom en formell implementeringsprosess er et av kjennetegnene for rasjonell implementering. Et annet viktig kjennetegn er at de som er involvert i implementeringsprosessen forstår hvordan deres daglige arbeid bidrar til strategisk

³² Se kapittel 5.

måloppnåelse (Thompson 2000). Årsaken til dette er at selve utvikling og implementeringsaktivitetene er adskilte. Vi oppfatter det slik at informantene i Forsvarsbygg har god forståelse for hvordan forretningsområdenes målsetninger henger sammen med virksomhetsstrategien.

Implementeringen i Difi foregår også som en formell prosess bestående av fire ledd. Kommunikasjon av strategien er første ledd i implementeringen, hvilket impliserer at strategien allerede er formulert før den rulles ut. Dette tyder på at også Difi bruker en rasjonell strategiimplementering.

Til tross for at Lånekassen også har en formalisert prosess for strategiimplementering, som foregår hvert år i forbindelse med den årlige planleggingen av virksomhetsplanen, mener informantene i Lånekassen at utviklingen og implementeringsprosessen henger sammen. I tillegg til dette kommer det frem at strategien i prinsippet kan endres eller justeres hvert år. Kontinuerlige endringer tyder på at implementeringen kan betraktes som inkrementell, men at det er formaliserte rutiner forbundet til prosessen peker i retning mot rasjonell implementering. Det at implementering foregår gjennom utvikling av virksomhetsplaner er med på å understreke at Lånekassen har en rasjonell strategiimplementering.

I NAV brukes også disponeringsbrevet og utvikling av langtidsplaner som de viktigste virkemidlene i strategiimplementeringen. Vårt inntrykk er at strategiimplementeringen i NAV tar utgangspunkt i at direktoratet sørger for at de enkelte kontorene i forvaltningen implementerer strategien gjennom aktiv kommunikasjon av innholdet i disse dokumentene. I tillegg sikrer NAV at strategien blir implementert gjennom å bruke målkort hvor styringsparameterne er definert. Delegering av mål og tilhørende styringsparametere gjennom disponeringsbrevet er, som tidligere nevnt en familiær metode for å sikre strategiimplementering. En slik sentralisert oppfølging forsterker samsvar med vår antagelse om at NAV også praktiserer en rasjonell strategiimplementering.

Det samme kommer også frem hos Statnett. Her beskriver informantene implementeringsprosessen som et sett av workshops. Til tross for at offentlige foretak ikke er pliktige til å bruke mål- og resultatstyring, utvikler Statnett strategiske målkort og tilhørende KPIer. Hensikten er å delegere myndighet nedover til de ulike divisjonslederne som skal sørge for at strategien implementeres. Med andre ord ser man at også at Statnett har en sentralisert oppfølging av strategiimplementeringen og har formalisert prosessen. I tillegg følger konsernledelsen status på målkortene under «*business review møtene*».

Strategiimplementeringen i Statsbygg foregår på en tilnærmet lik metode som i Lånekassen, det vil si at implementeringen foregår gjennom formuleringen av virksomhetsplaner som beskriver hva som skal gjøres i det kommende året, for deretter å iverksette strategien.

Vi vil understreke at det har vært en komplisert prosess å koble den begrensede, men allikevel fragmenterte empirien om strategiimplementering i offentlig sektor med de funnene vi har gjort. En av utfordringene med strategiimplementeringen i offentlig sektor (og potensielt også i privat sektor) er at hva medarbeiderne betrakter som implementering i stor grad varierer. De ulike beskrivelsene vi har fått av strategiimplementering fra våre casevirksomheter er med på å understreke at det er vanskelig å skille mellom den inkrementelle og rasjonelle strategitilnærmingen, slik litteraturen beskrev innledningsvis.

Vi mener allikevel at vi har funnet tilstrekkelig støtte for vår hypotese om at norsk offentlig sektor i Norge preges av rasjonell strategiimplementering. Det er spesielt to argumenter for dette:

- 1) Offentlige virksomheter opererer med oppdragsbrev til de ulike avdelingene internt som beskriver mål, resultatkrav og styringsparametere basert på innholdet strategien og tildelingsbrevet. Denne prosessen er kun mulig dersom strategien allerede er formulert, hvilket impliserer at strategiformuleringen og implementeringen er adskilte prosesser.
- 2) Offentlige virksomheter har en formalisert fremgangsmetode på hvordan strategien skal implementeres.

9.8 Målsetning 3

Forsøke å belyse hvordan føringer som legges fra overordnede myndigheter implementeres og brukes i den daglige interne styringen av virksomheten.

Med unntak av Statnett som ikke er en del av forvaltningen og i tillegg driver etter forretningsmessige prinsipper, utfører alle virksomhetene vi har snakket med pålagt virksomhet. Hensikten med de ulike virksomhetene er å implementere Stortingets politikk, og de er derfor pålagt å følge føringene som kommer fra myndighetene.

Forvaltningsvirksomhetene eies av departementene og får operasjonalisert sine mål- og resultatkrav gjennom tildelingsbrevet og styringsdialogen.

9.8.1 Forsvarsbygg

Begge informantene gir uttrykk for at iverksettingsbrevet³³ er hovedgrunnlaget for styringsdialogen mellom virksomheten og Forsvarsdepartementet. De beskriver et svært godt samarbeid med eierdepartement, og roser blant annet forsvarssektoren for å sende ut endelig iverksettingsbrev før nyttår. Direktør for strategi- og utviklingsavdelingen beskriver en godt integrert prosess for utviklingen forut for virksomhetsåret, òg for den formelle oppfølgingen gjennom året.

Forsvarsbygg mottar endelig iverksettingsbrev for påfølgende år mellom 15. og 20. desember. Iverksettingsbrevet har da allerede vært gjennom minst to foreløpige versjoner, en som vanligvis kommer ut i overgangen juni/juli og en versjon som vanligvis kommer etter at statsbudsjettet legges frem i begynnelsen av oktober³⁴. Underveis i utviklingen av iverksettingsbrevet spiller Forsvarsbygg en aktiv rolle i dialogen og jobber tett med departementet gjennom hele tildelingsprosessen. Det kommer derfor sjelden overraskelser i iverksettingsbrevet.

Ved starten av hver strategiprosess diskuterer Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg hvert enkelt mål. Partene går da gjennom samtlige styringsparametere, og vurderer hvilke som er gode og hvilke som eventuelt bør justeres eller erstattes. Informantene hevder at styringsparametere fra iverksettingsbrevet også brukes aktivt i de interne styringsdokumentene, og gir inntrykk av at denne overføringsprosessen fungerer godt.

I følge strategidirektøren er det virksomheten selv som utarbeider forslag til nye styringsparametere, og drøfter disse med departementet. Han forteller at de største diskusjonene med departementet knytter seg til grenseverdier og målkrav, men det understrekes at dette i enkelte tilfeller kan være utfordrende å enes om. I enkelte tilfeller har departementet overstyrt og pålagt målkrav til virksomheten. Strategidirektøren understreker imidlertid at dette er deres rett og derfor relativt uproblematisk. Han legger imidlertid til at faren er at virksomheten fort kan havne i «rødt» på parameteren³⁵ dersom det ikke er realistisk å levere de verdiene som departementet pålegger.

Generelt oppfatter vi det slik at Forsvarsbygg aktivt arbeider med mål- og resultatkravene som kommer fra departementet. Når vi imidlertid spør om de oppfatter at virksomheten har

³³ Iverksettingsbrevet er det samme som tildelingsbrevet.

³⁴ Statsbudsjettet følger budsjettprosessen slik den er beskrevet i kapittel 3.2.

³⁵ Rød farge indikerer svak måloppnåelse.

tilstrekkelig spillerom for å oppnå sine målsetninger, svarer informantene at det ofte kommer en del detaljføringer. Vi oppfatter spesielt at departementets styring etter kontantprinsippet kan lage komplikasjoner for virksomheten. Forsvarsbyggs styres på fire kostnadskomponenter, *forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling*. Direktør for strategi og utvikling forteller at Forsvarsdepartementet er opptatt av at virksomheten skal bruke «*så og så mye*» innenfor hvert av de fire kostnadskomponentene, men at dette ikke nødvendigvis gjenspeiler hva Forsvaret³⁶ oppfatter som hensiktsmessig. Forsvarsbygg har ikke anledning til å flytte midler mellom de ulike kostnadskomponentene. Informantene våre oppfatter at de styres etter budsjetter og poster og har derfor ikke den fleksibiliteten og handlefriheten de kunne ønsket seg. Dette belyser et sentralt poeng om at det er behov for at departementene i enkelte tilfeller bør fokusere mer på hva de underliggende virksomhetene klarer å levere av resultater.

9.8.2 Direktoratet for forvaltning og IKT

På lik linje som Forsvarsbygg forteller en av topplederne i Difi at departementets rammer legger grunnlaget for deres virksomhetsstrategi. Når Difi utviklet sin nåværende strategi var det viktig at prioriteringene holdt seg innenfor departementets føringer.

Gjennom året og budsjettprosessen har Difi en aktiv rolle i tilknytning til departementets fastsetting av mål og ambisjonsnivå for virksomheten. En av topplederne fortalte oss at de har jobbet mye med å diskutere detaljene i FADs styringssignaler. Han hevder at årets tildelingsbrev reflekterer prosessen som Difi har hatt gående med departementet i forbindelse med den nye strategien. Helt konkret har strategiske hovedmålsettinger i tildelingsbrevet blitt redusert fra seks til tre og matcher dermed virksomhetsstrategien³⁷. I tillegg har detaljnivået i føringene blitt redusert. Vi oppfatter at Difi og topplederinformanten er godt tilfreds med denne løsningen. Topplederinformanten understreker at det ikke er en selvfølgelighet at departementet ville gå med på dette. Det er departementets rett å holde fast ved sine mål og kreve at virksomheten innretter sin strategi etter dette. Faktum har derimot vært at departementet har tatt til seg og støttet de prioriteringer som virksomheten har funnet frem til gjennom sitt strategiarbeid.

Når virksomheten mottar endelig tildelingsbrev omsettes kravene fra departementet ut i virksomheten gjennom den årlige virksomhetsplanen som sendes ut til alle avdelingene.

³⁶ Forsvarssektoren er Forsvarsbyggs primære kunde.

³⁷ Gjelder tildelingsbrevet for 2012 til 2013.

Virksomhetsplanen fordeler departementets krav til de ulike underavdelingene, og gir avdelingslederne fullt ansvar for disse.

Til forskjell fra flere av de andre casevirksomhetene gir departementet budsjetttildelinger basert på hovedposter, slik at Difi står fritt til å velge virkemidler for å nå de fastsatte resultatkravene. Dette bidrar til at Difi får økt spillerom og styringsautonomi.

9.8.3 Lånekassen

Tilsvarende de tidligere virksomhetene baker også Lånekassen inn departementets overordnede føringer i tildelingsbrevet inn i strategien og den årlige virksomhetsplanen. I Lånekassens tilfelle holder imidlertid de overordnede føringene seg relativt stabile og endres lite fra et år til et annet. Vi oppfatter også at dialogen med departementet er god, og at det ikke kommer store overraskelser i styringssignalene. De strategiske målene i strategiplanen til Lånekassen blir operasjonalisert gjennom den årlige virksomhetsplanen og oppdragsbrevet. Administrerende direktør sender hvert år ut oppdragsbrevet til avdelingsledere og dette beskriver tydelig hva som skal gjøres, med andre ord hvilke mål de ulike avdelingslederne må forholde seg til. Føringer som legges fra overordnede myndigheter brukes i den daglige internstyringen av Lånekassen.

9.8.4 NAV

NAV skiller seg fra de andre forvaltningsvirksomhetene med tanke på hvordan de omsetter kravene i tildelingsbrevet inn i egne styringsdokumenter. I følge et av medlemmene i strategiseksjonen er tildelingsbrevet riktignok det viktigste årlige dokumentet som NAV mottar. De viktigste styrende dokumentene for NAV er allikevel *lovverket*. Vår informant beskriver minst fire spesiallover som styrer NAV. Tildelingsbrevets hovedfunksjon blir dermed å gi føring for hvordan budsjettmidlene skal forbrukes, mens lovverket forteller hva som faktisk må gjøres. De lovene som i størst grad styrer NAV er Arbeidsmarkedsloven³⁸, Lov om sosiale tjenester³⁹ og NAV-loven⁴⁰. Tildelingsbrevet som direktoratet mottar består av mål- og resultatkrav som operasjonaliseres og sendes deretter ut til etatene gjennom et mål- og disponeringsbrev. Forskjellen mellom tildelingsbrevet, som direktoratet mottar og mål- og disponeringsbrevet ut til etatene, er at direktoratet tar utgangspunkt i inndelingen fra virksomhetsstrategien når de delegerer mål- og resultatkravene til etatene. Dette gjøres for å sikre samsvar i styringsdokumentene i tillegg til at det bidrar til å holde strategien levende.

³⁸ Lov om arbeidsmarkedstjenester av 10. desember 2004 nr. 76.

³⁹ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131.

⁴⁰ Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) av 16. juni 2006.

En utfordring som diskuteres i forbindelse med utsendingen av mål- og disponeringsbrevet er at de ulike mål- og resultatkravenes hensiktsmessighet kan variere fra en etat til en annen. Med andre ord dreier diskusjonen rundt hvordan målene kan tilpasses hver enkelt enhet. Informanten forteller at utfordringen ligger i å finne hva som er hensiktsmessig å måle ettersom at alt ikke er like viktig for alle.

9.8.5 Statsbygg

Tilsvarende hva vi har erfart i de andre virksomhetene kommer også Statsbygg med innspill til departementet undervis i dialogen gjennom året, og det kommer derfor sjeldent overraskelser knyttet til innholdet i tildelingsbrevet. Informantene verdsetter at departementet fokuserer på at innholdet i tildelingsbrevet skal være forutsigbart fra år til år. Ettersom etatsstyringsdialogen er tett og virksomheten internt har effektiv kommunikasjon nedover i organisasjonen mener våre informanter at tidspunktet for framlegg av endelig tildelingsbrev er tilstrekkelig til tross for at det først mottas i overgangen januar/februar. De legger til at det antakeligvis er mer forutsigbarhet i de økonomiske rammene til Statsbygg enn i mange andre deler av forvaltningen ettersom de har egne inntekter.

Statsbygg roser departementet for å formulere et ryddig tildelingsbrev, spesielt knyttet til virksomhetens kjerneområder. De siste tre årene har virksomheten stort sett hatt de samme målområdene. Tildelingsbrevet gir imidlertid også «*overordnede prioriteringer*» og «*andre føringer*»⁴¹ som Statsbygg må vurdere hvordan skal implementeres i de interne plandokumentene og hvordan de skal rapporteres tilbake til departementet.

Når vi spør hvordan informantene oppfatter spillerommet svarer en av informantene at hun oppfatter de har et godt spillerom til å drive forretning, og at departementet er opptatt av det som betyr noe; «*at byggene leveres til riktig kostnad, tid og kvalitet i forhold til det som avtalt, og at eiendommene har en forsvarlig forvaltning, samt at kundene er fornøyd*».

Statsbygg betrakter leietakerne som sine kunder. Det ligger i tildelingsbrevet at Statsbygg skal ha fokus på kundetilfredshet, og departementet legger derfor implisitt opp til at virksomheten skal ha kundefokus. Statsbygg gjennomfører regelmessige⁴² kundetilfredshetsundersøkelser og majoriteten av dem som svarer på denne er leietakerne, og ikke representanter fra departementet. Det legges imidlertid til at det kan komme føringer som gjør at virksomheten

⁴¹ Statsbyggs tildelingsbrev 2012.

⁴² Tildelingsbrevet spesifiserer at kundetilfredshetsundersøkelse skal gjennomføres annethvert år.

får større oppgaver enn hva tildelingen skulle tilsi. Et eksempel på dette er vedlikeholdsetterslepet Statsbygg fikk etter at de tok over fengselsporteføljen.

Byggeprosjektene innenfor husleieordningen finansieres etter to ulike modeller; ordinære byggeprosjekter som fremmes enkeltvis for Stortinget, og *kurantprosjekter* der statlige oppdragsgivere selv dekker husleiekostnadene innenfor eksisterende budsjettamme. Dette gir god fleksibilitet i Statsbyggs gjennomføring av større og mindre prosjekter. Vår andre informant utdyper dette ved å fortelle at de har relativt stor frihet, både økonomisk i form av hva de *kan* gjøre, men også hva de *får* gjøre. Statsbygg har også store muligheter til å omdisponere midler internt. De setter av midler til et disponeringsfond, og har fullmakt til å overføre midler her. Det kan imidlertid komme krav fra flere hold som gjør at de må prioritere andre aktiviteter som kan gå på bekostning av spillerommet deres.

9.8.6 Statnett

Som tidligere nevnt foregår styringsdialogen mellom departementet og Statnett på en litt annen måte enn gjennom budsjettprosessen og tildelingsbrev ettersom foretaket ikke er en del av forvaltningen. Myndighetenes formelle kontakt og styring av Statnett går gjennom styret. Statnett har mandat og vedtekter og resten av signalene kommer gjennom halvårlige eierstyringsmøter hvor også statsråden og styrelederen er til stede. Foretakets overordnede retning er gitt gjennom vedtektene, men spillerommet for den enkelte linjen påvirkes av endringer i rammebetingelsene.

Basert på våre informanter oppfatter vi at det kommer få direkte føringer fra departementet eller fra NVE. Staten stiller imidlertid krav til at de sektorpolitiske målsetningene nås på en mest mulig effektiv måte. For å kontrollere effektiviteten i Statnett benchmarker NVE foretaket mot andre internasjonale *transmission system operators*, TSO, om lag hvert fjerde år.

Scoren som Statnett får i den internasjonale TSO-benchmarkingen reflekterer hvorvidt foretaket drives effektivt sammenlignet med beste praksis, og kan ha betydning for inntektsrammene som bestemmes av NVE. Hensikten med inntektsreguleringen er å sikre at foretaket har insentiver til effektiv utvikling, utnyttelse og drift av egne nettanlegg, samtidig som systemansvaret utøves på effektiv måte (St.prp. nr. 1 (2001-2002)). Per i dag er Statnett ratet som 100 prosent effektiv, hvilket betyr at de får hente inn en krone i inntekt per investert krone. En lavere rating ville bety at de ikke får full dekning av sine investeringer. Det legges til at det ikke kommer føringer fra NVE relatert til investeringsstørrelse, ettersom det er

Statnett selv som vurderer dette basert på hva som er samfunnsøkonomisk hensiktsmessig. Statnett får heller ikke tildelinger over Statsbudsjettet.

9.8.7 Oppsummering av målsetning 3

Totalt finner vi at alle forvaltningsvirksomheter vi har undersøkt vurderer tildelingsbrevet som det overordnede styringsdokumentet for deres virksomhet. Unntaket er imidlertid NAV som i større grad styres av lovverket. Samtlige av våre casevirksomheter bekrefter dessuten at det går en tett styringsdialog mellom virksomhetene og eierdepartementet, hvilket bidrar til forutsigbarhet og samsvar i styringen. Innholdet i de ulike virksomhetenes tildelingsbrev varierer relativt mye med hensyn til størrelse og detaljnivå. Flere av målkravene som virksomhetene mottar er ikke alltid reelle målsetninger, men aktiviteter som skal utføres innenfor en spesifikk budsjetttramme. Til tross for dette forteller blant annet Difi at de oppfatter at de har fleksibilitet til å disponere tildelte budsjettmidler som bidrar til tilstrekkelig spillerom og autonomi. I motsetning til dette ser vi imidlertid at NAV som i større grad mottar føringer i form av instruksjoner for hva og hvordan aktiviteter skal gjøres gjennom lovverket. Dette bidrar til å redusere handlingsrommet til virksomheten ytterligere. Når det er sagt har mange av våre informanter vist forståelse for at departementene pålegger dem aktiviteter som må gjennomføres som følge av at effektene nær sagt er umulige å måle.

9.9 Målsetning 4

Undersøke og drøfte hvorvidt dagens utøvelse mål- og resultatstyring fungerer hensiktsmessig, og antyde mulige forbedringsområder

I en utredning av strategibruk i offentlig sektor har mål- og resultatstyring en naturlig plass, ettersom dette er det overordnede styringsprinsippet for hele forvaltningen. Innledningsvis i arbeidet med utredningen hadde vi en oppfatning om at MRS i staten var vesentlig mindre komplekst enn hva vi innser i dag. Spesielt i kjølvannet av 22. juli-rapporten presenterte mediene en rekke negative enkeltsaker som fikk stor oppmerksomhet. Debatten gikk hett for seg i sosiale medier, og store deler av offentlig sektor befant seg i skuddlinjen. Vi ønsket å undersøke hvordan styringssystemet utøves i sektoren for å se om vi kunne belyse elementer med forbedringspotensialer.

Etter å blant annet ha gjennomført 12 intervjuer i fem sentrale forvaltningsvirksomheter, ett statsforetak og DFØ sitter vi igjen med noen erfaringer vi mener er interessante å diskutere.

Flere av informantene har forklart at det kan bli en del detaljer i føringene fra myndighetene, uten at de nødvendigvis ønsker å utdype dette. Når vi leser tildelingsbrevene har vi ikke vanskeligheter med å finne eksempler på aktivitetsstyring. Etter vårt skjønn mottar alle i noen grad detaljerte føringer, men om dette i alle tilfeller er negativt må vurderes nærmere i hvert enkelt tilfelle. Det er ikke nødvendigvis gitt at detaljstyring av underliggende virksomheter er negativt. Tilsvarende alle andre modeller har også mål- og resultatstyring svakheter som i enkelte tilfeller gjør det nødvendig for departementene å stramme inn styringsinstruksene. Offentlig forvaltning er svært kompleks og sammensatt, men et viktig prinsipp er at alle skal få lik behandling. Det kan eksempelvis derfor være nødvendig å ha klare rammer for hvordan saksbehandlingen i NAV skal foregå, uten at vi skal gå inn for å rose eller kritisere dagens praksis.

For å sikre en effektiv styring av virksomhetene er det imidlertid essensielt at eierdepartementene gir underliggende virksomheter tilstrekkelig spillerom til å utføre sine oppgaver. Med tilstrekkelig spillerom menes det at virksomhetene selv får velge aktiviteter og virkemidler for å oppnå de mål- og resultatkrav som departementene fastsetter i dialogen med virksomheten. Departementene skal med andre ord ikke definere aktiviteter og tiltak for virksomhetene, men definere hva som skal oppnås for det neste året. Her er det dessverre flere som har vanskeligheter. Vi hevder på ingen måte at det er en enkel oppgave for departementene å utvikle hensiktsmessige resultatmål, men det er allikevel en forutsetning for at MRS skal fungere som et effektivt styringsprinsipp. På en side har vi ingen problemer med å forstå at departementet ønsker god kontroll for hvorvidt underliggende virksomheter virkelig implementerer den politikken som Stortinget har vedtatt. På den annen side synes vi ikke at dette rettferdiggjør detaljstyring av virksomhetene, eller å kamuflere annen politisk styring under mål- og resultatstyringsbegrepet.

Et annet viktig moment er at strategi handler om det samme, uavhengig av sektor, og det er normalt virksomheten selv som vet best hva som bør eller ikke bør gjøres. Når departementene ikke klarer å prioritere og konstruere klare målhierarkier blir løsningen i mange tilfeller å overbelaste virksomheten med målkrav. Dette kan i stor grad virksomhetene selv være med på å motvirke. Av dem vi har snakket med oppfattet vi Forsvarsbygg og Difi som de mest proaktive i dialogen med sine eierdepartement. De fleste har riktignok fortalt at dialogen er god og at det derfor sjelden kommer overraskelser i tildelingsbrevene.

Forsvarsbygg og Difi beskrev at de selv tok initiativ og presenterte hva de oppfatter som nødvendig å styre etter. Difi forteller at utviklingen de siste årene har gått fra detaljstyring til mer mål- og resultatstyring. Vi mener flere av virksomhetene bør gå mer aktivt til verks i

styringsdialogen og i større grad assistere departementet sitt i formuleringen av mål- og resultatkrav. Alle våre casevirksomheter understreker at dialogen allerede er tett, men når vi i etterkant leser tildelingsbrev med flere aktivitetsmål, stiller vi spørsmålstegn ved hvor gode disse dialogene faktisk er.

Et av Taylors viktigste budskap var at man må forstå målet før man kan gå i gang med å planlegge hvordan det skal nås (Taylor et al. 2005)⁴³. Her tror vi mange at dem som formulerer tildelingsbrevene har en vei å gå, og etatene må selv gjøre en innsats for å forbedre disse prosessene. Det er ikke gitt at byråkratene i departementene forstår hva som er viktig i den enkelte underliggende virksomhet og etatslederne bør derfor gjøre en innsats for å dele sin kunnskap med dem. De underliggende virksomhetene sitter på fagkunnskap som gir dem bedre forutsetninger for å vurdere hva som er viktig i tiden fremover.

Vi oppdaget tidlig at DFØs veileder for mål- og resultatstyring har elementer som kan bidra til at MRS-prosessen i staten fungerer mindre hensiktsmessig. Det er spesielt «*resultatkjeden*»⁴⁴ i veilederen vi oppfatter som mindre hensiktsmessig. DFØ skriver at denne er samsvarende med de fire perspektivene i Kaplan & Nortons Balanced Scorecard, men dette er etter vår oppfatning ikke korrekt. Vi mener at DFØ åpner for at departementene skal kunne drive detaljstyring av underliggende virksomheter når de tar med «*aktiviteter*» som en del av resultatkjeden. Dette var et av de elementene som man ønsket begrenset til et minimum når MRS ble innført i staten. Videre mener vi at «*produkter og tjenester*» heller ikke burde være en del av resultatkjeden. Når det måles på produkter og tjenester kan kundefokuset glemmes, hvilket i ytterste konsekvens betyr at man arbeider med å raffinere en prosess som ikke gir verdi for hverken kunden eller samfunnet. *Det er samfunns-effektene som er viktigst, og oppnåelse av disse effektene forutsetter imidlertid at man faktisk fokuserer på hva kundene og samfunnet ønsker.*



Figur 12: DFØs resultatkjede

Det skal imidlertid legges til at *god styring* handler om å bruke det best egnede styringsverktøyet til ethvert problem. Videre er det heller ikke slik at modeller er perfekte. Per definisjon er en modell alltid feil ettersom de er forenklinger av virkeligheten.

⁴³ Mer om dette i Scientific Management litteraturen.

⁴⁴ Se vedlegg 3.

George E.P. Box tydeliggjør at «*Essentially, all models are wrong, but some are useful*» (1987 s.424). Han mener derfor at det praktiske spørsmålet derfor er å finne ut hvor gale de kan være før de ikke lenger er nyttige. I praktisk betydning betyr dette at målene og styringsindikatorene hele tiden må utvikles.

Åge Johnsen (2013) argumenterer for at det gjøres for få målinger av det som kommer ut av høyresiden i verdikjeden. Med dette mener han at detaljstyring og målinger av hvor store ressurser som settes i gang fortsatt er utbredt. *Man kan i denne sammenheng spørre seg hvorvidt dagens gjennomføring av MRS gjør at det er bedre å være en budsjettvinner enn*



Figur 13: Verdikjede med høyresidefokus

resultatvinner. Vi drøftet denne problemstillingen med en av seksjonslederne i DFØ.

Vedkommende argumenterer for at økonomiregelverket i staten er fokusert rundt resultater, og dette bestrider vi ikke. At gjennomføringen derimot ofte måles etter inputstørrelse er mer interessant å drøfte.

Etatsstyringen og føringene fra departementene skal fokusere på å få mest mulig kunde- og samfunnseffekter for hver krone. Forsvarsbygg problematiserte kundenes tilfredshet med deres tjenester som følge av kontantstyringsprinsippet. Det kan være vanskelig å være effektiv når rammene ikke gir rom til de viktigste tiltakene, eller når målene ikke settes inn i et hierarki. På bakgrunn av hva vi har tilegnet av kunnskap gjennom arbeidet med denne utredningen, og erfaringene som etatene har delt med oss, tror vi det kan være formålstjenlig å heve nivået på styringssignalene i forbindelse med tildelingene. Vi har gjennom media sett flere eksempler på sløsing i staten. Med dagens praksis fungerer ressursene, altså skattekrone, som en pott som virksomhetene skal bruke opp. Dette er ikke et godt strategisk utgangspunkt. Vi mener at det må en større endring i styringen av offentlige virksomheter slik at fokuset i større grad blir å få mest mulig ut av midlene, altså resultatene av de ressursene som settes inn.

Kommunene har i forbindelse med innføring av balansert målstyring gjerne byttet plass på de to øverste perspektivene i Kaplan & Nortons konsept. Dette illustrerer at de ikke har økonomiske hensikter, men vurderer kundene og borgerne som viktigst. Vi har grunn til å anta at staten har en del å lære av denne praksisen. Tildelingene er ikke bare en pott som muliggjør iverksetting av ulike tiltak, men ressurser som skal forvaltes på best mulig måte slik at ønskede samfunnseffekter oppnås innenfor tildelingsrammen.

9.9.1 Forslag til forbedringsområder for dagens MRS-praksis

Basert på diskusjonene over og helhetsinntrykket vi har fått i løpet av denne utredningen mener vi det er tre essensielle områder hvor MRS praksisen kan forbedres:

1. Mange offentlige virksomheter opplever at veilederen til DFØ er for vanskelig å anvende. Det er med andre ord behov for å gjøre en forbedring av veilederen slik at den blir mer praktisk rettet. Vi har inntrykk av at mange av dem med ansvar for gjennomføringen av mål- og resultatstyring i virksomhetene mangler tilstrekkelige basiskunnskaper om styringsprinsippet. Når veilederen mislykkes med å gi en grunnleggende innsikt i hensikten med mål- og resultatstyring, er det ikke overaskende at mange offentlige virksomheter har utfordringer med å bruke dette verktøyet. Når vi spurte hvor aktivt virksomhetene bruker veilederen for MRS, har de fleste svart at denne brukes aktivt. Samtidig svarer de fleste også at veilederen er u hensiktsmessig omfattende. En av informantene mener blant annet at det gis mange enkle eksempler i veilederen, men at anvendelse av disse i den virkelige driften ikke er like enkelt.
2. Vi mener at veilederen til DFØ gjør et ganske enkelt konsept mye vanskeligere enn det faktisk er. Vi har i løpet av datainnsamlingen fått presentert flere ulike definisjoner på MRS, men den beste har nok vært følgende; *«Essensen i MRS går ut på å sette seg mål, og deretter sørge for at disse nås»*. Dersom virksomhetens medarbeidere og byråkratene i departementene ikke kjenner konseptet og dets enkelhet brukes veilederen mer bokstavelig enn hva som er hensiktsmessig. Det er viktig å være klar over at MRS er en metode for å systematisere sammenhenger, og kontrollere at virksomheten oppnår det den faktisk er satt til å gjøre. Overkomplisering av det enkle styringskonseptet bidrar ofte til at hensikten med konseptet forsvinner.

3. Det eksisterer en motsigelse i veilederen til DFØ. Resultatkjeden består av et aktivitetsledd, som åpner opp for at eieren kan måle utøveren på aktiviteter. Meningen med MRS var nettopp at eieren skulle måle på resultater og ikke på aktiviteter, og på den måten la det være opp til utøveren å bestemme virkemidler. Når vi spurte informantene hvordan de oppfattet at departementet burde utøve MRS, finner vi i stor grad aksept for at departementet bør forholde seg til resultater og ikke aktiviteter. Samtidig har mange av våre informanter forståelse for at virksomhetene måles på aktiviteter, og at dette i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig. Måling på aktiviteter blir som nevnt tidligere den eneste løsningen for å sikre at virksomheten utfører arbeidet sitt i henhold til det departementet ønsker. Spesielt når virksomheten har målsetninger på samfunnsnivå som ikke lett kan isoleres og dermed heller ikke måles.

10 Konklusjoner

10.1 Formålet med utredningen

Formålet med denne utredningen var å undersøke hvordan offentlige virksomheter i Norge utvikler og anvender strategi og strategiske mål, og hvilken betydning dette har for den interne styringen. For å belyse temaet valgte vi å sette opp fire målsetninger vi ønsket svar på. Målsetningene utgjorde dessuten grunnlaget for å besvare hypotesene. Strategi og hensiktsmessig styring i det offentlige har fått mye mediefokus i kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport som beskrev en offentlig sektor preget av blant annet målkonflikter, ineffektivitet og manglende gjennomføringsevne. Hvordan departementene styrer de underliggende virksomhetene legger grunnlaget for om virksomhetene har tilstrekkelig spillerom til å utvikle hensiktsmessige strategier og strategiske målsetninger. Utredningen diskuterer også bruk av mål- og resultatstyring og om styringsprinsippet utøves slik konseptet er ment å anvendes.

10.2 Svar på hypotesene

Funnene i utredningen bekrefter blant annet at offentlige virksomheter aktivt anvender strategi i virksomhetene sine. Alle våre casevirksomheter har en eller annen form for skriftlig strategidokument. Offentlige virksomheters strategianvendelse understreker ikke bare at virksomhetene ser verdien av å ha en strategi, men bekrefter også at offentlige virksomheter selv tar initiativ for å prioritere aktiviteter og tydeliggjøre strategisk retning ovenfor sine interessenter. I tillegg har mange offentlige virksomheter behov for et langsiktig planleggingsperspektiv, til tross for at styringen fra departementet stort sett har ettårig fokus

som følge av den årlige budsjettprosessen i staten. Strategi brukes for å skape og planlegge virksomheten i et lengre tidsperspektiv.

Litteraturen er uklar i kategoriskillet mellom *strategisk planlegging* og *strategisk tenkning*. Vår erfaring er at offentlig sektor ikke utelukkende arbeider med en av kategoriene, men at disse kombineres. Med utgangspunkt i Porters definisjoner har vi allikevel belegg for å argumentere for at det arbeides med strategi i offentlig sektor. *Vi forkaster derfor hypotese 1, som var at strategiinitiativene i offentlige virksomheter handler egentlig om planlegging, og ikke strategisk tenkning.*

Offentlige virksomheter karakteriseres ofte som virksomheter som har blitt etablert for å være departementets høyre hånd innenfor et fagområde og er begrenset til å drive virksomhet innenfor de rammene som departementet setter i tildelingsbrevet. Alle virksomhetene vi har undersøkt utvikler strategier for å sikre samsvar i arbeidet mot målsetningene beskrevet i tildelingsbrevet. *Vi velger derfor å forkaste hypotese 2, som var at offentlige virksomheter er «reaktive» etter Miles & Snows rammeverk.*

En viktig del av utredningen var å undersøke hvordan strategiutvikling foregår i offentlige virksomheter. Våre funn indikerer at offentlige virksomheter kjennetegnes av elementer som tilsier at strategier utvikles basert på *rasjonell planlegging*. Vi mener det er tre årsaker til dette. *For det første* gjennomfører offentlige virksomheter en eller annen form for analyse som legger utgangspunktet for strategien. *For det andre* har flere av virksomhetene etablerte strategiavdelinger med ansvar for å utvikle interne målsetninger. *For det tredje* er strategiske målsetninger mer eller mindre fastsatt av eierdepartementene, noe som medfører at virksomheten sjelden har behov for å gjøre strategiske endringer.

Videre har våre funn indikert at strategiimplementering i offentlig virksomheter iverksettes etter at selve strategiutviklingen er utført. Dette innebærer at offentlige virksomheter ofte har ferdigstilt strategidokumentet før de iverksetter tiltak for å implementere strategien.

Implementeringsprosessen er ofte formalisert og det defineres faste rutiner for strategiimplementeringen. Det at implementering både vurderes som en isolert prosess i etterkant av strategiutviklingen og er formalisert tyder på at offentlig sektor i Norge er preget av rasjonell strategiimplementering. *Vi mener derfor at vi har støtte for hypotese 3, som var at rasjonell strategiimplementering preger offentlig sektor i Norge.*

Det har vært en diskusjon blant teoretikere om strategikonseptets plass i offentlig sektor. Utredningen vår beskrev en slik debatt⁴⁵ og vi valgte derfor å undersøke om strategisk teori blir brukt for å analysere omgivelsene. Funnene hos våre casevirksomheter bekrefter at det brukes modeller som SWOT, PESTEL og VRIO for å analysere virksomhetenes omgivelser. Det varierer imidlertid om virksomhetene utfører disse analysene basert på metodene beskrevet i læreboklitteraturen eller om analysene blir utført basert på erfaringer. Uavhengig av dette ser man at offentlige virksomheter bruker slike modeller både for å analysere omgivelsene og å strukturere diskusjoner i forbindelse med strategiutvikling. *Basert på dette mener vi at vi har støtte for hypotese 4, som var at offentlige virksomheter analyserer utfordringer eller muligheter i de interne eller eksterne omgivelsene ved hjelp av strategisk teori.*

En utfordring i offentlig så vel som i privat sektor er ofte at strategier kun er festtaler og at det i realiteten er liten forankring og forståelse av strategien blant de ansatte. Dette medførte at vi ønsket å undersøke kjennskapen til strategien i våre casevirksomheter. Våre funn indikerer at det er store variasjoner blant virksomhetene i forhold til forankring og kjennskap til virksomhetsstrategien. Enkelte av casevirksomhetene gav uttrykk for sterk forankring, mens andre gav uttrykk for svakere forankring og at strategiforankringen foregår kontinuerlig og til dels tilfeldig. Vi mener imidlertid at vårt datagrunnlag er begrenset som følge at vi stort sett har snakket med topp- og mellomledere, hvor forankringen som oftest er god. Vi kan derfor ikke generalisere deres inntrykk til å gjelde for alle medarbeiderne i virksomhetene. *Vi har dermed ikke tilstrekkelig grunnlag for å besvare hypotese 5, som var at strategiene er lite kjent blant medarbeiderne i offentlige virksomheter.*

Videre viser våre resultater at offentlige forvaltningsvirksomheter tar utgangspunkt i tildelingsbrevet når føringer fra overordnende myndighet skal implementeres. Tildelingsbrevet blir ofte brukt som grunnlag for å delegere myndighet og ansvar internt i virksomhetene gjennom oppdragsbrevet. Oppdragsbrevet spesifiserer hvilke mål- og resultatkrav den enkelte avdeling har ansvar for basert på de strategiske målsetningene i tildelingsbrevet. Dette indikerer at føringer fra overordnede myndigheter brukes i den daglige interne styringen. Våre resultater viser også at målene i tildelingsbrevet ofte er fokusert rundt innsatsfaktorer, og sjelden rundt effektene av de initiativene som gjennomføres. Dette bidrar til at fokuset i større grad ligger på å bruke ressursene. Hensiktsmessig forvaltning av

⁴⁵ Se kapittel 7.6.

skattekrone krever at fokuset bør ligge på produktiv forvaltning, det vil si å få mest mulig ut av ressursene. Vi mener at et godt utgangspunkt for å forbedre mål- og resultatstyring i staten derfor vil være å gjøre forbedringer av veilederen til DFØ, slik at den blant annet blir mer praktisk rettet.

10.3 Begrensninger ved utredningen

Som vi drøftet tidligere argumenterer Box (1987) for at alle modeller er feil, men at noen er nyttige. Metoden vi har brukt har gitt oss mange svar, men er ikke perfekt av den grunn. Den største svakheten ved utredningen er at vi ikke er i stand til å fange opp alle «festoppskrifter» som presenteres. Ved å gjennomføre intervju med to informanter fra hver casevirksomhet identifiserte vi imidlertid enkelte eksempler på dette, men å anta at vi fanget opp alt vil være usannsynlig. Vi har derfor foreslått et observasjonsstudium for videre forskning.

En annen svakhet er at utvalget begrenser reliabiliteten for hvordan strategiimplementering foregår i norsk offentlig sektor. Implementeringen var delegert til ledere på lavere organisasjonsnivåer, og vi fikk derfor ikke et like omfattende datagrunnlag knyttet til dette området som vi fikk for strategiformulering.

En tredje svakhet er at vi ikke har undersøkt departementenes perspektiver. Perspektivet for utredningen tok utgangspunkt i virksomhetenes interne praksis, og vi hadde som følge av tidsrammen ikke kapasitet til å gjennomføre intervjuer med departementene. Det kunne allikevel vært interessant å undersøke hvorvidt departementene oppfatter at underliggende virksomheter er aktive i formuleringen. Dette ville i tillegg avslørt hvordan departementet oppfatter størrelsen på spillerommet som gis underliggende virksomheter.

Vårt helhetlige inntrykk er allikevel at vi har produsert en spennende og interessant utredning. Det er så vidt vi kjenner til ikke gjort en slik overordnet undersøkelse tidligere, og det har derfor vært svært lærerikt å jobbe med problemstillingen.

10.4 Behov for videre forskning

Temaet er svakt belyst i empirien, og det er fortsatt stort behov for ytterligere kunnskap. Vår utredning bidrar forhåpentligvis til å øke kunnskapen om hvilket forhold offentlig sektor har til strategi, og hvordan prosessene for strategiutvikling og implementering fungerer. Når det er sagt har vår utredning sine begrensninger. Vi mener at det ville være interessant å se om offentlige virksomheter faktisk klarer å utnytte seg av de effektene som strategi har. Det kan også være interessant å gjøre et observasjonsstudium av hvordan og hvorvidt reell mål- og resultatstyring utøves i staten. Som siste punkt mener vi at det kan være interessant å se

nærmere på effektene av styringsdialogen mellom departementene og de underliggende virksomhetene som flere av casevirksomhetene beskriver som tett og velfungerende. Herunder bør det også inkluderes undersøkelser for hvordan departementene oppfatter de underliggende virksomhetenes strategiinitiativer, og hvordan departementene legger til rette for å regulere underliggende virksomheters spillerom.

Figurer

Figur 1: Offentlig forvaltning og offentlige foretak (SSB)	6
Figur 2: Delegerings- og rapporteringshierarki	10
Figur 3: Styringshjulet (DFØ 2010c)	13
Figur 4: Strategiimplementering i offentlig sektor (Mulgan 2009).....	27
Figur 5: Tre steg for kvalitativ dataanalyse.....	45
Figur 6: Organogram Difi	49
Figur 7: Organogram Forsvarsbygg	50
Figur 8: Organogram Lånekassen	51
Figur 9: Organogram NAV	53
Figur 10: Organogram Statsbygg	54
Figur 11: Organogram Statnett.....	56
Figur 12: DFØs resultatkjede	87
Figur 13: Verdikjede med høyresidefokus	88

Tabeller

Tabell 1: Budsjettprosessen i staten	8
Tabell 2: Oversikt over informanter	44

Litteraturliste

- Aarset, B. (2012). *Kvalitativ metode, Forelesningsnotat: Handelshøyskolen ved UMB*. Upublisert manuskript.
- Ansoff, H. I. (1991). Critique of Henry Mintzberg's 'The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management'. *Strategic Management Journal*, 12 (6): 449-461.
- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforl. 189 s.
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17 (1): 99-120.
- Barney, J. B. (2001). Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view. *Journal of management*, 27 (6): 643-650.
- Becker, M. C. (2004). Organizational routines: a review of the literature. *Industrial and Corporate Change*, 13 (4): 643-678.
- Borins, S. (1998). Lessons from the new public management in commonwealth nations. *International Public Management Journal*, 1 (1): 37-58.
- Bowman, E. H. & Helfat, C. E. (2001). Does corporate strategy matter? *Strategic Management Journal*, 22 (1): 1-23.
- Box, G. E. P. & Draper, N. R. (1987). *Empirical model-building and response surfaces*. New York: Wiley. 669 s.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (3): 367-394.
- Boyne, G. A. & Walker, R. M. (2004). Strategy Content and Public Service Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2): 231-252.
- Boynton, A. C. & Zmud, R. W. (1984). An assessment of critical success factors. *Sloan Management Review (pre-1986)*, 25 (4): 17-27.
- Bryson, J. M. (2003). Strategic planning and management. *Handbook of Public Administration*. Sage: London: 38-47.
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass. 547 s.
- Busch, T. & Vanebo, J. O. (2001). *Modernisering av offentlig sektor: new public management i praksis*. Oslo: Universitetsforl. 338 s.
- Christensen, T. & Lægveid, P. (2001). New Public Management i norsk statsforvaltning. *BS Tranøy et Ø. Østerud (red), Den fragmenterte staten, Oslo, Gyldendal*.

- Chun, Y. H. & Rainey, H. G. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (4): 529-557.
- Chustz, M. H. & Larson, J. S. (2006). Implementing change on the front lines: a management case study of West Feliciana Parish Hospital. *Public Administration Review*, 66 (5): 725-729.
- DFØ. (2010a). *DFØ – mål og strategi*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring. Tilgjengelig fra: http://www.dfo.no/Documents/STA/M%C3%A5l%20og%20strategi_DF_oppdatert%202011_nettersjon.pdf (lest 8.2.2013).
- DFØ. (2010b). *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarar*. Tilgjengelig fra: http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/metodedokumenter/Styringsdokumenta_instruks_for_ekonomi_og_verksemdsstyring_og_tildelingsbrev_fraa_departement_til_verksemd.pdf.
- DFØ. (2010c). *Veileder: Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring. 84 s.
- Difi. (2013). *Om Difi*. Tilgjengelig fra: <http://www.difi.no/om-difi> (lest 2.3.2013).
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. New York: Harper. 404 s.
- Drucker, P. F. (1992). The new society of organizations. *Harvard Business Review*, 70 (5): 95-104.
- Døving, E. & Strønen, F. (2012, 18.10.). *Fagkonferansen: Strategier for offentlig sektor? En strategisk offentlig sektor?*, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Ferlie, E. (1992). The creation and evolution of quasi markets in the public sector: a problem for strategic management. *Strategic Management Journal*, 13 (2): 79-97.
- Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. *California Management Review*: 114-135.
- Greenwood, R. (1987). Managerial strategies in local government. *Public Administration*, 65 (3): 295-312.
- Harrington, R. J., Lemak, D. J., Reed, R. & Kendall, K. W. (2004). A question of fit: the links among environment, strategy formulation, and performance. *Journal of Business and Management*, 10 (1): 15-38.
- Hart, S. L. (1992). An integrative framework for strategy-making processes. *Academy of Management Review*: 327-351.
- Heracleous, L. (1998). Strategic thinking or strategic planning? *Long range planning*, 31 (3): 481-487.

- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*: Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 162 s.
- Hoff, K. G. & Holving, P. A. (2002). *Balansert målstyring: balanced scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforl. 400 s.
- Hoff, K. G. (2004). *Budsjettering: taktisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforl. 356 s.
- Hrebiniak, L. G. (2005). *Making strategy work: leading effective execution and change*. Upper Saddle River, N.J.: Wharton School Pub. 382 s.
- Inkpen, A. & Choudhury, N. (1995). The seeking of strategy where it is not: Towards a theory of strategy absence. *Strategic Management Journal*, 16 (4): 313-323.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utg. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforl. 400 s.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl. 430 s.
- Johanson, J.-E. (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87 (4): 872-891.
- Johnsen, Å. (1998). Comment on Børre Nylehn's "Strategy in Local Government". *Scandinavian Political Studies*, 21 (2): 189-193.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl. 379 s.
- Johnsen, Å. (2013, 25.04.). *Er målstyring i staten målstyring?* Konferanse: Styringsjungelen i offentlig sektor, Oslo.
- Johnson, G., Scholes, K., Whittington, R. & Pyle, S. (2011). *Exploring strategy*. Harlow: FT Prentice Hall. 562 s.
- Joyce, P. (1999). *Strategic management for the public service*. Milton Keynes: Open University Press. 224 s.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). *The strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business Press. 400 s.
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforl. 387 s.
- Kim, S. (2002). Participative management and job satisfaction: Lessons for management leadership. *Public Administration Review*, 62 (2): 231-241.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforl. 188 s.

- Miles, R. E. & Snow, C. C. (1984). Designing strategic human resources systems. *Organizational dynamics*, 13 (1): 36-52.
- Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard business review*, 72 (1): 107-114.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: the complete guide through the wilds of strategic management*. London: FT/ Prentice Hall. 406 s.
- Montanari, J. R. & Bracker, J. S. (1986). The strategic management process at the public planning unit level. *Strategic Management Journal*, 7 (3): 251-265.
- Montgomery, C. A. (2008). Putting leadership back into strategy. *harvard business review*, 86 (1): 54.
- Mulgan, G. (2009). *The art of public strategy: Mobilizing power and knowledge for the public good*. Oxford: Oxford University Press. 306 s.
- NAV. (2013). *Arbeids- og velferdsdirektoratet: Om NAV*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (lest 1.2.2013).
- NHD. (2011a). *Rapport: Statlig eierskap*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter2011/statligeierskap.pdf>.
- NHD. (2011b). *Statens eierberetning*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet. 106 s.
- Noble, C. H. (1999). The eclectic roots of strategy implementation research. *Journal of Business Research*, 45 (2): 119-134.
- NOU 2003: 06. *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. Finansdepartementet: : Finansdepartementet.
- NOU 2004: 07. *Statens forretningsmessige eierskap*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet. 173 s.
- Nutt, P. & Backoff, R. (1992). *Strategic Management of Public and Third Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Nutt, P. C. (1999). Surprising but true: Half the decisions in organizations fail. *The Academy of Management Executive (1993-2005)*, 13 (4): 75-90.
- Nutt, P. C. (2002). *Why decisions fail: Avoiding the blunders and traps that lead to debacles*. Williston: Berrett-Koehler Publishers. 332 s.
- Nylehn, B. (1996). Strategy in local government. *Scandinavian Political Studies*, 19 (4): 359-377.
- Olson, E. M., Slater, S. F. & Hult, G. T. M. (2005). The performance implications of fit among business strategy, marketing organization structure, and strategic behavior. *Journal of marketing*: 49-65.

- Peters, T. J. & Nancy, K. (1985). *A Passion for Excellence*. New York Random House. 437 s.
- Pettigrew, A. M. (1977). Strategy formulation as a political process. *International Studies of Management & Organization*, 7 (2): 78-87.
- Poister, T. H. & Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*: 308-325.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York Free Press. 396 s.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press. 557 s.
- Porter, M. E. (1987). Competitive Strategy: the state of strategic thinking. *The Economist*: May 23, 1987.
- Porter, M. E. (1991). Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic Management Journal*, 12 (2): 95-117.
- Porter, M. E. (1996). What is strategy? *Harvard Business Review*, 74 (6): 18.
- Prahalad, C. K. & Bettis, R. A. (1986). The dominant logic: A new linkage between diversity and performance. *Strategic Management Journal*, 7 (6): 485-501.
- PwC. (2013). *Strategy Execution*. Oslo: PricewaterhouseCoopers. Tilgjengelig fra: <http://www.pwc.no/no/tjenester/consulting/strategy-and-change/strategy-execution.jhtml.26/1-13> (lest 28.01.2013).
- Quinn, J. B. (1978). Strategic Change: " Logical Incrementalism." . *Sloan management review*, 20 (1): 7-19.
- Quinn, J. B. (1980). *Strategies for change: Logical incrementalism*. Homewood, Ill: RD Irwin 222 s.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W. & Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public Administration Review*, 36 (2): 233-244.
- Rajagopalan, N. & Rasheed, A. (1995). Incremental Models of Policy Formulation and Non-incremental Changes: Critical Review and Synthesis1. *British Journal of Management*, 6 (4): 289-302.
- Rose, W. R. & Cray, D. (2010). Public-sector strategy formulation. *Canadian Public Administration*, 53 (4): 453-466.
- Rugelsjøen, B. (2012). *Konferanseinnlegg: Mange mislykkes. Hva gjør de som lykkes?* Upublisert manuskript.
- Sander, K. (2004). *Potensielle feilkilder ved kvalitative undersøkelser/metoder*. Tilgjengelig fra: <http://www.kunnskapsenteret.com/articles/2686/1/Potensielle-feilkilder-ved-kvalitative-undersokelsermetoder/Potensielle-feilkilder-ved-kvalitative-undersokelsermetoder.html> (lest 21.01.2013).

- SSB. (2011). *Økonomiske analyser 1/2011. Kap. 5: Offentlig forvaltning* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 13 (2006-2007). *Et aktivt og langsiktig eierskap* Oslo: Nærings- og handelsdepartementet. 138 s.
- St.prp. nr. 1 (2001-2002). *Gjennomgang av Statnett SFs organisering og oppgaver*. Oslo: Olje- og energidepartementet. 120 s.
- Statsbygg. (2013). *Om Statsbygg*. Tilgjengelig fra: <http://statsbygg.no/System/Toppmenyvalg/Om-oss/> (lest 01.03.2013).
- Sørensen, R. J., Hermansen, T. & Hernes, G. (2009). *En effektiv offentlig sektor: organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Oslo: Universitetsforl. 160 s.
- Taylor, F. W., Halvorsen, K. & Kolstad, H. (2005). *Prinsippene for vitenskapelig bedriftsledelse*. Oslo: Vidarforl. 158 s.
- Thompson, J. R. (2000). Reinvention as reform: Assessing the national performance review. *Public Administration Review*, 60 (6): 508-521.
- Whittington, R. (2001). *What is strategy - and does it matter?* 2 utg. London Thomson. 151 s.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Problemstilling: «*Hvordan utvikles og anvendes strategier og strategiske mål i offentlige virksomheter, og hvilken betydning har dette for virksomheten?*»

Del 1: Utvikling & Formulering

Tilsiktede eller fremvoksende strategier?

- Hvem tar initiativ i strategiarbeidet i deres virksomhet?
- Hvordan utarbeider dere egne strategier?
- Hva forhold medfører endringer i strategiene?
 - Omgivelser?
 - Politiske krav?
 - Tilfeldigheter?

- **I hvilken grad er dere aktive i formuleringen av strategier, mål- og resultatkrav?**
 - Påvirkning fra departementet.
 - Engasjement i tidlig dialog.

- **Hvilke prosesser ligger til grunn for utviklingen av deres (etatens eller virksomhetens) strategi?**
 - Hva er årsaken til strategier kommer på dagsorden hos dere?
 - Har dere egne styringsdokumenter?
 - Hvem har ansvaret for strategiutviklingen hos dere?

- **Hvem formulerer de styringsparameterne som aktivt brukes i den interne styringen?**
 - Ledelsen / departementet?
 - Vurderer de styringsparameterne som foreligger som gode, i den betydning av god ytelse her er avgjørende for måloppnåelse?

- **Lager dere handlingsalternativer for å nå de målsetningene som departement(et/ene) setter?**
 - Hvem gjør dette?
 - Hvor ofte har dere strategi møter?
 - Løpende / rundt tildelingsbrevet.
 - Hvert kvartal?
 - Hvordan fordeler dere strategirelaterte arbeidsoppgaver utover året?
 - Løpende / rundt tildelingsbrevet?
 - Periodevis. Kvartalsvis?
 - Endres mål underveis eller følger dere alltid målene i strategiplanen som foreligger i dag?

- **Har dere tilstrekkelig spillerom til å oppnå kravene fra departementet?**
 - Velger dere selv virkemidler og verktøy til å nå målsetningene?
 - Pålegges dere aktiviteter fra departementet som er i konflikt med den forståelse dere har for hva som er mest hensiktsmessig?
 - Hvordan sikrer dere samsvar mellom tildelingsbrevet og egne styringsdokumenter?
 - Rapporterer dere mot målsetningene i tildelingsbrevet?
 - Brukes tildelingsbrevet aktivt i formuleringen av egne styringsdokumenter?

Strategiforankring

- **Hvordan beskrives strategien i din virksomhet / etat?**
 - Formelle dokumenter?
 - Fordeler dokumentene ansvar og definerer tidsfrister for måloppnåelse?
- **Kan du gi oss en kort introduksjon til organisasjonens strategiske målsetninger de neste årene?**
 - Hvordan bidrar du i ditt daglige arbeid til oppnåelse av dette?
- **Hva ønsker virksomheten (foretak/etaten) deres å oppnå?**
 - (Bekreftede kunnskap om visjon eller overordnet mål)
- **Hvordan har dere tenkt å gjøre det? (Strategi)**

- **Hvordan bruker dere mål- og resultatstyring i den interne styringen?**
 - Er dette prioritert?
- **Hva er deres hovedmål?**
 - Skilles det på aktiviteter og mål?
- **De mål- og resultatkravene som dere stilles overfor, er disse skriftlige (eksplisitte) slik at dere vet om dere er på vei til å nå målsetningen?**
- **Gi et eksempel på en arbeidsoppgave som skal bidra til oppfylle *denne* målsetningen i tildelingsbrevet, og hvilke *virkemidler* har dere tatt i bruk for nå målet?**
- **I tildelingsbrevene fra departementene beskrives en rekke mål og prioriteringsoppgaver for neste periode. Hvor aktivt brukes disse i den interne styringen?**
 - Ville det hatt noen betydning om tildelingsbrevet uteble?
- **Hvordan går dere frem for å sikre konsistens i alle styringsdokumenter?**
 - Hva er det viktigste dokumentet innledningsvis?

Strategisk tenkning

- Brukes strategimodeller eller teorier i forbindelse med strategiutviklingen?
- Hva slags fordeler ser dere med bruk av strategi?

Del 2: Implementering og gjennomføring

- **Betrakter dere strategiimplementeringen som en kontinuerlig eller stegvis prosess?**
 - Skiller dere mellom formulering og implementering?
 - Kan du begrunne hvorfor dere har valgt denne prosessen?
 - Er det noen som er med i begge prosessene, eller overlates implementering i stor grad til andre nivåer i virksomheten?
- **Foregår implementeringen tilfeldig, eller legges det opp til definerte prosesser?**