

Handelshøgskolen i Innlandet – fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Katrine Kongelstad, Kristian Ramberghaug og Øyvind Melhus

Masteroppgave

Styring av Statsbygg

Ministerial management of Statsbygg

Master i offentlig ledelse og styring

MPA

2022

Forord

Et punktum blir satt. Tre år med studier ved Høgskolen i Innlandet avsluttes med innlevering av denne oppgaven. Det har vært tre svært interessante og lærerike år for oss alle tre. Humør, motivasjon og innsatsvilje har trolig, som hos de fleste, variert mye, og det har tidvis vært mye frustrasjon. En verdensospennende pandemi har også selvsagt lagt en del føringer for studieopplevelsen. Den 12. Mars 2020 ble Norge stengt ned, studiestedene lukket dørene og verden fikk et lynkurs i innføringen av Zoom, Teams, GoToMeeting og mange andre digitale møterom. Dette gjaldt også oss som deltidsstudenter ved Master i offentlig ledelse og styring ved Høgskolen i Innlandet, avdeling Rena. Munnbind, meteren, kohorter og digital undervisning ble nye moteord, og noe alle kjente til. Dette førte nok til at studieopplevelsen og den livlige fagdialogen med lærere og medstudenter over lunsjen i kantina ble betraktelig redusert. Likevel sitter vi igjen med gode minner, nye vennskap og mye ny kunnskap om offentlig ledelse og styring!

Denne oppgaven ble utformet og brakt til live gjennom mange og lange diskusjoner på Terningen på Elverum. Her var det mange hensyn og interesser som skulle sammenfattes i en klar og tydelig problemstilling. God veiledning fra vår veileder Ingrid Hjertaker, og gode råd fra biblioteket på Terningen, gjorde likevel at oppgaven ble en fullt løslbar utfordring, og ikke et uoverkommelig hinder. Vi vil med dette takke vår veileder, som har utvist mye tålmod rundt vikarierende argumenter, usammenhengende utkast som ble sendt til gjennomlesning, og svært mange gode råd og tips på veien mot ferdigstillelse. Biblioteket på Elverum har gitt gode råd og bibliotekar Cecilia Black Fylking har med sin erfaring rundt studiet, gitt god veiledning på struktur og oppgaveoppsett. Vi ønsker også å takke de ansatte i Statsbygg og Kommunal- og distriktsdepartementet som har tatt seg tid til å svare på vår spørreundersøkelse og våre spørsmål.

Elverum 15. mai 2022

Katrine Kongelstad, Øyvind Melhus og Kristian Ramberghaug

Sammendrag

Bakgrunn: Begrepet styring brukes svært bredt i det politiske og offentlige ordskiftet. Vi har i de senere år sett dette ofte i media og deres omtale rundt dårlig styring av offentlige prosjekter. Denne studien tar dermed for seg den offentlige etatsstyringen av etaten Statsbygg. Målsettingen med studien har blant annet vært å se hvordan departementet styrer etaten.

Problemstilling: Oppgavens problemstilling er som følger: *Hvordan styrer Kommunal- og moderniseringsdepartementet Statsbygg?*

I tillegg til denne problemstillingen, presenterer studien et sett med forventninger til hvilke funn som det var antatt at man ville finne. Disse forventningene var koblet mot ulike styringsmodeller, og studien utforsker problemstillingen gjennom disse ulike styringsmodellene.

Teoretisk grunnlag: Det teoretiske grunnlaget for studien baserer seg på teorier rundt styring og kontroll. Studien avgrensner dette primært til styringsmodellen Andersen og Pors fremstiller i sin bok “Velfærdsledelse” og styringsmodellen som presenteres av Osborne, Torfing og Triantafillo. Studien ser også gjennom teorien på opptakten til statlig styring i Norge og hvordan denne blant annet er påvirket av utenlandske trender.

Forskningsdesign: Denne studien har valgt et teoretisk fortolkende casedesign. Det ble benyttet en kvalitativ tilnærming til innsamling av data gjennom dokumentanalyse. I tillegg er det i studien gjennomført semistrukturerte intervjuer av respondenter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, forvaltningen og etaten Statsbygg. Studien har valgt å forholde seg til den øverste ledelse både i departementet, forvaltningen og i etaten. Dette har bidratt til en bredere og mer nyansert slutning på problemstillingen gjennom analysen og drøftingen i studien.

Resultater og funn: Som en forvaltningsbedrift i Staten med budsjettfullmakter, er det naturlig å anta at Statsbygg i utgangspunktet skal ha relativt stor autonomi og selvstyring. Med de avgrensningene som er presentert for denne studien, og de dokumentene som er lagt til grunn, peker studiens funn på det motsatte. Våre funn peker i retning av at styringsdialogen bærer preg av sterk departemental styring av Statsbygg.

Summary

Background: The concept of governance is used very broadly in the political and public discourse. In recent years, we have seen this often in the media and their mention of poor management of public projects. This study thus addresses the public agency management of Statsbygg. The objective of the study has, among other things, been to see how the Ministry manages the agency.

Research question: The problem of the thesis is as follows: *How does the Ministry of Local Government and Modernisation manage Statsbygg?*

In addition to this research question, the study presents a set of expectations as to which findings were thought to be found. These expectations were linked to different management models, and the study explores the problem through these different models.

Theoretical framework: The theoretical basis for the study is based on theories of governance and control. The study delineates this primarily to the governance model presented by Andersen and Pors in their book "Velfærdsledelse" and the governance model presented by Osborne, Torfing and Triantafillo. The study also looks at the theory of state governance in Norway, and how this is influenced, among other things, by foreign trends.

Research design: This study has chosen a theoretical interpretive case design. A qualitative approach was used to collect data through document analysis. In addition, semi-structured interviews have been conducted in the study by respondents from the Ministry of Local Government and Modernisation, the public administration and Statsbygg. The study has chosen to deal with the top management in the Ministry, the public administration and the agency. This has contributed to a broader and more nuanced conclusion to the problem through the analysis and discussion in the study.

Results and findings: As a management company in the State with budgetary powers, it is natural to assume that Statsbygg should have relatively high autonomy and self-management, in principle. With the delimitations presented for this study, and the documents used as a basis, the study's findings point to the opposite. Our findings indicate that the management dialogue is characterised by strong ministerial management of Statsbygg.

Figuroversikt:

Figur 1: Etatsstyring (basert på DFØ sin figur, Hovedinstruks) (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022)	1
Figur 2: Statlig krise? (Zondag, Liestøl, Gabrielsen, Døvik, 2018), (Pettrem, 2020).....	3
Figur 3: Organisasjonskart for KMD (Prop. 1 S (2020 – 2021) s. 1)	8
Figur 4: Organisasjonskart Statsbygg (Statsbygg, 2022)	10
Figur 5: Mål- og resultatstyring i et flerårig og årlig perspektiv (DFØ, 2022).....	16
Figur 6: The political-administrative system input (Torfing og Triantafillou, 2013 s.13)	29
Figur 7: Kritikk til styringsregimene (Politt, og Bouckaert, 2011, s. 25)	37
Figur 8: Dokumenthierarkiet	58

Tabelloversikt:

Tabell 1: Andersen og Pors modell - Kjennetegn Byråkrati, Sektorforv, Supervisionforv. og Potensialiseringsforv.	20
Tabell 2: Osborne's modell - Kjennetegn på PA, NPM og NPG	25
Tabell 3: Operasjonalisering av begrepene styring, kontroll, autonomi og samarbeid.....	48
Tabell 4: Styring og kontroll i Osborne sine styringsregimer	49
Tabell 5: Styring og kontroll i Andersen og Pors sine styringsregimer.....	49

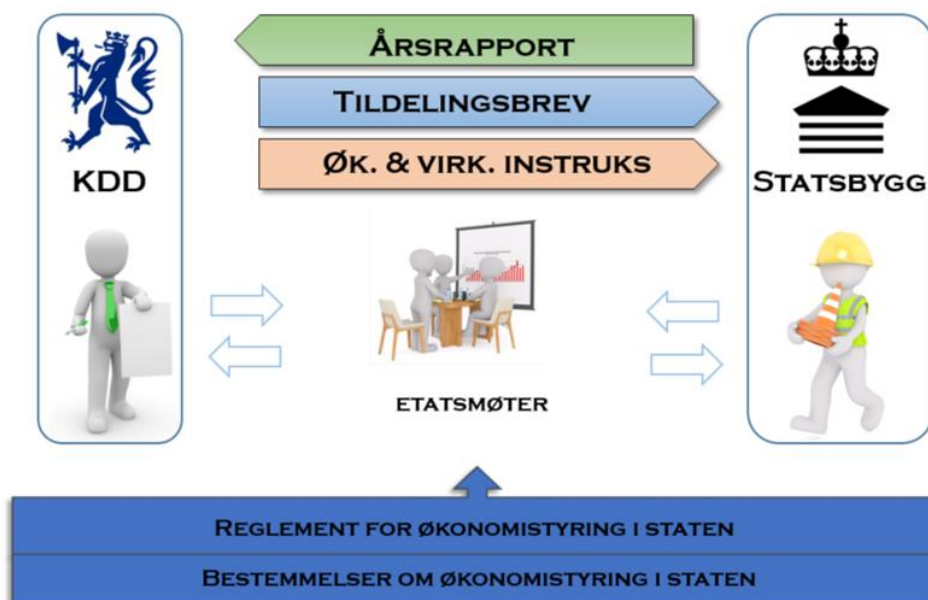
Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	iii
Summary	iv
Figuroversikt:.....	v
Tabelloversikt:	vi
Innholdsfortegnelse	vii
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Bakgrunn for valg av case.....	2
1.3 Avgrensninger.....	3
1.4 Oppgavens oppbygning.....	5
1.5 Presentasjon av case	6
1.5.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet.....	7
1.5.2 Statsbygg	9
2 Begrepsavklaring og teori.....	12
2.1 Styring, kontroll og selvstyre	12
2.2 Mål- og resultatstyring	16
2.3 Styringsdialog	18
2.4 Makt	19
2.5 Teoretiske modeller	19
2.6 Utfordringer med de teoretiske modellene.....	32
2.7 Forventninger til våre teoretiske styringsmodeller.....	37
3. Metodisk tilnærming.....	40
3.1 Forskningsstrategi	40
3.2. Forskningsdesign	40
3.3. Datainnsamling.....	42
3.3.1 Dokumentanalyse.....	42
3.3.1.1. Kvalitativ innholdsanalyse	44
3.3.2 Spørreundersøkelse.....	44
3.3.2.1 Utvalg av informanter	45
3.3.2.2 Utvikling av spørreskjema og gjennomføring av spørreundersøkelsen	46
3.4 Organisering, tolkning og analyse av vår empiri	47
3.5 Representativitet, reliabilitet og validitet	50
3.5.1 Representativitet.....	50
3.5.2 Reliabilitet.....	51

3.5.3 Validitet	51
3.6 Etske refleksjoner	52
3.7 Oppsummering av metodisk tilnærming.....	53
4. Presentasjon av og hovedinntrykk av styringsdokumentene	54
4.1. Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Statsbygg	54
4.2 Tildelingsbrev 2021 - Statsbygg.....	55
4.3 Etatsmøter.....	56
4.4 Årsrapport Statsbygg 2021	57
4.5. Relasjonen mellom dokumentene	57
5. Analyse og drøfting.....	59
5.1 Funn av Styring	59
5.2. Funn av Kontroll	61
5.3 Andre funn.....	62
5.4 Styring i lys av teoretiske modeller	65
5.4.1. Styring i lys av Osborne sin styringsmodell	66
5.4.2 Styring gjennom Anders og Pors sin styringsmodell	71
5.5 Forventninger versus funn i lys av våre teoretiske modeller	74
5.5.1 Forventninger versus funn i lys av Osborne sin modell	74
5.5.2 Forventninger versus funn i lys av Andersen og Pors sin modell	75
5.5.3 Oppsummering forventninger versus teoretiske modeller.....	76
6. Oppsummering.....	77
Litteraturliste.....	79
Vedlegg 1: Vurdering og godkjenning fra NSD	86
Vedlegg 2. Første mail sendt til mulige respondenter	88
Vedlegg 3. Informasjon om studiet og deltagelse.....	89
Vedlegg 4. Spørreskjema til Statsbygg	92
Vedlegg 5. Spørreskjema til KDD	94

1 Innledning

Statlig styring har de siste tiårene gjennomgått større endringer. I Norge har vi gått fra en tradisjonell hierarkisk og byråkratisk styringsmodell til dagens uttalte modell som er tuftet på mål- og resultatstyring. Målet med denne oppgaven er å undersøke hvordan et departement gjennomfører etatsstyring, og hva som preger denne styringen i dag. I tillegg ser oppgaven på om denne styringen er konsistent med de dokumentene som ligger til grunn og hvordan samarbeid og dialog mellom departement og etat påvirker styringsdialogen. Fokuset for oppgaven vil ligge på Kommunal- og distriktsdepartementet og deres styring med etaten Statsbygg. Som statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker er Statsbygg en betydelig aktør med tette bånd til eget departement. Gjennom figur 1: «Etatsstyring», fremstilles styringsrelasjonen mellom disse to.



Figur 1: Etatsstyring (basert på DFØ sin figur, Hovedinstruks) (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022)

Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i Staten ligger til grunn for all statlige etatsstyring. Hovedfokuset til denne oppgaven vil likevel ligge på de styringsdokumentene som inngår i styringsdialogen mellom departementet og etaten; Økonomi- og virksomhetsinstruks for Statsbygg, Tildelingsbrev 2021 – Statsbygg og Årsrapport 2021 – Statsbygg. Oppgaven ser også på etatsstyringsmøtene med referat mellom departementet og etaten. Dette gir et bilde på den løpende dialogen, kontrollen og styringen gjennom året. I arbeidet med oppgaven er det gjennomført flere intervjuer med respondenter

fra Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette for å forsøke å verifisere om det som beskrives i dokumentene faktisk er det som gjøres i praksis.

Gjennom styringen mellom departementet og Statsbygg vil det være interessant å se hvilke styringssystemer som er rådende i relasjonen. I det generelle ordskiftet i Norge, pekes det som regel mot New Public Management og byråkrati. Men det har også vokst frem andre teorier som for eksempel New Public Governance, supervisjonsforvaltning og potensialiseringsforvaltning. I hvilken grad disse teoriene har gjort sitt inntog i Norge, og inn i etatsstyringen, vil vi se på gjennom denne oppgaven. Vi vil også forsøke å sette dette i sammenheng med mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i staten. Dette vil gi et innblikk i relasjonen, og gjennom analysen og diskusjonen vil vi forsøke å finne sammenhenger og forsøke å svare ut hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet styrer Statsbygg.

1.1 Problemstilling

Vi har dermed valgt følgende problemstilling for denne oppgaven:

Hvordan styrer Kommunal- og moderniseringsdepartementet Statsbygg?

Vi vil foreta en analyse og drøfting av departementets styring med Statsbygg, gjennom å anvende to teoretiske (deskriptive) modeller. De teoretiske modellene består av ulike styringsregimer, som i sin helhet utgjør et styringssystem. De ulike styringsregimene vektlegger styring i ulik grad. Vi mener derfor at et system bestående av forskjellige regimer vil være velegnet redskap til å belyse vår problemstilling.

1.2 Bakgrunn for valg av case

Grunnlaget for denne oppgaven ble lagt gjennom tøffe diskusjoner på forelesningssalen og over kaffepraten ved Høgskolen i Innlandet. Foreleserne presenterte store viktige tema rundt klimakrisen, økonomiske kriser og statlig boligpolitikk. I tillegg florerte mediehusene over av ulike politiske og kritiske vurderinger rundt statlig styring. Et av disse temaene som fanget interessen til oss som gruppe, var utbyggingen av stortingsgarasjen og gjenreisningen av det nye regjeringskvartalet. Stortingsgarasjen var et regjeringsstyrt prosjekt som endte i store budsjettoverskridelser, og hvor stortingspresident Olaf Michael Thommesen måtte ta ansvaret,

og fratre sin stilling. Mens Regjeringskvartalet, som er styrt av Statsbygg, med sitt opprinnelige budsjett, også ligger an til svært store budsjettoverskridelser. Utdrag fra NRK og Aftenposten på disse to sakene er vist i figur 2.



Figur 2: Statlig krise? (Zondag, Liestøl, Gabrielsen, Døvik, 2018), (Pettrem, 2020)

Disse to sakene, blant flere, var utslagsgivende for at vi ønsket å se på hvordan slike prosjekter styres og kontrolleres. Gjennom innledende innhenting av empiri rundt temaet, ble det tydelig at Statsbygg ofte er en stor aktør i statlige byggeprosjekter. Dette ledet vår diskusjon raskt over til hvordan denne etaten blir styrt av det politiske nivået og om ulike prosjekter er mer utslagsgivende for hvor stor den politiske styringen blir. Er mediedekningen medvirkende til endring av prosjektene underveis? Påvirkes bevilgningene til prosjektene? Dette var tema som vi gjerne ønsket å se på, men som på grunn av oppgavens omfang ble utelatt. Dette er likevel tema som kunne vært interessante å se på i en lignende studie. Valget for vår oppgave ble dermed hvordan Kommunal og moderniseringsdepartementet faktisk styrer sin underliggende etat, Statsbygg.

Ingen av gruppemedlemmene har tidligere erfaring med hverken Statsbygg, eller med arbeid i departementet. Dette gjorde at innsamlingen av data og utvalg av teori, hovedsakelig er basert på det som finnes i åpne kilder, og det pensum som er presentert ved Høgskolen i Innlandet. Alle møtereferater fra etatsstyringsmøtene mellom departementet og Statsbygg, er derimot hentet gjennom forespørsel til arkivet ved Kommunal- og distriktdepartementet.

1.3 Avgrensninger

Oppgaven ser kun på norske forhold, og kun på étt departement og én underliggende etat, henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Statsbygg gjennom året 2021. Det vil likevel være naturlig å anta at man på grunn av rammene som er satt for etatsstyring i Norge, ville kunne finne paralleller og tilsvarende funn i andre departement og etater. Forskningsspørsmålet er avgrenses til overordnet nivå i KMD og Statsbygg.

Vå studie vil fokusere på styring. Analysen og diskusjonen vil se på sammenhenger mellom empirien og den valgte teorien rundt Pors og Andersens styringsmodeller og tradisjonelle styringssystemer beskrevet av blant annet Osborne og Nebben et al. som Public Administration, New Public Management og New Public Governance. Målsettingen vil for oppgaven vil være å se på hvilke av disse styringssystemene som finnes, eventuelt om de finnes, i styringsrelasjonen og styringsdialogen mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg.

For å klarlegge denne styringsdialogen, er empirien avgrenset til de dokumentene som er beskrevet som styrende i Reglement for økonomistyring i Staten. Følgende dokumentasjon er dermed lagt til grunn for analysen:

- Økonomi- og virksomhetsinstruks for Statsbygg 01.07.2020
- Tildelingsbrev 2021 - Statsbygg
- Årsrapport 2021 - Statsbygg
- Etatsmøtereferat - KMD og Statsbygg

For å bedre forstå hvordan disse dokumentene brukes i styringsdialogen er det valgt å gjennomføre intervjuer med representanter fra departementet og etaten. På grunn av pandemien og de begrensningene denne la på reisevirksomhet, ble disse gjennomført som semistrukturerte intervjuer i brevform. Intervjuobjektene er avgrenset til det øvre nivået i etat og departement.

Ved å gjøre disse avgrensningene til kun ett år og ett departement med en underliggende etat, gir dette et smalere bilde på etatsstyring enn ved en større og bredere studie. Med tanke på at oppgaven også henter ut empirien i et år preget av mye nedstengninger og regjeringsskifte, er det naturlig å anta at det det kan være skjevheter i slutningene som trekkes. Dette er diskutert i de påfølgende kapitlene.

1.4 Oppgavens oppbygning

Kapittel 1 presenterer innledning og bakgrunn for valget av problemstillingen «Hvordan styrer Kommunal- og moderniseringsdepartementet Statsbygg?» Den statlige etatsstyringen presenteres i innledende former og viktige avgrensninger går igjennom. Dette for å skape bakteppet for teorien og innhenting av empiri.

Kapittel 2 fremstiller teorien som er bruket gjennom oppgaven. Her redegjøres det for hva styring og kontroll er, og hvordan dette brukes i etatsstyringen i Norge i dag. Oppgaven presenterer hvordan mål- og resultatstyring er en viktig del av den norske modellen, hvordan styringsdialogen i staten er organisert, og knytter dette opp mot ulike styringsregimer og teoriene rundt dette. Dette danner sammen med empirien, grunnlaget for analyse og drøfting i kapittel 5.

Kapittel 3 presenterer metoden som er brukt gjennom oppgaven. Kapitlet beskriver også hvorfor vi har valgt en samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode og hvordan denne er brukt i oppbyggingen av oppgaven. I tillegg til hvorfor vi har valgt å gjennomføre våre intervjuer som en semistrukturert skriftlig spørreundersøkelse, i stedet for personlige intervju. Sammen med empirien og teorien danner dette rammene for hvordan analysen og drøftingen gjennomføres i kapittel 5.

Kapittel 4 gir en kort presentasjon av de identifiserte styringsdokumentene som er en del av styringsdialogen, og som er gjenstand for vår undersøkelse. Hver av disse dokumentene står seg ikke alene, men står i relasjon til hverandre. Til slutt i dette kapitlet forteller vi hvordan økonomi- og virksomhetsinstruksen, Tildelingsbrevet og Årsrapporten står i relasjon til hverandre, og i hvilken grad de er konsistente.

I kapittel 5 vil de viktigste funnene fra analysen presenteres og drøftes. Her diskuterer oppgaven disse funnene opp de ulike styringssystemene og styringsbegrepene som presenteres i teorien. Diskusjonen har som målsetting å svare ut problemstillingen, eller finne indikasjoner på hvordan de ulike styringssystemene kan belyse KMD sin styring av Statsbygg.

Kapittel 6 gir en oppsummering av det diskuterte og de resultatene som oppgaven forsøker å svare på. I tillegg til å forsøke å svare på problemstillingen.

1.5 Presentasjon av case

I innledningen til denne oppgaven ble overordnede tema presentert og Kommunal- og distrikstdepartementets (KDD) styring av Statsbygg ble introdusert. I dette kapitlet med underkapitler, vil det gis en tydeligere presentasjon av de aktørene som nevnes her. Hva er historien bak, og hvordan er departementet og etaten organisatorisk oppbygd i dag. I de påfølgende kapitlene i oppgaven, vil disse aktørene bli teoretisert, analysert og diskutert. Dette for å se på hvordan styringsrelasjonen mellom dem kan forklares gjennom tradisjonelle og nyere tanker om styringssystemer og styringsmodeller.

Som to sentrale aktører i norsk eiendomsforvaltning, den styrende i form av departementet og den styrte i form av etaten, fremstår disse to som gode forskningsobjekter. Begge er offentlige styrte og dermed underlagt samme lovverk og til dels samme forvaltningsregime. Et eksempel her vil være at departementets styring av Statsbygg må forankres gjennom bruk av blant annet Reglement for økonomistyring i Staten og Bestemmelser om økonomistyring i Staten. Dette er departementsovergripende reglement og bestemmelser, som alle departement må forholde seg til i sin etatsstyring.

Det er verdt å stoppe opp og se på hvorfor KDD og Statsbygg er to gode forskningsobjekter for denne studien. Et sentralt punkt her er størrelsen på KDD i Stortinget. På Regjeringens egne hjemmesider, beskrives KDD som et av de største departementene, med et stort antall ansatte og et bredt ansvar innenfor politikk og forvaltning innenfor en rekke sentrale områder. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). KDD har en robust administrasjon og et omfattende budsjett, som gjør det naturlig å anta at både politikere og byråkrater har klare forventninger til bruk av offentlige midler. Hvorvidt størrelsen på departementet vil påvirke seriøsitet, økt eller redusert byråkratisering eller få andre vidtrekkende effekter, ligger utenfor denne oppgaven.

Statsbygg, som statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker, er en svært sentral etat i Norge. I Tildelingsbrev 2021 – Statsbygg, beskriver departementet følgende; «Lokaler er en vesentlig innsatsfaktor for at statlige virksomheter skal nå sine mål, og utgjør samtidig en vesentlig utgift for staten.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Konkrete prosjekter, budsjett og regnskap ligger ikke innenfor denne oppgavens rammer, men det er ingen tvil om at offentlige lokaler og eiendommer er store og viktige tema som den sittende regjering og Stortinget har store interesser av. Dette gjenspeiler seg også, som vi beskrev i bakgrunnen for denne oppgaven, gjennom den store mediedekningen rundt ulike

byggeprosjekter. Spesielt de som ikke går etter planen på fremdrift eller budsjett. Som nevnt i avgrensningen, er det naturlig å anta at det kunne vært tydelige overføringsverdier til andre departement og etater fra denne oppgaven. Det er snakk om en sektorovergripende etat, som har stor innvirkning på hvordan de fleste departement kan planlegge. Noe som også er tilfelle for flere andre etater som for eksempel Skatteetaten eller Arbeidstilsynet.

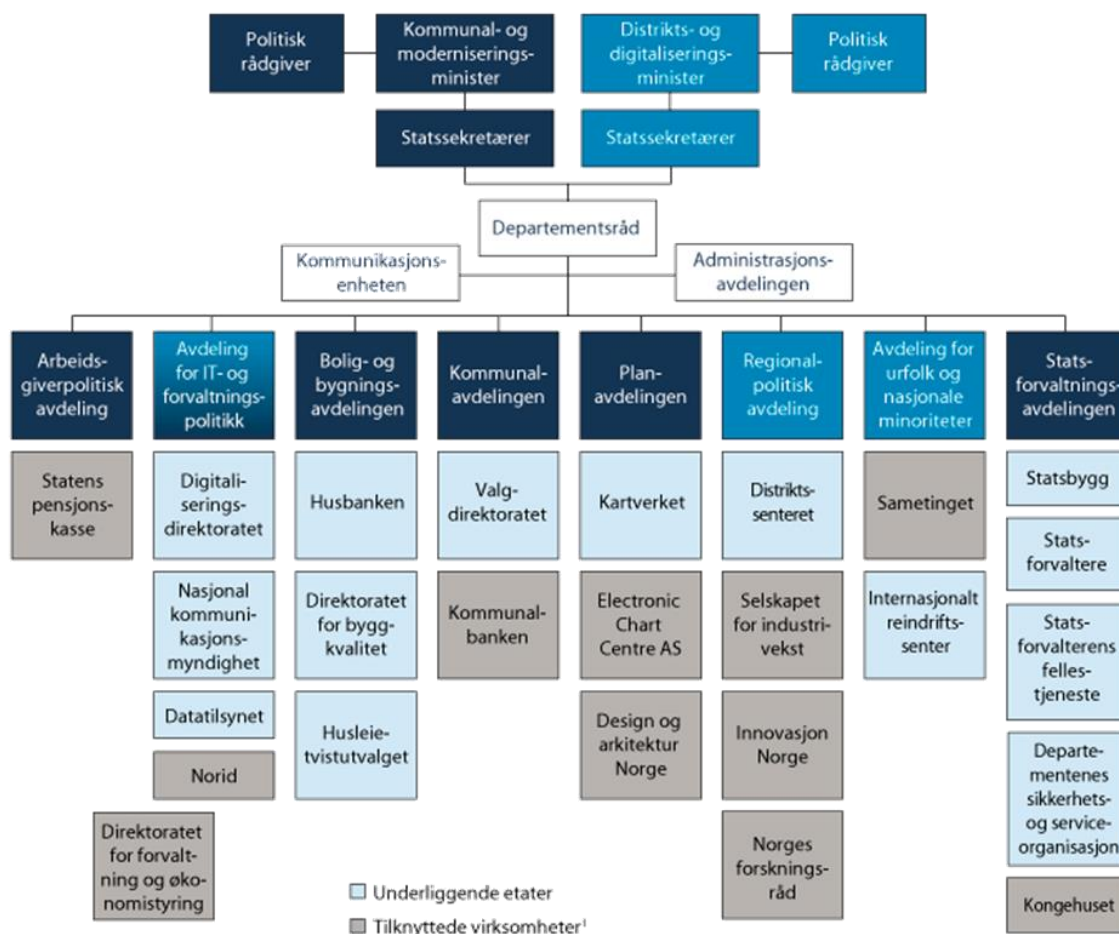
Offentlige aktører som departement og etater har arkiveringsplikt (Arkivloven, 1992 §6) og gjennom Offentleglova kan det søkes om innsyn i store deler av det offentlige arkivet. (Offentleglova, 2006, §3) Dette gjør at departement og offentlig etater er gjennomsiktige og at mulighetene for å hente ut datamateriale er gode. I denne oppgaven er det hentet ut blant annet referater fra etatsstyringsmøtene mellom departementet og Statsbygg. Denne muligheten for å hente ut materiale gjør også at Statsbygg og Kommunal- og distriktdepartementet er gode aktører for denne studien.

1.5.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal og arbeidsdepartementet ble opprettet ved kongelig resolusjon 29. oktober 1948. Hovedoppgavene var tidlig å håndtere saker innenfor arbeidsliv og arbeidsmarkedet med hensikt å skulle skape arbeidsplasser som balanserte tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. En annen tidlig hovedoppgave for departementet var å styrke samhandlingen rundt gjenreisningsarbeidet etter andre verdenskrig.

Etter oppstarten i 1948, har ulike regjeringer satt ulike preg på departementet, og arbeidsoppgaver har kommet og gått. En av de større historiske endringene skjedde ved regjeringsskiftet i 2013. Da ble Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet lagt ned og nesten alle avdelinger ble overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). I tillegg ble planavdelingen overført fra Miljøverndepartementet.

Fra 1. januar 2022, har KMD byttet navn til Kommunal- og distriktdepartementet (KDD) (Regjeringen, 2022) og har i dag ca. 380 ansatte. Sigbjørn Gjelsvik (Sp.) var statsråd når denne oppgaven ble ferdigstilt. I perioden 1. januar til 31. desember 2021 var henholdsvis Monica Mæland (H), Nikolai Astrup (H) og Bjørn Arild Gram (Sp.) statsråder i KMD gjennom året. Departementet er i dag nest størst av departementene og har ansvaret for et svært bredt spekter av arbeidsoppgaver og underliggende etater. Som organisasjonskartet i figur 3 viser, er departementet inndelt i åtte avdelinger med hvert sitt fagansvar (Prop 1 S (2020 – 2021) s. 1).



Figur 3: Organisasjonskart for KMD med underliggende etater og tilknyttede virksomheter. (Prop. 1 S (2020 – 2021) s. 1)

Som vist i organisasjonskartet har KMD gjennom Statsforvaltningsavdelingen ansvaret for blant annet bygge og eiendoms politikken i statlig sivil sektor og etaten Statsbygg. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022) I tillegg til ansvar for alle statsforvaltere, Statsforvalternes fellestjenester, sikkerhets og serviceorganisasjonen til departementene og Kongehuset.

En viktig presisering i arbeidet med oppgaven er regjeringsskiftet i 2021 og de endringene som naturlig kommer av dette skiftet. Enhver regjeringsskiftet vil ofte avstedkomme bytte av statsråder, endring av regjeringssammensetning og ikke minst navneendring på departement. Vi har gjennom oppgaven valgt å se på året 2021 med tilhørende styringsdokumenter. Dette for å få et så nytt, komplett og relevant datamateriale som mulig, Det vil likevel gjøre at det gjennom oppgaven vil byttes på om departementet vil kalles KMD eller KDD. Grunnlaget for dette er at det var KMD som blant annet utarbeidet Tildelingsbrevet for Statsbygg for 2021,

men at årsrapporten var stilet til KDD. Dermed blir det en naturlig endring gjennom navnene alt etter hvilke departement som har utarbeidet skrevet eller gjort ulike endringer i perioden.

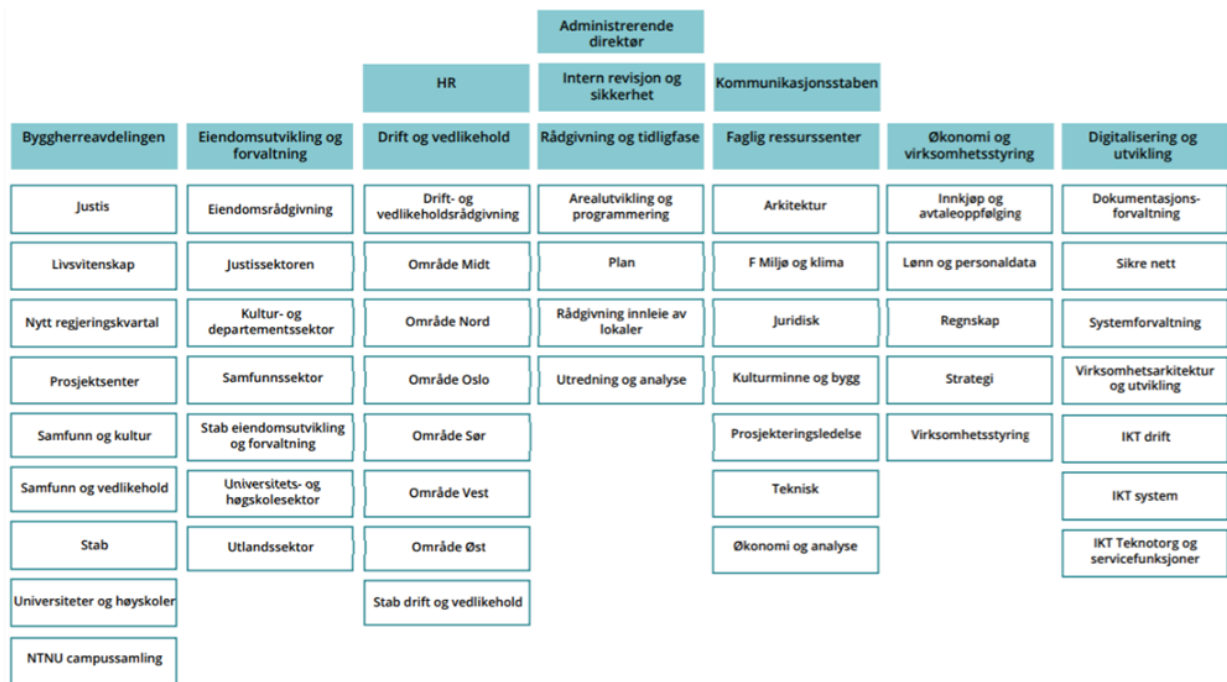
1.5.2 Statsbygg

Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- eiendomssaker. Etaten er også statens byggherre, eiendomsutvikler og eiendomsforvalter. På regjeringens nettsider kan man lese følgende om Statsbygg:

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift. Statsbyggs oppgave er å tilby gode og funksjonelle lokaler til statlige virksomheter, og å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø.

Statsbygg skal gi råd ved kjøp og leie av lokaler, være byggherre på vegne av staten, sørge for god forvaltning av eiendommene som er knyttet til den statlige husleieordningen. Statsbygg skal også sikre statlige interesser i større eiendomsutviklingsprosjekter. (Regjeringen, 2022)

Statsbyggs oppdragsportefølje er bred og omfatter bygningsmasse både i inn- og utland. I porteføljen har Statsbygg i dag ca. 2250 bygninger fordelt på ca. 2,9millioner kvadratmeter bygningsmasse. (Regjeringen, 2022) Disse tallene endrer seg stadig som følge av avhending, utrangering eller erverv av ny eiendom i henhold til behov i stat, fylke eller kommune. For å ivareta denne oppdragsporteføljen, hadde Statsbygg i 2021, 838 ansatte. (Statsbygg, 2022) Disse ansatte er organisert i henhold til organisasjonskart over Statsbygg i 2021, som er vist i figur 4.



Figur 4: Organisasjonskart Statsbygg (Statsbygg, 2022)

Statsbygg har en lang og brokete historie i Norge. Etter grunnlovsforsamlingens møte på Eidsvoll i 1814, så man et stort behov for omfattende arbeid med offentlige bygg i Norge. Offentlige bygg var viktig i statsdannelsen. Dermed ble det gjennom Kongelig resolusjon den 12. desember 1816, oppnevnt en «bygningsskyndig konsulent for de offentlige bygninger i og omkring Christiania». (Statsbygg, 2022) Dette var Statsbyggs første spede begynnelse og i 2016 feiret Statsbygg sitt tohundreårsjubileum. I forbindelse med jubileet fikk Statsbygg utgitt en jubileumbok med navn «Bygg med mening. Statsbygg 1816 – 2016». Denne boken beskriver godt flere av forholdene rundt den statlige styringen av etaten Statsbygg og dennes forgjengere.

Siden oppstarten med én fast tilsatt i 1816, har Statsbygg vært igjennom store forandringer. Etablering av egne norske politiske partier, en unionsoppløsning, egne norske regjeringer, to verdenskriger, en enorm velstands- og byggeboom, flere verdensomspennende børskrakk, finanskrisen i 2008, eurokrisen i 2010 og så videre. Ottar Julsrud beskriver i boken om Statsbygg, at disse hendelsen har hatt stor innvirkning på hvordan etaten har utviklet seg gjennom historien.

Oppblomstringen av reformbølgen kjent som New Public Management skjøt fart på 1980 tallet, og kanskje spesielt i Storbritannia. Denne smittet også over til Norge. Denne reformbølgen påvirket også Statsbygg i stor grad. Gjennom Hermansen-utvalget i 1989 og NOU1989:5 «En bedre organisert stat», kommer det frem forslag om nytt budsjett og

styringssystem i staten kalt rammestyring. For Statsbygg, tidligere Statens bygge- og eiendomsdirektorat, innebar dette fra 1.1.1993 en navneendring til Statsbygg, og at direktoratet skulle omorganiseres til en nettobudsjettert forvaltningsbedrift. (Norsk senter for forskningsdata, 2021) Noe som blant annet førte til at Statsbygg måtte konkurrere om sine leietakere i et åpent marked og at de ble ilagt krav om driftsresultat. Disse endringene gjorde at Statsbygg måtte omstille seg radikalt for å kunne fortsette som en relevant aktør i det statlige eiendomsmarkedet. Mye prøving og feiling og flere skandalelignende prosjekter som blant annet Rikshospitalet og renoveringen av Slottet i Oslo bar preg av en organisasjon som trengte omfattende endring.

Ved årtusenskiftet forelå det så stor mistillit mot Statsbygg, at det var flere som tok til orde for å tildele oppdraget om praktbygget Den Norske Opera til andre aktører enn statens egen eiendomsutvikler. Oppdraget ble likevel tildelt Statsbygg og det viste seg å treffe på både tid og innenfor budsjett. Valget av ny sjef i Statsbygg i år 2000, Øivind Christoffersen, skulle vise seg å være et godt valg. Christoffersen jobbet målrettet både internt, og oppover mot departementet for å gjenreise tillitten til organisasjonen og kulturen internt i organisasjonen. Med tydelig målstyring og månedlige strukturerte møter kom også resultatene og tillitten tilbake. (Julrud, 2015 s. 187)

Ved regjeringsskiftet i 2013 og Solberg I regjeringens overtakelse av regjeringsmakten, ble det fastslått at Statsbygg i all hovedsak hadde gjennomført mange nødvendige og svært gode interne reformer. Statsbygg hadde blitt en rollemodell i eiendomsforvaltningen, og konkurrerte godt i eiendomsmarkedet. De var også langt fremme på innovasjon, HMS tiltak, energitiltak og klima. Daværende departementsråd Jan Tore Sanner roste Christoffersen for den gode jobben som var gjennomført i omstillingsarbeidet og varslet ingen radikale endringer og reformer for Statsbygg sin modell. (Julrud, 2015 s.231)

Gjennom Solberg I og II regjeringene og ved regjeringsskiftet for Støre I regjeringen høsten 2021, er det ikke gjort radikale endringer i organisasjonsmodellen til Statsbygg, og det kan se ut som Statsbygg har funnet frem til en organisasjonsmodell som har fungert over tid. Utviklingen av styringsdialogen mellom departementet og Statsbygg, vil presenteres og analyseres i de påfølgende kapitler.

2 Begrepsavklaring og teori

I dette kapittelet vil vi først gi noen begrepsavklaringer, før vi deretter presenterer to teoretiske modeller. Begrepsavklaringen vil være begrenset til de fenomen som er helt sentrale for vår studie. Disse har vi identifisert til å være: styring, styringsdialog, kontroll, makt og mål- og resultatstyring.

Vi har valgt to teoretiske modeller for vår studie, henholdsvis Andresen og Pors sin modell for styringssystem og Osborne sin modell. Sistnevnte modell har vi her valgt å tilskrive Osborne, men den finnes også hos andre, for eksempel brukes den av Nebben mfl.

Disse to modellene har samme utgangspunkt, nemlig byråkratiet. Andersen og Pors modell fremsetter at byråkratiet som styringsregime ble “avløst” av sektorforvaltningen, deretter fulgte supervisonforvaltninge, og til sist potensialiseringsforvaltningen. Osborne modellen inneholder tre styringsregimer, Public Administration som vi mener sammenfaller med byråkratiet, deretter New Public Management og til sist New Public Governance. Vi har valgt å bruke disse to modellene fordi de, foruten byråkratiet, fremstår å være to ulike tilnærminger til styringsutviklingen i den offentlige forvaltning. Vi har valgt å bruke to ulike teoretiske modeller, da det gir oss flere styringsregimer og to systemer, som vi kan bruke som ulike “briller” når vi tilnærmer oss departementets styring av Statsbygg. Dette mener vi er en styrke, fremfor om vi kun hadde brukt én teoretisk modell.

2.1 Styring, kontroll og selvstyre

Styring er det essensielle begrepet for vår studie. Derfor vil vi gi en kort redegjørelse for hvordan styring som fenomen kan forstås. Før vi utleder styring, vil vi gjennomgå fenomenene kontroll og selvstyre, eller fristilling, som vi anser som en dimensjon av styringen. Kontroll, som fenomen en, er generelt et selvstendig fenomen, og kan opptre uavhengig av styring. I vår studie, mener vi derimot at det er belegg for å si at kontroll og styring er to fenomen som står i relasjon til hverandre. Det andre fenomenet, selvstyre eller fristilling, mener vi også står i relasjon til styring. Dette kan kort forklares med at selvstyre går på tilknytningsform, som igjen forteller noe om nærhet eller fjernhet den styrte har til den styrende.

Det er flere måter å tilnærme seg kontroll på, og vi vil redegjøre for tre av dem. Det vi får frem, er at kontroll er noe mer enn kanskje det man allment forstår kontroll som. Begrepet er

mer komplekst enn dagligtalens bruk. Kontroll står, slik vi ser det, i en relasjon til fenomenet styring. Derfor er det etter vår mening hensiktsmessig å gi en kort presentasjon av kontroll.

I Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) sin rapport «Ute av kontroll» av Botheim mfl. beskrives kontroll som en aktivitet: «[...]om å se til at bruken av midler er i tråd med intensjonene, at målene nås og at aktiviteter er gjennomført i henhold til planer.» (Botheim et al. 2012, s. 4)

Dette er også en definisjon som Høyer, Kasa og Tranøy benytter, og de nærmest oppsummerer kontroll til å være forholdet mellom adferd og gitte konsekvenser. Høyer, Kasa og Tranøy stykker opp kontroll i å enten være en *tilstand* eller *prosess*. De omtaler sågar kontroll i form av å være et overordnet *mål*, og kontroll som et *middel*. Når det snakkes om å ha kontroll, så opptrer kontrollen som en tilstand. Da har man en situasjon hvor den som har kontroll også har makten. Kontroll som prosess dreier seg om handlingene en aktør gjør for å oppnå makt. Kontroll i form av overordnet mål, dreier seg i hovedsak om å etterse at tilstanden harmonerer med oppsatte mål. Kontroll som middel handler om overvåkning av prosessen frem mot å oppnå et mål. Høyer, Kasa og Tranøy gjør dermed den slutning at vellykket kontroll som middel, raskt kan bli sammenfallende med vellykket styring. (Høyer, Kasa og Tranøy, 2016, s. 14).

Helgøy og Serigstad omtaler også kontroll i form av å både være et mål og et middel. (Helgøy og Serigstad, 2004, s. 15-16.) Men, når det gjelder det å *føre kontroll*, så skiller de mellom ansvars kontroll, og kontroll i form av styrings kontroll. Ansvars kontroll vil forenklet si at det føres kontroll for å avdekke feil eller mangler, og at de ansvarlige blir holdt til ansvar gjennom kritikk eller andre reaksjoner. Styrings kontroll, er i korthet kontroll med at politikk blir iverksatt i forhold til gitte instruksjoner og forutsetninger. Hensikten med styrings kontroll er å skape et evalueringsgrunnlag, som i sin tur er et utgangspunkt for å forbedre og effektivisere forvaltningen. (Helgøy og Serigstad, 2004, s. 17-19)

En tredje tilnærming til fenomenet kontroll er hentet fra Botheim mfl, som inndeler kontroll i henholdsvis etterlevelsesk kontroll og resultat kontroll. Etterlevelsesk kontroll dreier seg om å etterleve regler, instruksjoner og lover, mens resultat kontroll handler om oppnådde resultater er i henhold til fastsatte målsetninger og prioriteringer (Botheim et al, 2012 – s. 10) Forvaltningen og statlig virksomhet kan underlegges en «hard» og «myk» kontroll. Den harde kontrollen, eller mer rendyrkede kontrollmekanismer, er tilsyn og revisjon. Mykere kontrollmekanismer

kan for eksempel handle om å hegne om sitt omdømme, ved å unngå negativ oppmerksomhet fra media eller utilfredse brukere. (Botheim et al, 2012, s. 10)

Kontroll er etter vår forståelse en aktivitet. Hensikten med kontrollen er å etterse at ressurser anvendes slik de var tenkt, og at fastsatte mål oppnås. Vi snakker da både om etterlevelse og resultatkontroll. De dokumentene som inngår i styringsdialogen, og som vi bruker i denne studien, er videre et uttrykk for en hard kontroll. Den myke kontrollen vil ikke fremgå av vår empiri. Kontroll, slik vi forstår det, blir både en prosess, og en ønsket tilstand, og opptrer på den måten både som middel og et mål.

Selvstyre er et annet begrep eller fenomen som vi mener også kan knyttes til styring. Johan P. Olsen setter likhetstegn mellom ordene selvstyring, autonomi og fristilling. Olsen sier at enheter blir fristilte, eller autonome, fra sentral innflytelse og kontroll, gjennom delegering av myndighet. Olsen sier videre at begrunnelsen for denne delegering av myndighet, er at politisk ledelse opplever at avgjørelser eller arbeidsoppgavene er vanskelige, og at de krever spesielle kunnskaper, ferdigheter eller organisering. Den typiske organisasjonsformen for selvstyrte eller fristilte enheter, er frittstående fagdirektorat. Hvorvidt fagdirektoratet er et direktorat eller departementsavdeling, avhenger av hvilken stilling fagekspertisen skal ha i forhold til den politiske ledelsen. (Olsen, 1993, s. 121) Ifølge Løken mfl. betyr fristilling rett og slett at den administrative toppledelse får økt selvstyre i sin relasjon til den politiske sfæren. (Løken et al, 2005, s.249 - 250) Selvstyre eller fristilling er med andre ord en tilknytningsform, som i sin tur forteller oss noe om organisasjoners nærhet eller fjernhet til departementet og regjering. Denne nærheten eller fjernheten er av betydning når det kommer til departementets mulighet for styring. (Løken et al, 2005, s. 251) Det er flere grader av fristilling, hvor forvaltningsbedrifter som Statsbygg, er den mest fristilte formen for tilknytning innenfor statsforvaltningen. En forvaltningsbedrift er tillagt store friheter ved at de er nettobudsjettet, at investeringer kan avskrives og at de er gitt fullmakter innenfor områder som personal, økonomi og eiendomsforvaltning. Denne friheten er, ifølge Løken mfl., et tydelig tegn på at organisasjoner kan ha en forholdsvis stor grad av selvstyre i sin relasjon til departementet og den ansvarlige statsråden. (Løken et al, 2005, s.251)

Vi beveger oss nå over til selve begrepet eller fenomenet styring. Dette begrepet defineres av Patrik Hall og Karl Löfgren med følgende:

Det kan vara lämpligt att använda begreppet styrning för att beteckna beslutsfattares ambitioner att förändra saker och ting inom olika samhällseliga sektorer[...] (Hall og Löfgren, 2006, s. 10).

Hall og Löfgren slipper ikke helt begrepet kun med denne definisjonen, for som de skriver er det ulike måter å utøve styring. Siden 1900 tallet har det vært vanlig å forsøke å drive styring gjennom organisering, i tillegg til å anvende mer klassiske redskaper som lover, regler, tilegnelse, utnevninger, informasjon og revisjon. Et departement har flere verktøy i sin styring, eksempelvis styring gjennom bevilgninger, utforming av regler, etablering nye organisasjoner og myndigheter, nettverk og dialog. Men styring er ikke lukket inne i forvaltningen som noe uforanderlig. Styringen kan i tillegg påvirkes og utformes av globale trender og idealer, hvis opprinnelse ikke alltid er like klar. Styring handler i sin enkleste form om å forsøke å påvirke andre til å oppføre på en gitt måte. (Hall og Löfgren, 2006 – s. 10-11).

DIFI fremholder tre elementer som de mener bør prege departementets styring av sine undergitte virksomheter og sektorområde. For det første må styringen være strategisk, det vil si at departementet må ha oversikt over tilstanden og utviklingsbehovet innenfor sin sektor. Departementet bør kjenne til effekter og sammenhengen mellom virkemidler og måloppnåelse. For det andre må styringen tilpasses kontekst. Det vil si at departementets styring må anpasses særegenheten til virksomheten den styrer, og den kontekst som virksomheten operer i. Til sist må styringen være samordnet, både mellom andre etater som er undergitt departementet, men også andre etater eller organisasjoner som er ligger utenfor sektoren (Nebben et al, 2019, s. 13) Tormod Hermansen inndeler styringen i henholdsvis konstituert styring, strategisk styring og operativ styring. Vår undersøkelse vil i hovedsak bruke begrepet styring i form av å være konstituert og operativ. Som Hermansen skriver, så er den konstituerte styringen er den grunnleggende formen for styring. Konstituert styring omhandler eksempelvis et departement fastsettelse av formålet til en underlagt virksomhet, hvordan den operative styringen skal innrettes, rammene den skal opererer innenfor og de mål som en skal etterstrebe å få realisert. (Hermansen et al, 2005, s. 8)

Operativ styring vil derimot preges av å være en kontinuerlig prosess, hvor en undergitt virksomhet gir en overordnet instans informasjon om sin virksomhet, resultatoppnåelse og ressursbruk, for å nevne noen eksempler. (Hermansen et al, 2005, - s. 8) Vi kan si at dette er en typisk principal-agent relasjon. Den operative styringen er som regel tuftet på en mer eller

mindre formalisert styringsdialog. Styringsdialog er for øvrig et begrep vi vil avklare litt lengre ut i oppgaven.

Vi kan i midlertidig ikke snakke om styring, uten også å se på relasjonen mellom styrende og styrte. Et essensielt poeng i denne relasjonen er at både den styrende og den styrte deler samme styringslogikk. Det vil kort si at både den styrende og den styrte har samme forventning og oppfattelse av hvordan styringens skal foregå. (Axelsson og Høyen i Høyen, Kasa og Tranøy, 2016, s. 55-57.)

For å oppsummere, så kan styring som Hall og Löfgren beskriver, forenklet defineres som beslutningstakernes ambisjoner om endring og forbedring innenfor sin sektor. Fra et departements ståsted så er styring en samlebetegnelse på alle virkemidler som kan brukes for å få iverksatt politikernes intensjoner, men også ivareta sin rolle som overordnet sektormyndighet. Den konstituert-, strategisk- og operative styringen som Hermansen fremlegger, kan en si utgjør styringens tre dimensjoner. Vår forståelse av begrepet styring innbefatter alle disse momentene.

2.2 Mål- og resultatstyring

Vi vil i dette kapitlet redegjøre for opphavet til, og hovedtrekkene ved mål- og resultatstyring, Spørsmålene vi vil besvare er hvorfor og når mål- og resultatstyring oppstod. Det andre spørsmålet dette kapitlet tar tak i er hva mål- og resultatstyring er.



Figur 5: Mål- og resultatstyring i et flerårig og årlig perspektiv (DFØ, 2022)

Resultatstyring i en moderne betydning av begrepet, har sin opprinnelse tilbake til begynnelsen av 1900 tallet, og til New York. Bakgrunnen for at mål- og resultatstyring da ble

innført, var behovet for kontroll med midlene til det offentlige, og ikke minst å unngå korrupsjon. (Johnsen, 2010, s. 12- 13) Ser vi på mål- og resultatstyring i Norge, så har det siden 1947 vært et eget direktorat i forvaltningen som har jobbet med endringer i forvaltningspolitikken. Denne institusjonen har hatt flere navn opp gjennom tiden, fra Rasjonaliseringsdirektoratet, Statskonsult, Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), til nå i dag å hete Digitaliseringsdirektoratet (DIGDIR). (Johnsen, 2010, s. 8)

Selv om mål- og resultatstyring har vært til stede i mer eller mindre grad siden slutten av 1940 tallet, er det først på 1980 tallet at det blir en styringsfilosofi i norsk forvaltning. (Johnsen, 2010, s.8)

Det kanskje viktigste enkeltokumentet når det kommer til mål- og resultatstyring, er innføringen av et nytt økonomiregelverk for staten i 1997. Østervik kaller regelverket for en kulminering av 1980- og 1990 årenes sterke fokus på mål- og resultatstyring. Økonomiregelverket stadfester prinsippene om mål- og resultatstyring i departementenes styring av sine underliggende etater. (Ørnsrud, 2002, s.7) Idealmodellen av mål- og resultatstyring tilsier at Stortinget beslutter overordnede mål, som skal operasjonaliseres nedover i systemet. De underliggende nivåene sin aktivitet blir deretter målt på konkrete resultatindikatorer, og de rapporterer selv om sin måloppnåelse til overordnet politisk ledelse. Denne innrapporteringen, eller resultatinformasjon, utgjør grunnlaget for politisk ledelse når de eventuelt ønsker eller må justerer kursen for den fremtidige styringen. Denne idealmodellen ble med økonomireglementet innført som styringsmodell når det kom til departementets styring av underliggende etater (Ørnsrud, 2003, s. 9).

Oppsummert så kan vi si at mål- og resultatstyring er en styringsform som har preget etterkrigstiden. Den nådde sitt absolutte høydepunkt på 1980 og 1990 tallet, og da spesielt med innføring av Økonomireglementet. Økonomireglementet bygger langt på vei på en idealmodell, som fra slutten av 1990 tallet ble et styringsprinsipp for alle de statlige departementers styring av underliggende etater og organisasjoner.

2.3 Styringsdialog

Vi har som nevnt begrenset vår oppgave til å i hovedsak omfatte de dokumentene som inngår i styringsdialogen. Men hva er en styringsdialog?

I følge «Reglement for økonomistyring i staten» skal departementet:

«[...] i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvenser, rapporteringskrav med mer.»
(Reglement for økonomistyring, 2021, pkt. 1.4)

Ser vi nedenfor i «dokument» hierarkiet, til Økonomi og virksomhetsinstruksen til Statsbygg, finner vi hvilke dokumenter som inngår i KMD sin styringsdialog med Statsbygg. Ifølge Instruksen består styringsdialogen i hovedsak av: tildelingsbrevet, etatsstyringsmøter, lederlønnskontrakter og lederlønnssamtalen, rapporter gjennom året, oppfølging av saker fra Riksrevisjonen og årsrapport. Som nevnt i avgrensningen, vil vi kun konsentrere oss om de dokumenter som er relevant for styringsrelasjonen mellom KMD og Statsbygg. Dette er den formelle forståelsen av styringsdialogen. Spørsmålet som en da kan spørre seg, er hvordan operasjonaliseres styringsdialogen?

Ifølge Hermansen gir styringsdialogen underordnet virksomhet anledning til å aktivt bidra med kunnskap og innsikt når overordnet skal utarbeide et grunnlag for beslutning om styringstiltak. (Hermansen et al., 2005, s. 8) Ideen bak de ulike formene for styringsdialog var at styring og samordning mellom de ulike forvaltningsnivåene ville forbedres dersom styringene ble myket opp, og basert på samarbeid fremfor krav og pålegg. (Bukve, 2009, s. 2) Dette viser at Hermansen og Bukve har ulike betraktninger på styringsdialog. Hermansen mener at styringsdialogen er en mulighet for en underordnet virksomhet til å påvirke den overordnede styring. Bukve på sin side ser styringsdialogen mer som en overordnetes virkemiddel til å styre autonome eller gjenstridige underordnede. Det kan med dette hevdes at Hermansen har et positivt syn på styringsdialog, mens Bukve mer eller mindre kaller det et moteord, et redskap for å mildne den overordnede styring.

Vår studie bygger, som nevnt på de dokumentene som inngår i styringsdialogen. Vår undersøkelse søker å se hvordan departementets styring og kontroll kommer til uttrykk i styringsdialogen, og eventuelt hvordan Statsbygg kan påvirke styringen og kontrollen gjennom dialogen.

2.4 Makt

Det er, som Anderson og Pors skriver, vanskelig å beskrive styring uten å si noe om makt og hvordan den virker. Vi skal ikke gå i dybden på begrepet makt, men for å kunne forstå hvordan den virker, må vi likevel ha en forståelse for hva makt er. Det er ingen endelig definisjon på begrepet makt. Gudmund Hernes illustrerer mangfoldet i definisjoner av makt i boken «Makt og avmakt» (1975), hvor han lister opp åtte ulike definisjoner.

Det er også hos Gudmund Hernes vi har hentet vår definisjoner av begrepet makt. Hernes sier blant annet at makt ikke bare er noe en aktør har, men også noe den utøver. Makt er på en måte en begrenset ressurs, som betyr at den må fordeles og settes inn på de områder som betyr mest og hvor makten vil gi størst virkning. At makten må fordeles, gir den også en beslutningsaspekt i form av at aktøren søker å påvirke utfallet av en avgjørelse, gjennom å anvende makt for å oppnå et ønsket resultat. Dette er også et poeng som Johan P. Olsen poengterer. Den maktunderlegne forvaltning har også makt og innflytelse til å påvirke styringen fra den maktoverlegne (Christensen et al., 2014, s. 14). Som Hernes videre skriver, så ligger fokuset for aktøren med makt, på maktens virkning. (Hernes, 1975, s.16). Et viktig spørsmål når man snakker om makt, som Hernes også er inne på, er å se på dens virkning. Ifølge Anderson og Pors viker makt gjennom at den maktoverlegne kan pålegge den maktunderlegne en kompleksitetsbyrde, i form av å måtte fortolke den maktoverlegnes ønsker, intensjoner eller anbefalinger. Det blir dermed opp til den maktunderlegne å realisere den maktoverlegnes kommunikasjon til egen kontekst og videre til konkret handling. (Anderson og Pors, 2014, s. 81).

Poenget når vi også belyser makt, er at makt henger sammen med styring. Det er nærmest utenkelig at styring foregår uten makt. Vi kan nesten si at når vi snakker om styring, så snakker vi i samme ordlag om makt.

2.5 Teoretiske modeller

I denne delen vil vi presentere to ulike modeller for styringssystemer. Begge modellene er inndelt i henholdsvis fire og tre styringsregimer, som er bygget på ulike, men også til dels overlappende, doktriner. Vår første modell er fremsatt av Andersen og Pors i boken «Velfærdsledelse» (2014). Vår andre har vi hentet hos Osborne, Torfing og Triantafillo og Nebben et al. Et moment når det gjelder anvendelsen av modellene, er at Andersen og Pors modell er sterkt knyttet til de ulike styringsregimene som har preget den danske forvaltningen.

Osborne, Torfing og Triantafillo og Nebben et al. sin modell er derimot mer beskrivende for utviklingen i spesielt New Zealand, Australia, Storbritannia og Norge.

Fellesnevneren for begge modellene er at de ulike styringsregimene har overlappet hverandre, etter hvert som samfunnet har utviklet seg, og forvaltningen har blitt stilt ovenfor stadig større og mer komplekse oppgaver, men også forventninger. Det betyr at det foregående styringsregimet ikke utviskes, men heller tones ned når et nytt regime overtar. Dette er et helt essensielt moment når man bruker modellen i analyse, i og med at vi vil finne momenter av for eksempel mål- og resultatstyring i alle styringsregimene. Vektleggingen kan derimot variere dem imellom.

Byråkratets kjennetegn	Sektorforvaltnings kjennetegn	Supervisionforvaltningens kjennetegn	Potensialiseringsforvaltningens kjennetegn
<ul style="list-style-type: none"> • Rettsliggjøring av virksomheten gjennom lovverk. • Forvaltningen fattet beslutninger som er forpliktende for de berørte parter • Styringsformen er kontroll med forvaltningens avgjørelser • Byråkratiet kjennetegnes av kjeder av maktforhold og hierarkisk over- og underordnet • Forvaltningens praksis, speiler reglene som ligger til grunn for handling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sektor = policyområde. • Sektor er en problemorientert forvaltningssøyle. Denne er vertikal del forvaltning, hvor toppnoden har planleggingsmyndighet • Toppnoden ser helhetlig på sektoren, og skal sørge for at den fungerer etter intensjon. • Styringsform er departemental planlegging. • Forvaltningen under departementet er problemløser • Sektorforvaltningen definerer og prioriterer problemer. Setter dermed forutsetningen for fremtidig saksbehandling • Forvaltningen tilfører input/output – dvs. Forvaltningen handler på bakgrunn av tildelte ressurser, og skaper output gjennom å produsere samfunnstjenester. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forvaltningen har handlefrihet til omstilling • Handlefriheten går begge veier – mellom styrende og styrte • Direkte dialog, fremfor hierarki. • Forvaltningen fikk større ansvar for egen utvikling. • Forvaltningen kan ikke vike fra ansvaret • Ledelse = gi støtte og veileder underordnede til selvedelse og strategi utvikling • Hierarkiet blir snudd opp ned • Rettet mot fremtidens utfordringer og muligheter • Styre gjennom selvstyre 	<ul style="list-style-type: none"> • Karakteristikk: Hele tiden tenke utenfor boksen • Stadig utfordre sine vaner, sannheter og praksis. • Kaos gir mulighet til fornyelse • Utfordre grenser, og skape muligheter for det umulige. • Beslutninger dreier seg om å oppløse strukturer og selvfølgheter, med den hensikt å skape nye alternative strukturer og selvfølgheter. Disse skal så oppløses med tid og stunder, for også å bli erstattet. • Strukturer er problematiske – de er til hinder for <u>potensialisering</u>. • Samarbeid er viktig – men dette skal ikke være låst i rammer, i form av kontrakter eller lignende. • Partnerskap er den nye typen samarbeid, hvor det inngås lovnad om å vurdere samarbeid i fremtiden.

Tabell 1: Andersen og Pors modell -Kjennetegn Byråkratiet, Sektorforvaltning, Supervisionforvaltning og Potensialiseringsforvaltning.

Vår første modell er som sagt hentet fra Andersen og Pors. Her skal det legges til at deres modell også gjerne kan forstås som en beskrivelse av den danske forvaltningens utvikling, med spesiell vekt på tiden etter 2. verdenskrig. Modellen består av fire styringsregimer: byråkrati, sektorforvaltning, supervisionforvaltning og potensialiseringsforvaltning.

Byråkratiet var, ifølge Andersen og Pors, den første forvaltningsformen som preget etterkrigstiden. Byråkratiet har riktignok sine røtter tilbake til midten av 1800 tallet. Det var derimot med fremveksten av det mer formelle byråkrati, med inndeling i kontorer og embeter med hver sin jurisdiksjon og administrative saksområder, at man kan kalle dette en forvaltningsform i mer moderne forstand. Selve forutsetningen for byråkratiet er rettsliggjøringen av dens virksomhet gjennom lovverk, som i sin tur utgjør selve grunnlaget for dens beslutninger, eller det som kan kalles forvaltningsakter. En forvaltningsakt vil si en ensidig uttalelse fra et forvaltningsorgan, som har et konkret og rettslig forpliktende innhold. Og dette er ifølge Andersen og Pors selve kjernevirksomheten til en byråkratisk forvaltning, den fatter ensidige beslutninger som er forpliktende for de berørte partene, uten at disse har vært med å fatte beslutningen. (Andersen og Pors, 2014, s. 83-84) Styringsformen til et formelt byråkrati er kontroll av forvaltningens avgjørelser, underlagte embeter og embetsmenn. Forutsetningen for styringen og kontrollen, er den enkelte embetsmanns selvdisiplin. Dette til tross for at det formelle byråkratiet kjennetegnes av kjeder av maktforhold og hierarkisk over- og underordnede. Det formelle byråkratiets makt har en kapasitetsgrense, som sammenfaller med den enkelte embetsmanns selvstendige evne til å handle systematisk, rutinert og disiplinert. Embetsmannens handlinger har i sin tur henvisning til hierarkiet når det kommer til definisjon av saker, mål, beslutningsprosedyre, hjemmelsgrunnlag og lignende. Idealet er at embetsmannens praksis rett og slett speiler reglene som ligger til grunn. Og nettopp her finner man også byråkratiets største styringsproblem, som er det potensielle skillet mellom regler og den enkelte embetsmanns praksis. (Andersen og Pors, 2014, s. 85) Dette styringsproblemet hinter også til det som er byråkratiets paradoks, nemlig at generelle regler skal brukes til å avklare ethvert spesielle tilfelle og unike situasjon. Utover 1950 tallet ble byråkratiets store problem at virkeligheten stadig endret seg, og da i et større tempo enn man evnet å endre reglene. Det ble dermed behov for en ny form for forvaltning. (Andersen og Pors, 2014, s 85-86)

Sektorforvaltningen vokste frem på 1960 tallet, som en konsekvens av både kompleksiteten innad i forvaltningen, samt samfunnsutviklingen som gikk i et stadig raskere tempo. Hensikten med den nye forvaltningen, var å samstemme de mange offentlige delaktivitetene i et helhetlig sektorielt overoppsyn. En sektor er i denne sammenheng et policyområde og en problemorientert forvaltningssøyle, bestående av en vertikal delforvaltning, hvor toppnoden er gitt en planleggingsmyndighet. Sektorforvaltningens styringsform blir dermed departemental planlegging. Den underliggende forvaltningen beveget seg derimot fra å være en

saksbehandler, til å bli en problemløser. Et annet trekk med sektorforvaltningen er at den ikke avgjør saker, slik som byråkratiet gjorde, men heller definerer og prioriterer problemer, og derigjennom setter premissene for fremtidig saksbehandling. (Andersen og Pors, 2014, s.86-88). Ser man sektorforvaltningen som et lag over det formelle byråkratiet, så tilfører sektorforvaltningen en input-output-modell. Den styrende forvaltning agerer på input gjennom å tildele ressurser og personell, som kommer til output i form av samfunnsytelser. (Andersen og Pors, 2014, s. 88) Tanken bak sektorforvaltning var at planlegging skulle sikre en vertikal samordning innenfor en og samme sektor. Forutsetningen for at dette skulle virke, var at man fra toppen kunne se helhetlig på sektoren, og derigjennom ha gode forutsetninger for å planlegge. Problemet med sektorforvaltningen ble at hver sektor ble navlebeskuende, og ikke evnet å se at problemområder kunne gå på tvers av de ulike sektorene. Den vertikale planleggingen måtte derfor tilføres en horisontal planlegging, hvor man ender opp med at planleggingen til slutt avler mere planlegging. (Andersen og Pors, 2014, s. 89) På begynnelsen av 1980 tallet nådde troen på planlegging bristepunktet. Forvaltningen var ute av stand til å samle inn og bearbeide den informasjonen som er nødvendig for å bygge opp et godt planleggingssystem. Man begynner da heller å orientere seg mot en omstillingsdyktig forvaltning, og en forvaltningspolitikk som har til hensikt å fjerne barrierer for den enkelte forvaltnings evne til å omstille seg. I denne prosessen blir de tradisjonelle grensene sett på som et hinder, også grensen mellom det offentlige og private. (Andersen og Pors, 2014, s. 90) Dette var bakteppet for supervisionforvaltningen.

Supervisionforvaltningens fremkomst henger tett sammen med at omstilling ble til en verdi i seg selv. Forvaltningens institusjoner måtte gis handlefrihet til omstilling, og politiske aktører måtte gå i dialog med institusjonene, fremfor å benytte det formelle hierarkiet. Denne handlefriheten gjaldt også den andre veien. Institusjoner ble stilt ovenfor store krav, og de kunne ikke unnvike seg ansvaret ved å vise til det politiske nivået. Tanken bak dette omstillingsidealet, var at samordning og utvikling skapes nede hos de enkelte institusjoner. De skulle selv ta ansvaret for sin egen utvikling og ikke minst den helhet som de var en del av. Styring innenfor en supervisionforvaltning, handler om den enkelte institusjons omstillingsevne gjennom ledelse og strategi. Styringen får dermed ifølge Andersen og Pors, en supervisionkarakter, ved at den i hovedsak handler om å gi støtte og veilede til selvledelse og strategiutvikling. (Andersen og Pors, 2014, s 93-94.) Grensen for supervisionforvaltningens styring er den enkelte institusjons kapasitet til selvstendig ledelse.

Ser vi de tre forvaltningsformene sammen, kan man si at byråkratiet er fokusert på sak, sektorforvaltningen orientert om problemer, mens supervisionforvaltningen er strategisk fremtidsrettet. Supervisionforvaltningen er innrettet mot fremtiden, og hva som er fremtidens utfordringer og muligheter. Dette gjør seg utslag i at man må tenke forvaltning på en helt annen måte enn tidligere, hvor hierarkiet rett og slett blir snudd opp ned.

Sentralforvaltningens rolle er å skape betingelser for samordning mellom forvaltningens mange autonome institusjoner, og støtte opp deres evne til å levere velferd for borgerne. Sakt på en annen måte, så er sentralforvaltningens hovedfunksjon å sørge for kapasitet til selvstyring og omstilling i hele den offentlige forvaltningen. (Andersen og Pors, 2014, s. 94-95.) Dette krever selvsagt en velutbygget sentralforvaltning. En kan også se motsatt på det, som Andersen og Pors skriver, så er kapasitet til selvstyring og selvomstilling en forutsetning for at sentralforvaltningen har noe å styre etter. Desto større kapasitet en institusjon har til å omstille seg, jo større blir styringskapasiteten til sentralforvaltningen. Dette kommer til uttrykk empirisk ved at jo mer en institusjon selv kan styre seg selv på en rekke områder, være seg årshjul, budsjett, kvalitetsstyring, årsplan og personellutvikling, for å nevne noen, desto mer kan styringsdialogen mellom institusjonen og sentralforvaltningen handle om alle andre oppgaver som skal løses. (Andersen og Pors, 2014, s. 96)

På 1980 tallet vokste det frem et ideal som Anderson og Pors kaller radikal innovasjon. Idealet var nå at forvaltningen ikke bare skulle være organisatorisk omstillingsdyktig på alle nivåer av hierarkiet, man skulle i tillegg kunne omstille på en slik måte at nye organisasjoner kunne etableres. Disse organisasjonene skulle i sin tur evne og stadig stille spørsmål rundt sin eksistensbegrunnelse, og sine måter å løse oppgaver. Ut ifra den radikale innovasjon, vokser potensialiseringsforvaltningen frem, og som Anderson og Pors mener legger seg over supervisionforvaltningen.

Et essensielt trekk ved potensialiseringsforvaltningen er forventningen til institusjonene om hele tiden tenke utenfor boksen, og stadig utfordre sine vaner, sannheter og praksis. Det er med andre ord ikke lenger kun snakk om å oppfordre institusjonene til omstilling og selvstyring. Selve begrepet potensialisering handler om en forventning om hele tiden å overskride det som anses som mulig. Det handler om å skape muligheter for å utfordre grensene for det man trodde og oppfattet som både mulig og tenkelig. (Anderson og Pors, 2014 – s. 99-100) Potensialiseringsforvaltning, er ifølge Anderson og Pors, kort og godt en radikal versjon av supervisionforvaltning. (Anderson og Pors, 2014, s. 100)

I potensialiseringsforvaltningen er hensikten til beslutningen å skape nye mulighetshorisonter. En potensialiseringsbeslutning dreier seg derfor heller om hvilke strukturer og selvfølgeligheter som skal oppløses, med det for øyet å skape en rekke av alternative strukturer og selvfølgeligheter, som det senere kan rettes et oppløsende fokus mot. (Anderson og Pors, 2014, s. 102-103.) I en potensialiseringsforvaltningen er det rett og slett slik at strukturer er problematiske, nettopp fordi de er strukturer. Strukturer er noe som er til hinder for potensialisering, da de betraktes som stengsler for kreativiteten til å skape nye beslutningsmuligheter og ny potensialitet. (Anderson og Pors, 2014, s. 103) For at strukturene ikke skal være til hinder, må de være fleksible anordninger og komponenter, som lar seg kombinere med andre anordninger og komponenter. (Anderson og Pors, 2014, s. 105)

I likhet med supervisonforvaltningen er samarbeid imellom organisasjoner og internt i organisasjoner viktig. Men i potensialitetsforvaltningen er det viktig at slike samarbeid ikke er låst i rammer, i form av kontrakter eller lignende. Derfor fremholder man istedenfor partnerskap som samarbeidsform. Partnerskapet er da løfter om fremtidige løfter, som i praksis vil si at man lover noe, uten og egentlig love noe. Partnerskapet blir på den måten en lovnad om å undersøke muligheten for å en gang i fremtiden forplikte seg til hverandre. (Anderson og Pors, 2014, s. 106)

Som vi har vist, så var sentralforvaltningens rolle i supervisionforvaltningen og understøtte autonome institusjoners selvstyring og omstilling. I potensialitetsforvaltningen er derimot utgangspunktet for styringen at det er for mye orden, ro og stabilitet i institusjonene. Sentralforvaltningens utfordring i en potensialitetsforvaltning, er at lederne av de autonome institusjonene ikke står ovenfor nok kompleksitet og kaos, og dermed så skapes det heller ikke muligheter og fornyelse. Potensialitetsforvaltningen støtter derfor institusjonene med aktiviteter, styringsteknologi og ledelse, hvis formål er å tøyne opp strukturer og premisser. Eksempler på slike aktiviteter kan være fremtidsverksted, partnerskapskonsepter eller institusjons-speeddating. (Anderson og Pors, 2014, s. 108).

En alternativ modell til Anderson og Pors, er modellen som blant annet Osborn benytter, og som består av tre styringssystemer, henholdsvis Public Administration, New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). I artikkelen «The New Public Governance?» (2006) av Stephen P. Osborn, inndeles den moderne forvaltningens utvikling i en modell med tre stadier, som i tid strekker seg fra slutten av 1800 tallet og frem til i dag.

Den samme inndelingen av forvaltningens utvikling finner vi for øvrig i DIFI rapporten: «Hva er god statlig styring» (2019) av Nebben mfl., men hvor tidsrommet for hver epoke er mer satt i en norsk sammenheng.

Osborn omtaler de forskjellige stadiene som hegemonier eller paradigmer innenfor den offentlige forvaltningen, og de ulike stadiene kan gjerne sameksistere eller overlape hverandre. (Osborne, 2006, s. 377-78). Både Osborn og Pors og Andersen mener at de ulike styringsregimene legger seg lag på lag, fremfor å avløse hverandre. Dette er et viktig moment når vi nå skal se på de tre stadiene, epokene eller paradigmene som har preget forvaltningsutviklingen.

Public Administration kjennetegn	New Public Administration kjennetegn	New Public Governance kjennetegn
<ul style="list-style-type: none"> • Lovens betydning for forvaltningen (<u>rule of law</u>) • Klare administrative regler og retningslinjer • Byråkratiet bedriver policy utvikling og implementering • Klart skille mellom politikk og administrasjon innenfor forvaltningens organisasjon • Trinnvise forpliktelser når det kommer til budsjetter • Hierarkisk styring • Staten har hegemoni når det gjelder tjeneste leveranser. • Forvaltningen skal iverksette den politikk som blir utformet av politisk ledelse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grunnideen er at offentlig sektor ikke er avvikende fra privat sektor. • Kostnadseffektivitet er en målsetning • Konkurransetsetning er et middel for å oppnå målsetning om kostnadseffektivitet • Ansvarliggjøring – forvaltningens etater er ansvarlige for å oppnå mål og resultater • Delegering av oppgaver til enkelte organisasjoner – single purpose • Mål- og resultatstyring vektlegges • Automatisering – innføring av informasjonsteknologi for å effektivisere tjenesteleveranser • Skille mellom politikk og forvaltning (Hood) • Ledere skal lede – etter inspirasjon fra privat sektor(Hood) • Av-hierarkisering – delegering av beslutningsmyndighet for å oppnå fleksibilitet og myndiggjøring (Hood) • Mål- og resultatstyring – styring skal foregå etter klare mål, og hvor resultater skal innrapporteres for vurdering. (Hood) • Konkurrans og marked – prinsipal-agent/bestiller-utfører. (Hood) • Effektiv ressursutnyttelse – gjennom kostnadskutt og budsjett disiplin (Hood) • Brukerorientering – stor vekt på service (Hood) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reintegring eller sentralisering av etater, institusjoner eller organisasjoner som tidligere har vært desentralisert. – slå hull på NPM sin silotankegang. • Helhetstenkning - Relasjonen og tjenesteytingen mellom myndighet og innbygger preges av forenkling og fleksibilitet. • Digitalisering - i betydningen maksimal utnyttelse av nye teknologi og kommunikasjonsløsninger. • NPG sentrert om tjeneste-prosesser og «<u>outcome</u>» (mål). • Interessegupper får en større plass i styringen • Samarbeid fremfor konkurranse • Plural stat – gjensidig avhengig enheter, som sammen er med på å levere tjenester • Pluralistisk stat – stort antall informasjonsprosesser gir input til det policy skapende system. • Blanding av private og offentlig til å løse samfunnsoppdrag (nettverk og partnerskap, samt relasjonskontrakter)

Tabell 2: Osborne's modell - Kjennetegn på Public administration (PA), New Public Administration (NPM) og New public

Den moderne forvaltningen har ifølge Osborn sitt utspring i Public Administration, og som strekker seg fra slutten av 1800 tallet og frem til slutten av 1970 tallet. Hos Anderson og Pors kalles denne epoken for den formelle forvaltning, og strekker seg fra 1800 tallet til 1950 tallet. Den samme epoken kalles av Nebben mfl. for den tradisjonelle offentlige forvaltning, og for Norges del preget den forvaltningen fra etterkrigstiden helt frem til 1980 tallet. (Nebben et al, 2019, s. 14) Til forskjell fra både Osborn og Nebben mfl. så skriver Anderson og Pors at den formelle forvaltning alt på 1960 tallet ble avløst av sektorforvaltningen, som i sin tur igjen ble avløst av supervisionforvaltningen på 1980 tallet. Her skal vi ta høyde for at Anderson og Pors beskriver den danske forvaltningens utvikling, og at den ikke nødvendigvis er like treffende for den norske, eller for den saks skyld den Anglo - amerikanske, australske og skandinaviske land.

Når det kommer til hva som preget epoken kalt Public Administration, men som også kan benevnes som tradisjonell forvaltning eller formell forvaltning, så identifiserer Osborn seks karakteristikk, hvor den første er lovens betydning for forvaltningen (rule of law). Den andre karakteristikk, følger nærmest som en naturlig konsekvens av den første, ved at det skulle være klare administrative regler eller retningslinjer. For det tredje så hadde byråkratiet en sentral rolle når det kom til policy utvikling og implementering. Det skulle derimot være et klart skille mellom politikk og administrasjon innenfor forvaltningens organisasjon. For det femte så hadde byråkratiet en trinnvis forpliktelse når det kommer til budsjetter, det vil si at hierarkiet trer frem. Til sist så preges Public Administration av et profesjons hegemoni når det gjelder tjeneste-leveranse systemet. (Osborn, 2006, s. 378) Flere av Osborns karakteristikk av Public Administration finner vi igjen hos Nebben mfl., som sier at et særtrekk ved den norske tradisjonelle forvaltning, er troen på sterk statlig styring. Videre er det i den tradisjonelle norske forvaltningen et klart skille mellom forvaltning og politikk, hvor førstnevntes oppgave var å iverksette den politikk som ble utformet av politisk ledelse. (Nebben mfl., 2019, s. 14)

På 1980 tallet ble, ifølge Osborn, hegemoniet til Public Administration innenfor offentlig forvaltningen overtatt av New Public management (NPM), som i sin tur ble stående frem til 2000tallet. Eller som Nebben mfl. skriver, så fikk den tradisjonelle forvaltningen på 1980 tallet et nytt lag lagt over seg, i form av NPM, som de oversetter til ny offentlig ledelse. (Nebben et al., 2019, s. 14) NPM er for så vidt ikke et enhetlig reformprogram, men heller en forestilling eller ide om at offentlig sektor ikke er særlig avvikende i forhold til privat sektor.

Ergo er de ideene som anvendes i privat sektor også overførbare til den offentlige sektor. Med NPM ble det innenfor den offentlige forvaltningen søkelys på kostnadseffektivitet, konkurranseutsetning, ansvarliggjøring, delegering samt mål og resultatstyring. I tillegg kom brukeren på dagsorden, gjennom et større fokus på brukerorientering og brukerinvolvering. (Nebben et al, 2019, s. 14) Osborn går derimot lengre, og skriver at NPM perioden har vært så kort at den kan betraktes som midlertidig og forbigående stadium på utviklingen fra Public Administration og til New Public Governance, som senere skulle avløse NPM. (Osborn, 2006, s. 377)

Selve begrepet NPM krediteres gjerne Christopher Hood, og hans artikkel «A public management for all seasons» som ble utgitt i 1991. (Trygstad et al., 2006, s. 89) I sin artikkel fremholder Hood at NPM ikke oppstod av seg selv, men bygger på fire andre trender innenfor administrasjonsutvikling. (Hood, 1991, s. 3.) Den første av disse trendene som Hood identifiserer, er målet om å bremse opp og reversere vekst i offentlig forbruk og bemanning. Den andre trenden er skiftet mot privatisering og kvasi-privatisering av offentlige oppgaver. Videre har vi automatisering, da spesielt innføring av informasjonsteknologi innenfor leveranser og bruk av velferdstjenester. Den siste av de store trendene er en internasjonalisering av agendaen, som medførte større fokus på de store utfordringene innenfor offentlig forvaltning, policy design, beslutningsprosesser og mellomstatlig samarbeid. (Hood, 1991, s. 3) Disse trendene beredte veien eller la fundamentet for NPM. Hood presiserer at NPM er å betrakte som en løs merkelapp, som brukes på mer eller mindre like administrative doktriner som ble introdusert i flere OECD land på 1970 tallet. Det er derimot, ifølge Hood, syv hoved-doktriner som går igjen i de ulike beskrivelsene av NPM. Her skal man være bevist at det ikke nødvendigvis er slik at alle syv doktrinene er å finne i et land hvor NPM er innført, men en vil se spor av flesteparten av dem. (Hood, 1991, s. 3-5) De syv doktrinene er oppsummert av Trygstad med flere som følgende: 1) skille mellom politikk og forvaltning, hvor forvaltningen splittes opp horisontalt og vertikalt i autonome og spesialiserte enheter. 2) ledere skal lede, som vil si tyngdepunkt på profesjonell og management orientert ledelse, etter inspirasjon fra privat sektor. 3) av-hierarkisering, som innebærer delegering av beslutningsmyndighet for å oppnå større fleksibilitet og myndiggjøring. 4) mål- og resultatstyring, som innebærer at styringen foregår etter klare mål og hvor resultatene skal innrapporteres for vurdering. Oppnådde resultater danner grunnlag for hvordan den styrende reagerer, enten i form av belønning eller sanksjon. 5) konkurranse og marked, gjeldende både internt mellom enheter og avdelinger, men også eksternt i form av

at staten konkurrerer med private i samme marked. Det siste aspektet kommer gjerne til uttrykk i form av bestiller og utfører (prinsipal-agent), konkurranseutsetning, samt del- eller helprivatisering. 6) effektiv ressursutnyttelse i betydningen kostnadsutt og budsjett disiplin. 7) brukeren i sentrum, som betyr større vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting. (Trygstad et al, 2006, s. 89-90)

En annen tydelig konsekvens av NPM doktrinene er at de forfekter en politisk tilbaketrekning, det vil si at man ikke styrer forvaltningen gjennom politisk kontroll, men snarere administrativ og forretningsmessig frihet. Det er med andre ord en mistro mot at politisk ledelse skal styre driften av den statlige forvaltningen. (Trygstad et al, 2006, s. 90).

Østerud, Engelstad og Selle kaller tendens for den politiserte statens retrett, og sier at:

[...] politisk ledelse mister makt, men likevel har ansvaret. Fristilte etater og markedsrettede selskaper får derimot tilført makt, men frasier seg ansvaret. (Østrud, Engelstad og Selle, 2003, s. 100).

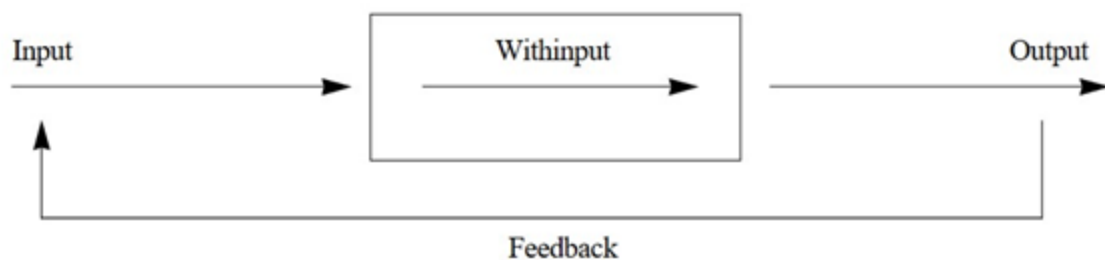
Resultatet av NPM reformene er ifølge Østrud, Engelstad og Selle, at etat og selskapsledelsen har distansert seg fra departement og politisk styring, samtidig med at store offentlige oppgaver har havnet utenfor det politisk-administrative hierarkiet. I tillegg er tilsynsorganene skilt ut, og gitt større kontrollmyndighet. I sum har dette ført til at utøvelse av politisk skjønn er flyttet fra regjeringen og over til forvaltningen, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlig tilsyn. (Østrud, Engelstad og selle, 2003, s. 100) Den fragmenterte stat er et annet begrep som Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østrud introduserte når de beskriver både staten og styringssystemene i etterkant av reformbølgen. (Tranøy og Østrud, 2002, s. 7)

Det siste utviklingstrinnet i Osborns tre-steps modell, er New Public Governance (NPG), som kom fra begynnelsen av 2000 tallet. (Osborne, 2006, s. 377-378). New Public Governance, er for øvrig også det siste forvaltningsregimet hos Nebben et al. NPG ble introdusert i den norske forvaltningen på slutten av 1990 tallet, som en motreaksjon på NPM og dens stadig økende grad av spesialisering, oppsplitting og fragmentering. Mens NPM var spesielt orientert mot arbeidsdeling, klare og tydelige roller, har derimot NPG verdsatt koordinering og samarbeid. Spesielt på 2000 tallet har offentlig virksomhet blitt spesielt opptatt av samarbeid på tvers av organisatoriske skillelinjer, hvor hensikten har vært å skape gode relasjoner og tillit, som i sin tur gir resultater. (Nebben et al, 2019, s. 14-15)

Osborn fremholder at NPG er orientert rundt to former for pluralisme. På den ene siden har man en plural stat, bestående av gjensidig avhengige enheter, som sammen er med på å levere offentlige tjenester. På den andre siden har vi en pluralistisk stat, hvor et stort antall informasjonsprosesser gir «input» til det policyskapende systemet. Konsekvensen av denne todelte formen for pluralisme innenfor NPG, er økt fokus på relasjoner mellom organisasjoner og prosessstyring, som i sin tur gir utslag i større vekt på service, effektivitet og «outcomes». (Osborn 2006, s 384) Vi forstår her den pluralistiske stat, og dermed også NPG som en retning innenfor det som går under betegnelsen nettverksstyre. Her kan det være hensiktsmessig å si kort hva et nettverksstyring er.

Kort er styring gjennom nettverk fundert på ideen om at problemer ikke kan løses av en enkelt organisasjon alene. Dermed så menes det at hierarki som et organisatorisk prinsipp har mistet sin verdi. Modellen om den ensomme organisasjonen som avgjør politikken på egen hånd, så vel som forestillingen om myndighetene som et toppunkt på den samfunnsmessige pyramide har spilt falitt. Muligheten for å styre et samfunn fra et sentrum forsvinner. Istedenfor blir hierarkiet erstattet av horisontale nettverk. Konsekvensene av dette er økt spesialisering, profesjonalisering, desentralisering, individualisering og informasjon. Dette skaper videre flere arenaer hvor mennesker, grupper og organisasjoner kan komme til avgjørende beslutninger. Dette fører videre til en økt fragmentering. En annen følge av de horisontale nettverkene er at lokale beslutningstakere får begrenset med ressurser, og er dermed mer påvirket av andres beslutninger. Dette skaper et gjensidig avhengighetsforhold mellom lokale og sentrale beslutningstakere. (Koppenjan og Klijn, 2004, s. 3)

Torfig og Triantafillou (2013), ser derimot NPG i forhold til David Eastons modell av det politisk-administrative system.



Figur 6: The political-administrative system input (Torfig og Triantafillou, 2013 s.13)

Under NPG er modellens input et resultat av en kontinuerlig dialog mellom det offentlige og en bred gruppe av bemyndigede private aktører. Sagt på annen måte, så er input til det politisk administrative systemet under NPG, en bredere form for samfunnsengasjement, og ikke begrenset til kun å være interessene til en elitegruppe. Modellens «withinput» er synonymt med den administrative styringsprosessen, som i NPG er preget av samarbeid for å løse komplekse og tverrkryssende policy problemer, samt policyer som har gått i vranglås. I motsetning til NPM, som forfekter en forvaltning bestående av effektive og konkurrerende siloer, søker NPG å gjennombore siloene. Ved å slå hull på siloene skapes det dialog mellom offentlige myndigheter på ulike nivåer. Det gir i tillegg interaksjon imellom offentlige og private interessenter via nettverk, partnerskap og relasjonskontrakter. Det er to målsetninger med denne tilnærmingen: på kort sikt å utveksle og utvikle offentlige og private ideer og ressurser, for gjennom samarbeid forbedre effektivitet og demokratisk styresett. Den mer langsiktige målsetningen er å skape felles læring, og bygge opp felles eierskap til nye og innovative løsninger. NPG handler i korthet om å bygge samarbeid mellom ulike offentlige aktører, fremfor konkurranse. Dette kommer også til uttrykk i beslutningsprosessen (Withinput i Eastons modell) som gjennomgår en reform, hvor det er bevegelse fra konkurranse til samarbeid. (Torfing og Triantafillou, 2013, s.15) Ser man videre på «output» så handler det innenfor NPG om mer enn bare offentlige tjenester, forbud og påbud, og autoritativ ledelse. Det handler i tillegg om å utvikle nye redskap for offentlig styring (governance). Disse nye redskapene kan i sin tur brukes for å øke problemløsningsevnen hos private interessenter. De private interessentenes relasjon til det offentlige opptrer i to former, enten gjennom at de er en aktør i en samproduksjon av offentlige tjenester, eller i form av å være «regulerte – selvregulerende» aktører. (Torfing og Triantafillou, 2013, s.15-16)

En annen dimensjon av begrepet NPG, er den teknologi som brukes av de ulike offentlige instansene (technologies of agency). Teknologi er da et «out-put» i Eastons modell, i form av å være et redskap det offentlige kan bruke ovenfor sosiale og økonomiske aktører. Gjennom teknologi kan det offentlige løfte frem disse aktørene, og forme dem til kapable og ansvarlige enheter. Teknologi brukes på den måten av det offentlige som et prestasjonsfremmende verktøy, som sikrer og stimulerer ulike aktører til å opptre og samhandle i tråd med et bestemt rammeverk av standarder, normer og former for myk veiledning. (Torfing og Triantafillou, 2013, s. 16) Et siste element i Eastons modell, er «feedback» mekanismen, som tradisjonelt kommer til uttrykk gjennom konstitusjonell og politisk ansvarlighet. I et NPG perspektiv inneholder «feedback» mekanismen i tillegg en rekke andre prosedyrer for ansvarliggjøring, som gir rom for flere standarder og former for ansvarliggjøring oppover, nedover og

horisontalt. I en NPG kontekst inneholder «feedback» mekanismen de resultatstyringssystemer som ikke bare måler resultater ut fra de målsetningene som er satt av politiske myndigheter, men også resultatstyringssystemer som fanger opp fremforhandlede målsetninger som har betydning og som motiverer ansatte i lokal offentlig sektor. NPG inneholder videre de «top-down» resultatstyringssystemene som er mer eller mindre knyttet til horisontalt fagfellevurderingssystemer, samt offentlig ansvarlighet ovenfor innbyggere og interessenter. (Torfing og Triantafillou, 2013, s. 16)

Det er ikke til å komme ifra at det er utfordrende å implementere NPG i form av økt involvering fra innbyggere, forbedret samarbeid mellom organisasjoner, utvikle og ta i bruk nye styringsverktøy, samt utvikle nye systemer for ansvarliggjøring, uten noen form for pro-aktiv, men samtidig distansert form for styring. Denne formen for styring har blitt gitt merkelappen «metagovernance». I likhet med NPM, handler metagovernance om å regulere aktører som er selvregulerende. Men i motsetning til NPM, så handler metagovernance om reguleringen om å fremme samarbeid fremfor konkurranse. For det er gjennom samarbeid at man kan løse den stadig voksende mengden av større utfordringer, samtidig med at det utvikles effektive, demokratiske og innovative løsninger. Styring blir i den sammenheng en styring av samarbeidende styringsarenaer, gjennom virkemidler som institusjonell design, diskursivt rammeverk, prosessstyring og direkte deltakelse. Ytterligere mål for metagovernance er å få aktørene til å komme sammen, skape samarbeid, mekle i konflikter, støtte opp under beslutningsprosesser og sikre implementering av fremforhandlede løsninger. Utfordringen ved metagovernance er balansegangen mellom å skape og påvirke interaktiv styring, uten at det velter over til å bli en tradisjonell form for styring gjennom kommando og kontroll. (Torfing og Triantafillou, 2013, s. 20-21)

Vi har nå presentert de to teoretiske modellene som gir grunnlag for vår analyse og drøfting. Modellene har ulik vektlegging av styring og kontroll, og derfor mener vi at de også har relevans for vår undersøkelse. For å konkretisere, så har PA og byråkrati stor vektlegging av styring og kontroll. Supervisionsforvaltning og spesielt potensialiseringsforvaltning har derimot en helt annen forståelse av hva styring innebærer. Vi mener at modellene kan være et redskap til å synliggjøre hvordan departementets styring og kontroll med Statsbygg har endret seg ettersom forvaltningsregimene avløser hverandre.

Etter vår forståelse er Osborns styringsregime Public Administration og Andresen og Pors sitt byråkrati synonyme for hverandre. Dette inntrykket baserer vi på at kjennetegnene er

sammenfallende, og at det fremstår som at modellene har et felles utgangspunkt i byråkratiet eller Public Administration. Byråkratiet eller Public Administration er etter vårt syn nullpunktet for begge modellene. I vår studie har vi i fortsettelsen behandlet byråkrati og Public Administration som ett og samme styringsregime, under benevnelsen byråkrati. Vi har valgt denne benevnelsen fordi vi mener den er mest utbredt i norsk kontekst.

2.6 utfordringer med de teoretiske modellene

Vi har nå presentert to teoretiske modeller for styringssystem, som er inndelt i ulike styringsregimer. Modellene er analytiske redskap, det vil si at de er en stereotyp fremstilling av to ulike styringssystemer, og forskjellige styringsregimer. Modellene tjener som et verktøy til å forstå styringsrelasjonen mellom departementet og Statsbygg. De beskriver med andre ord ikke nødvendigvis virkeligheten, da de eventuelle glidende overgangene mellom de ulike styringsregimene ikke fremkommer i modellene. Selv om de ulike styringsregimene bygger på hverandre, og det kan være en gradvis overgang fra et regime til ett annet, så er de i modellen oppstilt mer eller mindre som motsetninger. Med andre ord, det «nye» styringsregimet forsøker å svare på de utfordringer, som det foregående regimet kom til kort i å håndtere. Dette skifte vil antagelig være mer mykt, enn det skarpe skiftet som modellene gir inntrykk av. I dette kapitlet vil vi først presentere kritikken mot de ulike styringsregimene som i sum utgjør Anders og Pors sin styringsmodell. Her vil vi bemerke at det er Andersen og Pors selv som har problematisert sine styringsregimer. Som nevnt og begrunnet i presentasjonen av våre teoretiske modeller, vil også kritikken mot styringsregimene Public Administration og Byråkratiet behandles under ett. Deretter vil vi problematisere de ulike styringsregimene som inngår i Osborns modell.

For Anderson og Pors er det et grunnleggende paradoks i byråkratiet, at generelle regler blir brukt for å løse ethvert spesielt tilfelle og enhver unik situasjon. Vi snakker med andre ord om en «one size fits all» situasjon. Dette paradokset forsterkes ved at det er så å si ingen forskjell mellom regelverket, og embetsmannens praksis. Fordi dette styringsregimet fungerer gjennom regler, og en stringent forvaltning i tråd med reglens bokstav, vil også svaret på enkeltsaker være universelle og formaliserte. (Anderson og Pors, 2014, s. 85-86) Det er med andre ord lite rom for bruk av skjønn, eller proporsjonalitet mellom problem og en mulig løsning.

Et annet paradoks ved byråkrati som styringsregime, er at jo mer profesjonelle embetsmennene ble, jo mindre ble tiltroen til byråkratiet både blant borgerne og i den

politiske eliten. (Cigler, 1990, s. 640) Dette paradokset ledet til et skifte, hvor man beveget seg fra å ha tiltro til eksperter og embetsmenn, til å ønske kontroll over embetsmannen. Man fikk dermed et mangfold av aktører innenfor det statlige styringsapparatet, hvis oppgave var å kontrollere embetsmennes arbeid. Resultatet ble et lappeteppes av ulike kontrollinstanser, som ble et hinder for at byråkratiet kunne utvise fleksibilitet og innovasjon. Et annet paradoks er at kontrollinstansene i tillegg ble et effektivt hinder for at byråkratiet fikk konsentrere seg om å løse de faktiske problemer og oppgaver det var satt til å gjøre. Sluttresultatet ble at byråkratiet selv sørger for å erodere sin egen anseelse hos så vel overordnet departement, som hos politikere, borgerne og egne ansatte. (Cigler, 1990, s. 643)

Sektorforvaltningens styringsutfordring ligger på et mer overordnet nivå, og kan formuleres i spørsmålet: hvordan skape koordinasjon og samordning innenfor hver sektor? Svaret på dette spørsmålet er sentral planlegging. Som en konsekvens endret forvaltningen seg fra å dreie seg om saksbehandling, til å orientere seg mot problemløsning. Der hvor byråkratiet avgjorde saker, så konsentrerte sektorene seg om å definere og prioritere de ulike problemer, og på den måten sette premisser for senere saksbehandling. Dette var også bakgrunnen for sektorforvaltningens problem eller paradoks. Paradokset ligger i at sektorforvaltningen selv ble en årsak til komplekse oppgaver, og ikke minst skapte en ustyrlig forvaltning. Denne ustyrligheten ligger ifølge Andersen og Pors, i at sektorene ble sektoregoistiske, og hadde kun øye for problemene som angikk sitt eget policy område. Konsekvensen av denne egoismen resulterte i at den enkelte sektor gjennom egen planlegging og analyse, stadig krevde flere ressurser. Forvaltningen i sin helhet utgjorde en rekke ulike sektorer, hvor alle stadig krevde mere ressurser, basert på sin planlegging for fremtiden. Sektorforvaltningens store problem, ligger i at den manglet en horisontal planlegging og en horisontal politikk på utgifter, eller ressurser. (Andersen og Pors, 2014 – s.87-89)

Supervisionforvaltningens styringsutfordring ligger i at den styrende må styre på en slik måte, at selvstyringen i den styrte organisasjon, ikke ødelegges. Følgelig blir det et spørsmål om det er et ensidig og entydig hierarkisk forhold som er gjeldende, eller om det heller dreier seg om styring ut fra et tvetydig og gjensidig forhold mellom styrende og styrte. Resultatet av dette spørsmålet blir, som Anderson og Pors skriver, at det alltid vil være en forhandling om hvordan relasjonen mellom maktoverlegen og maktunderlegen skal forstås. Konsekvensen av denne forhandlingen er at styringen ikke lengre er utvetydig top-down, men heller at den styrende (og maktoverlegne) hele tiden må problematisere sine forsøk på å styre. Sakt med andre ord, den styrende må styre på en slik måte at den ikke undergraver den styrtes mulighet

til selvstyre, samtidig som dette må balanseres mot den styrendes og maktoverlegnes behov for å styre. Denne formen for styring setter både den styrte og den styrende i en klemme. Den styrte vil ha utfordringer med å vite hvor og når de skal følge det som blir sagt fra den styrende, og når de styrte skal være selvstyrende. For den styrende er klemmen at den styrte ønsker minst mulig styring, samtidig så vil den styrte søke anerkjennelse, interesse og nærværet til den styrende. (Anderson og Pors, 2014, s. 111-112)

Potensialiseringsforvaltningens styringsutfordring legger seg oppå de styringsutfordringer som allerede ligger i byråkratiet, sektorforvaltning og supervisionforvaltningen. Det vil si at potensialiseringsstyringen ytterligere øker kompleksiteten for den styrende og styrte. Med potensialiseringsforvaltning så skal styringen ikke bare gi den styrte mulighet til selvstyring, men også til innovasjon. Innovasjon er i denne sammenhengen evnen til kritisk tenkning rundt egne former for kunnskap, virkemåter og egen organisering. Det store styringsparadokset i potensialiseringsforvaltningen, er at den styrte må ta stilling til hvor og når den vil etterleve den styrende, og når den vil være ulydig. Dette paradokset forsterkes i og med at det er gjennom ulydighet at den styrte skaper seg mulighet for innovasjon.

Potensialiseringsforvaltningen hindrer med andre ord at planlegging inngår som en del av styringen, da en ikke kan forvente at den styrte ukritisk vil følge den styrende i alt. En kan da spørre hvor det blir av kontrollaspektet innenfor dette styringsregimet? Den styrendes kontroll med den styrte vil være begrenset, da kontroll fort vil stå i veien for den styrtes selvstyre og egenkontroll. Den styrende vil derimot heller konsentrerer seg om å lage strategier for den styrte, som viser nye menings- og fremtidshorisonter for den styrtes egenutvikling. (Anderson og Pors, 2014, s.114 – 117)

Osborne sin styringsmodell består som nevnt av styringsregimene Public Administration, NPM og NPG. Disse har også har sine paradokser. Public Administration er allerede omtalt under benevnelsen Byråkratiet til Andersen og Pors. Beveger vi oss videre til NPM, så er det største paradoks når det kommer til styring, knyttet til ambisjonen om å kunne forbedre administrative beslutningsprosesser. Utgangspunktet er at ledelsesprestasjoner knyttes til ansvarlighet, som i sin tur er forbundet til måloppnåelse. Paradokset innenfor NPM som styringsregime, er at nye krav om evaluering og jaget etter å innfri resultatindikatorene, kom i tillegg til kjerneoppgavene. Dette gav et kapasitets- og ressursproblem. Det paradoksale ligger i at kapasitet og ressursproblemer var selve årsaken til at NPM ble innført. NPM bøter med andre ord ikke på de problemene som man knyttet til Public Administration, men heller tilfører ytterligere oppgaver på forvaltningen. Kapasitetsproblemet forplantet seg også til

ledelsen, som nå også må bruke ressurser på å etablere kontrollmekanismer. (Mehde, 2006 – s. 68)

Med NPM ble også idealet om «joined-up government» og horisontal koordinering innenfor forvaltningen, så å si umulig å realisere. NPM var det motsatte av dette idealet, og vi fikk istedenfor enheter med kun et formål (såkalt single-purpose agencies) og desentralisering. Desentraliseringen og fragmenteringen av forvaltningen ble en utfordring for politisk ledelse, og gjorde det langt mer krevende å få til horisontalt samarbeid. (Mehde, 2006 – s. 68 - 69)

Utfordringen med NPG er, slik Politt og Bouckaert beskriver, at det kun er en av flere alternativer til NPM. Siden 1990 har det ifølge dem ikke vært noen dominerende modell, men heller flere konkurrerende konsepter. (Politt og Bouckaert, 2011 – s.11) NPG er med andre ord et av flere alternativ i det Politt og Bouckaert kaller «key debates» om offentlig styring. Det finnes andre «konkurrerende» konsepter, eksempelvis ny-weberianske stat (NWS) og nettverk. Politt og Bouckaert plasserer NPG som et av flere konsepter som befinner seg innenfor hva de benevner for «governance». Under denne paraplyen finnes det også andre alternativer, eksempelvis «hybrid governance», «operational governance», «public sector governance» og «digital era governance» for å nevne noen. Det som er fellesnevneren for alle disse konseptene, er oppfatningen om at det å styre et samfunn, eller å lage politikk, forutsetter samarbeid mellom flere aktører. Så er også tilfellet for NPG. Samfunnsstyring er ikke noe som ene og alene kan utøves av myndighetene. Et annet element som deles mellom de ulike konseptene, er vektleggingen av skifte fra å snakke om myndighet (government) til heller å snakke om styresett (governance). Dette er et skifte som også er gjeldende for NPG. Men som Politt og Bouchard skriver:

The concept of governance draws strength from its claim to represent a wider, more inclusive concept than 'government' alone. Yet it is not an alternative to government, because government remains as one of its principal constituent elements. (Politt og Bouckaert, 2011 – s. 21)

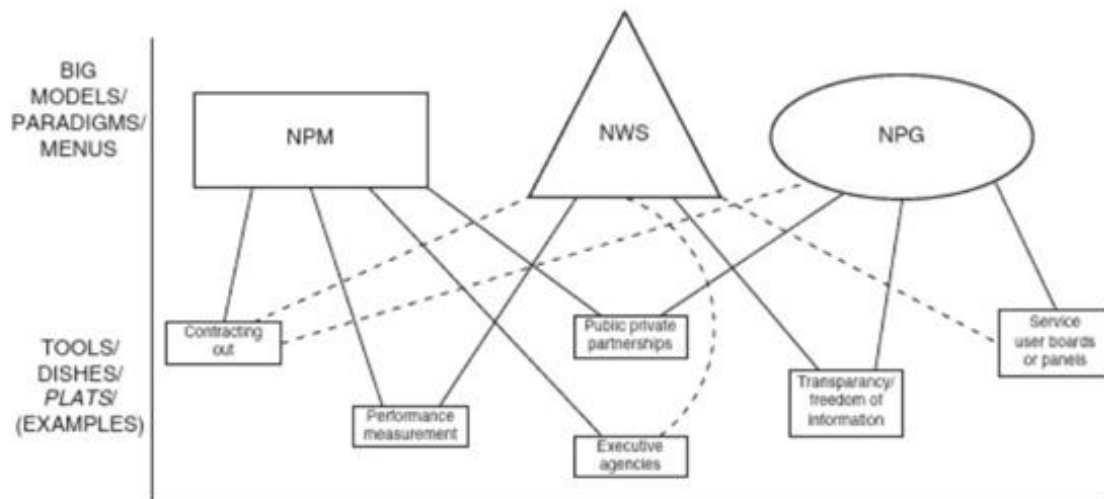
De som vektlegger styresett ser gjerne myndighet som en institusjon blant flere, i et samfunn tuftet på det frie marked. Faren med et slikt standpunkt er, ifølge Politt og Bouckaert, at konseptet styresett brukes for å tildekke spenninger og motsetninger. Eksempler på slike spenninger kan være det offentlige versus det private, eller byråkrati imot marked. (Politt og Bouckaert, 2011, s. 20)

Et annet moment i kritikken mot nettverkstyret og implisitt NPG, er dens hang til desentralisering. Dette står i kontrast til en sentralisert stat. Som Politt og Bouckaert sier, så vil sentrale myndigheter i en sentralisert stat være mer involvert i tjenesteleveranser. Følgelig vil den sentrale myndighet konsentrere seg om strategiske problemer, policy og overordnede resultater, eller på engelsk outcome. Er staten desentralisert vil mange av funksjonene knyttet til tjenesteleveranser bli ivaretatt på lavere nivåer i staten. Dette leder i sin tur til at den sentrale myndigheten går fra å være konsentrert om det helt overordnede, til heller å få et smalere fokus på outputs og resultater. Faren ved at en myndighet blir trangsynt og samtidig ikke selv leverer velferdstjenester, er at eventuelle økonomiske innstramminger blir lempet ned på underliggende enheter. Da gjerne med: « [...] icing the cake by promising local authorities greater freedom to shift spending within a block budget, but making the total size of the block smaller than previously. » (Politt og Bouckaert, 2011, s. 52)

Et annet og kanskje mer grunnleggende spørsmål, er om styring gjennom nettverk fungerer? I følge Politt og Bouckaert er svaret både ja og nei, men de mener at det fungerer langt bedre enn for eksempel NPM. Hvorvidt nettverk, og dermed også NPG fungerer, avhenger rett og slett av forutsetningene. (Politt og Bouckaert, 2011, s. 20) Løfter vi blikket og ser på utviklingen fra Public Administration til NPM og videre til NPG, så påpeker også Politt og Bouckaert et annet vesentlig poeng. Det forholder seg nemlig ikke slik at et bestemt styringsverktøy, eksempelvis mål- og resultatstyring, utelukkende kan plasseres innenfor ett av styringsregimene. For som Politt og Bouckaert skriver:

Thus Public– Private Partnerships (PPPs) feature in both the NPM and the NPG paradigms [...] Performance measurement is particularly associated with the NPM, but may also be used, in a less command-and control way, within other approaches. (Politt og Bouckaert, 2011, s. 24)

Poenget om at flere kjennetegn kan deles av flere ulike regimer, illustreres godt med denne figuren:



Figur 7: Kritikk til styringsregimene (Politt, og Bouckaert, 2011, s. 25)

Hensikten med dette kapitlet har vært å vise at de modellene vi bruker ikke står uten kritikk. Vi er likevel av den oppfatning at kritikken ikke er av en slik karakter at modellene må forkastes. Dette begrunner vi med at modellene, tross sine mangler, vil tjene som gode verktøy til å belyse hvordan departementet styrer Statsbygg. Vi er samtidig innforstått med at modellene kun er et analytisk redskap, og beskriver ikke nødvendigvis empirisk hvordan styringen faktisk er. Modellene mener i derimot er godt egnet til å vise hvordan styring vektlegges med skiftende styringsregimer. Det mener vi er modellenes fremste styrke.

2.7 Forventninger til våre teoretiske styringsmodeller

Før vi går over til analyse og drøfting, vil vi si noe om våre forventninger til at de to teoretiske styringssystemene kan bidra til å belyse hvordan KMD styrer Statsbygg.

Den første modellen for vår drøfting består av tre styringsregimer, henholdsvis PA, NPM og NPG. Dette er en modell vi har flere forventninger til. Vi forventer å finne gode indikatorer for at KMD sin styring av Statsbygg preges av Public Administration. Denne antagelsen bygger blant annet på forventningen om at KMDs styring av Statsbygg skjer gjennom en hierarkisk organisering. Videre har vi en forventning om at styringen og kontrollen også preges av tydelige administrative regler og retningslinjer, samt at Statsbygg har en klar rolle når det kommer til policyutvikling og iverksettelse. Vi tror at denne antagelsen blir bekreftet spesielt av virksomhetsinstruks og tildelingsbrev. Årsrapporten antar vi at tydelig vil vise Statsbyggs rolle som en utvikler og iverksetter av vedtatte politiske beslutninger. Det er

samtidig godt mulig at vi i årsrapporten kan finne spor av at Statsbygg både har makt og initiativ til å påvirke den styringen, gjennom presentasjon av fremtidsutsikter.

Modellens andre trinn er NPM, som vi også har sterke forventninger om å kunne spore. Her skal vi moderere noe, da vi ikke tror at vi finner alle kjennetegnene på styring til NPM. Det vi forventer å kunne finne er en høy grad av mål- og resultatstyring, krav om effektiv ressursutnyttelse og en forventning fra KDD sin side til høy grad av brukertilpassede leveranser.

Det siste styringsregimet i det vi har valgt å benevne som Osbornes modell, er NPG. Vi har gode forventninger om å finne hentydninger til dette styringsregimets kjennetegn om digitalisering. Pandemien har løftet frem digitalisering på dagsorden, og det har medvirket til store steg i retning digitaliserte tjenester. Vi forventer at denne samfunnsendringen, også har påvirket departementets styring og forventning til Statsbygg, i form av økt styring ved hjelp av og mot økt bruk av digitale løsninger. Vi forventer derimot at vi finner få, om noen, spor av de fleste andre kjennetegn på NPG. Denne forventningen baseres på at byråkrati ikke nødvendigvis er kompatible med de kjennetegn på styring som forbindes med NPG. Vi forventer for eksempel ikke å finne samarbeid mellom offentlige og private aktører for å løse statsbygg sitt samfunnsoppdrag. Det forholder seg nok snarere slik at Statsbygg bruker private aktører til å løse sine tildelte oppgaver. Vi forventer heller ikke å finne spor i styringsdokumentene eller spørreundersøkelsen, på at interessegrupper gis plass i departementets styring av Statsbygg.

Andersen og Pors sitt styringssystem er den vi har mer moderate forventninger til. Styringssystemet byråkrati betrakter vi som synonymt med Public Administration. Dette begrunner vi med at byråkrati og public administration har likelydende kjennetegn. Byråkrati har vi derfor allerede omtalt forventningen til, under Osborne modellen.

Andresen og Pors modell sier at byråkratiet ble avløst av sektorforvaltningen. Som vist tidligere, er et av kjennetegnene på styringen innenfor sektorforvaltning, at toppnoden, altså departementet har planleggingsmyndighet. Underliggende etater er på sin side problemløsere. Et annet kjennetegn på styringen innenfor sektorforvaltningen, er at underliggende etater blir tilført ressurser, og at disse omsettes til samfunnstjenester. Vi forventer ut ifra vår empiri, at vi kan finne tegn på at departementet styrer gjennom planlegging, og gjennom tilføring av ressurser. Vi forventer derimot ikke at departementets styring av Statsbygg utelukkende er sentrert rundt en slik form for styring. Vi antar at byråkratiet som styringsregime ligger fast,

mens at vi heller finner spor av tilførte elementer fra sektorforvaltningens. Da spesielt et større fokus på planlegging og ressurstildeling, enn hva som er å finne i byråkratiet som styringsregime.

Vi forventer å finne få, om noen, spor av supervisjonsforvaltning og potensialiseringsforvaltning. Et av kjennetegnene på supervision er styring gjennom selvstyre. Det er vår antagelse at vi vil se få tegn til at KMD styrer Statsbygg gjennom selvstyre. Vår antagelse er det motsatte, at KMD har en utstrakt styring av Statsbygg. Dermed vil ett av premissene for supervisionforvaltning ikke kunne innfris. Et annet kjennetegn på dette styringsregime er at dialog vektlegges mer enn hierarki. Vi forventer derimot å finne tegn på at KMD styrer Statsbygg både gjennom hierarki og dialog. Vi tror ikke at dialog erstatter hierarkiet i styringen.

Det siste styringsregimet i Andersen og Pors modell er potensialiseringsforvaltning. Vi forventer å ikke finne noe av dette i vår studie av KMD sin styring av Statsbygg. Styring innenfor et potensialiseringsregime innebærer for det første at den styrte skal ha stor grad av selvstyre. I tillegg skal den styrte ha rom til innovasjon, i betydningen kritisk tekning rundt egen virkemåte og organisering. Vår antagelse er at Statsbygg hverken har et utstrakt selvstyre, eller makt og innflytelse til å kritisk vurdere rundt sitt eget virkeområde og organisasjon. Vår antagelse peker derimot i motsatt retning, at graden av selvstyre er innrammet og begrenset.

Vår forventning til Andersen og Pors modell, er for å oppsummere, moderat. Vi forventer å finne indikasjoner på byråkrati og sektorforvaltning, men få til ingen elementer av supervision- og potensialiseringsforvaltning. Dermed har vi moderate forventninger til denne hvordan modellen kaster lys over vår problemstilling.

Vi har nå gjennomgått noen nøkkelbegreper for vår studie, presentert teoretiske modeller og fremsatt noen forventninger til hvordan disse kan belyse problemstillingen, hvordan KMD styrer Statsbygg. Spørsmålet blir videre hvordan styring og kontroll kommer til uttrykk gjennom empirien, og kan forstås gjennom våre teoretiske modeller. I det neste kapittelet vil vi presentere vår metodiske tilnærming til vår problemstilling.

3. Metodisk tilnærming

I dette kapittelet vil vi presentere denne studiens metodiske fremgangsmåte, og de valg vi har tatt for å finne svar på hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet styrer Statsbygg. Vi vil først presentere vår forskningsstrategi og vårt forskningsdesign. Deretter presenterer vi innsamling av data, samt organisering, tolkning og analyse. Vi gjør rede for fordeler og ulemper med våre valg underveis. Til slutt foretar vi en diskusjon av validitet, reliabilitet og etiske refleksjoner knyttet til vår studie.

3.1 Forskningsstrategi

Forskningsstrategi handler om den overordnede tilnærming til samfunnsvitenskapelig forskning. (Bryman, 2016, s.26) Valget står mellom en kvantitativ og kvalitativ forskningsstrategi. (Bryman, 2016, s.32) Kvalitative strategier er intensive, og har mange variabler og få undersøkelsesenheter, mens kvantitative strategier er ekstensive og operer med få variabler og mange enheter. (Oppen et.al., 2020, s. 31-32) Kvalitative strategier går i dybden med vekt på fortolkninger for å finne svar på spørsmål som hvordan og hvorfor. Her søkes forklaringer og forståelse for sosiale fenomener gjennom intervjuer, observasjoner og dokumentanalyse, og generaliseringen skjer analytisk. Kvalitative strategier mer fleksible i forhold til den kvantitative, i og med at vi i en kvalitativ strategi kan foreta justeringer av teori, data og metode. Kvalitative strategier gir mer nærhet til informantene gjennom intervjuer, observasjoner eller studier av tekst for å få kunnskap om hvor den utspiller seg, mens det i kvantitative ikke vil finnes tilsvarende nærhet til informantene. (Oppen et.al., 2020, s. 31-32)

Vi har valgt en kvalitativ tilnærming i denne studien da dette vil gi grunnlag til å belyse vår problemstilling med sikte på å gi kunnskap i dybden. Gjennom identifisering av fenomenene styring og kontroll undersøkes hvordan disse kan belyses gjennom våre styringsmodeller.

3.2. Forskningsdesign

Et forskningsdesign er en plan eller fremgangsmåte for å gjennomføre et forskningsprosjekt. (Bukve, O. 2021, s13) Forskningsdesign er betegnelsen på hele rammeverket for innsamling og analyse av data. Det er en plan for hvordan en skal legge opp undersøkelsen for å komme

seg fra spørsmål til svar. På den ene siden klargjøres hva som er formålet med forskningen. Det vil si hva slags kunnskap vi ønsker å utvikle. Vi viser her til vår innledning og problemstilling ovenfor der denne informasjonen legges frem. På den andre siden handler forskningsdesignet om hvordan vi konstruerer data for å komme frem til svaret på spørsmålene. (Bukve, 2021, s83) Planlegging av denne studien følger hele prosessen fra problemstilling og begrunnelse for denne, via teori og rammeverk, valg av metode, innsamling av data og analyse av denne og til slutt oppsummering av funn.

Casestudie er en type design som kan benyttes i kvalitative studier. En casestudie er en intensiv studie av en eller noen få enheter, uten at den kan tas ut fra den konteksten den befinner seg i. Svein S. Andersen referer til Yin sin definisjon av en casestudie som en empirisk undersøkelse der vi (1) studerer et fenomen i samtiden (2) i sin virkelige kontekst, (3) der grensene mellom fenomenet vi studerer og konteksten ikke er klart definert, og (4) der flere ulike kilder blir brukt. (Andersen S. S., 2013, s. 24) En casestudie egner seg når spørsmål om hvordan og hvorfor stilles, når forskere har liten kontroll over hendelsen, og når fokus er rettet mot et samtidfenomen innenfor en virkelighetskontekst. (Andersen S. S., 2013, s. 25) Slik sett vil det ikke være mulig å gjennomføre nøyaktig samme undersøkelse en gang til. Vi har brukt en casesentrert design for datakonstruksjon i denne studien. Dette betyr at både vårt forskningsdesign, utvalg av undersøkelsesenheter, og tolkning og analyse ble basert på våre analytiske resonnementer som bygger på empiri og teori fremfor statistiske metoder. (Andersen S. S., 2013, s14)

Det ble videre valgt en kvalitativ tilnærming, der vi begrenser studien til å gjelde Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg. Teoretisk fortolkende casestudie tar utgangspunkt i etablerte begreper og teorier for å redigere data, og det er et slikt design vi har brukt her. Her er det data som gir mening til teorien og ikke omvendt. (Andersen, 2013, s. 56) En fortolkende casestudie er styrt av en interesse av å forstå og forklare det spesielle case man står ovenfor. (Andersen, 2013, s. 61) Ved bruk av eksisterende teori ble det i dette caset avgrenset, tolket og belyst hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementets styrer Statsbygg. De ulike styringssystemene har gitt ulike tilnærminger til vår problemstilling. I en teoretisk fortolkende studie brukes begreper og teoretiske sammenhenger for å strukturere og oppsummerer vårt empiriske materiale. (Andersen, 2013, s. 70) Dette kommer vi nærmere inn på i teksten nedenfor.

Styrker og svakheter:

Kvalitative studier av utvalgte enheter kan resulterer i helhetlig forståelse av denne spesifikke konteksten. Det er likevel mulig at denne forståelse også gjelder for andre tilsvarende kontekster, eller for en større kontekst som den analyserte konteksten er en del av, uten at det kan konkluderes med dette. Det vil si at vi kan si noe om Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin styring av Statsbygg, men at vi heller ikke kan utelukke at det også kan gi bidrag inn i andre sammenhenger.

3.3. Datainnsamling

Strategien for datainnsamling må legges opp slik at vi finner data som er gode og relevante for å nå vårt kunnskapsmål. (Bukve, O. 2021, s13) Vi har samlet inn data i en periode på rundt 3 måneder. Vi kan skille mellom primærdata som er data samlet inn av oss selv, og sekundærdata henter fra andre kilder, og som ikke er produsert av oss. I vår studie har vi både benyttet oss av primærdata fra spørreundersøken, og sekundærdata i forbindelse med dokumentanalysen. Primærdata har blitt hentet inn gjennom spørreundersøkelse, mens sekundærdata ble brukt i form av innhenting av de utvalgte styringsdokumentene.

Vi har benyttet en kvalitativ tilnærming til innsamling av data. I denne tilnærming til innsamling av data benyttes intervjuer, observasjoner og dokumentanalyse som metoder. (Oppen et al, 2020, s341) Det er heller ikke uvanlig at intervju kombineres (triangulering) med andre metoder, eksempelvis dokumentanalyse. Vi har valgt denne metoden for datainnsamling. I vår studie ville intervjuer vært en god metode for å fremskaffe informasjon om informantenes opplevelser og vurderinger på en åpen måte. Som følge av den fase landet var inne med den pågående pandemien, med nedstengning i desember 2021, samt påfølgende usikkerhet rundt gjenåpning, ble intervjuene endret til en variant av et semistrukturert intervju.

3.3.1 Dokumentanalyse

Begrepet dokument dekker et spekter av ulike former for kilder, med ulikt opphav. Spennet strekker seg fra personlige dokumenter, til offentlige dokumenter fra staten og statlige institusjoner. Kvalitet står sentralt i vurdering av dokumenter som kilde. Bryman viser derfor til J. Scotts fire kvalitetskrav for dokumenter. Det første handler om ekthet, eller autentisitet. Spørsmålet er da om dokumentet er ekte, og er opphavet kjent. Det andre handler om kredibilitet, som er et spørsmål om dokumentet er uten feil og forvrengninger. For det tredje

må dokumentet være representativt. Det vil si at dokumentet må være typisk for sin form. Dersom et dokument er utypisk, bør formen for avvik være kjent. Det fjerde kravet handler om mening. Er meningen til et dokument klar og forståelig. (Bryman, 2016, s.546 og 553)

Gjennom tema og problemstilling for vår studie har vi avklart hvilke typer tekster som vil være aktuelle for å besvare vårt forskningsspørsmål. Vi har søkt, vurdert, og funnet frem til dokumenter som er relevante for vår studie, og som tilfredsstillter kvalitetskravene ovenfor. Vi avgrenset vår studie av Kommunal- og distriktsdepartementet sin styring av Statsbygg til å gjelde styringsdialogen, og har mer eller mindre sett bort fra å studere andre styringsvirkemidler som juridiske, økonomiske og pedagogiske.

Valg av type tekster har gitt oss retning i vårt videre arbeid. Under arbeidet med utvelging av tekster ble det vurdert, og tilføyd ett ekstra dokument, Økonomi og virksomhetsinstruks for Statsbygg fra 2020, for å hindre skjevhet og ensidighet i vårt dokumentutvalg. (Grønmo, 2004, s180) Vi kartla og gjennomgikk styringsdokumenter, og valgte ut de som best ville besvare vårt forskningsspørsmål. Vi foretok så en analyse av følgende dokumenter:

- Økonomi og virksomhetsinstruks for Statsbygg fra 2020.
- Tildelingsbrevet til Statsbygg for 2021,
- Møtereferater fra etatsmøter mellom Statsbygg og KDD
- Årsrapporten til Statsbygg 2021.

Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Statsbygg fra 2020, er ikke en del av de styringsdokumentene som inngår i styringsdialogen. Vi mener likevel at dette dokumentet hadde en så stor betydning for dokumentene som betraktes som en del av styringsdialogen, at det ble valgt ta med dette i vår studie. Vi har basert oss på tekster som er autentiske og troverdige. Vi har valgt ut flere kilder nettopp for å øke påliteligheten til vår studie. Vår forståelse av virkeligheten er avhengig av de kildene vi har valgt ut. Gjennom kildenes opphav og ståsted søkes det å forstå kildens tilknytning til virkeligheten. Kilder fra statsforvaltningen er offentlig tilgjengelig for allmenheten. Det innebærer at innholdet er sammenfallende med det forvaltningen ønsker å uttrykke ovenfor borgerne, media osv. Det vil si at offentlig tilgjengelige dokumenter trolig ikke vil ha et innhold som går imot den oppfatning som forvaltningen ønsker å skape om seg selv. Slike dokumenter finnes antagelig, men vil mest sannsynlig være unntatt offentligheten. Dette er også gjeldende for de

dokumentene vi har brukt i vår studie. Vi er bevist at dokumentene vil skape et inntrykk av en pålitelig forvaltning, hvor styring og kontroll er et virkemiddel. Vi mener likevel at offentlige dokumenter fra den norske forvaltningen er svært pålitelig, i og med at vi bor i et åpent demokrati som fremholder mer offentlighet (ref: meroffentlighetsprinsippet).

Vi har avklart hva vi skal se etter når den systematiske gjennomgangen av våre tekster skjer gjennom en kvalitativ innholdsanalyse ved bruk av våre teoretiske begreper presentert til sist i vårt teorikapittel.

3.3.1.1. Kvalitativ innholdsanalyse

Vi gjennomførte en kvalitativ innholdsanalyse basert på de dokumentene vi la til grunn. Disse kildene er blitt gjennomgått systematisk for å finne relevant informasjon for å besvare vårt forskningsspørsmål. Hensikten med vår innholdsanalyse har vært å få til en systematisk gjennomgang av relevante dokumenter gjennom kategorisering av innhold og registrering av data som har vært relevante for vår problemstilling. Datainnsamlingen har foregått til dels parallelt med dataanalysen, mens utvalg av tekster til dels har foregått under datainnsamlingen. (Grønmo, 2004, s. 175) For oss betød dette tilføring av et ekstra dokument som ble tilført analysen, Økonomi og virksomhetsinstruks for Statsbygg fra 2020, da vi så at dette dokumentet i stor grad hang sammen med de øvrige dokumentene.

I tekstanalysen har vi tatt utgangspunkt i begrepene, Styring, kontroll, selvstyre, og samarbeid. En nøye gjennomgang av teksten i våre dokumenter gjorde oss i stand til å plassere deler av teksten under hvert av begrepene. Dette er ytterligere kommentert under punkt 3.5 Organisering, tolkning og analyse av vår empiri.

3.3.2 Spørreundersøkelse

Innenfor kvalitativ forskning er det vanlig å benytte ustrukturert eller semistrukturert intervju. Kvalitative intervjuer har til hensikt å fange de oppfatninger respondentene har om fenomenet. I et ustrukturert intervju stilles oftest få spørsmål til respondenten, som da kan svare fritt på spørsmålene. I et semistrukturert intervju blir alle spørsmålene i intervjuguiden stilt, samtidig som samme rekkefølge brukes for hvert intervju. (Bryman 2016 – s. 468) Det ble i denne studien valgt semistrukturert intervju både for å spare tid, og for å innhente svar på nær likelydende spørsmål fra flere respondenter.

Da vi var klare med intervjuguide og spørreskjema, og var i ferd med å sende ut invitasjon til vårt utvalg, ble landet stengt ned av de norske myndighetene grunnet usikkerheten rundt den nye og mer smittsomme varianten av Covidviruset, Omikron. Dette skjedde i begynnelsen av desember 2021. Det hersket på den tid stor usikkerhet rundt utvikling av den pågående pandemien, og om når landet kunne gjenåpnes. Vi tok derfor et valg om å sende ut spørsmålene skriftlig, for å sikre at svarene fra vårt utvalg ville komme i henhold til en allerede stram tidsplan. De planlagte intervjuene ble derfor endret til en versjon som bar preg av et semistrukturert intervju, men da i form av et skriftlig spørreskjema med faste spørsmål sendt til respondentene. Denne avgjørelsen ble tatt som følge av den fasen landet var inne i med den pågående pandemien, nedstengning i desember 2021, samt påfølgende usikkerhet rundt gjenåpning.

Styrker og svakheter:

Siden det ikke er gjennomført personlige intervjuer, vil dette trolig være en svakhet. Vi får trolig i mindre grad frem ærlige svar og nyanser, enn gjennom et spørreskjema med personlige intervju. Svarene fra KMD og Statsbygg kan dermed ha karakter av offisielle uttalelser uten de personlige oppfatningene og nyansene. Svarene gir på tross av dette gode indikasjoner på hva som er mest fremtredende hos respondentene, og noe som denne oppgaven har brukt i analysen og diskusjonen.

3.3.2.1 Utvalg av informanter

Når det skal samles inn data gjennom kvalitative intervjuer må det foretas et valg av hvilket utvalg som vil være det mest hensiktsmessige. Innenfor denne kvalitative studien vil målrettet utvalg være best egnet, noe som er mest vanlig innen kvalitative forskning (Bryman, 2016, s. 407). Et utvalg av informanter kan gjøres strategisk, kategoribasert, tilfeldig eller ved snøballmetoden. (Oppen et al, 2020, s. 341) Vi benyttet strategisk utvalg i denne studien, og henvendte oss til personer som har direkte referanse til vår problemstilling. Disse utvalgte personene er de vi anser som mest sannsynlig sitter på den overordnede kompetansen om det temaet vi undersøker. Forskningsspørsmålet vårt la føringer som innebærer at våre informanter bør være direkte involvert i styringen mellom KMD og Statsbygg, så som politisk ledelse i KMD, toppledelse i KMD og toppledelse i Statsbygg.

Styrker og svakheter:

Gjennom utvalget av informanter er det lagt vekt på å få svar fra et bredt spekter i den politiske ledelsen i departementet, fra forvaltningen og ledelsen i Statsbygg. Dette for å få svar fra respondenter som ser saken fra forskjellige sider. Når enkeltpersoner svarer på spørsmål i vår undersøkelse kan vi likevel ikke utelukke at de svarene vi får, representerer den enkeltes subjektive opplevelse av fenomenet heller enn de faktiske forhold mellom organisasjonene. De svarene vi får gir derfor ikke grunnlag for generalisering, men heller et snev av informasjon til forståelse av vår problemstilling. (Grønmo S., 2016, s93-97)

3.3.2.2 Utvikling av spørreskjema og gjennomføring av spørreundersøkelsen

Vi har valgt å benytte en variant av strukturert utspørring med faste åpne spørsmål uten svaralternativer. Dette valget ble begrunnet ut fra forhold nevnt ovenfor. En slik utspørring vil si at vi sendte aktuelle respondenter, identifisert gjennom interessentanalysen, faste spørsmål, der det åpnes for at respondentene svarer fritt på hvert spørsmål.

Spørreskjemaet ble utviklet for å sikre at aktuelle tema skulle bli berørt. Det ble besluttet at spørsmålene skulle dreie seg om styring og kontroll. I tillegg ble det stilt spørsmål om samarbeid mellom KMD og Statsbygg, da vi mener dette ville kunne gi viktig informasjon om hvordan styringen og kontrollen skjer i praksis utover det rent formelle. Vår variant av et semistrukturert spørreskjema inneholdt åpne spørsmål knyttet til styring, kontroll og samarbeid. Disse åpne spørsmålene hadde til hensikt å gi respondentene mulighet til selv å svare ut fra eget ståsted. Spørreskjemaet ble utviklet med utgangspunkt i våre opprinnelige spørsmål i intervjuguiden, som hadde til hensikt å beskrive hvordan det kvalitativt intervjuet skulle gjennomføres.

Det ble i første omgang sendt en forespørsel på e-post i desember 2021 til vårt utvalg på seksten sentrale personer, i politisk og administrativ ledelse i KMD og Statsbygg. Denne e-posten inneholdt informasjon om hvem vi var og studiens formål. Det ble videre orientert om at selve spørreundersøkelsen ville bli sendt ut i januar sammen med et informasjonsskriv med nærmere opplysninger om vår studie, samtykke til deltagelse i tillegg til hvordan ivaretagelse av personvern skulle gjennomføres. Dette ble gjennomført i januar 2022. Det ble også sendt ut purring med ny frist etter at første frist var gått ut. Sluttresultatet var mottak av fem svar.

Styrker og svakheter:

Gjennom spørreundersøkelsen er det kommet inn svar fra både politisk ledelse, departementet og fra etaten. Dette gir et innblikk i alle deler av den respondentgruppen vi ønsket å intervju, selv om vi har fått få svar. Det er her også viktig å ta med at vi ikke får samme mulighet til å få respondenten til å utdype sine svar slik som i en intervjusituasjon, eller stille oppfølgingsspørsmål dersom noe er uklart, slik som vi kunne gjort i en intervjusituasjon. En annen utfordring kan være at kildegrunlaget fra spørreundersøkelsen bli noe tynt da det er få personer som har svart.

3.4 Organisering, tolkning og analyse av vår empiri

I dette kapitlet presenterer vi hvordan datamaterialet har blitt organisert, tolket og analysert opp mot fenomenene styring og kontroll, og våre teoretiske modeller.

Vi har valgt en kategoribasert inndeling, som i vårt tilfelle betød å gjennomgå vårt datamateriale systematisk. Det ble foretatt en innholdsanalyse av våre utvalgte dokumenter, noe som vi har beskrevet ovenfor. Våre spørreskjema var forhåndskategoriserte, og behovet for å analysere innholdet her dreide seg om å se i hvilken grad svarene stod i samsvar med kategoriene.

For å knytte sammen teorien med empirien og operasjonalisere begrepene vi bruker, utviklet vi et sett med ord knyttet opp mot begrepene styring, kontroll, autonomi og samarbeid.

Dokumentene som er lagt til grunn i empirien ble gjennomgått manuelt i søken etter ord som bidrar til operasjonalisering av våre begreper. Siden analysen ble foretatt manuelt ble det valgt å ikke føre opp alle grammatiske bøyinger av hvert ord. Se tabell 3 nedenfor.

Ord knyttet til begrepene	
Styring	
Mål- og resultatformuleringer	Mål, måltall, delmål, resultatmål, måltall, Resultater, måloppnåelse, styringsparameter, resultatoppfølging, måle
Detaljstyring	Frister, innen, skal, må, krav,
Kontroll	
Rapporteringskrav	Rapportere, rapporteringskrav, dokumenterer, oppfølging, evaluering
Detaljkontroll	Kontroll, kontrollerer, frister
Autonomi (handlingsrom)	
Selvbestemmelse, frihet, selvstyre, handlefrihet, tildelinger og fullmakter, disponere, handlingsrom, fristilling	
Samarbeid	
Bidra, koordinere, samarbeid, dialog, samstemmighet, enighet, hjelpe	

Tabell 3: Operasjonalisering av begrepene styring, kontroll, autonomi og samarbeid

Operasjonaliseringen av begrepene styring og kontroll var en forutsetning for vår analyse av dokumentene. Vi mener at denne operasjonaliseringen fanger bildet av Kommunal- og moderniseringsdepartementets styring av Statsbygg.

Vår operasjonalisering av de teoretiske modellene, tok utgangspunkt i de ulike regimene innenfor hver modell. Ved en gjennomgang av de ulike styringsregimenes kjennetegn, ble styring og kontroll identifisert på bakgrunn av operasjonaliseringen vist i tabell 3. Tabellene 4 og 5 nedenfor, viser hvilke kjennetegn under hvert av regimene tilhørende Osborne sitt styringssystem, og hvert av regimene under Anders og Posts sitt styringssystem, som vi har operasjonalisert og har knyttet til styring og kontroll. Her må vi presisere at hvert styringsregime har flere kjennetegn enn de som er relevant for vår studie. Selv om vi i

dokumentanalysen har operasjonalisert flere kjennetegn på de ulike styringsregimene, har vi empirien ikke funnet spor av alle de kjennetegn som vi har operasjonalisert.

	Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Styring	<ul style="list-style-type: none"> • Klare administrative regler og retningslinjer • Hierarkisk • Trinnvise forpliktelser når det gjelder Budsjett 	<ul style="list-style-type: none"> • Av-hierarkisering • Mål- og resultatstyring • Delegering • Desentralisert styre • Principial-agent teori • Bruk av digitale løsninger for å oppnå effektivitet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimal utnyttelse av digitale løsninger • Interorganisatorisk styring • Dialog fremfor hierarki som styringsform
Kontroll	<ul style="list-style-type: none"> • Etterlevelse av lover og regler • Rapportering på budsjetter 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll av opp mot Input/output • Evalueringer • Effektiv ressursutnyttelse • Bruker-undersøkelser • Etterlevels-kontroll • Resultatkontroll 	<ul style="list-style-type: none"> • Outcome • Maksimal utnyttelse av digitale løsninger

Tabell 4: Styring og kontroll i Osborne sine styringsregimer

	Byråkratiet	Sektorforvaltning	Supervisionsforvaltning	Potentialitetsforvaltning
Styring	<ul style="list-style-type: none"> • Styring gjennom sak • Hierarkisk styring • Forvaltningen praksis, speiler reglene som ligger til grunn for handling 	<ul style="list-style-type: none"> • Styring gjennom planlegging • Vertikal forvaltningssoyle der toppnoden har planleggingsmyndighet • Styringsformen er departemental planlegging, men etater under er utfører • Etater handler på bakgrunn av tildelte ressurser, og skaper output (resultater) gjennom å produsere samfunnstjenester 	<ul style="list-style-type: none"> • Styring gjennom selvstyre • Direkte hierarki fremfor hierarki • Etaten har ansvar for egen utvikling og handlefrihet til omstilling 	<ul style="list-style-type: none"> • Styring gjennom org. selvransakelse og oppløsning av strukturer • Utfordre egne grenser og skape muligheter for det umulige
Kontroll	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll av etterfølgelse av regler 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll av resultater 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll av kvalitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Fravær av kontroll

Tabell 5: Styring og kontroll i Andersen og Pors sine styringsregimer

Gjennom analysen har vi søkt å knytte sammen vårt empiriske materiale og våre teoretiske modeller. Gjennom en hermeneutisk tradisjon bestod fortolkningsprosessen av å tolke meningsinnholdet i vårt empiriske materiale opp mot våre begreper og teoretiske modeller. (Gilje N. og Grimen H., 1993, s 142) Denne fortolkningsprosessen gjorde oss i stand til å skape en forståelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementets styring av Statsbygg. Vi har deretter analysert våre funn opp mot våre begreper og teoretiske modeller. I denne prosessen har vi søkt å være bevisste på at vår egen forståelse av virkeligheten kan bidra til å påvirke det resultatet vi ha kommet frem til. Vi har derfor jobbet sammen i hele denne prosessen for å redusere mulighetene for slike feiltolkninger.

3.5 Representativitet, reliabilitet og validitet

Gjennom forskningsdesignet er det viktig å møte kravet til at våre data kan brukes til å trekke lignende slutninger på tilsvarende fenomen på forsvarlig vis. I denne sammenheng er reliabilitet og validitet sentrale begreper. Validitet handler om vår undersøkelse faktisk undersøker det det skal undersøke, mens reliabilitet handler om hvor pålitelig studien er og i hvilken grad den lar seg etterprøve. (Bukve, 2021, s 103-104) Gjennom hele studien, fra etablering av problemstilling, litteraturgjennomgang, valg av teoretisk konsept, utarbeidelse av undersøkelsesspørsmål, valg av metode og utvalg, innsamling av data, operasjonalisering, analyse og rapportering, vil det være viktig å rette fokus mot troverdighet, pålitelighet og overførbarhet. Dette har vi gjort ved å forklare våre valg, og vise hvordan vi har gått frem for å besvare vårt forskningsspørsmål. Nedenfor har vi beskrevet hvordan datainnsamlingen og analysen skal sikre reliabilitet og validitet.

3.5.1 Representativitet

Vi ser altså vår case som et tilfelle av en klasse av fenomener. Vi har valgt en case, og kan derfor ikke være sikre på at casen er representativ for lignende case. En måte å øke representativiteten på kunne vært og brukt komparativt casestudie der flere departementer og/eller flere underliggende enheter, og/eller flere typer underliggende organisasjonsenheter. Vi har ikke brukt komparativt design, da det lot seg vanskelig gjennomføre med det andre case vi opprinnelig hadde tenkt å sammenligne med. En annen måte ville ha vært å ta for oss styringsdialogen over et lengre tidsrom, eller gått ut over selve styringsdialogen, for å få et bredere bilde av hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet styrer Statsbygg.

3.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om vår studie er pålitelig, og betyr at dersom undersøkelsen gjennomføres på nytt, så vil de komme frem til de samme resultatene. LeCompe en Goetz hevder dette er vanskelig siden det ikke lar seg gjøre å fryse sosiale settinger. Det finnes likevel ulike strategier som vi kan benytte for å nærme oss ekstern reliabilitet ved for eksempel å sette seg grundig inn i hva som tidligere har blitt gjort. (Bryman, 2012, s 383)

I denne studien vil vi kunne oppnå pålitelighet gjennom utførlig dokumentasjon av fremgangsmåter, generering av data og analysen. Vi har søkt å følge flere empiriske spor i vår studie, noe som har bidratt til å øke reliabiliteten, selv om både tid og ressurser har satt begrensinger på hvilke kilder som blir brukt.

3.5.3 Validitet

Begrepsvaliditet handler om hvorvidt vi faktisk måler de teoretiske begrepene som er valgt. Siden et slikt teoretisk begrep ikke lar seg måle direkte, har vi søkt å forklare dette gjennom etablering av vår empiri som knyttes til fenomenene styring og kontroll. (Bukve, 2021, s 103) Gjennom litteraturgjennomgang og valg av teoretisk modeller ble det derfor viktig å søke oppnåelse av en slik begrepsvaliditet. Gjennom beskrivelse av vår operasjonalisering av de teoretiske begrepene styring og kontroll, men også samarbeid og autonomi under punktet ovenfor, ble det redegjort for hvordan vi gikk frem for å kunne bruke disse begrepene i vår empiriske analyse. Begrepene kan være vanskelige å operasjonalisere og identifisere i praksis, og vi har derfor beskrevet dette i eget underkapittel 3.4. Vi kan ikke utelukke at Kommunal- og distriksdepartementet sin styring av Statsbygg i praksis foregår gjennom blant annet relasjoner, naturlig og faglig autoritet, ansiennitet og normer. Siden vår studie kan karakteriseres som forholdsvis smal, vil det være begrenset hvor mye vi har klart å fange opp av slike fenomener. Unntaket er den informasjonen vi klarte å fange opp om samarbeidet mellom Kommunal- og distriksdepartementet og Statsbygg gjennom vår spørreundersøkelse.

Den interne validiteten handler om vi evner å trekke konklusjoner om årsakssammenhenger i datamaterialet. Vi har derfor søkt å etablere relasjon mellom teoretisk begreper, empirisk materiale og teoretiske modeller. Dette gjøres gjennom teori, operasjonalisering, analyse av empiri og til slutt diskusjon. (Bukve, 2021, s 103) Ekstern validitet handler om i hvilken grad våre funn kan generaliseres og benyttes i andre tilfeller. Dette er vanskeligere i kvalitative studier siden det kun benyttes ett case og et fåtall respondenter gjennom kvalitative intervju.

(Bryman, 2012, s 384) Ved å ta sikte på teoretisk representativitet gjennom vår studie søkes ekstern validitet oppnådd.

Den eksterne validiteten kan det her være greit å reflektere litt ekstra over. Gjennom arbeidet med oppgaven og gjennomgangen av de empiriske dokumentene, kommer det raskt frem at etatsstyringen i Norge er sektorovergripende. Blant annet legger Reglement for økonomistyring i Staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten, grunnlaget for store deler av etatsstyringen. Reglementet beskriver blant annet formål og virkeområde i de to første paragrafene. Her pekes det på at reglementet gjelder for aktivitetene i statlige forvaltningsorganer. (Økonomireglementet, 2003, §1-2) På grunn av de svært standardiserte og styrte dokumentene, kan det være vanskelig å få de store forskjellene mellom ulike departement og etater. Noe som igjen kan føre til at den styringsdialogen som finnes i dokumentene som er lagt til grunn i empirien, ikke gir det hele og fulle bildet på styringsrelasjonen. Den uformelle styringsrelasjonen og dialogen som eventuelt foregår utenfor etatsstyringsmøter og utenfor de standardiserte dokumentene, vil være vanskelig å fange opp i denne studien. Noe som kan gi et noe unyansert bilde på virkeligheten. Dette er forsøkt fanget opp gjennom intervjuene, som beskrevet i kapittel 3.3.2.

3.6 Etske refleksjoner

Dette kapitlet vil ta for de etiske refleksjonene som er vurdert og vektlagt i arbeidet med denne oppgaven. Her er Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NSEH), som det viktigste fagorganet for forskningsetikk i Norge, og deres retningslinjer for god forskningsetikk vektlagt. (Etikk i forskningen, 2021). Dette, sammen med Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine retningslinjer for behandling av informasjon, har vært basis for denne oppgaven.

Oppen et al. (2020 s.394) beskriver viktigheten av etiske betraktninger ved bruk av respondenter i undersøkelser. Gjennom arbeidet med denne oppgaven er det lagt stor vekt på behandlingen av respondentene og riktig referering for å unngå plagiering. Gjennom arbeidet med spørreundersøkelsen er de retningslinjer og veiledningene som er beskrevet gjennom Norsk senter for forskningsdata (NSD, 2022) benyttet. Som beskrevet i kapittel 3.3 Datainnsamling, ble det gjennomført en interessentanalyse for å identifisere aktuelle intervjuobjekter. Gjennom en datahåndteringsplan ble det også utarbeidet meldeskjema til NSD for å få godkjent innhenting av de opplysninger det var behov for. Dette gjaldt spesielt

oppgavens plan for intervju og ivaretagelse av personvern og anonymitet. Dette er gjennom hele oppgaven ivaretatt gjennom anonymisering av respondentene.

Respondentene er gjennom informasjonsbrev varslet om hvordan informasjonen ville bli brukt og anonymisert og alle respondentene har levert samtykke. Spørsmålene som er sendt ut i spørreskjemaet er åpne og alle spørsmål starter med «Etter din vurdering:..». Dette var ment for å gi rom for å komme med personlige betraktninger og utdype de ulike styringsdokumentene. En bemerkning til dette punktet kan i ettertid være at dette har vært for åpne spørsmål, og respondenten kan ha følt på lojalitet overfor egen arbeidsgiver og svart «politisk korrekt». Dette er også delvis beskrevet i kapittel 3.5.3 om validiteten på svarene som er mottatt. Hvorfor, eller om dette er tilfelle er vanskelig å svare ut, og siden det er så få respondenter fra hver enhet, vil det vært utfordrende å opprettholde anonymiteten til respondenten om oppgaven hadde gravd dypere i dette. Når oppgaven er ferdigstilt og levert vil personlige intervjuer og innsamlede data som ikke er brukt i oppgaven slettes.

I denne oppgaven er det lagt vekt på intervju og dokumentanalyse av åpne dokumenter. I tillegg til bruk av åpen og lett tilgjengelig litteratur i empirien og teorien. Gjennom oppgaven er det valgt å se kildekritisk på den informasjonen som er hentet inn. For å unngå teori og empiri som ikke er forskningsmessig riktig har vi vært bevisst på å hente informasjon fra pålitelige kilder. Dette har vært et utfordrende arbeid, siden alle internettsøk gir omfattende svar. For sporbarhet, og for å unngå plagiering, er det lagt sterkt fokus på henvisninger og litteraturliste. Dette er selvsagtheter i et forskningsprosjekt, men er svært viktig.

3.7 Oppsummering av metodisk tilnærming

Gjennom kapitlet har vi konkretisert vår problemstilling med begrepene styring og kontroll, i tillegg til hjelpebegrepene autonomi og samarbeid. Disse begrepene og hjelpebegrepene har vist vei gjennom kildene for å finne frem til den mest relevante informasjonen vi trenger for å få svar på vårt forskningsspørsmål. Hvilken kraft disse har sett i lys av styringsmodellene, vil vi avgjøre i det neste kapitlet. Først vil vi gi en presentasjon av våre utvalgte styringsdokumenter, for dernest å drøfte og løfte frem kommunal- og distriksdepartementets styring av Statsbygg sett i lys av de ulike styringssystemene.

4. Presentasjon av og hovedinntrykk av styringsdokumentene

I dette kapitlet gis en kort presentasjon av de identifiserte styringsdokumentene som er en del av styringsdialogen, og som er gjenstand for vår undersøkelse. Hver av disse dokumentene står seg ikke alene, men står i relasjon til hverandre. Til slutt i dette kapitlet forteller vi hvordan økonomi- og virksomhetsinstruksen, Tildelingsbrevet og Årsrapporten står i relasjon til hverandre, og i hvilken grad de er konsistente.

4.1. Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Statsbygg

Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Statsbygg, heretter kalt Instruksen, er det øverste dokumentet i hierarkiet når det kommer til den departementale styringen av etaten Statsbygg. Instruksen bygger på Økonomireglementet og henter mye av den styrende informasjonen derfra. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har med bakgrunn i økonomireglementet dermed utarbeidet instruksen og inndelt denne i fire hovedkapitler: 1) Innledning, 2) Statsbyggs myndighet og ansvar, 3) Kommunal og moderniseringsdepartementets styring av Statsbygg, 4) Statsbyggs interne styring. Gjennom disse kapitlene beskriver KMD hvordan styringsdialogen mellom departementet og etat skal gjennomføres i detalj. Det er verdt å merke seg at KMD i instruksens innledning beskriver formålet med instruksen som følger: «Instruksen har som formål å sikre god og forsvarlig økonomi- og virksomhetsstyring i Statsbygg.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020 s.3)

I de påfølgende kapitler går instruksen igjennom Statsbygg sine roller og ansvar, hvordan styringen av etaten fra departementet skal gjennomføres og hvordan Statsbygg skal gjennomføre sin egen interne styring. Vi vil her presentere noen av de elementene i dokumentet som utmerker seg. Eksempelvis er det gjennom kapittel to, gitt åpning for at alle løpende beslutninger, innenfor gitte rammer mot lovverk og instruksen, er opp til etaten selv å gjennomføre. Dette er gjennomgående for kapitlet, og gir åpninger for Statsbygg å ta beslutninger innenfor egne ansvarsområder, uten å konsultere departementet med enhver sak. Ved arbeid for og med andre departement, skal oppdragsdepartementet konsulteres i den pågående prosjektprosessen.

Kapittel tre beskriver departementsstyringen av Statsbygg. Her beskrives det tydelig at departementets styringsansvar bygger på statens prinsipper for mål- og resultatstyring.

Hoveddelene for departementsstyringen av Statsbygg skal tas opp gjennom Tildelingsbrevet og gjennom etatsmøter med tilhørende oppfølging og rapportering. Skulle det være behov for andre eller nye styringsinstrukser, eller å instruere Statsbygg, skal dette gjøres skriftlig.

Instruksen beskriver også agendasettingen for etatsmøtene mellom departementet og Statsbygg. Disse skal som hovedregel gjennomføres fire ganger i året. Møteagendaen settes i forkant av departementet, men inneholder ikke faste punkter, kun retningslinjer for hva som bør eller kan diskuteres. Det presiseres viktigheten av referatføring og at dette skal arkiveres og sendes som kopi til Riksrevisjonen. Det kan i tillegg forekomme faglige ad hoc møter gjennom året.

Kapittel tre beskriver også årsrapporten og hvordan denne skal bygges opp. Dette er relativt detaljert og setter også opp føringer for kapitteinndelingen av årsrapporten, som skal ha følgende kapitler: I) Leders beretninger, II) Introduksjon til virksomheten og hovedtall, III) Årets aktiviteter og resultater, IV) Styring og kontroll i virksomheten, V) Vurdering av fremtidsutsikter, VI) Årsregnskap.

Kapittel fire i instruksen, beskriver Statsbyggs egen interne styring og de rammer som legges for denne. Dette er det mest omfattende kapitlet i instruksen og går over fire sider. Gjennom hele kapitlet gis det klare føringer på hvordan Statsbygg skal gjennomføre sin egen interne styring. Det er i dette kapitlet det foreligger flest referanser til ulike lovverk og reglementer. Blant annet Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid, stillingsvern mv.(arbeidsmiljøloven), Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillingsloven), Lov om nasjonal sikkerhet med tilhørende forskrifter m.fl.

4.2 Tildelingsbrev 2021 - Statsbygg

Tildelingsbrevet er bygget på prioriteringer og midler som er fastsatt i Statsbudsjettet. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021) Tildelingsbrevet er en del av Kommunal- og moderniseringsdepartementets operative etatsstyring gjennom året, i og med at den inngår i den kontinuerlige styringsdialogen. Det foreligger samarbeid mellom Kommunal- og distriksdepartementet og Statsbygg frem til Tildelingsbrevet er endelig vedtatt. Dette samspillet er regulert av Økonomireglementet. De prosessene som foreligger forut for endelig vedtatt tildelingsbrev, fremkommer ikke i selve dokumentet.

Styringsdokument har karakter av å være en instruks, siden Statsbygg må følge innholdet i tildelingsbrevet når de planlegger sin virksomhet. I Tildelingsbrevet gis det tydelige føringer for gjeldende år gjennom overordnede prioriteringer, utfordringer, generelle krav, mål og resultatkrav i tillegg til spesifiserte styringsparametere. Videre gis det oversikt over budsjettammen for året. Gjennom ulike fullmakter, eksempelvis budsjett disponering, er Statsbygg gjennom tildelingsbrevet gitt et regulert handlingsrom. Hvilke krav Kommunal- og moderniseringsdepartementet stiller til Statsbygg sin rapportering gjennom året, fremkommer også i Tildelingsbrevet.

4.3 Etatsmøter

Etatsstyringsmøtene mellom Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er beskrevet i Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Statsbygg. Vanligvis skal disse gjennomføres fire ganger i året, hvor agendapunktene settes av departementet før møtet. Tema som kan være aktuelle er også beskrevet i instruksen som: “[...] gjennomgang av overordnet risikovurdering, resultater og måloppnåelse, budsjettstatus, sikkerhet og eventuelle saker fra Riksrevisjonen.” (Økonomi- og virksomhetsinstruksen, 2022, s. 5) Et viktig punkt fra Instruksen er at alle etatsstyringsmøter skal referatføres og oversendes til Riksrevisjonen. Referatet skal utarbeides av departementet og oversendes Statsbygg for godkjenning, før det sendes til Riksrevisjonen. I vedlegg til Tildelingsbrevet, styringskalenderen, fremgår det når etatsstyringsmøtene skal gjennomføres, og med frister for innsending av saker som skal behandles på disse møtene. Det kan også gjennomføres ekstraordinære møter ut over de fastlagte etatsstyringsmøtene, men disse inngår ikke i det som beskrives som etatsstyringsmøter. Eventuelle ekstraordinære møter i 2021 er ikke beskrevet i denne oppgaven.

Det kan gjennom møtereferatene fra etatsstyringsmøtene være vanskelig å tolke om det er KMD som har satt alle møteagendapunktene eller om det er Statsbygg som har meldt inn flere saker. Dette kommer ikke entydig frem. I noen av referatene kan det se ut som Statsbygg har fått sine innmeldte saker plassert under punktet eventuelt, mens i andre referater kan det se ut til at de er kommet som en del av den generelle agendaen. Dette gjør det utfordrende å tolke hvordan dialogen er gjennomført. For eksempel hvor stor påvirkning Statsbygg har hatt på samarbeidet om utarbeidelsen av møteagendaen. Det er likevel klare tegn gjennom referatene på blant annet etterlevelseskontroll og resultatkontroll fra departementets side. Et eksempel her er etatsstyringsmøte 1 i 2021, sak 1, hvor Statsbygg melder tilbake på og gjennomgår Årsrapporten. Tilbakemeldingene er gode. Departementet kommenterer blant annet på at

Statsbygg har etterlevd malen for Årsrapport godt, med god oppfølging av rapporteringskrav i Tildelingsbrevet. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021) På tross av klare føringer på flere av agendapunktene fra departementet, viser flere referatpunkter til at det er et direkte samarbeid og dialog mellom etat og departement. Blant annet er det i sak 2 i etatsmøtereferat 3 – 2021, konkludert med at KMD vil invitere inn Statsbygg til dialog rundt utarbeidelsen av Tildelingsbrev for 2022. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021 s.3) Den operative styringen og kontinuerlige prosessen mellom departement og etat ser ut til å komme frem gjennom flere av punktene i referatene fra etatstyringsmøtene.

4.4 Årsrapport Statsbygg 2021

Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.” Årsregnskapet med noteinformasjon er en del av årsrapporten. Rapporten omtaler også virksomhetens interne styring og kontrollopplegg og viktige framtidsutsikter. (Kommunal- og distriktsdepartementet (Reglement for økonomistyring), 2022)

Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser gir føringer for hvordan årsrapporten i skal bygges opp. Statsbygg sin årsrapport for driftsåret 2021 ble overlevert fra Statsbygg til Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2022.

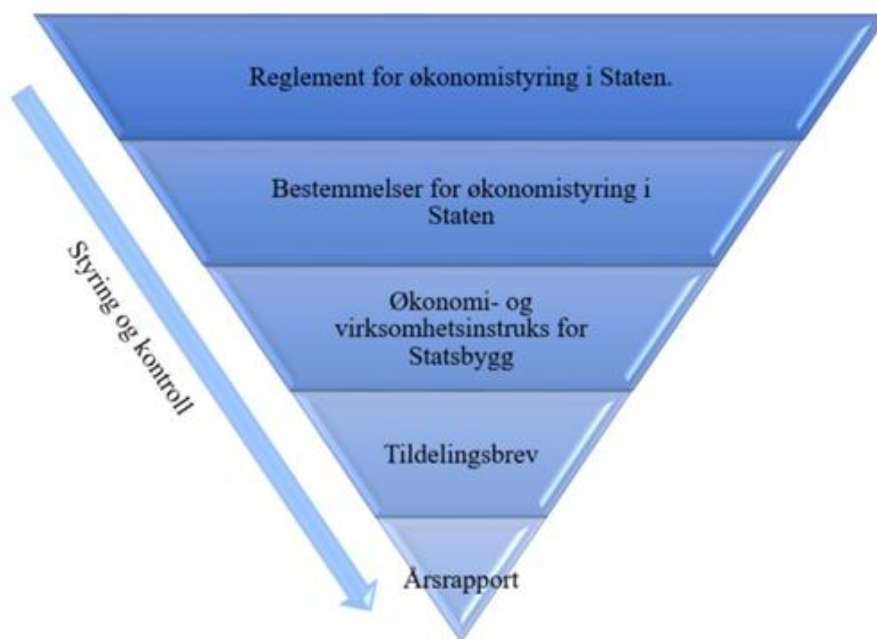
Det er verdt å merke seg at beskrivelsen på hva årsrapporten skal inneholde er relativt detaljert i instruksene, og gjennom Årsrapporten har Statsbygg svart ut dette tydelig og detaljert. Statsbygg har i sin Årsrapport holdt seg til de punktene som var etterspurt.

4.5. Relasjonen mellom dokumentene

Ved å gå gjennom dokumentene hierarkisk, i henhold til den pyramiden vi illustrerte i figur 9, kan man se en klar sammenheng mellom dokumentene. Dokumentene har en tydelig relasjon til hverandre, gjennom at de i sitt innhold referer til hverandre. På toppen finner vi Reglement for økonomistyring i Staten og Bestemmelser for økonomistyring i Staten. Selv om disse dokumentene ikke er en del av selve styringsdialogen, og gjenstand for vår analyse, er de likevel tatt med i figuren for å illustrere relasjonen til de underliggende dokumentene. Økonomi- og virksomhetsinstruksene til Statsbygg bygger på krav gitt i disse dokumentene. Helhetsinntrykket er at de tre dokumentene som ligger over Tildelingsbrevet, i sin form kan ses på som regler og retningslinjer. De er på den måten styrende for Tildelingsbrevet, etatsmøtene og årsrapporten. Gjennom Tildelingsbrevet fremkommer (de politiske)

beslutningstakernes ambisjoner om endring eller forbedring innfor sin sektor. På det laveste trinnet i pyramiden har Årsrapporten blitt plassert. Gjennom Årsrapporten har Statsbygg rapportert på siste års gjennomføring i henhold til reglementet, bestemmelsene, hovedinstruksen og det årlige tildelingsbrevet til etaten. Dette viser at det er en sterk relasjon mellom dokumentene, basert på at de bygger på hverandre, og ikke minst henviser til hverandre. Vi kan si at overordnet dokument er hjemmel for en aktivitet som fremkommer i et underordnet dokument.

Etatsstyringsmøtene er ikke ført opp i pyramiden over styringsdokumenter. Det kunne de kanskje ha blitt gjort, da det er beskrevet i Økonomi- og virksomhetsinstruksen hvordan dens formelle karakter skal være. Vi har likevel lagt referatene fra etatsstyringsmøtene ligge utenfor dokumentpyramiden. Begrunnelsen for dette er at referatene ikke er et reglement eller en instruks. De er derimot dokumentasjon på en pålagt aktivitet.



Figur 8: Dokumenthierarkiet

Alle dokumentene som har blitt analysert, Økonomi- og virksomhetsinstruksen, tildelingsbrevet, etatsstyringsmøtene og Årsrapportene er konsistente i sin *form*. Det vil si at formen ligger fast uavhengig av tid. Derimot er *innholdet* i Tildelingsbrevet, referatene fra etatsmøtene og årsrapporten varierende fra år til år.

5. Analyse og drøfting

I dette kapitlet vil vi analysere og drøfte empirien som er lagt til grunn for denne oppgaven opp mot teorien. I kapittel 5.1 og 5.2 har vi knyttet styring og kontroll til vårt datagrunnlag. I tillegg har vi kommentert andre vesentlige funn i kapittel 5.3. I kapittel 5.4. drøfter vi hvordan teoretiske modeller kan belyse KMD sin styring av Statsbygg. Vi har valgt å se kun på de kjennetegn ved våre teoretiske modeller som er relevant for fenomenet styring og kontroll.

Vi har operasjonalisert vår analyse ved å bruke kategoriene styring og kontroll. (Dette ble gjennomgått i kapittel 3.4.) Ved gjennomgang av dokumenter og svar på vår undersøkelse, har vi tatt avsnitt, setninger og utsagn og sett disse i lys av fenomenene styring og kontroll. Fenomenet styring, har vi knyttet til fremtid. Det er en aktivitet eller handling som ligger frem i tiden, og kommer gjerne til uttrykk gjennom ord som skal eller må, frister, krav, innen, mål, måltall, delmål, måloppnåelse, resultatoppfølging, styringsparameter og resultatoppfølging. Fenomenet kontroll, mener vi er knyttet til fortid. Det er knyttet til en aktivitet, en handling som gjøres nå, men som ser bakover i tid. Vi har knyttet kontroll til ord som rapportere, rapporteringskrav, dokumentere, oppfølging og evaluering.

For å klargjøre, så er analysen sentrert om begrepene styring og kontroll. Dokumentene og svar fra spørreundersøkelsen tjener det formål at de skal fortelle oss noe om disse to fenomenene. Vi har først sett på styring og hva som er hovedfunnene i våre kilder knyttet til dette, før vi ser på hovedfunnene for kontroll. Øverste styringsdokument er Økonomi og virksomhetsinstruksen (heretter benevnt som Instruksen). Dette dokumentet er definerende for styringsdialogen, i og med at den konkretiserer hvilke dokumenter som inngår i dialogen. Den sier også noe om hvilke møter, møtefrekvens og rapportering som inngår i styringsdialogen. Instruksen er etter vår mening et uttrykk for sterk departemental styring av Statsbygg, tuftet på regelverk for statlig virksomheter. Vi finner derimot at instruksen inneholder former for regulert handlingsrom, som kommer spesielt til uttrykk gjennom fullmakter. Instruksen gir et inntrykk av at departementet også setter rammer for hvordan Statsbygg skal styre seg selv. Dette er til og med presisert i et eget kapittel i Instruksen.

5.1 Funn av Styring

Tildelingsbrev 2021 - Statsbygg gir oss et inntrykk av at det er en utstrakt styring fra KMD sin side. Tildelingsbrevet fremstår å være sterkt prioriterende både på et overordnet og et mer

detaljert nivå. Tildelingsbrevet spenner fra politiske føringer på makronivå til mikro nivå, for eksempel etterlevelse av bærekraftsmål og at Statsbygg skal redusere antall ansatte. På den andre siden har vi et inntrykk av at Tildelingsbrevet inneholder noen handlingsrom for Statsbygg, i form av fullmakter. Vårt inntrykk er derimot at dette handlingsrommet er sterkt regulert, og så å si på «ufarlige» områder, sett fra et overordnet ståsted. Vi ser ut ifra vår spørreundersøkelse at Tildelingsbrevet er vesentlig i departementets styring. KMD skriver i sitt svar:

«Det er alt vesentlig at etatsstyringen foregår i regi av embetsverket. Den politiske styringen finnes i deler av tildelingsbrevet, som igjen bygger på Prop 1S.»

Statsbygg svarer på samme spørsmål at:

«[...] at politiske mål, føringer, prioriteringer og intensjoner av betydning for Statsbygg kommer til uttrykk gjennom den formelle styringsdialogen, herunder tildelingsbrevet.»

Vi bemerker at både KMD og Statsbygg ser Tildelingsbrevet som et uttrykk for politisk styring. På den andre siden sier en av våre respondenter at Tildelingsbrevet er en del av KMD sin oppfølging og styring av Statsbygg. Om dette er embetsverkets oppfølging eller om det kommer fra politisk ledelse, har vi derimot ikke noen forutsetninger til å fastslå. Men vi merker oss det som et interessant svar.

Ser vi til referatene fra etatsstyringsmøtene, er vårt inntrykk at de inneholder lite styring. Det kan derimot være tegn på at etatsmøtene preges mer av dialog og samarbeid. Det vi merker oss er at det gjennom møtoreferatene fra etatsstyringsmøtene er vanskelig å tolke om det er KMD som har satt alle møteagendapunktene eller om det er Statsbygg som har meldt inn flere saker. Dette kommer ikke entydig frem. I noen av referatene kan det se ut som Statsbygg har fått sine innmeldte saker plassert under punktet eventuelt, mens i andre referater kan det se ut til at de er kommet som en del av den generelle agendaen. Dette gjør det utfordrende å tolke hvordan dialogen er gjennomført. For eksempel hvor stort innslag Statsbygg har hatt på samarbeidet om utarbeidelsen av møteagendaen.

Hovedinntrykket til funn av styring, ligger på hvor omfattende denne ser ut til å være gjennom empirien som er lagt til grunn. Tildelingsbrevet fremstår som sterkt styrende for aktiviteten i Statsbygg.

5.2. Funn av Kontroll

Vi beveger oss nå over til det andre fenomenet vi studerer, nemlig kontroll. Vi finner ingen elementer av kontroll i Økonomi- og virksomhetsinstruksen, utover at den styrer hvordan kontrollen skal være.

I Tildelingsbrevet legges det derimot klare føringer for hvordan rapportering og resultatoppfølging skal foregå. Vår spørreundersøkelse underbygger dette inntrykket, i og med at en respondent fra KDD sier at tildelingsbrevet også brukes for å følge opp Statsbygg, noe vi tolker som en kontrollaktivitet. I referatene fra etatsstyringsmøtene finner vi også tegn på blant annet etterlevelseskontroll og resultatkontroll fra departementets side. Et eksempel her er etatsstyringsmøte 1 i 2021, sak 1, hvor Statsbygg melder tilbake på og gjennomgår Årsrapporten. Tilbakemeldingene er gode. Departementet kommenterer blant annet på at Statsbygg har etterlevd malen for årsrapport godt, med god oppfølging av rapporteringskrav i Tildelingsbrevet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Dette inntrykket kommer også frem gjennom vår spørreundersøkelse, hvor respondent fra Statsbygg skriver:

[...] Her (etatsstyringsmøter og rapportering) gjennomgås Statsbyggs måloppnåelse i detalj, og saker som er relevante for måloppnåelse diskuteres.

Etter vår forståelse er Årsrapporten i hovedsak et uttrykk for kontroll. I rapportens kapittel 3, årets aktiviteter og resultater, finner vi et klart uttrykk for dette synet:

Måloppnåelsen for Statsbyggs rådgivnings- og utredningsarbeid vurderes som meget god i 2021.[...] Måloppnåelsen til Statsbyggs byggherrevirksomhet vurderes som god på de fleste områder i 2021.[...] Måloppnåelsen for Statsbyggs eiendomsforvaltning vurderes som god på de fleste områder i 2021.

Rapporten følger utelukkende malen som er satt opp i Instruksen og Tildelingsbrevet. Årsrapporten har derimot noen punkter hvor man forsøker å forutsi fremtiden for etaten og fagområdet. Her finner vi følgende visjoner og målsetninger for virksomhetens fremtid:

Gjennom vår innkjøpspraksis skal vi bidra til redusert kostnadsnivå for miljøløsninger og grønn omstilling. Vi skal utvikle, drifte og forvalte kostnadseffektive lokaler i et livsløpsperspektiv, med ambisjon om å redusere levetidskostnadene for byggene våre med ti prosent i perioden 2020-2025. Statsbygg skal levere bærekraftige løsninger til våre oppdragsgivere. [...] Statsbygg skal i årene som kommer bidra til å realisere byggenæringens digitale veikart. Vi skal jobbe

innovativt med markedet, og utforske muligheter i alternative forretningsmodeller for å oppnå kostnadseffektivitet og bedre kvalitet. [...] Statsbygg skal være ledende på smart eiendomsdrift, og effektivisere blant annet gjennom økt automatisering og fjernstyring.

Årsrapporten har et eget kapittel som går på styring og kontroll (kapittel 4). Denne er rettet mot den interne styringen og kontrollen i Statsbygg. Her kan vi lese blant annet:

Statsbygg har et godt utviklet styringssystem med prosessstilnærming for oppgaveløsning og roller og ansvar. [...] I 2021 har styringssystemet blitt styrket gjennom tydeliggjøring av forventninger, roller og ansvar for arbeid med prosesser. [...] i 2021 blitt utviklet et nytt verktøy for enhetlig oppfølging av tiltak som forenkler oppfølging og gir bedre styringsinformasjon.

Som sitatene viser, så er dette et tydelig uttrykk for selvevaluering av egenkontrollen. Det er derimot ikke et uttrykk for departementets styring, utover å være et pålagt punkt det skal rapporteres på.

Det er avslutningsvis verdt å merke seg at beskrivelsen på hva årsrapporten skal inneholde er relativt detaljert i instruksene, og gjennom årsrapporten har Statsbygg svart ut dette tydelig og detaljert. Statsbygg har i sin årsrapport holdt seg til de punktene som var etterspurt.

Hovedinntrykket, eller hovedfunnet, gjennom kapitlet er at det er sterk oppfølging av den styringen som KMD utviser for Statsbygg. Dette som et bilde på kontrollen. Eksempelvis er Årsrapporten mer eller mindre i sin helhet et kontrolltiltak.

5.3 Andre funn

Med andre funn, mener vi funn som kommer frem gjennom vår spørreundersøkelse. Så langt har vi lagt hovedvekt på funn knyttet til dokumentene som vi har undersøkt. Det kan derimot være divergens mellom det inntrykket av styring og kontroll som dokumentene fremsetter, og hvordan den faktisk oppleves av mennesker i departementet og Statsbygg. En kan si at målsettingen med dette kapitlet er å nyansere inntrykket av den formelle og utstrakte styringen og kontrollen som dokumentene representerer, gjennom svarene som Statsbygg og departementet har gitt i vår spørreundersøkelse. Samarbeid er etter vårt skjønn et uttrykk for denne dimensjonen, som glatter ut eller smører den regelbundne styringen.

Et interessant svar på vårt spørsmål som omhandler beslutningstagning i styringsdialogen, er gitt av en av respondentene i departementet:

Viktige beslutninger i styringsdialogen skjer normalt etter forutgående dialog, der departementet meddeler Statsbygg skriftlig om beslutninger og styringssignal (Respondent 1, KDD).

Vi leser her nærmest en dobbelthet i svaret. For det første så foregår det en dialog i forkant av viktige beslutninger. Dette kan vi si er en form for dynamisk samarbeid hvor også den styrte kan influere prosessen og beslutningen. Samtidig så sier KDD her at departementet meddeler Statsbygg skriftlig om beslutninger og styringssignal. Den peker tilbake til det formelle, eller så kan det være et uttrykk for behovet for notoritet i styringen.

Et tilsvarende interessant svar fra samme respondent er:

I et departement handler man alltid på fullmakt fra statsråden. Uansett hvilket nivå et brev går fra i departementet, så sendes det etter fullmakt fra statsråden. Det er et godt prinsipp at man ikke hever beslutning høyere enn nødvendig (Respondent 1, KDD).

Vi mener igjen at svaret er dobbelt. For det første viser det tydelig at all styring foregår på vegne av den ansvarlige statsråden. Samtidig så presiseres det at det i alle fall prinsipielt, så bør beslutninger ligge på et adekvat nivå i departementet. Statsråden er ikke den som skal detaljstyre, selv om vedkommende er ansvarlig også for detaljene.

Ser vi til respondentene fra Statsbygg på samme tema, beslutningstagning i prosjekter, finner vi at Statsbygg langt på vei gjengir den oppfatningen som departementet har gitt. Respondent 1 i Statsbygg skriver:

Det er KDD som tar beslutninger knyttet til styringen. Statsbygg får alltid komme med innspill og faglige vurderinger. Vi opplever at våre faglige vurderinger blir lyttet til og vurdert av KDD (Respondent 1, Statsbygg).

Vår andre respondent i Statsbygg, respondent 2, sier på samme spørsmål:

I forhold til prosjekter tas viktige beslutninger på politisk nivå, ofte som beslutning i regjeringen (Respondent 2, Statsbygg).

Både svarene fra KDD og Statsbygg gir et klart inntrykk av at styringen og makten ligger i departementet. Ut fra svarene leser vi at Statsbygg opptrer som faglig rådgiver, i tråd med den rollen de også formelt er gitt. Vi ser at det også er uttrykk for at Statsbygg har innflytelse på

beslutninger i styringsdialogen, men det levnes samtidig liten tvil om hvem som faktisk beslutter, styrer og har makt. Svarene fra spørreundersøkelsen viser samtidig at Statsbygg også har påvirkningskraft, og at det er en dialog i forkant av de formelle beslutningene, som vi tolker som et handlingsrom for innflytelse på styringen.

Vi stilte også spørsmål om hvordan eventuelle styringskonflikter mellom KMD og Statsbygg løses. Respondent 1 i KDD svarer på dette spørsmålet:

Begrepet styringskonflikt er etter min oppfatning ikke så dekkende. Det kan imidlertid være ulike syn på saker, og uenighet om ulike ting. Hovedregelen ved uenighet er dialog, normalt at saker drøftes i egne møter mellom departementet og Statsbygg (kanskje også med flere departementer). Det er forståelse hos begge parter for at departementet bestemmer, om nødvendig. [...] (Respondent 1, KDD)

Dette svaret tyder etter vår oppfatning, at styringskonflikter eller uenigheter søkes å løses ved dialog. Det tolker vi til at departementet inviterer Statsbygg inn i beslutningsprosessen dersom uoverensstemmelser oppstår. Samtidig er det ut ifra svaret liten tvil om hvem som er den styrende og har beslutningsmakten.

Vår andre respondent hos Statsbygg bekrefter deler av KDD sitt svar:

I forhold til prosjektet gjennom god dialog. (Respondent 2, Statsbygg)

Det interessante er at Statsbygg i dette svaret vektlegger dialogen, og kan peke til at de fleste uoverensstemmelser faktisk blir løst gjennom dialog, eller samarbeid. Vår andre respondent i Statsbygg gir et mer utfyllende svar, men bekrefter langt på vei dette inntrykket:

Vi har sjeldent opplevd styringskonflikter. Før beslutninger tas, vil Statsbygg normalt få komme med sine vurderinger. Etter at beslutninger er fattet, forholder vi oss til det som er bestemt. Dersom vi opplever at beslutninger har eller kan ha uheldige eller utilsiktede konsekvenser, tar vi det opp innenfor rammene av styringsdialogen, eksempelvis etatsstyringsmøtene. (Respondent 1, Statsbygg)

Det vi merker oss med dette svaret, men også med svaret fra respondent 2 i Statsbygg, er at det fremstår som at Statsbygg får påvirke beslutninger. Dialog fremheves som et verktøy til å skape gode beslutninger, både for den styrende og styrte. Et annet interessant moment med svaret til Statsbyggs respondent 1, er at det inneholder lojalitet. Statsbygg er lojal mot både beslutningen, og ikke minst mot styringssystemet. Det vil si at det fremstår som at Statsbygg bruker det formelle styringssystemet til å påvirke beslutninger som de er faglig uenig i.

Lojalitet er ikke en del av vår studie, men det er et poeng verdt å bemerke. Svarene kan peke mot at beslutninger i KMD sin styring, har kjennetegn som vi forbinder med en policy prosess. Det vil si at det er mulig å påvirke en beslutning formelt og uformelt.

Hovedfunnet, eller hovedinntrykket fra vår spørreundersøkelse er at dialog er et viktig element i styringen. Vi ser også at Statsbygg har innflytelse på beslutninger gjennom at de er invitert inn i beslutningsprosessen. Samtidig ser vi at det fra KMD gis tydelig uttrykk for hvem som er den styrende. Vårt inntrykk er at styringsdialogen er mer dynamisk, enn det styringsdokumentene gir inntrykk av.

5.4 Styring i lys av teoretiske modeller

I dette delkapittelet drøftes funnene fra analysen av vårt empiriske materiale opp mot Andersen og Pors sin teoretiske modell og Osborne sin teoretiske modell, som er beskrevet i kapittel 2.8. Disse modellene er, som tidligere nevnt, inndelt i ulike styringsregimer som bygger på hverandre. Alle regimene innehar former for styring og kontroll, men både formen og graden derimot, varierer. Eksempelvis vektlegger PA og Byråkratiet sterk styring og kontroll, mens NPM derimot har sitt hovedfokus på kontroll. NPG bygger videre på dette, men her kommer nettverk inn som et element i styringen.

Under metoden har vi beskrevet hvordan vi har foretatt operasjonalisering av de to teoretiske modellene som drøftes i dette kapittelet. I den forbindelse finner vi utfordringer med å benytte Pors og Andersen sin modell for styringssystemer. Denne modellen er som sagt tidligere noe annerledes enn den modellen som oftest anvendes til å belyse styring og kontroll i en norsk kontekst. Utgangspunktet er likt, hvor Andersen og Pors setter merkelappen byråkrati på det som i foregående modell er Public Administration. Ulikhetene oppstår i beskrivelsen av hva som overtok som det dominerende styringsregimet, når forvaltningen utviklet seg forbi byråkrati. Her mener Andresen og Pors at vi kan snakke om en sektor- og supervisions- og til sist potensialiseringsforvaltning, fremfor NPM og NPG. Her skal vi ha i mente at Pors og Andersens modell i all hovedsak tar utgangspunktet i den danske forvaltningen. En kan da stille spørsmål om den er overførbart til norske forhold? I dette ligger også kanskje modellens største svakhet gjennom vår analyse. I vår analyse har vi likevel klart å identifisere elementer for styring og kontroll som er i henhold til kjennetegn knyttet til byråkrati, sektorforvaltning og supervisionforvaltning. I de dokumentene vi har undersøkt, har vi derimot ikke funnet spor av potensialiseringsforvaltning.

Vår problemstilling er hvordan KMD styrer Statsbygg. Vi har presentert to teoretiske modeller som vi mener kan være et redskap til å kunne si noe om styrings- og kontrollrelasjonen som vi er opptatt av. De teoretiske modellene fremsetter ulike styringsregimer, som i seg selv har forskjellige oppfatninger om hvordan styring og kontroll i en forvaltning fortøner seg. Empirien belyser styringen og kontrollen. Dette fremgår av dokumentanalysen. I tillegg gir svar fra spørreundersøkelsen et innblikk i hvordan styringen og kontrollen oppleves av det styrende departement og den styrte etat, nemlig Statsbygg. I og med at modellene vektlegger disse fenomenene ulikt, mener vi at vi også kan bruke dem til å gi et innblikk i styringen og kontrollen. Dette kan vi eksemplifisere ved at både PA og byråkrati vektlegger en sterk styring og kontroll. Dersom empirien skulle tilsi at styringen og kontrollen er tilbaketrakket, vil PA som styringsregime ikke kunne gi et bilde på hvordan den faktiske styringen og kontrollen foregår.

Våre funn, når vi sammenstiller empirien med analysen av våre modeller, viser etter vår forståelse et sterkt innslag av byråkrati, eller Public Administration. Disse to styringsregimene er sammenfallende, slik vi ser det. Bakgrunnen for denne oppfatningen er at kjennetegnene i byråkratiet og PA er tilnærmet likelydende. Dette fremgår også i den skjematiske fremstillingen av de to styringsregimene. I den videre diskusjonen bruker vi bare begrepet byråkrati når snakker om disse to styringsregimene. Vi vil starte med Osborne modellen.

5.4.1. Styring i lys av Osborne sin styringsmodell

Utgangspunktet til Osborns modell er som sagt det samme som Andersen og Pors, nemlig byråkratiet. Et av de første kjennetegn på byråkrati styres gjennom klare administrative regler og retningslinjer. Dette mener vi å finne eksempler på i alle dokumentene som inngår i styringsdialogen. Vi mener at styringsdokumentene er uttrykk for sterk departemental styring og kontroll. Alle dokumentene i styringsdialogen, og som er gjort til gjenstand for analyse i vår studie, har sitt utspring i et reglement (Reglement for økonomistyring i Staten). Tildelingsbrevet er en operasjonalisering av Statsbudsjettet, men likevel med hjemmel i regelverk. Denne regelstyringen fremgår klart av innledningen til både Instruksen til Statsbygg og i Tildelingsbrevet:

Instruksen er fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) den 01.07.2020, jf. reglement for økonomistyring i staten § 3, andre ledd, og trer i kraft fra samme dato. Kopi av instruksen er sendt til Riksrevisjonen. Instruksen har som formål

å sikre god og forsvarlig økonomi- og virksomhetsstyring i Statsbygg [...] (Økonomi- og virksomhetsinstruks for Statsbygg, 2020).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) viser til Stortingets behandling av Prop. 1 S (2020–2021) Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021), jf. Inst. 16 S (2020–2021), vedtatt 15. desember 2020.

Departementet gjør i dette brevet rede for de overordnede prioriteringene og gir Statsbygg fullmakt til å disponere utgifts- og inntektsbevilgningene for 2021, jf. reglement for økonomistyring i staten § 7. Brevet fastsetter også departementets krav til Statsbygg og delegerer fullmakter til virksomheten [...] (Tildelingsbrev Statsbygg 2021).

Dette er også et tydelig uttrykk for et annet kjennetegn i byråkratiet, nemlig at forvaltningen skal iverksette den politikk som blir utformet av politisk ledelse. Dette vises tydeligst i tildelingsbrev for 2021 hvor den politiske styringen er synliggjort.

Regjeringen har forpliktet seg til å arbeide for å oppfylle bærekraftsmålene. En rekke av målene påvirker Statsbyggs virksomhet. Bærekraftsmålene skal være et element i Statsbyggs virksomhetsplanlegging og rådgivning. Som en stor innkjøper av varer og tjenester i Norges nest største næring, kan Statsbygg være en pådriver for bærekraftig utvikling i hele bygge- og eiendomsnæringen (Tildelingsbrev Statsbygg 2021).

Et annet kjennetegn på byråkrati som styringsregime, går på selve styringsformen. I et byråkrati dreier styringsformen seg om kontroll med forvaltningens avgjørelser. Statsbygg har fullmakter til å fatte avgjørelser innenfor sitt fagområde. Vi opplever at de fullmakter som er gitt Statsbygg bærer preg av å være et kontrollert handlingsrom. Dette kan vi eksemplifisere både gjennom Instruksen og Tildelingsbrevet. De fullmakter som vi finner i Instruksen er smale, og nærmest et minimum av nødvendighet for at Statsbygg skal kunne eksistere som en selvstendig etat. Det gis for eksempel fullmakt til å ansette personell, utdanningspermisjoner, dekke erstatningskrav til Staten opp til kr 200.000,-, fullmakt til nettobudsjettering til utskiftning av utstyr (Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Statsbygg, 2020). I tildelingsbrevet gis derimot bredere fullmakter knyttet til spesifikke budsjettposter. Disse utvidede fullmaktene handler for eksempel om fullmakt til å overskride gitte bevilgninger, og budsjettmessige omdisponeringsfullmakter. Innenfor fullmakter som gjelder brukerfinansierte byggeprosjekter kan Statsbygg:

[...] pådra staten forpliktelser utover budsjettåret, innenfor en samlet ramme på kr 1500 millioner kroner for gamle og nye forpliktelser ved gjennomføring av brukerfinansierte byggeprosjekter [...] (Tildelingsbrev Statsbygg 2021).

Vi mener å se at departementet fører en kontroll med Statsbygg sine avgjørelser gjennom de fullmaktene som er gitt. Vi mener derfor at vi har funnet spor av dette kjennetegnet i KMD sin styring av Statsbygg.

Et fjerde kjennetegn ved byråkratiet er hierarkisk styring. Vi mener å kunne si at det er sterke tegn på hierarkisk styring i vårt datamateriale. Ingen av dokumentene i styringsdialogen levner noen tvil om hvem som er den styrende og styrte. Dette tolker vi som tegn på en over- og underordnet, ordnet i en hierarkisk struktur. Et eksempel på dette finner vi i innledningen til tildelingsbrevet:

Departementet gjør i dette brevet rede for de overordnede prioriteringene og gir Statsbygg fullmakt til å disponere utgifts- og inntektstilbevilgningene for 2021[...] (Tildelingsbrev Statsbygg 2021).

Et annet eksempel på en hierarkisk struktur finner vi i innledningen til Instruksen:

Instruksen er fastsatt av Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) [...] instruksjonen har til formål å sikre god og forsvarlig økonomi og virksomhetsstyring i Statsbygg. (Økonomi- og virksomhetsinstruksjonen for Statsbygg, 2020).

Funn fra vår spørreundersøkelse forsterker også inntrykket av en hierarkisk styring.

[...] Det er forståelse hos begge parter for at departementet bestemmer, om nødvendig. [...] (Respondent 1, KDD)

Vår oppfatning er at vi gjennom vårt datamateriale kan påvise en sterk tilstedeværelse av de kjennetegnene som karakteriserer byråkrati som styringsregime, i relasjonen mellom departementet og Statsbygg.

Osborns modell sitt andre styringsregime er NPM. Vi har valgt å konsentrere oss om tre kjennetegn på styring opp mot NPM. For det første vektlegger NPM en av-hierarkisering, som skjer gjennom at beslutningsmyndigheten delegeres. Hensikten er at forvaltningen skal oppnå en større grad av fleksibilitet og myndighet, enn hva som var tilfellet under byråkratiet. I dette leser vi også at en kan snakke om en større selvstendighet for de underordnede etater, eller de styrte. Som nevnt har vi funnet at Statsbygg er gitt fullmakter både i Instruksjonen og

Tildelingsbrevet. Dette gir Statsbygg et visst handlingsrom. Men, som vi også har nevnt opplever vi at dette selvstyret eller handlingsrommet er sterkt kontrollert fra departementets side. Spørreundersøkelsen moderer dette inntrykket noe. Både respondenter fra KMD og Statsbygg vektlegger at dialog er et vesentlig element i styringen og kontrollen. Samtidig er respondenten fra KMD tydelig på at den endelige beslutningen ligger hos departementet. Spørreundersøkelsen tyder også på at Statsbygg har innflytelse på beslutningsprosessen, både i forkant og til dels i etterkant av beslutningen. Skal Statsbygg påvirke en beslutning, må de som en av våre respondenter fra Statsbygg også svarer, basere dette på ny informasjon om utilsiktede konsekvenser av departementets beslutning. Vi tolker dette dit hen at Statsbygg dermed har noen grad av makt og initiativ ovenfor KMD. Statsbyggs initiativ ligger slik vi ser det i deres rolle som informasjonsbærer ovenfor KMD, som deretter bruker denne informasjon som beslutningsgrunnlag. Vi mener derfor at en kan si at informasjon gir en viss grad av makt i styringsrelasjonen. Et annet uttrykk for initiativ og makt mener vi å finne i Statsbygg sin rådgiverfunksjon ovenfor departementet. Svar fra spørreundersøkelsen peker også i denne retningen, i og med at en av respondenten fra Statsbygg svarer at Statsbygg gir faglige råd til departementet, og opplever at disse blir lyttet til. Et annet moment når det gjelder initiativ og makt, mener vi å finne i Statsbygg sin funksjon som iverksetter, og at de rapporterer og evaluerer de leveranser de er pålagt av KMD. Ergo finner vi også belegg for det Johan. P. Olsen skriver om forvaltningens makt ovenfor den styrende. En annen side av Statsbyggs posisjon som utøvende aktør, og er nærhet til informasjon om effekten av de beslutninger som KMD fatter, er at vi dermed nærmer oss en styringsrelasjon som beskrives gjennom prinsipal-agent teorien. Denne teorien er for øvrig sterkt knyttet til NPM. Prinsipal-agent teorien er ikke dominant i vår studie, men vi vil likevel omtale den kort her i relasjon til våre funn. Gjennom Statsbygg sitt samfunnsoppdrag, og føringer gitt gjennom tildelingsbrevet fremkommer det tydelig hvem som er prinsipal(styrende) og hvem som er agent (styrte). Vi mener likevel at kjennetegnet om av-hierarkisering ikke er oppfylt. Statsbygg sine fullmakter gir ikke den fleksibilitet og myndighet dette kjennetegnet legger til grunn. De sterke administrative regler og retningslinjer som vi mener å ha funnet, og som tilhører byråkratiet, er til hinder for at vi kan påstå at dette NPM kjennetegnet er gjeldende for styringsforholdet mellom KMD og Statsbygg.

Mål- og resultatstyring er en av kjennetegnene som allment oppleves som spesielt fremtredende innenfor NPM. Det betyr ikke at de andre regimene ikke inneholder mål- og resultatstyring. Det som gjør at det skiller seg ut i NPM er at det vektlegges som et vesentlig

styringselement. Det vi finner av mål- og resultatstyring i byråkratiet er konsentrert rundt budsjett. I styringsdialogen mellom KMD og Statsbygg ser vi derimot at mål- og resultat er tillagt stor vekt i selve styringen. KMD stiller, blant annet i Tildelingsbrevet, gjennomgående krav om effektiv ressursbruk i hele Statsbygg sin virksomhet og organisasjon. Dette modererer inntrykket av KMD sin sterke styring av Statsbygg, og baserer seg utelukkende på kjennetegn som forbindes med byråkrati.

I både Økonomi- og virksomhetsinstruksen og Tildelingsbrevet fremkommer det krav om økt effektivisering ved å ta i bruk digitale løsninger. I Instruksen fremkommer:

Statsbygg skal i sine interne styringsprosesser sørge for å utnytte tildelte ressurser effektivt og se på muligheter for å øke produktiviteten. Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester (digitalt førstevalg) er et sentralt virkemiddel [...] (Økonomi- og virksomhetsinstruksen til Statsbygg, 2020).

Dette kravet faller langt på vei sammen med kjennetegnet under NPM om å innføring av informasjonsteknologi for å effektivisere tjenesteleveransen, noe vi også kan vise til i Tildelingsbrevet:

Ved å ta i bruk (nye) digitale løsninger legges det til rette for mer effektive produksjonsformer og byggeprosesser, god arealutnyttelse, energireduksjon og rasjonell drift av byggene. Statsbygg skal være en pådriver for å fremme og ta i bruk digitale løsninger som bidrar til effektivisering (Tildelingsbrevet Statsbygg, 2022).

[...] Databasen Statens lokaler gir en helhetlig oversikt og gir grunnlag for å styre statens eiendomsportefølje på en bedre måte. Departementene er ansvarlige for porteføljestyling i sin sektor (Tildelingsbrevet Statsbygg, 2022)

Dette mener vi også at kan peke i retning av NPG som i en av sine kjennetegn vektlegger digitalisering i betydning maksimal utnyttelse av nye teknologi- og kommunikasjonsløsninger.

Ut fra det overstående mener vi det er belegg for å hevde at styringsrelasjonen er en miks mellom byråkrati og NPM, med små frempek mot NPG. Dette inntrykket kan vi forklare med tidligere nevnte funn av kjennetegn på byråkrati, samt at vi ser at mål- og resultatstyring er spesielt vektlagt. Både NPM og NPG gir digitalisering stor betydning. Dette ser vi også tendenser mot i enkelte styringsdokument. Vi vil samtidig hevde at vi finner få spor av de øvrige kjennetegn som knyttes til NPM som styringsregime.

Osborne modellens tredje styringsregime, er NPG. Vi kan i vår empiri spore få av de kjennetegn som omhandler styring og kontroll innenfor dette styringsregimet. Vi har som allerede nevnt kun klart å identifisere frempek mot økt bruk av digitalisering i styringen. Dette funnet kan tyde på at det enda ikke er tydelig hva som eventuelt avløser NPM som styringsregime. Her skal vi ha i mente at NPG er ett av flere alternativer til regimer post-NPM. Selv om vår modell legger til grunn at NPG er hva som følger NPM, slik Osborne hevder, så kan utviklingen like gjerne føre oss i retning av en New Weberian State. Dette ligger derimot utenfor vår studie å drøfte eller vurdere alternativer til hva som etterfølger NPM. Det ligger også utenfor den modellen vi har brukt i denne studien.

5.4.2 Styring gjennom Anders og Pors sin styringsmodell

Vår andre modell er fremsatt av Andersen og Pors. Denne modellen består av fire styringsregimer, hvor vi allerede har drøftet den første, nemlig byråkratiet. Modellens andre styringsregime er sektorforvaltningen. Her har vi identifisert tre kjennetegn som vi mener er relevant for styringsrelasjonen mellom departementet og Statsbygg. Det første kjennetegnet er at forvaltningen utgjør en vertikal forvaltningssøyle. Toppnoden, det vil si departementet, har en planleggingsmyndighet, men skal i tillegg se helhetlig på sektoren og er ansvarlig for at den fungerer etter intensjonen. Et annet kjennetegn, som nærmest følger, er at mens departementet eller toppnoden planlegger, så skal de undergitte etatene virke som problemløserne. Vi kan se tegn på at departementet styrer gjennom planlegging, og at vi kan snakke om en vertikal forvaltningssøyle. Dette ser vi klarest gjennom tildelingsbrevet, hvor departementet fremsetter prioriteringer og utfordringer, som det er Statsbyggs oppgave å løse. Vi mener også at det er belegg for å snakke om en vertikal forvaltningssøyle, i og med at det er tydelig hvem som er på topp, og hvem som er underordnet. Vi snakker med andre ord om et hierarki, som vi allerede har vært inne på og påvist når vi snakket om byråkratiet. Her skal vi fortsatt ha i mente at styringsregimene bygger på hverandre. At sektorforvaltningen også har et hierarki, er således ikke oppsiktsvekkende. Forskjellen mellom byråkrati og sektorforvaltning, ligger etter vårt skjønn, i vektlegging på planlegging i departementets styring av underliggende etat, Statsbygg. Et annet eksempel på styring gjennom planlegging finner vi i vår spørreundersøkelse:

Samspillet i styringsdialogen bærer preg av gjensidig tillit og respekt. KDD har tillit til og respekt for at våre vurderinger er godt faglig begrunnet. Vi har respekt for at KDD må ta hensyn til andre forhold enn Statsbyggs innspill og vurderinger. (Respondent 1, Statsbygg)

Dette viser at planlegging bærer preg av dialog og samarbeid mellom departement og Statsbygg. Det tyder med andre ord på at departementets planlegging ikke er fri for innspill, vurderinger og råd fra Statsbygg.

Det siste kjennetegnet på sektorforvaltning som er relatert til styring og kontroll, er at forvaltningen tilfører input og output. Mer konkret vil det si at forvaltningen handler på bakgrunn av tildelte ressurser(input), og skaper output gjennom å produsere samfunnstjenester. Dette kjennetegnet mener vi at kan relateres både til tildelingsbrevet og årsrapporten. Gjennom tildelingsbrevet stiller departementet ressurser til disposisjon for Statsbygg, som på sin side viser sine output gjennom oppnådde mål og resultater, som presenteres i årsrapporten.

Vårt inntrykk er at sektorforvaltning er et styringsregime som er egnet til å beskrive styringsrelasjonen mellom departementet og Statsbygg.

Supervisionforvaltning er det tredje styringsregimet i Andersen og Pors sin modell. Denne modellen har fire viktige kjennetegn som kan relateres til styring og kontroll. For det første skal styringen foregå gjennom direkte dialog, fremfor gjennom hierarkiet. For det andre så skal forvaltningen tildeles større ansvar for egen utvikling. Dette er et ansvar forvaltningen ikke kan vike ifra, det vil si at de ikke kan peke på overordnet og politisk ledelse om det ikke går som tiltenkt. Til sist, og som en konsekvens av de andre kjennetegnene, skal styring foregå gjennom selvstyre. Vi forstår forvaltningen som Statsbygg i denne sammenhengen. Svar som vi har fått på vår spørreundersøkelse viser at dialog vektlegges i styringsrelasjonen mellom departementet og Statsbygg. Samtidig så sier våre respondenter at det er liten tvil om hvor beslutningsmyndigheten er, nemlig hos departementet. Det kan dermed hevdes at svarene fra spørreundersøkelsen vår vektlegger dialog som et viktigere styringsredskap, enn det inntrykk man får av styringsdokumentene. Vi mener likevel at det ikke er belegg for å hevde at dialog så å si har erstattet styring gjennom hierarki. Svarene på vår spørreundersøkelse mener vi moderer det inntrykket av hard styring som styringsdialogen fremsetter. Når det kommer til ansvarlighet, så er det liten tvil om at denne ligger hos departementet, og til syvende og sist hos statsråden. Dette kommer også frem i spørreundersøkelsen:

Viktige beslutninger tas av departementet – etter skriftlig og/eller muntlig dialog med Statsbygg. Beslutninger tas av statsråden - eller etter fullmakt fra statsråden: ansvarlig

statssekretær, departementsråden eller Statsforvaltningsavdelingen. (Respondent 2, KDD)

Det siste kjennetegnet til supervisionsforvaltningen betrakter styring som selvstyring. Det vil i denne sammenhengen si det å gi kapasitet til selvstyre og handlefrihet til omstilling. Vi mener at styring som selvstyring i denne betydningen er begrenset, og at omstillingen heller kommer som pålegg fra departementet. All styring er regulert gjennom instruksene, mens omstillingen fremstår å være initiert av departementet fremfor av Statsbygg selv. I tildelingsbrevet er det departementet som stiller krav om å redusere antall ansatte, om effektivisering og digitalisering:

[...]Statsbygg skal tilstrebe å redusere antall ansatte målt etter SSBs statistikk. Realisering av effektiviseringsgevinster fra eksempelvis økt digitalisering, og automatisering av oppgaver og saksbehandling vil kunne bidra til dette [...]
(Tildelingsbrevet Statsbygg, 2021).

Vi mener at vår empiri tilsier at supervisionforvaltning ikke er et styringsregime som kan anvendes til å beskrive styringsrelasjonen mellom departementet og Statsbygg.

Det siste styringsregimet i Andersen og Pors sin modell er potensialiseringsforvaltning. Denne forvaltningen karakteriseres i hovedsak av å tenke utenfor boksen. Beslutninger i en potensialiseringsforvaltning dreier seg om å oppløse strukturer og selvfølgheter, i den hensikt å skape nye alternative strukturer og selvfølgheter. Disse blir også med tiden erstattet av atter nye strukturer. Som tidligere nevnt har vi ikke funnet noen tegn i vår empiri som tyder på at styringsrelasjonen mellom departementer og Statsbygg har en slik karakter.

Vårt inntrykk etter å ha sett styring og kontroll i lys av våre to teoretiske modeller, er at departementets styringsrelasjon til Statsbygg er et sammensatt av elementer fra de ulike styringsregimer. Vi mener å kunne påvise deler fra flere av styringsregimene innenfor begge modellene, men vi har på den andre siden ikke kunnet påvise at en modell eller styringssystem beskriver styringsrelasjonen fullt ut. Våre funn tyder på at byråkratiet ligger som et fundament i departementets styring av statsbygg. Samtidig mener vi at styringen også preges av kjennetegn på NPM, sektor- og supervisionforvaltning. Styringsrelasjonen har også pekt mot kjennetegn på NPG. Vi mener at vi ikke har funnet spor av potensialiseringsforvaltning. Dette gjør at vårt hovedinntrykk er at Andresen og Pors sin modell, i sin helhet, ikke strekker helt til for å beskrive styringsrelasjonen mellom departementet og Statsbygg. Osborne modellen mener vi treffer bedre, med unntak av

modellens siste regime, NPG. Her skal vi ha i mente, som vi også har nevnt, at NPG er ett av flere alternativer til styringsregimer post-NPM.

5.5 Forventninger versus funn i lys av våre teoretiske modeller

I kapittel 2.10 presenterte vi flere forventninger om hvordan våre teoretiske modeller kunne belyse KMD sin styring av Statsbygg. Med utgangspunkt i delkapitlene ovenfor, i kapittel 5, vil vi her se i hvilken grad disse forventningene stemmer.

5.5.1 Forventninger versus funn i lys av Osborne sin modell

Den første modellen som ble diskutert ovenfor består av de tre styringsregimene: PA, NPM og NPG. Som nevnt tidligere har vi valgt å se Public Administration i Osborne modellen, og Byråkratiet i Andersen og Pors modellen, under ett. Vi forventet å finne tydelige tegn på at KMD sin styring av Statsbygg, var preget av kjennetegn for byråkratiet som styringsregime. Vi mener at våre funn innfrir denne forventningen. Dette begrunner vi med at vi kan gjenkjenne en rekke av de kjennetegn som knyttes til byråkrati som styringsregime. Vi finner spor av byråkratiet både i dokumenter og i svarene på vår spørreundersøkelse. Det som moderer vårt inntrykk, er derimot at vi også finner kjennetegn på andre styringsregimer. Vi har derfor ikke belegg for å si at byråkratiet som styringsregime er det eneste som preger styringsrelasjonen mellom KMD og Statsbygg. Vi finner også et sterkt innslag av mål- og resultatstyring, digitalisering, effektivisering, og tendenser mot prinsipal-agent teori i relasjonen mellom KMD og Statsbygg. Vi mener derfor at styringsrelasjonen preges i hovedsak av byråkrati, ispedd enkelte kjennetegn for NPM. Forventningen kan derfor sies å delvis være innfridd, i og med at vi mener at byråkratiet står som dominerende i KMD sin styring av Statsbygg.

Det siste styringsregimet i Osbornes modell er NPG. Vi hadde få forventninger til at dette styringsregimet kan spores i KMD sin styring av Statsbygg. Vår empiri mener vi viser få spor av NPG, foruten at departementet vektlegger digitale løsninger. Bruk av digitale løsninger er for øvrig også et kjennetegn på NPM. Det er dermed vanskelig å knytte dette til å være noe som kun gjelder NPG som styringsregime. Det som derimot skiller, er at NPG vektlegger digitale løsninger som et vesentlig element innenfor styringen. Vi har i vår empiri ikke funnet annet enn frempek og ambisjoner om større bruk av digitale løsninger. Vi mener derfor at det ikke er belegg for å si noe mer enn at digitale løsninger tar plass i styringen. Det andre kjennetegnet innenfor NPG er stor bruk av nettverk og interesseorganisasjoner i styringen. Vi finner ingen spor av at departementet benytter nettverk eller interessegrupper i sin styring av

Statsbygg. Vårt helhetsinntrykk når det gjelder NPG som styringsregime, er at det tilnærmet er fraværende i KMD sin styring av Statsbygg.

5.5.2 Forventninger versus funn i lys av Andersen og Pors sin modell

Andersen og Pors sin modell hadde vi mer moderate forventninger til. Vi mente vi ville finne flere kjennetegn av byråkratiet og sektorforvaltningen, men bare få, om noen spor av supervisionsforvaltningen og potensialiseringsforvaltningen. Forventingene knyttet til byråkratiet er omtalt ovenfor, og sammenfaller med de forventningene vi hadde til Public Administration.

Sektorforvaltning er det andre regimet i Andersen og Pors sin modell. Et kjennetegn på sektorforvaltning er som nevnt at departementet har planleggingsmyndighet, og Statsbygg har rollen som problemløser. Vår forventning var at vi ville finne indikasjon på en slik form for styring i vår empiri. Det samme gjelder forventningen om departementets styring gjennom tilføring av ressurser(input), og Statsbyggs leveranser av resultat(output). Vi mener at vår gjennomgang av styringsdialogen og de svarene vi har fått på vår spørreundersøkelse, bekrefter langt på vei våre forventninger. Her skal vi legge til at vi ikke har funnet tegn som viser i retning av at sektorforvaltning er den eneste form for logikk i departementets styring. Vi kan heller snakke om at elementer av sektorforvaltning supplerer byråkratiet som styringsregime.

Vi forventer derimot ikke at departementets styring av Statsbygg utelukkende er sentrert rundt en slik form for styring. Vi antar at byråkratiet som styringsregime ligger fast, men at vi heller finner spor av tilførte elementer fra sektorforvaltningen. Da spesielt et større fokus på planlegging og ressurstildeling, enn hva som er å finne i byråkratiet som styringsregime.

Vi forventet å finne få, om noen, spor av supervisionsforvaltning. Et av kjennetegnene på supervisionforvaltning er styring gjennom selvstyre. Vi forventet å finne få tegn til at KMD styrer Statsbygg gjennom selvstyre. Vår antagelse var det motsatte av selvstyre, at KMD har en utstrakt styring av Statsbygg. Et annet kjennetegn på dette styringsregimet er at dialog vektlegges mer enn hierarki. Vi forventet derimot å finne tegn på at KMD styrer Statsbygg både gjennom hierarki og dialog. Vi hadde ikke tro på at dialog erstatter hierarkiet i styringen. Vår empiri peker i retning av at våre forventninger til supervisionforvaltning innfris. Vi har ikke funnet spor av utstrakt selvstyre, men snarer det motsatte. På den andre siden ser vi at dialog er et element i styringen, men på langt nær av en slik grad som det legges opp til innenfor supervisionsforvaltning som styringsregime.

Det siste styringsregimet i Andersen og Pors modell er potensialiseringsforvaltning. Vi forventet at vi ikke ville finne noe av dette i vår studie av KMD sin styring av Statsbygg. Styring innenfor et potensialiseringsregime innebærer for det første at den styrte skal ha stor grad av selvstyre. I tillegg skal den styrte ha rom til innovasjon, i betydningen kritisk tekning rundt egen virkemåte og organisering. Vår antagelse var at Statsbygg hverken har et utstrakt selvstyre, eller makt og innflytelse til å kritisk vurdering rundt sin egen virkeområde og organisasjon. Vår antagelse peker derimot i motsatt retning, at graden av selvstyre er innrammet og begrenset. Empirien bekrefter også dette inntrykket. Vi mener å kunne finne at styringsrelasjon mellom KMD og Statsbygg i hovedsak er byråkratisk. Det vil si det helt motsatte av hva som kjennetegner potensialiseringsforvaltning.

5.5.3 Oppsummering forventninger versus teoretiske modeller

Våre forventninger til Osborne modellen er, med unntak av NPG, langt på vei innfridd. Det samme kan vi si også om Andersen og Pors modellen. For denne fant vi gjennom empirien spor av både byråkrati og sektorforvaltning. Som vi også forventet var det få spor av supervisionforvaltning, og ingen spor av potensialiseringsforvaltning. Departementets styring av Statsbygg, basert på vår empiri, viser i hovedsak å være byråkratisk, men med elementer først og fremst fra NPM og sektorforvaltning.

6. Oppsummering

På bakgrunn av kritikken som har vært rettet mot Statsbygg, blant annet i forbindelse med restaureringen av det Kongelige Slott og de budsjettsprekene som det ligger an til i byggingen av nytt regjeringskvartal, så hadde vi en forventning om at vi skulle finne en sterk departemental styring av Statsbygg. Dette til tross for at Statsbygg er en forvaltningsbedrift, som skulle tilsi at de var fristilt, eller har en stor grad av selvstyre.

Etter å ha analysert kommunal- og moderniseringsdepartementets styring av Statsbygg i lys av våre to teoretiske modeller, finner vi at departementsstyringen er et konglomerat av elementer fra ulike styringsregimer, der byråkratiet er det mest fremtredende.

Vi mener å finne en motsetning i departementets styring av statsbygg. Med dette mener vi at Statsbygg som er en forvaltningsbedrift, skal være fristilt og ha en stor grad av selvstyre. Dette skulle tilsi at styringsrelasjonen ikke er preget av sterkt departemental styring. Våre funn peker derimot i retning av det motsatte, at departementet har en utstrakt styring over Statsbygg. Forklaringen på denne motsetningen, kan ligge i at styringsdokumentene har en ambisjon om å styre selve styringsdialogen, mens departementets styring av Statsbygg ikke er like sterk. Spørreundersøkelsen vår peker også i retning av at det er mye dialog mellom det styrende departement, og det styrte Statsbygg i forkant av beslutninger. Samtidig hentyder spørreundersøkelsen på at det er en felles forståelse om at departementet er den som styrer. På den måten kan det tolkes som at byråkratiet langt på vei er det mest fremtredende styringsregimet. Her er det en del forbehold. For det første så er styringsdokumentene et uttrykk for den formelle styringen. Det er også i styringsdokumentene vi finner flest indikasjoner på en sterk styring av Statsbygg fra departementets side. Spørreundersøkelsen vår gir ikke det hele bildet av den uformelle styringen, men den henviser mer eller mindre til at den uformelle styringen er vel så viktig. Her er det en del momenter som vår spørreundersøkelse ikke har fanget opp, eksempelvis personlige relasjoner, betydningen av faglig autoritet, ansiennitet og andre kulturelle aspekter. I en ideell verden ville det vært interessant å studere styringen i en bredere kontekst. Vi kunne for eksempel sett på utvikling av styringsdialogen over et lengre tidsperspektiv fremfor vårt smale øyeblikksbilde. Vi kunne også gått dypere inne i den uformelle styringsdialogen for å fange opp et bredere spekter av den departementale styringen, eksempelvis gjennom observasjoner av ledermøter og etatsmøter. Vi kunne videre ha gått inn og sette på eksponerte og mindre eksponerte byggeprosjekter, for å se om eksponeringen har noe å si for styringsrelasjonen. Disse

eksemplene ville trolig ledet til en bredere forståelse av styringsrelasjonene mellom departement og Statsbygg. Likevel mener vi at våre funn er relevante i forhold til vår problemstilling og vår kontekst. Til tross for vår smale studie, mener vi at den gir et bilde av hvordan departementet styrer Statsbygg. Vi drister oss til å mene at våre funn viser at våre teoretiske modeller har en relevans, men at modellene ikke fullt ut er dekkende. Kanskje peker våre funn mer i retning av en utvikling mot en ny-weberiansk stat (NWS) enn NPG? NWS er fremsatt som et alternativ til NPM av for eksempel Dunn og Miller (2007) og Christensen og Lægred (2007). NWS ligger utenfor modellen som vi har brukt i vår studie, og vi drøfter dermed ikke dette styringsregimet. Vi mener at det kunne vært interessant for eventuelt andre å sett på styringsrelasjonen mellom departementet og Statsbygg i lys av en modell hvor også NWS er et alternativt styringsregime.

Litteraturliste

Allison, G. T. (1969) *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, 63 (3): 689-718 (29 s.)

Andersen, N.Å & Pors, J.G (2014). *Velfærdsledelse. Mellem styring og potensialisering*. Hans Reitzels Forlag. ISBN:978-87-412-5822-5.

Andersen, S. (2013): *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Oslo: Fagbokforlaget.

Arkivloven (1992) *Lov om arkiv (LOV-1992-12-04-126)* Lovdata
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126?q=arkivloven>

Bryman, A.; *Social Research Methods*, 5.utg. Oxford: Oxford University Press

Botheim et al (2012): *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. DIFI rapport 2012:14 ISSN 1890-6583

Bukve, O. (2009): *Styringsdialog – Styring eller dialog? Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift – 2009 – nr 1, s. 59- 71.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2009-01-04>

Bukve, O (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen et al (2014): *Forvaltning og politikk*. (4. utgave), Universitetsforlaget, Oslo.

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (2021, 16. desember) *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*.

<https://www.forskningsetikk.no/globalassets/dokumenter/4-publikasjoner-som-pdf/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora.pdf>

Cigler B. A.: *Public Administration and the Paradox of Professionalization*. Public Administration Review Vol. 50, No. 6 (Nov. - Dec., 1990), DOI: 10.2307/976975

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2019) *Hva er god statlig styring*, Rapport 2019:9 ISSN 1890-6583

https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring._difi-rapport_2019_9_0.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2011) *Veileder i etatsstyring*.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/r0631web_veileder_i_etatsstyring.pdf. Finansdepartementet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022, 28. april) *Hva skiller mål- og resultatstyring fra New Public Management?*

<https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/mal-og-resultatstyring-og-new-public-management-hva-er-hva>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022, 28. april) *Hovedinnstruks*

<https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022, 04. mai) *Eksempelsamling med*

kommentarer: Styringsdokumenta instruks for økonomi og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd.

<https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/MRS/Styringsdokumenta-instruks-for-okonomi-og-verksemdsstyring-og-tildelingsbrev-fra-departement-til-verksemd.pdf#page=25>

Gilje, N., & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* (3. prøveutg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utgave 2016). Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Hall, P. og Löfgren, K. (2006): *Politisk styring i praktiken*. Lieber AB, Malmö

<https://mau.diva-portal.org/smash/get/diva2:1404942/FULLTEXT01.pdf>

Helgøy I. og Serigstad S. (2004): *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunen*. Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier, notat 9 – 2004, Bergen
<https://norceresearch.brag.e.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/1379/N09-04%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hermansen et al (2005): *Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Moderniseringsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/rap/2005/0013/ddd/pdfv/260370-styring_og_styringsreformer_i_offentlig_virksomhet.pdf

Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt: en begrepsanalyse*. Universitetsforlaget, Bergen.

Hood, C. (1991): *A Public Management for all seasons?* Public Administration Vol 69 Spring 1991, Royal Institute of Public Administration. ISSN 0033- 3298

Høyer, Hans C., Kasa, Sjur og Tranøy, Bent S. (2016): *Tillit, Styring og Kontroll*. Universitetsforlaget, Oslo

Johnsen, Å. (2010): *Resultatstyringens mytologi, hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt?* Nordisk organisasjonsstuder. Fagbokforlaget.
https://www.researchgate.net/profile/Age-johnsen/publication/266850166_Resultatstyringens_mytologi_Hvorfor_bruker_forvaltningen_mal-_og_resultatstyring_nar_dette_er_sa_omstridt/links/543cfd340cf24ef33b765682/Resultatstyringens-mytologi-Hvorfor-bruker-forvaltningen-mal-og-resultatstyring-nar-dette-er-sa-omstridt.pdf?origin=publication_detail

Julsrud, O (2016) *Bygg med mening - Statsbygg 1816 – 2016* Fagbokforlaget

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022, 10. Mai) *Ansvarsområder og oppgaver i Kommunal- og distriktsdepartementet*.
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/dep/id509/>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022, 3. mai) *Statsforvaltningsavdelingen*

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/avdelinger/statsforvaltningsavdelingen/id2518441>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022, 29. april) *Tildelingsbrev, årsrapporter og instruks*

<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instruks--kommunal--og-moderniseringsdepartementet/id522666/?expand=factbox2543239>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) *Referat fra etatsstyringsmøte nr. 1 2021* – Statsbygg (saksnr. 20/4356)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) *Referat fra etatsstyringsmøte nr. 2 2021* – Statsbygg (saksnr. 20/4356)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) *Referat fra etatsstyringsmøte nr. 3 2021* – Statsbygg (saksnr. 20/4356)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) *Referat fra etatsstyringsmøte nr. 4 2021* – Statsbygg (saksnr. 20/4356)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Økonomi- og virksomhetsinstruks for Statsbygg*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/dbae0a4004694c16abf7abfedf8cb9d6/okonomi--og-virksomhetsinstruks-for-statsbygg-01.07.2020.pdf>

Koppenjan J. og Kljin E-H (2004): *Managing Uncertainties in Networks: Public Private Controversies*. Taylor & Francis Group.

<https://ebookcentral.proquest.com/lib/hilhmr-ebooks/reader.action?docID=200789>

Norsk Akademisk Ordbok, (2022, 27. april) *Instruks*.

<https://naob.no/ordbok/instruks>

Løken et al (2005): *Den nye staten: Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. I søkelys på arbeidsmarkedet 2/2005. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

https://www.researchgate.net/profile/Tove-Midtsundstad/publication/267925363_Ikke_nodvendigvis_sliten_En_analyse_av_AFP-pensjonering_i_staten_Sokelys_pa_arbeidsmarkedet_vol_222_217-232/links/545cf2160cf2c1a63bfa5b16/Ikke-nodvendigvis-sliten-En-analyse-av-AFP-pensjonering-i-staten-Sokelys-pa-arbeidsmarkedet-vol-222-217-232.pdf#page=110

Mehde V. (2006): *Governance, Administrative Science, and the paradox of New Public Management*. Public policy and administration Volum 21 no 4. Winter 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/095207670602100406>.

Nebben et al (2019): *Hva er god statlig styring?* DIFI rapport 2019:9 ISSN 1890 – 6583 https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring._difi-rapport_2019_9_0.pdf

Norsk senter for forskningsdata (u.å) *Statsbygg* Hentet 15. Mai 2022 <https://o.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/55005/endringshistorie>

Offentleglova (2006) *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (LOV-2006-05-19-16). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>

Olsen, Johan P (1993): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget, Oslo

Osborne, S.P. (2006): *The New Public Governance?* The Public Management Review Volum 8.2006 - Issue 3 DOI: 10.1080/14719030600853022

Pettrem, O.P. (2020, 21. oktober) Regjeringkvartalet kan koste 36,5 milliarder. Da er disse utgiftene ikke inkludert. *Aftenposten* <https://www.aftenposten.no/kultur/i/dlOA0q/regjeringkvartalet-kan-koste-365-milliarder-da-er-disse-utgiftene-ikke-inkludert>

Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011): *“Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, third edition”*, Oxford University Press.

<https://ebookcentral.proquest.com/lib/hilhmr-ebooks/reader.action?docID=829484>

Prop 1 S (2020- 2021), *For budsjettåret 2021, Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/257c8bf71f0146c0801f39e4f559826b/no/pdfs/prp202020210001kmdddpdfs.pdf>

Regjeringen (2021, 22. desember) *Endringer i departementsstrukturen og i ansvarsdelingen mellom departementene.*

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-departementsstrukturen-og-i-ansvarsdelingen-mellom-departementene/id2893284/>

Regjeringen (2022, 9. mai) *Statsbygg*

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-moderniseringsdepartementet/underliggende-etater/statsbygg/id440426/?msclkid=ac4426f1cfb911ec8bdc70a21139c4ca>

Statsbygg (2021, mars) *Organisasjonskart*. Hentet 15. Oktober 2021

<https://dok.statsbygg.no/wp-content/uploads/2021/03/organisasjonskartMars2021.pdf>

Statsbygg (2022, 11. Mai) *Årsrapport 2021 – Statsbygg.*

<https://dok.statsbygg.no/wp-content/uploads/2022/03/arsrapport2021.pdf>

Torfinn J. og Triantafyllou P (2013): *What`s in a Name? Grasping Public governance as a political administrative system.* International review of public administration, 2013, vol 18. No 2

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/12294659.2013.10805250?needAccess=true>

Tranøy B.S. og Østerud Ø (Red) (2002): *Den fragmenterte staten, reformer, makt og styring.* (1. utgave, 2. opplag.) Gyldendal Norske forlag, Oslo

Trygstad et al (2006): *Den nye staten – omfang og effekter av omstillingene i staten 1990 – 2004.* FAFO rapport 530 hentet fra:

<https://www.faf.no/images/pub/2006/537.pdf>

Zondag, M. H. W., Liestøl, A.K., Gabrielsen, A.B., Døvik, O. (2018, 24. Februar) Forsker om milliardsprekken på Stortinget: Alle varsellamper burde ha blinket i forkant. NRK
https://www.nrk.no/norge/forsker-om-milliardsprekken-pa-stortinget_-alle-varsellamper-burde-ha-blinket-i-forkant-1.13932740

Økonomireglementet i Staten (2003). *Reglement for økonomistyring i Staten med Bestemmelser om økonomistyring i Staten, fastsatt 12. Desember 2003 med endringer, senest 31. August 2021.*
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Ørnstrud, I.H. (2002): «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer» Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier, Universitetsforlaget i Bergen, juli 2002. Notat 7-2002.
<https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/1429/N07-02%5B1%5D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Østrud, et al (2003): *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen.* Gyldendal akademisk, Oslo.

Vedlegg 1: Vurdering og godkjenning fra NSD

10.01.2022, 08:17

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



Vurdering

Referansenummer

268602

Prosjektittel

Masteroppgave MAMPAB19

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Ingrid Hertaker, ingrid.hjertaker@inn.no, tlf: 90791710

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Katrine Kofoed Kongelstad, katrine.kongelstad@gmail.com, tlf: 92882104

Prosjektperiode

01.10.2021 - 30.06.2022

Vurdering (1)

06.01.2022 - 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 med vedlegg den 06.01.2022, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2022.

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

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/61698339-b6e8-4099-9e24-4dc7a25d1c07>

1/2

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 behandles 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: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen 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/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

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://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 2: Første mail sendt til mulige respondenter

Hei

Vi er en gruppe masterstudenter ved høghskolen i Innlandet som skal skrive masteroppgave som en avsluttende del av Master i offentlig administrasjon (MPA) ved studiested på Rena.

Vi gjennomfører en studie av styringsrelasjonen mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg, og sender denne mailen til deg fordi vi mener du kan gi oss viktig informasjon om styringsrelasjonen mellom KMD og Statsbygg.

Kan du være behjelpelig med svare på noen spørsmål i forbindelse med vår masterstudie?

Vi sender denne åpningsmeldingen nå, og vil sende spørsmål som vi ønsker å få svar på helt i begynnelsen av januar. Vi vil da sende over skriftlige spørsmål på mail sammen med informasjonsskriv som gir nærmere opplysninger om vår studie, samtykke til deltagelse samt ivaretagelse av personvern.

Vi håper du stiller deg positiv til å gi skriftlige svar på spørsmål fra oss, og dermed gi viktig bidrag til gjennomføringen av vår masteroppgave.

Ta gjerne kontakt dersom du har ytterligere spørsmål.

Vennlig hilsen

- Student: Kristian Ramberghaug,
 - o mob: XXX,
 - o e-post: XXX
- Student: Øyvind Melhus,
 - o mob: XXX,
 - o e-post: XXX
- Student: Katrine Kongelstad,
 - o mob: XXX,
 - o e-post: XXX

Veileder: Ingrid Hjertaker, Stipendiat ved Høghkolen Innlandet, mob: XXX, e-post: XXX

Vedlegg 3: Informasjon om studiet og deltagelse



Informasjon vedr. spørreundersøkelse

Vi er en gruppe masterstudenter ved høgskolen i Innlandet som skal skrive masteroppgave som en avsluttende del av Master i offentlig administrasjon (MPA) ved studiested på Rena. Vår masteroppgave er en studie av styringsrelasjonen mellom Kommunal- og Distriktsdepartementet (KDD) og Statsbygg.

Vi tar kontakt med deg, fordi vi mener du kan gi oss viktig informasjon om vår tematikk. På grunn av den pågående pandemien inviterer vi deg til å svare skriftlig på spørsmål fremfor en fysisk intervjusituasjon.

I dette skrivet gir vi deg informasjon om formålet for vår studie og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I vår studie vil styringsdialogen være gjenstand for analyse, og det er derfor hensiktsmessig studere hvordan dialogen kommer til uttrykk. Styringsdialogen er en fellesbetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og notater fra styringsmøter mellom departement og underliggende virksomhet. Det betyr at styringsdialogen er formell, skriftlig og etterprøvet. Styringsdialogen kan i tillegg være uformelle prosesser, dialoger og involvering. Den uformelle styringsdialogen bidrar gjerne med å holde oppe de formelle arenaenes stilling og betydning. En kan si at den uformelle styringsdialogen smører den formelle, og er et viktig bidrag for å oppnå gode prosesser og resultater. (Hatlen et al 2019, - s. 21) Vår studie vil vi se på den formelle styringsdialogen mellom KDD og Statsbygg, ved en dokumentanalyse, samt få innblikk i den uformelle gjennom svar på skriftlige spørsmål fra utvalgte personer.

Hvem er ansvarlige for Spørreundersøkelsen?

Det er Høgskolen i Innlandet, gjennom oss studenter, som er institusjon som gjennomfører spørreundersøkelsen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta ved å svare på spørsmålene, innebærer det at du svarer på spørsmål sendt pr. e-post, og sender svarene tilbake til samme e-postadresse XXX som spørsmålene ble sendt fra. Det vil ta deg ca. 45 minutter å svare på spørsmålene.



**Høgskolen
i Innlandet**

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i spørreundersøkelsen. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg dersom du ikke ønsker å delta.

Bruk og beskyttelse av data

I denne undersøkelsen er det lagt stor vekt på at resultatene skal oppbevares på en forsvarlig måte og i samsvar med personvernloven.

Dette innebærer blant annet:

- Deltagelsen i undersøkelsen er frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra undersøkelsen uten begrunnelse.
- Det får ingen konsekvenser for deg dersom du ikke deltar i denne undersøkelsen.
- I analysen vil svarene være koblet til en deltaker id (eks 10,11,12 o.l.) som kobles til personnavnet. Koblingsnøklerne mellom brukernavn og personnavn vil bli lagret på sikret studentområde på Høgskolen i Innlandet.
- I det du har sendt svar på våre spørsmål, har du vist ditt samtykke.
- Det vil ikke registreres og formidles opplysninger i rapportering fra spørreundersøkelsen som er mulig å føre tilbake til enkeltpersoner. Det vil kun bli referert til organisasjonen.
- Det vil ikke foregå noen utlevering av opplysninger om enkeltpersoner til andre.
- Datamaterialet behandles uten navn og direkte id, og det oppbevares konfidensielt
- Det er kun ansvarlige masterstudenter for denne studien som vil få tilgang til å analysere datamaterialet, i tillegg til ansvarlig veileder.

Dine rettigheter

Så lenge prosjektet pågår, har du rettigheter til å få:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert
- rettet personopplysninger
- slettet personopplysninger
- utlevert en kopi av personopplysninger (dataportabilitet)
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på samtykke.

Hva skjer med opplysningene når vi avslutter prosjektet?

Studiet er forventet avsluttet i juni 2022. Alt datamaterialet anonymiseres og øvrige opplysninger anonymiseres.

Hvor kan jeg finne ut mer?



**Høgskolen
i Innlandet**

Hvis du har spørsmål til undersøkelsen, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Vennlig hilsen

- Student: Kristian Ramberghaug,
 - mob: XXX,
 - e-post: XXX
- Student: Øyvind Melhus,
 - mob: XXX,
 - e-post: XXX
- Student: Katrine Kongelstad,
 - mob: XXX,
 - e-post: XXX
- Veileder: Ingrid Hjertaker, Stipendiat ved Høgskolen Innlandet, mob: XXX, e-post: XXX
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Kristian Ramberghaug
Øyvind Melhus
Katrine Kongelstad

14. januar 2022

MPA, Studiested Rena, Høgskolen Innlandet



**Høgskolen
i Innlandet**

Vedlegg 4: Spørreskjema til Statsbygg

Spørreskjema

Tema: Styringsdialogen mellom Kommunal- og distriktsdepartementet og Statsbygg

I vår studie vil styringsdialogen være gjenstand for analyse, og det er derfor hensiktsmessig studere hvordan dialogen kommer til uttrykk gjennom temaene styring, kontroll og samarbeid. Vår studie vil vi se på styringsdialogen mellom Kommunal- og distriktsdepartementet og Statsbygg.

De svarene du gir vil være av stor betydning for gjennomføring av vår studie, og det settes store pris på din deltagelse. Se eget skriv med informasjon om studien og din deltagelse.

Svar på spørsmål sendes til samme e-postadresse XXX som spørsmålene ble sendt fra.

På grunn av stram tidsplan i forbindelse med analysearbeidet settes **svarfrist til 27. januar 2022.**

Nedenfor finner du 7 åpne spørsmål som vi ønsker å få svar på. På bakgrunn av din egen tolkning av spørsmålene er det til stor hjelp om du kan svare så utfyllende så mulig.

Overordnet tema: Styring
<p>Spørsmål 1. Etter din vurdering <i>Beskriv politiske styringen av Statsbygg:</i></p> <p>Svar:</p>
<p>Spørsmål 2. Etter din vurdering <i>Hvordan oppfatter Statsbygg den politiske ambisjonen med Statsbygg?</i></p> <p>Svar:</p>
<p>Spørsmål 3. Etter din vurdering: <i>Hvordan påvirker den politiske dagsorden Kommunal- og distriktsdepartementet sin styring av Statsbygg?</i></p> <p>Svar:</p>

Overordnet tema: Kontroll
Spørsmål 1. Etter din vurdering: <i>Hvordan følger Kommunal- og distriktsdepartementet opp styringen av Statsbygg?:</i>
Svar:
Overordnet tema: Samarbeid
Spørsmål 1. Etter din vurdering: <i>Beskriv samspillet i styringsdialogen mellom Statsbygg og Kommunal- og distriktsdepartementet:</i>
Svar:
Spørsmål 2. Etter din vurdering: <i>Hvordan tas viktige beslutninger i styringsdialogen mellom Statsbygg og Kommunal- og distriktsdepartementet, hvem gjør det, og hvordan gjøres dette?</i>
Svar:
Spørsmål 3. Etter din vurdering: <i>Hvordan løses styringskonflikter mellom Statsbygg og Kommunal- og distriktsdepartementet?</i>
Svar:

Vi takker for at du har brukt av din tid får å gi oss svar på ovennevnte spørsmål

Vennlig hilsen

Student: Kristian Ramberghaug

Student: Øyvind Melhus

Student: Katrine Kongelstad

14. januar 2022

MPA, Studiested Rena, Høgskolen Innlandet

Vedlegg 5: Spørreskjema til KDD

Spørreskjema

Tema: Styringsdialogen mellom Kommunal- og distriktsdepartementet og Statsbygg

I vår studie vil styringsdialogen være gjenstand for analyse, og det er derfor hensiktsmessig studere hvordan dialogen kommer til uttrykk gjennom temaene styring, kontroll og samarbeid. Vår studie vil vi se på styringsdialogen mellom Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Statsbygg.

De svarene du gir vil være av stor betydning for gjennomføring av vår studie, og det settes store pris på din deltagelse. Se eget skriv med informasjon om studien og din deltagelse.

Svar på spørsmål sendes til samme e-postadresse XXX som spørsmålene ble sendt fra.

På grunn av stram tidsplan i forbindelse med analysearbeidet settes svarfrist til 27. januar 2022.

Nedenfor finner du 7 åpne spørsmål som vi ønsker å få svar på. På bakgrunn av din egen tolkning av spørsmålene er det til stor hjelp om du kan svare så utfyllende så mulig.

Overordnet tema: Styring
<p>Spørsmål 1. Etter din vurdering <i>Beskriv politiske styringen av Statsbygg</i></p> <p>Svar:</p>
<p>Spørsmål 2. Etter din vurdering <i>Hvordan oppfatter Kommunal- og <u>distriktsdepartementet</u> den politiske ambisjonen med Statsbygg.</i></p> <p>Svar:</p>
<p>Spørsmål 3. Etter din vurdering: <i>Hvordan påvirker den politiske dagsorden Kommunal- og <u>distriktsdepartementet</u> sin styring av Statsbygg?</i></p> <p>Svar:</p>

<p>Overordnet tema: Kontroll</p> <p>Spørsmål 1. Etter din vurdering: <i>Hvordan følger Kommunal- og <u>distriktsdepartementet</u> opp styringen av Statsbygg?</i></p> <p>Svar:</p>
<p>Overordnet tema: Samarbeid</p> <p>Spørsmål 1. Etter din vurdering: <i>Beskriv samspillet i styringsdialogen mellom Kommunal- og <u>distriktsdepartementet</u> og Statsbygg</i></p> <p>Svar:</p>
<p>Spørsmål 2. Etter din vurdering: <i>Hvordan tas viktige beslutninger i styringsdialogen, hvem gjør det, og hvordan gjøres dette?</i></p> <p>Svar:</p>
<p>Spørsmål 3. Etter din vurdering: <i>Hvordan løses styringskonflikter mellom Kommunal- og <u>distriktsdepartementet</u> og Statsbygg?</i></p> <p>Svar:</p>

Vi takker for at du har brukt av din tid får å gi oss svar på ovennevnte spørsmål.

Vennlig hilsen

Student: Kristian Ramberghaug

Student: Øyvind Melhus

Student: Katrine Kongelstad

14. januar 2022

MPA, Studiested Rena, Høgskolen Innlandet