

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE304E

Navn: Lasse Robertsen
Peder Vean Eiden

Innovasjon i styringssystemer innen
offentlig sektor – En casestudie av
endringen til en norsk offentlig virksomhet

Dato: 01.06.2020

Totalt antall sider: 94

Abstract

Purpose - The purpose of this thesis is to study the change process of public agency X. This is done in order to contribute regarding how agencies in the public sector can work towards changing their management control systems, in case they experience that their controls do not work as intended. This is interesting to study because public agencies want innovation in regard to their management control systems, in order to become more efficient and effective. How this change has been carried out will be answered with the help of our two research questions: 1 “Why have a public agency initiated changes in their management controls” and 2. How is the new system different from the old one”.

Methodology - This study is based upon a qualitative case-study of one public agency. The data has been collected through semi-structured interviews with one leader of department Y as well as the leaders of two subdivisions which are in the forefront of the changes being implemented. In addition to the interviews we have complimented the study with data collected from internal reports.

Findings - Public agency X have shown that also the public sector has the ability to show the will to change when it comes to innovation in management control systems. Changes in this study is a result of the NPM approach not working as wanted. The management control systems were changed from measuring both behavior and output, to only measuring output. This change resulted in a better cooperation between leaders and supervisors. Furthermore, the operating budget were removed in order to reduce overspending in the end of the budget period. These measures resulted in lower management costs. Additionally, actors were moved towards a stretch zone, where they are doing more in order to achieve a more efficient and effective use of their resources.

Implications - This study contributes by giving knowledge regarding why organizations in the public sector choose to implement change and also how such changes can be implemented in order to improve their management control systems. We show how innovation in management control systems can lead to a more efficient and effective use of resources. This therefore shows that by using more dynamic control systems, agencies can avoid ending up in an evaluatory trap.

Forord

Denne oppgaven er et avsluttende prosjekt på det toårige masterprogrammet Master of Science in Business på Handelshøgskolen Nord, ved Nord universitet. Oppgaven og problemstillingen er knyttet til profileringen *Management Control* og den utgjør 30 studiepoeng.

Arbeidet med oppgaven har vært krevende til tider, men samtidig har det vært vel så spennende.

Vi vil takke alle informantene i Statlig virksomhet X som selv i en krevende periode grunnet COVID-19 tok seg tiden til å hjelpe oss. Alle informantene bidro med verdifulle svar og innblikk som tross situasjonen gjorde det mulig å få et godt empirisk grunnlag.

Vi ønsker også rette en takk til alle i det faglige miljøet ved Nord Universitet for all den inspirasjonen de har gitt oss gjennom disse to årene.

Til slutt ønsker vi spesielt å takke vår veileder, Anatoli Bourmistrov for inspirerende ord og konstruktive tilbakemeldinger. Vi har satt meget stor pris på hans oppfølging gjennom hele prosessen.

Bodø, 01.06.2020



Lasse Robertsen



Peder Veian Eiden

Sammendrag

Formål - Formålet med denne oppgaven er å studere endringsprosessen til Statlig virksomhet X. Dette som et bidrag til hvordan virksomheter i offentlig sektor kan jobbe med å få endret styringssystemene sine, dersom de opplever at de ikke fungerer etter tiltenkt hensikt. Dette er interessant å studere da offentlig sektor ønsker innovasjon i sin økonomistyring, for å skape en mest mulig effektiv drift. Oppgaven ser på hvordan endringene har blitt gjennomført gjennom våre to forskningsspørsmål: 1. “Hvorfor har en offentlig virksomhet innledet endringer i styringssystemet” og 2. “Hvordan er det nye systemet forskjellig fra det som var før”

Metode - Studien er basert på en kvalitativ casestudie av en analyseenhet hvorpå vår empiri har blitt innsamlet gjennom intervju av informanter i Statlig virksomhet X. I tillegg har data blitt samlet inn fra interne rapporter. Intervjuene har vært med informanter både fra ledelsen av avdeling Y, samt enhetsledere av enhetene som er i spissen av endringene. Disse intervjuene er basert på semistrukturerte intervjuguider.

Funn - Statlig virksomhet X har vist at også offentlig sektor kan vise endringsvilje når det kommer til innovasjon i styringssystemer. Endringen i denne casen kommer som et resultat av at nåværende styringssystem med NPM tilnærming ikke fungerte etter sin hensikt. Styringssystemet ble endret ved å skifte til målinger som kun angår output, fremfor å måle både atferd og output. Endringen av målingene resulterte i at samhandlingen mellom ledere og veiledere har blitt bedre. Videre har driftsbudsjettet blitt eliminert, for å redusere overforbruk ved slutten av budsjettperioden. Tiltakene har resultert i reduserte styringskostnader, samt bidratt til å forflytte deltakere til en “stretch zone” hvor de strekker seg etter en mer effektiv ressursbruk.

Implikasjoner - Studien vi har gjennomført bidrar til å øke kunnskapen rundt hvorfor endringer blir foretatt i offentlige virksomheter og hvordan endringer kan blir gjennomført. Den belyser hvordan man ved bruk av styringsinnovasjon kan oppnå en mer effektiv ressursbruk. Dette gjennom at offentlig sektor kan unngå å havne i en evalueringsfelle ved bruk av en mer dynamisk økonomistyring.

Innholdsfortegnelse

ABSTRACT.....	I
FORORD	II
SAMMENDRAG.....	III
INNHOLDSFORTEGNELSE	IV
FIGUROVERSIKT.....	VI
1.0 INNLEDNING	1
1.1 AKTUALISERING AV TEMA	1
1.2 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	3
1.3 OPPGAVENS AVGRENSNING.....	3
1.4 STRUKTUR	4
2.0 TEORETISK RAMMEVERK	5
2.1 PROBLEMER KNYTTET TIL STYRING I OFFENTLIG SEKTOR	5
2.1.1 <i>New Public Management</i>	5
2.1.1.1 Evalueringsfellen.....	6
2.1.2 <i>Utfordringer knyttet til budsjett i offentlig sektor</i>	7
2.1.3 <i>Offentlig sektor og endring</i>	8
2.2 KONTROLLSYSTEMENES BEGRENSNINGER	9
2.2.1 <i>Kontroll</i>	9
2.2.1.1 Atferds- og resultatkontroll	10
2.2.1.2 Illusjon av kontroll	11
2.2.1.3 Når kontroll feiler.....	12
2.2.2 <i>Menneskets påvirkning på-og av kontrollsystemer</i>	15
2.2.2.1 Kognitive bias	15
2.2.2.2 Stretch-, komfort- og discomfort zones	18
2.2.2.3 Interaksjonen mellom mennesker og kontrollsystem	19
2.3 OPPSUMMERING	21
3.0 METODE	22
3.1 FORSKNINGSPROSESSEN	22
3.1.1 <i>Forberedelse</i>	23
3.1.1.1 Oppgavens start.....	23
3.1.1.2 Litteraturgjennomgang	24
3.1.1.3 Kvalitativt studie	24
3.1.1.4 Forskningsdesign.....	25
3.1.1.5 oppgavens formål	25
3.1.2 <i>Datainnsamling</i>	26
3.1.2.1 Rapporter og dokumenter.....	26
3.1.2.2 Intervju	27
3.1.2.3 Valg av informanter	28
3.1.2.4 Oppgavens intervjuguide.....	30
3.1.2.5 Transkribering	30
3.1.3 <i>Dataanalyse</i>	31
3.1.4 <i>Rapportering</i>	31
3.2 METODENS KVALITET	32
3.2.1 <i>Reliabilitet</i>	32
3.2.2 <i>Validitet</i>	32
3.2.3 <i>Overførbarhet</i>	33
3.2.4 <i>Forskningsetikk</i>	33

3.3 OPPSUMMERING	34
4.0 EMPIRI	35
4.1 PRESENTASJON AV AVDELING Y	35
4.2 GJØRE MER FOR MINDRE - ENDRING I STYRINGSSYSTEMET INSPIRERT AV PRIVAT SEKTOR.	37
4.2.1 <i>Beyond Budgeting</i>	39
4.3 ENDRINGSREISEN TIL AVDELING Y	41
4.3.1 <i>Mindre styring og mer ledelse</i>	41
4.3.2 <i>Driftsbudsjettet - Bakgrunnen for den årlige julehandelen</i>	46
4.4 OPPSUMMERING	53
5.0 ANALYSE	54
5.1 BEDRE STYRINGSSYSTEMER - FORNYET INSPIRASJON AV PRIVAT SEKTOR	54
5.2 KORREKT RESPONS - GJENNOM INNOVASJON I STYRINGSSYSTEMER	58
5.2.1 <i>Bedre målinger - Fokuset på målet, fremfor veien til målet</i>	58
5.2.2 <i>Villedende ledere - ledet veiledere</i>	60
5.2.3 <i>Eliminering av driftsbudsjett - Flukten fra tsunamien</i>	61
5.3 OPPSUMMERING	64
6.0 KONKLUSJON	65
6.1 HVORFOR HAR EN OFFENTLIG VIRKSOMHET INNLEDET ENDRINGER I STYRINGSSYSTEMET?	65
6.2 HVORDAN ER DET NYE SYSTEMET FORSKJELLIG FRA DET SOM VAR FØR?	66
6.3 HVORDAN HAR EN OFFENTLIG VIRKSOMHET SOM HAR ERFART STYRINGSUTFORDRINGER MED BUDSJETTSTYRING ARBEIDET MED Å ENDRE SITT STYRINGSSYSTEM?	67
6.4 IMPLIKASJONER	68
6.5 BEGRENSNINGER OG FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING.....	68
LITTERATURLISTE	69
VEDLEGG	72

Figuroversikt

FIGUR 1: TEORETISK MODELL, EGEN FIGUR.	20
FIGUR 2: SAMMENDRAG AV FORSKNINGSPROSESSEN, EGEN FIGUR, BASERT PÅ JOHANNESSEN ET AL. (2011).....	22
FIGUR 3: FORDELING AV KOSTNADER FOR HELE AVDELING Y, EGEN FIGUR	36
FIGUR 4: UTGIFTER KNYTTET TIL KJØP AV SKRIVERE, DATAMASKINER M.M FOR STATLIG VIRKSOMHET X.....	47
FIGUR 5: DIAGRAM OVER AVDELING Y SAMLEDE FORBRUK PÅ DRIFT I 2018	48
FIGUR 6: CONTROL CHART, HENTET FRA STATLIG VIRKSOMHET X	51
FIGUR 7A: EMPIRISK MODELL FØR ENDRING.....	54
FIGUR 7B: EMPIRISK MODELL ETTER ENDRING.	58

Tabelloversikt

TABELL 1: ILLUSTRASJON AV ILLUSJON AV KONTROLL - BASERT PÅ HARRIS, A. J. L & OSMAN, M (2012).....	11
TABELL 2: OVERSIKT OVER RAPPORTER, PRESENTASJONER OG DOKUMENTER SOM ER INNSAMLET	27
TABELL 3 TYPE INTERVJU OG LENGDEN PÅ INTERVJUET	28
TABELL 4: BESKRIVELSE AV INFORMANTENES ROLLE.....	29
TABELL 5: BEYOND BUDGETING PRINSIPPER - BASERT PÅ BOGSNES (2012).....	40
TABELL 6: ILLUSTRASJON AV HVORDAN ENHETENE MÅLER SIN EGEN UTVIKLING FRA MÅNED TIL MÅNED	44

1.0 Innledning

I dette kapitlet vil vi aktualisere vårt valg av tema samt presentere vår problemstilling og oppgavens avgrensning. Til slutt vil vi presentere oppbyggingen av oppgaven.

1.1 Aktualisering av tema

For at en virksomhet skal kunne drives på en hensiktsmessig måte er det essensielt å inneha kontroll over virksomheten. Gjennom tidene har det blitt utviklet utallige strategier og målinger i et forsøk på å styre virksomheter på en best mulig måte. Økonomistyring er et samlebegrep som brukes omkring hva beslutningstakere i virksomheter gjør i et forsøk på å styre sin virksomhet. *“Økonomistyring kan bli definert som den prosessen som beslutningstakere er igjennom for å forsikre seg om at ressursene blir anskaffet og brukt på en fornuftig og effektiv måte i sin streben om å oppnå selskapets mål”* (Anthony, 1965).

I denne oppgaven vil vi studere hvordan innovasjon i offentlige styringssystemer kan bidra til en bedre økonomistyring gjennom en mer fornuftig og effektiv ressursbruk. Dette er interessant å se nærmere på, da offentlig sektor i Norge har mange muligheter for forbedring, på tross av at den i internasjonal målestokk er svært velfungerende (Regjeringen, 2016). Her vil oppgaven bidra ved å belyse hvordan en overgang til dynamiske styringssystemer kan bidra til at virksomheter kontinuerlig jobber med å forbedre seg. Noe som igjen kan føre virksomhetene bort fra en “comfort zone” og over til en “stretch zone” (Bourmistrov & Kaarboe 2013).

Med økt informasjonsmengde og mange styringsverktøy tilgjengelig, foreligger det både fordeler og ulemper. På den ene siden vil ytterligere informasjon kunne gjøre mer informerte valg. Med mer informasjon kan mindre blir lagt til tilfeldighetene. På den andre siden kan det lede til et falskt inntrykk av kontroll dersom en tar for gitt at informasjonen vil bidra til positive resultater. Gjennom denne oppgaven viser vi hvordan en offentlig virksomhet ble påvirket som følge av et stort kutt i målinger, kutt i antall rapporteringer og eliminering av driftsbudsjett.

For å sørge for at midlene i offentlig sektor brukes så fornuftig som mulig kan innovasjon være en nøkkel (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, udatert). Vi anser det derfor som nyttig å studere hvordan styringsinnovasjon kan fremme en mer effektiv ressursbruk. Der hvor new public management (NPM) tidligere ble sett på som en innovasjon som skulle bidra til å effektivisere offentlig sektor, har dette i senere tid møtt kritikk. Denne kritikken går på blant annet det at NPM stadig bruker mer av de knappe ressursene til måleskjemaer og evalueringer (Olson, Humphrey, C. & Guthrie, J., 2001). Her belyser oppgaven vår behovet for ny innovasjon og hvordan dette kan gjøres.

Som følge av at NPM har møtt utfordringer, ser vi på det som interessant å se om offentlig sektor heller burde hente inspirasjon fra andre deler av privat sektor. Her finner vi det spennende å se på virksomheter innen privat sektor som har valgt å gå over til å benytte seg av mer dynamiske former for økonomistyring. Dette er for å se om denne retningen kan bidra til innovasjon i offentlig sektor, og i så måte bidra til målet om en forbedring av offentlig sektor gjennom fornying og forenkling. (Regjeringen, 2016) Her er deriblant en beyond budgeting (BB) tilnærming spennende å se på, da dette representerer en filosofi å lede etter, heller enn at det skal representere en sjekklister som må følges. (Bogsnes, 2012)

Oppgaven tar for seg en virksomhet som befinner seg innenfor norsk offentlig sektor. Denne virksomheten har tatt del i NPM-reformen som har bredt seg ut, og i denne forbindelse opplevd styringsutfordringer som de forsøker å forbedre. I den forbindelse har de latt seg inspirere av beyond budgeting filosofien og valgt å gjennomføre mye som er hentet derfra. I oppgaven undersøker vi hvorfor det ble iverksatt endringer for å forbedre seg og hva som er forskjellene før og etter disse endringene ble iverksatt. I neste delkapittel vil vår problemstilling og dens to tilhørende forskningsspørsmål bli presentert.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Vi har definert følgende problemstilling:

“Hvordan har en offentlig virksomhet som har erfart styringsutfordringer med budsjettstyring arbeidet med å endre sitt styringssystem?”

For å være i best mulig stand til å besvare problemstillingen har vi videre formulert to forskningsspørsmål:

FS1: *“Hvorfor har en offentlig virksomhet innledet endringer i styringssystemet?”*

Det første forskningsspørsmålet dreier seg om bakgrunnen til at Statlig virksomhet X har valgt å innlede den endringen de har. For å svare på dette vil vi avdekke hva som tidligere har vært av problemer med tidligere eksisterende styringssystem, hvilke utfordringer dette medførte samt vi vil undersøke hvor inspirasjonen til å endre seg kom i fra. I fra dette spørsmålet vil vi også drøfte omkring endringsvillighet innenfor offentlig sektor.

FS2: *“Hvordan er det nye systemet forskjellig fra det som var før?”*

Det andre forskningsspørsmålet dreier seg om å sammenligne hvordan styringssystemet til avdeling Y er nå etter endring i forhold til hvordan det var for 5 år siden før endringen. Her vil vi drøfte valgene som har blitt gjort, og samtidig knytte dette opp mot det som fremkommer i relevant forskning.

1.3 Oppgavens avgrensning

Denne forskningen er avgrenset til at vi kun ser på endringsprosessen rundt styringssystemet til en avdeling innenfor en enkelt virksomhet. Det vil på den måten ikke være mulig å generalisere funn på bakgrunn av denne studien alene. På grunn av tidsbegrensningen rundt oppgaven vil vi heller ikke kunne følge statlig virksomhet X videre i neste steg av endringsprosessen deres da dette er en prosess som er pågående i skrivende stund.

1.4 Struktur

Denne oppgaven innehar 6 kapitler som er strukturert på følgende måte:

Kapittel 1 - gjør vi rede for valg av tema og vi belyser hvorfor akkurat dette er interessant å se på. Videre presenteres problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål samt avgrensninger som er foretatt ved oppgaven.

Kapittel 2 - presenterer vi vårt teoretiske rammeverk for oppgaven som tar for seg teori som er relevant for å besvare vår problemstilling. Denne teorien skal også fungere som et grunnlag for analysedelen av oppgaven.

Kapittel 3 - Her presenterer vi hvordan denne oppgaven har blitt gjennomført, samt at de metodiske valgene som er gjort vil bli redegjort for. Kapittelet vil også gi en oversikt over de informantene som er med i oppgaven.

Kapittel 4 - Her presenterer vi de empiriske funnene fra intervjuene med informantene. Disse funnene vil sammen med det teoretiske rammeverket være grunnlaget for analysen. Her har vi der det har vært mulig valgt å benytte oss av sitater for å gi en så presis presentasjon av data som mulig.

Kapittel 5 - Her forsøker vi å besvare våre forskningsspørsmål og problemstilling. Dette gjør vi ved å sammenligne våre empiriske resultater mot allerede eksisterende litteratur i et forsøk på å avdekke om det foreligger noen forskjeller eller om vi bekrefter det som allerede er funnet.

Kapittel 6 - I siste kapittel vil vi komme med våre konklusjoner til problemstillingen vår, samt bidra med forslag til videre forskning

2.0 Teoretisk rammeverk

I denne delen vil vi presentere de teoriene vi har lagt til grunn for denne oppgaven. Aktuelle teorier, begreper, samt hva som er gjort innen tidligere forskning som kan relateres til vår problemstilling, vil bli presentert. Det teoretiske rammeverket angir også hvilket perspektiv oppgaven er utarbeidet fra. Videre vil dette også være grunnlaget for analysen og dermed vil resten av vår studie forankres i nettopp dette rammeverket. Det teoretiske rammeverket er strukturert etter våre to forskningsspørsmål.

2.1 Problemer knyttet til styring i offentlig sektor

Vi vil i første del av vårt teoretiske rammeverk se på hva som ligger til grunn for at en endring i styringssystemene til offentlig sektor kan være hensiktsmessig. Dette gjøres gjennom å se på hvilke utfordringer offentlig sektor har opplevd i forbindelse med deres styringssystemer. Her vil vi se på budsjettet, og hvordan det har fungert. I tillegg til at vi ser på hvordan endringsvilligheten til offentlig sektor er. Dette skal hjelpe oss til å besvare FS1: *“Hvorfor har en offentlig virksomhet innledet endringer i styringssystemet?”*

2.1.1 New Public Management

Ifølge Hood (1991) er new public managements (NPM) opprinnelse linket til fire andre “megatrender”: forsøk på å redusere overforbruk og ansettelse, skifte mot privatisering av offentlig sektor, automatisering av spesielt IT innen offentlig sektor og ønske om å få en mer internasjonal agenda for offentlig sektor. Med privatisering menes det at denne tilnærmingen ønsket å inkorporere markedsmodeller som styringen skulle ta utgangspunkt i, og dermed at sektoren skulle basere seg i større grad på konkurranse. Målet var at sektoren på bakgrunn av dette ville drives mot å bli mer effektiv (Caiden, 2010). NPM ble sett på som en respons til det som ble ment å være en stadig mer ineffektiv offentlig sektor som var sterkt preget av byråkrati (Hess & Adams, 2007). NPM ble presentert som et rammeverk som skulle være utviklet så universelt at det skulle kunne løse styringsproblemer for alle mulige situasjoner. Det skulle fungere enten det var i New Zealand eller Danmark, og fra helsesektoren til utdanning. (Hood, 1991).

NPM har likevel fått en del kritikk i forhold til hvordan det påvirker den offentlige sektoren. Blant disse kritiseres NPM for at der denne tilnærmingen egentlig skal bidra til å redusere kostnadene til hver enhet service som blir tilbudt, ser man at dette egentlig ikke har vært tilfellet (Hood, 1991). Denne typen kritikk hevder at NPM i mange tilfeller resulterer i en rask byråkratisering av mellomledelsen med nye systemer på enda mer rapportering (Hood, 1991). Dette vil vi komme tilbake til i forhold til et problem som blir omtalt som evalueringsfellen (Olson, Humphrey & Guthrie, 2001). Samtidig kommer det frem at fokuset som kommer som følge av NPM kan medføre at en velger å styre etter egne resultater for å være mest mulig produktiv, uten å legge nok vekt på hva som egentlig er til det beste for samfunnet (Bugge & Skålholt, 2013). Dette resulterer i en offentlig sektor som jobber effektivt, men som ikke gir kvalitet i sitt arbeide for å hjelpe.

2.1.1.1 Evalueringsfellen

En evalueringsfelle er et komplekst problem som samler mange av de problemene og dilemmaene som den moderne offentlig sektor står overfor (Olson et al., 2001). Denne kan sees på som et resultat av nevnte NPM regime. Som tidligere nevnt har formelle systemer som fokuserer på interne faktorer alltid hatt problemer med å overvåke prestasjoner. Likevel virker disse systemene til å ha en privilegert status som medfører at problemer genererer gjentatte forsøk på å forbedre måling og evalueringsprosesser. Dette medfører dermed at en er nødt til å kreve ytterligere informasjon om aktivitetene, og disse må måles i enda mer detalj (Olson et al., 2001).

Offentlig sektor har to grunnleggende finansielt orienterte prosesser som foregår samtidig. Den ene er at det er et behov for å spare penger for å holde seg til sine budsjetter. Den andre er mer indirekte i form av at de er nødt til å skape et bilde av å inneha en kostnadseffektiv drift (Olson et al., 2001).

Det faktum at det blir gjort ytterligere investeringer omkring systemer for kontroll og evalueringer har en påvirkning på kostnadssiden for offentlig sektor. Innsamling, analyse og rapportering av data koster både tid og penger, som innebærer at kostnadene øker ved økt formell kontroll. Dermed har presset til å redusere de totale kostnadene medført at de "indirekte" kostnadene øker. Dette innebærer dermed at de direkte kostnadene må reduseres

betydelig for å gjøre opp for økte indirekte kostnader. Ettersom direkte kostnader er direkte knyttet til total produksjon vil en større økning på denne siden innebære at det enten må produseres mindre, eller at det som blir produsert vil være av en lavere kvalitet (Olson et al., 2001). Det økte fokuset på analyse av data medfører at det blir implementert flere mål, mer overvåkning og enda flere evalueringer hvilket øker kostnadene mer. Som følge av all denne dataen blir mer av tiden til ledere og andre deltakere brukt på håndtering av data og dermed mindre fokus på kjerneoppgavene. Dette medfører til slutt en psykologisk faktor som gjør det vanskelig å argumentere for å redusere måling og rapportering når det først har blitt innført (Olson et al., 2001).

2.1.2 utfordringer knyttet til budsjett i offentlig sektor

Det har gjennom en årrekke skjedd mye innenfor budsjett i offentlig sektor. Caiden (2010) tar for seg en del av endringene som har skjedd opp igjennom årene, ved å belyse Allen Schick sitt arbeid på feltet. Den overordnede utfordringen knyttet til budsjett i offentlig sektor er at man skal tilfredsstille utallige behov med begrensede ressurser (Caiden, 2010). En utfordring knyttet til budsjettet er at det er med på å sette begrensninger som ofte bli assosiert med noe negativt. Det er derfor greit å påpeke at budsjetter i utgangspunktet er ment som et hjelpende verktøy. Budsjettet skal omhandle regler og rutiner, som igjen skal bidra til å fremme forbedringer i ledelsen, effektivitet, sette fokus på beslutningstaking og opprettholde rettigheter (Caiden, 2010).

Caiden (2010) snakker videre om at budsjetter er viktig, da det påvirker utfallet man ender opp med. En utfordring er derimot at budsjettet har mange punkter det skal ta hensyn til om det skal fungere effektivt. Caiden (2010) sier at et effektivt offentlig budsjett burde sørge for følgende:

- Stabilitet og bærekraft, både i dag og for fremtiden.
- Tilrettelegge for at ressursene blir tildelt de som er mest mulig effektiv og innehar det største behovet.
- En effektiv ressursbruk.
- En ressursbruk som kommer innbyggerne til gode og representere deres interesser.
- Ansvarlighet i ressursbruken

Det å sikre at et offentlig budsjett oppfyller disse kravene er ingen enkel oppgave (Caiden, 2010). Videre er en stor utfordring knyttet til å finne en effektiv måte å budsjettere i offentlig sektor det faktum at verden og behovene utvikles hurtigere enn noen gang (Caiden, 2010).

En annen utfordring knyttet til budsjett er å finne den optimale lengden å budsjettere for. Wildavsky (1978) tar opp problematikken knyttet til hvor lange perioder det er hensiktsmessig å budsjettere for. Det praktiseres ofte budsjett for ett år om gangen, men det er ikke dermed sagt at dette er det mest hensiktsmessige. Wildavsky (1978) foreslår å ha budsjettet over lengre perioder, eksempelvis tre eller fem år, for å kunne løse problemet knyttet til at budsjett for ett år gjerne fører til korttenkte løsninger. Utfordringen her er at forhold vil endre seg over denne perioden, og at dette er vanskelig å ta hensyn til, spesielt med tanke på at vi er i en verden hvor omstendighetene endres raskt. Videre påpekes det at det i land med ustabile omstendigheter er enda vanskeligere å forutsi fremtiden. I slike tilfeller budsjetteres det ofte over enda kortere perioder, eksempelvis måneder eller uker (Wildavsky, 1978). Det er ikke lett å si hvilken lengde et budsjett optimalt burde ha, men om hensikten er at det skal sørge for kontroll er regelen at jo enklere budsjettet er, jo bedre er det (Wildavsky, 1978).

2.1.3 Offentlig sektor og endring

Ifølge en studie av McCarthy & Lane (2009) argumenteres det på bakgrunn av en spørreundersøkelse gjennomført i Irland at per nå er det ikke tilstrekkelig med misnøye med det nåværende systemet i offentlig sektor. På bakgrunn at dette vil det ikke være en god nok grunn til å introdusere radikale endringer til konsept som eksempelvis beyond budgeting. Forskningen deres indikerer at til tross for at det har foregått en viss desentralisering av beslutningstaking, gjøres fortsatt de viktigste finansielle avgjørelsene sentralt. Samtidig har også den hierarkiske strukturen forblitt drevet fra toppen og nedover.

I forhold til om offentlig sektor er kapabel eller villige til å introdusere beyond budgeting indikerer studien at til tross for at fremgangen mot å implementere endringer er treg, er det fortsatt tillit til at ferdighetene er til stede for en at en slik endring kan gjennomføres. Likevel kommer det frem fra studien at engasjementet for å endre sannsynligvis ikke er til stede da både ledelsen og politikerne ofte er uvillige til å løsne opp i den sentrale kontrollen over

budsjettprosessen. McCarthy og Lane (2009) refererer også til Wildavsky (1974) om at trinnvise og forutsigbare prosedyrer slik som budsjettet innebærer, kan bidra til å sikre enighet mellom deltakere og dermed forhindre konflikter. Dette bidrar dermed til å plassere deltakerne i en komfortsone.

2.2 Kontrollsystemenes begrensninger

I denne delen av vårt teoretiske rammeverk presenterer vi hva kontroll egentlig innebærer, samt de begrensninger slike systemer innehar. Her vil også forholdet mellom kontrollsystem og mennesker bli belyst, da dette står sentralt for å kunne inneha kontroll. Det vil også bli presentert alternative løsninger til tradisjonell styring i situasjoner hvor disse har vist seg å feile. På denne måten vil vi ha teori liggende til grunn slik at vi skal kunne avdekke hvilke situasjoner slike former for kontroll har en tendens til å feile, samt hvordan dette kan løses på en annen måte. Dermed vil denne delen av vårt teoretiske rammeverk være til hjelp for å besvare FS2: *“Hvordan er det nye systemet forskjellig fra det som var før?”*.

2.2.1 Kontroll

Drivkraften bak konseptet kontroll kommer som et resultat av de usikkerhetene som enhver bedrift er nødt til å håndtere til enhver tid. Dette kan komme fra eksterne faktorer, men også som følge av den interne dynamikken i selskapet. Konseptet kontroll er dermed noe som er relevant innenfor alle aspekter ved det å drive et selskap, men også generelt innenfor all sosial atferd (Skaar, 1996). En sentral del av kontroll går ut på å sammenligne og evaluere. Årsaken til dette er at det ville vært vanskelig å kontrollere noe dersom en ikke har noe å sammenligne prestasjonene med, dette være seg i form av mål eller relative mål (Skaar, 1996).

Når vi snakker om kontroll i en forretningsammenheng kaller vi det gjerne for økonomistyring. *“Økonomistyring kan defineres som prosessen ledere går igjennom for å sikre at ressurser blir anskaffet og brukt på en fornuftig og effektiv måte i sin søken om å oppnå en organisasjons mål.”* (Anthony, 1965). Denne definisjonen av kontroll legger vekt på at kontroll ikke bare innebærer å unngå feil, men legger vekt på at det også innebærer å være effektiv i forhold til bruken av ressurser. På denne måten kan vi si at økonomistyring på sitt beste vil bidra til at alle aktivitetene et selskap foretar seg vil være hensiktsmessig i forhold til oppnåelsen av sine mål. Det kan for øvrig være vanskelig å inneha kontroll dersom

et selskap opererer i et usikkert miljø hvor det skjer endringer hele tiden.

Utformingen og designet av kontrollsyste­met vil være et viktig aspekt. Kontroll kan skje i form av streng kontroll eller lite streng kontroll, samtidig kan det også være som et resultat av vaner eller implementert med intensjon om å kontrollere (Orton & Weick, 1990 gjengitt i Skaar, 1996). Hvilken type kontroll som egner seg best vil være avhengig av hvor komplekse oppgavene er, hvor mye usikkerhet som befinner seg i omgivelsene, samt hvor kompleks organisasjonsstrukturen er. For et mindre selskap som gjennomfører relativt enkle oppgaver vil det kunne være tilstrekkelig å inneha gode rutiner for å kontrollere prestasjonene, mens for et stort selskap vil det kunne være nødvendig å inneha mer avanserte økonomistyringssystemer (Skaar, 1996).

2.2.1.1 Atferds- og resultatkontroll

Ouchi (1977) presenterer at det innen kontrollarbeid bare eksisterer to fenomener som kan bli observert, overvåket og målt: atferd og resultat. I denne sammenheng kommer resultat som en følge av atferd. Et kontrollsyste­met kan dermed basere seg på enten det ene eller det andre, eller det kan være en kombinasjon av begge. Ouchi (1977) legger vekt på at i en situasjon med bare output kontroll er det viktig å huske at virkelig kontroll kommer kun gjennom å endre atferden til den ansatte. Dette innebærer at dersom en ansatt presterer dårlig basert på outputs er en nødt til å se på atferden for å kunne korrigere.

For å kunne benytte seg av atferdskontroll er det nødvendig at virksomheten har en betydelig forståelse, eller i beste tilfelle perfekt informasjon hva vedrører transformasjonen til output. Dette vil si at man må kunne gjøre en vurdering av hvordan den ansatte presterer i prosessen som den går igjennom for å skape output og ut fra det kontrollere om det er bra eller ikke.

På den andre siden har vi output kontroll hvor det eneste nødvendige ifølge Ouchi (1977) er at virksomheten har pålitelige og troverdige målinger på det som er ønsket resultat. På denne måten betyr det ikke så mye å kontrollere hva som skjer underveis i prosessen så fremst at en oppfyller output målene. Her er det dermed ikke nødvendig at en kjenner til transformasjonsprosessen i det hele tatt.

I Ouchi (1977) sin studie av matvarekjeder fremkommer det at dersom disse butikkene fokuserer på output kontroll vil det kunne resultere i at ansatte kun fokuserer på oppgaver som relaterer til disse målene. Eksempelet Ouchi (1977) benytter her at ansatte i en slik situasjon prioriterer å oppsøke kunder for å selge mest mulig, mens nødvendige oppgaver som å telle varer og fylle hyllene blir unngått.

2.2.1.2 Illusjon av kontroll

Konseptet illusjon av kontroll stammer fra psykologien. Langer (1975) har over flere år gjennomført studier av dette konseptet innenfor det psykologiske fagfeltet. Disse studiene viser til at mennesker har en tendens til å overestimere deres kontroll i situasjoner hvor utfall er helt tilfeldig (Thompson, 1999). En betydelig mengde av litteraturen som diskuterer dette konseptet er gjennomført innenfor psykologi, men også innen gamblingstudier. Under gjennomføringen av litteratursøket kom Journal of Gambling Studies som en av de mest fremtredende tidsskriftene. Dette kan forklares av at aktører som er involvert i gambling ofte har en tro om at de kan kontrollere utfallet av spillene, mens det i realiteten er helt tilfeldige utfall som gjelder. Man kan derfor anta at illusjonen av kontroll er et sentralt konsept innenfor gambling. Likevel, for vår forskning var tidsskriftene omhandlende gambling sett bort i fra. Dette studiet har heller fokus på tidsskrifter fra både økonomi- og psykologiske fagfelt.

	Verdens tilstand:		
Oppfører seg som om verden er:		Kontrollerbar	Ukontrollerbar
	Kontrollerbar	Korrekt respons	Illusjon av kontroll
	Ukontrollerbar	Illusjon av kaos	Korrekt respons

Tabell 1: Illustrasjon av illusjon av kontroll - basert på Harris, A. J. L & Osman, M (2012).

Fra litteraturen kommer det frem flere at det er forskjellige definisjoner av illusjon av kontroll som blir brukt. Det er likevel tydelig at det er et begrenset antall, og noen blir brukt i flere av artiklene som er gjennomgått. Flere av disse refererer til Langer (1975) sin definisjon:

“Illusjon av kontroll beskriver tendensen til at beslutningstakere systematisk overestimerer

deres individuelle påvirkning på situasjoner med tilfeldig utfall". En annen definisjon av konseptet: *"Illusjon av kontroll er definert som overestimering av kontroll over utfall preget av omstendighetene"* (Thompson, 2004, gjengitt i Langens, 2007). Det er dermed tydelig at begge disse definisjonene snakker om det samme, og er enige om konseptet.

Dermer & Lucas (1986) spesifiserer fenomenet som: *"Illusjonen styrker ledelsens tro om at tradisjonelle kontroller slik som operasjonelle standarder, profittmål, og budsjett kan presist og pålitelig måle og dermed bestemme atferden til ansatte"*. Dermer & Lucas (1986) beskriver videre: *"Illusjonen reflekterer en antakelse ledelsen har om at de kan gripe inn når nødvendig og suksessfullt implementere endringer"*. Dette innebærer med andre ord at ledelsen tror at de kan påvirke utfallet av en rekke situasjoner ved å implementere sterkere kontroll og andre responser, mens det i realiteten kan være situasjoner som kan anses som ukontrollerbare. Denne definisjonen er dog mer eller mindre lik de tidligere nevnte med unntak av at denne gangen er det heller i en økonomisk sammenheng fremfor de forrige som er den grunnleggende definisjonen fra psykologien.

2.2.1.3 Når kontroll feiler

Formelle kontrollsystem innehar begrensninger. Selskaper som består av mange enheter, som hver innehar ulike oppgaver vil gi et behov for et kontrollsystem som skal kunne ta i betraktning et vidt spekter av faktorer. Med økende grad av kompleksitet vedrørende oppgavene som blir gjennomført vil det kunne gi et behov for flere ulike kontrollsystemer, som igjen er nødt til å samhandle på en eller annen måte (Skaar, 1996).

Kontroll i en organisasjon består av mange utfordringer. Kontroll kan enten være enkel eller kompleks, ha høy prioritet eller lav prioritet, samt at det kan ha lang eller kort tidshorisont. Skaar (1996) beskriver følgende: *"Dersom ledelsens tankegang er dominert av et paradigme, slik som nåværende dogme, og dette paradigmet legger til grunn premissene for kontrollsystemets design og handling vil det være en risiko for at ledelsens kontrollaktiviteter vil feile av flere årsaker"*. Dette innebærer at dersom designet av kontrollsystemet og tiltak er basert på en måte å se en situasjon, og dette blir sett på som en generell sannhet vil det kunne medføre at ledelsen tror at denne kontrollen og tiltakene vil gjelde videre i alle situasjoner. Det vil dermed være god grunn til å anta at dette systemet vil da feile i flere situasjoner som kan oppstå. Skaar (1996) beskriver videre at det vil muligens ikke være tilstrekkelig å

simpelthen modifisere det allerede eksisterende kontrollsystemet, men at det vil heller være nødvendig å identifisere situasjonen som skal kontrolleres på en bedre måte. Dette mener Skaar (1996) vil lede til bedre kontrollsystem. Det blir videre vektlagt at for å kunne forbedre kontrollsystemer vil det være nødvendig å øke omfanget av kontroll samt å få et nytt syn på vår forståelse av økonomistyring.

Kontrollsystemer vil ha en forskjellig rolle og effekt i ulike industrier, land og selskaper. Derfor vil kontrollsystemer fungere ulikt i forskjellige kontekster ettersom det vil være andre aspekter som påvirker det. Dermed er det grunn til å anta at det ikke vil være noen måte en kan utvikle et perfekt kontrollsystem på, men heller at det vil være nødvendig å designe og implementere det i forhold til de premissene som finner sted. Denne måten å se på organisasjoner er kalt for beredskapsteori. Dette baserer seg på det faktum at det vil aldri være en beste måte å organisere et selskap, men at den beste måten å gjøre ting er avhengig av indre og ytre faktorer i den enkelte situasjon. Med denne teorien i betraktning vil et viktig aspekt være ledernes opplevelse av hva kontrollsystemene egentlig gjør for dem. Eller med andre ord, hva ledelsens motivasjon bak å implementere gitte kontroller er og hva er det egentlig de håper at de skal bidra med.

Skaar (1996) identifiserer hvordan kontroll kan fungere i ulike situasjoner. I artikkelen hans gjør han et forsøk på å forklare begrensningene til kontrollsystemer basert på et selskaps organisasjonsstruktur samt kompleksiteten av oppgavene som gjennomføres. Jo mer komplekse oppgaver og organisasjonsstrukturen er, desto flere eventualiteter vil være til stede. Dersom et selskap har en høy grad av kompleksitet rundt oppgavene sine, vil dette føre til desto lavere grad av forutsigbarhet som igjen vil påvirke hvor mye en kan kontrollere utfallet av oppgaven (Skaar, 1996). I slike tilfeller konkluderer Skaar (1996) med at uansett hvor mye ressurser og jobb som legges ned i å utvikle et formelt kontrollsystem vil det fortsatt ikke lykkes å kontrollere de komplekse oppgavene. Ved å allokere ytterligere ressurser for å utarbeide og implementere et slikt system vil det kunne utvikles på kortere tid, men de grunnleggende begrensningene av et slikt system som følge av kompleksitet vil fortsatt være vedvarende.

Ved å implementere et slikt formelt kontrollsystem i situasjoner med lav grad av forutsigbarhet vil det kunne føre til at lederne får en følelse av at de kontrollerer situasjoner, mens det i realiteten kanskje ikke medfører noen ytterligere kontroll. Med andre ord vil en i så tilfelle ha skapt en illusjon av kontroll da lederne nå tror de kan kontrollere en situasjon som kan anses å være ukontrollerbar.

Selskaper som opplever liten grad av forutsigbarhet gjør gjerne det som følge av enten høy kompleksitet på arbeidsoppgaver, eller høy påvirkning av ytre faktorer. Skaar (1996) beskriver i artikkelen sin et selskap som er i en slik situasjon forsøkte å implementere en formell steg-for-steg prosedyre for å kunne kontrollere situasjonen. Det som kom frem var at dette ikke fungerte og det var ikke mulighet å kontrollere situasjonen. Gradvis innførte de heller en fortolkende ordning som basis for deres økonomistyring. Denne formen for kontroll kjennetegnes ifølge Skaar (1996) ved at det er en mer kvalitativ type kontroll hvor læring underveis i prosessen og et entreprenør mindset er viktig mens prioritene skifter underveis i progresjonen som blir gjort. Denne ordningen var ikke på noen måte formalisert, men ble fortsatt en integrert del blant de involverte (Skaar, 1996).

For at dette skulle fungere måtte ledelsen i selskapet være innforstått med restriksjonen de hadde på å ha kontroll i denne situasjonen, og på denne måten var de villige til å akseptere denne løsningen på problemet. Ved å forstå disse restriksjonene vedrørende det formelle kontrollsystemet ble selskapene klar på at det ikke eksisterte noe system for å kontrollere det. Det måtte heller fortolkes underveis i prosessen. I dette tilfellet ble dermed en illusjon av kontroll eliminert eller unngått ved å akseptere at situasjonen ikke direkte kunne kontrolleres.

Franco-Santos & Oatley (2018) gjennomførte på sin side en litteraturgjennomgang i forhold til uønskede konsekvenser av Performance management systems (PMS). Her fant de at styrende systemer, hvilket inkluderer prestasjonsplanlegging, målinger, mål (Budsjett) sannsynligvis bidrar til uønsket styringsproblemer som illusjon av kontroll, gaming, informasjonsmanipulasjon med flere. Denne styrende kontrollen er verktøyer som er til stede for at ledelsen skal kunne måle prestasjonen til de underordnede. Dermed er bruken av en slik type kontroll noe som kan gi et inntrykk til underordnede om at de må kontrolleres; de kan ikke stoles på (Kerpenhoek et al. 2016, gjengitt i Franco-Santos & Oatley, 2018). Dette er et typisk prinsipal-agent problem, hvilket er sentralt i agentteori.

Franco-Santos & Oatley (2018) fant at over tid vil bruken av styrende systemer kunne føre til at lederne får en tro på at deres forutsetninger vedrørende prestasjonene, målingene og ansvarlighet er gjeldende for selskapet. Dette vil igjen kunne medføre at lederne opplever at disse PMS kan gi et presist bilde av selskapets faktiske prestasjoner, mens det i realiteten ikke nødvendigvis trenger å være tilfellet. Franco-Santos & Oatley (2018) konkluderer med at når et kontrollsystem blir brukt i omstendigheter som er ulike fra det som opprinnelig var utgangspunktet er det sannsynlig at det kan medføre uønskede konsekvenser. Dette kombinert med en oppfatning blant ledere om at de faktisk kontrollerer situasjonen vil kunne medføre en illusjon av kontroll. Vi ser dermed en sterk korrelasjon mellom hva Skaar (1996) og Franco-Santos & Oatley (2018) presenterer. Det som blir presentert som formelle kontrollsystem hos Skaar (1996) anser vi som mer eller mindre det samme som det styrende systemet som blir presentert av Franco-Santos & Oatley (2018). Videre understreker begge at slike typer kontroll ikke nødvendigvis er passende i alle situasjoner, og videre at slike systemer kombinert med en ukontrollerbar situasjon kan lede til en illusjon av kontroll.

2.2.2 Menneskets påvirkning på-og av kontrollsystemer

2.2.2.1 Kognitive bias

Som tidligere nevnt har illusjon av kontroll vært diskutert i mye større grad innenfor psykologien sammenlignet med innenfor ledelse, regnskap og økonomi. Vi har likevel funnet at det meste av relevant litteratur fra vårt litteratursøk kombinerer disse fagfeltene. Det meste av artikler vedrørende illusjon av kontroll er relatert til kognitive bias hos beslutningstakere.

Illusjon av kontroll er en av fire typer kognitive biaser. Ceric & Holland (2019) presenterer i sin artikkel at det er flere problemer i en organisasjon som mangel på tid, ustabilt personell, kompleksitet vedrørende prosjekter, mangel på erfaring og kunnskap som kan være med på å forme tankegangen til beslutningstakere i deres risikoevalueringer og beslutninger når det kommer til Cyber-angrep. Med andre ord blir deres kognitive bias påvirket av disse faktorene. Det blir videre vist at en illusjon av kontroll bias bidro til at deltakerne forble positive vedrørende deres planlegging mot slike angrep, til tross for at planleggingen ikke var tilstrekkelig (Ceric & Holland, 2019). Studien fant at alle kognitive bias er koblet sammen, og kan styrke hverandre. Til tross for at denne artikkelen diskuterer cyber-sikkerhet er den

fortsatt sett på som relevant da andre risikoer til ethvert selskap vil være nødt til å håndteres av beslutningstakere på en lignende måte.

Thompson (1999) diskuterer på sin side illusjonen av kontroll i en ren psykologisk kontekst. Det er dog en rekke interessante aspekter en kan ta i betraktning i forhold til økonomistyring. Hun presenterer i denne artikkelen at det er et utvalg situasjoner hvorpå det er mer sannsynlig at en person kan oppleve en illusjon av kontroll (Thompson, 1999).

Personlig involvering: Dersom en selv er involvert personlig i en situasjon, fremfor om det er noen andre som er den aktive deltakeren i situasjonen, vil vedkommende i større grad være utsatt for å oppleve en illusjon av kontroll.

Kjennskap: Dersom mennesker arbeider med kjente oppgaver eller jobber i en kjent kontekst, er det mer sannsynlig å oppleve en høyere grad av kontroll enn hva som nødvendigvis er realiteten sammenlignet med situasjoner som oppleves som nye.

Tidligere suksess: Til tross for at utfallet av tidligere situasjoner kan være tilfeldig, vil personer som er vant til å lykkes ofte ha en økt følelse av kontroll sammenlignet med personer som ikke er vant til å lykkes.

Sterkt behov for kontroll: Dersom mennesker er i en situasjon hvor det er et sterkt behov for å ha kontroll, vil en ha en tendens til å overestimere deres påvirkning av utfall.

Med andre ord vil mennesker som opplever kjente situasjoner, er fokuserte på suksess og har et klart mål på ønskede utfall, agerer selv og har et sterkt behov for kontroll kunne være mottakelig for å oppleve en illusjon av kontroll (Thompson, 1999). Alle nevnte faktorer er noe som er kjente i en bedriftssammenheng, og vil dermed kunne være sannsynlig at vil ha samme påvirkning i en slik kontekst. Thompson (1999) forteller videre at mennesker som regel er motiverte til å overestimere sin kontroll i situasjoner på grunn av de positive effektene av å føle seg i kontroll. Disse positive effektene innebærer blant annet en mer positiv innstilling og økt motivasjon til videre arbeid. Effektene vil kunne oppnås selv hvis kontrollen er bare en illusjon (Thompson, 1999). Avslutningsvis blir det presentert av Thompson (1999) at de som opplever en illusjon av kontroll vil være mindre preget av

negative utfall sammenlignet med mennesker som ikke opplever illusjon av kontroll som gjerne kan bli umotiverte som følge av å mislykkes. Illusorisk tenkning kan med andre ord være en fordel i at det kan motivere mennesker til å gjennomføre vanskelige oppgaver, men på samme tid kan dette medføre at det blir tatt unødvendig høy risiko.

Simon (1999) hevder at årsaken til at mennesker velger å ta den høye risikoen det innebærer å starte opp et nytt selskap, ikke handler om at den høye risikoen aksepteres, men derimot at de ikke er innforstått med risikoen det involverer. Studien hevder at mange av de som starter opp et nytt selskap ikke er klar over ulike oppgaver som kan vise seg å være essensielle for å lykkes ligger utenfor deres kontroll. De vil med andre ord oppleve en illusjon av kontroll, som dermed blir en av årsakene til at de velger å gjennomføre valget med å starte opp selskapet. Til tross for at Simon (1999) i denne artikkelen diskuterer fenomenet i sammenheng med oppstart av nye selskaper, anser vi at argumentene vil kunne være gjeldene i alle situasjoner som innebærer høy risiko for bedrifter. Vi ser her en korrelasjon til Thompson (1999) i det faktum at illusjon av kontroll kan motivere mennesker til å gjennomføre vanskelige oppgaver, men samtidig ta meget høy risiko.

Langens (2007) oppdaget i sin studie at tydeligheten på feedback fra situasjoner hvor feil har skjedd, har en påvirkning på illusjonen av kontroll. Her menes i hvilken grad tydeligheten i feedback har noe å si. Studien viser at dersom en person har opplevd å mislykkes på en eller annen måte og får tilbakemelding om dette gjennom tvetydig feedback fra aktiviteten i seg selv, vil det kunne føre til en illusjon av kontroll. Dette kommer av at denne typen feedback er åpen for tolkning av aktøren selv, og på denne måten kan det medføre at man begrunner feilen med at det ikke var ens egen feil, men heller legger det til ytre faktorer.

I Studien av Langens (2007) finner man videre at dersom feedback er tydelig, og dermed mindre åpen for tolkning, som for eksempel gjennom tilbakemelding fra leder, vil det være mindre sannsynlig å få en illusjon av kontroll. For en leder vil sannsynligvis det meste av feedback de tilegner seg være fra oppgaven i seg selv, hvilket er feedback som oftest kan gi en illusjon av kontroll. Dermed vil vi anta at i situasjoner hvor lederne opplever en illusjon av kontroll, vil ikke feil nødvendigvis hjelpe dem i å forstå problemet de har. For å bedre forstå det underliggende problemet med å kontrollere situasjonene, vil lederne ha behov for å få tilbakemeldinger fra andre aktører i selskapet. Det kommer dog frem av Langens (2007) at det

er overensstemmelse i at illusjonen av kontroll kan ha fordeler gjennom å lede til økt motivasjon for å fortsette arbeidet, men den iboende risikoen vil være høy.

Salancik & Meindl (1984) oppdaget at ledere generelt sett har en tendens til å ta æren for positive utfall, mens negative ble beskyldt for å være andre faktorer. Det blir foreslått at årsaken til dette kan ligge i et ønske om å styrke ledelsens selvfølelse, eller for å presentere at ledelsens kontroll er tilfredsstillende overfor selskapets interessenter (Salancik & Meindl, 1984). Videre ble det funnet at selskaper som kan betegnes som ustabile hadde en tendens til å ta mer ansvar for selskapets produksjon, både dersom denne var positiv eller negativ. Dette var noe som ble gjort for å overbevise interessenter om at selskapet hadde muligheten til å sette inn tiltak for å fikse situasjonen. Spesielt i tider med usikkerhet og for selskaper i et usikkert marked ville det være viktig å ta ansvar for alt som verktøy for å berolige interessentene. På denne måten kan man få en illusjon av kontroll som følge av press fra interessenter.

2.2.2.2 Stretch-, komfort- og discomfort zones

Som nevnt av Franco-Santos & Otley (2018) blir budsjettet også regnet som et av disse styrende systemene. Bourmistrov & Kaarboe (2013) diskuterer at budsjettet kan også ha negative konsekvenser i at det kan resultere i at beslutningstakere havner i en “comfort zone”. Det som karakteriserer en slik opplevd arbeidssituasjon er forholdet mellom den ansattes “mindset”, altså personens arbeidsidentitet, følelser, samt meninger om hva som er rett og galt, opp mot faktisk atferd på jobb (Bourmistrov & Kaarboe, 2017). Med denne “comfort zonen” menes det at beslutningstakere satt fast i en situasjon hvor de benytter seg av et knippe innlærte atferdsmønstre for å kunne levere prestasjoner på et stabilt nivå. Dermed opplever ikke beslutningstakere hverken noen form for risiko eller utfordringer knyttet til sitt arbeide, som igjen tilsier at “mindset” og atferd korresponderer med hverandre og resulterer i en “comfort zone” (Bourmistrov & Kaarboe 2013; Bourmistrov & Kaarboe 2017). Dette resulterte dermed i at noen av beslutningstakerne opplevde en “discomfort” med å befinne seg i denne “comfort zonen” da de opplevde en mangel på mening og negative følelser overfor deres oppgaver.

Selskapene som i denne sammenheng ble studert befant seg begge i en endringsprosess mot å

implementere beyond budgeting. I denne forbindelse resulterte dette i at det skjedde en “mindset” og atferdsendring som følge av at allerede innlærte kunnskaper ble benyttet på en måte hvor beslutningstakerne i større grad var delaktige. På denne måten fikk beslutningstakerne et incentiv til å benytte sine ferdigheter for å strekke seg lengre. Dermed ble de flyttet fra en “comfort zone” over til en “stretch zone” hvor de er nødt til å tenke på nye måter samt eksperimentere med nye atferdsmønstre (Bourmistrov & Kaarboe 2013).

Videre presenterer også Bourmistrov & Kaarboe (2017) en “discomfort zone” som karakteriseres som en negativ opplevelse av arbeidssituasjonen som følge av en skjevhet mellom “mindset” og atferd. Dette resulterte i studien at de som havnet i denne situasjonen opplevde en følelse av frustrasjon, urettferdighet, samt forvirring. I studien til Bourmistrov & Kaarboe (2017) oppstod denne situasjonen som følge av at det dukket opp en uenighet mellom toppledelsen og mellomledelsen som følge av målkrav. Toppledelsen fokuserte på de totale kostnadene til det som ble levert som tatt fra budsjettet, mens mellomledelsen fokuserte på prosess-KPI rundt leveringstid og kvalitet.

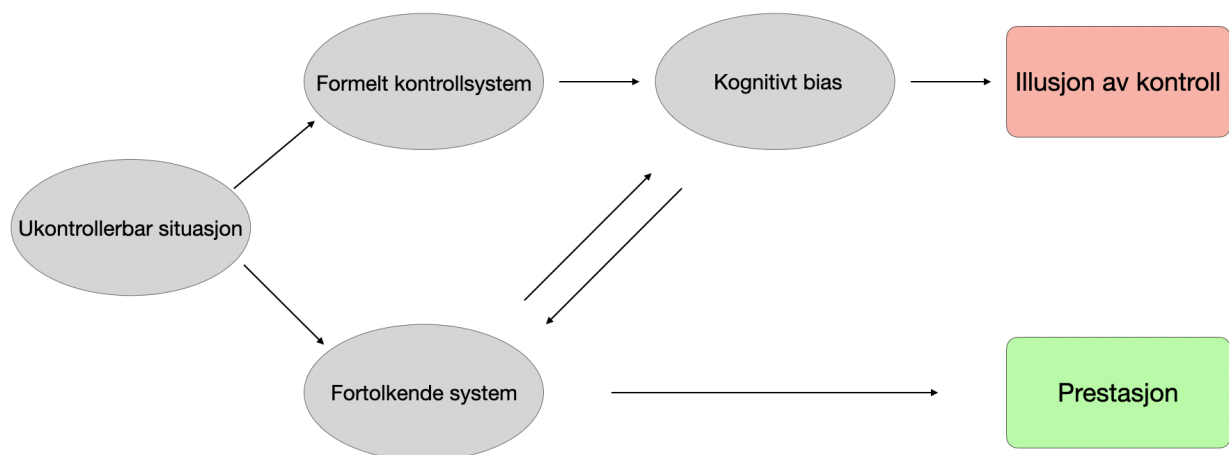
2.2.2.3 Interaksjonen mellom mennesker og kontrollsystem

Det kan antas at selskaper i usikre omgivelser har spesielt høyt press i forhold til å øke kontrollen fra sine eiere, samarbeidspartnere, samfunn med flere. Dermed kan en havne i en illusjon av kontroll eller som vi vil komme tilbake til, en evalueringsfelle. Dermed kan man stille seg spørsmålet; hvordan kan man respondere på en slik situasjon ettersom det foreligger så mye press til å styrke kontrollen? Som Salancik & Meindl (1984) presenterer blir ikke disse kontrollene implementert fordi de nødvendigvis hjelper på situasjonen, men heller er til for å betrygge. Dermed vil kostnader rundt kontroll øke uten at kontrollen nødvendigvis blir sterkere. Som både Skaar (1996) og Franco-Santos & Oatley (2018) presenterte vil en slik situasjon kunne blitt bedre håndtert med en form for fortolkende tilnærming hvor en i stedet tilpasser seg situasjonen og gjør det beste ut av den fremfor å kontrollere den.

Funnene i denne litteraturgjennomgangen viser at det er flere årsaker til at en illusjon av kontroll kan oppstå. Generelt sett er det tydelig at verken mennesker eller kontrollsystemer i en organisasjon er perfekte. Bruken av formelle systemer i situasjoner de egentlig ikke er designet for, kombinert med en sterk tro blant ledere at den kontrollen de har kan kontrollere

situasjoner som egentlig ikke kan kontrolleres, vil sammen lede til en illusjon av kontroll. Det er med andre ord samhandlingen mellom økonomistyringen og menneskene som fører til illusjonen av kontroll. Kontrollsystemene påvirker lederne på en slik måte at de ender opp med å være utsatt for en slik tenkning. Som tidligere nevnt kan dette være grunnet i at situasjonene er gjenkjennbare eller en har et behov for kontroll. Samtidig er det grunn til å tro at menneskene vil kunne påvirke systemene på samme måte.

For å forklare hvordan vi forstår illusjonen av kontroll basert på litteraturen har vi dermed utviklet en figur for å illustrere dette. Figuren viser at formelle kontrollsystem, kombinert med ledelsens kognitive biaser kan medføre at et selskap som befinner seg i en situasjon som ikke kan kontrolleres vil kunne ende opp i en illusjon av kontroll. Samtidig viser den hvordan bruken av fortolkende kontrollsystemer kan føre til bedre prestasjoner ved å unngå illusjonen. En slik fortolkende tilnærming må ikke nødvendigvis anses for å være et kontrollsystem per definisjon, men heller en måte å forbedre seg på henhold til situasjonen, ved å bruke mer tid på å forstå.



Figur 1: Teoretisk modell, egen figur.

Både Skaar (1996) og Franco-Santos & Oatley (2018) diskuterte de uønskede konsekvensene av formelle kontrollsystem. Det vil dermed være interessant å se hvordan bruken av mer fortolkende former for kontroll er, sammenlignet med disse formelle som eksempelvis budsjettet. Ved å legge bort både budsjett og andre styrende systemer, for å i stedet fokusere på å forstå situasjonene hvor kontroll er nødvendig, og dermed heller tilpasse seg mens prosessen foregår vil en kunne både komme ut av illusjonen av kontroll og samtidig redusere kontrollkostnader.

Den teoretiske modellen anser vi som interessant å se på i en offentlig kontekst. Dette fordi vår teoretiske modell ser på det som utfordrende med styring gjennom en høy mengde kontroll, noe NPM i offentlig sektor har ført til (Olson et al., 2001). Dette er som et resultat av evalueringsfellen hvorpå evalueringer og målinger stadig blir økt. Noe som i seg selv er valg som blir gjort på bakgrunn av kognitive bias (Olson et al., 2001). I denne forbindelse er det grunn til å tro at dette har resultert i en overestimering av hva styringssystemene egentlig bidrar til av kontroll og effektiv ressursbruk.

2.3 Oppsummering

Vi har gjennom dette kapitlet presentert vårt teoretiske rammeverk, som skal ligge til grunn for vår analyse I første del ser vi på hvorfor endring i offentlig sektor kan være nødvendig. Her presenterer vi litt om endringsvilje i offentlig sektor, og hvordan bruken av budsjett fungerer i nevnte sektor. Vi har også redegjort for NPM, og evalueringsfellen som kan komme som en konsekvens av det. Dernest har vi i del to vært inne på hva kontroll innebærer samt noen av begrensningene vedrørende formell styring. I sammenheng med kontroll har vi belyst fenomenet illusjon av kontroll som er en uønsket konsekvens som kan forekomme som et resultat av formell styring. I tillegg til dette har vi også redegjort for noen alternativer til denne styringen som kan kunne fungere bedre. Ut i fra teorien vi har vært igjennom har vi også utarbeidet en teoretisk modell som vi presenterte i slutten av dette kapitlet.

3.0 Metode

I dette kapitlet vil vi først gjennomgå forskningsprosessen i sin helhet. Deretter vil vi se på metodens kvalitet. Her inngår reliabilitet, validitet, overførbarhet og forskningsetikk.

3.1 Forskningsprosessen

Som utgangspunkt for vår forskningsprosess har vi lagt til grunn at forskning er en prosess som vanligvis går over fire fasene (Johannessen et al, 2011) Disse fire stegene er:

1. Forberedelse
2. Datainnsamling
3. Dataanalyse
4. Rapportering.

Hvordan de fire stegene henger sammen forklares på følgende måte (Johannessen et al, 2011):



Figur 2: Sammendrag av forskningsprosessen, egen figur, basert på Johannessen et al. (2011)

Vi vil videre i kapitlet gå gjennom hva vi har gjort i de fire fasene og forklare de valgene vi har foretatt.

3.1.1 Forberedelse

Det er flere måter man kan påbegynne forskningsprosessen. Ifølge (Johannesen et al, 2011) er nysgjerrighet utgangspunktet for all forskning, og starten på forskning er et resultat av at man ønsker svar på et spørsmål eller mer kunnskap innen et tema. Videre går forberedelsene i forskningsprosessen ut på å se hva undersøkelsen har som sitt formål. Hva den kan bidra med, hvordan den gjennomføres og hvilke mål den har. (Johannesen et al, 2011)

3.1.1.1 Oppgavens start

Forskningsprosessen vår ble startet opp med å studere teori innenfor et tema vi fant interessant og som vi ønsket å få bedre kunnskap om. Vi startet prosessen med en litteraturgjennomgang, noe som er en tradisjonell måte å starte på (Yin, 2018). Gjennom forelesninger fra vår profilering økonomistyring, samt oppgaver skrevet gjennom studieløpet, fikk vi en interesse for hvor nyttige ulike verktøy innenfor økonomi virkelig er. Hvilke kontrollsystemer og tiltak som faktisk bidrar til at firma får en bedre kontroll og hvilke som ikke har sin tiltenkte effekt, og i så måte kan karakteriseres som unødvendige. Med tanke på disse interessene våre, ble vi ledet inn på at fenomenet “Illusjon av kontroll” kunne være spennende å se videre på. Tidligere forskning viste også til at dette var et tema som var anbefalt å forske videre på for å styrke kunnskapen innenfor økonomistyring. (Roddvik, 2019) Vi syntes dette virket interessant og vi valgte derfor å se nærmere på litteraturen som fantes på dette feltet. Etter gjennomgang av litteratur fant vi det interessant å se på hvilke effekter det som anses som styrende systemer kunne ha for ulike virksomheter. Hvorvidt slike system innehar den kontrollfunksjonen det er ment at de skal ha, eller om enkelte formelle systemer kun medfører en illusjon av kontroll.

3.1.1.2 Litteraturgjennomgang

I et forsøk på å bedre forstå konseptet illusjon av kontroll valgte vi å foreta en litteraturgjennomgang på fenomenet. En litteraturgjennomgang er et analytisk sammendrag av allerede eksisterende forskning på et spesifikt tema (Easterby-Smith, Thorpe, Jackson, Jaspersen, 2018, s.20). Målet med gjennomgangen er å avdekke hva som allerede er kjent på akkurat dette området. Etter at oppgavens empiri var samlet inn, valgte vi videre å komplementere med teori på andre felt, som vi fant nødvendig for å få til en god analyse. Dette var i all hovedsak teori knyttet til offentlig sektor, da virksomheten vi bestemte oss for å se videre på tilhørte her.

3.1.1.3 Kvalitativt studie

Forskningsmetoden vi gjennomfører i denne oppgaven betegnes som en kvalitativ studie. Kvalitative undersøkelser kan gjennomføres på mange forskjellige måter. Felles for dem alle er at det innenfor kvalitative undersøkelser fokuseres på innhenting av myke data. Myke data forekommer som tekst, lyd eller bilder og samles gjerne ved å benytte seg av intervjuer (Johannessen et al, 2011).

Den viktigste årsaken til at man benytter seg av kvalitativ innhenting av data er at man får informasjon som ikke er direkte registrerbare. Det vil si at man får innhentet informasjon som ikke er registrerbar i form av harde data, det vil si f.eks. tall og statistikk. Eksempelvis er det normalt å foreta såkalte ekspertintervju eller dybdeintervju, dette for å få mer inngående informasjon om et fenomen. Det finnes mange forskjellige teorier innenfor kvalitativt forskningsdesign. De mest brukte er grounded theory, case studie, etnografi og fenomenologi. Hva slags teori man velger å anvende til sitt arbeid, avhenger i stor grad av oppgavens utgangspunkt, hvilken type informasjon man behøver og hvor mye informasjon man besitter fra før av (Johannessen et al. 2011). For denne oppgaven var det sentralt å velge en teori som gjorde det mulig å innhente så mye data som mulig i løpet av en begrenset tidsperiode. I tillegg måtte det velges ut etter hvilken informasjon vi behøvde. Informasjonen denne oppgaven trengte kunne ikke bli innhentet gjennom statistikk og tall, da vi hadde behov for å forstå et fenomen og studere hvordan det fungerte i en virkelig kontekst.

3.1.1.4 Forskningsdesign

Det er flere måter å gjennomføre undersøkelsene på, og de forskjellige måtene kan omtales som ulike forskningsdesign. (Johannessen et al, 2011) Forskningsdesign er en logisk plan for hvordan man kommer seg fra her til der, hvor “her” er spørsmålene man ønsker å få besvart, mens “der” er et sett av konklusjoner på disse spørsmålene. (Yin, 2018)

Det forskningsdesignet vi benytter omtales som en casestudie. Poenget med en casestudie er å se på hvordan et samtidfenomen utspiller seg i en virkelig kontekst (Yin, 2018, p 286). Dette stemmer overens med hva vi ønsker, da vi har sett på et teoretisk rammeverk og ønsker å se hvordan dette utspiller seg i en virkelig kontekst. Det som kjennetegner en casestudie, er at forskeren henter inn mye informasjon fra noen få enheter eller caser. Dette gjennom detaljert og omfattende datainnsamling (Johannessen, 2011, s. 90). Essensen av casestudier er å belyse beslutninger som tas gjennom å finne ut av hvorfor ble de tatt, hvordan var de implementert og med hvilket resultat (Schramm, 1971, gjengitt i Yin, 2018). For vår del vil det på grunn av vår problemstilling være naturlig å velge en slik case studie, som følge av at vi ser på en endringsprosess i en virksomhet på akkurat denne måten.

Innenfor casestudier kan det videre skilles mellom fire designstrategier, som avhenger av de to dimensjonene: 1. Antall caser som studeres. 2. Hvor mange analyseenheter man ser på. (Johannesen, 2011) I vårt tilfelle ser vi på en enkeltcasestudie med flere analyseenheter. Det kan klassifiseres som en enkeltcasestudie, da vi ser på en spesifikk virksomhet. Og oppgaven har flere analyseenheter, da denne oppgaven henter inn informasjon fra flere enheter innen denne gitte virksomheten. (Johannesen, 2011)

3.1.1.5 oppgavens formål

I og med at teorien vi gjennomgikk ledet oss inn på at formelle systemer kunne lede til en illusjon av kontroll, ville vi gjerne forske videre på hvorvidt denne teorien kunne stemme overens med hvordan det fungerer i praksis. Vi ble her tipset om en case innen offentlig virksomhet hvor det gjennom de siste årene hadde blitt jobbet med og endre styringssystem. For oss var dette prosjektet svært spennende å se på, og vi inngikk en avtale om å få forske på hvordan endringene i styringssystemene de hadde jobbet med de fem siste årene hadde påvirket de. Her tar vi for oss hvorfor de som avdeling hadde endret seg og hvordan de hadde gjennomført endringer.

3.1.2 Datainnsamling

Forskjellen mellom vurderinger i hverdagen og forskning er at det ved sistnevnte må samles inn dokumentasjon eller data som gjenspeiler den virkeligheten som skal undersøkes (Johannessen et al, 2011) I denne oppgaven er data og dokumentasjon hentet inn gjennom analyser av interne rapporter, presentasjoner og dokumenter fra statlig virksomhet X, data fra statlig virksomhet X sin nettside, intervju og fortløpende kontakt med ansatte i denne virksomheten.

3.1.2.1 Rapporter og dokumenter

En av måtene vi har samlet inn data har vært i form av innsamling og analyser av administrative interne dokumenter. Dette innebar for vår del å innhente en rekke rapporter og dokumenter som bidro til å gi oss informasjon om endringsprosessen til statlig virksomhet X. Slike dokumenter kan ifølge Yin (2018) være nyttige da informasjonen ofte er spesifikk og kan dermed bidra til å få med detaljert informasjon. På den andre siden kan slike dokumenter være vanskelig å få tak i. Hvilke rapporter og dokumenter vi har hentet inn fremkommer av tabell #. Denne informasjonen tilegnet vi oss i første omgang ved at virksomhet X sendte over det de anså som relevant. Videre fikk vi tilsendt rapporter, presentasjoner og dokumenter tilpasset behovene vi så etterhvert. Dataene fra disse rapportene som har vært interessant for oss har i hovedsak vært vedrørende endringsprosessen, samt alt som bidro til å beskrive situasjonen før og etter endring.

Rapporter, presentasjoner og dokumenter
Rapport over endringer i avdeling Y fra 2015-2020.
Orienteringsrapport pilot budsjettering i avdeling Y
Presentasjon - Mål og resultatstyring i avdeling Y
Presentasjon - Virksomhetsstyring avdeling Y
Mål og disponeringsbrev avdeling Y
Dokumenter over driftsbudsjett for avdeling Y

Tabell 2: Oversikt over rapporter, presentasjoner og dokumenter som er innsamlet

I tillegg til å ha benyttet data gjennom rapporter, presentasjoner og dokumenter som nevnt ovenfor, har vi innhentet data gjennom korrespondanse med informant 1. Dette ved oppfølging gjennom mail- og samtaler. Her har vi gjennom forskningsprosessen fått fortløpende svar på eventuelle nye spørsmål som har dukket opp. Som et ekstra supplement til informasjon har også hjemmesiden til statlig virksomhet X blitt benyttet.

3.1.2.2 Intervju

Intervjuer egner seg godt i situasjoner når en studerer menneskelige atferder og handlinger. Gjennom et intervju kan man i stor grad få forklaringer på hvordan og hvorfor situasjoner har artet seg som de har, samt muligheten for innsikt i respondentenes opplevelse av situasjonen (Yin, 2018). Da vi i vår studie ser på nettopp hvorfor og hvordan endringen i virksomheten ble implementert er det dermed et naturlig valg å velge intervju. Dette er også noe som er tilfellet generelt for case-studier (Yin, 2018).

Informasjonen fra våre informanter samlet vi inn gjennom dybdeintervju, enten ved fysisk møte eller gjennom videosamtaler over nettet. Vi hadde opp til en time til rådighet med de utvalgte informantene. Tabell 3 viser hvordan de ulike intervjuene foregikk.

Informant #	Type intervju	Intervjuets lengde
Informant 1	Dybdeintervju - Fysisk møte	47 minutter
Informant 2	Dybdeintervju - Videosamtale	55 minutter
Informant 3	Dybdeintervju - Videosamtale	53 minutter

Tabell 3 Type intervju og lengden på intervjuet

3.1.2.3 Valg av informanter

Valget av informanter ble foretatt ut fra snøballmetoden. Dette er en metode hvor man velger ut deltakere som passer for prosjektet, for så at disse deltakerne leder oss videre til nye deltakere som passer for prosjektet. (Easterby Smith et.al, 2018) Dette stemmer overens med vårt tilfelle, hvor vi ble satt i kontakt med informant, som deretter tipset oss om andre informanter vi kunne intervjuet.

I vårt tilfelle ble informantene avdelingsdirektører på ulike nivå, samt HR-direktør for enhet A, for å kompensere for at avdelingsdirektøren i enhet A ikke hadde jobbet der i hele femårsperioden oppgaven tar for seg. Informant 2 består derfor av svar fra både avdelingsdirektør enhet A og HR-direktør for enhet A. Informantene ble valgt, da de var regnet som best egnet til å svare på spørsmål angående økonomistyringen, hvorfor endringene har blitt gjort og hvordan endringene har blitt gjennomført. Informantene vi har pratet med har ansvar for henholdsvis Avdeling Y og de to enhetene A og B. I oppgavens empiri vil de ulike personene vi har intervjuet bli presentert som informant 1, 2 og 3. Under har vi har laget

en tabell over hvem som er hvem, med en tilhørende beskrivelse av deres oppgaver i avdelingen/enheten.

Informant #	Rolle	Beskrivelse av informantens oppgave
Informant 1	Avdelingsdirektør Avdelingen Y	Avdelingsdirektør for Avdeling Y jobber med økonomi, virksomhetsstyring og eiendom. Ansvar for økonomien til alle 11 enhetene.
Informant 2	Avdelingsdirektør enhet A HR-Direktør enhet A	<p>Intervjuet med enhet A ble med to respondenter. Bakgrunnen for dette var at spørsmålene omgikk et femårsperspektiv og avdelingsdirektøren hadde ikke jobbet i virksomheten over hele denne perioden. Derav ble HR-direktør med for å sørge for at det kunne gis tilstrekkelige svar på alle spørsmål.</p> <p>Avdelingsdirektør enhet A har øverste ansvar for all aktivitet ved enhet A, også økonomiske avgjørelser.</p> <p>HR-rådgiver ved enhet A. Jobber med HR, men innehar også oppgaver innen økonomi og rapportering.</p>
Informant 3	Avdelingsdirektør enhet B	Øverste ansvar for all aktivitet ved enhet B, også økonomiske avgjørelser.

Tabell 4: Beskrivelse av informantenes rolle.

3.1.2.4 Oppgavens intervjuguide

Vår intervjuguide er utviklet til å være en semistrukturert intervjuguide med utgangspunkt i Johannessen et.al (2011) sitt forslag til hva en intervjuguide skal bestå av. I tillegg har vi benyttet forslaget til innledning som fremkommer av Johannessen et.al (2011) som blant annet omhandler intervjuobjektets rett til å når som helst trekke seg, forklaring om prosjektet, hvordan data vil behandles med mer. Som forberedelse til utarbeidelsen jobbet vi med å etablere noen overordnede tema som igjen skulle være grunnlaget for de spørsmålene vi ønsket å ha med. På denne måten sikret vi at vi skulle få dekket det vi følte var behov for å få svar på. Den ferdige intervjuguiden inneholdt i tillegg en liten del med noen introduksjonsspørsmål som hadde som hensikt å gi oss litt mer kjennskap til intervjuobjektets stilling i virksomheten, samt litt om hvilke hovedoppgaver vedkommende har.

Siste delen av intervjuguiden vår består av avslutningsspørsmål der informantene blir spurt om de har noe ytterligere som de ønsker å legge til, eller om de ser noe mer relevant de kan legge til. Ut over dette ga vi informantene beskjed om at intervjuet ville bli transkribert, og at vi kunne sende dette over til dem slik at de har muligheten til å gi oss tilbakemeldinger om det skulle være noe som ikke var riktig. Videre informerte vi også om at hver enkelt vil bli anonymisert og heller omtalt etter hvilken stilling de har, i hvilken avdeling. I vedlegg 2 ligger oppgavens intervjuguide i sin helhet.

3.1.2.5 Transkribering

For å sikre en presis transkripsjon vil lydopptak være essensielt. Ved å ta opp intervjuene vil en kunne lytte til intervjuet flere ganger for å sikre at en ikke går glipp av hva informantene har sagt (Easterby-Smith et.al, 2018)

Alle intervju som ble foretatt har det blitt tatt lydopptak av. For vår del gikk dermed transkriberingen ut på å få disse omgjort til tekstformat. Intervjuene vi foretok ble transkribert like i etterkant av hvert intervju for å sikre at de ble transkribert riktig. På denne måten ville det være lettere å tolke et svar dersom det skulle være noe som ikke ble fanget opp godt nok på lydopptak eller lignende. De informantene som ønsket å gå igjennom hva som har blitt transkribert ble dermed tilsendt dette så fort som det var gjennomført. På denne måten bidrar det også til å sikre at vi ikke har misforstått noe som har blitt sagt.

3.1.3 Dataanalyse

Etter at alle intervjuene var fullført og ferdig transkribert startet vi med en gjennomgang av alle intervjuene i sin helhet. I vårt tilfelle med en kvalitativ tilnærming, går analysen ut på å bearbeide tekst (Johannessen, 2011). Vi reduserte her mengden data ved å markere de funnene vi anså som spennende og relevante for forskningen vår, og derav utelukke de svarene som ikke ga oss noen ekstra informasjon. I tillegg til dette gjennomgikk vi de interne rapportene og skjemaene vi hadde fått tilsendt. Her også foretok vi en datareduksjon for å eliminere data som ikke var relevant for vår studie. Ved å gjennomføre dette var det mer oversiktlig og enklere å gjennomføre analyseringen av det vi hadde samlet inn.

En viktig del av forskningen går ut på å analysere funn og tolke betydningen. Dette gjelder spesielt innenfor kvalitativ forskning, da kvalitative data ikke taler for seg selv (Johannessen et.al, 2011). I denne oppgaven tolker vi og analyserer data ved å se på alt av innsamlet data i sammenheng med hverandre. Dette ble gjort for å kartlegge likheter og ulikheter. Etter dette var gjennomført gikk resten av arbeidet ut på å analyse de empiriske funnene opp mot vårt teoretiske rammeverk.

3.1.4 Rapportering

Det siste steget i forskningsprosessen til Johannessen et.al (2011) er rapportering. I etterkant av innhenting av data samt analyse er neste steg i prosessen at dette skal presenteres. “

Resultater av forskning presenteres vanligvis i form av skriftlig rapportering (studentoppgaver, artikler, notater, rapporter eller bøker), og det er spesielle konvensjoner for hvordan slike skriftlige tekster utformes” (Johannessen et al. 2011, s 37).

I en slik rapport skal det komme frem hvilken litteratur som er benyttet samt hvordan metode som ligger til grunn for arbeidet som er gjort. Dette vil være viktig for å presentere overfor lesere hvordan studien har blitt gjennomført slik at den eventuelt kan gjentas senere. For vårt vedkommende er rapporteringen vår den ferdigstilte masteroppgaven

3.2 Metodens kvalitet

3.2.1 Reliabilitet

Reliabilitet går på hvor pålitelig datamaterialet i undersøkelsen er. Dette innebærer nøyaktigheten av dataene, hvilke data som er brukt, måten det har blitt samlet inn og hvordan denne dataen er bearbeidet. Motivasjonen for å presisere dette så nøyaktig som mulig er for at den samme undersøkelsen skal kunne bli gjennomført på nytt og vise til de samme resultatene. Dette er sjeldent tilfelle at muligheten for å gjenta undersøkelsen oppstår, men det skal likevel dokumenteres for å sikre påliteligheten (Yin, 2018). Det å gjennomføre en undersøkelse på nytt vil være en måte å sjekke reliabiliteten. Dersom resultatene viser seg å være like vil det tyde på høy reliabilitet. Dette er noe Johannessen et al. (2011) betegner som “test-retest-reliabilitet”.

Vi har i vår undersøkelse valgt å bruke direkte sitater i empiridelen for å kunne vise et mest mulig riktig bilde av hva som har kommet frem i intervjuene. Videre stammer våre ytterlige data fra interne rapporter og vi antar dermed at disse skal være så pålitelige som mulig.

3.2.2 Validitet

Begrepet validitet er en betegnelse som brukes for å beskrive hvor relevant data er og hvor godt de representerer det aktuelle fenomenet en arbeider med. “*Data er ikke selve virkeligheten, men bare en representasjon av den*” (Johannessen et al, 2011, s 73). Vår data er relevant til å besvare hvordan en offentlig virksomhet kan arbeides med å endre styringssystem, da dataen er hentet fra en virksomhet med en slik pågående endringsprosess. I en studie er det viktig å være åpen og erkjenne de svakheter og begrensninger som foreligger (Yin, 2018). For å i størst mulig grad sikre at data er så valid som mulig har vi innhentet data direkte fra statlig virksomhet X. I tillegg har vi brukt flere typer kilder som innebærer både rapporter og intervju, for å oppnå en sterkere validitet. Dermed vil vi anta at denne dataen er en god representasjon av virksomhetens endring.

3.2.3 Overførbarhet

Overførbarhet dreier seg om hvorvidt resultatene fra et forskningsprosjekt kan overføres til et annet liknende fenomen (Johannesen et.al 2011). *“En undersøkelses overførbarhet dreier seg om hvorvidt det lykkes en å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres.”* (Johannessen et.al, 2011, s. 248) Med tanke på at vår oppgave er et enkelt-casestudie som tar for seg en konkret virksomhet, vil ikke alt kunne generaliseres. Dette da det vil ligge variasjoner fra en virksomhet til en annen.

Med en kvalitativ tilnærming er det vanskelig å si hvorvidt funnene kan overføres til andre settinger enn den som studeres (Easterby Smith et.al, 2018). Selv om det ikke kan sies med sikkerhet at funnene kan overføres til andre settinger, vil oppgaven uansett presentere funn knyttet til hvorfor en statlig virksomhet velger å foreta endringer og hvordan disse endringen blir iverksatt. Slike funn i en kvalitativ forskning kan være med å bygge opp under det ulike teorier sier (Easterby Smith et.al, 2018). Funnen i denne oppgaven kan eksempelvis benyttes videre i annen forskning, både som eksempel på hvorfor/hvordan det har blitt gjort og for å sammenligne likheter med andre virksomheter som arbeider for å endre sitt styringssystem.

3.2.4 Forskningsetikk

For forskning gjelder det en rekke etiske prinsipper, regler og retningslinjer som skal være med på å vurdere hvorvidt handlinger er riktige eller gale. Ved intervjuer kan det også oppstå tilfeller hvor informantene i ettertid føler at de har gitt for mye informasjon, eller at intervjueren ikke har behandlet informasjonen som har fremkommet med respekt (Johannesen et.al 2011).

I forbindelse med vår undersøkelse bestemte vi oss for at våre informanter skulle bli anonymisert, samt at hvilke enheter og avdelinger som oppgaven omhandler også skulle forbli anonyme. Dette er noe våre informanter alle har blitt informert om i forkant av intervjuene som har blitt gjennomført. Videre har vi også informert våre informanter om at vi ville oversende transkribert versjon av intervjuet for gjennomlesning dersom det skulle være noe som ikke hadde blitt oppfattet riktig av oss. Videre ble alle intervjuene tatt opp, noe som alle intervjuobjektene ble informert om i forkant av intervjuet. Disse opptakene ble så slettet etter at intervjuene var ferdig transkribert.

Videre er også studien vår innmeldt til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) hvorpå det er presentert hvilke personopplysninger som blir behandlet i vår studie (vedlegg 3). Søknaden ble behandlet og godkjent av NSD 02.04.2020 (vedlegg 4). Denne ble igjen behandlet på nytt den 22.05.2020, som følge av utsatt innleveringsfrist på oppgaven. Her kommer det blant annet frem våre tiltak for å sikre personvernet til informantene blant annet gjennom passordbeskyttelse, fysisk innlåsing av maskiner og anonymisering av alle transkriberte intervju.

I samråd med informantene i Statlig virksomhet X kom vi fram til at det ville være hensiktsmessig å anonymisere virksomheten og tilhørende data i forbindelse med denne studien. Dette har bidratt til at vi har fått tilgang til interne dokumenter som har kunne blitt benyttet i sammenheng med vår empiri. Dette har videre medført at en del data som er tatt med har blitt nødt til å enten sensureres, eller at det har resultert i en noe mer generell beskrivelse av noen situasjoner.

3.3 Oppsummering

Gjennom dette kapitlet har vi tatt for oss de metodiske valgene vi har foretatt og gjennomgått de ulike fasene i forskningsprosessen vi har vært gjennom. I tillegg har vi presentert kvaliteten i det arbeidet vi har gjort, gjennom å belyse forskningens reliabilitet, validitet, overførbarhet og etikk.

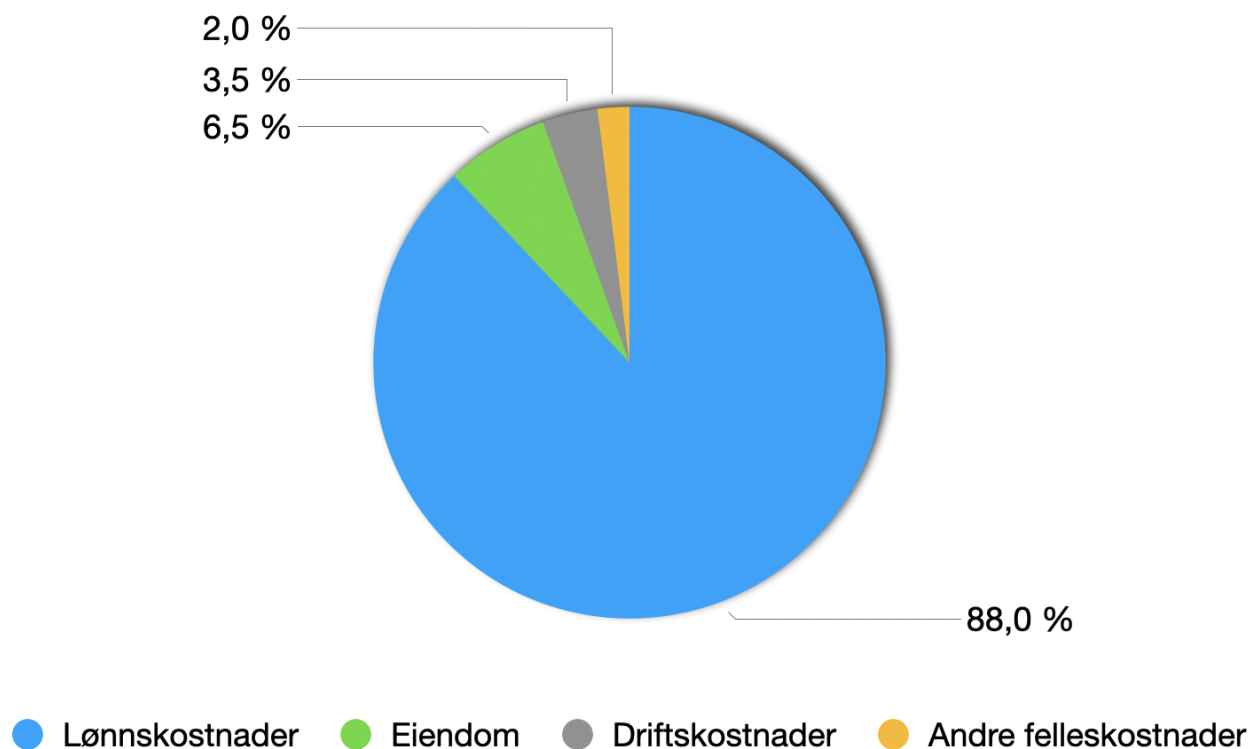
4.0 Empiri

I denne delen av oppgaven vil vi presentere virksomhet X samt våre empiriske funn som skal forsøke å besvare vår problemstilling; *“Hvordan har en offentlig virksomhet som har erfart styringsutfordringer med budsjettstyring arbeidet med å endre sitt styringssystem?”* Dette vil vi forsøke å gjøre gjennom å besvare våre to relaterte forskningsspørsmål; *“Hvorfor har en offentlig virksomhet innledet endringer i styringssystemet?”* og *“Hvordan er det nye systemet forskjellig fra det som var før?”*

4.1 Presentasjon av avdeling Y

Oppgavene avdeling Y tar for seg, innebærer å være førstelinjen ut til virksomhetens brukere. Avdeling Y består av 11 ulike enheter som er geografisk spredt over hele landet. Alle enhetene tar seg av omtrent de samme oppgavene. Disse enhetene har videre ulik størrelse avhengig av lokasjon i landet da sentrene skal betjene sine respektive områder i landet. Slik som i vårt eksempel hvor det ene befinner seg i et fylke med få innbyggere mens det andre i et fylke med mange innbyggere vil dette påvirke antall ansatte ved hver respektiv enhet. I vår case kan enhet A betegnes som en stor enhet, med omtrent 100 ansatte og enhet B er en mindre enhet med 50 ansatte. Hver av disse enhetene har igjen en enhetsdirektør som har det overordnede ansvaret for sin enhet. Dette innebærer i denne sammenhengen at de skal sørge for at enheten produserer brukermøter av kvalitet ut fra de midlene de har fått tildelt. Dette måles de på gjennom tre strategiske mål. De tre strategiske målene er: gode brukermøter, riktige brukermøter og tilgjengelighet for brukermøter. På landsbasis mottar avdeling Y et stort antall innkommende anrop hver dag som fordeles på de ulike enhetene i tillegg til at de har andre løsninger som online chat, chatbot med mer som skal gjøre brukerne mer selvhjulpen.

Fordeling av kostnader Avdeling Y



Figur 3: Fordeling av kostnader for hele avdeling Y, egen figur

Avdeling Y styrer sentralt kostnadene vedrørende lønn og eiendom for alle enhetene. Disse postene er de som klart utgjør mest av forbruket av midler i denne delen av statlig virksomhet X. Dette innebærer dermed at det enhet A og enhet B står ansvarlige for primært omhandler driftskostnadene. På denne måten vil det ikke være muligheter for at enhetene selv kan styre eksempelvis lønnsbudsjettet i form av å ansette nye uten at dette klareres med avdeling Y sentralt.

Driftsmidlene som enhetene styrer selv skal dekke vanlig kontordrift som innebærer porto, rekvisita, møter, kurs, reisekostnader samt mindre investeringer knyttet til møbler og IT. Som vi ser av figuren over utgjør driftskostnadene 3,5% av totalt tildelte midler, mens de store summene går til lønnskostnader og utgjør hele 88%. Driftsmidlene har blitt tildelt hver respektiv enhet basert på to satser som er knyttet til antall årsverk. For hvert årsverk opp til 50 tildeles det 23 500 kr, mens for hvert årsverk over dette tildeles det 15 000 kr. Bak dette er det en antakelse om at det foreligger visse stordriftsfordeler for enheter med over 50 årsverk.

4.2 Gjøre mer for mindre - endring i styringssystemet inspirert av privat sektor.

Statlig virksomhet X har i løpet av de fem siste årene gjennomgått en endringsprosess hva gjelder økonomistyringen og driften av avdeling Y. Denne endringen ble iverksatt i 2015 i forbindelse med ansettelse av ny øverste direktør. Denne direktøren ble ansatt nettopp på bakgrunn av sin filosofi som går ut på at det skal være mindre styring og mer ledelse. Dette var noe som ble implementert som følge av at det ble opplevd at statlig virksomhet X ble utsatt for mye styring. Et eksempel på økningen i styring ser vi hos Avdeling Y som vi ser på i vår oppgave. Denne avdelingen økte fra 2013 til 2015 antallet mål og aktivitetskrav de ble målt på fra 34 til 59.

Det kommer frem at man vil foreta endringer som en følge av at statlig virksomhet X opplevde at det var for mye styring og for lite ledelse. Statlig virksomhet X har ut fra interne undersøkelser kommet frem til at de har blitt gode til å fylle ut måleskjema og evalueringer generelt, men på den andre siden har innovasjonen, nytenkningen og mellommenneskelig læring vært for dårlig. Sistnevnte er noe de mener vil kunne forbedre seg som følge av mer ledelse. Det blir dog lagt vekt på at statlig virksomhet X må styres, men at det må være en frihet til å kunne lede innenfor de rammene. Statlig virksomhet X har en ambisjon om å bedre benytte det handlingsrommet som finnes, for å sørge for at de får mest mulig igjen for pengene de får tildelt.

Det kommer frem fra informantene at det er viktig å ha en økonomistyring som ser på det langsiktige perspektivet, men samtidig er åpen for endringer raskt dersom det skulle bli nødvendig. *“Når det skjer slikt som EØS, corona og alle disse tingene så må man ha en langsiktig plan, men samtidig kunne snu seg fort. Vi må være endringsvillige” - informant 3.* Her var økonomistyringen tidligere sett på som litt for rigid. Det var her et ønske om at det handlingsrommet som finnes skal være mulig å benytte og ikke alt for låst til allerede fastsatte planer. Denne nevnte endringen vi snakker om her virker å være en del av et større fokus statlig virksomhet X har på for å forbedre styringen sin. Virksomheten har blant annet vært med på å introdusere scenarioer som følge av usikkerheter vedrørende den enda mer dynamiske omverdenen. Dette ble implementert for å bidra til en mer dynamisk

ressursallokering. Samtidig vil man at det skal ligge til grunn en langsiktig plan på hva som skal gjøres.

Videre er en annen motivasjon bak innføringen av endringen i virksomheten som helhet kostnadsbesparing. Som informant 3 forklarte får virksomheten årlige osthøvelkutt til avbyråkratisering. I denne sammenheng er samtlige av informantene klare på at utviklingen i virksomheten krever at alle avdelingene må gjøre mer for mindre.

Samtidig har statlig virksomhet X også opplevd en endring i hvordan de opererer som følge av at deler av forretningsprosessen har blitt automatisert som videre kan gi rom for å benytte seg av mer dynamiske og fleksible måter å styre bedriften på. Dette vil vi komme tilbake til senere i oppgaven.

Samtidig forteller informant 3, som har bakgrunn fra privat sektor, at denne avdelingen av virksomheten kan karakteriseres som den mest "privatiserte" delen. Dette mener informanten på bakgrunn av at de har nye løsninger, nye verktøyer og generelt ofte endringer, som øvrige deler av offentlig sektor ofte henger noe etter på. Informanten legger vekt på at det er viktig for denne avdelingen av statlig virksomhet X å være endringsvillige som følge av at de har et faglig komplekst område som avdelingen skal betjene.

Videre forteller informant 1 at det egentlig aldri har vært noen grandios plan som de beveger seg mot. Det har heller vært slik at det hele tiden har vært noen små endringer som igjen har ført til at de har utforsket mer og mer. Denne filosofien kommer sannsynligvis som et resultat av at det nå er et økt handlingsrom hos lederne og avdelingene som de ønsker å utnytte.

Informanten utdyper videre:

“Jeg tror ikke jeg har noe bedre svar enn at vi har latt oss inspirere av hva andre virksomheter har gjort og tenker at det kan vi også gjøre, og at det er ikke noen grunn til at vi ikke kan være like kule og tøffe som privat sektor er.”

Det er tydelig at avdeling Y har fått med seg hva som testes ut i privat sektor, og lar seg inspirere av dette. Informant 1 forteller at det aldri har vært noe spesifikke selskaper som har vært direkte inspirerende, men det har heller vært basert på erfaringer som har blitt beskrevet innenfor Beyond Budgeting. Informant 1 kom deretter i kontakt med en sentral person i Beyond Budgeting Round Table (BBRT) som følge av uttalelse fra sistnevnte som hadde antydnet at det var få som hadde tatt i bruk en slik tilnærming innenfor offentlig sektor. Dette resulterte i en dialog mellom dem med innspill til nye steg, samt refleksjoner rundt hva som allerede var gjort. Statlig virksomhet X ble som følge av dette invitert til å presentere sitt arbeid for BBRT i 2019.

Informant 1 presiserer at en av grunnene til at de har valgt å gjennomføre denne endringen og piloten er som følge av at det er relativt lav risiko rundt prosjektet. Det omhandler kun driftskostnadene som beløper seg på et relativt lavt beløp i forhold til avdeling Ys tildelte midler, og dermed er faren for store problemer relativt små. Likevel, til tross for at det i den store sammenhengen i avdeling Y er snakk om et mindre beløp er det der hvor private selskap bruker av sine egne kroner, forvalter offentlige virksomheter skattebetalernes penger. Det er tydelig blant informantene at det av den grunn må gjøres ekstra vurderinger i måten midlene styres og brukes.

“Det må kunne tåle å være på forsiden av VG og det må skape tillit til at ressursene brukes på en god måte” - Informant 1

4.2.1 Beyond Budgeting

Beyond budgeting kan betegnes som en innovasjon i økonomistyringssystemer som er et motsvar til den tradisjonelle styringsformen hvor det er toppstyring. Denne tilnærmingen vil bevege seg mot en mer dynamisk måte å drive virksomheter (Bogsnes, 2012). Beyond budgeting kan betegnes som en ledelses -og styringsfilosofi (Bogsnes, 2012). Denne filosofien baserer seg på 12 prinsipper som skal legges til grunn, men som ikke på noen måte skal fungere som noen mekanisk oppskrift. Hva disse betyr for den enkelte virksomhet vil avhenge av bransje kultur og historie (Bogsnes, 2012). Disse prinsippene presenteres i tabell 5.

Endring i ledelse	Endring i prosesser
1. Verdier - Styre gjennom et fåtall klare verdier, mål og grenser, ikke gjennom regler og budsjetter.	7. Mål - Sette relative mål for stadig forbedring, ikke forhandle kontrakter med fastsatte resultatmål.
2. Resultater - Skape et klima for gode resultater basert på relativ suksess, ikke gjennom fastsatte mål.	8. Belønninger - Belønn felles suksess basert på relative resultater, ikke oppfyllelse av faste mål.
3. Transparens - Promotere åpen informasjon til selvledelse, ikke begrense informasjonen hierarkisk.	9. Planlegging - Gjøre planlegging om til en kontinuerlig og inkluderende prosess, ikke en årlig begivenhet som styres fra toppen.
4. Organisasjon- Organisere gjennom smidige og ansvarlige team, ikke rundt sentraliserte funksjoner.	10. Koordinering - Koordinere interaksjoner på en dynamisk måte, ikke gjennom årlige planleggingssykluser.
5. Autonomi - Gi team frihet og mulighet til å agere, ikke detaljstyre dem.	11. Ressurser - Gjøre ressurser tilgjengelige ved behov, ikke gjennom årlige budsjettallokeringer.
6. Kunder - Fokuserer på kundens resultater, ikke hierarkiske forhold.	12. Kontroller - Baser kontroller på relative indikatorer og trender, ikke på variasjoner i forhold til planlegging.

Tabell 5: Beyond budgeting prinsipper - basert på Bogsnes (2012)

En av målsetningen til beyond budgeting tilnærmingen er å kvitte seg med budsjettstyringen. Det fremkommer av Bogsnes (2012) at budsjettet har tre formål, disse innebærer mål, prognose og ressursallokering. Det kommer videre frem at alle disse er viktige og fornuftige, men det er først når disse kombineres, som det gjør i et budsjett at det medfører problemer. Problemene som kan være relevante i vår sammenheng er at man kan miste incentiver til å strekke seg lengre for å forbedre seg (Bogsnes, 2012).

En slik stretch zone diskuteres også av Bourmistrov & Kaarboe (2013;2017) som vi har vært inne på i vårt teorikapittel. Dette gikk i korte trekk ut på at ved implementeringen av beyond budgeting i case-virksomhetene viste det seg at beslutningstakere ble flyttet over i en stretch

zone. I en slik tilstand var beslutningstakerne mer deltakende i prosessene og på denne måte og i den sammenheng fikk de et større insentiv til å benytte kunnskapen sin til å strekke seg lengre.

Beyond Budgeting Round Table er en medlemsorganisasjon som er grunnlagt rundt Beyond Budgeting prinsippene som vi har tidligere nevnt. Organisasjonen ble følgelig etablert som et resultat av en misnøye med det tradisjonelle budsjettet. Denne organisasjonen består av flere organisasjoner, akademikere og forretningsfolk (BBRT, udatert). Hensikten med organisasjonen er å være en arena hvor deltakere kan være med på møter hvor en kan lære om Beyond Budgeting gjennom erfaringsutveksling samt bidra til å knytte nettverk. Målet til organisasjonen er å være et aktivt nettverk i fronten av innovasjon innen økonomistyring (BBRT, udatert).

4.3 Endringsreisen til avdeling Y

4.3.1 Mindre styring og mer ledelse

Endringene som har blitt foretatt i virksomheten de fem siste årene har blitt gjennomført steg for steg. Statlig virksomhet X har innehatt en tilnærming om å ta en gradvis dreining mot målet om mindre styring og mer ledelse. Den første endringen gikk på å redusere den formelle styringen. Det første tiltaket som ble utført var en reduksjon av antall måleparametre som avdeling Y benytter for å måle enhetene. Ut i fra rapportene til avdeling Y var det per 2015 59 mål- og aktivitetskrav som enhetene måtte rapportere på. Disse ble som følge av omstillingen redusert ned til 14 i 2017. Mål for 2015 og 2017 kommer frem i vedlegg 1. Bakgrunnen til reduksjonen i måleparameter er ifølge informant 1 følgende:

“Vi opplevde at mye var unødvendig, eller ting som vi uansett hadde oversikt eller kontroll over, og dermed bortkastet å si at vi skulle rapportere på. Så det var ikke et mål å komme på et visst antall, men vi tok bort det vi følte vi hadde grunnlag for å ta bort.”

Ved å sammenligne mål og aktivitetskrav fra 2015 med de nye fra 2017 er det en tydelig endring som fremkommer. Der avdeling Y tidligere hadde både mål som gikk på

atferdsmålinger og output mål har de nå eliminert samtlige av atferdsmålingene. Bare elimineringen av atferdsmålinger i seg selv innebærer en reduksjon på over 30 mål og aktivitetskrav som nå videre ikke er med. Årsaken til at akkurat disse ble eliminert er som informant 1 sier på grunn av at dette var noe de så på som bortkastet å måtte rapportere på da det ikke gikk på resultat og dermed oppleves som unødvendig. De gjenværende 14 resultatmålene har videre blitt knyttet sammen med 3 nye strategiske overordnede mål; gode brukermøter, riktige brukermøter og tilgjengelighet for brukermøter.

Informant 1 snakket videre om at det er viktig at en ikke prøver å måle absolutt alt det som gjøres, men at en heller har målinger som gir svar på det en trenger å vite. Et annet tiltak var at kravet om årlig virksomhetsrapport ble fjernet. En rapport som knapt ble brukt, og derav ikke ga verdi tilsvarende kostnadene som gikk med til å lage den. Å redusere styringskostnader var et av argumentene både for å eliminere input målinger i form av driftsbudsjett, atferdsmål og for fjerningen av unødvendige rapporter. I tillegg var det ønskelig å ha mål som ga reell verdi, og kutte de målene som var overflødige.

«En stor utfordring som jeg tenker for alle som leker seg med å bruke data det er å ikke klare å bli fanget av all dataen man har. Så man må kunne klare å gjøre de riktige analysene og ikke gjøre alle analysene.»

Reduksjonen av måleparameter har også vært med på å skifte fokuset på hva som måles. Mye av hensikten bak dette var at det som måles skulle være tettere knyttet opp mot de målene virksomheten jobber for å oppnå. Informant 1 mener at som følge av at mange oppgaver har blitt automatisert, så har det vært en endring fra å drive regnskapsanalyse og databehandling til å heller omhandle kunnskapsbygging samt å koble økonomistyringen tettere opp mot selve driften. Med en økt automatisering har flere av det som anses som mer enkle samtalene med brukerne falt bort. Dette som et resultat av at brukerne nå kan få løst dette digitalt. Dette har vært en viktig faktor for at effektiviteten i arbeidet har økt. Brukere kan nå få den hjelpen de trenger i disse tilfellene gjennom løsninger som chat, facebook og snapchat. Informant 1 sier følgende

“Den teknologiske utviklingen er jo rivende. Vi satser jo nå hardt på chat og chatbot og hvis vi går et år tilbake i tid snakket vi om kanalmiksen og da har telefoni som regel vært en plass

mellom 80-90 %, mens nå er den nede nærmere 70% og chat øker. Alt sånn der påvirker jo. Samt digitaliseringsprosjekt der man i alle fall har en tanke om at folk vil bli mer og mer selvhjulpen.”

Automatiseringen virksomheten har vært gjennom har altså endret måten det jobbes. Mye av henvendelsene kan ved hjelp av automatiseringen tas unna på en langt mer effektiv måte. Noe som igjen fører til et endret behov for hva som trenger å bli målt.

“All den dataen vi bruker nå, den dataen hadde vi også tilgjengelig for 5-6 år siden, men vi bruker den på en annen måte, vi bruker den på en mer kunnskapsgenererende måte.”

Gjennom systemene som veilederne ringer gjennom får man mye data tilgjengelig. Med disse får man ulik informasjon om samtalene. Alt fra hvor lang tid alle samtalene varer, hva veilederne leverer av telefontid i løpet av et tidsrom, og hva utfallet av hver samtale blir. Om saken har blitt løst, om det er uavklart osv. En mer kunnskapsgenererende tilnærming til denne dataen innebærer her å ha mål som ser kontinuerlig på kvaliteten på arbeidet fremfor det som typisk går på effektivitet. Fra tidligere å ha hatt mål som går på hvor lang tid ansatte bruker i hver samtale har de nå gått over til å benytte seg av data som går på tilbakemeldingene som kommer fra brukerne som ringer inn, og som derav sier noe konkret om resultatet. Dette har blitt enda mer relevant som et resultat av automatisering. Da de enklere casene nå i større grad blir løst via digitale løsninger heller enn over telefon. Noe som medfører at de gjenværende telefonsamtalene er de mer krevende oppgavene, som er vanskeligere å forutsi hvor lenge vil vare. Det benyttes nå SMS-undersøkelser som måler service- og løsningsgrad, fremfor mål som så på om lengden på samtalene var optimale. Denne dreiningen er ifølge informantene med på at man nå ser på om kvaliteten i det som gjøres er god.

“Ja, før vi fikk de SMS undersøkelsene ble vi målt på hvor lang tid vi satt i telefonen, altså hvor lang tid tok den enkelte samtalen og i etterpåklaskapen kan vi jo si at den sa ikke så mye om kvalitet, den sa bare noe om tid, altså var du kjapp eller var du treg. Det var dermed vanskelig å si om man var på rett eller feil vei for vi hadde ikke sånn sett noen måling på kvalitet. Vi har heller litt mer kvalitetsmål nå.” - Informant 2

Det at man nå i større grad måler prestasjonene etter kvaliteten på samtalene passer godt overens med hva veilederne streber etter, da deres fokus alltid har vært på å hjelpe de som ringer inn best mulig. I disse 14 aktivitet- og målkravene det nå rapporteres på, er det fire overordnede mål avdeling Y benytter for å kontrollere enhetenes prestasjon. Disse er sykefraværet, løsningsgrad, service og totalt antall timer i møte med bruker. Denne nye måten å vurdere enhetenes prestasjon ut fra oppleves ifølge informant 3 enklere, samtidig som den anses som godt dekkende for det de skal drive med.

“Det gir jo mer ledelse og en enkelhet i forhold til kommunikasjon av de prioriteringene, for de 4 målene dekker jo egentlig kjernen av det vi driver på med i forhold til at vi skal levere gode brukermøter, og SMS undersøkelsene gir oss svar på om de er gode om brukerne får svar på det dem skal. “

Denne nye tilnærmingen har mål som ser på resultatet, heller enn å se på veien til resultatet. Som nevnt ovenfor, kan det omtales som et skifte fra å måle atferd og output til nå og kun måle virksomhetens output. Dette vil si at enhetene nå måles på om de oppnår en bestemt score på service og løsningsgrad, om de greier å holde sykefraværet på et gitt lavt nivå og om de ansatte i løpet av en arbeidsdag er et gitt antall timer i møte med bruker. I tillegg har man endret til å se på utviklingen til hver enkelt enhet på disse feltene, fremfor å sammenligne enhetene opp mot hverandre.

		Jan. 19	Feb. 19	Mar. 19	Apr.19	Mai.19
Enhet X	Timer i møte med bruker	Red	Red	Yellow	Yellow	Green
	SMS – service	Green	Green	Green	Green	Green
	SMS – løsningsgrad	Green	Green	Green	Green	Green
	Sykefravær	Red	Yellow	Green	Green	Green

Tabell 6: Illustrasjon av hvordan enhetene måler sin egen utvikling fra måned til måned

Fargene i tabell 4 sier om enhetene har levert tilstrekkelige resultat på sine fire hovedmål.

Rød = For dårlig resultat i forhold til målsetting

Gul = litt for svakt resultat i forhold til målsetting

Grønn = Tilfredsstillende resultat i forhold til målsetting

Ved tidligere praksis kunne man ha levert svake resultater, men om andre enheter hadde levert

enda svakere kunne man likevel sagt seg fornøyd, da man ble målt opp mot hverandre og ikke på egen prestasjon. Med den nye tilnærmingen er det i større grad enhetenes output som sier noe om hvor godt de har levert. Grønn farge er målet, da dette betyr at resultatene er tilfredsstillende. Målingene ser nå på hvordan utviklingen er måned for måned. Målet med omleggingen er at den skal gi et bedre eierskap til enhetenes egen leveranse og konsekvensene av deres egne vurderinger. I tillegg skal det være en enklere måte å vurdere på, da det nå vurderes på færre mål- og aktivitetskrav. At det er enklere og færre mål- og aktivitetskrav er også ressursbesparende, noe som er med på å øke enhetenes handlingsrom. Et annet positivt aspekt er at denne nye tilnærmingen gjør at veilederne og ledelsen i større grad ser på de samme målene. Da resultatet på leveransene er det veilederne har vært fokusert på, og nå er det dette ledelsen måler enhetenes resultat etter også. Informant 2 beskriver situasjonen slik den var før på følgende måte:

«Veilederne satt og tenkte på innholdet i samtalen mens lederne satt og snakket om minutter og sekunder. Så da snakker vi jo ikke om det samme, og det at vi nå snakker om det samme tror jeg gjør at folk føler at vi er mer på samme laget.» -Informant 2

Informant 2 mener at som følge av at det er innført brukerundersøkelser via SMS som en måleparameterne at de ansatte og lederne etter dette samarbeider bedre seg imellom. Dette for at målene som kommer fra disse undersøkelsene samsvarer med det de ansatte jobber for å oppnå. Denne undersøkelsen var noe som ble innført i 2019, og ifølge informantene vi har snakket med er dette en måleparameter som fungerer og gir konkrete svar på om de utfører oppgavene sine på en god måte.

“De måltallene vi har når er det lettere å jobbe med. Vi ser litt mer hensikten med å jobbe med SMS undersøkelser fordi det sier noen ting om – for å si det sånn, om man scorer dårlig på en SMS undersøkelse hvor bruker ikke får svar på det han lurte på, så vet vi jo at han ringer tilbake og må få svar hos noen andre og da blir det lengre kø, noe vi ikke er interessert i. Og da tenker jeg at det er enklere for meg som enhetsleder å sette inn tiltak på det enn å bare få en hel haug med tall på hvordan samtalen er. Du vet ikke hva du skal gjøre for å få det rett og du vet egentlig ikke hva som er rett heller. Når man heller snakker om innholdet i samtalen er det mye enklere å få det rett.” -Informant 2

Som følge av endringene kommer det frem av informant 2 at det er blitt et større fokus på resultater. Dette mener informanten kommer av at disse målene er lettere å følge opp veilederne med, da man her enklere ser om det blir levert tilfredsstillende resultater eller ikke. De er dermed klare på at mål som tidligere har sett på enhetenes atferd har vært vanskelig å få noen verdi ut av, da disse ikke så noe på hvordan kvaliteten som ble levert var. Det har vært en dreining mot å se mer på om brukerne får den hjelpen de trenger, fremfor mål som går på hvor lang tid man ideelt burde benytte per samtale.

Informant 2 sier følgende: *“Så hos oss prøver vi å ha fokus på at det skal være kvalitet i samtalen, ikke akkurat hvor lang tid den tar, om den tar 2 minutter eller 12 minutter er i og for seg helt uinteressant i den forbindelse.”*

Jo mer effektiv samtale er, jo bedre er det. Problemet er når effektiviteten går ut over kvaliteten og kundene ender opp med å måtte ringe opp på nytt. I et slikt tilfelle går vinninga opp i spinninga. Her har de tidligere målene sviktet, da de kunne si at en samtale var bra for at den var effektiv, mens den i realiteten ledet til at kunden måtte ringe opp igjen, og i så måte egentlig var særs lite effektiv. På den andre siden må man med denne tilnærmingen passe på at ikke effektiviteten faller bort. Dette er ment at skal tas hånd om gjennom mål på hvor fort kundene skal få svar på sine henvendelser. At tiden brukere må vente i kø ikke skal overstige bestemte mengder.

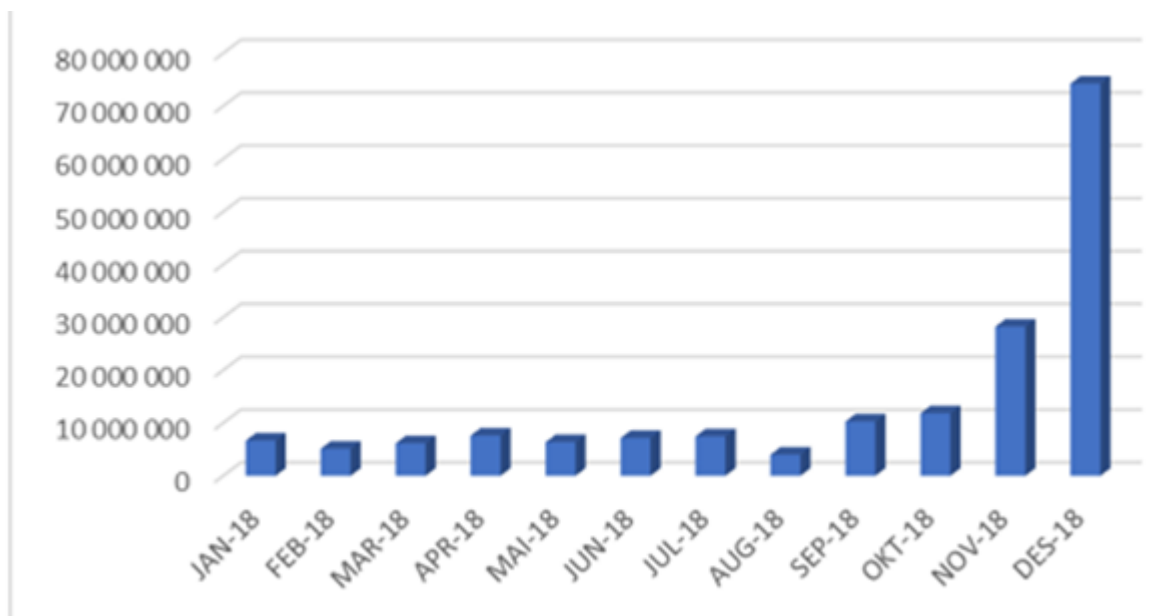
4.3.2 Driftsbudsjettet - Bakgrunnen for den årlige julehandelen

Det siste steget avdeling Y har påbegynt i sin endringsprosess innebærer å kutte ut budsjettet for driftsmidlene til to av deres enheter som en testpilot. Dette tiltaket trådte i kraft 01.01.2020. Dette innebærer at i stedet for at disse enhetene får et budsjettet antall kroner til innkjøp av driftsmidler, så vil de med denne tilnærmingen få kjøpe driftsmidler etter eget ønske og behov. Årsaken til at avdeling Y dropper driftsbudsjettet for to av sine enheter er et forsøk på å oppnå en mer effektiv og rettferdig fordeling av driftsmidler. Avdeling Y har i denne forbindelse utviklet en rekke hypoteser for hva de forventer kan være resultatet av denne piloten. Hypotesene går ut på at de skal greie å redusere kostnader i gjeldende enheter,

gi større ansvar til lederne, at det skal bidra til mer kunnskap hos lederne, samt at lederne vil kunne utvikle en mer kostnadsbevisst og kostnadseffektiv tilnærming.

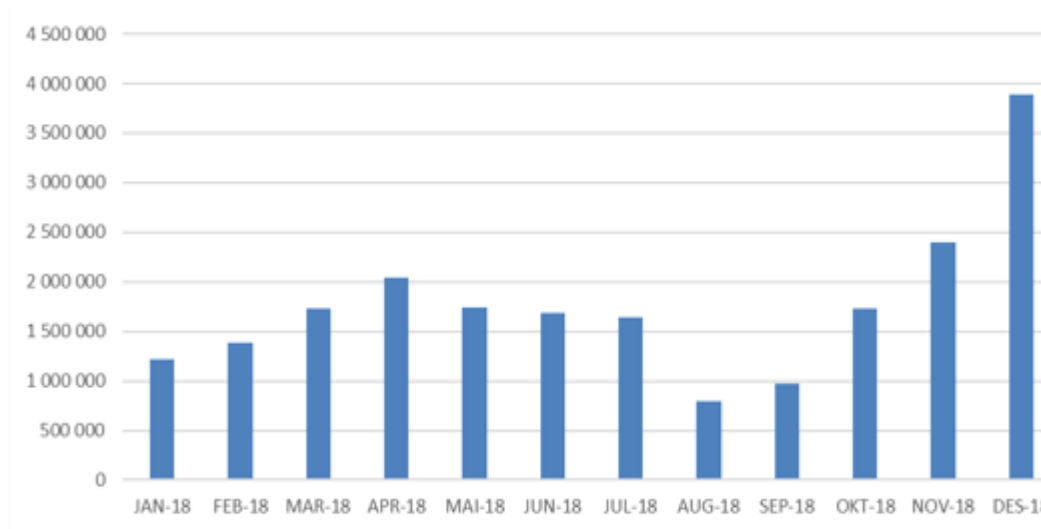
Litt av grunnen til denne omleggingen ligger i at både statlig virksomhet X som helhet og avdeling Y har opplevd noen negative konsekvenser ved bruken av budsjett. Grafene viser at løsningen med å tildele budsjett har hatt sine utfordringer når det gjelder og ikke bruke mer enn nødvendig. I tillegg har heller ikke budsjettet fungerer etter sin hensikt med å sette en øvre grense for forbruk. Vi ser ut i fra tidligere rapporter at forbruket har en tendens til øke de to siste månedene av året, og da spesielt i desember. Med å eliminere driftsbudsjettet håper avdeling Y at de kan få en endring på dette, og forhindre at kostnadene knyttet til drift blir betydelig større i desember. Informant 3 har følgende å si til denne trenden:

“... men historisk sett i det offentlige å få et budsjett også har man midler igjen på slutten av året er jo typisk da det kommer en sånn innkjøpsrunde, hvor en tenker ja vi mangler det og det, og vi kjøper det på årets budsjett. Så typisk i det offentlige så skjer det store innkjøp på slutten fordi man ser at man har midler igjen.”



Figur 4: Utgifter knyttet til kjøp av skrivere, datamaskiner m.m for statlig virksomhet X

Ut i fra figuren over fra statlig virksomhet X sine utgifter ser vi at for hele virksomheten så brukes det jevne summer på skrivere, datamaskiner med mer fra januar til oktober. Forbruket i disse ti månedene ligger på i underkant av 10 millioner per måned. Dette øker til 30 millioner i november for så til hele 70 millioner i desember. Dermed ser det ut til at det jobbes med å holde kostnadene nede over store deler av året, helt frem til november-desember hvor man forsøker å bruke det som måtte være igjen av budsjetterte midler.



Figur 5: Diagram over avdeling Y samlede forbruk på drift i 2018

Utfordringene som statlig virksomhet X har med høye kostnader knyttet til å bruke opp tildelte midler ved slutten av året ser vi også at avdeling Y innehar. Her går det i bølger de ti første månedene, før det kommer en tsunami av kostnader på slutten av året. Det samlede forbruket på drift er høyere i november og desember. Desideret høyest er det i desember, noe som er den samme trenden som vi ser i tabellen for hele virksomhet X. Ellers kan svingningene i budsjettet forklares med at det i noen måneder blir foretatt større engangskostnader i noen av enhetene. At januar og februar er noe lavere kan ifølge informant 1 ha to forklaringer. Den ene er at enhetene er litt avventende, da driftsbudsjettet ofte ikke er klart før i månedsskifte januar/februar. Det andre er at det kjøpes inn en god del ekstra i desember måned i året før, noe tabellene over også viser. Videre forteller informanten at det faktisk at det er noe lavere kostnader i august og september kan skyldes ferieavvikling, uten at dette med sikkerhet kan sies å være grunnen.

Driftsbudsjettet som blir fordelt ut til enhetene har i tillegg en buffer som ligger til stede, i fall det dukker opp uventede kostnader hos noen av dem. Det kommer i den forbindelse frem at begge enhetene vi har snakket med er godt klar over dette, og at de dermed ikke har vært bekymret for å bruke mer enn det som er budsjettert. Det kommer likevel frem at enhetene har ønsket å holde seg innenfor budsjett, selv om begge forteller at de bruker midler utover det budsjetterte om de finner det nødvendig. Med tanke på disse tilbakemeldingene er det betimelig å spørre i hvilken grad budsjettet har fungert som en nødvendig sperre og om det på den andre siden har vært til hinder for nødvendige innkjøp

Informant 1 forklarte dette på følgende måte:

“...vi har jo styrt økonomien på en sånn måte at vi hele tiden har hatt muligheten til å gjøre de tingene vi mener har vært rett. Så de enhetene som har hatt en god sak og trengte mere penger, har som regel fått det.”

Dette kan de gjennomføre på bakgrunn av en tilstedeværende buffer, samt gjennom en eventuell krysssubsidiering dersom andre enheter har midler til overs. Et eksempel som kommer frem er i et tilfelle hvor avdeling Y hadde sørget for en for høy bemanning i enhetene i forhold til hva lønnsbudsjettet tilsa. Dette medførte at lønnskostnadene som avdeling Y er ansvarlige for, ble for høy i forhold til hva de hadde budsjettert med. Dette løste avdeling Y ved å spare kostnader på andre poster, og i den forbindelse sendte de ut et skriv til samtlige enheter i avdelingen om å legge igjen midler i en pott for å dekke inn dette. I denne situasjonen var det flere av enhetene som hadde betydelige midler å legge igjen, noe som vitner om at budsjettet kanskje ikke har lagt til rette for en effektiv pengebruk.

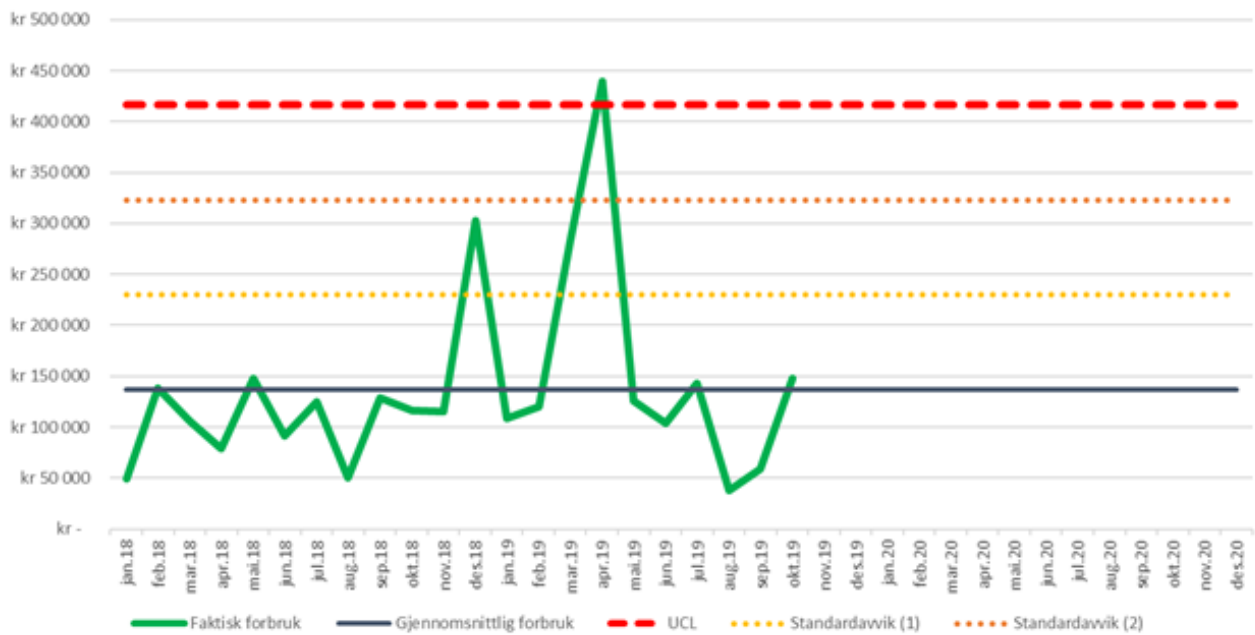
I forbindelse med endringsprosessen avdeling Y har vært igjennom har enhet A og B i landet blitt satt i gang med en pilot som innebærer at disse enhetene ikke vil bli tildelt driftsbudsjett. Årsaken til at nettopp disse to enhetene ble valgt ut til piloten er at disse to enhetene vil gi dem en god spennvidde i analysen da lokasjonene er ulike i form av antall ansatte, antall lokasjoner samt deres budsjettstørrelse og behov. Her har enhet B rundt 50 ansatte som er spredt på to kontorer som er geografisk splittet, mens enhet A har omtrent 100 som holder til i samme lokale. På denne måten får avdeling Y testet ut om dette fungerer i to litt forskjellige enheter og om deres ulikheter påvirker hvorvidt det lar seg gjøre. Dette som en del av deres

strategi som innebærer mindre styring og mer ledelse. Motivasjonen bak å gjennomføre denne piloten ble beskrevet av informant 1 på følgende måte:

«Dette kan gi dem noe incentiv til å se på noen kontoer og se hvor de eventuelt kan spare. Så det har mer vært et fokus på å sette dem i stand til å gjøre bedre økonomiske valg. Nå har vi ikke noen direkte økonomisk oppfølging på sluttresultatet deres.»

Fra tidligere å ha målt enhetene etter hvorvidt de har overholdt budsjettet, går de nå over til å ikke ha en direkte oppfølging på resultatet ved årets slutt, men og heller vurdere rullende gjennom året hvordan det går. Med ny tilnærming uten driftsbudsjett, skal enhetene sørge for at bruk av midler skjer hensiktsmessig gjennom de verdiene som er etablert, fremfor å bestemme kostnader ut i fra hva et oppsatt budsjett tillater. For at ledelsen i avdeling Y skal kunne følge opp de to enhetene med denne nye tilnærmingen uten driftsbudsjett, følger de med via et control chart (figur 6). Dette gjøres ved å følge med på forbruket til avdelingene måned for måned og sammenligne dette med fjorårets forbruk. Her vil man si at styringen er ute av kontroll dersom:

1. Driftsbudsjettet en måned overgår en øvre kontrollgrense. Illustrert med UCL (Upper control limit) i figuren.
2. Flere observasjoner overgår et gitt standardavvik. (2 av 3 observasjoner over standardavvik 2, eller 4 av 5 observasjoner over standardavvik 1.)
3. Åtte observasjoner på rad er over gjennomsnittlig forbruk.



Figur 6: Control chart, hentet fra Statlig virksomhet X

I tillegg har de enkelte enhetene også en øvre beløpsgrense hvor de selv ikke kan gjøre ytterligere innkjøp uten videre avtale med avdeling Y sentralt. Denne nye tilnærmingen har som sin hensikt å skal bidra til en bedre og mer fornuftig bruk av driftsmidler. Det kommer også frem gjennom “orienteringsrapport pilot budsjettering” at sentrale personer innenfor BBRT anser dette som et lite risikofylt prosjekt å gjennomføre, da man enkelt kan gå tilbake til tidligere modell om det ikke fungerer. I tillegg er potensiell oppside stor, da dette kan lede til mer en mer fornuftig pengebruk i enhetene, og potensielt fjerne problematikken knyttet til høye investeringer ved slutten av året.

På tidspunktet disse intervjuene ble gjennomført hadde de respektive enhetene prøvd ut denne piloten i underkant av tre måneder og det kan derfor ikke sies noe på dette tidspunktet om i hvilken grad uønskede konsekvenser av budsjett faller bort. Hva vi kan se er derimot at lederne for begge enhetene så langt er positive til prosjektet og det ekstra ansvaret de får over hvordan budsjettet skal disponeres. Informant 2 sier følgende om at driftsbudsjettet elimineres:

“Jeg tenker jo det at man får et ansvar for økonomien på en helt annen måte. Det utfordrer jo oss som er ledere på enhetene under avdeling Y med at vi tenker jo kanskje litt mer igjennom hvordan er det vi bruker penger, hvilke formål ønsker vi å bruke penger på, hvilke formål ønsker vi ikke å prioritere økonomisk sett. Når man har en pott med penger er det litt enklere å si ja det har vi råd til uten å gå en hel verdirunde på; er det dette formålstjenlig i forhold til verdiene. - informant 2

“Så nå føler vi at det er litt mer sånn engasjement hvis jeg kan bruke det uttrykket i forhold hvordan vi bruker penger til drift, i og med at vi ikke har et gitt budsjett å forholde oss til så blir det mye mer nøye gjennomtenkt; hva er det vi skal bruke penger til? Så utfordringen er jo kanskje litt mer personlig da man skal jo ikke skal bli helt tante Sofie heller.” - informant 2

Med “Tante Sofie” utsagnet mener informanten at et problem med å droppe driftsbudsjett er at man kan bli for grådig. Det er ikke slik at alt av driftskostnader er unødvendige. Blir man for grådig på denne posten kan også det gå utover prestasjonene til enhetene. Informant 2 sier videre at det her handler om å finne en god balanse, og at hun tror dette er et punkt de vil klare å mestre, men at det likevel er viktig og ikke bli for gnien på pengebruken. Informant 3 mener også det vil bli bedre begrunnet hva man bruker pengene på som en følge av elimineringen av driftsbudsjettet:

“Så dette er jo en annen måte å tenke på i forhold til hva er det egentlig som gir verdi. Og da styrer vi etter de resultatene vi skal levere på, og bruker midlene på det som gir oss verdi. “ - Informant 3

4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått de empiriske funnene våre. Våre empiriske funn har kommet frem gjennom intervju, samt interne rapportene og skriv fra statlig virksomhet X som vi har gjennomgått. Her blir det presentert hvilke endringer som er iverksatt for å oppnå deres mål om mindre styring og mer ledelse og hvordan disse har fungert. I tillegg til at vi har sett på hvorfor de ble gjennomført.

Det kommer frem at årsaken til endringen er et ønske om å forbedre seg uten at det nødvendigvis forelå noen stor misnøye med hvordan tilstanden var før. Virksomheten har følt at dagene har vært preget av å fylle målskjema, som de ikke har følt har gitt noen nevneverdig verdi. Dermed har kostnadsaspektet rundt styringen vært en viktig faktor, i tillegg til et ønske om å i større grad få benyttet mer ledelse fremfor streng detaljstyring slik det var før.

Det kommer frem fra intervjuene at det har vært en endring i hva gjelder måleparameter mot at det når er færre ting enhetene måles på. De målene som nå gjenstår er også forankret i de strategiske målene det strebes etter. Intervjuene får frem at dette har bidratt til at lederne og de ansatte nå snakker mer samme språk. Dette som et resultat av at de ansatte måles mer på kvaliteten av arbeidet fremfor effektiviteten. Her var det tidligere en ”mismatch” i at lederne målte etter effektivitet, men de ansatte brydde seg om kvaliteten.

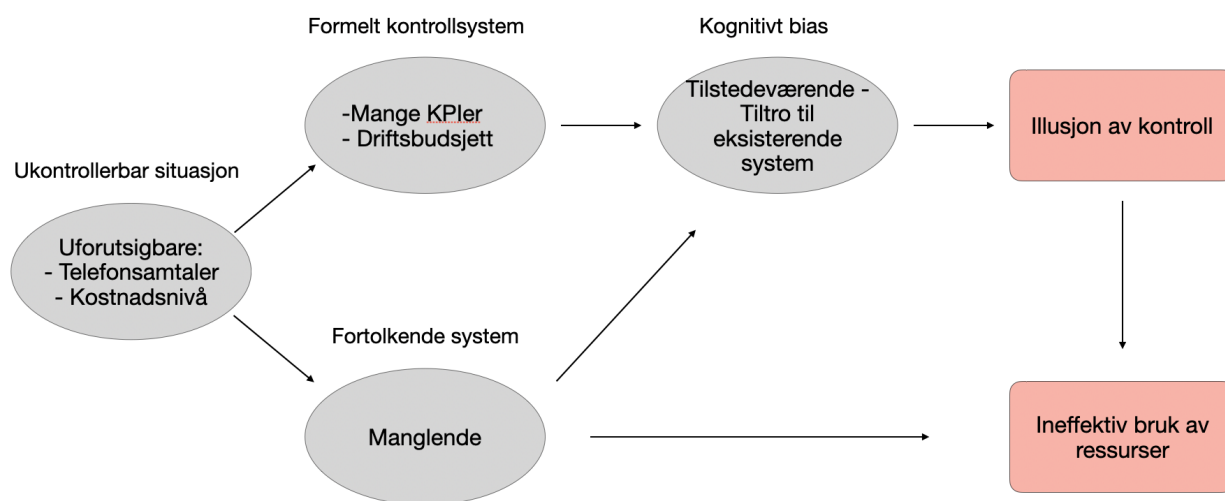
Enhetene vi har snakket med har også droppet driftsbudsjettet for inneværende år. Det kommer her tydelig frem at det var ingen av informantene som egentlig så noen stor verdi i budsjettet, og dermed var det lite bekymring rundt at dette skulle elimineres. Ifølge alle våre informanter hadde budsjettet vært veldig veiledende, og derav ikke vært det hjelpemiddelet det var ment å skulle være. Med at budsjettet utgår tas nå kostnadsbeslutninger ut fra om de passer med de KPI'er og de verdier det jobbes opp mot, fremfor på bakgrunn av hva det oppsatte budsjettet tillater. Målet med endringen var også å forsøke å redusere overforbruk ved slutten av budsjettperioden.

5.0 Analyse

I dette kapittelet vil vi analysere empirien og vårt teoretiske rammeverk opp mot vår hovedproblemstilling; «*Hvordan har en offentlig virksomhet som har erfart styringsutfordringer med budsjettstyring arbeidet med å endre sitt styringssystem?*» Dette gjør vi gjennom å besvare våre to forskningsspørsmål, som ser på hvorfor det har blitt foretatt endringer, og hvordan dette har blitt gjort. Vi vil også knytte empirien vår opp mot den teoretiske modellen vi utarbeidet, og vise forskjellene fra før og etter endring.

5.1 Bedre styringssystemer - fornyet inspirasjon av privat sektor

I del en av vår analyse vil vi forsøke å besvare vårt første forskningsspørsmål, altså ta en nærmere titt på hvorfor endringen ble initiert. Vi skal se hva som ligger til grunn for at endringer har blitt gjennomført i vår case og presentere dette gjennom vår teoretiske modell basert på våre empiriske funn (figur 7a). Dette vil være med på å besvare vårt første forskningsspørsmål: «*Hvorfor har en offentlig virksomhet innledet endringer i styringssystemet?*»



Figur 7a: Empirisk modell for endring

Når vi ser på hvordan situasjonen avdeling Y havnet i før endringen som ble påbegynt i 2015 var, vil vi karakterisere den som et resultat av NPM. En NPM tilnærming til offentlig sektor vil generelt innebære at det brukes stadig mer ressurser på rapportering, samt stadig måling av produktiviteten i arbeidet som gjennomføres (Hood, 1991). Dette er noe vi også ser hos avdeling Y ut i fra hvordan det var i årene rett før endringen, hvor det økte fra 34 måleindikatorer i 2013 til 59 måleindikatorer i 2015. Dermed var det nær en dobling i målkrav som måtte rapporteres på i løpet av kort tid. Statlig virksomhet X brukte fram til 2015 stadig mer ressurser på målinger og evalueringer, i et forsøk på å redusere totale kostnader. En slik kontinuerlig utvikling blir betegnet som en “evalueringsfelle” av Olson et.al (2001). Dette resulterte dermed i et formelt kontrollsystem som vist i figur 7a, som besto av svært mange KPIer som et resultat av at de forsøkte å kontrollere så mye som mulig. Problemet med denne kontrollen, var at enkelte av situasjonene som ble forsøkt kontrollert var uforutsigbare situasjoner som eksempelvis samtalene som kommer inn.

Olson et. al (2001) forteller videre at når en først har havnet i en slik felle vil den kunne være selvforsterkende, og det vil dermed være vanskelig å komme ut av denne på grunn av psykologiske faktorer. Vi argumenterer for at nevnte psykologiske faktorer er noe som kan anses som et kognitivt bias som sitter hos beslutningstakerne. Nettopp dette støttes også av Franco-Santos & Oatley (2018) som beskriver at bruken av styrende systemer kan resultere i at beslutningstakere tar det for gitt at målingene fungerer, selv i tilfeller hvor det ikke gjør det. Dette ser vi også i våre empiriske funn fra avdeling Y hvor det før var en tiltro til at det eksisterende systemet med mange KPIer kunne resultere i bedre kontroll til tross for at det ikke var tilfellet.

NPM har som ide å gjøre offentlig sektor mer lik privat sektor. Dette innebærer at gjennom NPM vil det medføre at en benytter verktøyer og styring som i utgangspunktet er utviklet for privat sektor (Caiden, 2010). Franco-Santos & Oatley (2018) argumenterer på sin side med at styringssystemer som blir brukt i andre omstendigheter enn hva som opprinnelig er utgangspunktet kan resultere i uønskede konsekvenser. Det vil derfor være relevant å spørre seg om det er hensiktsmessig at offentlig sektor da skal benytte seg av et system som tar utgangspunkt i markedsprinsipper som stammer fra privat sektor.

På samme måte som at NPM er inspirert av privat sektor er også avdeling Y som nevnt

inspirert av privat sektor. Vi ser dog et klart skille mellom hva som inspirerer henholdsvis NPM og avdeling Y. Der hvor NPM går inn for å bruke mer ressurser på rapporteringer og evalueringer av alle oppgaver som gjennomføres, har avdeling Y sett at all denne rapporteringen har tatt over for mye og dratt fokuset vekk fra deres kjerneoppgaver (Olson et. al, 2001). Avdeling Y var før i en situasjon hvor en stor mengde formelle kontrollsystem, kombinert med troen på at dette fungerte med på å innlede en ineffektiv bruk av ressursene som vist i figur 7a. Dette var noe de ønsket å endre og har fra 2015 latt seg inspirere av nyere og mer dynamiske styringssystemer, og da spesielt beyond budgeting. Dette vil vi komme tilbake til når vi diskuterer endringene avdeling Y har vært igjennom.

Endringen statlig virksomhet X har iverksatt er interessant da evalueringsfellen normalt sett medfører en selvforsterkende tro om at en må innføre ytterligere evalueringer og styring (Olson et. al, 2001). Det viser seg likevel at både avdeling Y og Statlig virksomhet X som helhet har vist en stor endringsvilje. Dermed har det skjedd en “debiasing” av de kognitive bias som befinner seg i figur 7a. McCarthy & Lane (2009) nevner at for at offentlig sektor skal kunne overbevise seg selv om at endringer skal være nødvendige er det behov for en viss misnøye med hvordan ting er fra før. Ut i fra våre empiriske funn virker det dog som at det ikke nødvendigvis befinner seg en veldig stor misnøye her, men at endringen heller er drevet som følge av et ønske om å være mer endringsvillige og en genuin tro på at det er muligheter for å forbedre seg. Det kan likevel argumenteres for at det befinner seg en marginal misnøye, men uansett ser vi at terskelen for å implementere endringer ligger lavere i Statlig virksomhet X enn hva som var tilfellet i studien fra Irland (McCarthy & Lane, 2009).

Med tanke på hvorfor endringen ble iverksatt på det tidspunktet det ble i 2015 er det naturlig å trekke slutninger til at det ble innført i sammenheng med ansettelse av ny toppleder. Dette kan ses på som naturlig da ny leder ikke er institusjonalisert i daværende regime. Her kommer vi også tilbake til Thompson (1999) som beskriver at når en beslutningstaker befinner seg i en kjent situasjon vil vedkommende med større sannsynlighet kunne skape seg en illusjon av kontroll. På denne måten kan vi si at det vil være et fordelaktig tidspunkt å gjennomføre en endring som dette når man får inn en leder som ikke innehar et bias i forhold til eksisterende kontrollsystem (figur 7a).

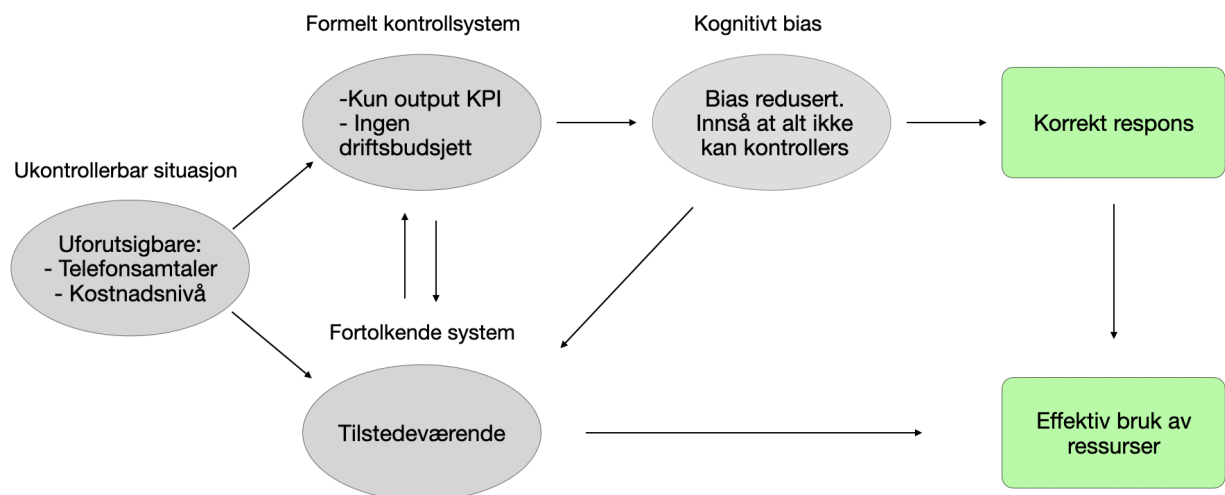
Kostnadsbesparing har vært en viktig faktor for å innlede endringen. Hood (1991) presenterer at det er en rekke kritiske syn i litteraturen på hvorvidt det er hensiktsmessig å bruke så mye ressurser på evalueringer og rapporteringer. Her har avdeling Y fått en negativ opplevelse til denne ressursbruken rundt rapportering og evaluering. Som empirien viser til hadde virksomheten flere virksomhetsrapporter samt måltall som enten ikke ble lest eller ikke tilførte noen verdi. Dette er noe som kan anses som en styringsfeil da det ikke resulterer i effektiv ressursbruk (Anthony, 1965). Dermed går man her også i motsatt retning av det vi ser i NPM. (Olson et. al, 2001) Her forsøkes det heller å spare inn kostnader rundt økonomistyringen for å kunne redusere indirekte kostnader. Dette gjøres uten at det foreligger noen tro om at dette vil gi noen negative konsekvenser.

En annen del av motivasjonen til at avdeling Y gjennomfører endringen av sitt styringssystem er at det foreligger et ønske om å fremme nytenking, innovasjon og mellommenneskelig læring. Dette strider dermed mot hva litteraturen sier i forhold til NPM som i utgangspunktet skal være til for å fremme nytenking, innovasjon og effektivitet. (Hess & Adams, 2007) I vår case derimot kommer det frem at denne styrende formen heller har resultert i at avdelingen har følt at de blir sittende å fylle ut målskjema uten at det har gitt noen verdi. Dette går igjen på det vi ser i figur 7a hvor deler av det formelle kontrollsystemet ikke var med på å gi økt kontroll ved at det ikke ga noen informasjon om hva som måtte forbedres. I denne sammenheng var ikke styringsmekanismene knyttet godt opp mot kontrollsituasjonen. Dette resulterte videre i at knytningen mellom det formelle kontrollsystemet og det fortolkende systemet var for dårlig slik at sistnevnte ble lite tilstedeværende. Dette resulterte dermed i kombinasjon med tidligere nevnte bias i at ledelsen fikk en illusjon av kontroll, og samtidig ledet det til ineffektiv bruk av ressursene. Dette resulterte også til at avdeling Y var i en

situasjon med for mye styring som de ønsket å komme seg ut av ved å heller ha et mer fordelt ansvar og større fokus på ledelse.

5.2 Korrekt respons - gjennom innovasjon i styringssystemer

I del to av vår analyse vil vi se på hvordan virksomheten i vår case har jobbet med å endre sine styringssystemer. Vi vil her prøve å besvare vårt andre forskningsspørsmål: *“Hvordan er det nye systemet forskjellig fra det som var før?”* Vi vil her se på de mest sentrale endringene gjennom de fem siste årene og vise disse gjennom vår teoretiske modell, basert på våre empiriske funn.



Figur 7b: Empirisk modell etter endring.

5.2.1 Bedre målinger - Fokuset på målet, fremfor veien til målet

Gjennom en analyse av tidligere målkrav sammenlignet med de som benyttes nå hos avdeling Y kommer det tydelig frem at det som kan defineres som atferdskontroll har blitt eliminert bort. Oppgavene som avdeling Y gjennomfører er en oppgave som går på å hjelpe brukerne sine med det de måtte trenge hjelp til. Ifølge Ouchi (1977) vil dette karakteriseres som en oppgave hvor en ikke kan inneha perfekt informasjon om prosessen til målet. Dette er illustrert i både i figur 7a og 7b som en uforutsigbar situasjon, da dette er et resultat av ytre faktorer som avdeling Y ikke kan gjøre noe med. Det er i et slikt tilfelle anbefalt at en heller benytter seg av output kontroll.

Situasjonen før endringen var altså i strid med teorien til Ouchi (1977), mens nå etter endring hvor atferdskontroll er eliminert fra målkravene, er situasjonen i overensstemmelse med denne teorien. Dette vises i figur 7b, hvor vi nå ser at formelt kontrollsystem kun består av output målinger hvilket skal være mer egnet til å kontrollere denne situasjonen. Dermed er det nå en bedre kobling mellom kontrollsituasjon og kontrollsystem. Måling av output gir avdeling Y muligheten til å i større grad tolke hva som ikke er bra nok ved sluttproduktet. Noe som gjør enhetene i stand til å sette inn tiltak ved behov. Dermed legger det til rette for det fortolkende systemet skal kunne fungere i samhandling med det formelle kontrollsystemet som vist i 7b. Gjennom denne samhandlingen mellom systemene vil man være i stand til å kunne oppnå en mer effektiv drift som resultat av at man benytter korrekte målinger fra det formelle kontrollsystemet i større grad for å forbedre seg ved hjelp av det fortolkende systemet.

På bakgrunn av dette kan vi argumentere for at atferdskontrollen avdeling Y hadde i tidligere (figur 7a) kunne være med på å føre til en styringsfeil og potensielt en illusjon av kontroll hos lederne. Dette da de her tidligere hadde et kognitivt bias, i form av at de trodde at mål tilførte kontroll, noe det ikke gjorde da målene ikke ga noe nyttig informasjon angående prestasjonene (Dermer & Lucas, 1986). Skaar (1996) støtter i tillegg opp under at disse målene kan resultere i en følelse av kontroll hos lederne til tross for at det ikke trenger å gi noen som helst økning i kontroll av oppgaven. Eksempelvis lengden per samtale, et mål som ikke gir noen kontroll over om samtalen har blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Som følge av en bedre samstemming mellom hva som måles og kontrollsituasjon har avdeling Y fjernet mål som ikke gir verdi. Dette resulterer videre i at kognitive bias er redusert, da nytt kontrollsystem ikke innehar frakoplingsproblemet som forelå tidligere. Man har her innsett at man ikke trenger alt av målinger, som dermed har resultert i at en illusjon av kontroll har forsvunnet.

I tillegg til at en kan beskrive atferdskontroll som lite nyttig for avdeling Y, medførte ekstra måleparametre en økt tidsbruk og dermed større ressursbruk omkring styringssystemet som ble ansett som unødvendig. Spesielt var utarbeidelsen av virksomhetsrapporter som ikke ble brukt til noe sett på som bortkastet tid og dermed ikke forenelig med å skape gode resultater. Dette presenterer også Olson et.al (2001) i forbindelse med at stadig mer fokus på

detaljstyring og rapportering kan resultere i negative konsekvenser for tjenestene som offentlig sektor skal tilby mennesker. Dette kommer som følge av at man bruker mer penger på styringen, mens man velger å kutte kostnader i førstelinjene. For avdeling Y som befinner seg i førstelinjen har de dermed nå etter endringen fått et større fokus på sine resultater og i den forbindelse gått litt imot det som kjennetegnes med NPM. På denne måten har man nå forflyttet fokuset enda mer mot målet, fremfor veien til målet.

Ledere har også som følge av endringen av målinger fått et større handlingsrom hvor de selv kan gjøre vurderinger i forhold til hvordan deres enhet kan prestere bedre. Som følge av at en rekke rapporter er borte, samt at en rekke målingene som var påkrevd er borte har de nå muligheten til å gjøre slike vurderinger. På denne måten kan en leder på eget initiativ vurdere å gripe inn for å kontrollere atferd dersom resultatmålene ikke oppnås. Dette er godt eksempel på at et fortolkende system nå er mer tilstedeværende (figur 7b). Dermed vil denne type atferdskontroll fortsatt kunne være av verdi, men bli benyttet der det er behov og på en annen måte enn når det foreligger et krav om å rapportere på det. Dermed ser vi her at lederne i større grad er forflyttet mot en “stretch zone” som Bourmistrov & Kaarboe (2013;2017) mener kan resultere i bedre prestasjoner.

5.2.2 Villedende ledere - ledet veiledere

Som følge av at veilederne tidligere ble målt på både atferd og output, dannet det seg en uoverensstemmelse mellom lederne og de ansatte i enhetene. Dette kom av at veilederne hadde fokus på å produsere best mulig output, men ble i tillegg til dette målt på mål som angikk atferden. Et eksempel her er målingene som angikk tidsbruk per samtale som er svært vanskelig å si noe om, da brukernes behov varierer og dermed også tidsbruken. Det er selvfølgelig bra å være effektiv og ha korte samtaler, men om ikke brukerne får hjelpen de behøver vil det være bortkastet da dette vil medføre at brukerne må ringe inn på nytt. Måten man her tidligere trodde at mål på lengden per samtale ga kontroll over hvordan veilederne presterte var et kognitivt bias, da man her trodde at man kunne kontrollere og endre dersom man ser at samtalene varer for lenge (Dermer & Lucas, 1986). Dette forholdet mellom det formelle kontrollsystemet og kognitive bias fremkommer av figur 7a. Det var villedende ledere som forsøkte å lede veilederne.

Det kommer frem at dette ga en viss forvirring hos de ansatte i forhold til hvordan de skulle arbeide. De ansatte opplevde at deres “mindset” om å hjelpe brukerne som de mente var det riktige, kom i splid med hva de faktisk måtte gjøre. Dermed var de ansatte nå forflyttet til en “discomfort zone” (Bourmistrov & Kaarboe, 2013; Bourmistrov & Kaarboe, 2017). Ledelsen og veilederne snakket rett og slett ikke samme språk, hvilket resulterte i en følelse av forvirring hvor veileder følte de ble vurdert på feil grunnlag.

Som følge av mer resultatorienterte målinger har ledelsen og de ansatte en bedre forståelse seg imellom angående hva som skal gjøres for å lykkes. Ledelsen har ved å gå over til å kun ha mål relatert til output blitt samstemte med veilederne, og på denne måten fjernet en slik type uoverensstemmelse mellom ledelse og ansatte som Bourmistrov & Kaarbøe (2017) forteller om. Samtalene avdeling Y tar for seg er uforutsigbare og derav er det en del som ikke lar seg kontrollere. Avdeling Y har ved å endre til mål som kun ser på output akseptert at ikke alle tidligere mål tilførte verdi, og at noen av de tidligere målene de styrte etter ledet veilederne feil vei. Ved å akseptere dette, har de oppnådd å bevege seg bort fra å ha villedede ledere som leder veiledere, til nå og heller ha ledere og veiledere som snakker samme språk. Man skaffer seg her bedre kontroll ved å akseptere at å kontrollere gjennom å se på samtalelengden ikke gir noe ekstra kontroll (Skaar, 1996). Videre vil man dermed kunne unngå en illusjon av kontroll, som et resultat av at man skaper en aksept for at mål knyttet til atferd ikke medførte kontroll hos avdeling Y (Skaar, 1996). En slik aksept vil dermed redusere bias og resultere i en korrekt respons på kontrollsituasjonen (figur 7b).

5.2.3 Eliminering av driftsbudsjett - Flukten fra tsunamien

Det siste tiltaket hos Avdeling Y for å endre deres styringssystem innebærer å ikke tildele driftsbudsjett for Enhet A og B. Dette er en endring fra det formelle kontrollsyste­met i figur 7a hvor driftsbudsjett tildeles de ulike enhetene, til situasjonen i figur 7b hvor det ikke tildeles. Caiden (2010) viser til at budsjettet har som sin hensikt å fremme forbedringer i ledelsen og effektivitet, men hos enhetene i avdeling Y kan det sies at budsjettet heller har fungert som en hvilepute. Dette i form av at det ikke har gitt incentiv til å bruke driftsmidler etter behov, men heller til å sette driftskostnader etter hva budsjettet tillater.

To av kravene til et effektivt offentlig budsjett er at det skal kunne sørge for ansvarlighet i forbruket av penger og si noe om hva det maksimalt tillatte forbruket som fortsatt betegnes som effektiv er (Caiden 2010). Dette samsvarer ikke med hva driftsbudsjettet har bidratt med i vår case. Dette da muligheten til å bruke over tildelt driftsbudsjett er tilstede, samt at budsjettet har sørget for at enhetene ved slutten av året har økt driftskostnadene betraktelig for å bruke opp sine tildelte midler om det har vært mer midler til overs ved slutten av året. For avdeling Y har dette driftsbudsjettet ikke vært med på å resultere i en effektiv bruk av ressursene, men det har likevel vært brukt som et kontrollverktøy. På denne måten har bruken av driftsbudsjettet vært med på å føre til et kognitivt bias da dette ble brukt som om at det var med på å gi kontroll på forbruket. Dette kan igjen være med på å lede til en illusjon av kontroll som illustrert i figur 7a.

Grunnen til at det har vært vesentlig høyere utgifter knyttet til drift ved årsslutt kan også knyttes opp mot kognitive biaser. Dette da grunnen til denne høye mengden kostnader blant annet kan skyldes redselen for å få tildelt mindre midler til neste budsjett. Dette samsvarer med Wildavsky (1978), som belyser at det har vært argumentert for at å budsjettere for ett år om gangen leder til korttenkte løsninger. Løsninger hvor man handler det man kan det inneværende året, for at man ikke vet hva som skjuler seg for fremtidige år. Dette samsvarer med det virksomhet X opplever i budsjettene, da det her brukes vesentlige høyere summer på drift på slutten av året enn hva som gjøres resten av året.

Hos avdeling Y, er tiltaket å endre til kontinuerlig overvåking og avvikle hele driftsbudsjettet for å få bukt på problemene knyttet til overforbruk ved slutten av året. Dette er en tilnærming som går i en annen retning av hva Wildavsky (1978) ser på. Her vises det til at løsningen for å hindre denne kortsiktige tankegangen kan være å øke tidshorisonten for budsjettet, til eksempelvis tre eller fem år. Det hevdes at den kortsiktige tankegangen med overforbruk ved enden av en periode vil avta med gradvis hyppighet jo lengre periode man budsjetterer for (Wildavsky 1978).

Et belyst problemet med en økt budsjettlengde er at det ofte må gis ekstra store budsjett, for å ta hensyn til endringene som kommer underveis som følge av en ustabil verden (Wildavsky 1978). Omstendighetene en virksomhet befinner seg i endres fort, og dette gjør det vanskelig

å budsjettere for flere år fremover. Dette gjelder også for statlig virksomhet X, da deres budsjett må ta store hensyn til endringene som samfunnet opplever. Å forhindre problematikken med høye kostnader i desember ved å øke lengden på budsjettet vil i vår case være veldig vrient. Dette da det er meget vanskelig å forutsi hvordan ting ser ut for statlig virksomhet X frem i tid, da de påvirkes sterkt av eventuelle endringer i samfunnet. Dette uforutsigbare kostnadsnivået er det vi i figur 7b beskriver som en av de uforutsigbare situasjonene som avdeling Y må håndtere.

Målet med å fjerne driftsbudsjettet har vært å oppnå mer effektivitet og et riktig kostnadsnivå. Dette er noe man ikke har lyktes med ved hjelp av det tradisjonelle budsjettet, da det har gitt incentiver til høye kostnader ved slutten av året. Kostnadsnivået kan her sammenlignes med en båt på havet. Det er akseptabelt at kostnadene vil variere og gå i bølger opp og ned, da dette er noe en båt vil være kapabel til å takle. Problemet oppstår når det kommer en tsunami av kostnader i desember.

For å unngå denne tsunamien ved årets slutt har avdeling Y endret til å overvåke kostnadene kontinuerlig. Dette gjøres gjennom en beyond budgeting inspirert tilnærming, hvor det nå testes ut at enhetene A og B ikke får tildelt budsjett for driftskostnader. Ved at driftsbudsjett ikke tildeles er hypotesen at overforbruket i desember skal falle bort, og at kostnadene gjennom hele året skal gå i jevne bølger. Dette da den kognitive biasen knyttet til frykten for hva man får tildelt i neste års budsjett faller bort når det ikke tildeles budsjett. Derav kan enhetene påta seg kostnader etter behov, uten å være redd for at det påvirker negativt for hvilke kostnadsrammer de blir tildelt neste år. Målet er at en slik beyond budgeting tilnærmingen skal gi mer effektiv bruk av ressursene, mer ledelse og mindre styring til enhetene og bidra til å stoppe fremtidige tsunamier av kostnader.

Et annet argument for å fjerne driftsbudsjettet til enhet A og B var avdelingens mål om å gi enhetene større handlingsrom. Med den tidligere tilnærmingen ble kostnader på drift brukt etter hva budsjettet tillatte og ikke etter behov. Dette kan minne om det Bourmistrov & Kaarboe (2013) omtaler som en komfortsone. Dette da driftsbudsjettene til enhetene i avdeling Y har ført til et atferdsmønster hvor man påtar seg kostnader etter om budsjettet

tillater det, uten å gå en verdirunde på hvorvidt det er formålstjenlig. Ifølge informantene fra enhet A og B har de som følge av denne omlegging hvor de står ansvarlig for kostnader knyttet til drift, fått incentiv til å strekke seg etter å levere et så fornuftig kostnadsnivå som mulig, med lavest mulig kostnader. Dette stemmer overens med det Bourmistrov & Kaarbøe (2013) skriver om stretch zone. Enheten som har droppet driftsbudsjettet har nå måttet begynne med å tenke i nye baner, for å finne bedre måter å håndtere kostnadsnivået på. Dermed har elimineringen av driftsbudsjettet fra det formelle systemet resultert i at lederne har fått et større handlingsrom og ansvar. Dette innebærer dermed at det fortolkende systemet har blitt mer tilstedeværende, i form av at det nå kan gjøre fortløpende vurderinger om hva som er riktig å bruke penger på. Dette vil igjen kunne lede til en mer effektiv ressursbruk. Dette forholdet fremkommer av figur 7b.

5.3 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet gjennom våre to forskningsspørsmål sett på hvordan en offentlig virksomhet som har erfart styringsutfordringer med budsjettstyring kan arbeide med å endre sitt styringssystem. Vi har analysert hvorfor de har endret og hva som er forskjellen på det tidligere styringssystemet og dagens styringssystem. Dette er gjort ved å se på ulikhetene gjennom vår egen teoretiske modell.

Avdeling Y har vist at å endre styringssystem i offentlig virksomhet lar seg gjøre, også uten at en stor misnøye ligger til grunn. Styringssystemet har blitt endret ved å fjerne mål som går på atferd, og kun bevart mål relatert til output. Dette har igjen medført at lederne nå i samme grad fokuserer på det samme som veilederne. Rapportering som ikke tilførte nevneverdig verdi ble også fjernet for å redusere styringskostnader. I tillegg har driftsbudsjettet blitt eliminert hos to av avdeling Y sine enheter. Ved å foreta disse endringene har analysen vår vist at avdeling Y har beveget seg bort fra en situasjon hvor man kunne oppleve en illusjon av kontroll og ineffektiv ressursbruk som i figur 7a. Til nå i større grad gi en korrekt respons og bruke ressurser på en mer effektiv måte, som vist i figur 7b.

6.0 Konklusjon

I dette kapittelet vil vi konkludere vår problemstilling:

«Hvordan har en offentlig virksomhet som har erfart styringsutfordringer med budsjettstyring arbeidet med å endre sitt styringssystem?»

Dette gjør vi ved hjelp av våre to forskningsspørsmål:

1. *“Hvorfor har en offentlig virksomhet innledet endringer i styringssystemet?”*
2. *“Hvordan er det nye systemet forskjellig fra det som var før?”*

6.1 Hvorfor har en offentlig virksomhet innledet endringer i styringssystemet?

I statlig virksomhet X som vi har studert i denne oppgaven ligger ønsket om å bedre benytte det handlingsrommet som finnes en av de mest sentrale grunnene for at det har blitt endret. Endringene er et resultat av at man har ønsket å forbedre seg og ikke som følge av at det har vært en absolutt nødvendighet. Dette funnet går noe i mot McCarthy & Lane (2009), som mener en misnøye må til for at endring i offentlig sektor skal bli gjort.

Endringene kom også som et resultat av at avdeling Y ønsket å bruke ressursene de fikk tildelt på en mer hensiktsmessig måte. NPM er ment for å spare inn penger ved hjelp av større grad av kontroll, men i avdelingen vi studerte bidro det tidvis til det motsatte, og som en følge av dette ble endringer foretatt. Argumentene for at endringene ble iverksatt var å oppnå bedre effektivitet, spare penger og gjennomføre mer gjennomtenkte valg som var forankret i avdelingens strategi. NPM er ment for å skal bidra til at dette oppfylles, men i vår case viser det seg at NPM-tilnærmingen hadde sine utfordringer som gjorde at det tidvis bidro til det motsatte.

6.2 Hvordan er det nye systemet forskjellig fra det som var før?

I det nye systemet til avdeling Y har mål som gikk på atferd blitt fjernet, og det er nå kun mål som går på output som brukes for å måle prestasjonene. Dette viser empirien vår at har vært suksessfullt. Med denne nye tilnærmingen brukes nå mål som konkret sier noe om resultatet, og mål som ikke forteller noe om resultatet har blitt utelatt. På denne måten bestemmer man nå hvilke tiltak som skal settes inn etter hvilke resultat man oppnår. Dette står i motsetning til tidligere, hvor man ble målt på om man iverksatte tiltak, uavhengig av om disse tilførte verdi eller ikke. Forskningen vår peker mot at en virksomhets kontroll ikke nødvendigvis øker med mengden målinger for å kontrollere. Forsøk på å kontrollere ulike ukontrollerbare situasjoner kan lede til en illusjon av kontroll. For å oppnå resultater burde man her heller praktisere en mer fortolkende tilnærming. Dette innebærer at man måler det konkrete resultatet og deretter iverksetter tiltak etter behov.

Den nye tilnærmingen har også ført til at ansatte og ledere snakker samme språk. Dette for at ledelsen nå måler etter de endelige resultatene, som er det de ansatte hele veien har jobbet opp mot og vurdert egen innsats etter. Det nye systemet med output målinger ser på om enhetene når sine tre strategiske mål, noe som er mer riktig, da det i bunn og grunn er dette de skal levere på. Med mål som ser på output blir suksess vurdert utfra om enhetene oppnår det de skal, og ikke på hvordan veien dit har vært.

For å kvitte seg med unødvendige kostnader hos enhetene har avdeling Y forsøkt å eliminere driftsbudsjettet hos to enheter. Ved en eliminering av budsjettet vil valg av kostnader tas ut fra nødvendighet, heller enn ut fra hva et oppsatt budsjett tillater. Det skal stoppe enhetene i å bruke høye summer på drift ved årets slutt, bare på grunn av at de har fått det tildelt, eller i frykt for å få mindre midler neste år. Caiden (2010) presenterer at budsjett i det offentlige er ment for å være et hjelpende verktøy og at det optimalt skal innfri ulike krav. Funnene våre viser derimot at mye av virksomhet X sine budsjetter ikke innfridde kravene og derav ikke fungerte etter sin hensikt. Faktisk kan det offentlige budsjettet sin hensikt bli bedre ivaretatt uten budsjett. Dette i form av mer ansvarlighet, som følge av at kostnadene nå bestemmes etter det reelle behovet og hvorvidt de passer overens med avdelingens strategiske mål. Det

kan også lede til en mer effektiv pengebruk, som følge av at insentivene til overforbruk ved slutten av budsjettperioden forsvinner når budsjett ikke tildeles.

6.3 Hvordan har en offentlig virksomhet som har erfart styringsutfordringer med budsjettstyring arbeidet med å endre sitt styringssystem?

Avdeling Y startet arbeidet med endringer som følge av et ønske om en mer effektiv ressursbruk. Dette gjennom mer effektivitet, eliminering av unødvendige kostnader og avgjørelser forankret i deres strategiske valg. Dette var ikke et resultat av en vesentlig misnøye, men heller et ønske om å være endringsvillige i et forsøk på å anvende sine tildelte midler mer fornuftig gjennom bedre styring.

Gjennom denne oppgaven har vi vist hvordan en offentlig virksomhet har arbeidet med å endre sine styringssystem. Vi har vist at en styringsinnovasjon i offentlig sektor kan medføre en mer effektiv bruk av ressursene. I vårt tilfelle gjennom en mer dynamisk tilnærming til økonomistyringen. Endringen av styringssystemet har blitt arbeidet med gjennom følgende:

1. Redusert antall måleparametre - fjernet mål knyttet til atferd, kun beholdt outputmål.
2. Kvittet seg med unødvendig og tidkrevende rapportering som ikke tilførte verdi.
3. Eliminert driftsbudsjettet.

Arbeidet med å endre styringssystemet har ført til flere positive virkninger for avdeling Y. Det har medført at enhetene har beveget seg over til en “stretch zone”, hvor det kontinuerlig jobbes for å oppnå bedre resultater. I tillegg har endringene ledet til bedre samhandling mellom ledelse og veiledere, samt en reduksjon av styringskostnader.

6.4 Implikasjoner

Å se på hvorfor og hvordan en offentlig virksomhet har jobbet med å endre sitt styringssystem, anser vi som et nyttig bidrag for å belyse hvordan styringsinnovasjon kan bli utført i offentlig sektor. Dette da det kommer frem at innovasjon er ønskelig i offentlig sektor, for å sikre en effektiv ressursbruk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, udatert). Oppgaven tar for seg hvordan offentlig sektor kan unngå en evalueringssjette ved bruk av en mer dynamisk økonomistyring. I tillegg ser oppgaven på hvorfor endringene blir foretatt. Noe som kan styrke kunnskapen rundt hva som må til for at offentlige virksomheter endrer på styringssystemer som ikke fungerer etter sin hensikt. Studiet kan bidra til at andre offentlige virksomheter og deres enheter kan dra inspirasjon og se hvordan de kan oppnå en mer innovativ økonomistyring. Hvilket igjen kan resultere i en forbedring av offentlige sektor.

6.5 Begrensninger og forslag til videre forskning

I denne forskningen har vi studert hvordan en offentlig virksomhet som har erfart styringsutfordringer med budsjettstyring har arbeidet med å endre sitt styringssystem. Her har vi belyst hvordan endringer kan foretas og hva en eventuell grunn for at de foretas er. Oppgaven er et enkelt-casestudie, så muligheten til å generalisere på bakgrunn av funnene i denne oppgaven er derfor begrensede. I tillegg skal det påpekes at endringsprosessen til virksomhet X pågår mens dette studiet gjennomføres, og de endelige resultatene knyttet til hvordan en eliminering av driftsbudsjettet fungerer kan derfor ikke dokumenteres til sitt fulle.

For videre forskning er mulighetene mange, da offentlige virksomheter alltid vil ha muligheter for ytterligere forbedringer. For å bedre kunnskapen til hvorfor og hvordan det blir endringer i offentlige virksomhet kan mye gjøres. For å bedre kunne generalisere funnene i denne oppgaven, kan det blant annet anbefales å se på hvordan endringer har foregått i andre statlige virksomheter. Vi vil også anbefale å sammenligne resultater mellom en avdeling som har foretatt endringer av sitt styringssystem, opp mot en avdeling som ikke har foretatt endring, for å se hvilke forskjeller som utspiller seg. Forøvrig vil vi også anbefale å se nærmere på hvorvidt en beyond budgeting inspirert tilnærming kan fungere i offentlige virksomheter, og hvilke utfordringer den eventuelt møter på. I tillegg kan forskning på hvordan den politiske styringen påvirker muligheten for endring i offentlige virksomheter være spennende å forske videre på.

Litteraturliste

- Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: A framework for analysis*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Beyond Budgeting Round Table (BBRT). (udatert). Beyond budgeting round table and membership. Hentet fra <https://bbrt.org/what-is-the-beyond-budgeting-round-table-bbrt/>
- Bogsnes, B. (2012). Beyond Budgeting - en styringsmodell som tar virkeligheten på alvor. *Praktisk økonomi & finans*, 28, 3-11. DOI:[Ukjent](#)
- Bourmistrov, A. & Kaarboe, K. (2013). From comfort to stretch zones: A field study of two multinational companies applying “beyond budgeting” ideas. *Management Accounting Research* 24(3), 196-211. DOI:[10.1016/j.mar.2013.04.001](#)
- Bourmistrov, A. & Kaarboe, K. (2017). Tensions in managerial attention in a company in crisis: How tightening the budget control resulted in discomfort zones for line managers. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 13(2), 239-261. DOI: [10.1108/JAOC-08-2015-0066](#)
- Bugge, M & Skålholt, A. (2013). Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene. I T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (Red.), *Innovative kommuner* (s. 53-70). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Caiden, N. (2010). Challenges Confronting Contemporary Public Budgeting: Retrospectives/Prospectives from Allen Schick. *Public Administration Review* 70(2), 203-210. DOI: [Ukjent](#)
- Ceric, A.& Holland, P. (2019). The role of cognitive biases in anticipating and responding to cyberattacks. *Information technology & People*, 32(1), 171-188. DOI:[10.1108/ITP-11-2017-0390](#)
- Dermer, J. D. & Lucas, R. G. (1986). The Illusion of Managerial Control. *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 471-482. DOI: [10.1016/0361-3682\(86\)90031-0](#)
- Franco-Santos, M. & Otley, D. (2018). Reviewing and Theorizing the Unintended Consequences of Performance Management Systems. *International Journal of Management Reviews*, 20(3), 696-730. DOI: [10.1111/ijmr.12183](#)
- Esterby-Smith, M., Thorpe, R., Jackson, P. R. & Jaspersen, L. J. (2018) *Management & Business research*. (6th edition). London. Sage Publications Ltd

- Harris, A. J. L. & Osman, M (2012). The illusion of control: A Bayesian perspective. *Synthese*, 189(1), 29-38. DOI: [10.1007/s11229-012-0090-2](https://doi.org/10.1007/s11229-012-0090-2)
- Hess, M & Adams, D (2007). Innovation in Public Management: The role and function of community knowledge. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 12(1). DOI: [Ukjent](#)
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19
DOI: [10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x)
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. (3. utgave). Oslo. Abstrakt forlag
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (udatert). Innovasjon i offentlig sektor - Om arbeidet. Hentet fra <https://www.offentliginnovasjon.no/om-arbeidet/>
- Langens, T. A. (2007). Emotional and motivational reactions to failure: the role of illusions of control and explicitness of feedback. *Motivation and Emotion*, 31(2), 105-114.
DOI: [10.1007/s11031-007-9058-9](https://doi.org/10.1007/s11031-007-9058-9)
- McCarthy, G. & Lane, A. (2009). One Step Beyond: Is the Public Sector Ready to Let Go of Budgeting? *Journal of Finance and Management in Public Services*, 8(2), 23-49.
DOI: [Ukjent](#)
- Olson, O., Humphrey, C. & Guthrie, J. (2001). Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM, *European Accounting Review*, 10(3), 505-522.
DOI: [10.1080/09638180126799](https://doi.org/10.1080/09638180126799)
- Ouchi, W. G. (1977). The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 95-113.
DOI: [10.2307/2391748](https://doi.org/10.2307/2391748)
- Regjeringen. (2016, 11. april). Offentlig sektor fornyes, forenkles og forbedres. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/offentlig-sektor-forny-forenkles-og-forbedres>
- Roddvik, I. N. (2019). *Deprivation of control: A driving force to gain influence during the internationalization process of MNC*. (PhD Dissertation) Nord University Business School. Bodø
- Salancik, G. R. & Meindl, J. R. (1984). Corporate Attributions as Strategic Illusions of Management Control. *Administrative Science Quarterly*, 29(2), 238-254
DOI: [10.2307/2393176](https://doi.org/10.2307/2393176)

Simon, M., Houghton, S. M. & Aquino, K. (2000). Cognitive biases, risk perception, and venture formation: How individuals decide to start companies. *Journal of Business Venturing*, 15(2), 113-134. DOI:[10.1016/S0883-9026\(98\)00003-2](https://doi.org/10.1016/S0883-9026(98)00003-2)

Skaar, J. (1997). On the limits to management control. *Scandinavian Journal of Management*, 13(1), 51-64. DOI: [10.1016/S0956-5221\(96\)00025-5](https://doi.org/10.1016/S0956-5221(96)00025-5)

Thompson, S. C. (1999). Illusions of Control: How We Overestimate Our Personal Influence. *Current Directions in Psychological Science*, 8(6), 187-190
DOI:[10.1111/1467-8721.00044](https://doi.org/10.1111/1467-8721.00044)

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods*. (6th edition). London. Sage publications Ltd.

Wildavsky, A. (1978). A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budgets Last. *Public Administrative Review*, 38(6), 501-509. DOI:[10.2307/976027](https://doi.org/10.2307/976027)

Vedlegg

Vedlegg 1: Mål og aktivitetsmål før og etter endring.

Etter endring	
Strategisk mål: Gode brukermøter	
<i>Måleindikator</i>	<i>Resultatmål</i>
Avsluttningsgrad (telefon)	xx%
Avsluttningsgrad (skriv til oss)	xx%
Serviceklager	Antallet serviceklager skal ikke overskride xx% av antallet henvendelser
Brukerservice	xx% skal være fornøyde med brukerservicen
Energiscore	HKI-score skal være større enn xx
Strategisk mål: Riktige brukermøter	
Henvisning til nettside	xx% av henvendelser skal bli bedt om å sjekke nettside
Bruk av nettside før kontakt	xx% av brukere skal ha brukt nettside før kontakt
Strategisk mål: Tilgjengelighet for brukermøter	
Sykefravær	xx%
Servicegrad	xx% av samtalene skal være besvart innen xx sekunder
Svartid - skriv til oss	Skriv til oss skal normalt ha en svartid på x-x arbeidsdager
Andel tid i møte med bruker	xx% av tiden skal brukes til møter med bruker
Andel av planlagt tid levert	xx% av planlagt tid skal leveres
Samtalebehandlingstid - snitt for kø	Variasjonen mellom enheten på samtalebehandlingstid skal ikke være med enn +/- xx sekunder
Skriv til oss - andel	Enheten skal løse xx% av sitt måltall på skriv til oss

Før endring	
Målkrav	
Brukerservice	
Gjennomsnittlig ventetid før svar	Delmål 1: x% besvart innen xx sekunder Delmål 2: x sekunders svarventetid
Serviceklager	xx% besvares innen x uke(r)
Serviceklager	Færre enn sist tertial
Brukertilfredshet	Minst x% skal ha svart "ja" på at de fikk svar på sitt spørsmål. Minst x% skal være fornøyd med servicen
Sensurert	*Sensurert*
Skriv til oss	x% besvart innen x arbeidsdag(er)
Telefon - kontakt bruker	x% besvart innen x arbeidsdag(er)
Chat - snitt ventetid før svar	x sekunder
E-post	x% besvart innen x arbeidsdag(er)
Sensurert	*Sensurert*
Sensurert	*Sensurert*
Avslutningsgrad intern brukerstøtte	x%
Sensurert	*Sensurert*
Sensurert	*Sensurert*
Sensurert	*Sensurert*
Avslutningsgrad telefon	

Samlet	x%
Effektiv drift	
Andel "utring" per samtale	Ikke mer enn x%
Produsert tid i møte med bruker per veileder/enhet	Ikke større avvik enn x% mellom enhetene
Sensurert	*Sensurert*
Selvbetjeningsgrad	*Sensurert*
Samtalereferat	*Sensurert*
HR	
Sykefravær	Skal ikke overstige x%
HKI	Energiscore HKI høyere enn x
Nærværspill	Iverksette og dokumentere
Sensurert	*Sensurert*
Medarbeidersamtale	x gang(er) pr kalenderår
Leder-til-leder samtale	Minimum x gang(er) pr. år
Mangfold	Gi rom for mangfold
Sensurert	*Sensurert*
Aktivitetskrav	
Tilstedeværende ledelse	Fortløpende
Medlytt	Teamleder - x pr. halvår pr. veileder
	Kollega - x pr. halvår pr. veileder

	Faglig - x pr. halvår pr. veileder
Oppfølgingssamtaler	Anbefalt x gang(er) i året
Lederutvikling	Delta på ledersamlinger
Nettverk	Aktiv deltaker og bidragsyter på møter og samlinger
Felles fagopplæring	Gjennomføres etter plan
Sertifisering	Innen x mnd. ansettelse
Vold og trussel, rasisme, mobbing og trakassering	Vi følger ***** retningslinjer for håndtering og rapportering
Systematisk HMS arbeid	Gjennomgås årlig sammen med *****
Gjennomgå IA avtale	x møte(r) pr. kalenderår
HMS-opplæring	Ledere, verneombud og **** skal som et minimum gjennomføre e-læringsmodulen i HMS
E-læringsmoduler	Gjennomgås i henhold til dokument *****
Samtalereferat *****	Kvalitetssjekk x gang(er) pr. halvår av minst x vilkårlige oppgaver for enheten
	Gjennomgang x gang(er) pr. halvår pr. veileder
Remedy	Månedlig
Skriftlige svar på henvendelser fra brukere - skriv til oss	Kvalitetssjekk x gang(er) pr. halvår av minst x vilkårlige oppgaver for enheten.
	Gjennomgang x gang(er) pr. halvår pr. veileder.

Samspillet	Tilbakemeldinger fra avdeling Y
	Tilbakemeldinger fra avdeling Y
Statusmøte - felles køer	Delta og følge opp aksjonspunkter
Sensurert	Kontroll av tilganger hver x måned
Sikkerhetsplan	*Sensurert*
Beredskapsplan	Oppdateres fortløpende
Beredskapsøvelse	x ****øvelse og x ****øvelse
E-læring sikkerhet	Gjennomføres x gang(er) pr. år
Rapportering	Iht. Møte-og rapporteringskalender
Styringsdialog	x gang(er) pr. år
Ekstern mediekommunikasjon	*Sensurert*

Vedlegg 2, Intervjuguide

Åpningsspørsmål

Kan du fortelle raskt om hvem du er?

Kan du fortelle litt om din stilling i firmaet, og hva dine hovedoppgaver er?

Helt overordnet, hva er avdelingen sin oppgave?

Hovedspørsmål - tre tema

Endringer i Statlig virksomhet X sine Økonomistyringssystemer

Hva anser du som den største endringen de siste 5 årene?

Hvordan har utviklingen deres av måten å styre avdelingens økonomi på vært gjennom de siste årene? (Har den beveget seg mot noen spesiell retning?)

Hva er nytt med de systemene dere har nå kontra hvordan ting var tidligere? (Evt. spør om det er noe nytt)

Hva ligger eventuelt bak som grunnen for de endringene dere har vært gjennom? Om ikke, hvorfor har dere ikke endret på noe?

Hvordan er omstendighetene bedriften befinner seg i, er fremtiden mer eller mindre forutsigbar enn hva den var tidligere for dere?

Hvilke utfordringer vil dere som avdeling ha i fremtiden?

Hvilke verktøy benytter dere for å ha kontroll over bedriftens økonomi? Er det noen verktøy dere anser som viktigere?

Hvordan er bruken av verktøy nå kontra hvordan det har vært tidligere i historien til Statlig Virksomhet X?

Har dere noen reguleringer eller krav ovenfra i forhold til hva som må være på plass av systemer eller ting som må kontrolleres, og har det eventuelt vært noen endring i dette de siste årene?

Har dere noen form for krav eller retningslinjer for hva de ansatte kan gjøre? Hvilke?

Har dere noen form for kontroll/overvåking over hvordan de ansatte presterer? hvilke evt hvorfor ikke?

Enn på hvordan avdelingene presterer, hvilke?

Hva støtter dere dere på for å sørge for at ting går mest mulig knirkefritt? Noen form for sjekklister for å sørge for at "alt er på stell"?

Styrer dere avdelingen etter en visjon eller misjon dere har, og har dere i den forbindelse noen kjerneverdier som er viktige? Hvordan har dette endret seg?

Er dette noe de ansatte er klare over, og føler dere dette kommer gjennom bedre nå enn før?

Har dere noen prosesser for å tilgjengeliggjøre informasjon slik at alle i avdelingen har tilgang til dette? Hvordan var dette tidligere?

Hvordan kan de ansatte komme med innspill til ledelsen for forbedringer?

(Avdelingsmøter etc?) Har det blitt mer eller mindre av dette gjennom årene?

Performance

Hvordan blir prestasjonen til deres avdeling målt "ovenfra" og har det vært noen endring på dette de siste årene?

Hvordan mål har dere for økonomiske prestasjoner i avdelingen, er disse de samme som dere har hatt tidligere?

Har dere målinger for ikke-finansielle mål i avdelingen, isåfall hvilke? Hvordan har endringen vært her?

Hvorfor er det akkurat dette dere måler?

Hva er hovedmålet til deres avdeling, med andre ord hva streber dere etter og har det vært en endring på dette?

Hvilke felt i avdelingen(e) deres anser dere muligheten for forbedring som størst under? (Hva er gjort her de siste fem årene?)

I hvilken grad blir den individuelle arbeidstaker målt på sine prestasjoner og har dette blitt strengere eller mildere krav de siste fem årene?

Har dere noen form for inndeling av lag blant de ansatte, og hvordan måles eventuelt de ulike lagene?

Vi er oppmerksom på at dere har redusert mengden måltall, hvorfor har dere kommet frem til akkurat disse?

Hva gjør dere for å presse kostnadene mest mulig ned /at forbruket er mest mulig hensiktsmessig? Er det noen endringer på måten dere jobber med dette nå kontra tidligere?

Hvordan har kostnadsbevisstheten deres endret seg de fem siste årene?

Hvordan opplever dere friheten deres til å investere i driftsmateriell etter behov? Har friheten økt eller sunket?

Hvor hjelpsomt er budsjettet som verktøy for deres avdeling?

Har dere eksempler hvor budsjettet har fungert som en nødvendig sperre for å unngå overforbruk, eller eksempler på at den har hindret gode investeringer?

Adferd

Hvordan er de ansatte sin tilfredshet? Hva scorers det høyt på, og hva scores det lavt på?
Noen endringer her?

Hvordan takler de ansatte i avdelingen å jobbe under de rammene de blir satt til å jobbe under i dag?

Har du sett noen endring i atferden til ansatte? (Fra tidligere år kontra dagens ordning)

Hvordan er sykefravær i deres avdeling?

Har dere evt. noen tall på hva årsakene til sykefraværet er?

Hvordan har sykefraværet utviklet seg gjennom de fem siste årene?

Hvilke fordeler og ulemper har dere knyttet til å være en stor/liten avdeling?

Avslutningsspørsmål

Er det noe avslutningsvis du ønsker å legge til?

Er det noe tilleggsinformasjon vi burde være obs på med tanke på de tre temaene vi har vært innom?

Vedlegg 3, NSD Meldeskjema

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

25.05.2020, 09:18



Meldeskjema 233718

Sist oppdatert

21.05.2020

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Lydopptak av personer

Type opplysninger

Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertridelser?

Nei

Prosjektinformasjon

Prosjekttittel

Masteroppgave - Økonomistyring

Begrunn behovet for å behandle personopplysningene

Behovet for navn, telefon og epost er for å holde kontakt med våre informanter.

Ekstern finansiering

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Lasse Robertsen, lasse_robertsen@hotmail.com, tlf: 92841960

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Handelshøgskolen / Økonomisk analyse og regnskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Anatoli Bourmistrov, anatoli.bourmistrov@nord.no, tlf: 90956042

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

Ansatte ved [REDACTED]

Rekruttering eller trekking av utvalget

Vi har en kontaktperson i [REDACTED]

Alder

18 - 100

Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?

Nei

Personopplysninger for utvalg 1

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Lydopptak av personer

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?

Personlig intervju

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Tredjepersoner

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Manuelt (papir)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Ved å gi oss beskjed

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?

De kan når som helst gi oss beskjed om å få innsyn, rettet eller slettet opplysninger.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

Behandling

Hvor behandles opplysningene?

- Private enheter

Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?

- Student (studentprosjekt)
- Prosjektansvarlig

Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (kodenøkkel)?

Nei

Begrunn hvorfor personopplysningene oppbevares sammen med de øvrige opplysningene

Navn, epost og telefonnummer anses ikke som sensitiv.

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Opplysningene anonymiseres

Varighet

Prosjektperiode

01.01.2020 - 02.06.2020

Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?

Nei, data vil bli oppbevart uten personopplysninger (anonymisering)

Hvilke anonymiseringstiltak vil bli foretatt?

- Personidentifiserbare opplysninger fjernes, omskrives eller grovkategoriseres
- Lyd- eller bildeopptak slettes

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Nei

Tilleggsopplysninger

Vedlegg 4, NSD vurdering

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

25.05.2020, 09:22



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Masteroppgave - Økonomistyring

Referansenummer

233718

Registrert

02.04.2020 av Lasse Robertsen - lasse.robertsen@student.nord.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Handelshøgskolen / Økonomisk analyse og regnskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Anatoli Bourmistrov, anatoli.bourmistrov@nord.no, tlf: 90956042

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Lasse Robertsen, lasse_robertsen@hotmail.com, tlf: 92841960

Prosjektperiode

01.01.2020 - 02.06.2020

Status

22.05.2020 - Vurdert

Vurdering (2)

22.05.2020 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 21.05.2020.

Vi har nå registrert 02.06.2020 som ny sluttdato for forskningsperioden.

NSD vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

02.04.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 02.04.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 19.05.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)