



# Hvordan brukes styringssystemer for å implementere en bærekraftsstrategi?

*En casestudie om implementering av sykkelstrategien i Oslo  
kommune*

**Christian Noble Stibolt og Julie Marie Borna Fossem**

**Veileder: Kari Nyland**

Masteroppgave i økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## Forord

Denne oppgaven er skrevet som en del av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole. Oppgaven har et omfang på 30 studiepoeng og utgjør det selvstendige arbeidet innenfor vår hovedprofil i økonomisk styring.

Vi har begge to gjennomført studiet og denne oppgaven ved siden av full jobb som offiserer i Forsvaret. Det har lært oss mye om effektiv disponering av tid, og tvunget oss til å prioritere knallhardt i hverdagen for å få tidskabelen til å gå opp. Samtidig har denne kombinasjonen gitt oss mulighet til å bedre forstå både vår egen arbeidshverdag og pensum, gjennom gode knagger å henge det teoretiske pensumet på. Gjennom masteremnene *sustainable business models* og *dynamisk virksomhetsstyring* fattet vi interesse for hvordan organisasjoner skal evne å tilpasse sin virksomhet til en fremtid der kravene til bærekraftig forvaltning av ressurser blir strengere. Vår bakgrunn fra økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret motiverte oss til å studere en annen offentlig virksomhet. Oslo kommune som en fremtidsrettet by med tydelige visjoner om å være fremst i endringen mot et mer bærekraftig samfunn fanget interessen vår.

Vi vil rette en stor takk til Bymiljøetaten i Oslo kommune som lot oss slippe inn i sykkelsatsingen, og som villig lot seg intervju og dele informasjon med oss.

Vår veileder Kari Nyland har i ordets rette forstand ledet oss på veien mot innlevering med gode råd, nyttige diskusjoner og nødvendige kursendringer. Tusen takk for lærerik og pedagogisk veiledning.

Til slutt vil vi takke venner og familie for tålmodighet underveis.

Oslo

Desember 2021

---

## Sammendrag

Hensikten med denne oppgaven er å skape bedre innsikt i hvordan styringssystemer brukes for å implementere en bærekraftsstrategi. Simons' (1995) rammeverk Levers of Control beskriver hvordan bruken av fire styringsspaker må balanseres mot hverandre for å skape dynamiske spenninger for å sikre vellykket implementering og utvikling av strategi. Dette rammeverket har vi brukt som grunnlag for å studere hvordan Bymiljøetaten i Oslo kommune bruker styringssystemer for å implementere en sykkelstrategi. Denne har som mål å øke sykkelandelen av Oslos reiser til 25%, for å oppfylle visjonen om å skape en bærekraftig sykkelby.

Studien er gjennomført som en kvalitativ casestudie. Datagrunnlaget kommer fra intervjuer og dokumentstudier. Vi gjennomførte semi-strukturerte intervjuer med seks medarbeidere i mobilitetsdivisjonen i Bymiljøetaten for å forstå hvordan bruken av styringssystemet oppleves. Dokumentstudiene omfattet en bred gjennomgang av blant annet relevante styringsdokumenter for å forstå konteksten rundt styringssystemet.

Vi finner at det er innhold i alle de fire styringsspakene i styringssystemet til Bymiljøetaten, og disse brukes aktivt. Funnene våre viser at det er en uforholdsmessig skjevhet i vektleggingen av bruken. Trossystemet brukes sterkt gjennom tydelig kommunikasjon av visjoner, fokus på tillitsbasert styring og aktiv bruk av rekruttering som verktøy for å sikre overlappende interesser mellom medarbeiderne og strategien. Videre finner vi enda sterkere bruk av det diagnostiske systemet. Dette ser vi spesielt ved sterk styring og oppfølging på én resultatindikator som sier at det skal bygges 100 km sykkelvei i byrådsperioden. Dette tallet ble til som et valgkamplofte uten faglig involvering og er ikke mulig å påvirke. Dette bidrar til at det oppleves tvingende. I balansen mellom spakene vektlegges det diagnostiske sterkest. Den sterke diagnostiske oppfølgingen av resultatindikatoren bidrar til at det jobbes for å oppnå akkurat dette, men det går på bekostning av det overordnede målet for sykkelstrategien, om å øke andelen sykkelreiser til 25%. Denne skjevheten i vektingen av styringsspakene medfører en ubalanse mellom bruken av det muliggjørende og tvingende, i favør av det tvingende. Bedre balanse mellom styringsverktøyene hadde antagelig kunnet medføre en bedre implementering av sykkelstrategien.

Vi mener denne utredningen har bidratt til å gi en dypere forståelse for hvordan styringssystemer brukes og balanseres i Bymiljøetaten, og betydningen det har for implementering av sykkelstrategien.

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>INNHOLDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>4</b>
<b>FIGURER OG TABELLER</b> .....	<b>6</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING.....	7
1.2 AVGRENSNING .....	8
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR.....	9
<b>2. TEORETISK KONSEPTER OG RAMMEVERK</b> .....	<b>11</b>
2.1 TILLITSBASERT STYRING.....	11
2.2 STYRINGSSYSTEMER .....	12
2.3 SIMONS LEVERS OF CONTROL – BRUK AV FIRE STYRINGSSPAKER .....	14
2.3.1 Trossystem og grensesystem.....	16
2.3.2 Diagnostisk system og det interaktive system.....	18
2.4 BALANSEN MELLOM MULIGGJØRENDE OG TVINGENDE STYRING .....	20
2.5 FORSKNINGSMODELL .....	23
<b>3. METODE</b> .....	<b>25</b>
3.1 FORSKNINGSFILOSOFI OG -TILNÆRMING .....	25
3.2 FORSKNINGSDESIGN.....	26
3.3 DATAINNSAMLING .....	28
3.3.1 Primærdata: intervju .....	28
3.3.2 Sekundærdata: dokumenter .....	31
3.3.3 Utvalg .....	32
3.4 DATAANALYSE.....	33
3.5 EVALUERING AV FORSKNINGSDESIGNET .....	35
3.5.1 Validitet .....	35
3.5.2 Reliabilitet .....	37
3.5.3 Ethiske problemstillinger.....	40
<b>4. EMPIRISK BAKGRUNN</b> .....	<b>41</b>
4.1 STYRING I KOMMUNEN .....	41
4.2 BÆREKRAFT I KOMMUNEN .....	43
4.3 ORGANISERING AV ARBEIDET MED IMPLEMENTERING AV SYKKELSTRATEGIEN.....	44
<b>5. EMPIRISKE FUNN</b> .....	<b>47</b>
5.1 MÅL OG PLANER FOR BÆREKRAFT .....	47
5.2 HANDLING OG SAMHANDLING .....	49
5.3 MÅLING OG RAPPORTERING .....	51
5.4 OPPSUMMERING AV FUNN .....	54
<b>6. DISKUSJON</b> .....	<b>55</b>
6.1 ALLE STYRINGSSPAKENE BENYTTES, MEN MEST VEKT LIGGER PÅ TROSSYSTEMET OG DET DIAGNOSTISKE SYSTEMET.....	55
6.2 VEKTLEGGING AV POLITISK UTFORMEDE MÅL SOM ÅRSAK TIL STERK DIAGNOSTISK STYRING.....	56
6.3 ET STERKT TROSSYSTEM GJENNOM REKRUTTERING OG VISJONER .....	58
6.4 BALANSE OG SPENNINGER I STYRINGSSYSTEMET.....	60
6.4.1 <i>Interessekonflikt: politiske valgløfter er i konflikt med faglig syn på oppnåelse av strategi og         bidrar til målforskyvning</i> .....	60
6.4.2 <i>Måleproblemet - det som kan måles blir vektlagt og bidrar til målforskyvning</i> .....	62

---

6.4.3	<i>Sterk diagnostisk styring skaper ubalanse i styringssystemet</i> .....	63
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>65</b>
7.1	FORSKNINGSBIDRAG .....	67
	<b>LITTERATURLISTE:</b> .....	<b>68</b>
	<b>VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE</b> .....	<b>71</b>

## Figurer og tabeller

FIGUR 1: LEVERS OF CONTROL. BASERT PÅ SIMONS (1995) .....	16
FIGUR 2: FORSKNINGSMODELL (KILDE: EGEN, BASERT PÅ SIMONS, 1995).....	24
FIGUR 3: PRINSIPAL-AGENT-FORHOLDET I SYKKELSATSINGEN I OSLO KOMMUNE. BASERT PÅ MEYER OG NORMAN (2019).....	42
FIGUR 4: STUDIETS UTVALG I ORGANISASJONSKART BYM (BYMILJØETATEN, 2021) .....	46
TABELL 1: OVERSIKT OVER INFORMANTENE .....	31

# 1. Innledning

I dette kapittelet vil vi innlede med å forklare hvorfor vi skriver denne oppgaven og presentere oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Videre beskriver vi hvilke avgrensninger vi har gjort for å gi oppgaven hensiktsmessig omfang og fokus. Avslutningsvis går vi gjennom oppgavens struktur

## 1.1 Bakgrunn og problemstilling

Bærekraft defineres ofte som «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (Brundtland, 1987). FNs bærekraftsmål har til hensikt å fungere som rettesnor for verdenssamfunnet (FN, 2021). Norge har forpliktet seg til bærekraftsmålene. Oslo kommune har gått i bresjen og erklært at de vil «drive frem et taktskifte i klima- og miljøpolitikken nasjonalt og globalt.» (Oslo kommune, 2020d). Dette ser vi operasjonalisert i en svært ambisiøs klimastrategi med visjon om at «Oslo skal være en by tilnærmet uten klimagassutslipp innen 2030» (Oslo kommune, 2020d). *En konkret og viktig del av denne klimastrategien er å øke andelen reiser som gjennomføres med sykkel til 25% innen 2025. Dette er det overordnede målet i Oslos Sykkelstrategi* (Oslo kommune, 2014; Oslo kommune, 2015).

Hvordan jobber så Oslo kommune for å gå fra ord til handling i implementeringen av strategien? For å svare på det går vi til teorien. Det er en kjent sak at strategi er enkelt å utvikle, men vanskelig å implementere. Styringsystemer er verktøy ledere bruker for å sikre effektiv implementering av strategi (Anthony, 1965; Simons, 1995). Balansen mellom å legge til rette for at organisasjonen kan jobbe i tråd med strategien og å sikre at den faktisk gjør det, er en sentral problemstilling i styringslitteraturen. Simons' modell om styringssystemet som fire spaker som må brukes sammen og balanseres mot hverandre er et nyttig verktøy for å forske på denne problemstillingen. Vellykket bruk av styringssystemer klarer å balansere mellom det muliggjørende og innovative på den ene siden, og det begrensende og kontrollerende på den andre siden (Simons, 1995; Adler & Borys, 1996). Det er denne balansen som skal lage de nødvendige spenningene som skal til for å sikre vellykket implementering av strategi (Simons, 1995).

Denne studiens hensikt er å gi en økt forståelse for hvordan styringssystemer brukes, og hvordan balansen mellom bruk av muliggjørende og kontrollerende styring påvirker de dynamiske spenningene som skal til for å sikre vellykket implementering av en bærekraftsstrategi. Den overordnede problemstillingen for oppgaven er:

### **Hvordan brukes styringssystemet for å implementere en bærekraftsstrategi?**

For å svare på den overordnede problemstillingen har vi formulert følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hvordan brukes styringssystemet til Bymiljøetaten for å implementere sykkelstrategien?*
- 2. Hvordan balanseres tvingende og muliggjørende bruk av styringssystemet for å implementere sykkelstrategien?*

## **1.2 Avgrensning**

Denne utredningen er del av vår masterstudie ved NHH, og er tilpasset et omfang på 30 studiepoeng over ett semester. Dette har tvunget oss til å avgrense oppgavens innhold og det som utredes, så det er smalt nok til at vi faktisk får undersøkt problemstillingen i dybden.

Vi skal forske på *hvordan* styringssystemet brukes for å implementere en bærekraftsstrategi. For å finne ut av dette har vi valgt oss ut en case som handler om implementering av Oslo kommunes sykkelstrategi. Mange deler av Oslo kommune er involvert i arbeidet med sykkelstrategien, men Bymiljøetaten (BYM) er tyngst involvert og har mest eierskap til strategiens måloppnåelse. Flere avdelinger og divisjoner i BYM bidrar til å implementere sykkelstrategien, blant annet gjennom støtte til prosjektledelse, anskaffelser og flere typer rådgivning. Eksterne firmaer gjennomfører også mye av det praktiske arbeidet. Vi har valgt å begrense utvalget i oppgaven til de som jobber med sykkelstrategien i avdeling for gange, sykkel og kollektiv i mobilitetsdivisjonen i BYM. Dette er fordi de har mest eierskap til implementering av strategien.

Sykelstrategien har som visjon å gjøre Oslo til «en sykkelby for alle» (Oslo kommune, 2015b). Visjonen til klimastrategien er å gjøre Oslo til «en by tilnærmet uten utslipp av



---

klimagasser» (Oslo kommune, 2020d). Sykkelstrategien er et virkemiddel for å oppnå målene i klimastrategien, og det er derfor naturlig å knytte disse to visjonene sammen. Vi kan derfor si at visjonen til sykkelstrategien er *å skape en sykkelby for alle for å bidra til å gjøre Oslo til en by tilnærmet uten utslipp av klimagasser*. Dette er langt og omstendelig å skrive i oppgaven. Derfor omtales visjonen til sykkelstrategien heretter som *en bærekraftig sykkelby*.

Vi har begrenset caset til å handle om bygging og utbedring av sykkelinfrastruktur i form av sykkelveier. Implementering av sykkelstrategien involverer mange fagområder og oppgaver, som drift og vedlikehold av sykkelveiene, installering av sykkelstativer, drift og utvikling av bysykkelordning, sykkelreparasjon og mye mer. Det er likevel infrastrukturprosjekter som opptar størst del av ressursene, både i økonomi og stillinger, og det blir beskrevet som den viktigste faktoren for å oppnå målene i strategien. Vi ser det derfor som mest relevant å forske på denne delen av arbeidet med strategien.

Fordi vi har valgt å begrense oss til BYM, er det aktuelle ledelsesnivået det er relevant å se på, internt i etaten. Vi har utelukket både politisk og administrativ ledelse i byrådsavdelingen, og kan i så henseende anse disse som et styre som definerer forutsetninger for ledelsen. Vi gjør denne avgrensningen fordi vi ønsker å se på hvordan de ansatte på det operasjonelle nivået opplever at styringssystemet brukes, og ikke på hvilke politiske vurderinger som ligger bak. Dersom omfanget av oppgaven hadde vært større ville det kanskje vært hensiktsmessig å utvide utvalget i både bredde og antall.

For å studere bruken av styringssystemer har vi valgt Robert Simons' (1995) rammeverk Levers of Control (LoC), nettopp fordi denne teorien er et godt utgangspunkt for å studere lederes bruk av styringsverktøy. Simons beskriver styringssystemer som fire spaker som virker sammen i balanse med hverandre for å implementere en strategi.

### 1.3 Oppgavens struktur

Videre i oppgaven vil vi først gjøre rede for teoretiske konsepter og rammeverket vi benytter i drøftingen. Som nevnt tar vi utgangspunkt i Simons modell om bruken av fire styringsspaker, og balansen mellom tvingende og muliggjørende bruk av disse. For å belyse problemstillingen

trekker vi inn flere syn på denne balansen. I metodekapittelet begrunner og forklarer vi valgene vi har gjort underveis i forskningen, og diskuterer styrker og svakheter ved forskningen vår. For å gi leseren en forståelse for caset vil vi presentere empirisk bakgrunn for sykkelstrategien. Her forsøker vi å etablere kontekst og beskrive historisk bakgrunn og rammebetingelser. Deretter presenterer vi de empiriske funnene vi har identifisert gjennom innsamling og analyse av data. Basert på forskningen vår forsøker vi her å beskrive hvordan BYM jobber for å implementere sykkelstrategien, gjennom å se på mål og planer, handling og samhandling og måling og evaluering. Til slutt kommer vi til kjernen av oppgaven, når vi diskuterer disse funnene i lys av det teoretiske rammeverket, for å si noe om hvordan styringssystemene brukes for å implementere en bærekraftsstrategi.

---

## 2. Teoretisk konsepter og rammeverk

Hensikten med dette kapitlet er å gi leseren et teoretisk rammeverk som sammen med empirien skal danne grunnlaget for diskusjonen senere i studiet. Vi vil her gjøre rede for sentrale temaer, begreper og definisjoner. Som beskrevet innledningsvis har Oslo kommune implementert tillit som bærende prinsipp for styring og ledelse i Oslo kommune (Oslo kommune, 2017). Tillitsbasert styring er altså konteksten som ligger til grunn når vi skal se på implementeringen av en bærekraftsstrategi i kommunen. Vi velger derfor å innledningsvis beskrive hvordan vi forstår tillitsbasert styring. For å kunne si noe om hvordan styringssystemet brukes for å implementere en bærekraftsstrategi må vi redegjøre for hvordan vi forstår hva et styringssystem er i denne konteksten. Deretter tar vi for oss Simons' LoC-rammeverk, som et helhetlig rammeverk for å analysere bruken av styringssystemer. Bakgrunnen for valget av akkurat dette rammeverket er at det er godt egnet til å beskrive hvordan ledere bruker styringssystemet for å implementere en strategi (Simons, 1995). Essensielt i Simons' rammeverk er balansen mellom styringsspakene og hvordan denne balansen påvirker forholdet mellom innovasjon og kontroll. For å bedre forstå denne balansen vil vi gjøre rede for flere syn på nettopp denne balansen mellom innovasjon og kontroll, som også beskrives som balanse mellom tvingende og muliggjørende styring.

### 2.1 Tillitsbasert styring

Tillit defineres ofte som en situasjon der én aktør velger å gjøre seg sårbar for en annen med en positiv forventning om at den andre vil søke å ivareta éns interesser (Bentzen, 2018). Tillit er tilknyttet en risiko, som handler om sannsynligheten for å bli utsatt for et eventuelt tap eller skade ved at tilliten blir misbrukt. Tillit handler derfor om risikoen som ligger i at en aktør, i denne sammenheng etatsledelsen, velger å gjøre seg sårbar overfor en annen, som i denne sammenheng er medarbeiderne i etaten, i tro på at det skal skape en merverdi (Bentzen, 2018).

Styring og ledelse blir ofte omtalt sammen. Styring handler om de verktøy og strukturelle virkemidlene som brukes for å nå virksomhetens mål (Bentzen, 2018). Ledelse kan enkelt forklares som det som skjer i interaksjon mellom mennesker. I denne oppgaven fokuserer vi

på styring av virksomheten, og går derfor ikke videre inn på definisjoner av ledelse. Tillitsbasert styring i offentlige virksomheter blir av Bård Kuvaas definert som

*“at man sørger for at ledere og medarbeidere forstår formålet med de politiske retningslinjene og prioriteringene, og deretter tar sjansen på å stole på ledernes og medarbeidernes kompetanse og motivasjon for å gjøre en best mulig jobb” (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021).*

Med dette forstår vi at styringen er utformet slik at medarbeiderne skjønner hva virksomheten ønsker å oppnå, og legger til rette for at de på en autonom og selvstendig måte kan jobbe for å oppnå dette innenfor definerte rammer. Bentzen (2018) beskriver at når relasjonen mellom ledere og medarbeidere er preget av tillit behøves det mindre kontroll av medarbeidernes adferd. Samtidig har tillit vist seg å bidra til økt lojalitet og større engasjement for å oppnå organisasjonens mål. På denne måten legger tillitsbasert styring til rette for innovasjon og jakt etter nye løsninger. Dette omtales nærmere i beskrivelsen av trossystemet i modellen til Simons (1995). Bruk av tillit har likevel ikke bare fordeler. Tillit kan også misbrukes. Bentzen argumenterer for at tillit og kontroll derfor er gjensidig avhengige variabler som må brukes sammen. Dette medfører at tillitsbasert styring ikke bare handler om å vise tillit, men om aktiv bruk av hensiktsmessige styringsverktøy.

## 2.2 Styringssystemer

Når en virksomhets styringsverktøy sees i sammenheng kalles det ofte et styringssystem. Definisjonene på styringssystem er mange, og de har utviklet seg over tid fra å fokusere på i hovedsak finansiell og kvantitativ informasjon, til å inkludere et bredere informasjonsområde som også omfatter ikke-finansiell- og ekstern informasjon (Chenhall, 2003). En av de klassiske definisjonene av styringssystemet er:

*“Management Control is the processes by which managers assure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization’s objectives” (Anthony, 1965, s. 17).*

---

Definisjonen fokuserer på ledere som brukere av ulike prosesser eller mekanismer som kan tas i bruk for å nå organisasjonens mål. En bredere definisjon er:

*“Almost everything in the organization is included as part of the overall control system” (Merchant & Otley, 2007, s. 785).*

Denne definisjonen ser mer helhetlig på styring og inkluderer det meste som er i organisasjonen. Her kan elementer som strategisk utvikling og læringsprosesser inngå, og dette ansees som et mer moderne syn på styringssystem (Chenhall, 2003; Merchant & Otley, 2007).

Malmi og Brown (2008) ser også mer helhetlig på styringssystemet. De fokuserer på virkemidler ledelsen bruker for å påvirke sine ansattes atferd til å jobbe samlet mot organisasjonens strategier og mål. Disse verktøyene må ses i sammenheng med hverandre, og det er først når de ikke er isolert, men samlet som en “pakke” at det kan kalles et styringssystem (Malmi & Brown, 2008). Med bruk av denne modellen kan styringspakken ses på som et rammeverk som kan brukes til å påvirke bedriften, med muligheter til å bestemme *hvordan* bedriften skal styre, enten man vektlegger de mer tradisjonelle verktøyene, eller ønsker det mer dynamisk (Malmi & Brown, 2008).

For at et styringssystem skal ha effekt, må lederne forstå hvordan det brukes. Robert Simons tar for seg nettopp dette i sin teori LoC, om styringssystemet som fire spaker med innhold som må balanseres mot hverandre. Simons definerer et styringssystem som:

*“Management control systems are the formal, information-based routines and procedures managers use to maintain or alter patterns in organizational activity” (Simons, 1995, s. 5).*

Vi forstår dette som formelle verktøy og handlinger ledelsen i en virksomhet bruker for å styre sine ansatte til å implementere en strategi. Selv om mye har skjedd siden 1995 med tanke på utvikling av verktøy, systemer og tankemåter, er essensen i denne teorien stadig aktuell. Vi vil presentere dette rammeverket og inkludere noe kritikk av det. Vi tar utgangspunkt i Simons’ definisjon på styringssystemer, men velger å utvide den noe, gjennom også å inkludere noen uformelle styringsverktøy som organisasjonsstruktur og kultur. Dette bringer oss nærmere

definisjonen til Anthony (1965), som ikke begrenser styringssystemet til det formelle. Fellesnevneren for de to definisjonene er at det handler om hvordan *ledere bruker styringsverktøy* for å nå mål eller implementere strategi.

## 2.3 Simons Levers of Control – bruk av fire styringsspaker

Simons' (1995) LoC-rammeverk beskriver hvordan ledelsen i virksomheter bruker styringssystemer som verktøy for å implementere og utvikle strategi gjennom å finne balansen mellom innovasjon og risikohåndtering. Simons trekker frem fire nøkkelfaktorer som må analyseres og forstås for at en virksomhet skal kunne gjennomføre vellykket implementering av en strategi. Disse fire er kjerneverdier, risiko, kritiske prestasjonsvariabler og strategisk usikkerhet. Disse faktorene kontrolleres gjennom ulik bruk av styringssystemet, og illustreres som en spak i Simons' modell.

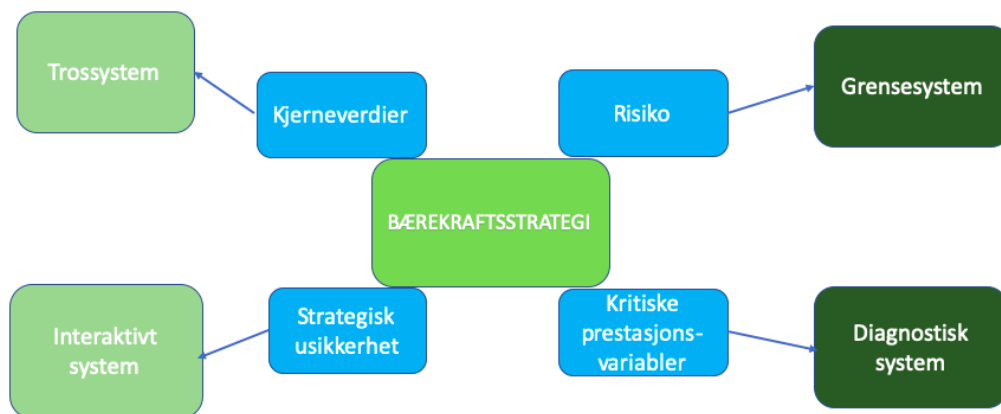
Kjerneverdier handler om virksomhetens hensikt og verdigrunnlag, og uttrykker det overordnede spørsmålet om «hvorfor» virksomheten eksisterer. Kjerneverdiene kontrolleres av *trossystemet* og omhandler bruk av blant annet symboler, rekruttering og kultur for å skape forståelse for hensikten til virksomheten og motivere medarbeiderne til å jobbe for å oppfylle den. Enhver virksomhet må forholde seg til risiko, og spesielt risiko som må unngås for å kunne implementere strategien. Bruk av styringsverktøy for å redusere risiko utgjør spaken som kalles *grensesystemet*. Nedskrevne regler, prosedyrer, retningslinjer og økonomiske rammer som brukes av ledelsen for å redusere risiko er eksempler på grensesystemer. For å lykkes med strategiimplementering er det nødvendig å definere noen nøkkelfaktorer som må oppnås for å lykkes. Disse kaller Simons kritiske prestasjonsvariabler, og styring på disse variablene gjøres ved bruk av *det diagnostiske systemet*. Budsjetter og prestasjonsmålingssystem for å følge opp avvik er noen av verktøyene som kan brukes for styring og måling av disse prestasjonsvariablene. Den fjerde og siste nøkkelfaktoren er strategisk usikkerhet. Det handler om faktorer som kan true vellykket implementering av strategien. For å fange opp usikkerhetene og tilpasse strategien til disse benyttes *interaktiv styring*. Dette kan eksempelvis gjøres ved bruk av møter og andre forum med mål om å identifisere trusler som dukker opp og utarbeide handlingsplaner for å eliminere trusselen.

---

Disse fire spakene skaper en dynamisk spenning mellom det *innovative, muliggjørende og nyskapende* på den ene siden, og det *kontrollerende, begrensende og regelstyrte* på den andre siden. Simons omtaler dette som positive og negative krefter, men påpeker at det er samspillet og balansen mellom kreftene som skaper den dynamiske spenningen som skal til for å implementere en strategi (Simons, 1995). For å utnytte mulighetsrommet som ligger i styringssystemet for å oppnå strategiske mål må disse spakene forstås og implementeres sammen som en helhet, med fokus på nettopp balansen som bidrar til å skape dynamiske spenninger (Mundy, 2010; Arjaliès & Mundy, 2013).

For å forstå rammeverket er det viktig å merke seg at Simons beskriver hvordan styringssystemene *brukes*, og ikke hvordan de er utformet eller hvilke tekniske løsninger de består av. Det vil si at det ikke er verktøyene i seg selv som definerer hvilken spak de tilhører, men hvordan ledelsen velger å bruke de. Som et eksempel kan et budsjett brukes som grensesystem ved å definere hvilken handlingsrom medarbeiderne har i ett prosjekt, det kan også brukes diagnostisk ved at ledelsen følger opp eventuelle avvik fra budsjettet, og det kan brukes interaktivt ved å være et utgangspunkt for samtale og diskusjon om hva som kan true gjennomføring.

Vi skal nå forklare litt mer inngående hvordan de fire styringsspakene kan forstås og brukes. Trossystem og grensesystem brukes sammen for å skape retning og definere handlingsrom, og det er derfor naturlig å beskrive disse sammen. Diagnostiske og interaktive systemer tar ofte utgangspunkt i samme verktøy og informasjonsgrunnlag, og vi velger derfor å forklare disse sammen. Som vist i modellen under er disse parene bestående av motsetninger. Trossystemet og det interaktive utgjør de lyse, positive kreftene, - grensesystemet og det diagnostiske systemet utgjør de mørke og negative kreftene, - slik balanseres de to spakene mot hverandre.



Figur 1: Levers of Control. basert på Simons (1995)

### 2.3.1 Trossystem og grensesystem

Trossystemet tar utgangspunkt i at alle organisasjoner er skapt med en hensikt, og består av de eksplisitte organisatoriske budskapene som ledere kommuniserer om verdier, hensikt og retning for organisasjonen. Hensikten med trossystemet er å inspirere og veilede organisasjonen. Simons beskriver at trossystemet skal veilede i problemløsning, motivere medarbeiderne til å lete etter nye løsninger og se muligheter for verdiskapning (Simons, 1995). Simons påpeker at trossystemet ikke bør være knyttet til formelle insentiver, og at det bør holdes overordnet nok til at hele organisasjonen kan kjenne seg igjen (Simons, 1995). Fellesmøter, konferanser, nyhetsbrev, podcaster og sosiale medier er eksempler på verktøy ledelsen kan bruke for å kommunisere hensikt, verdier og visjoner til organisasjonen.

Dette skal bidra til å gi medarbeiderne en tydelig forståelse for hva virksomheten skal oppnå, og hvilke verdier som skal prege arbeidet for å komme dit. Simons' teori tar utgangspunkt i hvordan ledere bruker verktøyene. Kultur er en viktig del av trossystemet. Kultur er noe som ikke bare utvikles av lederne, men også av medarbeiderne gjennom deres atferd og samhandling med hverandre. Rekruttering er et verktøy som kan anvendes for å påvirke kulturen. Gjennom dette kan ledelsen sikre at nyansattes interesser, holdninger og verdier er overlappende med organisasjonen sine, og gjennom dette bidra til å skape en ønsket kultur (Simons, 1995). Selskapers kodeks og bruk av symboler er også verktøy ledelsen kan bruke



---

for å bygge organisasjonens kultur, og bidra til å motivere medarbeidere til å jobbe for å nå virksomhetens mål.

Tillit kommuniseres som en grunnverdi for styring og ledelse i Oslo kommune, og er derfor et sentralt element i trossystemet (Oslo kommune, 2017). Tillit og kontroll blir ofte omtalt som motsetninger med floskler som at “tillit er bra, kontroll er best”. Bentzen (2018) argumenterer for at tillit og kontroll kan ses på som komplementære verktøy som er gjensidig forsterkende. Med det menes at man trenger kontroll i form av styringsverktøy for å legge til rette for tillitsbasert styring. Bentzens beskrivelse av dette komplementære forholdet mellom tillit og kontroll kan sees i sammenheng med Simons’ beskrivelse av trossystemet og grensesystemet, som felles skapere av retning og handlingsrom.

Grensesystemets hensikt er å håndtere strategisk risiko gjennom å sette tydelige grenser for hvilke aktiviteter som er innenfor organisasjonens handlingsrom. Simons tar utgangspunkt i at en organisasjons medlemmer søker etter muligheter for å skape verdi og ser etter løsninger på problemer. Ledelsen i en virksomhet har ikke god nok oversikt eller kreativitet nok til å kunne definere hva den enkelte medarbeider *skal* gjøre, og det hadde heller ikke vært hensiktsmessig, fordi det hadde ført til at mange nye løsninger hadde uteblitt (Simons, 1995). Alternativet er å definere hva som *ikke* skal gjøres, og på den måten bruke grenser til å definere et handlingsrom (Simons, 1995).

Grensesystemet skal fungere som motvekten til trossystemet ved å sette grenser for søken etter nye løsninger og muligheter. Disse to delene av styringssystemet skal veilede medarbeiderne i søken etter muligheter, gjennom trossystemet oppfordre til å søke, og gjennom grensesystemet definere grenser for søkingen gjennom et tydelig definert handlingsrom (Simons, 1995). Grensesystemet kan ses på som bremsene i en bil. De er ikke der for at bilen skal kjøre saktere, men for å håndtere og redusere risikoen som oppstår når bilen kjører i høy hastighet (Simons, 1995). Grensesystemet omfatter ofte bruk av lover, regler, retningslinjer og prosedyrer som gir medarbeiderne grenser for adferd. Det er viktig å bemerke at elementer fra trossystemet også kan fungere som grenser. Kultur, verdier og normer bidrar til å forme medarbeideres atferd og forventning til hverandre, og kan på denne måten bidra til å definere grenser for adferden (Collier, referert i Ferreira & Otley, 2009) Dette er en noe utvidet tolkning av Simons, som begrenser seg til å se på de formelle verktøyene. Simons (1995) beskriver at ledere tenderer til å lage tydelige grenser når virksomheten oppfatter den eksterne usikkerheten

som høy, eller den interne tilliten lav. Trossystemet og grensesystemet er derfor to spaker som må vektes mot hverandre, og som legger grunnlaget for den mer tradisjonelle styringen som utspiller seg i resten av styringssystemet.

### **2.3.2 Diagnostisk system og det interaktive system**

Fokus på prestasjoner og resultater finnes i de fleste virksomheter. I offentlige virksomheter er hensikten oftest å legitimere bruk av offentlige ressurser, og vise til resultater. New Public management gjorde mål og resultatstyring til en norm. Når prestasjonsmål brukes for å måle avvik mot definerte mål eller standarder er vi inne på spaken Simons (1995) kaller diagnostiske styringssystemer. Dette er delen av styringssystemet som ligner mest på tradisjonell virksomhetsstyring. Styringen skjer med fokus på avvikene, og hvordan de kan unngås (Simons, 1995).

Denne styringsformen fungerer bra når det er mulig å forhåndsdefinere målbare parametere og dermed også definere avvik. Da argumenterer Simons for at diagnostisk styring kan gi stort rom for autonomi, ved at det er enighet om *hva* som skal leveres, og at den enkelte selv kan avgjøre *hvordan*. Utfordringen oppstår når det er vanskelig å fastsette og måle prestasjonsvariablene. For å benytte seg av diagnostisk styring er det en forutsetning at det er mulig å definere fastsatte standarder eller mål, og at resultatene kan sammenlignes med dette for å avdekke avvik som det er mulig å påvirke (Simons, 1995). En annen utfordring er at det som måles må være det som er viktig – oppfølgingen av mål må ta utgangspunkt i de definerte kritiske prestasjonsvariablene, og ikke det som er lett å måle (Simons, 1995).

Det er vanlig å identifisere målstyring som diagnostiske verktøy. Det er imidlertid ikke verktøyet i seg selv som gjør det til diagnostiske verktøy, men hvordan de brukes. For eksempel kan mål brukes diagnostisk gjennom å følge opp måloppnåelse og avvik, og iverksette tiltak for å rette opp i avvikene. Samtidig kan målene brukes som utgangspunkt for dialog og diskusjon som bidrar til å avdekke mulige strategiske usikkerheter og trusler mot måloppnåelse. Da er vi inne på det Simons kaller interaktiv styring.

Det interaktive styringssystemet søker å kontrollere den strategiske usikkerheten, som dreier seg om uforutsette hendelser og eventualiteter som kan true strategien (Simons, 1995). Den

strategiske usikkerheten er i konstant endring, og er dermed vanskelig å definere som noe konstant. For å håndtere den strategiske usikkerheten sier Simons at ledere må involvere seg personlig på alle nivåer. Dette kan de gjøre gjennom å delta på møter og prosesser der medarbeidere på ulike nivåer i virksomheten er involvert, og relevant styringsinformasjon blir brukt som utgangspunkt for å identifisere faktorer som kan true implementering av strategien. Det interaktive systemet skal legge til rette for denne involveringen ved å sette fokus på og være en katalysator for de relevante spørsmålene og gode diskusjonene om datagrunnlag, forutsetninger og planer (Simons, 1995). Aktiv dialog gjennom hele organisasjonen i form av møter, prosesser og andre faste forum, vil gi ledelsen et mer helhetlig bilde av trusler mot strategien. Dermed kan ledelsen rette fokuset mot disse usikkerhetene og eksempelvis starte kreative prosesser og legge til rette for at medarbeidere kan komme med ideer og forslag. Resultatet kan være konkrete handlingsplaner for å håndtere trusselen.

Simons peker på at den enkelte medarbeider er best i stand til å se muligheter og løse problemer når de oppstår, og basert på dette kontinuerlig lage nye estimer for fremtiden, og tilpasse organisasjonens strategi til disse (Simons, 1995). Simons kaller dette medarbeiderdrevet strategiutvikling og peker på dette som en styrke fordi prosessen får frem flere syn og flere stemmer, og med det gir større sannsynlighet for å avdekke viktige strategiske usikkerheter. Simons påpeker at vellykket bruk av interaktive systemer fordrer et miljø preget av tillit, som verdsetter åpenhet og som aksepterer konstruktive diskusjoner. Uten dette på plass kan medarbeidere føle seg truet av at lederne deltar aktivt og nysgjerrig (Simons, 1995).

LoC-rammeverk til Simons (1995) har blitt mye brukt innen forskning på virksomhetsstyring. Rammeverket har blitt brukt som grunnlag for mange studier, og har gjennom dette også blitt utvidet og sett i nytt lys gjentatte ganger. Simons begrenser sin definisjon av styringssystemer til formelle verktøy. Dette har av flere blitt kritisert som en svakhet, og andre forskere har valgt å inkludere ulike uformelle verktøy i sine studier. Adler og Borys (1996) inkluderer blant annet organisasjonsstruktur i sin beskrivelse av styringssystemer, og beskriver hvordan det er med på å sette grenser for medarbeideres atferd gjennom å avklare roller og arbeidsoppgaver. Vi vurderer organisasjonsstruktur som en viktig del av grensesystemet fordi det bidrar til å definere oppgaver, ansvar og handlingsrom for medarbeidere. Vi har derfor valgt å basere oss på Adler og Borys bredere tolkning og inkludere organisasjonsstrukturen i beskrivelsen av

grensesystemet. En annen type uformell styring som har blitt inkludert i senere studier er vektlegging av sosioideologisk styring og kontroll, som sosialisering, normer og kultur. Dette har vist seg å være vesentlige faktorer for å skape retning og mening, og definere grenser for atferd (Collier, referert i Ferreira & Otley, 2009).

Ferreira og Otley (2009) beskriver rammeverket til Simons for å være sterkt toppledelsesorientert, og kritiserer det for å mangle fokus på uformell styring innad i organisasjoner. I enkelte virksomheter kan uformell styring utgjøre en viktig del av styringssystemet, og da kan det være en svakhet at det uformelle ikke inkluderes i rammeverket. Ifølge Ferreira og Otley (2009) er ikke alltid trossystemet og grensesystemet overførbart til større virksomheter med datterselskaper, da disse systemene ikke er påvirkelige for datterselskapene. Da er det kun mulig for det overordnede konsernnivået å identifisere disse styringsmekanismene i rammeverket. Dette argumenterer også for at LoC-rammeverket ikke er beskrivende for hele styringssystemet på en tilfredsstillende måte (Ferreira & Otley, 2009). Dette kan overføres til offentlig virksomhetsstyring som er organisert i mange nivåer, og innebærer at nivåene må sees isolert. En annen svakhet ved modellen til Simons er at det er rom for subjektiv tolkning, fordi enkelte begreper og ord fremstår som diffuse og tvetydige. Eksempler på dette er ord som kjerneverdier og interaktiv bruk av kontroll (Ferreira & Otley, 2009).

## 2.4 Balansen mellom muliggjørende og tvingende styring

Essensen i modellen til Simons (1995) er hvordan ledere kan balansere de fire spakene mot hverandre for å bygge opp nødvendig spenning mellom det han kaller positive og negative krefter, som sammen bidrar til vellykket strategiimplementering. De positive kreftene er trossystemet og det interaktive systemet. Det er disse som virker muliggjørende ved å legge til rette for nyskaping og kreativitet. Grensesystemet og det diagnostiske systemet utgjør de negative kreftene. Simons understreker at det ikke er negativt i ordets forstand, men derimot en nødvendig motvekt til de positive kreftene, ved å være kontrollerende og begrensende. Det er nettopp denne spenningen som er nødvendig å skape for å sikre vellykket strategiimplementering. Balansen mellom spakene handler altså ikke om at alle spakene skal ha like mye vekt og innhold, men derimot om at de må balanseres mot hverandre basert på forutsetningene og omgivelsene til virksomheten. Hver enkelt virksomhet må derfor tilpasse

---

balansen mellom spakene og finne dynamikken som gjør dem i stand til å implementere strategien.

Simons (1995) vektlegger dynamiske spenninger som oppstår når spakene balanseres, men skriver lite om hvordan balansen *skapes*. Dette er det andre som har forsket på og beskrevet i egne studier. Vi har valgt å trekke inn disse beskrivelsene da vi mener det er viktig for å kunne svare på problemstillingen på en troverdig måte. Et av forskningsspørsmålene vi stiller for å svare på oppgavens overordnede problemstilling er *hvordan balanseres tvingende og muliggjørende bruk av styringssystemet for å implementere sykkelstrategien?* For å svare på dette mener vi det er viktig å forstå det bakenforliggende, altså hvordan balansen er *skapt*.

Adler og Borys (1996) beskriver forholdet mellom positive og negative krefter ved å kategorisere styringssystemer som *muliggjørende* og *tvingende*, eller gode og dårlige. Muliggjørende styring bidrar til å forsterke medarbeidernes engasjement gjennom å gi handlingsrom til selvstendig tenking og forbedring av prosesser, og på den måten bidra til økt effektivitet. Tvingende styring kan derimot oppleves som et substitutt for engasjement og kreativitet, gjennom å oppfordre medarbeidere til å kun forholde seg til regler, retningslinjer og prosedyrer, og dermed unngå all selvstendig tenking og nyskaping. Adler og Borys skriver at måten styringssystemer *designes* og *implementeres* påvirker om det oppfattes muliggjørende eller tvingende. Ledelsens involvering av medarbeiderne i designet av styringssystemet kan virke muliggjørende fordi det skaper forankring blant de ansatte. Implementeringen kan oppleves muliggjørende dersom ledelsen utviser tillit og lar medarbeidere være kreative, gjøre endringer ved behov og fatte beslutninger der det er hensiktsmessig. Adler og Borys (1996) beskriver fire kjennetegn for muliggjørende styring, nemlig at det er mulig å reparere, at de har intern og global transparens og at de er fleksible.

Reparering handler om at medarbeiderne kan være med å utvikle systemet, komme med forslag til endring og at lederne ser på medarbeidernes bidrag som verdifulle muligheter for læring og forbedring (Adler & Borys, 1996). Med andre ord i hvilken grad det er rom for å endre elementer i styringssystemet basert på tilbakemeldinger fra alle nivåene i organisasjonen. Intern transparens handler om å gi medarbeiderne en forståelse for hvordan systemet fungerer og hensikten bak det, og om å tilgjengeliggjøre nyttig informasjon på en hensiktsmessig måte (Adler & Borys, 1996). For at medarbeiderne skal fatte riktige

beslutninger er det nødvendig at de forstår hvordan prosesser og verktøy henger sammen og hensikten med dem.

Global transparens handler om at systemet legger til rette for at medarbeiderne forstår hvordan deres egen rolle er en del av en større sammenheng, og legger til rette for interaksjon med en bredere del av organisasjonen (Adler & Borys, 1996). Dette handler altså om hvordan medarbeidere i en organisasjon, gjennom å ha tilgang og innsikt til informasjon utover eget virke, kan bidra til helhetlig samarbeid og kreative løsninger som har verdi for virksomheten. Fleksibilitet innebærer at systemet gir rom for den enkelte til å ta beslutninger der det er hensiktsmessig, og ser på avvik som en mulighet til å lære (Adler & Borys, 1996). Adler og Borys beskriver altså at disse fire kjennetegnene er til stede i styringssystemer som oppleves muliggjørende - og at mangelen på disse fire kjennetegner tvingende styringssystemer.

Mundy (2010) tar utgangspunkt i Simons rammeverk, og ser nærmere på hvordan balansen oppstår. Mundy ser på hvordan organisasjoner oppnår balansert bruk av ulike styringssystemer gjennom et sett kriterier; intern konsistens, logisk progresjon, dominans, historiske tendenser og undertrykkelse. *Intern konsistens* har en sentral rolle ved balanseringen i bruken av styringssystemene. Her handler det om at de ansatte skal ha samme forståelse av hva som er viktig for organisasjonen og hva som skal prioriteres (Mundy, 2010). Dette får de når det eksempelvis gis klare og entydige visjoner og verdier som gjør seg gjeldende i alle deler av styringssystemet. Det andre kriteriet er tidsaspektet *logisk progresjon* som handler om i hvilken rekkefølge styringsspakene implementeres (Mundy, 2010). I følge Mundy er strategiimplementering mer effektiv dersom løsninger og ideer diskuteres og besluttes i det interaktive systemet før de implementeres i grensesystemet og det diagnostiske systemet. Hvis rekkefølgen er omvendt kan ledelsen risikere at interaktiv styring har mindre effekt, fordi løsningene som skal diskuteres allerede er etablert som regler eller resultatindikatorer. På denne måten kan ledelsen bruke interaktive prosesser til å forankre de negative styringssystemene og sørge for at de blir positivt tatt imot av medarbeiderne.

*Dominans* oppstår når en eller flere av spakene i kontrollsystemet bestemmer resterende bruk av de andre spakene (Mundy, 2010). Lederes bakgrunnen og erfaringer er med på å avgjøre hvordan spakene vektlegges, og dette kaller Mundy *historisk tendens*. Eksempelvis kan for sterk vektlegging av visjoner virke dominerende og føre til manglende kontroll. Dersom ledere retter all sitt fokus på kulturbygging vil det ikke være rom for rapportering på målstyring, bruk

av prosedyrer og regler som er satt. I dette tilfellet vil trossystemet virke dominerende. *Undertrykkelse* av én eller flere spaker skjer når lederne ikke evner å ta alle delene av styringssystemet i bruk, og dette siste kriteriet er således det motsatte av dominans (Mundy, 2010). Dominans og undertrykkelse av én eller flere spaker kan derfor hindre dynamiske spenninger ved at det er en ubalanse i hvordan styringssystemet brukes kontrollerende og muliggjørende. Vi ser på disse kriteriene som nyttige verktøy for å vurdere hvordan styringsspakene er vektet mot hverandre for å finne balansen mellom muliggjørende og tvingende styring.

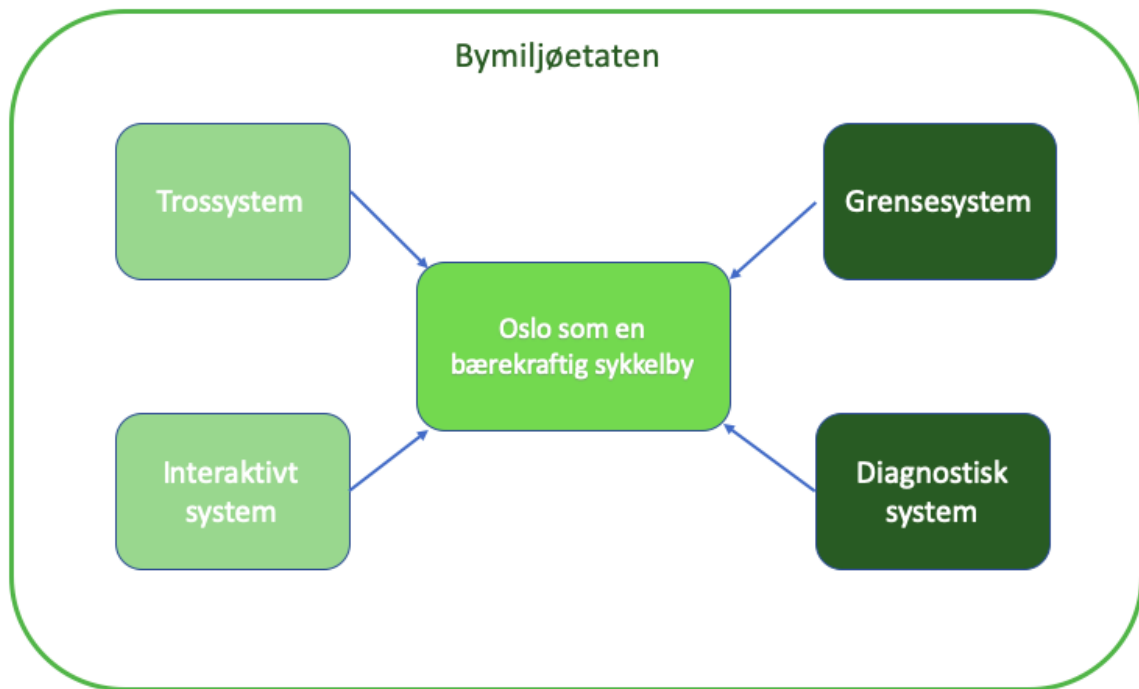
Widener (2007) har tatt utgangspunkt i Simons rammeverk i sin studie om hvordan styringssystemet brukes og oppfattes i praksis. I følge Widener (2007) er spakene i LoC-rammeverket komplementære og avhengige av hverandre, effekten av å fjerne en spak gir stort utslag. Dette er en faktor ledelsen i virksomheten må ha med seg når de designer og bruker styringssystemer. Basert på kvantitativ forskning på 122 CFOer fant Widener at trossystemet virker med forsterkende effekt på de tre andre spakene. Videre fant Widener at god interaktiv styring er avhengig av det diagnostiske systemet og grensesystemet, fordi disse to skaper strukturen som er nødvendig for at styringen i det interaktive skal være hensiktsmessig. Videre fant Widener at god interaktiv styring er avhengig av grensesystemet og det diagnostiske systemet, fordi disse to former strukturen som trengs for at styringen i det interaktive skal være hensiktsmessig.

## 2.5 Forskningsmodell

I foregående teorikapittel har vi forsøkt å gjøre rede for sentrale temaer, begreper og definisjoner som vil være relevante for oppgavens drøfting. Ved bruk av dette teoretiske rammeverket ønsker vi å undersøke hvordan balansen mellom muliggjørende og kontrollerende styring ved bruk av de fire styringsspakene kan skape de dynamiske spenningene som skal til for å implementere en bærekraftsstrategi, formulert som oppgavens problemstilling:

*“Hvordan brukes styringssystemet for å implementere en bærekraftsstrategi?”*

Figur 2 forsøker å visualisere oppgavens problemstilling.



Figur 2: Forskningsmodell (kilde: egen, basert på Simons, 1995)



## 3. Metode

I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av hvordan vi har gått frem for å svare på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Hensikten er å gi en presentasjon og forklaring på hvordan vi har hentet inn, analysert og tolket data. Vi vil starte med å forklare den overordnede tilnærmingen vi har hatt til forskningen, før vi går nærmere inn på hva vi faktisk har gjort og tenkt underveis i prosessen med å spesifisere forskningsspørsmål, velge ut forskningsobjekt, samle inn, analysere og tolke data. Til slutt diskuterer vi styrker og svakheter ved oppgaven, og diskuterer forskningens etiske problemstillinger.

### 3.1 Forskningsfilosofi og -tilnærming

I denne oppgaven forsøker vi å svare på hvordan BYM bruker styringssystemet for å implementere en bærekraftsstrategi. Et viktig stikkord i dette er nettopp ordet «bruker». For å kunne si noe om hvordan styringssystemet brukes, må vi ta utgangspunkt i opplevelsene til de som bruker det og omfattes av det. Våre funn skal altså basere seg på medarbeidernes individuelle og subjektive virkelighetsoppfattelse. Vi må derfor prøve å sette oss inn i deres situasjon og tolke disse oppfattelsene fra deres ståsted. I arbeidet med dette må vi være bevisst våre egne holdninger, verdier og forståelse av verden, da dette kan være med å prege våre tolkninger. Denne subjektive tilnærmingen kalles interpretivistisk forskningsfilosofi (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Filosofien handler om at vi som forskere tolker menneskers opplevelser og vurderer de subjektivt. Saunders et al. (2016) argumenter for at alle mennesker har ulik subjektiv oppfattelse av virkeligheten, som formes av bakgrunn, miljø, situasjon, kunnskap, tidsaspekter og alt annet som former oss som mennesker.

I arbeidet vårt begynte vi med en teori og et tema vi syntes var spennende, nemlig teori om styringssystemer og hvordan disse brukes for å oppnå bærekraftsmål. Deretter fant vi en aktuell casevirksomhet i BYM og lurte på om vi kunne undersøke teorien i denne konteksten. Basert på innledende empiriske funn gikk vi tilbake til teorigrunnet, og undersøkte hvilken del av det som kunne brukes for å forstå BYMs styringssystem. I forskningsprosessen vår har vi altså vekslet frem og tilbake mellom teori og empiri. Denne tilnærmingen til teori beskrives som fleksibel, og er en kombinasjon mellom deduktiv og induktiv tilnærming (Saunders et al.,

2016). I forskning skilles det mellom tre ulike tilnæringer i anvendelsen av teori, *deduktiv*, *induktiv* og *kombinasjon* av disse (Saunders et al., 2016). Denne fleksible tilnærmingen har latt oss utforske et fenomen, identifisere og forklare temaer og mønstre gjennom datainnsamling. Dette gjøre at nye teorier kan etableres eller eksisterende videreutvikles (Saunders et al., 2016). Vi har tatt utgangspunkt i Simons' (1995) rammeverk og ulike tolkninger av dette for å undersøke hvordan styringssystemet i BYM oppleves av de som bruker det. Dokumentstudie i kombinasjon med analyse av de subjektive oppfatningene utgjør grunnlaget for noen empiriske funn. Disse skal vi så forklare og diskutere i lys av det teoretiske rammeverket. Med dette forsøker vi å skape en økt forståelse og ny innsikt om hvordan styringssystemer brukes for å implementere en bærekraftsstrategi.

## 3.2 Forskningsdesign

Forskningsdesign er vår overordnede plan for å svare på problemstillingen (Saunders et al., 2016). Her skal vi beskrive planen for forskningen vår og redegjøre for valg av metode, forskningsstrategi, tidshorisont på forskningen, innsamling og analyse av data, samt etiske aspekter og begrensninger på forskningen. I sum blir dette en logisk plan som skal koble forskningsspørsmålet som er adressert til konklusjonen på disse spørsmålene (Yin, 2018).

Gjennom åpne spørsmål som *hva* og *hvordan* har vi prøvd å få en bedre innsikt og dypere forståelse for *hvordan styringssystemet til BYM brukes for å implementere en bærekraftsstrategi*. Dette kan kalles eksplorerende forskningsdesign (Saunders et al., 2016). Dette har gjort forskningen fleksibel ved at vi har kunnet tilpasse og endre fremgangsmåte, spørsmål og teorigrunnlag underveis som et resultat av ny innsikt og bredere forståelse av det vi har studert. Dette er en av fordelene med eksplorativt formål (Saunders et al., 2016).

For å kunne svare på *hva* og *hvordan* trenger vi ord, mening og beskrivelser (Saunders et al., 2016). Vi kunne ikke svart på dette med tall og numerisk data. Det ville ikke gitt oss svar på *hva* og *hvordan* styringssystemet i BYM brukes. I møte med våre informanter og deres subjektive meninger søker vi få en dypere forståelse for fenomenet vi studerer. Vi bruker derfor kvalitative innhentingmetoder i form av semi-strukturerte intervjuer og dokumentstudier.

Vi spør *hvordan* styringssystemet til BYM brukes for å implementere en bærekraftsstrategi og *hvordan* balansen i styringssystemet oppleves. Med disse spørsmålene ønsker vi å få en dypere innsikt i hvordan styringssystemet og balansen oppleves, og casestudie vil derfor være en passende strategi for å svare på oppgavens problemstilling (Yin, 2018). Casestudie kan defineres som en empirisk metode som går i dybden av et fenomen innenfor konteksten til fenomenet, og passer godt som forskningsstrategi når det ikke er tydelige grenser mellom fenomenet og konteksten (Yin, 2018). Gjennom intervjuer søker vi å få frem medarbeidernes subjektive meninger. Ved å tolke disse har vi forsøkt å danne oss en dypere forståelse for hvordan styringssystemet brukes i BYM. Denne forskningsstrategien passer godt med vår fleksible tilnærming som gir oss muligheten til å bevege oss frem og tilbake mellom teori og empiri gjentatte ganger (Saunders et al., 2016).

Valget av BYM som eneste studieobjekt betegnes som en enkelt-casestudie (Yin, 2018). Dette har vi gjort fordi forskningsperioden har vært relativt kort og ressurs- og tidsaspektet tydelig begrenset. Det argumenteres for valg av enkelt-casestudie som strategi. Dersom vi hadde plukket ut flere case ville vi skrapet i overflaten på begge eller alle casene, med tiden og ressursene tilgjengelig. Vår problemstilling søker derimot en dypere forståelse, og dette argumenteres for bruk av enkeltcase. Enkelt-case designet er oftest brukt når fenomenet som det forskes på er unikt, kritisk eller ekstremt og det søkes å få en dypere forståelse av fenomenet (Saunders et al., 2016). I vårt tilfelle kan implementeringen av en bærekraftsstrategi i Oslo kommune ikke anses som et unikt, kritisk eller ekstremt fenomen, men vi har fortsatt valgt denne strategien fordi vi ser det hensiktsmessig gitt det snevre omfanget til en masteroppgave.

Ved bruk av casestudier skilles det normalt mellom helhetlig og spesifikk tilnærming. I en helhetlig tilnærming studeres objektet som en enhet, mens spesifikk tilnærming velger ut én eller flere deler av studieobjektet (Yin, 2018). Grunnet BYMs størrelse og kompleksitet har vi valgt en spesifikk tilnærming der vi kun har forsket på enkelte deler av studieobjektet for å få rikelig forståelse og innsikt i det vi forsker på (Yin, 2018). En helhetlig tilnærming ville resultert i manglende dybde og gjort analysen og diskusjonen for generell. Avgrensningen av studieobjektet har bidratt til å gjøre enkelt-case studiet mer robust, fordi vi har studert organisasjonen på flere nivåer og fått en forståelse for konteksten rundt hvordan styringssystemet brukes. Det er samtidig en svakhet at vi kun ser på deler av BYM, ved at vi

risikerer at disse delene opererer ulikt fra resten av etaten, eller har særegenheter knyttet til for eksempel kultur og miljø som ikke gjenspeiles i resten av organisasjonen. Dette har vi forsøkt å utelukke ved å intervjuere medarbeidere i forskjellig nivåer i etaten.

Vi har gjennomført en tverrsnittstudie, som betyr at vi har fanget et øyeblikksbilde av BYM på ett bestemt tidspunkt. Vi kan altså ikke si noe om endring eller utvikling over tid, vi kan kun beskrive fenomenet slik det opplevdes i den korte perioden vi gjennomførte innsamling av data (Saunders et al., 2016).

### 3.3 Datainnsamling

For å best mulig kunne belyse problemstillingen og forstå caset fant vi ut at vi trengte flere typer data. Vi trengte både en bred og dyp forståelse for fenomenet. For å få en bred, objektiv og overordnet forståelse for konteksten, bakgrunnen og de formelle rammene til BYM brukte vi sekundærdata i form av dokumentstudier. I casestudie er sekundærdata data som allerede er samlet inn av andre til annet bruk og formål. For å skaffe den dype forståelsen for hvordan medarbeiderne i BYM faktisk opplever fenomenet vi forsker på brukte vi primærdata i form av intervjuer. Det er data som er samlet inn spesifikt for det aktuelle caset av forskeren (Saunders et al., 2016).

#### 3.3.1 Primærdata: intervju

Det finnes begrenset med informasjon om hvordan styringssystemer brukes for å implementere en bærekraftsstrategi. Dette fenomenet ønsker vi å få en dypere forståelse for gjennom oppgaven vår. Yin (2018) beskriver datainnsamling ved bruk av intervju som en av de viktigste kildene ved en casestudie. Intervjuer kan forklare *hvordan* og *hvorfor* ting er som de er, i tillegg til å gi innsikt i informantenes egne perspektiver på det som studeres.

Vi valgte å benytte semi-strukturerte intervju for innsamling av primærdata fordi vi vurderte at dette ville gi oss den beste innsikten i de subjektive meningene til informantene, altså hvordan de opplever fenomenet vi forsker på. Ifølge Saunders et al. (2016) er semi-strukturert intervju en fleksibel intervjuform som ofte assosieres med kvalitativ forskning.

Vi begynte med en uformell samtale med intervjuobjektene. Vi presenterte oss selv, bakgrunnen for forskningen vår og avtalte tidspunkt for gjennomføring av intervjuet. Det ble da kommunisert i grove trekk hva oppgaven handlet om, men vi spesifiserte ikke noen hypoteser eller antagelser og sendte ikke ut intervjuguiden. Dette valgte vi å ikke gjøre for å unngå fabrikkerte svar fra informantene.

Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide. I utarbeidelsen av intervjuguiden tok vi utgangspunkt i Simons' (1995) LoC-rammeverk, og tilpasset utformingen av spørsmål til oppgavens forskningsspørsmål. De overordnede temaene bygger på de fire spakene i styringssystemet og dette dannet strukturen i guiden. Dette sørget for at alle delene av styringssystemet ble belyst, men vi var ikke låst til spørsmålene i intervjuguiden. Intervjuguiden var en liste med forhåndsdefinerte spørsmål vi brukte som utgangspunkt for intervjuet. Den sørget for at vi berørte de forhåndsbestemte temaene vi anså som relevante, men vi stod fritt til å stille oppfølgingsspørsmål. Det gjorde det mulig å følge opp uttalelser som var av interesse og ga informantene våre muligheten til å utdype sine svar. Vi innledet med spesifikke og lukkede spørsmål for å forstå informantenes rolle og historikk i etaten. Deretter stilte vi åpne og mer generelle spørsmål for å la informanten selv definere og beskrive sin oppfatning. Hensikten med åpne spørsmål var å oppmuntre informanten til å selv sette ord på sine opplevelser, uten å bli preget av spørsmålsstillingen vår. Dette kan vi aldri være sikre på å unngå, da det alltid vil være en risiko for at våre holdninger eller tolkninger skinner igjennom i spørsmålsformulering eller kroppsspråk (Saunders et al., 2016). Sonderende- og oppfølgende spørsmål ble stilt underveis i intervjuet der vi ønsket mer omfattende svar på det informanten snakker om.

Denne strukturen hjalp oss å danne en bred og dyp forståelse av informantenes meninger og oppfattelser (Saunders et al., 2016). Vi kan anta at vi ikke hadde fått like god innsikt i temaet dersom vi kun hadde stilt informantene spørsmål som var standardiserte og forhåndsdefinerte. Vi kan også anta at vi ikke hadde klart å dekke alle områdene vi ønsket å snakke om dersom intervjuene hadde vært helt uten struktur.

Totalt ble det gjennomført seks intervjuer over en tidsperiode på ca. én måned, med varighet på mellom ca. 30-50 minutter pr. intervju, vist i tabell 1: oversikt over informanter. Vi ønsket i utgangspunktet å gjennomføre intervjuene ansikt-til-ansikt i et skjermet og nøytralt rom slik

at informantene kunne snakke fritt uten andre til stede. Med dette ønsket vi å danne tillitsfulle, trygge rammer der informantene kunne være ærlige og dele sine oppriktige meninger. Valg av lokasjon og tilretteleggelse av trygge rammer vil kunne påvirke informantens opplevelse av settingen og data som samles inn (Saunders et al., 2016). På grunn av Covid-19 valgte vi av smittevern hensyn å ikke gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt fysisk. Som alternativ vurderte vi andre varianter, som telefonintervju og mail, men kom frem til at videointervju er den formen som er mest lik ansikt-til-ansikt. Det finnes lite teori om video-intervjuer og hvilke fordeler og ulemper dette har sammenlignet med møte ansikt til ansikt (Saunders et al., 2016).

Ved bruk av videointervju kan både forsker og informant oppholde seg på eget kontor, i eget hjem eller i en annen kjent ramme som oppleves trygg. (Hanna, referert i Saunders et al., 2016). En av utfordringene vi erfarte ved bruk av videointervju var tekniske problemer i begynnelsen av enkelte av intervjuene. Dette kan ha påvirket førsteinntrykket begge veier, både av forskere og informanter. Saunders et al. (2016) beskriver de første minuttene med dialog mellom forsker og informant som avgjørende for opprettelse av en god relasjon og et tillitsforhold mellom forsker og informant, og beskriver at denne relasjonen kan påvirke utfallet av intervjuet. Dette kan ha bidratt til å prege vårt syn på informantene og informantenes syn på oss. Vi opplevde likevel informantene som imøtekommende, åpne og villige til dele informasjonen for å bidra til oppgaven.

Under selve gjennomføringen av intervjuet var det én av oss som ledet intervjuet og én som observerte og absorberte svarene som ble presentert. Dette gjorde det mulig for den mer inaktive intervjueren å reflektere over svarene og vurdere om vi skulle stille oppfølgingsspørsmål om det dukket opp aktuelle temaer som vi ville gå mer i dybden på. I begynnelsen av hvert intervju spurte vi om tillatelse til å ta videoopptak av intervjuet og transkribere intervjuene i etterkant. Alle informantene aksepterte dette. Opptak av intervjuene tillot oss å gå tilbake for å studere paraspråk og kroppsspråk i etterkant for å skape et bedre bilde av det som ble kommunisert. Dette vil vi peke på som en fordel ved å gjennomføre intervjuene digitalt. Dersom vi hadde møttes fysisk hadde det nok ikke vært naturlig å filme intervjuet, og vi kunne da ikke observert kroppsspråk i ettertid.

Intervju nr.	Informantens rolle	Kjennemerke	Intervjutid
1	Ansatt	A1	42 minutter
2	Lederansvar	L2	43 minutter
3	Lederansvar	L3	32 minutter
4	Lederansvar	L4	40 minutter
5	Ansatt	A5	38 minutter
6	Ansatt	A6	27 minutter

*Tabell 1: Oversikt over informantene*

Informantens tittel og stilling i BYM beskrives ikke, dette er for å ivareta informantenes anonymitet. Grunnet utvalgets begrensede omfang har vi ikke skilt mellom ledere og ansatte da det ville vært enkelt å spore sitatene til den enkelte. Derfor har vi skilt mellom ansatte med og uten lederansvar. Medarbeiderne med lederansvar er ledere av enheter, prosjekter eller prosesser. Dette skillet har vi markert for å gi leseren en forståelse for bakgrunnen informant har til å uttale seg og gjennom dette bidra til å sette sitatene i kapittel 5 i kontekst og gi en dypere forståelse av informantenes opplevelser. Det hadde vært gunstig for konteksten om vi også beskrev den enkeltes stilling og organisasjonstilhørighet, men det kan vi ikke gjøre uten å kompromittere informantenes identitet.

### **3.3.2 Sekundærdata: dokumenter**

I tillegg til semi-strukturerte intervjuer har vi benyttet oss av sekundærdata for å få en bredere forståelse av fenomenet vi har forsket på. Med semi-strukturerte intervjuer som primærdata kreves det forkunnskaper, gjennom sekundærdata, om forskningsfenomenet for at intervjuformen skal tjene sin hensikt (Saunders et al., 2016). Sekundærdata er originalt tiltenkt annen bruk og formål, men når den benyttes kan den analyseres på nytt for å gi ny forståelse av eksisterende kunnskap, tolkninger eller konklusjoner (Bulmer et al., referert i Saunders et al., 2016).

I vår oppgave har dokumenter blitt studert for å gi en bredere forståelse av forskningsobjektet vi har undersøkt og konteksten det befinner seg i. Gjennom forskningsperioden har vi analysert og tolket relevante dokumenter knyttet til virksomheten. Av dokumentene vi har studert kan

vi nevne tildelingsbrev, årsberetninger, instruksjer, budsjetter, regelverk, avisartikler, med mer. Vi har lest dokumenter som har blitt skrevet av kommunen, for kommunen, i tillegg til dokumenter om kommunen skrevet av andre. Vi har lest både om kommunen generelt og BYM spesielt. Denne innsikten ga oss en grunnleggende forståelse av virksomheten sett fra et objektivt ståsted. Dette brukte vi i utformingen av intervjuguiden, underveis i intervjuene ved å kunne stille oppfølgingsspørsmål, og i analyseprosessen når vi har sammenlignet data fra informantene og data fra dokumentene og på denne måten gjennomført en triangulering av informasjon.

Vi mener kombinasjon av primær- og sekundærdata har økt oppgavens kvalitet ved å gi en dypere, samt bredere forståelse av fenomenet og konteksten vi har forsket på, sammenlignet med bruk av kun én av datakildene. Det har bidratt til at vi har kunnet triangulere informasjon, ved å sjekke at fakta-utsagn fra intervjuobjektene stemmer overens med publisert fakta. Det har også bidratt til å gi oss en forståelse for når ord og lære avviker, altså når observert praksis i etaten ikke synes å stemme overens med de objektive beskrivelsene. Dette var nyttig for å avdekke interessante dilemmaer og komme til kjernen i forskningen vår.

### 3.3.3 Utvalg

I utvalg av informanter tar man utgangspunkt i en populasjon. Vi har definert populasjonen i denne studien som alle medarbeiderne som jobber for å implementere sykkelstrategien i BYM. Det har ikke vært mulig eller hensiktsmessig å samle data fra hele denne populasjonen. I dette tilfellet beskriver Saunders et al. (2016) at et utvalg fra en målgruppe er et godt alternativ. Vi har derfor videre definert en målgruppe bestående av ansatte i mobilitetsdivisjonen som jobber med sykkelstrategien. Det har ikke vært hensiktsmessig å samle inn data fra hele målgruppen, grunnet begrenset med ressurser og tid tilgjengelig i løpet av semester. Vi søker også en dypere forståelse og innsikt i subjektive meninger, og ønsker derfor ikke å generalisere funn om populasjonen eller målgruppen basert på en statistisk måte. Vi har derfor brukt et *ikke-sannsynlighetsutvalg* (Saunders et al., 2016).

Da vi skulle velge ut informanter begynte vi å plukke ut et innledende utvalg sammen med vår kontaktperson i BYM. I denne fasen var målet informanter med ulik tilhørighet, fagkompetanse og grad av ansvar, for å bidra til å skape en helhetlig forståelse for konteksten



og belyse problemstillingen fra ulike synspunkter. Denne metoden å foreta et utvalg på kaller Saunders et al. (2016) *hensiktsmessig utvalg med heterogen utvalgsteknikk*. Vi valgte denne metoden fordi vi ønsket informanter med ulike karakteristika for å få et utvalg som gjorde det mulig å svare på problemstillingen, samt få et bredt perspektiv som representerte så store deler av sykkelsatsningen i BYM som mulig.

For å sikre oss relevante informanter ble vi av informantene i de første intervjuene anbefalt kollegaer de mente hadde inngående forståelse for tematikken. Denne utvalgsteknikken baserer seg på anbefalinger om aktuelle kandidater med innsikt i forskningens tema, kaller Saunders et al. (2016) *snøballmetoden*. En av svakhetene ved denne måten å velge et utvalg er at vi ikke med sikkerhet kan si at utvalget er representativt, på samme måte som ved et statistisk utvalg, og dermed kan vi ikke vite i hvilken grad resultatene representerer populasjonen og målgruppen (Saunders et al., 2016). Dette er en trussel mot oppgavens validitet, og en kjent utfordring ved kvalitativ forskning. Det er dog en risiko vi må akseptere for å kunne ha mulighet til å gå i dybden på problemstillingen. En styrke ved denne måten å velge ut informanter på, er at kollegaenes kjennskap til hverandre om hvem som er relevante bidragsytere kan bidra til å svare på oppgavens problemstilling. Dette er med på å styrke oppgavens validitet. Utfordringen med dette kan være at informantene vi spør er farget av miljøet rundt seg og egne verdier og holdninger. Dette kan potensielt resultere i et mindre omfangsrikt utvalg enn vi hadde sett for oss da vi lot snøballen rulle.

### 3.4 Dataanalyse

Etter at vi hadde samlet inn data gjennom dokumentanalyse og intervjuer forsøkte vi å strukturere og se sammenhenger og likhetstrekk i de store mengdene data. I prosessen med å analysere dataene begynte vi med å transkribere videofilene til tekst. Dette ble gjort samme eller påfølgende dag for å ha intervjuene friskt i minnet. I forlengelsen av hvert intervju oppsummerte vi også de mest essensielle funnene og diskuterte det non-verbale som ble kommunisert i intervjuet av informantene. Dette var en nyttig metaprosess som bidro til å gi oss to som forskere en rikere forståelse av det som ble sagt.

I den videre prosessen valgte vi å bruke Saunders et al. (2016) sin oppskrift på tematisk analyse som et utgangspunkt. Dette er en grunnleggende og generisk tilnærming til analyse av kvalitativ data. Det hadde kanskje ikke vært nødvendig å gjennomføre hele denne prosessen på vårt begrensede utvalg. Med kun seks intervjuer er det ikke like nødvendig med en sterk struktur i dataanalysen, som i en studie med et større omfang. Vi valgte likevel å benytte oss av Saunders et al. (2016) sin fremgangsmåte, for å sikre best mulig kvalitet i prosessen gjennom å systematisere den. På den måten bidro vi til å utelukke eventuelle nybegynnerfeil forskere gjør, som for eksempel å låse oss fast i enkeltfunn. Analysen kan deles inn i fire trinn som ifølge Saunders et al. foregår delvis simultant. Vi gjennomførte prosessen trinnvis, men gikk også noe frem og tilbake etterpå for å sikre at vi hadde med oss alle relevant funn. De ulike trinnene i analysen er: *å bli kjent med dataen, koding av dataen, identifisering av temaer og relasjoner, avgrensing av temaene og testing av forslag* (Saunders et al., 2016).

For å bli kjent med dataen gikk vi gjennom alle de transkriberte intervjuene. Vi prøvde med utgangspunkt i de overordnede hovedtemaene i intervjuguiden å strukturere materien. Det gjorde vi ved å lage en forkortet versjon med dataen vi anså som relevante eller spesielt interessante for å belyse problemstillingen. Vi studerte først funnene hver for oss for å danne oss et upåvirket bilde av det som ble sagt. Deretter satt vi oss sammen og sammenlignet for å få frem flere nyanser av dataene og avdekke eventuelle ulike synspunkter. Vi diskuterte hva vi anså som viktig og relevant fra det enkelte intervju, og deretter fra alle intervjuene som helhet.

I utarbeidelsen av koder benyttet vi teoretiske ord hentet fra de overordnede hovedtemaene for å organisere og samle data med samme mening og skille mellom relevant og ikke-relevant data som vi skulle ta med videre i prosessen. I tillegg til ordene hentet fra teorien ble også enkelte av kodene generert på bakgrunn av responsen fra informantene. Temaer og ord som ble gjentatt av flere ble kategorisert for å synliggjøre mønster, slik Saunders et al. (2016) beskriver.

Deretter analyserte og strukturerte vi de kodede funnene, i den hensikt å lage en kort liste med temaer vi anså som relevante for forskningsspørsmålet. I denne delen av analysen plukket vi ut relevante sitater, setninger og utsagn, og revidere de foregående trinnene etter hvert som vår forståelse av dataen økte. Dette trinnet opplevde vi som en krevende, men nyttig prosess. Vi opplevde at vi som to forskere vektla ulike momenter i intervjuene, og i flere tilfeller tolket

vi samme utsagn på forskjellig måte. Dette medførte at vi flere ganger gikk tilbake til intervjuene for å lese over sammenhenger på nytt, eller trekke ut sitater vi hadde utelukket som vi kom på kunne være relevante likevel. Avslutningsvis vurderte vi kodene og gjorde nødvendige justeringer i inndelingene av koder og kategorier. Sluttresultatet ble et dokument med sitater, enkeltord og temaer, strukturert etter tema. Denne brukte vi som utgangspunkt for å formulere empiriske funn.

## 3.5 Evaluering av forskningsdesignet

Vurdering av studiens kvalitet er en viktig del av forskningsprosessen og Saunders et al. (2016) beskriver de sentrale begrepene *reliabilitet* og *validitet* som forskeren må ta hensyn til. Dersom forskning er utført på en troverdig måte og kan generaliseres til andre situasjoner kan vi si at forskningen er valid. Reliabilitet forstår vi som i hvilken grad forskningen vår er konsis og i hvilken grad andre forskere klarer å gjenskape forskningen vår (Saunders et al., 2016).

### 3.5.1 Validitet

Med validitet menes i hvilken grad dataen som er samlet inn er passende for å svare på forskningsspørsmålet, nøyaktigheten av analysen og om funnene er generaliserbare. Det skilles i hovedsak mellom to typer validitet, *intern* og *ekstern* (Saunders et al., 2016).

#### ***Intern validitet***

I forskningen vår har vi søkt å få dyptgående innsikt og forståelse for det vi har studert, og ifølge Saunders et al. (2016) kan intern validitet i kvalitativ forskning styrkes med forankring i en rik samling av data. Intern validitet handler om hvorvidt forskningen undersøker det den har til hensikt å studere (Saunders et al., 2016). I planleggingen av intervjuene benyttet vi oss av hensiktsmessig utvalg i samråd med kontaktpersonen vår. Dette bidro til at informantene representere forskjellige nivåer og deler av organisasjonen for å få mer varierte perspektiver og et rikere datagrunnlag. Grunnet oppgavens omfang intervjuet vi kun et begrenset utvalg av informanter. Ved å intervjuet et større utvalg ville vi kanskje fått et enda rikere og mer variert perspektiv som kunne resultert i andre funn.

I forkant av intervjuene brukte vi sekundærdata til å få en grundig forståelse av forskningsobjektet. Dette satte oss i stand til å stille oppklarende spørsmål og undersøke betydninger og svar fra forskjellige vinkler der vi mente det var relevant. Denne forkunnskapen og aktive bruk av fleksibiliteten ved semi-strukturerte intervjuer har bidratt til å styrke intern validitet. Under utførelsen av intervjuene og transkriberingen av data deltok vi begge to. Dette bidro til en økt forståelse av det som ble sagt av informantene og ga den som ikke ledet intervjuet muligheten til å observere seansen og fokusere på det vi anså som relevant. I etterkant analyserte vi funnene hver for oss for å sikre at våre innledende oppfatninger ikke ble preget av den andres oppfatninger, og gi rom for bearbeiding og analyse enkeltvis. Deretter sammenlignet vi funnene våre for å se om vi hadde ulikt syn på hva som var viktig og relevant. Denne prosessen tror vi bidro til å styrke den interne validiteten, ved at vi ble bevisst våre ulike oppfatninger, og på denne måten sikret en riktigere tolkningen av datagrunnlaget. En svakhet i denne sammenheng er vår relativt like bakgrunn i utdanning og arbeidserfaring. Dette gjør at vi kanskje har samme syn på ting og noe av fordelene med å være to forsvinner.

### ***Ekstern validitet***

Ekstern validitet handler om hvorvidt resultater fra forskningen kan generaliseres og overføres til andre tilsvarende grupper og kontekster. Ettersom kvalitativ forskning og enkeltcase-studier som regel baserer seg på små utvalg, er generalisering en utfordring (Saunders et al., 2016). Ved bruk av semi-strukturerte intervjuer og ikke-sannsynlighetsutvalg er det ikke mulig å statistisk generalisere populasjonen. I følge Guba og Lincoln, referert i Saunders et al. (2016) kan forskning være relevant og overføres til tilsvarende fenomen og lignende situasjoner. Forskeren kan med utdypende beskrivelser av forskningsspørsmålet, design, kontekst, funn og tolkninger gi leseren muligheten til selv å bedømme hvorvidt studien er overførbar til fenomenet eller setting leseren er interessert i å undersøke.

I oppgaven vår har vi brukt anerkjente teorier innen forskning på styringssystem. Referanserammen har tatt utgangspunkt i annen forskning og relevant faglitteratur. Dette har styrket oppgavens validitet. Denne forskningen har samlet inn data fra et begrenset antall informanter fra en og samme virksomhet. Den baserer seg også på funn fra et utvalg informanter som vi mener er representativt. Det kan likevel være svakheter ved dette utvalget som vi har oversett eller ikke har klart å fange opp, som farger oppgaven i en retning. Hvordan styringssystemet oppleves i andre organisasjoner vil kunne være helt annerledes ved

implementeringen av en strategi, og eksterne bør derfor være varsomme med å overføre våre funn direkte. Målet i denne oppgaven er ikke å generalisere statistisk, men vi håper at våre funn om hvordan styringssystemet i BYM brukes for implementeringen av en bærekraftsstrategi kan være av interesse for andre i tilsvarende virksomheter og situasjoner.

### 3.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvorvidt annen forskning kan kopiere tidligere studier og gjenskape de samme resultatene (Saunders et al., 2016). Dersom forskningen bærer preg av konsistens, ved bruk av eksempelvis flere forskere og detaljerte beskrivelser av fremgangsmåte, vil dette kunne bidra til høyere grad av reliabilitet, også ved kvalitativ forskning. Dette kan gjøre andre i stand til å kopiere fremgangsmåten i tilsvarende studier. I vår forskning har vi ikke som mål at andre skal kunne gjenskape forskningen og få identiske resultater, det er sjelden mulig i en kvalitativ studie som baserer seg på subjektive tolkninger. Vi tilstreber likevel at leseren skal forstå fremgangsmåten og kjenne til styrker og svakheter ved den, slik at den kan fremstå pålitelig og bidra til å øke kunnskapen innen forskningsfeltet. Dette gjør vi gjennom å forklare valg og utforming av forskningsstrategi, -tilnærming og -design, og beskrive hvordan vi har samlet inn, analysert og tolket data. Denne fyldige beskrivelsen styrker oppgavens reliabilitet.

I følge Yin (2018) har reliabilitet som mål å redusere feil og partiskhet i forskning. Det er fire trusler som ved dårlig håndtering kan påvirke forskningens reliabilitet i negativ forstand. Disse fire er *deltakerfeil*, *deltaker bias*, *forskningsfeil* og *forskningsbias* (Saunders et al., 2016).

Deltakerfeil handler om de faktorene som påvirker informanten på en negativ måte og således har innvirkninger på svarene som gis (Saunders et al., 2016). Da vi sendte møteinnkalling til informantene presiserte vi at intervjuets varighet ville være på ca. én time. I forkant av dette hadde vi simulert tidsbruken på intervjuet til langt mindre, men valgte å legge på slingringsmonn, for å unngå tidspress på informantene. Vi ønsket å la de bruke den tiden de trengte slik at svarene ikke bare preg av forhastelse. Ved å gjennomføre intervjuene digitalt ga vi informantene mulighet til selv å velge hvor de ville gjennomføre intervjuet fra, og ga dem på denne måten mulighet til å selv velge sted for gjennomføring og skape trygge og behagelige rammer for intervjuet. Den digitale plattformen kan være en risiko for deltakerfeil. Vi benyttet

en plattform de ikke var kjent med fra før, og vi kan ikke utelukke at dette kan ha vært et stressmoment for noen av informantene, som kan ha preget deres adferd under intervjuet.

Deltakerbias er negative påvirkninger fra omgivelser som kan forårsake at informanten avgir falske svar (Saunders et al., 2016). Bruk av åpent kontorlandskap med kollegaer og sjef tett på under gjennomføringen av intervjuet kan bidra til at informanten føle seg presset til å svare det som er allment akseptert. For å ivareta anonymiteten til de ansatte og la de svare ærlig og upåvirket fra andre, ble intervjuene avholdt på et sted hvor andre ikke kunne høre svarene. Dersom informanter blir overhørt under intervjuer øker risikoen for at svarene er mer positivt innstilt sammenlignet med om de ikke hadde blitt overhørt (Saunders et al., 2016). Alle intervjuene ble gjennomført på hjemmekontor og vårt inntrykk var at det ikke var noen tredje part til stede bak kameraet gjennom intervjuets varighet.

Ivaretagelse av informantenes konfidensialitet var viktig for oss, så vi informerte derfor i innledningen av hvert intervju at deres identitet og svar ville være anonymt og at det ikke kunne spores tilbake til informanten. Dette var også en av grunnene til at vi valgte bort gruppeintervjuer, da dette kan føre til at informantene unngår å ta opp aspekter som er ubehagelig i kollegaer og sjefers nærvær (Saunders et al., 2016). Vi unngikk bevisst å si noe om våre forventninger til funn eller stille ladede spørsmål, for å ikke plassere ord i munnen på informantene. Vi kan likevel ikke utelukke at informantene har blitt påvirket av vår spørsmålsstilling, gjennom at våre synspunkter ubevisst har blitt kommunisert. Vi kan heller ikke utelukke at informantene har forsterket budskapene sine for å få oss til å sette fokus på det som er viktig for dem å få belyst, altså at de har ansett intervjuet som et talerør for saker de selv ønsker fokus på. Fordi vi baserer oppgaven på subjektive meninger kan vi ikke helt utelukke dette, og det er derfor en trussel mot oppgavens reliabilitet. Vi har likevel forsøkt å utelukke det ved å sammenligne uttalelsene fra informantene og forsøke å basere funnene på uttalelser som bekreftes av flere informanter med ulik tilhørighet i målgruppen.

Dersom forskernes tolkninger endres, som følge av eksterne forhold, så kalles det forskningsfeil (Saunders et al., 2016). Hvis forskeren er sulten og trøtt, eller uforberedt og ufokusert, kan det påvirke hvordan forskeren tolker svarene fra informanten, spesielt hvis de er av mer subtil betydning. Vi la mye tid i forberedelsene til hvert intervju for å sikre at vi fikk med oss det informanten prøvde å formidle. I forkant av intervjuene brukte vi tid på å sette oss inn i konteksten, gjennom å lese oss opp på sekundærdata. Dette viste seg å være veldig nyttig

da vi opplevde mange forkortelser og uttrykk, og tidvis mer inngående forklaringer i hvordan ting hang sammen. Kontekstuell kunnskap og forståelse for forskningsobjektet er en nøkkelfaktor for å unngå at det stilles spørsmål ved datakvaliteten fra intervjuet (Saunders et al., 2016).

Rett i forkant av intervjuene møttes vi begge for å gå gjennom intervjuguiden, oppdatere hverandre på nye momenter og konsepter fra teorien som kunne være relevant. Vi gjennomførte også alle intervjuene på et tidspunkt som sørget for at vi begge var uthvilte og fokusert på gjennomføringen. Det var også en stor fordel med videoopptak av alle intervjuene, fordi det gjorde det enklere å gå tilbake å høre og se svarene på nytt dersom vi skulle være uoppmerksomme på et tidspunkt. Et eksternt forhold som påvirket oss negativt og muligens endret tolkningene våre var de tekniske utfordringene vi opplevde underveis i intervjuene. Dårlig internettforbindelse og andre tekniske problemer gjorde at vi av og til ikke hørte hva informantene sa, og det var vanskelig å tolke opptaket i ettertid. Dette virket stressende på både oss to som ledet intervjuet, men også informantene som tidvis måtte gjenta det som hadde blitt sagt.

Saunders et al. (2016) kaller den fjerde trusselen som kan påvirke forskningens reliabilitet i negativ forstand forskerbias. Dette er forholdene som påvirker forskerens evne til rettferdig og nøyaktig registrering og analysing av data som samles inn, uten å være partisk.

Vår egen bias og subjektive oppfatninger og meninger påvirker hvordan vi tolker informantenes svar, og dette er en trussel for forskningens reliabilitet. Dette gjorde seg gjeldende under intervjuene og i analyse av data ved at vår tolkning baserer seg på våre forskjellige utgangspunkt. Denne trusselen er det ikke mulig å eliminere i sin helhet, men vi gjorde enkelte tiltak for å minimere den.

Det faktum at vi er to forskere kan bidra til å styrke reliabiliteten. Refleksjon og diskusjon underveis i arbeidet har kalibrert oss og sørget å avdekke ulike oppfatninger. Selv innad i vårt forskerpar har vi opplevd at vi tolker utsagn fra respondenter til å ha ulik mening og betydning. Dette er en åpenbar svakhet ved en kvalitativ casestudie, men er samtidig vanskelig å eliminere helt. Ved å utfordre hverandre om hvilke forhold ved tolkningen som bar preg av forutinntatthet og subjektive meninger kunne vi enklere fokusere mindre på dette og heller vektlegge der vi var enige. Som et ytterligere tiltak for å unngå feilaktig gjengivelse av informantenes opplevelse og meninger ble det avslutningsvis i intervjuene informert om

muligheten for sitatsjekk. Dette hadde til hensikt å la de verifisere at både sitatene var riktige, men også at de stemte overens med konteksten de ble brukt i. Dette ville styrket den interne validiteten og reliabiliteten, men ingen av informantene benyttet seg av tilbudet.

### **3.5.3 Ethiske problemstillinger**

Forskningsetikk er en viktig del av forskningsdesignet og handler om hvilke standarder studien følger med tanke på informantenes rettigheter, og de som ellers blir påvirket av studien (Saunders et al., 2016). I følge Yin (2018) er beskyttelse av deltakerne som deltar i studien et grunnleggende og viktig prinsipp ved god forskningsetikk.

Vi har forholdt oss til retningslinjer fra Norsk senter for forskningsdata. I denne utredningen er alle informantene anonymisert for at de ikke skal havne i uønskede situasjoner på grunnlag av sine uttalelser. Gjennom hele forskningsprosessen har vi fokusert på at ingen av informantene skulle føle seg presset til å delta eller å svare på spørsmålene som ble stilt. I forkant av intervjuene informerte vi alle informantene om at deltakelse var frivillig og at de kunne trekke seg når som helst i prosessen uten begrunnelse. Det ble informert om studiens formål og omfang og vi tok opptak av deltakernes bekreftelse på deltakelse i forskningsprosjektet. I intervjuets innledende fase presiserte vi også at de ikke trengte å svare på spørsmålet dersom de ikke ønsket det, og at de til enhver tid kunne trekke seg fra intervjuet.

I utarbeidelsen av intervjuguiden var vi bevisste på ikke å stille spørsmål av personlig karakter, ei heller om temaer vi tenkte kunne oppleves ubehagelig eller gjøre deltakerne ukomfortable. Før vi begynte intervjuet spurte vi informantene om tillatelse til å gjøre opptak av intervjuet og i etterkant spurte vi om det fortsatt var greit at vi brukte materialet. I forlengelsen av dette beskrev vi hvordan dataene skulle behandles før de ble slettet fra datamaskinen vår. Fordi vi har et lite utvalg av informanter, har vi vært nødt til å ta ekstra hensyn til hvordan utsagnene deres beskrives i oppgaven. Vi har ikke gjengitt deres funksjon eller rolle i organisasjonen, til tross for at dette kanskje kunne bidratt til å gi leseren en bedre forståelse for informantenes bakgrunn for å uttale seg.

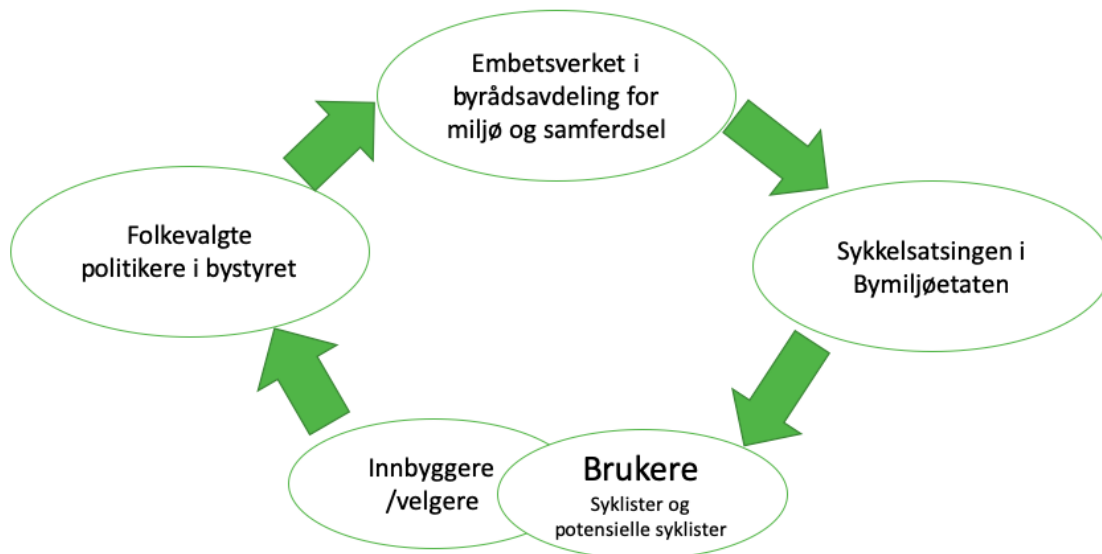


## 4. Empirisk bakgrunn

I denne delen vil vi gi en presentasjon av organisasjonen studiet baserer seg på og konteksten rundt, før vi presenterer de empiriske funne i neste kapittel. Første del tar for seg styring i kommunen og utviklingen som har funnet sted de siste årene. Deretter gis en kort beskrivelse av bærekraftutviklingen i Norge og hvordan dette har påvirket Oslo kommune. I del 3 ser vi på organiseringen til BYM og hvordan de er strukturert, før vi avslutningsvis beskriver hvordan BYM jobber med implementeringen av sykkelstrategien i dag. Hensikten med dette kapittelet er å sette studiens empiriske funn i kontekst og danne en bedre forståelse til senere drøfting. Den empiriske bakgrunnen tar utgangspunkt i BYMs årsberetninger, tildelingsbrev, og andre relevante styringsdokumenter, i tillegg til data fra enkelte intervjuer og andre dokumenter om og av Oslo kommune.

### 4.1 Styring i kommunen

For å forstå offentlig styring er det nødvendig å forstå hva som gjør at behovet for styring oppstår. Kjernen i dette er prinsipal-agent-problemet, som dreier seg om at mennesker drives av en rasjonell motivasjon om maksimering av egen nytte (Milgrom & Roberts, 1992) Prinsipal-agent-problemet finnes i alle virksomheter som har behov for å delegere beslutningsmyndighet, men er ofte mer sammensatt i offentlige virksomheter (Meyer & Norman, 2019). Dette er fordi det er mange ledd med prinsipaler og agenter, alle med egne interesser. Innbyggerne som velgere er hovedprinsipaler og de velger politikerne til sine agenter. Politikerne er samtidig prinsipaler for agentene i embetsverket, som igjen er prinsipal for det utøvende leddet som skal sørge for å gi velgerne tjenester og tilbud som er i tråd med det de stemte for. Her er det mange aktører med ulike interesser, og dermed også potensielle interessekonflikter. Interessekonfliktene oppstår fordi agenten som oftest har et informasjons- og kunnskapsmessig overtak, som gjør at prinsipalen ikke kan være sikker på at agenten vil opptre lojalt (Bentzen, 2018; Meyer & Norman, 2019).



Figur 3: Prinsipal-agent-forholdet i sykkelsatsingen i Oslo kommune. Basert på Meyer og Norman (2019)

Løsningen på dette problemet har variert med årene. På 80-tallet rettet New Public Management den styringsmessige tankegangen mot markedsrettet konkurranse (Hermansen & Stigen, 2013; Bentzen, 2018). For å bøte på interessekonfliktene ble det innført verktøy for måling, rapportering og evaluering, inspirert av privat sektor (Holm, Myrvold & Ruud, 2018; Bentzen, 2018). Rundt årtusenskiftet utviklet det seg en motvekt til det gamle paradigmet, kalt New Public Governance (NPG). Styringen skulle nå basere seg mer på tillit og fleksibilitet til å utnytte medarbeidernes kompetanse og antattes iboende ønske om å bidra til fellesskapet. Prinsipal-agent-problemet ble tonet ned og behovet for innovasjon og nyskaping forsterket (Bentzen, 2018). NPG baserer seg i større grad på at medarbeiderne har overlappende interesser med organisasjonen, og økt samarbeid mellom offentlige aktører. Verdier, tilhørighet og bidraget til fellesskapet blir derfor tillagt mer vekt, med tillit som en sentral styringsmekanisme (Bentzen, 2018; Meyer & Norman, 2019).

Disse kjennetegnene finner vi til dels igjen i styringsdokumentet *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune* som ble utgitt i 2011 og hadde til hensikt å styrke virksomhetens kontroll og måloppnåelse innenfor tildelte økonomiske rammer (Oslo kommune, 2011b). Dette var en dreining mot mer tillitsbasert ledelse, men likevel ser vi at mål- og resultatstyring skal være et overordnet styringsprinsipp. Dette ble instruksfestet i 2015 i *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (Oslo kommune, 2015). Her er det fokus på

oppfølging av budsjetter, prognoser, økonomiske planer, lover og regler, i tillegg til vedtatte handlingsplaner for å skape de beste resultatene i tråd med politiske vedtak. Disse kontrolltiltakene tyder på at prinsippal-agent-problemet fremdeles ligger til grunn for styringen.

I 2017 vedtok Byrådet i Oslo et rammeverk for tillitsbasert styring og ledelse i kommunen. Formålet med det nye rammeverket var å gjøre avstanden mellom de ansatte og byens innbyggere kortere, sikre bedre tilbud til mottakerne, gi økt handlekraft og resultatorientering, bedre samhandlingen og skape synergier på tvers av de ulike nivåene innad i kommunen (Oslo kommune, 2017). Her blir det beskrevet at styring og ledelse i Oslo kommune skal være preget av få og tydelig mål, mindre detaljstyring, synliggjøring av formål og god utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet. Dette operasjonaliseres gjennom at byrådet skal gjøre realistiske prioriteringer og ha en klar retning. De skal fokusere på hvilke effekter organisasjonen skal oppnå, uten å styre underenhetene detaljert. Byrådsavdelingene skal ha fokus på godt beslutningsgrunnlag for å oppnå disse effektene. Etatsledelsen og de ansatte skal oppnå dette gjennom handling, slik at politiske mål blir oppfylt, og innbyggerne får levert tjenestene politikerne har lovet velgerne å levere (Oslo kommune, 2017).

## 4.2 Bærekraft i kommunen

Oslo kommune har vært en foregangskommune i satsing på klima og miljø, og i mai 2020 vedtok Bystyret en ny klimastrategi. Strategien beskriver at den bidrar direkte til 12 av FN's bærekraftsmål, med vekt på målet om *bærekraftige byer og samfunn* og målet om å *stoppe klimaendringene* (FN, 2021). Strategien har en visjon om å ha redusert klimautslippene med 95% innen 2030, og bli en by tilnærmet uten utslipp av klimagasser (Oslo kommune, 2020d). Som del av den nye strategien ble det definert satsingsområder for å nå målene for 2030, og transport med gange, sykkel og kollektivtrafikk ble definert som et av hovedområdene for satsingen. Målet er å gjøre gange, sykkel og kollektivtrafikk til det foretrukne reisevalget for innbyggerne i Oslo, med mål om å redusere bruken av biltrafikk markant (Oslo kommune, 2020d). I 2014 lanserte Oslo kommune en sykkelstrategi som skulle gjelde fra 2015 til 2025 (Oslo kommune, 2015b). *Strategiens visjon er at Oslo skal bli en bærekraftig sykkelby* og sykkelstrategien har tre mål:

1. Oslos sykkelandel skal økes til 25 prosent innen 2025<sup>1</sup>.
2. Oslos sykkelveinett skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert.
3. Innbyggerne skal oppleve Oslo som en trygg by å sykle i.

Det første målet om å øke andelen sykkelreiser blir ansett som strategiens overordnede mål. Med miljø og klima på den nasjonale agendaen fikk sykkelsatsingen i Oslo raskt høy politisk prioritet. Sykkel var et av temaene i valgkampen både i 2015 og 2019. I 2019 gikk Miljøpartiet de grønne (MDG) utover målene i sykkelstrategien og lovet at de skulle bygge 100 km ny sykkelvei i bystyreperioden dersom de kom til makten (MDG, 2019). MDG kom til makten og dette løftet ble stadfestet i byrådsplattformen og senere konkretisert i tildelingsbrevet til BYM (Oslo kommune, 2021).

### 4.3 Organisering av arbeidet med implementering av sykkelstrategien

Oslo kommune styres etter styringsprinsippet parlamentarisme, og slik regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget, står byrådet ansvarlig overfor bystyret. Det er bystyret som øverste kommunale politiske myndighet, ledet av ordføreren og 58 andre folkevalgte, som beslutter saker og de større linjene i utviklingen av byen. Byrådet med sine åtte byrådsavdelinger innstiller saker for beslutning, i tillegg til å gjennomføre de vedtak som er besluttet av bystyret. BYM er en av etatene under *Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel* og fremmer saker innenfor eget hovedområde for beslutning hos bystyret (Oslo kommune, u.å.).

BYM i Oslo kommune har i dag ansvaret for drift, utvikling og ettersyn av kommunens byrom i Oslo, herunder fellesområder som veier, gater og sykkelveier, og har ca. 900 ansatte og 17 avdelinger (Bymiljøetaten, 2020). BYM er organisert i seks divisjoner, med underlagte avdelinger som igjen er delt i seksjoner. I mobilitetsdivisjonens avdeling for *gange, sykkel og kollektiv* finner vi seksjonene *infrastruktur og påvirkning, utredning og strategi*. Mye av kommunens og etatens sykkelsatsing gjennomføres i disse to seksjonene (intervjuobjekt nr. 3:

---

<sup>1</sup> I sykkelstrategien var målet opprinnelig 16% av alle reisende. I 2015 besluttet byrådet å oppjustere målet til 25 %. Vi forholder oss derfor til målet om 25% (Oslo kommune, 2015b)..

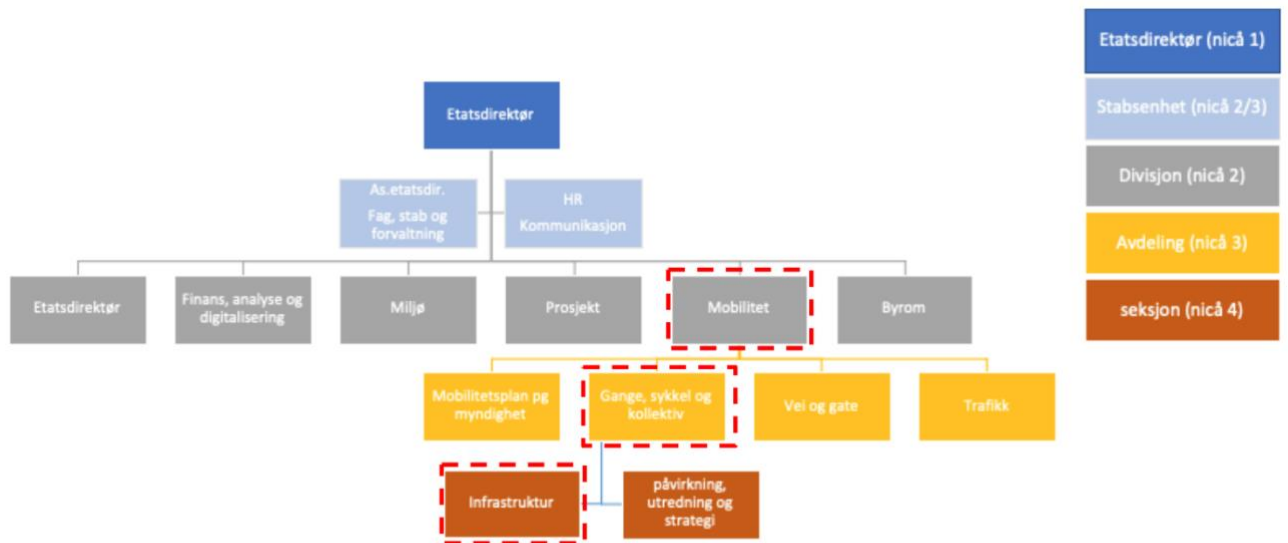
L3). Arbeidet med å implementere sykkelstrategien ble i en kort periode ledet av den midlertidige etaten *Sykkelprosjektet*. Senere ble sykkelprosjektet i sin helhet flyttet inn i BYM og hovedansvar for oppfølging av sykkelstrategien ligger nå i BYM (Oslo kommune, 2020).

Premissene for implementering av strategien vedtas av politikerne i bystyret gjennom budsjettet. Basert på budsjettet utarbeider embetsverket i byrådsavdelingen for miljø og samferdsel et *tildelingsbrev* med føringer, krav og forventninger til BYM (Oslo kommune, 2021). Tildelingsbrevet kan beskrives som oppdraget til etaten, og som hjemmelsgrunnlag for ressursbruk. Etatssjefen står ansvarlig for å oppfylle krav og mål definert i tildelingsbrevet, innenfor de økonomiske rammene som er vedtatt i budsjettet. I tildelingsbrevet gis BYM føringer i tråd med den overordnede klimastrategien til politikerne, om å prioritere reduksjon av klimautslipp ved å bedre gange-, sykkel- og kollektiv-fremkommeligheten. I tillegg stadfestes virksomhetsspesifikke mål og resultatindikatorer, blant annet i form av måltallet om 100 km ny og oppgradert sykkelinfrastruktur fremkommer (Oslo kommune, 2021).

På grunn av sykkelstrategiens høye politiske prioritet har BYM et eget kapittel, *Bymiljøetaten Sykkelprosjektet*, i kommunens budsjett foreslått av byrådet, sidestilt med BYM sitt kapittel (Oslo kommune, 2011). Sykkelstrategiens viktighet kommer tydelig frem når vi ser de omfattende summene som er satt av til investering i sykkelinfrastruktur. Det årlige driftsbudsjett til *Sykkelprosjektet* for 2021 er på beskjedne 68 MNOK. Dette tilsvarer drøyt 10% av BYMs driftsbudsjett på 650 MNOK. Ser vi derimot på investeringsbudsjettet er det helt andre størrelsesforhold. Over en fireårs periode utgjør budsjettet til *Sykkelprosjektet* 1 520 MNOK. Dette tilsvarer 88% av investeringsbudsjettet til hele resten av BYM på 1 740 MNOK (Oslo kommune, 2020; Oslo kommune, 2020b). Dette viser at sykkelinvesteringen prioriteres svært høyt, gjennom tildeling av betydelige økonomiske investeringsrammer.

Gjennomføringen av sykkelstrategien påvirkes en del av regler og styrende dokumenter. Et av hovedtiltakene for strategien, *Oslostandarden* og *Gatenormal for Oslo* er eksempler på dette (Oslo kommune, 2017b; Oslo kommune, 2020c). I tillegg til å beskrive målsetninger for andel syklende, trygghet, fremkommelighet og trafiksikkerhet omfattes også detaljerte praktiske løsninger på hvordan utformingen av sykkelinfrastrukturen skal se ut. Her spesifiseres alt fra utforming av sykkelveinettet i forskjellige trafikk-kryss, til høyden på opphøyd sykkelfelt i forhold til bilvei og fortau. Dette er styrende dokumenter BYM må

forholde seg til og etterleve i etatens arbeid med sykkelstrategien og en bærekraftig utvikling av Oslo.



Figur 4: Studiets utvalg i organisasjonskart BYM (Bymiljøetaten, 2021)

## 5. Empiriske funn

I dette kapitlet skal vi gjøre rede for hva vi har funnet gjennom dokumentstudier og intervjuer av ansatte i BYM. For å gi vår forståelse for hva styring er og operasjonalisere styringsprosessene, har vi tatt utgangspunkt i styringssirkelen til Anthony og Young (2003), et verktøy ment å støtte ledelsens gjennomføring av virksomhetens strategi. Styringssirkelen er en gjentakende prosess bestående av fire deler, *strategisk planlegging, planlegging og budsjettering, drift og måling og rapportering og evaluering* (Anthony & Young, 2003). Dette er en enkel modell som viser delprosessene i styring og derfor har vi valgt å bruke den i struktureringen av de empiriske funnene. Basert på styringssirkelen har vi strukturert våre empiriske beskrivelser i tre deler; *mål og planer for bærekraft, handling og samhandling og evaluering og måling*. Til slutt oppsummerer vi de viktigste funnene vi tar med oss videre inn i drøftingen. Basert på disse funnene skal vi i neste kapittel kunne si noe om hvordan styringssystemet brukes for å implementere en strategi i en offentlig virksomhet.

### 5.1 Mål og planer for bærekraft

Sykkelsatsingen jobber for å oppnå politisk vedtatte mål og oppgaver. Disse er beskrevet i blant annet tildelingsbrevet, budsjettet og sykkelstrategien (Oslo kommune, 2021). Tildelingsbrevet oppfattes som det mest sentrale dokumentet. Alle informantene beskriver en forståelse for at dette er rammer de må holde seg innenfor, og beskriver at de i liten grad kan påvirke disse politisk vedtatte rammene:

*“Når tildelingsbrevet kommer tar vi gjerne en gjennomgang av hva det betyr i avdelingsmøtet, slik at alle blir kjent med hva som er nytt av året og sånn”*

(L2)

Tildelingsbrevet har et kortsiktig fokus, det gis ut årlig og er som nevnt hjemmelsgrunnlag for ressursbruk. Sykkelinfrastruktur-prosjekter har ulike tidshorisont og noen prosjekter strekker seg over flere år. Det er derfor naturlig at sykkelstrategien beskriver lengre linjer for utvikling av sykkelinfrastruktur. Sykkelstrategien er styringsdokumentet som i størst grad beskriver hvordan medarbeiderne skal jobbe for å gjøre Oslo til en bærekraftig sykkelby. Medarbeiderne

forteller at det er en sterk hierarkisk relasjon mellom styringsdokumentene. Tildelingsbrevet trumfer alle de andre, og deretter kommer budsjettet som utgjør en mer detaljert fremstilling av hjemmel for ressursbruk. En utfordring som blir presentert i denne sammenheng, er manglende konsistens mellom styringsdokumentene. Målene som er skissert i sykkelstrategien blir ikke gjengitt i sin helhet i budsjett og tildelingsbrev. *Sykelstrategien blir beskrevet som underordnet tildelingsbrevet og budsjettet*. Dette fører til at de langsiktige målene i sykkelstrategien, som ikke er gjengitt i tildelingsbrev og årsbudsjett, blir nedprioritert:

*“Så har vi jo mål i sykkelstrategien som skal få flere til å sykle, altså sykkelandelen skal økes (...), men de målene står i sykkelstrategien, og ikke i budsjettet. Selv om sykkelstrategien også er politisk vedtatt, så det er også egentlig noe vi skal følge, men det står altså ikke” (L3)*

Informantene peker på at det å ha rammer å forholde seg til er en nødvendighet, og at det å ha regler gir handlingsrom. De beskriver blant annet at budsjettet og tildelingsbrevet bidrar til å definere handlingsrom og dermed også mulighetsrom i hverdagen for den enkelte. For eksempel er det definert ved hvilke kostnadsnivåer en beslutning skal løftes opp til neste nivå i linjen. Flere beskriver at dette er med på å gi dem trygghet til å fatte beslutninger, fordi de vet når det er riktig å gjøre det selvstendig og når de bør involvere lederen sin. Flere beskriver at budsjettet og tildelingsbrevet bidrar til å definere handlingsrom og dermed også mulighetsrom i hverdagen for den enkelte:

*“og der har jeg på en måte mitt budsjett og myndighet til å fordele de pengene etter beste evne” (A6)*

*“ja jeg må jo prioritere selv, men jeg må jo også vite hva som er mulighetsrommet” (A5)*

Det at sykkelstrategien beskrives som underordnet tildelingsbrevet medfører noen utfordringer knyttet til mål og planer. Sykkelstrategien beskriver de lange linjene og stadfester visjonen om at Oslo skal være en bærekraftig sykkelby. Som nevnt i kapittel 4 har sykkelstrategien tre mål, men disse målene finner vi ikke igjen i tildelingsbrevet. Der er det definert et virksomhetsspesifikt mål om å «tilrettelegge for Oslo som en gå- og sykkelby», og tallfestede resultatindikatorer om antall km ny og oppgradert sykkelinfrastruktur og antall km med en



viss driftsstandard i henholdsvis sommer- og vinterhalvåret, med tallfestede mål per år og for hele den fireårige byrådsperioden (Oslo kommune, 2015b; Oslo kommune, 2021). Medarbeiderne opplever også denne utfordringen knyttet til det hierarkiske forholdet mellom styringsdokumentene og beskriver at det er målet om antall km sykkelinfrastruktur som blir vektlagt. De opplever at resultatindikatoren blir vektlagt langt sterkere enn de strategiske målene i sykkelstrategien. Dette utdyper vi videre i kapittel 5.3 evaluering og måling.

Utover tildelingsbrevet, sykkelstrategien og budsjettet, som utgjør de store rammene, forteller medarbeiderne at de i tillegg forholder seg til en rekke andre regler, prosedyrer og beskrivelser i sin hverdag. Dette omfatter blant annet regler knyttet til utforming av sykkelinfrastrukturen for å sikre at alle nye prosjekter er i henhold til krav stilt til trafikksikkerhet og etablerte standarder, i tillegg til mer generelle krav knyttet til anskaffelser, etikk, samhandling, kommunikasjon osv. I hovedsak oppleves rammene som hensiktsmessige og fornuftige, og medarbeiderne beskriver at de ser behovet for å spesifisere standarder, grenser og rammer.

## 5.2 Handling og samhandling

Informantene fortelle oss at de har klart og tydelig for seg hvilket handlingsrom de har i hverdagen i utførelsen av jobben sin. Noe er definert i organisasjonsstrukturen ved at de i lys av sin stilling er gitt myndighet til å ta visse beslutninger. Arbeidet med å implementere sykkelstrategien foregår i hovedsak prosjektbasert. Det enkelte infrastrukturtiltak organiseres som et prosjekt, med en dedikert prosjektleder. Hver medarbeider kan være tilknyttet flere prosjekter av gangen. Det enkelte prosjekt får utarbeidet et mandat, som beskriver hvilke mål det skal oppnå og hvilke økonomiske og ressursmessige rammer det skal holde seg innenfor. Hvert enkelt prosjekt følges opp og vurderes på tid, kostnad, kvalitet og risiko. Dette følges opp fortløpende både gjennom rapportering og møter. I tillegg til infrastrukturprosjekter med klassisk prosjektstruktur gjennomfører de også det de kaller *strakstiltak*. Dette er tiltak som både planlegges, finansieres og gjennomføres innenfor samme budsjettår, og som ikke krever utredninger, reguleringer eller større søknadsprosesser. Det blir omtalt som «raske meter.» Medarbeiderne beskriver at strakstiltak har blitt tillagt særlig stor vekt de siste årene.

Annenhver uke er det avdelingsmøte for avdeling for gange, sykkel og kollektiv. Uken mellom er det seksjonsmøte i avdeling for infrastruktur. Disse møtene brukes for å dele informasjon og diskutere aktuelle temaer. Seksjonene og avdelingene går gjennom pågående prosjekter, aktuelle problemstillinger og utfordringer knyttet til måloppnåelse. Det er åpent for å komme med innspill, forslag til forbedring eller foreslå temaer som bør diskuteres. Møtene ledes av henholdsvis avdelingsleder og seksjonsleder. Ledergruppen i divisjonen har også ukentlige møter der de informere hverandre om pågående saker og diskuterer aktuelle problemstillinger og utfordringer knyttet til pågående og kommende prosjekter.

Medarbeiderne forteller at det er rom for å komme med forslag til forbedring og gi tilbakemeldinger til andre medarbeidere og ledere, både på personlige temaer og på hvordan styringen er utformet:

*“På avdelingsmøtene og seksjonsmøtene så har vi en statusoppdatering på de tiltakene vi holder på med i dag og da går vi gjennom og får tilbakemelding dersom det er noe som er aktuelt for meg” (L4)*

Informantene beskriver at de stort sett styrer sin egen hverdag, innenfor de nevnte rammene. Roller og ansvar oppleves å være tydelig fordelt, og informantene beskriver at de jobber selvstendig og autonomt innenfor sitt fagfelt og ansvarsområde, og beskriver over hele linja at de opplever tillit fra sine nærmeste ledere:

*“Ja, at jeg får frihet til å på en måte ta beslutninger uten å nødvendigvis måtte gå via linja hele tida. Selvefølgelig, det finnes noen tydelige regler på pengebeløp og sånn og om når man skal ta beslutningen i lederlinja, men jeg kan styre hverdagen og på en måte ha tillit til å gjennomføre de oppgavene som jeg er satt til uten å måtte konferere med leder hele tiden” (A6)*

Flere av informantene beskriver en kultur der den enkeltes indre motivasjon for jobben er sterk, og beskriver miljøet som entusiastisk. Mange av de ansatte ønsker å gjøre Oslo til en bedre by å sykle i og/eller bidra til bærekraftig utvikling, og opplever en form for indre motivasjon for å oppnå det. Denne indre motivasjonen blir omtalt som noe den enkelte medarbeider har tatt med seg inn i jobben, men også noe som dyrkes og verdsettes internt i avdelingen. Ledelsen er svært bevisst på verdien av overlappende interesser, og har vist dette

gjennom å bruke motivasjon som en faktor i rekrutteringsprosesser, ved å ansette medarbeidere som selv har et sterkt ønske om å bidra til å gjøre Oslo til en sykkelby:

*“Jeg tenker at en sentral del av det som kjennetegner kulturen er at avdelingen er sammensatt av folk som har et veldig genuint engasjement for å gjøre Oslo til en mer miljøvennlig by og altså da en bedre by for gange, sykkel og kollektiv. Det gjør at vi har en veldig høy score på sånn indre motivasjon og sånne ting, og jeg tror også det er motiverende for folk å jobbe sammen med andre som motiveres av det samme som de gjør” (L2)*

### 5.3 Måling og rapportering

Det brukes mye tid på måling og rapportering på måloppnåelse av ulike mål og resultatindikatorer. Alle informantene forteller at måling og rapportering blir oppfattet som viktig. Avdelingen rapporterer månedlig på det enkelte prosjekt i et eget budsjettoppfølgingsverktøy. Her rapporteres det på tidsbruk, kostnader, kvalitet og risiko i de enkelte investeringsprosjektene. Antall meter sykkelvei rapporteres parallelt med dette i et eget frittstående Excel ark. Her kommer resultatene fra strakstiltakene inn. Dette gjøres for å sikre at alle meter med sykkelvei som utbedres eller bygges kommer med i rapporteringen som sendes videre til politisk ledelse. Etaten leverer tre felles rapporter til politisk ledelse i byrådsavdeling for miljø og samferdsel i løpet av året. Der er det spesielt fokus på resultatindikatorene fra tildelingsbrevet. Vi ser at resultatindikatoren som sier at det skal bygges 100 km ny og oppgradert sykkelinfrastruktur blir tillagt spesielt stor vekt fra politisk hold, og får dermed også stort fokus internt i etaten. Denne resultatindikatoren omtales som *metermålet*. Metermålet blir tillagt stor vekt fordi det ble gitt som et politisk valgløfte, men også fordi det er så lett å telle meter. Målet i sykkelstrategien om å øke sykkelandelen av Oslos reiser til 25% innen 2025, omtalt som *det overordnede målet*, er derimot ikke like lett å måle. Dette blir beskrevet som en medvirkende årsak til at dette målet ikke følges opp like sterkt:

*“Målsetningene vi har, fra tildelingsbrevet, er et veldig høyt måltall på antall meter sykkelinfrastruktur, men hvis du går inn i sykkelstrategien, så er jo den overordnede målsetningen for sykkelsatsingen at vi skal øke andelen som sykler, og vi må jo stadig spørre oss selv, er produksjon av meter totalt det riktige verktøyet for å øke andelen som sykler? (...) men vi måles ikke på sykkelandel, det er vanskelig å måle på fordi det er ikke noe kontinuerlig måleverktøy vi har, og en vanskeligere parameter for politikerne å sette på sykkelsatsingen” (L2)*

*Alle informantene beskriver at metermålet er i konflikt med det overordnede målet i sykkelstrategien.* Vi finner at informantene som har lederansvar blir mer preget av dette målets vekt enn de uten lederansvar. Én informant med lederansvar omtaler det som “altoverskyggende” mens en informant uten lederansvar beskriver det som “kjedelig”. Felles for alle informantene er likevel at de nevner denne konflikten som utfordrende og som en faktor som påvirker beslutninger og prioriteringer i hele sykkelsatsingen:

*“Også har vi jo et mål som er nærmest altoverskyggende, (...) og utfordringen er jo at det målet er litt på kollisjonskurs med det mer langsiktige arbeidet vi jobber med” (L3)*

*Medarbeiderne beskriver at metermålet går på bekostning av det langsiktige arbeidet for å nå målene i sykkelstrategien.* Sykkelstrategien begrenser seg ikke til byrådsperioden, men definerer mål for henholdsvis 2025 og 2040. For å nå disse målene kreves langsiktig arbeid som inkluderer utredninger og søknadsprosesser. Dette er prosesser som koster tid og ressurser. Arbeidet med å nå de langsiktige målene blir nedprioritert til fordel for å oppfylle det kortsiktige *metermålet*. Som en konsekvens av dette beskrives det at i planleggingen av sykkelprosjekter tilstrebes det å «høste de lavhengende fruktene først». Med dette mener de at det fokuseres på prosjekter og tiltak som koster lite tid og ressurser, men gir mange meter sykkelvei, for å oppfylle det de omtaler som «valgloftet om 100 km sykkelvei». Dette innebærer at strakstiltak har stått høyt på prioriteringslisten de siste årene. Det har spesielt gått på bekostning av langsiktige prosjekter som utbygging og utbedring av veikryss, som er kostbart og krevende, men som gir liten uttelling på målet om mange meter. Langsiktige tiltak som skal oppfylle sykkelstrategiens mål blir nedprioritert:

*“Det viktigste målet som vi faktisk blir målt på det er 100km sykkelstrekke på 4 år. Jeg synes ikke nødvendigvis det er det beste målet man kan ha, det er selvfølgelig viktig at man legger mange km med rød asfalt og får tilrettelagt så mye som mulig, men vi sliter med mange løsninger i veikryss som ikke blir optimale. (...) kommer du syklende der så stopper det plutselig fordi vi har vært veldig drevet på å få mange meter. Så det er det vi blir målt på i det daglige og jeg synes det er litt unyansert, det er ikke faglig forankret at det skal være så mange meter per år” (L4)*

Konsekvens av den harde prioriteringen av metermålet er at rette veistreknings har blitt prioritert utbygget til fordel for veikryss. Dette er prioriteringer som gjøres internt i avdelingen, basert på presset fra politisk ledelse om å oppnå metermålet. Det oppleves som frustrerende for flere av informantene, fordi det er veikryss som utgjør størst ulykkesrisiko, og som oppleves som den største hindringen for å få flere til å sykle. Flere beskriver at utbedring av veikryss må til for å skape tryggere sykkelforhold, og gjennom dette øke sykkelandelen:

*“når det overordnede målet vårt er å få øke sykkelandelen, så holder det ikke å bare bygge masse meter hvis det ikke er bra bygd (...) så det er en utfordring at politikerne er såpass meteropptatt som det de er. Vi ser for eksempel at ulykkesrisikoen er størst i kryss, men kryss gir jo ingen uttelling på metermål, men det koster en del og tar mye tid, men det er absolutt noe som bidrar til å øke trafikksikkerheten og bygger opp under målene i sykkelstrategien” (L3)*

*“og det vet vi at når vi skal lage en trygg og tilrettelagt sykkelby for alle inkludert barn og eldre, så vet vi at hvis det er et kryss som ikke er tilrettelagt eller et punkt på ruta som er farlig så er det nok til at de velger vekk sykkel sin og kanskje reiser på annet vis. Det er vanskelig å kommunisere for innbyggerne at vi har dette målet, altså i meter, og det er vanskelig å faglig stå inne for at dette er den beste måten å gjøre det på” (L4)*

De påpeker altså at for å nå visjonen i sykkelstrategien om at Oslo skal være en bærekraftig sykkelby så må farlige punkter som veikryss prioriteres, selv om det gir lite uttelling på metermålet. *De opplever altså at presset på resultatindikatoren om 100 km sykkelvei ikke*

*bidrar til å oppfylle det overordnede målet i sykkelstrategien om å øke sykkelandelen for å nå visjonen om å lage en bærekraftig sykkelby.*

Den samme opplevelsen av metermålets konflikt med det overordnede målet for sykkelstrategien finner vi igjen i hele sykkelsatsingen. Ledelsen i etaten er godt kjent med målet, og deler oppfatningen til medarbeiderne om at *fokuset på resultatindikatoren ikke bidrar til å implementere sykkelstrategien*. Det er også en utbredt felles forståelse om at politiske vedtatte mål er vanskelig å endre, og at det er realiteten av å jobbe i en offentlig etat som må forholde seg til beslutninger tatt av de folkevalgte.

## 5.4 Oppsummering av funn

Vi har nå oppsummert det vi har funnet gjennom dokumentstudier og dybdeintervjuer av medarbeidere som jobber med implementering av sykkelstrategien i BYM. Vi finner at BYM bruker mange forskjellige typer styringsverktøy. De viktigste verktøyene vi finner er målstyring og motivasjon for å nå visjonen. Medarbeiderne i sykkelsatsingen er svært motivert for å jobbe mot visjonen i sykkelstrategien. Flere beskriver at de jobber i sykkelsatsingen nettopp fordi de ønsker å bidra til å lage en bærekraftig sykkelby, og *etaten har brukt rekruttering som et verktøy for å sikre overlappende interesser mellom medarbeiderne og virksomheten*. Sykkelstrategien har kommunisert en *tydelig visjon* som fungerer som en rettesnor for medarbeiderne.

Resultatindikatoren om 100 kilometer ny og oppgradert sykkelvei i byrådsperioden oppleves som noe som tar stort fokus for alle. *Det beskrives at resultatindikatoren er i konflikt med det overordnede målet i sykkelstrategien*. Medarbeiderne på alle nivåer opplever frustrasjon over denne konflikten, og viser til at det bidrar til at de ikke jobber hensiktsmessig for å implementere strategien. I neste kapittel skal vi diskutere disse funnene i lys av den teoretiske rammen vi har beskrevet.

## 6. Diskusjon

I teorikapitlet redegjorde vi for et teoretisk rammeverk som utgangspunkt for forskningen vår. I forrige kapittel redegjorde vi for de empiriske funnene som er resultatet av datainnsamlingen vår. I denne delen av studien vår skal vi nå koble disse to sammen, ved å forklare noen av de empiriske funnene i lys av det teoretiske rammeverket. Basert på dette skal vi svare på hvordan styringssystemet brukes for å implementere en bærekraftsstrategi.

I første del av dette kapitlet vil vi kort beskrive de viktigste delene av styringssystemet til BYM og hvordan det brukes, for å svare på første forskningsspørsmål:

Hvordan bruker BYM styringssystemet for å implementere sykkelstrategien. Her beskriver vi hvordan alle styringsspakene brukes, men med klart mest vekt på det diagnostiske og trossystemet. Den sterke diagnostiske bruken synliggjøres gjennom vektlegging av én resultatindikator som følges opp svært strengt. Det sterke trossystemet er synliggjort gjennom den sterke motivasjon for å oppnå visjonen om en bærekraftig sykkelby.

Deretter vil vi se på hvordan kreftene i styringssystemet balanseres mot hverandre for å svare på det andre forskningsspørsmålet: Hvordan balanseres det tvingende og det muliggjørende i styringssystemet for å implementere sykkelstrategien? Her beskriver vi en interessekonflikt som bunner i ulik vektlegging av hva som er viktig, og utfordringene som oppstår når for mye vekt blir lagt på en målbar variabel. Videre beskriver vi hvordan denne sterke vektleggingen påvirker den helhetlige balansen til styringssystemet og hvordan dette påvirker strategiimplementeringen.

### 6.1 Alle styringsspakene benyttes, men mest vekt ligger på trossystemet og det diagnostiske systemet

Gjennom vår empiriske datainnsamling har vi avdekket at BYM har et omfattende styringssystem med innhold i alle de fire spakene. Vi finner trossystem i form av en tydelig kommunisert visjon om at høy sykkelandel skal bidra til å skape en bærekraftig by, samt aktiv bruk av rekruttering. Videre finner vi et grensesystem som definerer rammene medarbeiderne

kan jobbe innenfor i form av sterk styring på budsjetterammer og organisasjonsstruktur som definerer arbeidsoppgaver. Vi finner også et omfattende sett med regler, retningslinjer og prosedyrer for alt fra farge på asfalten og hvordan kantstein skal legges til regler for mottak av gaver. Vi finner diagnostisk styring i form av måling, rapportering og oppfølging av avvik på definerte resultatindikatorer som måltall, budsjetterammer. De samme målene blir brukt som utgangspunkt for dialog og diskusjon om måloppnåelse i flere faste møter, gjennom interaktiv styring. Vi finner altså innhold i alle de fire styringsspakene, noe som ifølge Widener (2007) er en forutsetning for vellykket bruk av styringssystemer. Vi finner betydelig mest vekt på trossystemet og det diagnostiske. For å belyse problemstillingen vår velger vi derfor å gi mest utfyllende beskrivelse av disse to spakene.

## 6.2 Vektlegging av politisk utformede mål som årsak til sterk diagnostisk styring

Den diagnostiske styringen er sterkt vektlagt. Dette ser vi særlig i den strenge oppfølging av resultatmålet om bygging av 100 km ny og oppgradert sykkelinfrastruktur i løpet av byrådsperioden, omtalt som *metermålet*. Metermålet har blitt en prestisjesak som følges tett av byrådet. Det bærer styringssystemet preg av i form av sterk styring på resultatmålet gjennom rapportering av status og forventet avvik i alle nivåer av etaten. Denne måten å bruke et resultatmål tilhører den diagnostiske spaken, og faller inn under det Simons beskriver som et tradisjonelt styringsverktøy, med fokus på å kontrollere resultater og korrigere avvik mot definerte mål. Det er verdt å bemerke at det ikke er verktøyet i seg selv som gjør at det beskrives som diagnostisk. Det handler altså ikke kun om at det finnes definerte mål, men om at det brukes kontrollerende for å følge opp avvik mot disse (Simons, 1995; Mundy, 2010).

Medarbeiderne beskriver at de føler seg bundet av metermålet, som blir omtalt som altoppslukende gjennom tett oppfølging og sterkt fokus både i rapporteringsverktøy, rapporter og møter. Det kan tyde på at det vektlegges så sterkt at det oppleves som tvingende. Det er verdt å bemerke at det ikke er verktøyet i seg selv som gjør at det beskrives som diagnostisk. Det handler altså ikke kun om at det finnes definerte mål, men om at det brukes kontrollerende for å følge opp avvik mot disse. Simons understreker at målstyring er en nødvendighet for å implementere strategi, gjennom å prioritere ressurser og aktiviteter ved å skape en



detaljoppløsning for visjonen og vise til noe konkret som den enkelte kan jobbe mot (Simons, 1995). Målet om 100 km i seg selv hadde ikke trengt å oppleves så tvingende. Dersom resultatindikatoren hadde blitt brukt som nettopp det – en indikator – kunne det fungert som noe å strekke seg etter og bli inspirert for å jobbe mot. Med den sterke styring på å nå det fastsatte tallet blir det i stedet opplevd som tvingene og begrensende.

Som vist er ikke denne resultatindikatoren forankret i BYMs strategiarbeid, men skapt som et politisk valgkamplofte, uten involvering av fagpersonell. Det får kritikk av medarbeiderne for å være urealistisk og ikke basert på faglige råd. Flere av informantene beskriver at de opplever å være bundet til metermålet. Dette begrenser deres egentlig handlingsrom og mulighet til å jobbe mot den overordnede visjonen for sykkelstrategien om å skape en bærekraftig sykkelby. Adler og Borys (1996) beskriver at måten styringstiltak designes og implementeres på, er med å avgjøre om styringen oppfattes som muliggjørende eller tvingende. De påpeker at brukere av et system bør være involvert både i utformingen og implementeringen av tiltakene (Adler & Borys, 1996). De forklarer med dette at manglende involvering av fagspesialister i utformingen av det nevnte resultatmålet kan være medvirkende til at det oppfattes som tvingende.

Bentzen (2018) beskriver den samme sammenhengen og skriver at involvering og deltagelse fra medarbeidere i design av kontrollmekanismer påvirker autonomi, og at høy grad av involvering ofte medfører at styringskrav og kontrolltiltak oppleves mindre kontrollerende. Bentzen understreker videre at denne opplevelsen av autonomi fremfor kontroll gjelder selv om det ikke påvirker resultatet, men at deltagelse i prosessen i seg selv bidrar (Bentzen, 2018). Basert på denne teorien kan vi påstå at metermålet oppleves ekstra tvingende for medarbeiderne fordi ingen av dem ble involvert i utformingen av det. Basert på Bentzens teori kan vi anta at involvering i utarbeidelsen av resultatindikator kunne bidratt til økt autonomi, selv om resultatet hadde blitt det samme. I dette tilfellet virker det lite sannsynlig, fordi kritikken fra de ansatte er rettet mot at resultatindikatorene både er uoppnåelige og at den vrir prioriteringene vekk fra det overordnede målet om økt andel syklistene til 25% og gjennom det bidra til å gjøre Oslo til en bærekraftig sykkelby.

Medarbeiderne beskriver også at metermålet ikke er mulig å påvirke, og at det er en svakhet ved systemet. Dette beskrives av Adler og Borys (1996) som et av fire kriterier som stilles for at styringssystemer skal oppfattes som muliggjørende, nemlig at systemet er reparerbart. Med

dette mener de at medarbeiderne skal kunne påpeke svakheter og muligheter til forbedring, slik at systemet hele tiden utvikles og tilpasses til virksomheten. Her ser vi at medarbeiderne har forsøkt å påvirke systemet for å endre det tvingende resultatmålet, men har til slutt innsett at politikerne i bystyret ikke vil endre målet. Denne delen av styringssystemet er ikke reparert, og vil basert på Adler og Borys' teori ikke bidra til at styringssystemet oppleves som muliggjørende, men som tvingende. Simons er inne på samme tema når han beskriver at mål oppleves som mest motiverende når de er moderat utfordrende, men mulige å oppnå. Ideelt sett skal de også være responsive, og tilpasses og endres basert på reelle forutsetninger for måloppnåelse (Simons, 1995). Her ser vi at målene hverken er realistiske eller responsive. Basert på Simons teori kan dette sees som en årsak til at målene ikke oppleves som motiverende og muliggjørende.

Vi har i dette avsnittet vist at det politiske utformede resultatmålet om 100 km sykkelvei i byrådsperioden oppleves som svært tvingende. To årsaker til dette kan være manglende involvering i utarbeidelsen av mål, og manglende mulighet til å endre og påvirke målet underveis.

### 6.3 Et sterkt trossystem gjennom rekruttering og visjoner

Informantene våre oppgir at de jobber i sykkelsatsingen fordi de ønsker å være med på å bidra til visjonen om å skape en grønn og bærekraftig sykkelby gjennom å bygge og utvikle sykkelveier som gjør at innbyggerne har lyst til å sykle, og det kommer frem at nettopp denne motivasjonen har vært en medvirkende faktor i rekruttering av nye medarbeidere, og i intern fordeling av oppgaver. *Rekruttering har altså blitt brukt som et aktivt verktøy for å sikre at medarbeiderne har interesser som overlapper med strategien de skal jobbe med å implementere.* Bruken av rekruttering som styringsverktøy for å bidra til at medarbeiderne lever etter virksomhetens verdigrunnlag og visjon tilhører trossystemet (Simons, 1995). Denne målrettede rekrutteringen bidrar til at medarbeiderne allerede har et klart svar på hvorfor de skal gjøre jobben, og at de selv har en egeninteresse av å finne ut hvordan de kan bidra til å oppnå det. Simons (1995) beskriver at nettopp det at alle forstår sin rolle i implementeringen av strategien er nødvendig for å omforme enkeltpersoners innsats til felles output og vellykket strategiimplementering.

I sykkelstrategien beskrives en overordnet visjon som tydeliggjør strategiens hensikt og tegner et tydelig bilde av hva som søkes oppnådd, i form av et symbolsk bilde av en bærekraftig og grønn by der innbyggerne har lyst til å bruke sykkel som primær-fremkomstmiddel. Informantene beskriver en sterk indre motivasjon for å bidra mot visjonen. Å skape motivasjon hos medarbeiderne er ofte hovedfunksjonene til styringssystemer, og det gjøres normalt gjennom symbolsk bruk av informasjon (Simons, 1995). I sykkelstrategien har de altså klart å bruke sterke symboler for å styrke medarbeidernes motivasjon for å oppnå kommunens stadfestede visjoner, i tråd med Simons beskrivelse av trossystemet.

Bruk av visjon som retningskaper har bidratt til at medarbeiderne har klart for seg hva de skal jobbe for å oppnå, og de beskriver visjonen som viktig rettesnor i hverdagen. Dette er med på å bidra til at de skjønner hvorfor de gjør det de gjør, og gir uttrykk for at de forstår sin egen rolle i arbeidet mot den større strategien - skal Oslo bli en grønnere by må færre kjøre bil og flere sykle. For å få til det må det bygges sykkelveier som legger til rette for at Oslofolk får lyst til å sette seg på sykkelen. Adler og Borys (1996) beskriver dette som å forstå sin egen rolle i det større bildet og kaller det global transparens. De beskriver dette som en av forutsetningene for at styringssystemet oppleves muliggjørende. Basert på dette kan vi påstå at trossystemet bidrar til global transparens i styringssystemet og dermed til at styringen oppleves som muliggjørende.

Bentzen (2018) beskriver at ansatte i offentlige virksomheter i større grad enn andre motiveres av et ønske om å bidra til fellesskapet, omtalt som *Public Service Motivation*. Bentzen beskriver dette som en ressurs, dersom den blir understøttet i organisasjonen. En måte å understøtte på er ved styring gjennom tydelig verdigrunnlag og fokus på overlappende interesser (Bentzen, 2018). Det kan se ut som at sykkelstrategien har klart å oppnå nettopp overlappende interesser gjennom målrettet rekruttering i kombinasjon med en sterk visjon som medarbeiderne tror på. Gjennom dette drar de nytte av de ansattes ønske om å bidra til fellesskapet ved å skape en bærekraftig sykkelby.

Medarbeiderne ser at måten ledelsen bruker verktøy for å sette grenser oppleves som hensiktsmessig, og bidrar til å avklare ansvar og myndighet på en tydelig måte. Adler og Borys (1996) skriver at ansatte som ser en overlapp mellom sine egne verdier og organisasjonen sine vil være positivt innstilt til styringsverktøy. De understreker at dette gjelder så lenge tiltakene

er hensiktsmessig designet og implementert. Det sterke engasjement som uttrykkes blant informantene for å skape en bærekraftig sykkelby, viser et tydelig samsvar mellom interessene til organisasjonen og medarbeiderne. Dette kan være en medvirkende forklaring til aksepten for styring gjennom grenser, og at grensene oppleves som muliggjørende. Widener (2007) forklarer også dette med at aktiv bruk av trossystemer kan virke positivt forsterkende på de andre spakene. Måltrettet rekruttering av medarbeidere med interesser som sammenfaller med visjonen har bidratt til å skape et trossystem som legger til rette for muliggjørende styring gjennom å skape aksept og positiv mottakelse av grensesystemer.

I dette avsnittet har vi vist at BYM bruker trossystemer aktivt i form av måltrettet rekruttering av medarbeidere med overlappende interesser for virksomheten, og en sterk bruk av symboler og virkemidler for å kommunisere visjonen om en bærekraftig sykkelby.

## 6.4 Balanse og spenninger i styringssystemet

Vi har til nå vist at BYM har et styringssystem med innhold i alle spakene. Vi har videre utdypet de tydeligste funnene om diagnostisk styring og bruk av trossystemet. I LoC er det ikke spakene i seg selv som er mest interessante, men hvordan de balanseres mot hverandre i samspill for å oppnå spenninger mellom det muliggjørende og tvingende. Vi skal i det videre diskutere balanse mellom spakene og spenningen mellom det muliggjørende og tvingende.

### **6.4.1 Interessekonflikt: politiske valgløfter er i konflikt med faglig syn på oppnåelse av strategi og bidrar til målforskyvning**

For å oppnå visjonene i sykkelstrategien er det enighet blant medarbeiderne om at arbeid med langsiktige tiltak er nødvendig. Dette bekreftes av *Transportøkonomisk Institutt* som har undersøkt hva som skal til for å lykkes med sykkelutbygging i nordiske byer: “helhetlig fokus over lengre tid, med en kombinasjon av korte og langsiktige tiltak og virkemidler gir best effekt” (Øksenholt, Hagen & Tennøy, 2019). Medarbeiderne som drives av en sterk motivasjon for å gjøre Oslo til en bedre sykkelby tar hensyn til faglige råd. De ønsker å fokusere på langsiktige tiltak og bygge sykkelvei gjennom farlige veikryss og på den måten

redusere antall ulykker og få flere til å sykle. Politikerne drives derimot av en motivasjon for å gi velgerne det de lovet at de skulle få, i tråd med demokratiske verdier. De har lovet å bygge 100 km sykkelvei i byrådsperioden sin, og fokuserer derfor på kortsiktige tiltak som gir flest meter per krone.

Dette kan ligne på et klassisk prinsipal-agent-problem, med bystyret som både prinsipal og agent. Politikerne i bystyret er agent på vegne av velgerne som prinsipal, og må innfri velgernes forventninger for å bli gjenvalgt. Det er vanskelig å vise til måloppnåelse uten å peke på noe konkret. Derfor settes tallfestede mål, og disse blir viktige fordi det er byrådets bevis overfor velgerne på at de har gjort det de ble valgt til å gjøre. Samtidig er bystyret prinsipal overfor BYM som agent, som skal gjøre jobben, og de har interesser som avviker fra hverandre. BYM vil bidra til bærekraft gjennom å lage en bærekraftig sykkelby, mens bystyret vil innfri sitt politiske valgløfte om antall km sykkelvei. Prinsipalen løser dette gjennom å sørge for streng kontroll av måloppnåelse innenfor sitt eget interesseområde, som beskrevet tidligere.

Oslo kommune har selv besluttet at tillit skal være det bærende prinsippet for styring og ledelse i kommunen. Vi finner et styringssystem som i utgangspunktet legger til rette for desentralisert beslutningstaking og rom for at den enkelte selv finner gode løsninger innenfor vedtatte rammer. Dette er kjennetegn på tillitsbasert styring som gir rom for autonomi og dermed legger forutsetningene til rette for nyskaping (Bentzen, 2018). Ett område skille seg likevel ut i motsatt retning: I forholdet mellom bystyret og BYM synliggjør den strenge oppfølgingen av resultatindikatoren om 100 km sykkelvei en relasjon preget av høy grad av kontroll og liten grad av tillit. Bentzen påpeker at tillit og kontroll ikke bare er motsetninger når vi snakker om styring. Hun peker på at kontroll kan hindre strategiimplementering, men at det også kan være et positivt bidrag. For at kontrollen skal oppleves positivt, må den være tilpasset til strategien og usikkerhetene knyttet til den.

I denne relasjonen vil vi påstå at kontrolltiltakene i form av oppfølging og rapportering på metermålet i liten grad er hensiktsmessig utformet for å implementere strategien om en bærekraftig sykkelby. Den sterke diagnostiske styringen overskygger og fortrenger tilliten i styringen. Denne relasjonen forplanter seg nedover i styringssystemet, ved at presset på å nå målet realiserer seg i strengere oppfølging av det i alle ledd av sykkelstrategien. Resultatet er tillitsbasert styring – unntatt i oppfølgingen av metermålet – også internt i BYM. Det ser vi

ved at medarbeiderne blir presset til å høste de lavthengende fruktene for metermålet i form av å bygge flest mulig rette strekninger med sykkelvei.

Dette går på bekostning av arbeidet med utfordringene som faktisk hindrer folk fra å sykle i byen, som å lage sykkelvei gjennom veikryss som oppleves som farlige. *Fordi prinsipalen styrer så sterkt diagnostisk på en enkelt resultatindikator, oppstår det en målforskyvning ved at fokuset på denne indikatoren har blitt så sterkt at det tar fokus vekk fra organisasjonens overordnede mål om økt andel syklistene for å skape en bærekraftig sykkelby* (Jacobsen & Thorsvik, 2013; Oslo kommune, 2015b). Både medarbeidere og toppladse er her enige om at målstyring er hensiktsmessig og nødvendig, men de er altså uenige om hva som skal måles og hva som søkes oppnådd. Simons skriver at målsetting er den viktigste mekanismen for å koordinere nødvendig ressurssetting for å implementere strategi (Simons, 1995). Det er altså ikke målstyringen i seg selv som er problemet, men at det styres så strengt på et mål som i seg selv ikke bidrar til å implementere strategien om å skape en bærekraftig sykkelby.

Vi finner altså en tydelig interessekonflikt mellom prinsippal og agent – som er opptatt av hhv resultatindikator og visjon. Dette bidrar til at det legges sterk vekt på tvingende bruk av styringssystemet.

#### **6.4.2 Måleproblemet - det som kan måles blir vektlagt og bidrar til målforskyvning**

Albert Einstein uttrykte i sin tid at “ikke alt som teller telles, og ikke alt som telles teller”. Dette illustrerer et velkjent problem innenfor mål- og resultatstyring: det er ikke alt som er mulig å tallfeste med målbare mål. Dette viser seg i arbeidet med sykkelstrategien: det er lett å måle antall kilometer sykkelvei som blir utbedret og bygget. Det måles med målestokk, noteres i et Excel-ark og summeres i ett tall som kan sammenlignes med tallet som ble satt som mål. Som empirien viser, er det vanskeligere å måle måloppnåelse på visjon. Det krever mer presisjon, analyse og ressurser å måle prosentandelen syklistene i byen, og fastsette deres opplevde trygghet. Resultatet av dette er at de målbare resultatindikatorne blir tillagt uforholdsmessig stor vekt - mye fordi det enkelt kan tallfestes uten store feilkilder. Simons bekrefter dette og beskriver at målbare variabler ofte blir tillagt uforholdsmessig mye oppmerksomhet, kun fordi det er mulig å måle (Simons, 1995).

Merchant og van der Stede (2007) peker på at sterkere styring bør utøves over strategisk viktige områder enn over de mindre viktige områdene, uavhengig av hvor enkelt det er å måle de mindre viktige områdene. I implementeringen av sykkelstrategien kan det tilsynelatende se ut som de har gått i den klassiske fellen med å legge mye vekt på det som kan måles, og dermed miste fokus på det som faktisk er viktig å måle. Dette medfører en ytterligere ubalanse mellom spakene i styringssystemet, og forsterker målforskyvningen skapt av konflikten mellom visjon og politisk vektlagt resultatindikator. Dette fører til at det diagnostiske systemet dominerer de andre spakene og dermed bidrar til at medarbeiderne ikke jobber hensiktsmessig for å implementere strategien om en bærekraftig sykkelby. Mundy (2010) skriver at dersom én spak tillegges særs stor vekt, vil den kunne dominere styringssystemet og dermed skape en ubalanse mellom spakene.

Det er nettopp dette vi ser her, at den sterke vektleggingen av en enkelt resultatindikator, som vi har vist skyldes både interessekonflikt og måleproblemer, bidrar til at den diagnostiske bruken av styring dominerer, og bidrar til ubalanse. Dette gjør at styringen oppleves tvingende.

### **6.4.3 Sterk diagnostisk styring skaper ubalanse i styringssystemet**

Vi har tidligere vist til at måltallet om 100 km sykkelvei brukes diagnostisk og vektes så sterkt at det oppleves tvingende. I BYM ser vi at måltallene også brukes som utgangspunkt for samtale og diskusjon mellom medarbeidere og ledere på flere nivåer i faste ukentlige møter i avdelingen og seksjonen. Gjennom samtale om arbeidet mot måltall og trusler mot måloppnåelsen settes fokus på strategisk risiko og tiltak som kan gjøres for å mitigere denne. Dette kan tilsynelatende se ut som interaktiv bruk av det samme verktøyet (Simons, 1995; Mundy, 2010). Det som taler imot at dette er interaktiv bruk, er hva som søkes oppnådd. Fokus i de interaktive prosessene er ikke i hovedsak å håndtere strategisk risiko mot *strategien* om å skape en bærekraftig sykkelby, men på strategisk risiko mot *en enkelt resultatindikator* om å bygge 100 km sykkelvei. *Dermed bidrar ikke den interaktive bruken til å i særlig stor grad håndtere og redusere risikoen mot strategiimplementeringen.*

Simons beskriver at den viktigste betingelsen for interaktive verktøy er at det søker å håndtere strategisk usikkerhet mot *virksomhetens* strategi (Simons, 1995). De ukentlige

oppfølgingsmøtene i avdelingen og seksjonene i BYM synes i hovedsak å sørge for å unngå avvik fra en enkelt resultatindikator, som av mellomledere blir beskrevet som *altoverskyggende*. Basert på dette kan vi si at møtene brukes diagnostisk, mer enn interaktivt. Nettopp det at mellomlederne opplever seg bundet til metermålet bidrar til at de tvingende delene av styringssystemet aktiveres enda sterkere, ved ekstra vektlegging av nettopp den ene resultatindikatoren. Dette overstyrer de interaktive diskusjonene om strategisk usikkerhet mot den overordnede *strategien*.

I følge Mundy (2010) oppstår dominans når enkelte spaker vektlegges for mye. Det er nettopp dette vi ser her – at det diagnostiske dominerer ved å okkupere det meste av ledelsens fokus, og dermed gi mindre rom for de interaktive prosessene i styringssystemet. Det kan synes som at mangelen på reparerbarhet i målstyringen fungerer som en hindring for vellykket interaktiv styring fordi det interaktive blir undertrykket av det diagnostiske. Dette fordi fokuset på én resultatindikator går på bekostning av fokuset på strategien om å tilrettelegge for en bærekraftig sykkelby (Simons, 1995; Adler & Borys, 1996).

Motvekten til denne sterke diagnostiske styringen er trossystemet, synliggjort gjennom medarbeidernes sterke tro på og ønske om å oppfylle visjonen. I balansen mellom disse to delene av styringssystemet finner vi en tydelig spenning. Spenningen ligger i at medarbeiderne med en sterk tro på visjonen ønsker å innfri denne og bidra til en bærekraftig sykkelby, men den diagnostiske styringen drar dem mot å gjøre kortsiktige prioriteringer for å innfri en enkelt resultatindikator. Altså balanseres trossystemet og det diagnostiske systemet mot hverandre i form av visjon og resultatindikator, men lander med betydelig mest vekt på den diagnostiske spaken.

Vi har tidligere pekt på at den indre motivasjonen hos medarbeiderne for å lage en bærekraftig sykkelby brukes som en viktig del av trossystemet, både gjennom rekruttering, men også gjennom sterk symbolbruk i kommunikasjonen av visjoner om fremtidens bærekraftige sykkelby. Av hva vi ser bidrar trossystemet som en motkraft mot den sterke diagnostiske oppfølgingen av en resultatindikator. *Basert på dette kan vi anta at denne balansen kunne falt enda mer mot det diagnostiske dersom medarbeiderne ikke hadde en like sterk motivasjon for å oppfylle visjonen om å skape en bærekraftig sykkelby.*



## 7. Konklusjon

I denne studien har vi prøvd å gi økt innsikt i hvordan styringssystemer brukes for å implementere en bærekraftsstrategi. Dette har vi gjennomført som en casestudie av sykkelsatsingen i Oslo kommune, for å undersøke hvordan de har brukt styringssystemet for å implementere en sykkelstrategi for Oslo. Vi har tatt utgangspunkt i den overordnede problemstillingen:

*Hvordan brukes styringssystemet for å implementere en bærekraftsstrategi?*

Med utgangspunkt i denne problemstillingen utdypet vi to forskningsspørsmål:

- 1. Hvordan brukes styringssystemet til bymiljøetaten for å implementere sykkelstrategien?*
- 2. Hvordan balanseres det tvingende og det muliggjørende i styringssystemet for å implementere sykkelstrategien?*

### **Hvordan brukes styringssystemet til bymiljøetaten for å implementere sykkelstrategien?**

Vi har funnet at BYM har et styringssystem med innhold i alle de fire styringsspakene i rammeverket LoC. Vi finner bruk av grensesystemet i form av regler, prosedyrer og budsjettgrenser medarbeiderne må jobbe innenfor. Videre finner vi interaktiv styring gjennom møter og prosesser hvor det oppfordres til dialog og diskusjon. Imidlertid er det eksempler på at noen av verktøyene som kunne vært brukt interaktivt, i realiteten brukes diagnostisk.

Det er trossystemet og det diagnostiske systemet som blir brukt mest aktivt og tillegges størst vekt. Vi har funnet at BYM har brukt rekruttering som et verktøy for å sikre overlappende interesser mellom organisasjonen og medarbeiderne, og at disse interessene har blitt forsterket gjennom sterk symbolbruk i visjoner om en bærekraftig sykkelby. Dette er sterk bruk av trossystemer. Videre har vi funnet sterk bruk av diagnostiske systemer i form av oppfølging av mål, budsjetter og spesielt resultatindikatorer, og avvik mot disse.

BYM bruker altså et styringssystem med innhold i alle de fire spakene, men det ligger klart mest vekt på spakene trossystemet og det diagnostiske systemet.

## **Hvordan balanseres tvingende og muliggjørende bruk av styringssystemet for å implementere sykkelstrategien?**

Vi finner altså mest bruk av det diagnostiske systemet og trossystemet. Disse to står i en spenning mot hverandre. Bruk av trossystemet har skapt en sterk forankring og motivasjon for å oppnå visjonene i strategien. Imidlertid vektes den diagnostiske oppfølgingen av resultatindikatoren om 100 km ny sykkelvei i byrådsperioden tyngre enn noen av de andre styringsverktøyene vi finner i styringssystemet.

Fordi det ikke er balanse i styringssystemet, blir det vanskeligere å oppnå det overordnede målet i sykkelstrategien om å øke sykkelandelen av Oslos reiser til 25%. Dette synliggjøres i en tydelig målforskyvning fra strategiens overordnede mål til en enkel resultatindikator. Dette ser vi ved at enkle prosjekter som gir høy uttelling på resultatindikatoren om 100 km sykkelvei prioriteres over mer utfordrende prosjekter som kan bidra til å øke sykkelandelen, men gir mindre uttelling på resultatindikatoren.

Vi finner to viktige årsaker til målforskyvningen. Den første årsaken til målforskyvning er en interessekonflikt mellom politikerne i Oslo kommune og medarbeiderne i BYM. Politisk nivå ønsker å innfri et politisk valgløfte om å produsere 100 km sykkelvei, mens medarbeiderne i BYM ønsker å oppfylle det overordnede målet i sykkelstrategien om å øke sykkelandelen, slik at Oslo kan bli en bærekraftig sykkelby. For å sikre at medarbeiderne jobber i politikernes interesse styres det strengt på resultatindikatoren fra politisk nivå til etaten, og fra etaten videre ned i underavdelingene.

Den andre årsaken til målforskyvning er det klassiske måleproblemet. Dette medfører at det som kan tallfestes blir tillagt større vekt enn det som ikke er like lett å tallfeste og dermed blir det som er lett å måle viktigere enn det som ikke lar seg måle. Antall km sykkelvei er enkelt å måle, mens økningen i andelen sykkelreiser har vist seg å være mer krevende å måle. Derfor tillegges resultatindikatoren om 100 km mer vekt enn andel sykkelreiser og resultatindikatoren blir dermed vektlagt tyngre enn det overordnede målet.

Disse to årsakene bidrar begge til en målforskyvning ved at en resultatindikator blir tillagt mer vekt enn det overordnede målet for sykkelstrategien. Den diagnostiske styringen dominerer

over de andre styringsspakene, og dette fører til at styringen oppleves tvingende, og begrenser medarbeidernes muliggjørende adferd for å bidra til implementering av sykkelstrategien.

Våre undersøkelser har vist en tydelig spenning mellom trossystemet og det diagnostiske systemet, der det diagnostiske vektlegges tyngst og har fått dominere styringen. Dette fører til at den nødvendige spenningen mellom det muliggjørende og tvingende svekkes og det tvingende tillegges størst vekt. Denne skjevheten medfører at styringssystemet i mindre grad bidrar til å oppnå den overordnede målsetningen om å øke andelen sykkelreiser i Oslo til 25%.

For å konkludere har vi funnet at BYM i stor grad bruker styringssystemer for å implementere bærekraftsstrategien om å skape en bærekraftig sykkelby. Vi ser likevel en skjevhet i vektingen av styringsspakene, som medfører en ubalanse mellom bruken av det muliggjørende og tvingende, i favør av det tvingende. Vår oppfatning er at en bedre balanse mellom styringssystemene hadde kunnet medføre en enda bedre implementering av strategien.

## 7.1 Forskningsbidrag

Denne oppgaven er skrevet om en etat i Oslo kommune som styres etter prinsipper for offentlig virksomhetsstyring. Det er derfor naturlig å tenke seg at oppgavens funn vil være mest relevant for andre offentlige virksomheter. Det er likevel ikke utenkelig at funnene kan overføres også til private virksomheter. Den politiske ledelsen i bystyret som fatter beslutninger på vegne av velgerne kan til en viss grad sammenlignes med styret i et selskap som fatter beslutninger på vegne av eierne. På lik linje som etatssjefen må forholde seg til beslutningene til bystyret, må en administrerende direktør i en privat virksomhet forholde seg til beslutningene til styret. Hovedforskjellen ligger i at en administrerende direktør ofte blir målt på et finansielt resultat, mens en offentlig etatsleder blir målt på om de leverer det som er besluttet av tjenester innenfor tildelte økonomiske rammer. Vi mener likevel at essensen av funnene er overførbare: For sterk diagnostisk styring kan bidra til å hindre implementering av overordnede målsetninger gjennom å skape ubalanse i bruken av styringsspaker og på den måten hindre innovasjon og nyskaping i virksomheten.

## Litteraturliste:

- Adler, P. S. & Borys, B. (1996). Two types of bureaucracy: enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41, 61-89.
- Arjaliès, D. L. & Mundy, J. (2013). The use of management control systems to manage CSR strategy: A levers of control perspective. *Management Accounting Research*, 24(4), s. 284-300.
- Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: A framework for analysis*. Boston: Harvard University.
- Anthony, R. N. & Young, D. W. (2003). *Management control in nonprofit organizations*. 7.utg. Boston, Mass: McGraw-Hill/Irwin.
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*. København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Brundtland, G. H. (1987). *Vår felles fremtid*. Oslo: Tiden norsk forlag.
- Bymiljøetaten. (2020). *Årsberetning 2020*. Oslo: Oslo kommune, Bymiljøetaten.
- Bymiljøetaten. (2021, 12. januar). Organisasjonskart. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/bymiljoetaten/>
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting Organizations and Society* 28, 127–168.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 08. november). Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring?. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring>
- Ferreira, A. & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20, s. 263-282.
- FN. (2021, 21. oktober). FNs bærekraftsmål. Hentet fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- Hermansen, T. & Stigen, I. M. (2013). *Ble det en bedre organisert stat?*. Nordisk Administrativt Tidsskrift, årgang 90, nr. 3.

- 
- Holm, A., Myrvold, T. & Ruud, M. E. (2018). *Beretning om Oslo kommune for årene 1987-2011* (1. utgave). Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jørgensen, S. & Pedersen, L.J.T., (2017) *Restart – 7 veier til bærekraftig business*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Klimaplan for 2021-2030*. (Meld. St. 13 (2020–2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Malmi, T. & Brown, D.A. (2008). Management control systems as a package – opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19, 287–300.
- Merchant, K.A. & Otley, D.T. (2007). A review of the literature on control and accountability. In: Chapman, C.S., Hopwood, A.G., Shields, M.D. (Eds.), *Handbook of Management Accounting Research*, vol. 2. Elsevier, Amsterdam, The Netherlands, pp. 785–802.
- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2007). *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Pearson Education
- Meyer, C. & Norman, V. (2019). *Ikke for å konkurrere – strategi for fellesskapets tjenere*. Bergen: Fagbokforlaget
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992). *Economics, organization & management*. New Jersey: Prentice-Hall. Inc.
- Miljøpartiet de grønne. (2019, april). Program for Oslo MDG 2019-23. Hentet fra <https://oslo.mdg.no/wp/files/2019/04/Oslo-Milj%C3%B8partiet-De-Gr%C3%B8nne-program-2019-2023.-FERDIG-.pdf>
- Mundy, J. (2010). Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 499–523.
- Oslo kommune. (u.å.). Slik styres Oslo. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk/slik-styres-oslo/>
- Oslo kommune. (2011). *Byrådets forslag til budsjett 2012 og økonomiplan 2012-2015*. Oslo: Oslo kommune, Byrådet.

- Oslo kommune. (2011b). *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Oslo: Oslo kommune, Byrådsavdelingen for finans.
- Oslo kommune. (2015). *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Oslo: Oslo kommune
- Oslo kommune. (2015b). *Sykelstrategi for Oslo 2015-2025 kortversjon*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2017). *Byrådssak 1055/17 - Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune*. Oslo: Oslo kommune, Byrålederens kontor.
- Oslo kommune. (2017b). *Oslostandarden for sykkeltilrettelegging*. Oslo: Oslo kommune, Bymiljøetaten.
- Oslo kommune. (2020). *Byrådets forslag til budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024*. Oslo: Oslo kommune, Byrådet.
- Oslo kommune. (2020b). *Byrådets budsjettvedtak 2021*. Oslo: Oslo kommune, Byrådet.
- Oslo kommune. (2020c). *Gatenormal for Oslo*. Oslo: Oslo kommune, Bymiljøetaten.
- Oslo kommune. (2020d, 6. mai). *Klimastrategi for Oslo mot 2030*. Hentet fra [https://www.klimaoslo.no/wp/content/uploads/sites/88/2020/09/Klimastrategi2030\\_la ngversjon\\_web\\_enkeltside.pdf](https://www.klimaoslo.no/wp/content/uploads/sites/88/2020/09/Klimastrategi2030_la ngversjon_web_enkeltside.pdf)
- Oslo kommune. (2021). *Tildelingsbrev Bymiljøetaten 2021*. Oslo: Oslo kommune, Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2016). *Research methods for business students* (7<sup>th</sup> edition). Harlow: Pearson
- Simons, R. L. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Widener, S. K. (2007). An empirical analysis of the levers of control framework. *Accounting, Organizations and Society*, 32, 757-788.
- Yin, R. K. (2016). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6<sup>th</sup> edition). Los Angeles: Sage.
- Øksenholt, K. V., Hagen, O. H. & Tennøy, A. (2019). Transportøkonomisk institutt: *Sykelplanlegging i tre nordiske byer*. Hentet fra <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=52136>

---

# Vedlegg 1: Intervjuguide

## Introduksjon

- Presentasjon av oss selv, hensikten med oppgaven og hvorfor vi har valgt BYM
- Gjennomgang av intervjuets lengde og struktur, praktiske formaliteter, ivaretagelse av anonymitet og behandling av data i tråd med GDPR og forskningsetikk.

## Presentasjon av intervjuobjektene

- Hvor lenge har du jobbet i etaten?
- hvilken rolle har du i organisasjonen?
- Kan du fortelle litt om hvordan en typisk arbeidsuke ser ut?

## Trossystemet

- Kjenner du til sykkelstrategiens overordnede målsetning? Hvordan er du gjort kjent med disse? Er målene hensiktsmessige?
- Hva kjennetegner kulturen i BYM?
- Hvordan får du informasjon fra ledelsen i etaten?
- Hvor ofte kommuniseres det felles informasjon? Hva er det som typisk kommuniseres? Hvilke kanaler og medium benyttes?
- Har du oversikt og kontroll over all informasjonen som kommer fra ledelsen?
- Gir ledelsen deg den informasjonen du trenger for å gjøre din jobb? Er det lett å finne informasjonen du trenger?

## Grensesystemet

- Hvordan ser mandatet ditt ut og hvilken myndighet har du i rollen din?
- Føler du at det er enkelt å forholde seg til virksomhets rammer?
- Opplever rammene som til hjelp eller til hinder i arbeidet? Forstår du hvorfor de er utformet slik?
- Dersom du ser forbedringspotensialer, hvilke muligheter er det til å endre de?
- Har du handlingsrom til å prioritere bruk av tid?
- Opplever du at du selv kan velge hvilke arbeidsoppgaver du skal gjøre?
- Opplever du frihet til selv å velge hvordan du løser arbeidsoppgavene dine?

**Det diagnostiske systemet:**

- Hvilke verktøy har dere for å styre/monitorere sykkelstrategiens måloppnåelse?
- Brukes disse verktøyene aktivt i hverdagen? Finnes det noe handlingsrom i disse verktøyene?
- Føler du at det er tydelig definert hvilke oppgaver og resultatmål som er de viktigste?
- Opplever du frihet til hvordan du når resultatmålene?
- Måles dere på oppgavene og resultatmålene?
- Hvilke oppgaver og resultatmål rapporterer dere på? Hvor ofte rapporteres disse?
- Opplever du åpenhet rundt hvem som er tildelt hvilke midler i etatens budsjetter og hvorfor prioriteringer er gjort?
- Dersom du ser rom til forbedring/endring i utformingen av måltall eller prioriteringer i budsjettet, hva gjør du og hvordan blir det tatt imot?

**The interaktive systemet**

- Hvor ofte møtes alle ansatte i hhv. Etaten, divisjonen og avdelingen?
- Hva er temaet for disse møtene?
- Hvordan er kommunikasjonsformen i disse møtene?
- Har du tilgang til informasjonen du trenger for å løse oppgavene du er satt til?
- Finnes det forum for kreativitet og forslag til nye løsninger eller måter å jobbe på?

**Ledelse**

- Hva kjennetegner ledelseskulturen i etaten?
- Hva legger du i begrepet tillit?
- Har du tillit til dine ledere og kollegaene dine rundt deg?
- Opplever du tillit fra dine sjefer? hvordan?
- Opplever du detaljstyring når du har jobber?
- På hvilke måte kommuniserer og samhandler du med dine kollegaer og ledere?
- Er det rom for å utveksle ideer og kunnskap på tvers av innad og utenfor organisasjonen?
- Føler du at det er rom for å være kreativ og tenke nytt?
- Føler du at kompetansen din utnyttes?
- Finnes det arenaer for tilbakemeldinger?