



Camilla Lavik og Mary-Kristin Johansen

Tillitsbasert styring og ledelse

Hvordan har styringspraksis endret seg i Oslo kommune etter innføringen av tillitsbasert styring og ledelse?

**Masteroppgave i styring og ledelse
OsloMet – storbyuniversitetet
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Forord

Denne oppgaven har vært spennende og interessant å jobbe med. På grunn av Covid-19 og vår arbeidshverdag har innleveringen av oppgaven blitt utsatt fra opprinnelig plan om å levere våren 2020. Det har gitt oss muligheten til å la arbeidet med oppgaven modne over litt lengre tid, og det har derfor blitt en fin prosess. Arbeidet med oppgaven har gitt oss ny kunnskap og innsikt som kan være nyttig å ha med seg videre for oss begge i vårt daglige arbeid som ledere i Oslo kommune.

Vi må rette en stor takk til vår veileder professor Åge Johnsen som har bistått oss med veiledning, lesing og masse gode innspill underveis i hele prosessen.

Vi må også takke familie og venner som har heiet fra sidelinjen, og stilt opp med støtte og barnepass ved behov.

Og ikke minst er vi veldig takknemlige overfor Oslo kommune som har lagt til rette for oss slik at vi har klart å kombinere studiet med fulltids lederstillinger.

Oslo mai 2021

Camilla Lavik og Mary-Kristin Johansen

Sammendrag

Formålet med denne studien har vært å samle kunnskap om endringer i styring etter innføringen av tillitsreformen i Oslo kommune.

Vi har sett på dette gjennom å sammenligne tildelingsbrev fra 2015 og 2019. Tildelingsbrev fra 2015 er fra før innføring av tillitsbasert styring og ledelse. Tildelingsbrev fra 2019 er fra to år etter det formelle vedtaket om innføring av tillitsbasert styring og ledelse (TBSL). Tildelingsbrev er en av de formelle styringsverktøyene som benyttes i Oslo kommune, og er en operasjonalisering av Sak 1 (budsjettdokumentet).

Vår problemstilling er – *Hvordan har styringspraksis endret seg i Oslo kommune etter innføringen av tillitsbasert styring og ledelse?*

I studien har vi tatt utgangspunkt i en modell der vi ser på om innføringen av tillitsbasert styring og ledelse påvirker:

1. politisk detaljstyring
2. aktivitetsbasert styring
3. mål- og resultatstyring

Vi har telt formål, visjoner, tiltak/oppdrag, verbalvedtak, såkalte mål, faktiske mål og antall sider i tildelingsbrevene. Analysene av tildelingsbrevene viser at det er endring i styring etter innføring av TBSL. Vi drøfter i denne studien om endringene kan tilskrives TBSL eller om det er andre og/eller flere mulige årsaker til endringene.

Er det reelle og faktisk målbare endringer vi har funnet eller er det mer symbolske endringer?

Abstract

The purpose of this study has been to gather knowledge about how the introduction of the trust reform in Oslo municipality has affected the management and leadership of the municipality.

We have studied this by comparing allocation letters from 2015 and 2019. The allocation letters from 2015 are prior to the introduction of trust-based management and leadership, and letters from 2019 are two years after the formal decision on the introduction of Trust-based management and leadership. The allocation letters are one of the formal management tools used in Oslo municipality, and is an operationalization of the budget document.

Our research question is: *Have management practices in Oslo municipality changed after the introduction of Trust-based management and leadership?*

In this study, we have used a model to look at whether the introduction of trust-based management and leadership has lead to any changes in:

1. political detail management
2. activity-based management
3. goals and performance management

To find answers we have studied all the available allocation letters and counted purposes, visions, measures/assignments, verbal decisions, so-called goals, actual goals and number of pages. By looking at the changes between 2015 and 2019, we can say something about if and how the introduction of Trust-based management and leadership have changed the management of Oslo municipality.

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
1 Innledning	6
1.1 Innføring av tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune	9
1.1.1 Problemstilling	10
1.2 Oppgavens struktur	10
2 Teori	11
2.1 Teoretisk forankring og begrepsavklaringer	11
2.1.1 Reformen i offentlig sektor	11
2.1.2 Implementering og barrierer mot endring	12
2.2 Styring	13
2.2.1 Det instrumentelle perspektivet	14
2.2.2 Myteperspektivet	15
2.2.3 Nedenfra og opp-perspektivet	15
2.2.4 Stiavhengighet	16
2.3 Tillit	17
2.3.1 Tykk og tynn tillit	17
2.4 Styringsparadigmer	18
2.5 Tildelingsbrev	19
2.6 Modell og hypoteser	21
2.6.1 Tillitsbasert styring og ledelse	22
2.6.2 Politisk detaljstyring	23
2.6.3 Aktivitetsbasert styring	24
2.6.4 Mål- og resultatstyring	24
3 Metode	27
3.1 Forskningsdesign	27
3.2 Utvalg og avgrensning	27
3.3 Analysemetode	29

3.4 Koding og variabler	31
3.5 Reliabilitet og validitet	31
4.1 Univariat analyse	33
4.2 Bivariat analyse	34
4.3 Multivariat analyse	42
5 Drøfting	44
5.1 Politisk detaljstyring	45
5.2 Aktivitetsbasert styring	48
5.3 Mål- og resultatstyring	49
6 Avslutning	51
6.1 Konklusjon	51
7 Litteraturliste	53
Figur og tabelliste	56
Vedlegg 1	57

1 Innledning

Oslo kommune fikk i 2015 et politisk skifte, etter 18 år med Høyre og Fremskrittspartiet overtok et rødgrønt flertall styringen. Det kom raskt signaler fra den nye politiske ledelsen om et retningskifte. Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019 ga tydelige signaler om hva det nye byrådssamarbeidet ønsket å fokusere på i den kommende fireårsperioden (R.Johansen mfl. 2015). Eksisterende styringsform ble beskrevet som rigid og inspirert av New Public Management (NPM) og skulle byttes ut med «tillitsbasert ledelse» gjennom en tillitsreform («Tildelingsbrev 2016- bydelene»). Den økte tilliten skulle gi medarbeidere økt faglig myndighet og ansvar og detaljstyringen skulle reduseres. Tillit defineres i Det Norske Akademis ordbok (2021) som: «tro på, forvisning om at noen er til å stole på eller har de egenskapene som kreves for å mestre en bestemt situasjon, utføre en bestemt oppgave; tiltro».

NPM har vært gjenstand for høylytt diskusjon i mange år og har fått skylden for «stoppeklokkeomsorg» og «rapporteringstyranni». Ivar Johansen skriver i en artikkel i Dagsavisen i 2014 at hjemmetjenesten i et tungrodd byråkrati er blitt for rigid og at ansatte ikke får bruke sin faglige kompetanse (I. Johansen 2014). Asbjørn Wahl mente i 2011 at NPM er ovenfra-styring, økt detaljkontroll og et målings og rapporteringsregime uten like (Wahl 2011). Det strides om kritikken er berettiget, men hovedargumentene er at overdreven rapportering hindrer medarbeidere i å utføre kjerneoppgavene sine, de demotiveres av manglende tillit og NPM skaper dysfunksjonelle organisasjoner. For å imøtekomme denne kritikken har blant annet København kommune som først i Norden, lansert en reform hvor målet er å redusere unødvendig byråkrati som rapporteringer og detaljstyring, samt øke tilliten til og dermed motivasjonen til de som er ytterst i tjenestelinjen og møter innbyggerne (Bentzen 2018).

I Sverige ble tillitsreformen annonsert av statsministeren gjennom «regjeringsforklaringen» 13. september 2016 (Bringselius 2020). Det nye Byrådet i Oslo kommune lot seg inspirere av «tillitstrenden» og fattet i 2017 et vedtak som sier at den gjeldende styringsformen i Oslo skal være Tillitsbasert styring og ledelse (TBSL)(Byrådslederens kontor 2017). Bringselius (2020) henviser til Danmark, Oslo og Nederland som eksempler der man kan finne tillit som en

alternativ styringsform og henviser samtidig til en omfattende utredning initiert av regjeringen i Sverige som de kalte «tillitsdelegationen» (Bentzen 2018).

Det er stor nasjonal og internasjonal interesse for utviklingen av tillitsorienterte tiltak og de mulighetene som ligger i handlingsrommet som TBSL kan gi. Som Norges største by og hovedstad kan man si at Oslo vil være et utstillingsvindu for hva fokuset på tillit kan gjøre for kommuner og da særlig de større kommunene i Norge. Både Bringselius (2020) og Bentzen (2018) skriver at fokuset på tillit er stort både blant forskere og politikere. Det er bred enighet om at tillit kan være en viktig kilde til god styring og ledelse. Men for å oppnå at tillit blir gjennomgripende må politikere være tålmodige og beholde fokuset i lang tid fremover, da det går fremover med små skritt og det er lett å bli avledet på veien (Bentzen 2018). Ved å belyse hvordan tillit viser seg i styringsverktøyene kan vi bidra til større forståelse for hva tillitsbasert styring handler om.

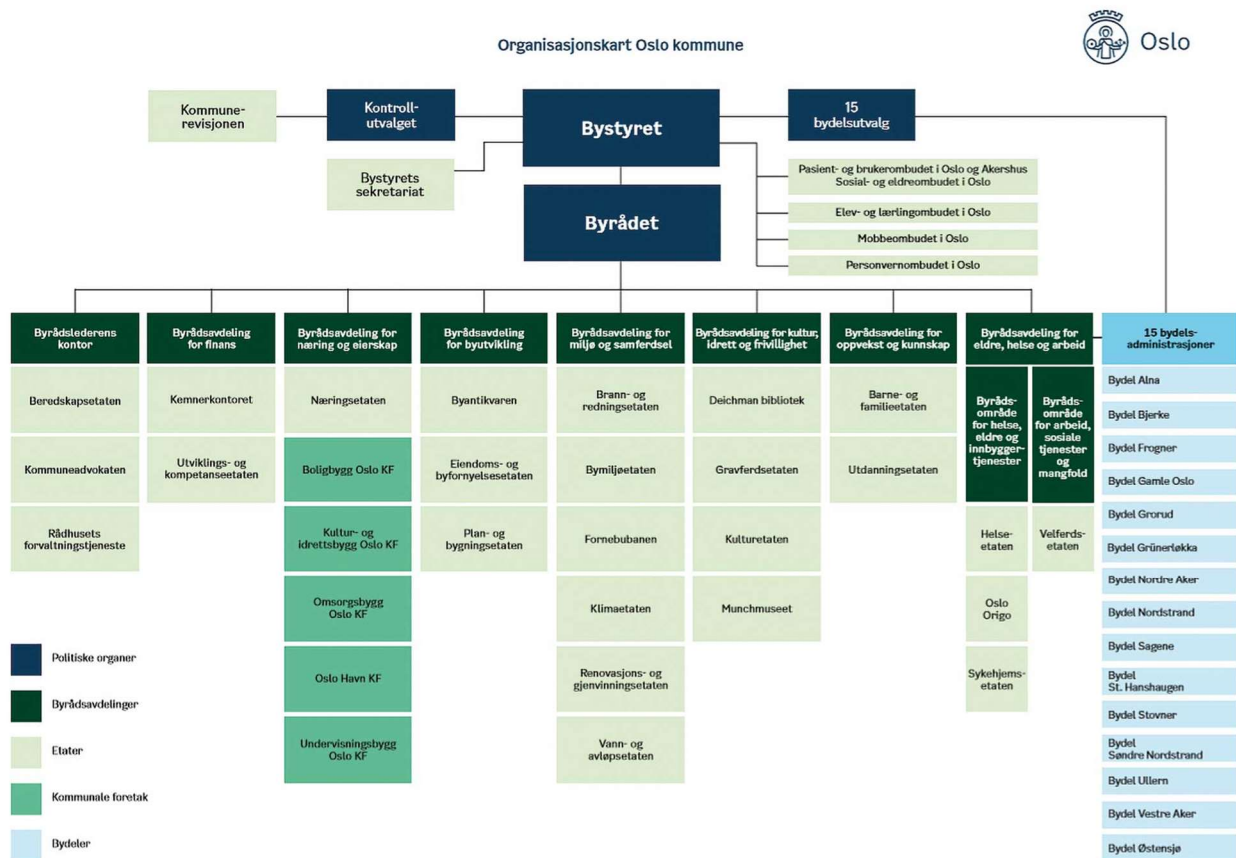
Det blir ofte referert til tillitsreformen i media av politikere og andre som tilsynelatende har store forventninger til at en reformbølge skal skylle tillit innover landet. Som nevnt tidligere kommer tillitsmodellen ofte opp som et alternativ til NPM og all form for mål- og resultatstyring. Jonas Gahr Støre skriver i en kommentar i Dagsavisen at det er noe galt i offentlig sektor og at tiden er kommet for å si at vi må bytte ut NPM med en tillitsreform (Gahr Støre 2019). Videre inviterer han organisasjoner som «har skoene på» til å samarbeide om å fylle «tillitsreformen» med konkret innhold frem mot 2021. Svein-Yngve Madssen fra LO skriver i et innlegg i Fagbladet at tillitsreformen skal være fagbevegelsens alternativ til mål- og resultatstyring (Madssen 2020).

Det er skrevet flere masteroppgaver om TBSL i Oslo de siste årene (Alknes og Backer-Røed 2017; Arnegaard og Halvorsen-Lowe 2020; Dyrhol 2018; Husvik 2020; Ibraimi og Yasin 2020; Kristoff og Kristoff 2019; Lie 2018; Vatn 2018). I all hovedsak har dette vært masteroppgaver som er basert på intervjuer med både ansatte i førstelinje og ledere på flere nivåer. Oppgavene har vært konsentrert rundt å se på hvordan TBSL blir forstått på ulike nivåer i Oslo kommune. Vi har ikke klart å finne at noen har forsket på kommunale tildelingsbrev, som er det sentrale styringsdokumentet fra Byrådsavdelingene til underliggende virksomheter. Vi mener derfor at det er interessant å se på om vedtaket om innføring av TBSL har påvirket tildelingsbrevene i Oslo kommune. Virkningen av

tillitsbasert styring og ledelse som styringsmodell har vi ennå ikke sett fullt ut og vi mener at våre analyser kan være et bidrag inn til forskningen.

Det presiseres, samtidig med at TBSL lanseres som styringsform, at mål- og resultatstyring skal ligge til grunn for styring og oppfølging av Byrådets overordnede mål som beskrevet i instruks for virksomhetsstyring (Byrådslederens kontor 2017). Det er *praktiseringen* av styringsformen som får konsekvenser når styringsformen skal baseres mer på tillit. Det skal legges mer vekt på mål og resultater og mindre vekt på kontroll, detaljstyring og tiltak. Formålet med tillitsreformen er å gi bedre tjenester til innbyggerne, bedre samhandling mellom kommunene og innbyggerne samt innad i kommunen og å gi økt gjennomføringskraft (Byrådslederens kontor 2017).

Oslo kommune består av 15 bydeler og 25 etater (i tillegg til foretak). Se Figur 1 på neste side. Bydelene er i stor grad selvstyrt og har som hovedoppgave å forvalte og ivareta innbyggernes behov for primærhelsetjenester som hjemmetjeneste, bolig, helsestasjon og sosialtjeneste. Bydelsadministrasjonen fremmer saker for bydelsutvalget (politikere) og iverksetter det som besluttes. Etatene har også ansvar for å utføre kommunale tjenester men styres direkte fra byrådsavdelinger og er bydelsovergrepene. Byrådsavdelingene forfatter hvert år tildelingsbrev til bydeler og etater. I tildelingsbrevet beskrives politikernes prioriteringer for det kommende året. Politikerne beskriver tiltak, mål og resultatkrav, i tillegg til overordnede føringer som at det nå er slutt på NPM til fordel for TBSL. Tildelingsbrevene er derfor et verktøy for politikere til å vise frem sin politikk til innbyggerne og deres mulighet til å sette sitt fotavtrykk i organisasjonen, eventuelt også deres mulighet til å få gjennomført politikken i praksis.



Figur 1. Organisasjonskart Oslo kommune 2020

1.1 Innføring av tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune

I byrådssak 1055/17 skriver byrådsleder Raymond Johansen at tillit skal være et bærende prinsipp i Oslo kommune. Det er utarbeidet 9 kjennetegn ved styringsformen som skal skape bedre tjenester til innbyggerne, mer samhandling mellom kommune og innbyggere og innad i kommunene, samt økt resultatorientering og gjennomføringskraft. I byrådsplattformen benyttes begrepet «tillitsreform» (R. Johansen mfl. 2015). De 9 kjennetegnene er:

1. få og tydelige mål
2. redusert detaljstyring
3. gode beslutningsgrunnlag
4. bred deltagelse fra innbyggerne
5. åpen og god kommunikasjon
6. god samhandling mellom ledelse og medarbeidere deres organisasjoner
7. god utnyttelse av medarbeideres kompetanse og kreativitet
8. god samhandling og samordning på tvers

9. innbyggerorienterte digitale tjenester

Som nevnt innledningsvis skal fremdeles mål- og resultatstyring ligge til grunn for styringen, men med tillit som grunnlag og arbeidsform vil det få konsekvenser for praktiseringen av styringen, ifølge Raymond Johansen (R. Johansen mfl. 2015).

1.1.1 Problemstilling

Problemstilling for denne oppgaven er:

Hvordan har styringspraksis endret seg i Oslo kommune etter innføringen av tillitsbasert styring og ledelse?

Oslo kommune har operasjonalisert TBSL ved å utarbeide 9 kjennetegn som beskrevet i avsnitt 1.1. Et av styringsverktøyene som benyttes i Oslo kommune er tildelingsbrevene som utarbeides og sendes ut til alle etater og bydeler. På denne måten beskrives mål, tiltak og oppdrag som de ulike virksomhetene skal utføre i løpet av det aktuelle året. Vi har valgt å se på de 2 første kjennetegnene i tillitsreformen;

1. Få og tydelige mål
2. Redusert detaljstyring

Siden tildelingsbrevene er et av de viktigste styringsverktøyene som inneholder hovedoppdragene og målene for hele kommunen generelt og for den enkelte virksomhet spesielt, mener vi at de vil gi oss informasjon om i hvor stor grad TBSL med utgangspunkt i kjennetegn 1 og 2 er innført i praksis.

Vi har analysert de fleste tildelingsbrevene som ble sendt ut i Oslo kommune i 2015 og 2019. I brevene har vi telt blant annet såkalte mål, faktiske mål og tiltak/oppdrag, i tillegg til verbalvedtak, sider, visjoner og formål.

1.2 Oppgavens struktur

Denne oppgaven er delt inn i 5 kapitler. I kapittel 2 gjør vi rede for teorien vi har valgt å bruke for å besvare problemstillingen. I tillegg presenterer vi våre hypoteser basert på en

modell der vi presenterer en uavhengig og tre avhengige variabler. Metoden beskrives og begrunnes i kapittel 3 og i kapittel 4 presenterer vi våre funn og analyser som vi drøfter i kapittel 5. Oppgaven avsluttes med en konklusjon i kapittel 6 og vi foreslår videre forskning innenfor samme tema.

2 Teori

2.1 Teoretisk forankring og begrepsavklaringer

I dette kapittelet vil vi i første del presentere de overordnede teoriene vi har valgt å bruke til å belyse vår problemstilling. I den andre delen vil vi knytte det teoretiske grunnlaget til våre hypoteser som vi har brukt for å kunne besvare problemstillingen.

2.1.1 Reformen i offentlig sektor

I løpet av de siste 50 årene har offentlig sektor endret seg gradvis gjennom utallige reformer og trender. Den mest slående internasjonale trenden siden 1970-tallet kan sies å være New Public Management (NPM) (Hood 1991). Siden 1980-tallet har også reformer i Norge vært preget av NPM, og endringene i offentlig forvaltning har kommet i form av omfattende reformprogrammer, som på den tiden var en ny måte å initiere endringer i forvaltningen på. Norge hadde en pragmatisk holdning til reformer og ideene fikk gradvis fotfeste på 1990-tallet (Christensen 2006). Først ut av reformene var Willoch-regjeringen i 1986 med «program for modernisering av statlig forvaltning» og Brundtland-regjeringen fulgte opp med «Den nye staten». Dette var starten av en rekke reformprogrammer i Norge som ble lansert av påfølgende regjeringer. I ettertid ser man at ingen av disse programmene medførte radikale endringer i den statlige forvaltningen verken mot høyre eller venstre, men kan sees på mer som en rekke tiltak preget av pragmatisme og konsensus med fokus på effektivitet og omlegging. Først med Bondevik-regjeringens reformprogram «fra ord til handling» kunne man se en tydeligere ideologisk retning som åpnet for mer markedsretting og konkurranseutsetting (Christensen 2015).

Det er mange påvirkningskrefter i samfunnet som driver frem endringer og reformer. Hood (1991) nevner noen av disse overordnede driverne. For eksempel nevnes post-fordisme, der

fokuset skiftes fra spesialisering til fleksible moderne sosiale prosesser med fleksibel spesialisering. Med den rivende data-teknologiske utviklingen kunne maskiner og systemer raskt tilpasses markedets svingende behov, En annen driver til reformer kan være indre eller ytre press, utløst av for eksempel akutte økonomiske kriser slik New Zealand opplevde det på 1980-tallet og Norge opplevde etter oljeprisfallet i 1986. Politikere søker ofte saker som øker deres legitimitet, de vil fremstå som handlekraftige, oppdaterte og som effektive moderniseringsagenter (Christensen 2006).

Christensen (2015) trekker også frem drivere bak reformer og ønsker om sådan. Nye ideer lanseres som løsninger før problemet identifiseres, politikerne vil være med på trenden, følge strømmen med tilsynelatende gode ideer, selv om effekten ikke nødvendigvis er like opplagt for alle. Noen trender har stor symboleffekt, som for eksempel trender som inneholder ordene *tillit* og Tillitsbasert styring og ledelse, også kalt tillitsreformen. Siden NPM for mange er ensbetydende med rapportering, måling og testing, blir ordet tillit tillagt ny verdi. Innbyggere og ansatte skal få tillit til å vurdere etter eget personlig og faglig skjønn og dermed bli gitt merverdi.

2.1.2 Implementering og barrierer mot endring

Når en beslutning om en handling tas er det nærliggende å anta at en handling relativt raskt igangsettes. I følge Jacobsen og Thorsvik viser forskning at det ikke nødvendigvis er slik. Det kan være et stort gap mellom intensjon bak en beslutning og resultatet man faktisk oppnår. Det kan være mange og sammensatte årsaker til at man ikke oppnår det man ønsker, for eksempel manglende kompetanse eller ressurser, eller ulike kombinasjoner av dette. En beslutning kan også være symbolsk, at den rett og slett er tatt for å vise handlekraft eller for å uttrykke et politisk standpunkt (Jacobsen og Thorsvik 2007).

Det er ikke uvanlig å møte motstand når man vil endre på noe, det er heller ikke uvanlig å snakke om motstanden. «Alle vil ha endring men ingen vil endres» er en kjent setning som ofte illustreres med en humorstripe på ledersamlinger. Ifølge Bentzen (2018) trenger man ikke å betrakte motstanden som noe negativt, men heller se på det som en forventet utfordring som kommer med endringsprosesser. Bentzen (2018) trekker frem flere implementeringsperspektiv som er med på å forklare barrierene som kan hefte implementering av beslutninger i organisasjoner.

Ovenfra og ned-perspektivet tar utgangspunkt i et klassisk hierarkisk styringssystem. Man kan si at prosessen kan forstås som lineær ved at den sentrale beslutningen utføres i organisasjonen på en slik måte at effekten kan måles. Implementeringen lykkes når det vedtatte målet er nådd, eventuelt mislykkes dersom resultatet ikke oppnådd. Årsaken vil da i dette perspektivet være et kontrollproblem. En sentral barriere som ovenfra og ned-perspektivet setter fokus på er strukturen og de beslutningsprosesser som implementeringer baserer seg på. I en organisasjon med mange nivåer, som Oslo kommune, kan det oppstå utfordringen når det kommer på flere tilleggsføringer til det som er vedtatt, for eksempel i form av verbalvedtak. Når mengden verbalvedtak øker, endrer det opprinnelige oppdraget seg underveis og det oppstår en treghet i systemet (Bentzen 2018).

2.2 Styring

Bentzen (2018) skiller i sin bok mellom styring og ledelse, som to forskjellige fenomener, dog i et viktig samspill. Det kan sies at det er to sider av samme sak.

Christensen mfl. (2015, 123) forbinder styring med «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter».

Ledelse blir definert som noe som handler om mellommenneskelige forhold og prosesser og mer personorientert (Christensen 2015) og som Bentzen (2018) skriver ansikt til ansikt- relasjoner og mer «hands-on»-relasjon.

Styringen speiler ofte skiftende strømmer av ideer om hvordan offentlige virksomheter skal drives og hvordan ledelse skal utføres. I offentlige organisasjoner vil derfor styring ofte handle om overordnede beslutninger som mål, rammer og retningslinjer, beskrevet som «hands off» (Bentzen 2018). Tildelingsbrevene vil derfor kunne sees i et styringsperspektiv, mer enn i et ledelsesperspektiv og styringsverktøyet skal bidra til å øke handlingsrommet innenfor tydelige rammebetingelser etter innføring av TBSL. Styring handler om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte og er en kjerneoppgave i all politisk virksomhet (Røiseland og Vabo 2012).

Tone Tellevik Dahl ble intervjuet av studenten Vibeke Vennemo Dyrhol i forbindelse med en masteroppgave om tillitsreformen i Oslo kommune i 2018. På intervjutidspunktet var

Tellevik Dahl byråd for oppvekst og kunnskap. I intervjuet presiserer hun at TBSL ikke betyr fravær av styring, men å sette høye, ambisiøse mål og angi retning for kommunens virksomheter. Videre svarer hun nei på spørsmålet om denne styringsformen gir mer makt til profesjonene og sier at ansvaret er tydeliggjort og flyttet nedover i organisasjonen. Hun bruker naturlig nok skolene som eksempel og trekker frem at de i større grad kan velge hvilke tester de skal benytte overfor elevene. Videre påpeker hun at byrådet nå oppmuntrer skolene til å bruke handlingsrommet, som de etter hennes mening alltid har hatt, i større grad enn tidligere. Tellevik Dahl mener skolene nå tar i bruk dette handlingsrommet mer og mer (Dyrhol 2018).

2.2.1 Det instrumentelle perspektivet

Fra et instrumentelt perspektiv kan styring bli sett på som et verktøy for å treffe og iverksette kollektive beslutninger. I offentlige organisasjoner kan man se dette når det politiske og det administrative lederskapet og de underordnede aktørene handler innenfor de gitte rammene som skal føre til ønskede endringer nedover i linjen (Christensen 2015). Jacobsen og Thorsvik (2007, 18) definerer organisasjoner som *et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål*. Offentlige organisasjoner blir i et instrumentelt perspektiv betraktet som verktøy eller instrumenter som skal løse og utføre oppgaver på vegne av samfunnet. I det instrumentelle perspektivet skiller Christensen mfl. (2015, 35) mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I en hierarkisk variant legges det vekt på mål-middel sammenhenger. Ledelsen har god oversikt og handler ut fra en konsekvenslogikk. Vi velger å bruke det hierarkiske perspektivet når vi ser på tildelingsbrevne, som har utspring i en modernistisk organisasjonsforståelse, med en vitenskapelig tilnærming til organisasjonen (Røvik 2014).

Realisering av bestemte mål er en sentral del av definisjonen til Jacobsen og Thorsvik (2007) og vesentlig i den hierarkiske varianten i et instrumentelt perspektiv. Realiseringen av bestemte mål forsøkes oppnådd ved å bruke organisasjoner som redskaper eller instrumenter (Christensen mfl. 2015). Målene blir ofte regnet som viktige for samfunnet, som for eksempel å gi forsvarlige helsetjenester og infrastruktur til befolkningen.

Christensen mfl. (2015, 99) definerer *mål* i formelle organisasjoner som begreper eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden. I et instrumentelt perspektiv har målene en svært sentral plass. Handlinger som skal forsøke å minske

avstanden mellom definerte mål og et problem, kan kalles formålsrasjonelle handlinger (Christensen mfl. 2015). Målsettinger er ofte utgangspunktet for organisasjonens formålsrasjonelle handlinger. Ulike alternativer vurderes ut fra hvilke konsekvenser som kan forventes, og valg foretas på grunnlag av dette. Dette innebærer å velge det mest effektive middelet for å realisere målet med handlingen. Begrepet fullstendig (formåls) rasjonalitet betyr i denne sammenhengen at en organisasjon har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene vil gi i forhold til målene (maksimering).

I komplekse offentlige organisasjoner er fullstendig rasjonalitet lite realistisk, og alternativet er begrenset rasjonalitet (Christensen mfl. 2015). Dette innebærer uklare, inkonsistente og ustabile mål samt komplekse problemstillinger. Organisasjonen har derfor ufullstendig informasjon og uklare premisser for å fatte beslutninger. Beslutningsregelen er i slike situasjoner bygd på satisfisering i stedet for maksimering.

2.2.2 Myteperspektivet

Myteperspektivet handler om hvordan de institusjonelle omgivelsene påvirker organisasjonen. Organisasjoner må forholde seg til sosialt skapte normer om hvordan de bør utformes, styres og ledes (Christensen mfl. 2015). Slike normer kan kalles myter, men omtales ofte som organisasjonsmoter eller organisasjonsoppskrifter (Røvik 2014). Røvik (2014) påpeker seks viktige kjennetegn for slike myter: De er mange, de er allestedsnærværende, de har uklar historie, de er gjennomtrengende, de er reformutløsende og de har tvetydige virkninger. At de har tvetydige virkninger betyr at selv om de er gjennomtrengende og reformutløsende, så er det stor usikkerhet hvorvidt de er effektive som verktøy. Forskningslitteraturen viser svært varierende resultater på hvorvidt forsøk på å adoptere organisasjonsoppskrifter er vellykket og om effekten er som forventet. Dette kaller Christensen mfl. (2015) for *rasjonaliserte myter*.

2.2.3 Nedenfra og opp-perspektivet

Det har vært kritisert at ovenfra og ned-perspektivet har hatt et for ensidig fokus på måloppnåelse og ikke tatt høyde for hvor viktig det er å inkludere medarbeiderne som arbeider ytterst i implementeringen. Hvor det i ovenfra og ned-perspektivet påpeker aktørens manglende vilje til utføre endringene og skape barrierer, er det i nedenfra og opp -

perspektivet et suksesskriterium å skape eierforhold til beslutningen. Det trenger ikke å være et problem at beslutningen som tas endres underveis i prosessen (Bentzen 2018).

Lipsky sin forskning på nedenfra og opp-perspektivet har bidratt til forståelse av hvor viktig det er å involvere medarbeidere som skal utføre oppdraget til slutt i prosessen og de bør gis tillit til å tolke oppdraget og tilpasse det til sin lokale virkelighet. Samtidig har politikere fullmakt til å sette målene, så på denne måten får medarbeidere ansvar for å forvalte en oppgave som de ikke selv fastsetter vilkårene for (Lipsky 2010).

Felles for nedenfra og opp-forskningen er at det er større fokus på betydningen av involvering av medarbeidere. Det er større aksept for målforskyvning og det er en forståelse av at beslutningene er for store og komplekse til at de kan besluttes kun på ett sted og bør utarbeides i et samspill med relevante aktører (Bentzen 2018). Bringselius (2020) bemerker i sin bok at det ofte vil kreve radikal nytenkning å styre mer tillitsbasert fremover, nettopp med tanke på at det tradisjonelt er mye styring med et ovenfra og ned-perspektiv. Hun skriver videre at sjefen må gå foran som et godt eksempel og vise tillit til sine medarbeidere før det kan forventes tillit tilbake. En måte å gi denne tilliten på er å gi handlingsrom ved å redusere detaljstyringen i organisasjonen.

2.2.4 Stiavhengighet

Stiavhengighet kan sies å være en tendens til å handle etter innarbeidede mønster som er forbundet med hvordan organisasjonen har opptrådt historisk sett. I organisasjonsteorien beskrives stiavhengighet som en kulturell og organisatorisk rigiditet som kan sees på som noe tveegget. På den ene siden gir den en trygghet og forutsigbarhet som er enkel å manøvrere seg innenfor, men på den andre siden kan stiavhengigheten gjøre organisasjonen noen endringsmotvillig. Motviljen kan oppstå når ting endrer seg raskt og det oppstår et stort sprik mellom eksterne problemer og den indre kulturen (Christensen 2015). Derfor beskrives stiavhengigheten som en form for rigiditet eller konservatisme som forklarer hvorfor nye tiltak kan være vanskelig å implementere selv om det er bred støtte for endringene (Bentzen 2018). Vi kan si at organisasjoner med høy grad av stiavhengighet kan ha problemer med å ta det handlingsrommet som blir gitt når en reform skal innføres.

2.3 Tillit

I Norge er det generell høy tillit mellom innbyggerne og offentlige instanser og innbyggerne i mellom. Sammenlignet med resten av Europa er Norge og Norden i særstilling når det kommer til tillit ifølge «Den Europeiske samfunnsundersøkelsen 2002–2014» (Kleven 2016, 20). Politiet, rettsvesenet og Stortinget nyter mest tillit, i den rekkefølge, ifølge undersøkelsen. Mediene har viet disse undersøkelsene mye plass og har kanskje medvirket til at tillit som fenomen har fått mer synlig plass i dagens trender innenfor styring og ledelse.

Julsrud (2018) skriver om tillit som strategi og nevner blant annet at Russell Hardins utgangspunkt, i likhet med flere andre, er at tillit kan analyseres som en form for rasjonelle valg og handlinger. Hardin fremhever imidlertid at tillit i større grad må bygges på gjensidige interesser innenfor et gitt handlingsområde. Tillit er ikke nødvendigvis generaliserbart til alle områder mellom gjeldende parter, men begrenset til områder der begge eller flere parter har en egeninteresse. Dersom vi tenker på tillit på denne måten vil interessen for å opptre tillitsfullt begrenses til et gitt tidsrom og til bestemte områder og oppgaver. Denne logikken mener han gjelder i forretningslivet så vel som i private relasjoner. Hardin hevder at det hovedsakelig er tre mekanismer som dominerer bak innkapslet tillit: 1) interesse av å videreføre en relasjon som oppfattes som verdifull eller innbringende; 2) på grunn av kjærlighet eller vennskap; 3) ønske om å opprettholde et godt rykte. I forretningssammenheng og i organisasjoner er det nok det første og det siste som er de mest relevante faktorene (Hardin 2006, 19 gjengitt fra Julsrud (2018, 56)).

Grimen skriver i sin bok fra 2009 at det er en voksende interesse for tillit og mistillit i flere fag og at det på det tidspunktet ble skrevet mye om temaet. Interessen har ikke blitt mindre siden da og heller ikke relevansen. Grimen begrunner interessen med blant annet en synkende tillit til politiske institusjoner i Vesten og en økende uro for fremtiden der kommunismen har falt i Øst-Europa. I tillegg endrer menneskelige relasjoner og kommunikasjonsplattformer seg, så man må finne nye måter å forholde seg til hverandre på (Grimen 2009).

2.3.1 Tykk og tynn tillit

For å illustrere graden av tillit kan man illustrere det ved å se for seg en linje med to ytterpunkter, der det ene er tillit og det andre er kontroll. Høyer mfl. (2016) beskriver det ene

punktet som tynn tillit; insentivorientert institusjonalisme, det andre som tykk tillit; normorientert institusjonalisme. God styring kan sies å ligge et sted i midten på denne linjen.

Den tynne varianten kan kobles til markedsorienterte tilnærminger som NPM, der vi finner blant annet principal/agent-modeller og målstyring. Den insentivorienterte retningen legger til grunn at individet er egoistisk og handler på vegne av seg selv for å oppnå fordeler for seg selv. Med dette som utgangspunkt er det nærliggende å innføre rutiner og kontrollregimer for å sikre kontroll og at handlinger utføres som bestilt. Videre vil insentiver og sanksjoner kunne tenkes å virke kontrollerende på utføreren og øke sannsynligheten for måloppnåelse for å unngå å bli oppdaget og eventuelt motta straff (Høyer mfl. 2016).

Tykk institusjonalisme representerer tillit. Med dette som utgangspunkt antar vi at personer handler etter hva som er passende i den gitte situasjonen. Personen har interesse av å handle til det beste for fellesskapet og baserer sine beslutninger på verdier, ikke egen nytte. Denne formen for tillit vil fremme sosial fellesskapsfølelse og opptre som en integrerende faktor (Høyer mfl. 2016). Denne beskrivelsen samstemmer med det Oslo kommune beskriver som tillitsbasert styring og ledelse.

2.4 Styringsparadigmer

Ledelsesmodeller kan ofte sees i sammenheng med globale trender. Tillitsbasert styring og ledelse kan sees som en videreføring av New Public Governance (NPG) som er en samlebetegnelse for en rekke forskjellige reformprogrammer som introduseres rundt årtusenskiftet (Bentzen 2018). NPG baserer seg i større grad på nettverk i stedet for principal-agent-teori og marked som er hovedmekanismene i NPM (Osborne 2006).

Selv om forskere opererer med ulike paradigmer er det ifølge Bentzen (2018) tre styringsparadigmer som er naturlig å henvise til når man snakker om TBSL; Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). Paradigmene kan sees på som markante strømninger som har påvirket offentlig styringspraksis og kan være et viktig bakteppe for å forstå fokuset på nåtidens tillitsbaserte tilnærming.

OPA bygger på tanken om at mennesker er drevet av plikt og følger regler i tråd med den offentlige sektors verdier. Med andre ord må man men denne ideen stole på medarbeideres

intensjoner og ha tillit nedover i linjen. Ledere er ofte best av likemenn, er fagorienterte og har mer makt enn sine medarbeidere. På 70- og 80-tallet settes denne modellen på prøve og kravet om mer kostnadseffektiv drift og målrettede tjenester skaper rom for nye reformer. Det offentlige monopol på velferdsoppgaver utfordres og det utvikles nye styringsformer som er inspirert av det private.

NPM svinger inn som en samlebetegnelse på nye styringsformer. Teorien er blant annet forankret i prinsippal-agent-modellen, der den offentlige medarbeider er drevet av egen vinning og er i konflikt med oppdragstaker. Det medfører styringsformer basert på målstyring, rapportering og kontroll, sagt på en veldig forenklet måte. NPM kritiseres for å være overbyråkratisert og det brukes mye ressurser på administrasjon og kontroll. Det diskuteres også hvorvidt denne formen får frem det beste i medarbeidere og om dette er den mest effektive styringsformen både når det gjelder menneskelig og økonomisk kapital. Igjen, som en respons til kritikken av NPM, kommer nye idestrømmer om hvordan man best mulig kan løse de komplekse oppgavene i offentlig sektor (Bentzen 2018).

NPG kan også betraktes som en samlebetegnelse på ulike reformprogrammer som lanseres rundt årtusenskiftet. NPG er inspirert av nettverksteori og teori om sosial kapital, noe som betyr at det satses på tillit og relasjoner som styringsmekanismer fremfor ensidige fokus på markedsmekanismer og agent-prinsipal-teori (Osborne 2006). I teorien kan paradigmene fremstå som karikerte og med klare skillelinjer. I virkeligheten bør man kanskje se på endringene over tid som mer flytende. Gamle og nye styringsformer foregår i et samspill med hverandre og nye reformer kan sees på mer som et tilskudd til eksisterende styring enn som en helt ny styringsform (Pollitt og Bouckaert 2011).

Noe av det som skiller paradigmene er troen på menneskers motivasjon og behovet for kontroll overfor medarbeidere. Tillit og kontroll blir ofte fremstilt som rake motsetninger til hverandre, samtidig som det er vanskelig å se for seg at en offentlig organisasjon basert på tillit som prinsipp skal være helt uten kontrollmekanismer.

2.5 Tildelingsbrev

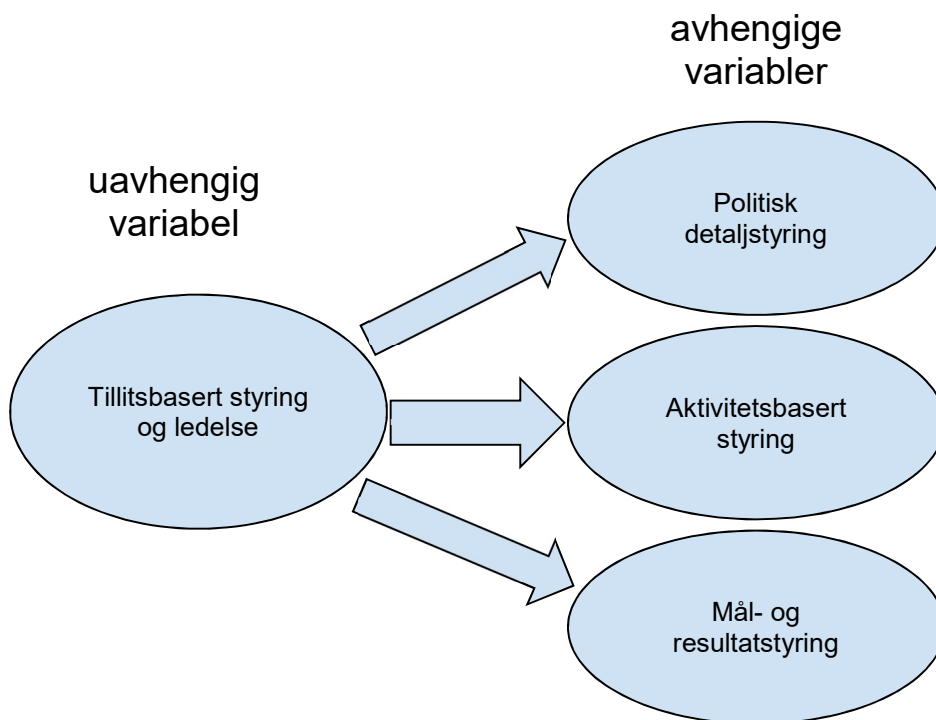
For å forstå tildelingsbrevens sin rolle kan det være greit å ha med seg litt historikk om virksomhetsplanlegging og tankesettet bak et tildelingsbrev. Målet med

virksomhetsplanlegging, under introduksjonen fra Statskonsult på slutten av 1980-årene, var å ha et rasjonelt system som satte fokus på virksomhetens resultater. Senere er denne tankegangen integrert med en rekke former for styring og planlegging i offentlige virksomheter (Busch mfl. 2009). Virksomhetsplanen skal ideelt føre til at planlegging og resultatoppfølging blir integrerte og rutinemessige aktiviteter. En virksomhetsplan skal vise hvilke resultater som organisasjonen tar sikte på å oppnå, og hvordan den prioriterer bruken av sine ressurser. I virksomhetsplanen kan det utarbeides et målhierarki. Virksomhetens overordnede mål baseres ofte på formålsorienterte dokumenter som lover, stortingsmeldinger, kommuneplaner o.l. Deretter skal det formuleres hovedmål, som ofte blir overordnet mål for underliggende enheter. Enheten formulerer så delmål, som til sammen skal gi et godt bilde av hovedmålet. Til slutt formuleres resultatmål, som angir hvor listen skal legges i planleggingsåret for å oppnå delmålene. Alle målene i målhierarkiet skal binde virksomheten sammen (Busch mfl. 2009).

Politikerne i Oslo kommune signaliserer en kommende endring i hvordan Oslo kommune skal styres, og vi kan derfor forvente at innholdet i tildelingsbrevene vil peke i retning av økt tillit og mindre detaljstyring, tydeligere mål og mindre kontroll. Gjennom instruks for virksomhetsstyring er det definert hvordan et tildelingsbrev skal utformes og delvis hva det må inneholde («Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune» 2015).

Når vi tar utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet og med den hierarkiske varianten som vi velger å tilnærme oss tildelingsbrevene med, er tildelingsbrevene et verktøy for å iverksette politiske beslutninger. I denne varianten er realisering av mål vesentlig for å utøve den politikken som politikerne for eksempel har gått til valg på eller for å dreie styringen inn på et bestemt spor (Jacobsen og Thorsvik 2007). Tildelingsbrevene blir utarbeidet av politikere i samarbeid med fagrådgivere og til en viss grad med virksomhetene selv. Virksomhetene kan komme med forslag til prosjekter og tiltak de skal utføre og ønsker å synliggjøre gjennom tildelingsbrevene. Dette er i tråd med Drucker sin ledelsesmodell MBO fra 1954 som legger til grunn at målstyring kan brukes til medvirkning og selvledelse (Drucker 1954). Tildelingsbrevet er en operasjonalisering av Sak 1 - budsjettokumentet til Oslo kommune.

2.6 Modell og hypoteser



Figur 2. Denne modellen viser den uavhengige variabelen og de avhengige variablene som benyttes til å illustrere hypotesene i oppgaven.

I modellen i figur 2 ser vi at TBSL er en uavhengig variabel som vi antar kan ha en påvirkning på de avhengige variablene politisk detaljstyring, aktivitetsbasert styring og mål- og resultatstyring. Vi ønsker i denne oppgaven å se nærmere om det er endringer i styring etter innføringen av TBSL.

Det er en viss risiko for at det kan være for kategorisk å skille de avhengige variablene fra hverandre på den måten vi har valgt å gjøre det i modellen i figur 2. Det er glidende overganger og flere av våre parametere kan brukes til å forklare alle de avhengige variablene. Vi valgte likevel å dele opp på denne måten for å kunne fremstille analysen på en oversiktlig måte og å få frem at politisk detaljstyring, aktivitetsstyring og mål- og resultatstyring er tre ulike måter å nå målene som ønskes oppnådd.

2.6.1 Tillitsbasert styring og ledelse

Når politikere uttaler seg om TBSL, blir det ofte fremstilt som en motsats til kontroll og da menes det ofte kontroll i form av målstyring og NPM. Hvis vi derimot ser mot noe av forskningen på området så ser vi at det er noe mer nyansert. Sørhaug (2010) skriver at kontroll og tillit er motsetninger og substitutter som er gjensidig avhengig av hverandre. Tillit uten kontroll kan bli retningsløs, og uten retning kan overordnede mål og verdier måtte vike for korrupsjon og kortsiktige løsninger.

Bentzen (2018) tar for seg forskning knyttet til sammenhengen mellom kontroll og tillit og det er to perspektiver som peker seg ut. *Det substituerende perspektivet* betrakter tillit og kontroll som to mekanismer som motvirker hverandre og det tolkes dithen at tillit kun kan øke dersom kontroll reduseres. Noen forskningsresultater peker mot at dersom medarbeidere opplever lite autonomi og mye kontroll og overvåkning, så opplever de mindre tillit til sine overordnede (Bentzen 2018). Annen forskning derimot peker på et annet samspill mellom tillit og kontroll, nemlig *det komplementære perspektivet*. Her peker forskningen på at tillit og kontroll kan utfylle hverandre og kontroll kan til og med styrke tilliten under de rette betingelsene. Der det er lite autonomi mener forskningen det kan finnes økt grad av tillit der kontroll oppleves som en støtte og en styrke. Samtidig påpekes det at relasjonen mellom partene og graden av tillit dem imellom er avgjørende for om styringen oppleves som veldig kontrollerende eller ikke (Bentzen 2018).

Vi forventer å finne at innholdet i tildelingsbrevene indikerer tykkere tillit i 2019 enn i 2015. Begrepet tillitsbasert styring og ledelse kan tolkes på flere måter. Når noen politikere uttaler seg om motvekt til NPM og en frigjøring fra mål- og resultatstyring, høres det ut som tillitsreformen er noe helt annet enn dagens styringsform. Som vi var inne på i innledningen, er tillitsbasert styring og ledelse slik vi tolker det mer en tydeliggjøring av mål og oppgavefordeling enn en helt ny styringsform. Bringselius (2020) beskriver tillit som en ledelsesfilosofi som innebærer at man velger å tro på at medarbeidere i kjernevirksomheten har kompetanse og vilje til utføre sitt arbeid uten å bli detaljstyrt. Organisasjonens viktigste oppgave er å skape de forutsetningene som må ligge til grunn for at medarbeidere kan skape det gode møtet med innbyggerne.

Med TBSL som førende prinsipp er det nærliggende å forvente mindre kontroll og detaljstyring, tydeligere mål og mer brukermedvirkning samt å finne igjen de 9

kjennetegnene som Oslo kommunen legger til grunn for TBSL i byrådserklæringen (R.Johansen mfl. 2015). Samtidig som tillit er sentralt, er mål- og resultatstyring definert som styringsform. Vi mener å lese at Oslo kommune har intensjonen om å drive god tillitsbasert styring et sted midt på linjen mellom tykk og tynn tillit.

TBSL handler i stor grad om å skape et økt handlingsrom, å legge til rette for å gripe handlingsrommet og så endelig å ta handlingsrommet. Vi har valgt å analysere våre funn mot de tre avhengige variablene som ligger i modellen opp mot den uavhengige variabelen TBSL og har utledet tre hypoteser knyttet til hva vi forventer å finne med bakgrunn i de teoretiske perspektivene.

2.6.2 Politisk detaljstyring

Da de rød-grønne inntok Byrådet i Oslo i 2015 var de raskt ute med å annonsere at stoppeklokkevedtakene skulle gjøres om og konkurranseutsettingen skulle tilbakeføres til offentlig drift. Byrådsleder i Oslo kommune, Raymond Johansen, skrev i en artikkel i desember 2019 at tillitsreformer er i gang (R. Johansen 2019). Han beskriver TBSL som bærende prinsipp og gir noen konkrete eksempler på hvilke konsekvenser dette har fått. Han trekker frem en enorm reduksjon i rapporteringer, for eksempel barnehagene og skolene. Videre nevner han at kommunen har økt antallet stillinger i eldreomsorgen slik at medarbeidere kan utføre faget sitt, altså ikke jobbe etter klokka, men etter faglige lokale vurderinger. Han trekker også frem nedleggelsene av bestillerkontorene i bydelene som en del av det å fjerne bestiller- utfører modellen som ifølge han er uønsket høyrepolitikk. R. Johansen sier at det skal legges mer vekt på målene og de skal være tydelige, sammen med mindre vekt på kontroll, måling, detaljstyring, tiltak og virkemidler.

Vi antar at det er viktig for de politiske partiene og for politikerne selv å vise at de følger med i tiden og at de er med på trenden. Innføring av TBSL i Oslo kommune kan vise at politikerne har tillit til både innbyggere og de som utfører tjenester i kommunen, og det kan gi dem muligheten til å fremme en verdiplattform i tråd med ønsket politikk. Visjonene i Tildelingsbrevene kan være en måte å fremme verdiplattform på. Samtidig kan færre såkalte mål bety at målene som settes er tydeligere. Dersom endringene i tildelingsbrevet hovedsakelig er endringer i utforming og valg av ord og uttrykk kan dette være mer symbolske handlinger enn en faktisk endring av styringsformen. Hvis vi derimot finner økt antall visjoner og færre såkalte mål kan det indikere mindre politisk detaljstyring.

Hypotese 1: *Vi forventer å finne mindre politisk detaljstyring i etter innføringen av TBSL.*

2.6.3 Aktivitetsbasert styring

Samfunnsviteren Max Weber beskrev Byråkrati som preget av formell organisasjon med upersonlig og regelbasert permanent og hierarkisk oppbygging. Weber sier videre at embetet i byråkratiet er et livskall som er uoppsigelig og som følger standardiserte krav. Det er i prinsippet klassisk byråkratisk organisasjonsform (Veiden 2010). Den byråkratiske organisasjonsformen har siden tidlig på 1800-tallet vært den dominerende organisasjonsformen og er kilden til suksess både i offentlig og privat sektor (Røvik 2014). Weber snakket om byråkrati som en idealtipe, en konstruksjon der typiske egenskaper trekkes frem og kan i sin rendyrkede form ikke direkte overføres til virkeligheten (Weber 2012). Webers ide var at slik drives den moderne rasjonelle forvaltning i den moderne rasjonelle stat. Men i dagligtalen forbinder mange ordet byråkrati med treghet, ineffektivitet og dårlig service (Veiden 2010). Hensikten med å innføre nye reformer er å endre noe av det som er. Offentlige organisasjoner blir ofte beskrevet som stivbeinte og byråkratiske med silolignende strukturer. Det er i det nye århundret en tung idestrømning av organisasjonsformer som kan sammenfattes som avbyråkratisering. TBSL skal, i likhet med NPM, være med på å bryte ned et såkalt tungrodd byråkratisk system. TBSL er tenkt å flate ut de hierarkiske strukturene og erstattes med åpne og fleksible løsninger (Røvik 2014). Slik vi tolker det kan TBSL medføre en reduksjon i oppdrag og tiltak fra Byrådsavdelingen og dermed øke handlingsrommet i den enkelte organisasjon. En reduksjon av tiltak/oppdrag kan gi økt handlingsrom for faglige vurderinger nedover i hierarkiet. Tjenestene kan i større grad utformes der den direkte kontakten med innbyggerne finner sted. Reduksjon av tiltak/oppdrag kan ses på som en form for avbyråkratisering, og gi en indikasjon på mindre aktivitetsbasert styring.

Hypotese 2: *Vi forventer å finne mindre aktivitetsstyring etter innføring av TBSL.*

2.6.4 Mål- og resultatstyring

Senter for statlig økonomistyring (nå; Direktoratet for forvaltning og økonomistyring)(2010) definerer mål- og resultatstyring som følger : «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å

måle resultatene og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten». Her er resultatstyring og målstyring sammensatt til et styringsverktøy.

Mål- og resultatstyring inngår som en del av reformene som preget flere land på 1980-tallet. I statlige virksomheter i Norge har mål- og resultatstyring vært obligatorisk siden 1990 (Johnsen 2015). Kommunesektoren startet utviklingen og innføringen tidlig på 80-tallet (Johnsen og Larsen 2015).

Johnsen (2007) definerer to forskjellige prinsipper for utforming av resultatstyringssystemer som kople målformuleringer til resultatindikatorer, nemlig grantre- og furutreprinsippet.

Grantreprinsippet illustrerer målstyring slik som det ideelle målhierarkiet i virksomhetsplanlegging er beskrevet. Johnsen (2007) hevder at grantreprinsippet virker å være et bærende prinsipp i en del norske departementers utforming av tildelingsbrevene til underliggende virksomheter de senere årene. En av ulempene ved grantreprinsippet er at mange av de såkalte målene ikke er operasjonaliserte mål. Ulike begreper blandes under målbegrepet. Mange av de såkalte målene er ikke mål, i det minste ikke operasjonaliserte mål, men formål, visjoner, verdier, prioriteringer, tiltak og pålegg. Forsøket på å presse forskjellige styringsformer inn under målstyring gir en svekket forståelse av hvilke styringsformer som passer i ulike situasjoner. Praksisen med å omfatte hele virksomheten av målformuleringer, kan gi svekket oppmerksomhet om og prioritering av ressursene, som nettopp er en av de viktige prinsippene med målstyring. En annen ulempe med grantreprinsippet er at i forsøket på å lage omfattende og konsistente målhierarkier, formuleres målene så luftig at de gir liten mening som grunnlag for å lage resultatindikator. Således blir de såkalte målene snarere virksomhetsbeskrivelser og visjoner.

Furutreprinsippet (Johnsen 2007) innebærer at målstyring og resultatmåling fokuserer på visse tjenester innen virksomheten. Det gjøres en prioritering og fokusering, for eksempel etter kriterier som virksomhetens egenart, vesentlighet og risiko. Modellen ser ikke så omfattende ut som en modell etter grantreprinsippet, men har enkelte målsettinger her og der, og resultatindikatorer her og der, men ikke nødvendigvis koblet sammen.

Grantreprinsippet beskriver et tett koblet system, mens furutreprinsippet er løst koblet. Gjennom TBSL skal målene bli tydeligere og færre og fagkompetanse i linjen skal få

handlingsrom til å selv velge de mest effektive veiene til det gitte målet. Ser vi på reformen i lys av gran- og furutreprinsippet bør vi nå se en dreining fra gran til furu i måten Oslo kommune praktiserer målstyringen.

Tildelingsbrev og styringsdialog er viktige i Oslo kommune. Ved å analysere tildelingsbrevene kan vi skape oss et bilde over hva slags styring som faktisk utøves. Oslo kommune har utarbeidet egne prinsipper for virksomhetsstyring, i forbindelse med «Prosjekt virksomhetsstyring» («Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune» 2015). Der presiseres det at god virksomhetsstyring er viktig for å sikre at kommunen løser sine oppgaver og når sine mål mest mulig effektivt. Som overordnet styringsprinsipp skal virksomhetsstyringen baseres på mål- og resultatstyring. Gjennom årlige tildelingsbrev skal byrådsavdelingene presisere bystyrets budsjettvedtak, avklare resultatforventninger og fastsette mål og resultatkrav.

Resultatstyring, målstyring og mål- og resultatstyring er begreper som til dels blir brukt om hverandre i faglitteraturen. Felles for alle styringsformene er at samtlige måler resultater. Johnsen (2007, 11) innleder sin bok «Resultatstyring i offentlig sektor» med følgende definisjon for resultatstyring: «Resultatstyring i offentlig sektor er å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer». Definisjonen omhandler tre sentrale prosesser. Den første prosessen er resultatmålinger (Johnsen 2007, 41). Resultatmålingene utføres ved å finne ulike styringsparametere fra virksomhetens verdikjede. Den andre prosessen er sammenligninger av styringsparameterne i forhold til mål, tidlige resultater eller andre lignende organisasjoners resultater. Den siste prosessen er rapportering. Informasjon om produktivitet og effektivitet blir analysert for å gi tilbakeføring av informasjon for læring i organisasjonen (Johnsen 2007, 42).

Målstyring er en form for resultatstyring, fordi den også fokuserer på resultatene i verdikjeden (Johnsen 2007). Begrepet målstyring kan føres tilbake til Peter F. Drucker som på 1950-tallet lanserte begrepet «management by objectives and self control» (MBO) (Drucker 1954). Han innførte målrettet ledelse som bygget på en tankegang om at det skulle skapes en felles erkjennelse av den aktuelle situasjonen, det skulle være enighet blant medarbeiderne om hvilke resultater som skulle oppnås og det skulle etableres personlig

ansvar og forpliktelse når det gjaldt realisering av målene (Busch mfl. 2009). Peter Drucker sin ledelsesmodell fra 1954 MBO, ble en av tidenes mest populære ledelsesmodeller.

Modellen baserer seg på 3 grunnleggende ideer.

1. Man får det beste resultatet ved å fokusere på brukernes og samfunnets behov når man utvikler organisasjonen.
2. Man viser at man har tillit til medarbeidere og legger til rette for deltagelse.
3. Man har fokus på organisasjonens faktiske resultater fremfor å måle utførelsen.

Modellen adresserte krysspresset som ledere ofte står i, med konkurrerende målsetninger og konflikten mellom fag og økonomi, lang og kort sikt og utfordringene ved å måle utførelse av oppgaver. Frem til da var det vanlig å tenke på målstyring som kontroll, men Drucker la til grunn at målstyring i stedet skulle brukes til medvirkning og selvledelse (Drucker 1954). Man kan si at Drucker var forut for sin tid i sin tenkning om styring og ledelse og hans modell er i tråd med det Oslo kommune mener kjennetegner TBSL. Vi bør med tanke på dette forvente tydeligere målformuleringer og færre oppdrag i tildelingsbrevene etter innføring av TBSL.

Hypotese 3: *Vi forventer å finne færre og tydeligere mål etter innføring av TBSL.*

3 Metode

3.1 Forskningsdesign

Vi vil i denne delen av oppgaven beskrive og forklare hvilke metodiske valg vi har foretatt i denne oppgaven. Vi vil også redegjøre for hvorfor vi har valgt dette metodiske perspektivet og hvordan vi har jobbet med studien.

3.2 Utvalg og avgrensning

Vi har i denne studien valgt å analysere tildelingsbrev fra 2015 og 2019. Det er tildelingsbrev før og etter vedtaket om innføring av TBSL i 2017. På grunn av oppgavens omfang har vi begrenset oss til å analysere utvalgte variabler (tabell 1). Analysen vil derfor i hovedsak

begrenses til de to første av ni kjennetegn som Oslo kommune har utarbeidet knyttet til TBSL; 1.få og tydelige mål og 2.reduisert detaljstyring.

I oppgaven har vi kun forholdt oss til skriftlige kilder. Det betyr at vi har benyttet oss av dokumentanalyse når vi har analysert funnene våre. Ifølge Krippendorf (2019) defineres dokumentanalyse som en forskningsteknikk som benyttes for å lage repliserbare og gyldige slutninger fra for eksempel tekster som passer til sammenhengen de benyttes i. Krippendorff (2019) er opptatt av at man må påse at det benyttes teknikker og prosedyrer som gjør at funnene senere skal kunne la seg replisere. Det vil si at andre skal kunne benytte samme metode på et senere tidspunkt og under andre forhold, men få de samme resultatene. Dersom man klarer å lage god repliserbare analyse vil det bety at påliteligheten til dataene er høy.

Tildelingsbrevene som analyseres i denne oppgaven er de som ligger åpent tilgjengelig gjennom e-innsyn på Oslo kommune sine sider. Fra 2019 er alle tildelingsbrev tilgjengelige via Oslo kommune sin hjemmeside («Tildelingsbrev»). Vi har utelatt etater/virksomheter som har oppstått eller blitt avviklet i perioden 2015–2019. Vi har dekket alle Byrådsavdelingene og mener derfor at utvalget er representativt for tildelingsbrev fra Byrådsavdeling til underliggende virksomheter. Alle 15 bydeler i Oslo kommune har et felles tildelingsbrev. I følge Asdal og Reinertsen (2020) kan det å basere en oppgave på åpne kilder ha en fordel, da tilgjengeligheten på materiale som skal samles og analyseres er en faktor som må tas hensyn til i et forskningsarbeid.

Tildelingsbrevene som blir sendt ut i starten av hvert år er en operasjonalisering av Sak 1. Sak 1 er Oslo kommune sitt budsjettokument og legger grunnlaget for det neste budsjettåret, samt gir retning for økonomiplanperioden de neste 4 årene. Budsjettet blir vedtatt i siste bystyremøte før jul hvert år. Når budsjettet er vedtatt, ferdigstilles tildelingsbrevene og sendes ut til den enkelte virksomhet fra egen Byrådsavdeling. Tildelingsbrevet, er sammen med budsjettet et av de viktigste styringsdokumentene mellom den enkelte Byrådsavdeling og underliggende virksomheter. Tildelingsbrevet er et sentralt dokument i styringsdialogen og en viktig del av virksomhetsplanleggingen i Oslo kommune. Brevet beskriver byrådsavdelingens forventninger, føringer og krav knyttet til budsjettet for det gjeldende året. Byrådsavdelingen legger til grunn at byrådets forslag til budsjett, kalt Sak 1, tilleggsinnstillingen og bystyrets budsjettvedtak er kjent for virksomhetene. Brevet er ikke utfyllende i seg selv, det er en operasjonalisering av Sak 1, men vil ikke omfatte alle forhold i vedtatt budsjett. Det forventes at virksomhetene setter seg inn i øvrig styringsdokumenter og

ser tildelingsbrevene i sammenheng med disse. Øverste leder i virksomheten, for eksempel bydelsdirektøren eller etatsdirektør er ansvarlig for oppfølgingen av tildelingsbrevene. I tillegg til disse dokumentene gjennomføres det jevnlig etatsoppfølgingsmøter. Vi har ikke tilgang til informasjon fra etatsoppfølgingsmøter da dette er interne møter som det ikke legges ut referater fra (Byrådsavdeling for finans 2015).

3.3 Analysemetode

Vi har som nevnt i 3.2 benyttet oss av dokumentanalyse. Moderne dokumentanalyse har utviklet sin egen metode som muliggjør at de som benytter seg av den kan planlegge, gjennomføre og kritisk evaluere resultater (Krippendorff 2019). Dokumentanalyse handler i all hovedsak om systematisk lesing av tekst og kategorisering av ulike deler av tekst. Dokumentanalyse er godt egnet til å se på endring over tid. I vår oppgave skal se på det samme dokumentet for to ulike år, slik at dokumentanalyse egner seg godt som metode.

Bratberg (2017, 101) definerer dokumentanalyse som «teknikker for sammenfatning og beskrivelse av innhold ved hjelp av kvantitative mål». Denne definisjonen av passer godt med arbeidet med denne oppgaven. Vi etablerte et kodesystem basert på tidligere masteroppgaver før vi startet med systematisk gjennomgang og lesing av tildelingsbrevene. Kodene som vi har benyttet har vi hentet fra tidligere masteroppgaver som har analysert tildelingsbrev i staten (Sørheim og Tollefsen 2012; Eliassen og Karlsen 2016). Vi har analysert kommunale tildelingsbrev, og selv om stat og kommune har ulike oppgaver mener vi at metoden og kodingen de har benyttet er overførbart til vår studie.

Dokumentanalyse er ifølge Bratberg (2017, 119) styrt av klare analytiske kategorier. Med dette mener han at det er klart definert hva forskeren er ute etter. For eksempel vil rammen for analysen ofte bli satt gjennom at det benyttes et teoretisk forankret kodeskjema.

Hvert enkelt tildelingsbrev er gjennomgått og analysert i henhold til kodeskjemaet. Tildelingsbrevene for 2015 og 2019, 29 brev per år, består av 882 sider med tekst som er gjennomgått og kodet. Før start av analysen brukte vi tid på sammen å utarbeide en felles forståelse av hvordan koding skulle gjøres og hvordan tildelingsbrevene skulle leses. Deretter ble tildelingsbrevene delt mellom oss på en slik måte at byrådsavdelingene ikke ble splittet. Hver for oss kodet vi da halvparten av tildelingsbrevene. Da dette var gjort satte vi oss sammen igjen og gikk igjennom noen av tildelingsbrevene sammen for å se om vi hadde

forstått og kodet likt. Denne gjennomgangen gjorde at vi så at vi hadde noen ulikheter som krevde at vi måtte ta en ny felles gjennomgang av hvordan kodene skulle forstås. Deretter bestemte vi oss for at en av oss skulle gå igjennom alle tildelingsbrevene en gang til for å sikre at de var kodet likt, slik at det kunne la seg gjøre å sammenligne de dataene som vi fikk ut av kodeskjemaet.

Etter gjennomgang av alle tildelingsbrevene ble alt plottet inn i kodeskjemaet. Kodeskjemaet er lagt med som vedlegg til denne oppgaven. Vi har kvantifisert tekst etter kodene for hver enkelt virksomhet og sortert på de ulike byrådsavdelingene. Dette har vi gjort for at det senere skal være mulig å se på hver enkelt byrådsavdeling samlet eller å sammenligne virksomhetene innenfor en enkelt byrådsavdeling.

Etter å ha plottet alt inn i kodeskjemaet i Excel har vi benyttet rådataene som vi fikk til å utføre henholdsvis univariat, bivariat og multivariat analyse.

Den univariate analysen oppsummerer alle virksomhetene samlet med antall funn i 2015 og antall funn i 2019.

Den bivariate analysen er mer omfattende og differensierer mellom både virksomheter og byrådsavdelinger. Her har vi lagt til differansen mellom 2015 og 2019 og prosent som variabel.

I den multivariate analysen har vi 3 tabeller. Den ene er sortert på byrådsavdelinger etter antall underliggende virksomheter da vi ønsket å undersøke om dette ville gi et utslag på utvalgte variabler. I den andre tabellen er byrådsavdelingene sortert etter om de leverer harde eller myke tjenester for å undersøke om dette gir utslag på variablene. Med myke tjenester menes i denne sammenheng tjenester der innbyggerne i Oslo er direkte mottakere. Med harde tjenester menes tjenester som ikke er direkte til den enkelte innbygger, men for eksempel kan være av mer materiell karakter (Torgersen og Aanesen 2019). I den siste multivariate tabellen har vi alle virksomhetene og har differensiert mellom virksomheter vi mener har høy eller lav politisk oppmerksomhet. I denne tabellen har vi lagt til gjennomsnittstall for liten og stor politisk oppmerksomhet. Det er stor forskjell på antall virksomheter i de to gruppene, så gjennomsnittstallet må ses som en antydning og en pekepinn på hva tabellen forteller oss. For å komme frem til hvilke virksomheter vi mener har høyere politisk oppmerksomhet enn andre

har vi blant annet tatt utgangspunkt i plattform for byrådssamarbeid (Johansen mfl. 2015). Vi har også sett på hva vi finner av nyhetssaker knyttet til profilerte politikere og politiske partier som har de ulike byrådene i Oslo kommune.

3.4 Koding og variabler

Vi har i denne oppgaven benyttet følgende koder (Sørheim og Tollefsen 2012; Eliassen og Karlsen 2016):

Formål - hva som er hensikten med virksomheten.

- Kommer dette tydelig frem i tildelingsbrevene?

Visjon - angir retning for organisasjonen for å kunne realisere formål.

- står det noe om visjoner i tildelingsbrevene?

Tiltak/oppdrag – «skal» oppgaver, i denne sammenhengen de oppgavene som den enkelte virksomhet er pålagt å levere på.

- alt som er tydelig merket som dette skal telles.

Verbalvedtak - vedtak fra Bystyret som kommer i tillegg til det som allerede er en del av f.eks. budsjettvedtaket. Kan være konkrete oppdrag som skal utføres, dette vil da bli telt som verbal og ikke som tiltak.

- er egne punkter i tildelingsbrevene med henvisning til bystyrevedtak.

Såkalte mål - kalles mål, men er ikke nødvendigvis målbart. Dette er f.eks., skal bidra til, skal støtte opp om, skal sikre, skal sørge for.

- er under mål i tildelingsbrev.

Faktiske mål - beskrivelse av ønsket tilstand eller ønsket resultat. Hva skal endres, hvor mye, hvem og når. Kan være resultatmål.

1. **Aktivitetmål** - knyttet til aktiviteter og prosesser internt i virksomheten.
2. **Resultatmål** - spesifikke, tidfestede, kvantifiserbare eller kvalitative, praktiske og oppnåelige milepæler.
3. **Virkningsmål** - endringer for samfunnet utenfor virksomheten.

3.5 Reliabilitet og validitet

Det er viktig at man har en kildekritisk tilnærming til vitenskapelige studier (Grønmo 2016). Grønmo er opptatt av at man spesielt tar hensyn til fire vurderinger: kildens tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. Når det gjelder tilgjengelighet menes det at det må

vurderes om kildene er åpne for innsyn og lett tilgjengelige for alle som skulle ønske å benytte seg av dem. I sammenheng med tilgjengelighet er det viktig å vurdere relevans. Med relevans menes om kilden bidrar til å besvare problemstillingen. Autentisitet betyr å vurdere om kilden er ekte. Det siste man må vurdere er troverdighet til kilden. Når det gjelder dokumentanalyse og troverdighet må det vurderes om dokumentene kan gi feilaktig informasjon. Disse fire vurderingskriteriene vil si noe om undersøkelsens reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet).

I dokumentanalysen er det viktig at analysen er mulig å replisere, det vil si at den skal kunne gjennomføres på nytt, og da helst med samme resultat hver gang den gjennomføres. Det er derfor viktig å påse at man opprettholder nøytralitet og objektivitet gjennom hele arbeidet med dokumentanalysen (Bratberg 2019). Ved å gjøre dette vil vi øke sannsynligheten for reliabilitet i forskningsarbeidet.

I tillegg til reliabilitet er det viktig at dokumentanalysen er valid. Dokumentanalysens begrepsvaliditet er høy om den lykkes i å måle det man ønsker, ut i fra de begrepene man operasjonaliserer for å gjennomføre analysen (Bratberg 2019).

Bratberg (2019, 121) sier at dokumentanalyse regnes for å stille sterkere enn kvalitative analyser av tekst når det kommer til reliabilitet. Dette fordi analysen gjennomføres etter en konkret koding med strenge kriterier enten manuelt eller maskinelt som gir lite rom for tolkning.

4 Funn og analyse

Vi vil i den i denne delen av oppgaven presentere funnene fra dokumentanalysen. I analysen av tildelingsbrevene fant vi en vesentlig endring i brevenes utforming fra 2015 til 2019. I 2015 var det større forskjell på hvordan de ulike brevene så ut og hvordan teksten var bygd opp enn i 2019. I 2019 var det mer lik innholdsfortegnelse, og de fleste brevene startet med lik tekst. Alle brevene hadde like felles føringer. Det kan se ut som brevene i større grad er standardisert og at det i større grad enn tidligere ligger felles føringer til grunn.

I innledning i alle tildelingsbrevene i 2019 står det at Byrådsavdelingen forventer at byrådssak 1055/17 om tillitsbasert styring og ledelse etterfølges. Det nevnes for øvrig ikke etter innledningen. Under overskriften «Fellesføringer» er det poengtert at det er viktig å utvikle tjenester med utgangspunkt i innbyggernes behov og at det her er viktig med tillit og handlingsrom. Videre står det i brevene at Bystyret har bedt Byrådet om gjøre «*en grundig gjennomgang av fullmaktene, med formål å desentralisere/delegere ansvar og oppgaver som ikke trenger sterk sentral oppfølging*».

4.1 Univariat analyse

Tabell 1. Beskrivende statistikk alle tildelingsbrev samlet

	2015	2019	Endring
Antall sider	427	455	28
Antall formål	3	9	6
Antall visjoner	150	503	353
Antall tiltak/oppdrag	1032	718	-314
Antall verbalvedtak	161	157	-4
Antall såkalte mål	188	98	-90
Antall faktiske mål	166	283	117

Tabell 1 viser en oppsummering av hovedfunnene. Alle kodene vi har benyttet er telt for alle virksomheter som vi har gjennomgått tildelingsbrev fra og summert for det enkelte år. Tabellene viser endringer i absolutte tall fra 2015 til 2019.

Tabell 2. Oppdelingen av faktiske mål

	2015	2019	Endring
Antall aktivitets/prosessmål	0	0	
Antall resultatmål	166	283	117
Antall virkningsmål	0	0	

Tabell 2 viser oppdeling av koden faktiske mål. Det er jo slik at faktiske mål kan være både aktivitets/prosessmål, resultatmål eller virkningsmål. Våre funn viser at for tildelingsbrevene vi kodet var alle faktiske mål resultatmål.

4.2 Bivariat analyse

Tabell 3 Oversikt sideantall i tildelingsbrev for 2015 og 2019 fordelt på etater

Antall sider	2015	2019	Endring	Endring i prosent
Totalt antall sider	427	455	28	7%
Bydelene	23	49	26	113%
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	10	20	10	100%
Barne- og familieetaten	12	12	0	0%
Sykehjemsetaten	29	18	-11	-38%
Helseetaten	18	30	12	67%
Velferdsetaten	19	34	15	79%
Totalt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	111	163	52	47%
Utdanningsetaten	19	24	5	26%
Totalt Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	19	24	5	26%
Kulturetaten	17	15	-2	-12%
Gravferdsetaten	10	9	-1	-10%
Kultur- og idrettsbygg	11	12	1	9%
Undervisningsbygg Oslo KF	11	12	1	9%
Munchmuseet	8	7	-1	-13%
Næringsetaten	9	11	2	22%
Energigjenvinningsetaten	11	11	0	0%
Omsorgsbygg Oslo KF	12	13	1	8%
Boligbygg Oslo KF	11	13	2	18%
Totalt byrådsavdelingen for kultur og næring	100	103	3	3%
Renovasjonsetaten	27	12	-15	-56%
Oslo Havn KF	9	11	2	22%
Bymiljøetaten	18	19	1	6%
Vann- og avløpsetaten	22	12	-10	-45%
Beredskapsetaten	16	8	-8	-50%
Brann- og redningsetaten	16	9	-7	-44%
Totalt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	108	71	-37	-34%
Utviklings- og kompetanseetaten	13	21	8	62%
Kemnerkontoret	12	11	-1	-8%
Totalt byrådsavdelingen for finans	25	32	7	28%
Byantikvaren	15	13	-2	-13%
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	19	18	-1	-5%
Plan- og bygningsetaten	16	17	1	6%
Totalt byrådsavdelingen for byutvikling	50	48	-2	-4%
Kommuneadvokaten	6	7	1	17%
Rådhusets forvaltningstjeneste	8	7	-1	-13%
Totalt byrådslederens kontor	14	14	0	0%

Tabell 3 viser at samlet sett har antallet sider i tildelingsbrevene økt med 28 fra 2015 til 2019. Byrådsavdelingen har 14 sider begge årene. Så dersom man ser på tallene avdelingsvis ser vi at det er større endringer i noen avdelinger enn i andre. Avdeling for Eldre, helse og arbeid (EHA) har en større økning enn andre i sidetall, da særlig bydelene, Velferdsetaten og Helseetaten. EHA er en forholdsvis stor avdeling da den i tillegg til noen store etater også omfatter alle 15 bydelene. Avdeling for kunnskap og utdanning har også en stor økning i antall sider, da særlig siden det bare er utdanningsetaten som ligger i denne avdelingen. Resten av virksomhetene har mindre endringer opp eller ned, og noen har likt antall i 2015 og 2019. Samlet har byrådsavdeling for miljø og samferdsel en reduksjon i antall sider, men Bymiljøetaten og Oslo Havn, som ligger i denne avdelingen har en økning.

Tabell 4 Antall formål i 2015 og 2019.

Formål	2015	2019	Endring	Endring i prosent
Totalt antall formål	3	9	6	200%
Bydelene	0	0	0	0%
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	0	0	0	0%
Barne- og familieetaten	0	1	1	100%
Sykehjemsetaten	0	0	0	0%
Helseetaten	0	0	0	0%
Velferdsetaten	0	0	0	0%
Totalt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	0	1	1	100%
Utdanningsetaten	1	0	-1	-100%
Totalt Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	1	0	-1	-100%
Kulturetaten	0	0	0	0%
Gravferdsetaten	0	0	0	0%
Kultur- og idrettsbygg	0	1	1	100%
Undervisningsbygg Oslo KF	0	1	1	100%
Munchmuseet	0	0	0	0%
Næringsetaten	0	1	1	100%
Energigjenvinningsetaten	0	0	0	0%
Omsorgsbygg Oslo KF	0	1	1	100%
Boligbygg Oslo KF	0	1	1	100%
Totalt byrådsavdelingen for kultur og næring	0	5	5	100%
Renovasjonsetaten	0	1	1	100%
Oslo Havn KF	0	0	0	0%
Bymiljøetaten	0	1	1	100%
Vann- og avløpsetaten	0	1	1	100%
Beredskapsetaten	0	0	0	0%
Brann- og redningsetaten	0	0	0	0%
Totalt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	0	3	3	100%
Utviklings- og kompetansetaten	0	0	0	0%
Kemnerkontoret	0	0	0	0%
Totalt byrådsavdelingen for finans	0	0	0	0%
Byantikvaren	1	0	-1	-100%
Eiendoms- og byfornyelseetaten	0	0	0	0%
Plan- og bygningsetaten	1	0	-1	-100%
Totalt byrådsavdelingen for byutvikling	2	0	-2	-100%
Kommuneadvokaten	0	0	0	0%
Rådhusets forvaltningstjeneste	0	0	0	0%
Totalt byrådslederens kontor	0	0	0	0%

Tabell 4 viser at vi har funnet 12 formål til sammen i alle tildelingsbrevene, og en økning fra 3 til 9 fra 2015 til 2019. Med unntak av Avdeling for byutvikling og Avdeling for kunnskap og utvikling har de andre avdelingene en økning eller ingen endring. Avdeling for kultur og næring har den største økningen med 5 formål.

Tabell 5 antall visjoner i 2015 og 2019

Visjoner	2015	2019	Endring	Endring i prosent
Totalt antall visjoner	150	503	353	235%
Bydelene	19	35	16	84%
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	9	35	26	289%
Barne- og familieetaten	17	26	9	53%
Sykehjemsetaten	12	41	29	242%
Helseetaten	26	40	14	54%
Velferdsetaten	2	33	31	1550%
Totalt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	85	210	125	147%
Utdanningsetaten	5	23	18	360%
Totalt Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	5	23	18	360%
Kulturetaten	1	10	9	900%
Gravferdsetaten	1	9	8	800%
Kultur- og idrettsbygg	3	16	13	433%
Undervisningsbygg Oslo KF	1	18	17	1700%
Munchmuseet	1	6	5	500%
Næringsetaten	2	8	6	300%
Energigjenvinningsetaten	1	20	19	1900%
Omsorgsbygg Oslo KF	1	18	17	1700%
Boligbygg Oslo KF	1	22	21	2100%
Totalt byrådsavdelingen for kultur og næring	12	127	115	958%
Renovasjonsetaten	6	9	3	50%
Oslo Havn KF	1	9	8	800%
Bymiljøetaten	5	9	4	80%
Vann- og avløpsetaten	1	9	8	800%
Beredskapsetaten	6	9	3	50%
Brann- og redningsetaten	6	9	3	50%
Totalt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	25	54	29	116%
Utviklings- og kompetansetaten	3	11	8	267%
Kemnerkontoret	1	11	10	1000%
Totalt byrådsavdelingen for finans	4	22	18	450%
Byantikvaren	5	17	12	240%
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	5	14	9	180%
Plan- og bygningsetaten	7	16	9	129%
Totalt byrådsavdelingen for byutvikling	17	47	30	176%
Kommuneadvokaten	1	7	6	600%
Rådhusets forvaltningstjeneste	1	13	12	1200%
Totalt byrådslederens kontor	2	20	18	900%

I tabell 5 kan vi se at samtlige avdelinger har en økning i antall visjoner. Den største økningen finner vi i Avdeling for eldre, helse og arbeid (EHA) og i Byrådsavdeling for kultur og næring med henholdsvis 125 og 118 flere visjoner i 2019 enn i 2015.

Tabell 6 antall tiltak/oppdrag for 2015 og 2019

Tiltak/oppdrag	2015	2019	Endring	Endring i prosent
Totalt antall tiltak/oppdrag	1032	718	-314	-30%
Bydelene	47	60	13	28%
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	20	11	-9	-45%
Barne- og familieetaten	18	9	-9	-50%
Sykehjemsetaten	34	17	-17	-50%
Helseetaten	46	17	-29	-63%
Velferdsetaten	85	46	-39	-46%
Totalt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	250	160	-90	-36%
Utdanningsetaten	20	38	18	90%
Totalt Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	20	38	18	90%
Kulturetaten	37	43	6	16%
Gravferdsetaten	26	13	-13	-50%
Kultur- og idrettsbygg	15	11	-4	-27%
Undervisningsbygg Oslo KF	33	8	-25	-76%
Munchmuseet	24	8	-16	-67%
Næringsetaten	40	22	-18	-45%
Energigjenvinningsetaten	25	17	-8	-32%
Omsorgsbygg Oslo KF	31	11	-20	-65%
Boligbygg Oslo KF	30	8	-22	-73%
Totalt byrådsavdelingen for kultur og næring	261	141	-120	-46%
Renovasjonsetaten	32	29	-3	-9%
Oslo Havn KF	32	12	-20	-63%
Bymiljøetaten	30	57	27	90%
Vann- og avløpsetaten	48	32	-16	-33%
Beredskapssetaten	22	14	-8	-36%
Brann- og redningsetaten	21	15	-6	-29%
Totalt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	185	159	-26	-14
Utviklings- og kompetansetaten	71	69	-2	-3%
Kemnerkontoret	27	11	-16	-59%
Totalt byrådsavdelingen for finans	98	80	-18	-18%
Byantikvaren	97	24	-73	-75%
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	38	26	-12	-32%
Plan- og bygningsetaten	48	65	17	35%
Totalt byrådsavdelingen for byutvikling	183	115	-68	-37%
Kommuneadvokaten	15	10	-5	-33%
Rådhusets forvaltningstjeneste	20	15	-5	-25%
Totalt byrådslederens kontor	35	25	-10	-29%

Tabell 6 viser at det totalt har vært en reduksjon på 314 oppdrag/tiltak fra 2015 til 2019. Avdeling for kultur og næring har den største differansen, etterfulgt av EHS. Det er likevel store variasjoner mellom virksomhetene i avdelingen. Mens Velferdsetaten og Helseetaten har en reduksjon på 29 og 39 har bydelene en økning på 13 oppdrag/tiltak. Vi ser en lignende variasjon i de andre avdelingene.

Tabell 7 antall verbalvedtak i 2015 og i 2019

Verbalvedtak	2015	2019	Endring	Endring i prosent
Totalt antall verbalvedtak	161	157	-4	-2%
Bydelene	2	37	35	1750%
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	0	2	2	100%
Barne- og familieetaten	1	3	2	200%
Sykehjemsetaten	11	13	2	18%
Helseetaten	14	15	1	7%
Velferdsetaten	15	24	9	60%
Totalt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	43	94	51	119%
Utdanningsetaten	13	16	3	23%
Totalt Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	13	16	3	23%
Kulturetaten	13	4	-9	-69%
Gravferdsetaten	2	0	-2	-100%
Kultur- og idrettsbygg	6	1	-5	-83%
Undervisningsbygg Oslo KF	10	2	-8	-80%
Munchmuseet	3	0	-3	-100%
Næringsetaten	1	1	0	0%
Energigjenvinningsetaten	4	0	-4	-100%
Omsorgsbygg Oslo KF	15	3	-12	-80%
Boligbygg Oslo KF	8	6	-2	-25%
Totalt byrådsavdelingen for kultur og næring	62	17	-45	-73%
Renovasjonsetaten	0	1	1	100%
Oslo Havn KF	2	0	-2	-100%
Bymiljøetaten	0	0	0	0%
Vann- og avløpsetaten	2	1	-1	-50%
Beredskapsetaten	0	0	0	0%
Brann- og redningsetaten	2	2	0	0%
Totalt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	6	4	-2	-33%
Utviklings- og kompetansetaten	1	1	0	0%
Kemnerkontoret	4	0	-4	-100%
Totalt byrådsavdelingen for finans	5	1	-4	-80%
Byantikvaren	8	7	-1	-13%
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	8	8	0	0%
Plan- og bygningsetaten	16	10	-6	-38%
Totalt byrådsavdelingen for byutvikling	32	25	-7	-22%
Kommuneadvokaten	0	0	0	0%
Rådhusets forvaltningstjeneste	0	0	0	0%
Totalt byrådslederens kontor	0	0	0	0%

Med unntak av EHA og Avdeling for kunnskap og utdanning har alle en reduksjon i antall verbalvedtak, som vist i tabell 7. EHA har en økning på 51 verbalvedtak, fra 43 til 94, mens Avdeling for kultur og næring har en reduksjon på 45 verbalvedtak.

Tabell 8 antall såkalte mål i 2015 og i 2019

Såkalte mål	2015	2019	Endring	Endring i prosent
Totalt antall såkalte mål	188	98	-90	-48%
Bydelene	0	19	19	-100%
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	6	3	-3	-50%
Barne- og familieetaten	3	2	-1	-33%
Sykehjemsetaten	4	4	0	0%
Helseetaten	5	4	-1	-20%
Velferdsetaten	3	6	3	100%
Totalt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	21	38	17	81%
Utdanningsetaten	4	6	2	50%
Totalt Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	4	6	2	50%
Kulturetaten	9	4	-5	-56%
Gravferdsetaten	4	1	-3	-75%
Kultur- og idrettsbygg	3	1	-2	-67%
Undervisningsbygg Oslo KF	3	1	-2	-67%
Munchmuseet	3	3	0	0%
Næringsetaten	5	1	-4	-80%
Energigjenvinningsetaten	7	2	-5	-71%
Omsorgsbygg Oslo KF	3	1	-2	-67%
Boligbygg Oslo KF	3	2	-1	-33%
Totalt byrådsavdelingen for kultur og næring	40	16	-24	-60%
Renovasjonsetaten	18	1	-17	-94%
Oslo Havn KF	7	1	-6	-86%
Bymiljøetaten	22	5	-17	-77%
Vann- og avløpsetaten	9	4	-5	-56%
Beredskapssetaten	4	1	-3	-75%
Brann- og redningsetaten	21	3	-18	-86%
Totalt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	81	15	-66	-81%
Utviklings- og kompetansetaten	8	7	-1	-13%
Kemnerkontoret	8	2	-6	-75%
Totalt byrådsavdelingen for finans	16	9	-7	-44%
Byantikvaren	11	7	-4	-36%
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	7	3	-4	-57%
Plan- og bygningsetaten	7	4	-3	-43%
Totalt byrådsavdelingen for byutvikling	25	14	-11	-44%
Kommuneadvokaten	0	0	0	0%
Rådhusets forvaltningstjeneste	1	0	-1	-100%
Totalt byrådslederens kontor	1	0	-1	-100%

I tabell 8 ser vi at antall såkalte mål er nesten halvert samlet sett. Samtidig er det store forskjeller mellom avdelingene her også. Mens EHA har en økning på 17 såkalte mål, har Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel en reduksjon på 66. I EHA er det bydelene som har den største økningen i antall såkalte mål mens de andre virksomhetene har ingen eller mindre endringer. Reduksjonene i antall såkalte mål er fordelt på virksomhetene og bydelene skiller seg ut med en økning.

Tabell 9 antall faktiske mål i 2015 og i 2019

Faktiske mål	2015	2019	Endring	Endring i prosent
Totalt antall faktiske mål	166	283	117	70%
Bydelene	0	22	22	100%
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	0	1	1	100%
Barne- og familieetaten	3	3	0	0%
Sykehjemsetaten	10	7	-3	-30%
Helseetaten	9	4	-5	-56%
Velferdsetaten	5	8	3	60%
Totalt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	27	45	18	67%
Utdanningsetaten	42	25	-17	-40%
Totalt Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	42	25	-17	-40%
Kulturetaten	16	18	2	13%
Gravferdsetaten	0	4	4	100%
Kultur- og idrettsbygg	0	8	8	100%
Undervisningsbygg Oslo KF	0	8	8	100%
Munchmuseet	3	2	-1	-33%
Næringsetaten	9	17	8	89%
Energigjenvinningsetaten	6	17	11	183%
Omsorgsbygg Oslo KF	0	8	8	100%
Boligbygg Oslo KF	0	7	7	100%
Totalt byrådsavdelingen for kultur og næring	34	89	55	162%
Renovasjonsetaten	3	10	7	233%
Oslo Havn KF	2	4	2	100%
Bymiljøetaten	19	29	10	53%
Vann- og avløpsetaten	10	12	2	20%
Beredskapssetaten	0	0	0	0%
Brann- og redningsetaten	0	3	3	100%
Totalt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	34	58	24	71%
Utviklings- og kompetansetaten	13	18	5	38%
Kemnerkontoret	16	11	-5	-31%
Totalt byrådsavdelingen for finans	29	29	0	0%
Byantikvaren	0	4	4	100%
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	0	16	16	100%
Plan- og bygningsetaten	0	17	17	100%
Totalt byrådsavdelingen for byutvikling	0	37	37	100%
Kommuneadvokaten	0	0	0	0%
Rådhusets forvaltningstjeneste	0	0	0	0%
Totalt byrådslederens kontor	0	0	0	0%

I tabell 9 kommer det fram at det har vært en økning totalt på 117 faktiske mål fra 2015 til 2019. Utdanningsetaten har hatt en reduksjon på 17 og bydelen har en økning på 22. Ser vi på avdelingene er det bare kunnskap og utdanning som har en reduksjon, alle de andre har en økning. Selv om utdanningsetaten har færre faktiske mål i 2019 har de fremdeles flere faktiske mål enn de fleste andre virksomhetene. Bymiljøetaten er den eneste virksomheten som har flere faktiske mål enn utdanningsetaten, der har vi funnet 29 faktiske mål.

4.3 Multivariat analyse

Tabell 10 Byrådsavdelingene sortert etter størrelse. Størrelse er her antall underliggende virksomheter.

Antall virksomheter pr. Byrådsavdeling	Byrådsavdelingene Sortert etter størrelse basert på antall underliggende virksomheter	Tiltak/oppdrag		Såkalte mål		Faktiske mål		Visjoner	
		2019	% endring	2019	% endring	2019	% endring	2019	% endring
20 (inkludert 15 bydeler)	Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	160	-36%	38	81%	45	67%	210	147%
	Byrådsavdelingen for kultur og næring	141	-46%	16	-60%	89	162%	127	958%
6	Byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	159	-14%	15	-81%	58	71%	54	116%
3	Byrådsavdelingen for byutvikling	115	-37%	14	-44%	37	100%	47	176%
2	Byrådsavdelingen for finans	80	-18%	9	-44%	29	0%	22	450%
2	Byrådslederens kontor	25	-29%	0	-100%	0	0%	20	900%
1	Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	38	90%	6	50%	25	-40%	23	360%

Tabell 11 Byrådsavdelingene sortert etter myke og harde tjenester.

Myke	Byrådsavdelingene Sortert etter harde og myke tjenester.	Tiltak/oppdrag		Såkalte mål		Faktiske mål		Visjoner	
		Endring 2015-2019	% endring	Endring 2015-2019	% endring	Endring 2015-2019	% endring	Endring 2015-2019	% endring
	Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid	-90	-36 %	17	81 %	18	67 %	123	147 %
	Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning	18	90 %	2	50 %	-17	-40 %	18	360 %
% endring samlet			-27 %		76 %		1 %		159 %
Harde									
	Byrådsavdelingen for kultur og næring	-120	-46 %	-24	-60 %	55	162 %	115	958 %
	Byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel	-26	-14 %	-66	-81 %	24	71 %	29	116 %
	Byrådsavdelingen for byutvikling	-68	-37 %	-11	-44 %	37	100 %	30	176 %
	Byrådsavdelingen for finans	-18	-18 %	-7	-44 %	0	0 %	18	450 %
	Byrådslederens kontor	-10	-29 %	-1	-100 %	0	0 %	18	900 %
% endring samlet			-32 %		-67 %		120 %		350 %

Tabell 12 tiltak/oppdrag, såkalte mål, faktiske mål og visjoner.

Politisk oppmerksomhet	Tiltak/oppdrag		Såkalte mål		Faktiske mål		Totalt antall mål (såkalte og faktiske)	Visjoner	
	Endring 2015-2019	2019	Endring 2015-2019	2019	Endring 2015-2019	2019		2019	Endring 2015-2019
Stor									
Bydelene	13	60	19	19	22	22	41	16	35
Barne- og familieetaten	-9	9	-1	2	0	3	5	9	26
Utdanningsetaten	18	18	2	6	-17	25	31	18	23
Velferdsetaten	-39	46	3	6	3	8	14	31	33
Bymiljøetaten	27	57	-17	5	10	29	34	4	9
Gjennomsnitt pr. virksomhet		38		7,6		17,4	25		25,5
Liten									
Bydelenes hjelpemiddeltjeneste	-9	11	-3	3	1	1	4	26	35
Sykehjemsetaten	-17	17	0	4	-3	7	11	29	41
Helseetaten	-29	17	-1	4	-5	4	8	14	40
Kulturetaten	6	43	-5	4	2	18	22	9	10
Gravferdsetaten	-13	13	-3	1	4	4	5	8	9
Kultur- og idrettsbygg	-4	11	-2	1	8	8	9	13	16
Undervisningsbygg Oslo KF	-25	8	-2	1	8	8	9	17	18
Munchmuseet	-16	8	0	3	-1	2	5	5	6
Næringsetaten	-18	22	-4	1	8	17	18	6	8
Energigjenvinningsetaten	-8	17	-5	2	11	17	19	19	20
Omsorgsbygg Oslo KF	-20	11	-2	1	8	8	9	17	18
Boligbygg Oslo KF	-22	8	-1	2	7	7	9	21	22
Renovasjonsetaten	-3	29	-17	1	7	10	11	3	9
Oslo Havn KF	-20	12	-6	1	2	4	5	8	9
Vann- og avløpsetaten	-16	32	-5	4	2	12	16	8	9
Beredskapssetaten	-8	14	-3	1	0	0	1	3	9
Brann- og redningsetaten	-6	15	-18	3	3	3	6	3	9
Utviklings- og kompetansetaten	-2	69	-1	7	5	18	25	8	11
Kemnerkontoret	-16	11	-6	2	-5	11	13	10	11
Byantikvaren	-73	24	-4	7	4	4	11	12	17
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	-12	26	-4	3	16	16	19	9	14
Plan- og bygningsetaten	17	65	-3	4	17	17	21	9	16
Kommuneadvokaten	-5	10	0	0	0	0	0	6	7
Rådhusets forvaltningstjeneste	-5	15	-1	0	0	0	0	12	13
Gjennomsnitt pr. virksomhet		22		2,5		8,1	10,6		15,7

Tabell 12 viser antall tiltak/oppdrag, såkalte mål, faktiske mål og visjoner fordelt på virksomheter. Og i denne tabellen har vi differensiert mellom virksomheter vi mener har høy politisk oppmerksomhet og de vi mener har lavere politisk oppmerksomhet.

Vi har i tillegg lagt inn gjennomsnittstall for stor og liten politisk oppmerksomhet fra 2019.

Tabellen viser da at virksomhetene som har høy politisk oppmerksomhet i gjennomsnitt har

flere mål, visjoner og tiltak/oppdrag enn virksomheter som har lavere politisk oppmerksomhet.

5 Drøfting

Vi vil i dette kapittelet drøfte funnene i analysen opp mot våre hypoteser, og med det svare ut problemstillingen innenfor det teoretiske rammeverket som er presentert i oppgaven. Våre hovedfunn er knyttet til endringer i tildelingsbrevene etter innføring av TBSL.

Tildelingsbrevene er gjort lettere tilgjengelig enn de har vært tidligere, noe som gjør at politiske føringer blir mer synlig for innbyggerne. Dette er i tråd med “åpenhet og god kommunikasjon” som byrådsavdeling har formidlet skal være et av kjennetegnene på TBSL i Oslo kommune (Byrådslederens kontor 2017).

Tabell 1 viser at det er liten endring i antall sider i tildelingsbrevene samlet fra 2015 til 2019. Det samme finner vi når det gjelder formål og verbalvedtak. Endringene gir i noen virksomheter store utslag i prosent siden antallet i de fleste virksomhetene hovedsakelig er lave, og kan derfor fremstå som mer betydelig enn det vi mener det er i denne sammenhengen.

Vi ser i tabell 1 at det er en betydelig økning i antall visjoner fra 2015 til 2019. Hvorfor antallet visjoner har økt betydelig kan ha flere forklaringer. Det kan ha blitt økt fokus på at tildelingsbrevene skal standardiseres og at den politikken som byrådet fronter skal synes gjennom dette. Det kan være at innføringen av TBSL påvirker hvordan man bruker visjoner for å vise fram hvilken retning byrådet ønsker å sette. Å presentere en visjon oppleves å ha mindre grad av detaljstyring enn for eksempel tiltak og mål.

Den samlede reduksjonen i antall tiltak/oppdrag kan indikere at det totalt sett i Oslo kommune er mindre detaljstyring i 2019. Tabell 1 viser også en reduksjon i antall såkalte mål og relativt stor økning i antall faktiske mål. Det kan argumenteres for at disse funnene samlet sett gir støtte til våre hypoteser om endring etter innføring av TBSL i Oslo kommune. Om

endringene kan knyttes utelukkende til TBSL eller om det er flere eller andre årsaker til endringene kan vi ikke konkludere med.

I tabellene 3-9 har vi også sortert på de ulike byrådsavdelingene og ser at det er store variasjoner innenfor alle områdene vi har målt. Disse variasjonen kan i stor grad forklares med avdelingenes størrelse. Når vi teller alle tildelingsbrevene i hver virksomhet, øker naturlig nok tallene med antall virksomheter. I tabell 10 er Byrådsavdelingene sortert etter størrelse ved å telle antall virksomheter per Byrådsavdelingen. Ved å fremstille endringene i prosent, kan vi se etter endringer uavhengig av antall tildelingsbrev som er telt. Vi finner ikke en sammenheng mellom størrelse og prosentvis endring i denne tabellen.

I tabell 11 har vi sortert Byrådsavdelingene etter det vi mener er myke og harde tjenester. Siden det kan være vanskelig å måle og rapportere på tjenester som skal til en sluttbruker/innbygger er det interessant å se om vi finner for eksempel økt grad av detaljstyring. Og motsatt på oppgaver som i stor grad handler om materiell. Men ut fra våre funn kan vi ikke finne mer eller mindre detaljstyring knyttet til denne differensieringen.

5.1 Politisk detaljstyring

Hypotese 1: *Vi forventer å finne mindre politisk detaljstyring etter innføringen av TBSL*

Vi finner støtte for hypotesen om redusert politisk detaljstyring etter innføring av TBSL da vi ser en reduksjon av såkalte mål og en økning av visjoner.

Etter vår modell (fig.1) forventer vi å finne mindre politisk detaljstyring etter innføring av TBSL. Et uttalt mål med TBSL er å redusere detaljstyringen og å øke medbestemmelsen både i tjenestelinjen og hos innbyggerne i Oslo kommune (Byrådslederens kontor 2017). I den bivariate analysen finner vi endringer i tildelingsbrevene fra 2015 til 2019 (tabell 3-9). I tillegg til det tallene viser er tildelingsbrevene mer standardisert i 2019 enn i 2015, noe som kommer tydelig frem i fellesføringene. I 2019 ser vi også at det er kommunisert i innledningen i tildelingsbrevet at TBSL er den gjeldende styringsformen.

Det er en økning i antall visjoner i tildelingsbrevene til alle virksomheter. Det som blir beskrevet som visjoner har ikke nødvendigvis rapporteringskrav knyttet til seg. Siden

fellesføringene (likt innhold i innledning) i alle tildelingsbrevene inneholder flere visjoner, vil dette gi økt antall visjoner for alle virksomheter (tabell 5). Disse visjonene henger sammen med byrådets overordnede visjon; “En grønnere, varmere og skapende by med plass for alle” (Sak 1 Byrådets forslag til budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022” 2018) da mange visjoner blant annet er klimarelatert. Eksempler på visjoner er at bruken av engangsplast fases ut, at matsvinn reduseres og at kommunens tjenester digitaliseres mot innbyggerne (Tildelingsbrev BYM 2019). Disse føringene er overordnet og ikke detaljerte oppdrag, noe som kan gi støtte til hypotesen om redusert detaljstyring etter TBSL. Samtidig er den koblingen litt tynn med tanke på at de samme visjonene telles i alle tildelingsbrevene og på den måten ikke nødvendigvis indikerer mindre grad av detaljstyring, men kan sees som tillegg til de mål, tiltak og oppdrag som allerede ligger i brevet.

Tallene viser at det til sammen har vært en halvering i antall såkalte mål fra 2015 til 2019 (tab. 8). Såkalte mål er ikke formulert som mål og kan ligne mer på tiltak eller oppdrag. En reduksjon kan derfor indikere at politikerne strammer inn formuleringene og at det er en reell dreining i retning av mindre detaljstyring. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel skiller seg ut ved at de for alle virksomheter har en reduksjon i såkalte mål og en økning i faktiske mål. Det ser også ut som de har en strammere standardisering av brevene da de er den eneste avdelingen med helt likt antall visjoner for alle virksomhetene.

I tabell 12 har vi differensiert mellom virksomheter som vi mener har høy og lav politisk oppmerksomhet. Tallene antyder at virksomhetene med høy politisk oppmerksomhet har en høyere andel såkalte mål og visjoner enn virksomheter med lav politisk oppmerksomhet. I denne tabellen har vi beholdt tallene uten å legge inn prosent.

Hvis vi ser på TBSL som en organisasjonsoppskrift fra myteperspektivet, kan TBSL fremstå mer som symbolpolitikk enn reelle endringer i organisasjonen (Christensen m.fl. 2015). I masteroppgaven til Arnegaard og Halvorsen-Lowe (2020) sier 3 av de 5 bydelsdirektørene som ble intervjuet at de ikke opplever at det er mindre detaljstyring selv om tildelingsbrevene kan fremstå slik, da det fremdeles er mye rapporteringer utenom. Disse uttalelsene er med på å underbygge at ideen om mindre detaljstyring ennå ikke har kommet helt ut i organisasjonen og at TBSL ikke har ført til store endringer i den overordnede politiske styringen i Oslo kommune. Sett i et myteperspektiv kan det se ut som, i hvert fall i deler av organisasjonen, at TBSL foreløpig er mer symbolpolitikk enn faktiske endringer som er

synlige (Christensen 2015). Samtidig nevner blant annet Bringselius (2020) at en innføring av TBSL tar tid og standhaftighet for å lykkes, så kanskje vi må vente noen år før vi får svaret på om TBSL er symbolsk eller ikke.

I Oslo kommune har spesielt skolesektoren og klima vært store politiske saker og politikere har lovet både bedre skole og klima i valgkampen. SV har kjempet for «barnehjernerne» og mot overdreven testing og rapportering i skolen og MDG har kjempet for et bilfritt sentrum og for bomring og utbygging av sykkelveier. Virksomhetene som utfører oppgaver knyttet til disse politiske sakene er sortert under høy politisk oppmerksomhet.

Vi kan anta at det er viktig både personlig og politisk for profilerte politikere å sette sitt preg på Oslo når de sitter ved roret. Det er sannsynlig at vi i Oslo kommune finner en viss grad av stiavhengighet i organisasjonen hvor det er langt fra toppen og helt ut i førstelinjen. Derfor kan det være vanskelig å gjennomføre reelle endringer i organisasjonen uten en viss grad av detaljstyring. Det kan være med på å forklare at det i tildelingsbrevene til enkelte virksomheter ser ut til å være en stor grad av detaljstyring.

Bydelene er selvstendige enheter i den forstand at de har egne politiske bydelsutvalg som blant annet vedtar bydelenes budsjetter. Mye av bydelenes oppdrag handler om lovpålagte tjenester til innbyggerne, så handlingsrommet er i så måte noe begrenset. Men siden bydelene er de virksomhetene som er tettest på innbyggerne i kommunen er det derfor viktig å prege tjenestene som gis gjennom å legge føringer for bydelene gjennom tildelingsbrevene. Per i dag er det 15 bydeler i Oslo som skal gi likeverdige tjenester til alle ca. 700 000 (2021) innbyggerne som bor i kommunen. Selv om bydelene står fritt til å utforme eget tjenestedesign, er det også viktig at innbyggerne får tilpassede tjenester uansett hvilken bydel de tilhører. Det kan være utfordrende å gi handlingsrom og tillit og samtidig sikre like tjenester, med andre ord finne en balanse mellom tykk og tynn tillit som TBSL kan sies å være (Høyer m.fl. 2016). Dette kan forklare opprettholdelsen av politisk detaljstyring i bydelen og andre virksomheter med høy politisk oppmerksomhet.

5.2 Aktivitetsbasert styring

Hypotese 2: *Vi forventer å finne mindre aktivitetsstyring etter innføring av TBSL*

Vi finner støtte for hypotesen da det er en reduksjon av antall tiltak og oppdrag i tildelingsbrevene når vi ser på tallene samlet for alle virksomheter.

Etter vår modell (fig 2.) forventer vi å finne mindre aktivitetsstyring etter innføring av TBSL (hypotese 2). Vi mener at antall tiltak og oppdrag i tildelingsbrevene indikerer graden av aktivitetsbasert styring. Samlet sett viser analysen at antall tiltak og oppdrag er redusert fra 1032 til 718, en reduksjon på 314 (tab. 6). Dette kan støtte teoriene knyttet til avbyråkratisering av et såkalt tungrodd byråkrati som kan sies å være en av driverne bak nye styringsformer i offentlig sektor (Røvik 2014).

Når vi deler opp i virksomheter ser vi at endringene er ujevnt fordelt. Våre funn i tabell 6 viser at 5 av 29 virksomheter har en økning i antall tiltak/oppdrag. De 5 virksomhetene er Bydelene, Utdanningsetaten, Kulturetaten, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten. Virksomhetene har til felles at de jobber med store synlige saker. Som vi har drøftet tidligere, er flere av disse områdene viktige for politikerne i byrådsavdelingene og de er knyttet til valgkampsaker. I tabell 11 ser vi at flere av disse virksomhetene kommer under det vi har kalt høy politisk oppmerksomhet. De virksomhetene som ikke sortere under høy politisk oppmerksomhet, men som har en høy andel tiltak og oppdrag som kulturetaten, Utviklings- og kompetansetaten og plan- og bygningsetaten er virksomheter som er støttefunksjoner til andre virksomheter og som for eksempel har store byggeprosjekter.

I tabell 11 ser vi at virksomhetene som sorterer under høy politisk oppmerksomhet i gjennomsnitt har flere tiltak og oppdrag enn de som har lav politisk oppmerksomhet. Gjennomsnittstallet er kun en indikator og det er store forskjeller innenfor både høy og lav politisk oppmerksomhet. Likevel ser vi at også at bydelene, utdanningsetaten og bymiljøetaten har en økning i antall tiltak og oppdrag. Dette er virksomheter med store saker som er nært knyttet til politiske valgkampsaker som skole, klima, byutvikling og omsorgstjenester. Vi ser den samme trenden under aktivitetsbasert styring som på politisk

detaljstyring, nemlig at det er endringer i retning mot redusert aktivitetsstyring, som kan tyde på en retning mot TBSL.

5.3 Mål- og resultatstyring

Hypotese 3: *Vi forventer å finne færre og tydeligere mål etter innføring av TBSL*

Vi finner delvis støtte for hypotesen da våre analyser viser at målene samlet sett kan beskrives som tydeligere. Men vi finner ikke en reduksjon i antall mål totalt, heller ikke når vi utelukkende ser på faktiske mål.

Etter vår modell (fig.1) forventer vi å finne færre og tydeligere mål etter innføring av TBSL. I tildelingsbrevene samlet har vi funnet en økning i antall faktiske mål og en reduksjon i antall såkalte mål (tabell 8 og 9). Ser vi faktiske og såkalte mål samlet finner vi likevel en økning fra 2015 til 2019 med 27 mål. Et av kjennetegnene på TBSL er færre og tydeligere mål, noe som indikerer redusert politisk detaljstyring. Politikerne som skriver tildelingsbrevene skiller ikke mellom såkalte og faktiske mål (det gjøres gjennom vår koding, uansett hva politikerne kaller målene) så våre funn kan indikere at målformuleringene har blitt tydeligere, men at antall faktiske og såkalte mål ikke egentlig er redusert. Når vi ser litt nærmere på fordelingen mellom virksomhetene så finner vi her også variasjoner. Analysen viser at utdanningsetaten har flere faktiske mål sammenlignet med andre virksomheter til tross for at de har den største reduksjonen. Bymiljøetaten har redusert antall såkalte mål, men økt antall faktiske mål. Samlet er det færre både såkalte og faktiske mål, men det er likevel betydelig flere mål samlet sammenlignet med andre virksomheter.

Totalt for Oslo kommune har antall såkalte mål nesten blitt halvert fra 188 i 2015 til 98 i 2019 (tabell 8). Her er det store variasjoner mellom de ulike Byrådsavdelingene, selv om alle Byrådsavdelingene har en nedgang totalt i antall såkalte mål. Kun to virksomheter i avdeling for eldre, helse og arbeid har en oppgang i såkalte mål, det er bydelene og Velferdsetaten.

I tabell 9, som viser antall faktiske mål, ser man at antall faktiske mål har økt betydelig fra 2015 til 2019. Det er økning i de fleste Byrådsavdelingene, og noen har en markant økning.

Det kan være flere ulike årsaker til at antall faktiske mål har endret seg etter innføringen av TBSL.

Det er tydeliggjort i innføring av TBSL at mål- og resultatstyring fortsatt er en del av det styrende prinsippet i Oslo kommune, men det kan se ut til at man etter innføring av TBSL har brukt mer tid på å fjerne såkalte mål og brukt mer tid på å formulere og bruke faktiske mål i tildelingsbrevene. Alle faktiske mål som vi har telt i tildelingsbrevene er resultatmål noe som indikerer at innføring av TBSL har medført at man har satt resultatmål og at det kanskje har vært opp til den enkelte virksomhet hvordan man ønsker å komme frem til målet. Færre og tydeligere mål var også en av de viktige momentene i Byrådssaken om innføring av TBSL fra 2017 (Byrådslederens kontor 2017). Vi har funnet færre såkalte mål og flere faktiske mål. Våre funn viser at Oslo kommune har nådd deler av målet sitt om færre og tydeligere mål. Dette begrunner vi med at såkalte mål, som ofte kan ha blitt oppfattet som utydelige og lite målbare, er betydelig redusert. På den annen side har antall faktiske mål økt, noe som ikke er i tråd med det som står i Byrådssaken om færre og tydeligere mål med TBSL. Vi finner altså delvis støtte for hypotesen om færre og tydeligere mål etter innføring av TBSL.

En del av de faktiske målene som settes gjennom et tildelingsbrev kan også handle om politisk styring og politisk synlighet. Tabell 12 viser at virksomheter med høy politisk oppmerksomhet er de virksomhetene som i gjennomsnitt har flest faktiske mål. Utdanningsetaten har for eksempel den største reduksjonen i antall faktiske mål, men har fremdeles det nest høyeste antall faktiske mål sammenlignet med de andre virksomhetene. Det er gjennom målstyring av virksomhetene at de ulike politiske variasjonene kan gjøres seg synlige. I for eksempel Bymiljøetaten vil antakelig MDG sin grønne politikk være synlig og MDG vil kunne bruke mål fra tildelingsbrev for å vise frem at partiet leverer på de politiske sakene som MDG har gått til valg på.

Når vi, gjennom det instrumentelle perspektivet, ser på de virksomhetene som er sortert under høy politisk oppmerksomhet, vil vi nok se en dreining fra grantreprisnippet som har vært det styrende tidligere fordi det har vært relativt mange såkalte mål (Johnsen 2007). Gjennom innføring av TBSL bør det ifølge teorien om grantre- og furutreprinsippene bli færre mål og de målene som er skal fokuserer på visse tjenester innenfor de ulike virksomhetene. Det vi ser i våre funn er flere faktiske mål og dette gjelder både for de virksomhetene som har høy politisk oppmerksomhet og for mange av de med lavere politisk oppmerksomhet (tabell 12).

Det kan indikere at det er en dreining fra grantre til noe som skal ligne et furutre, men at det er vanskelig å kunne se dette tydelig uten å gå videre inn i hva de enkelte målene konkret sier. Ut i fra våre funn er det vanskelig å konkludere med at det faktisk er en dreining fra grantre til furutre.

Vi mener å lese i våre funn at innholdet i tildelingsbrevene ikke nødvendigvis har endret seg i vesentlig grad etter innføring av TBSL med tanke på mål og resultatstyring, det er kan virke som utformingen er den største endringen.

Våre funn viser at målformuleringen har endret seg og blitt tydeligere. Dette kan ha sammenheng med innføring av TBSL, men det kan også ha sammenheng med at mål- og resultatstyring fremdeles er den gjeldende styringsformen i Oslo kommune. Fokuset på målene og ikke minst rapporteringene i kommunen kan ha blitt skjerpet og bevisstheten rundt styringsformer generelt kan har bidratt til at politikerne prøver å være tydeligere når målene skal formuleres.

6 Avslutning

6.1 Konklusjon

Tillitsbasert styring og ledelse brer om seg internasjonalt og i Norge. Tillit er den nye ressursen som vi er så heldig å ha så mye av i Norge og den må brukes til å skape gode og treffsikre offentlige tjenester og det skal være med på å gjøre innbyggerne involverte i eget tjenestedesign.

I denne oppgaven har vi forsøkt å svare ut vår problemstilling: *Hvordan har styringspraksis endret seg i Oslo kommune etter innføringen av tillitsbasert styring og ledelse?*

Vi har forsøkt å svare ut problemstillingen ved hjelp av tre hypoteser:

1. *Vi forventer å finne mindre politisk detaljstyring etter innføringen av TBSL.*
2. *Vi forventer å finne mindre aktivitetsstyring i etter innføring av TBSL*
3. *Vi forventer å finne færre og tydeligere mål etter innføringen av TBSL*

Våre funn viser at det er endring i styringspraksis i Oslo kommune etter innføring av TBSL.

Funnene gir støtte til våre hypoteser. Selv om det samlet sett er flere faktiske mål, og ikke færre, mener vi at tydeliggjøringen av målene viser en endring i retning av TBSL.

Hvorvidt TBSL alene er årsaken til endringene vi har funnet kan vi ikke konkludere med. Mye tyder på at det også er andre styringsformer som i stor grad fremdeles gjelder. Endringene kan også være en tydeliggjøring Mål- og resultatstyring. Våre funn viser fortsatt stor grad av detaljstyring i virksomheter med høy politisk oppmerksomhet. Denne formen for detaljstyring mener vi kan henge sammen med ønsket om å fremme politiske saker.

Det er nærliggende å se implementeringen av TBSL i et ovenfra og ned-perspektiv, der politikerne på toppen har bestemt hva som skal implementeres. Våre funn viser store variasjoner mellom virksomheter. Vi har funnet en sammenheng mellom stor politisk oppmerksomhet og detaljstyring som kan tyde på at tillitsreformen er preget av symbolpolitikk. Samtidig kan innføring av TBSL ta lang tid i en stor, mangfoldig og stivhengig organisasjon som Oslo kommune.

16. april 2021 leser vi i Dagsavisen at Jonas Gahr Støre lover mindre målstyring og markedsstyring og mer medbestemmelse. Videre lover Støre at tillitsreformen skal være Arbeiderpartiet sitt viktigste regjeringsprosjekt dersom de bli valgt til høsten (De Rosa 2021). Støre sitt utsagn sier oss at tillitsbasert styring og ledelse mest sannsynlig kommer til å få mye plass i politisk retorikk og i offentlige styringsdokumenter. Det er interessant å lese at retorikken rundt TBSL som en motvekt til NPM, er ganske lik som den var for 10 år siden. Det underbygger teorien om at innføring av TBSL tar tid, og kanskje det også forteller oss at vi ennå ikke helt vet hvordan TBSL ser ut praksis.

Analyse av Tildelingsbrevene gir informasjon om en del av styringen i Oslo kommune. I løpet av et budsjettår kan det komme tiltak/oppdrag og faktiske mål i tillegg til det som står i Tildelingsbrevet. Det kan også være en risiko for at andre vil kode datagrunnlaget noe annerledes enn vi har gjort.

Videre forskning knyttet til TBSL kan være å benytte våre funn, og sammenligne med tilsvarende funn i 2023. Det ville også vært interessant å sammenligne våre funn med funn fra et annet politisk sammensatt Byråd i Oslo kommune ved et eventuelt politisk skifte i fremtiden.

7 Litteraturliste

- Alknes, Mariiana Evgenieva og Nina Backer-Røed. 2017. "Tillitsbasert ledelse - en studie av forholdet mellom tillit og kontroll innad i barnehagesektoren i en bydel i Oslo." Masteroppgave i styring og ledelse, Oslo: Oslo Met - storbyuniversitetet.
- Arnegaard, Bodil Tove, og Marit Halvorsen-Lowe. 2020. "Hvordan har ideen om tillitsbasert styring og ledelse endret styringspraksis i Oslo Kommunes styring av bydelene?" Masteroppgave i styring og ledelse, Oslo: Oslo Met - storbyuniversitetet.
- Asdal, Kristin, og Hilde Reinertsen. 2020. *Hvordan gjøre dokumentanalyse: en praksisorientert metode*.
- Bentzen, Tina. 2018. *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer*. Djøf Forlag.
- Bratberg, Øivind. 2017. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Bringselius, Louise. 2020. *Tillit en ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. 2nd ed. Komlitt AB.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrådslederens kontor. 2017. "Byrådssak 1055/17." Oslo kommune.
<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819837&filnavn=byr%2F2017%2Fbr%2F201702310-1711490.pdf>.
- Christensen, Tom. 2006. "Staten Og Reformenes Forunderlige Verden." *Nytt Norsk Tidsskrift* 23 (03/2006): 215–26.
- Christensen, Tom. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3rd ed. Oslo: Universitetsforlaget.
- De Rosa, Marie. 2021. "Sykepleierforbundet Om APs Tillitsreform: -Uten Virkemidler Har Den Null Betydning." *Dagsavisen*, April 16, 2021.
- Drucker, Peter F. 1954. *The Practice of Management*.
- Dyrhol, Vibeke Vennemo. 2018. "Oversetting, demping og filtrering av tillitsreformen i Oslo kommune. En studie i to sektorer." Masteroppgave i styring og ledelse, Oslo: Oslo Met - storbyuniversitetet.
- Eliassen, Gjertrud, og Sølvi Karlsen. 2016. "Mål- og resultatstyring eller fortsatt detaljstyring i staten? Analyse av tildelingsbrev fra utvalgte departement 2010-2016." Masteroppgave i styring og ledelse, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Gahr Støre, Jonas. 2019. "New Public Management Må Ut - Fra Stoppeklokke Og Skjemaer Til Tid Og Tillit." *Dagsavisen*, November 27, 2019.
- Grimen, Harald. 2009. *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.

- Hood, Christopher. 1991. "A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?" *Public Administration* 69 (1): 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Høyer, Hans Christian, Sjur Kasa, and Bent Sofus Tranøy. 2016. *Tillit, styring, kontroll*. S.L.: Universitetsforlaget.
- Husvik, Ina Schwarz. 2020. "Hva Hemmer Og Fremmer Translasjon Av Tillitsbasert Styring Og Ledelse Fra Politisk Sak Til Praktisering i Hjemmetjenesten - En Intervjustudie Av Toppledere i Oslo Kommune, Og Ledere På Ulike Nivåer i Hjemmetjenesten." Masteroppgave i verdibasert ledelse, Oslo: VID vitenskapelige høyskole Oslo.
- Ibraimi, Arigona, og Annam Yasin. 2020. "Tillitsbasert styring og ledelse i Osloskolen i bydel Alna - en kvalitativ studie av praktisering av tillitsreformen i tre ulike skoler." Masteroppgave i styring og ledelse, Oslo: Oslo Met - storbyuniversitetet.
- "Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune." 2015. Byrådsavdelingen for finans.
- Jacobsen, Dag Ingvar, and Jan Thorsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansen, Ivar. 2014. "Fra stoppeklokkeomsorg til tillitsreform." *Dagsavisen.no*, November 13, 2014.
- Johansen, Raymond. 2019. "Tillitsreformen er i gang." *Klassekampen*, Desember 30, 2019.
- Johansen, Raymond, Lan Marie Nguyen Berg og Marianne Borgen. 2015. "Plattform for byrådsamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019."
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- . 2015. "For Mye Detaljstyring Og for Lite Målstyring." *Stat Og Styring*, no. 2.
- Johnsen, Åge, and Anna Charlotte Larsen. 2015. "Mål- Og Resultatstyring i Norske Kommuner: Virkninger for Produktivitet Og Effektivitet?" *Nordiske Organisasjonsstudier*.
- Julsrud, Tom Erik. 2018. *Organisatorisk tillit grunnlaget for samarbeid i nettverkenes tid*. Bergen: Fagbokforlag.
- Kleven, Øyvinn. 2016. "Nordmenn På Tillitstoppen i Europa." *Samfunnsspeilet*, no. 2.
- Krippendorff, Klaus. 2019. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Fourth Edition. Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC Melbourne: SAGE.
- Kristoff, Ingerid Gille, and Helene Gille Kristoff. 2019. "Tillit Som Strategi Og Arbeidsform - Fra Intensjon Til Realitet. En Kvalitativ Studie Av Førstelinjleders Oversettelse Av Tillitsreformen i En Etat i Oslo Kommune." Masteroppgave i organisasjon, ledelse og arbeid, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Lie, Gun Helene. 2018. "Tillit På Kollisjonskurs? En Studie Av Avdelingssykepleieres Opplevelse Av Tillitsbasert Styring Og Ledelse i Sykehjemsetaten i Oslo Kommune." Masteroppgave i verdibasert ledelse, Oslo: VID vitenskapelige høyskole Oslo.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*.

- Updated ed. New York: Russell Sage Foundation.
- Madssen, Svein-Yngve. 2020. "Dette Er Lo Sitt Mål for Ny Tillitsreform i Offentlig Sektor." *Fagbladet*, August.
- Osborne, Stephen P. 2006. "The New Public Governance? ¹." *Public Management Review* 8 (3): 377–87. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third edition. Oxford: Oxford Univ. Press.
- "Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten." 2010. Senter for statlig økonomistyring.
- Røiseland, Asbjørn, and Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne. 2014. *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo.
- "Sak 1 Byrådets forslag til budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022." 2018. Byrådet.
- Sørhaug, Tian. 2010. "Mellom Ledelse Og Styring." *Ledelse Og Styring*, 1.utgave.
- Sørheim, Ragne, og Sigrid Tollefsen. 2012. "Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høgskolesektoren? - en casestudie av departementets tildelingsbrev og institusjonenes strategiske atferd fra 2003 - 2011." Masteroppgave i styring og ledelse, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag.
- "Tildelingsbrev." n.d. Oslo kommune. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/tildelingsbrev/>.
- "Tildelingsbrev 2016- bydelene." 2016. Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester.
- Torgersen, Per, og Ketil Wendelboe Aanesen. 2019. "Overordnet virksomhetsstyring i store kommuner: Hardt mot hardt og mykt mot mykt?" Masteroppgave i styring og ledelse, Oslo: Oslo Met - storbyuniversitetet.
- Vatn, Guri. 2018. "Troen på tillitsreformen - en studie av sentrale aktørers forståelse av tillitsreformen i Oslo kommune." Masteroppgave i styring og ledelse, Oslo: Oslo Met - storbyuniversitetet.
- Veiden, Pål. 2010. "Max Webers Idealtipe: Et Ordensprosjekt." *Ledelse Og Styring*, 1.utgave.
- Wahl, Asbjørn. 2011. "Ny Plagsom Management." [for velferdsstaten](https://www.velferdsstaten.no/2011/04/13/63014/). <https://www.velferdsstaten.no/2011/04/13/63014/>.
- Weber, Max. 2012. *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Figur og tabelliste

Figur 1 organisasjonskart Oslo kommune.....	9
Figur 2 Modell.....	21
Tabell 1 Beskrivende statistikk alle tildelingsbrev samlet.....	33
Tabell 2 Oppdeling av faktiske mål.....	33
Tabell 3 Oversikt sideantall i tildelingsbrev for 2015 og 2019 fordelt på etater.....	34
Tabell 4 Antall formål i 2015 og 2019.....	36
Tabell 5 Antall visjoner i 2015 og 2019.....	37
Tabell 6 Antall tiltak/oppdrag for 2015 og 2019.....	38
Tabell 7 Antall verbalvedtak i 2015 og 2019.....	39
Tabell 8 Antall såkalte mål i 2015 og 2019.....	40
Tabell 9 Antall aktiske mål i 2015 og 2019.....	41
Tabell 10 Byrådsavdelingene sortert etter størrelse.....	42
Tabell 11 Byrådsavdelingene sortert etter myke og harde tjenester	42
Tabell 12 Tiltak/oppdrag, såkalte mål, faktiske mål og visjoner.....	43

Vedlegg 1

Kodeskjema

Formål - hva som er hensikten med virksomheten.

- Kommer dette tydelig frem i tildelingsbrevene?

Visjon - angir retning for organisasjonen for å kunne realisere formål.

- står det noe om visjoner i tildelingsbrevene?

Tiltak/oppdrag - skal oppgaver, i denne sammenhengen de oppgavene som den enkelte virksomhet er pålagt å levere på.

- alt som er tydelig merket som dette skal telles.

Verbalvedtak - vedtak fra Bystyret som kommer i tillegg til det som allerede er en del av f.eks. budsjettvedtaket. Kan være konkrete oppdrag som skal utføres, vil da bli telt som verbal og ikke som tiltak

- er egne punkter i tildelingsbrevene med henvisning til bystyrevedtak.

Såkalte mål - kalles mål, men er ikke nødvendigvis målbart. Er f.eks., skal bidra til, skal støtte opp om, skal sikre, skal sørge for

- er under mål i tildelingsbrev.

Faktiske mål - beskrivelse av ønsket tilstand eller ønsket resultat. Hva skal endres, hvor mye, hvem og når. Kan være resultatmål.

1. **Aktivitetsmål** - knyttet til aktiviteter og prosesser internt i virksomheten.
2. **Resultatmål** - spesifikke, tidfestede, kvantifiserbare eller kvalitative, praktiske og oppnåelige milepæler.
3. **Virkningsmål** - endringer for samfunnet utenfor virksomheten.

Virksomhet:	Antall 2015	Sum	Antall 2019	Sum
Formål				
Visjoner				
Tiltak/oppdrag				
Verbalvedtak				
Såkalte mål				
Faktiske mål				
• Aktivitetsmål				
• Resultatmål				
• Virkningsmål				