

**Jørgen Thorp**  
**Ronny Trogstad**

---

# **Målstyring i tildelingsbrev**

**En analyse av tildelingsbrev fra departement til direktorat**

**Masteroppgave i styring og ledelse**  
**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**  
**Oslo 2015**

Målstyring i tildelingsbrev  
En analyse av tildelingsbrev fra departement til direktorat

Goal and performance management in assignment letters  
An analysis of assignment letters from ministries to directorates

Jørgen Thorp

Ronny Trogstad

**Masteroppgave i styring og ledelse**  
**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**  
**Oslo 2015**

## **Forord**

Høsten 2013 startet vi på studiet master i styring og ledelse ved HIOA. Forventningene til innholdet i studiet var høye, men tanken på stort arbeidspress gjorde oss bekymret. Vi fikk rett i begge deler. Etter endt emnedel i økonomi-, budsjett- og resultatstyring i offentlig sektor hadde vi meislet ut område og tematikk for denne oppgaven som nå foreligger. Målstyringsbruk i spenningsfeltet mellom politisk ledelse og offentlig forvaltning virket både spennende med tanke på egen arbeidshverdag og aktuelt i forhold til den generelle samfunnsdebatten. Om vi valgte riktig og ikke tok oss vann over hodet får leserne av denne oppgaven bedømme.

Vi ønsker å rette en takk til vår veileder Åge Johnsen ved HIOA. Han har inspirert og oppmuntret oss til å velge tema for masteroppgaven, og har gjennom veiledning det siste året både utfordret og gitt oss konkrete råd for videre arbeid. I særdeleshet takker vi vår veileder for gode råd i forbindelse med teoretisk litteratur, som har gitt oppgaven en tyngre forankring og oss en dypere forståelse av den akademiske tradisjonen vi har forsøkt å skrive oss inn i. Vi vil også takke medstudentene på masterstudiet som gjennom det siste året har gitt oss gode tilbakemeldinger mens skrivearbeidet har vært i prosess.

Vi vil også takke våre respektive familier for forståelse med tanke på tidsbruk og prioriteringer.

Det har vært en styrke å være to om dette oppdraget. Det har gitt meningsbrytninger og god diskurs, som forhåpentligvis har endt opp i et bedre sluttresultat. Ikke minst i fortolkningsarbeidet med måltelling i tildelingsbrevene.

Oslo 29. april 2015

**Masteroppgave i styring og ledelse  
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag  
Oslo 2015**

## **Sammendrag**

Tema for denne oppgaven er mål- og resultatstyring i norsk offentlig forvaltning. Vi ser på hvordan dette kommer til uttrykk gjennom mål og styringsindikatorer i tildelingsbrev fra departementer til direktorater. Vi gjør også bruk av informanter gjennom intervju. Vi har valgt tre innfallsvinkler for å forklare reduksjon i antall mål- og styringsindikatorer i tildelingsbrev. Disse er knyttet til regjeringsskifte og ny forvaltningspolitikk 2013, organisasjonslæring og eksogene sjokk. Den teoretiske modellen som syr oppgaven sammen er hentet fra Pollitt og Bouckaert. I tillegg knyttes teori rundt norsk offentlig styring og organisasjonslæring som sentrale rammeverk for forståelse og fortolkning. Vi har gjennomført et casestudie hvor vi har valgt å undersøke tildelingsbrev fra seks departement til underliggende direktorat. De seks departementene er valgt på bakgrunn av kriterier om mye og lite politisk oppmerksomhet samt variasjon i størrelse.

Våre tall og analyser viser at mål- og resultatstyring i den akademiske teorien er noe annet enn mål- og resultatstyring i den offentlige forvaltningen. Vi har ikke funnet belegg for endring av målstyringsgrad på bakgrunn av regjeringsskifte 2013, ei heller for det eksogene sjokket som fant sted etter 22.07.11. Endring av målstyringssystemet i forvaltningen synes etter våre funn å kunne forbindes med organisasjonslæring over tid. Den kan likevel sås tvil om læringseffekten har resultert i en endring i forvaltningen mot en reell målstyringskultur slik den er beskrevet i teorien.

## **Abstract**

The topic of this paper is the use of goal and performance management in Norwegian public service. We have analyzed how this is expressed through the use of performance goals and indicators in assignment letters from ministries to directorates and we have also conducted interviews of informants. Our aim has been to explain the reduction in the number of performance goals and indicators used in assignment letters and there are three different perspectives on the matter: government change in 2013, organization theory and exogenous shocks.

The theoretical structure of the paper is based on Pollitt and Bouckaert. In addition, the theoretical framework and understanding is linked to Norwegian public management and organization learning. We have conducted a case study where we have analyzed assignment letters from six ministries to subordinate directorates. The ministries are chosen based on their size and to what extent the ministries are influenced by political agendas and the focus of general public interest and scrutiny.

Our numbers and analysis show that goal and performance management in academic theory differ from goal and performance management in public management. Many of the goals and indicators found in assignment letters have turned out to be performance parameters. There is no evidence that the change in government in 2013 or the exogenous shock of the terrorist attacks of 22 July 2011. Our findings indicate that the change in goal and performance management in the Norwegian public sector is tied to the development of organization learning over time. However, there are still doubts whether organization learning represents a real change in the public sector towards a true goal and performance management culture as described in theory.

## **Innhold**

Målstyring i tildelingsbrev .....	2
Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Abstract .....	5
1.0 Innledning.....	8
1.1 Posisjonering og begrunnelse .....	8
1.2 Problemstilling .....	9
1.3 Disposisjon av oppgaven.....	9
2.0 Teoretisk rammemodell.....	9
2.1 Forvaltningspolitikk .....	11
2.1.1 Målstyring og selvledelse.....	11
2.1.2 Ny offentlig styring .....	12
2.1.3 Balansert målstyring.....	14
2.2 Organisasjonslæring .....	15
2.3 Eksogene sjokk.....	18
2.4 Uavhengige variablers påvirkning på den avhengige variabelen.....	19
3.0 Metode.....	20
3.1. Forskningsdesign.....	20
3.2 Utvalg .....	22
3.3 Avhengig og uavhengig variabel.....	23
3.4 Datainnsamling.....	23
3.4.1 Begrepsdefinisjon.....	24
3.4.2 Telling av mål og styringsparametere i tildelingsbrev .....	25
3.4.3 Intervju .....	27
3.5 Reliabilitet .....	28
3.6 Validitet.....	32
4.0 Analyse.....	33
4.1 Beskrivelse av direktoratene .....	33
4.2 Tildelingsbrevene: Hvordan utarbeides de og hvordan skal de leses?.....	34
4.3 Politidirektoratet.....	36
4.4 Utdanningsdirektoratet .....	37
4.5 Helsedirektoratet .....	38
4.6 Oljedirektoratet.....	39

4.7 Fiskeridirektoratet .....	40
4.8 Statistisk sentralbyrå .....	40
4.9 Mye og lite politisk oppmerksomhet.....	41
4.10 Kommentar av intervju.....	43
5.0 Diskusjon.....	43
5.1 Regjeringsskifte og ny forvaltningspolitikk .....	43
5.2 Organisasjonslæring .....	46
5.3 Eksogene sjokk.....	48
6.0 Konklusjon .....	48
7.0 Litteraturliste .....	52
7.1 Kilder - tildelingsbrev .....	54
8.0 Vedlegg .....	55

## **1.0 Innledning**

Oppslutningen og tanken om offentlig sektor har tradisjonelt stått sterkt i Norge. Målstyring i dag er et godt innarbeidet begrep innenfor offentlig sektor. Som styringsprinsipp brukes målstyring i forhold til definerte handlingsplaner for ambisjonene virksomheten har satt seg (Busch, Johnsen og Vanebo 2013, 195). Mål- og resultatstyring er et komplekst og sammensatt område som krever en overordnet arbeidsmetodikk. I boken til Buch mfl. deles arbeidsinnsatsene opp i målsettingsfasen, gjennomføringsfasen, resultatmålingsfasen og avslutningsvis oppfølgingsfasen (Busch, Johnsen og Vanebo 2013, 198-200). Et behov for å effektivisere og rasjonalisere i offentlig virksomhet har tvunget seg frem gitt de økonomiske konsekvensene som utbyggingen av velferdsstaten har ført med seg. Derfor er det blitt nødvendig å måle resultatene og virkningene av offentlige tjenester for å kunne effektivisere offentlig sektor. Formålet med mål og resultatstyring er å vri oppmerksomheten fra innsatsfaktorer til resultater og virkninger.

Et viktig aspekt er den generelle oppblomstringen av målstyring som styringsverktøy internasjonalt og reformer i kjølvannet av denne tenkningen. Det er et krav at offentlig sektor har en brukerorientering med fokus på kvalitet og effektivisering.

I Stortingsmelding nr 37 blir det slått fast at målstyring skal være det overordnede styringsprinsippet. "Målstyring krever at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene. Oppfølging og resultatvurdering av virksomheten i underliggende organ blir en viktig del av styringen", heter det i stortingsmeldingen. Det er med andre ord en ovenfra og ned-tenkning som ligger til grunn. (Irgens 2007, 177).

## **1.1 Posisjonering og begrunnelse**

Weber regnes som en klassiker innenfor samfunnsvitenskapen og han forsket på byråkrati som styringsmodell. Han beskrev byråkratiet som idealtipe i verket *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921).. Idealtipe i denne sammenheng handler ikke om ideal som i "ønsket" men som en beskrivelse av karakteristiske trekk. I følge Weber kjennetegnes byråkratiet ved å være hierarkisk oppbygget hvor overordnede instanser fører oppsyn med, og kan instruere underordnede organ. Byråkratiet er forutsigbart og følger regler i all saksbehandling (Weber 1922, 50-51). For vår del danner dette et interessant bakteppe med tanke på vår problemstilling. Forskere og politiske samfunnsdebattanter har stadig kommentert og analysert venstre og høyresidens syn på og bruk av



målstyringsprinsipper og detaljstyring i offentlig sektor. I den offentlige debatten har det vært en vanlig forestilling at denne type styringsform har vært nært knyttet til liberalkonservativ ideologi. For ideologisk, politisk og samfunnsinteresserte grupper vil det være spennende å undersøke om en slik antagelse er holdbar.

## **1.2 Problemstilling**

Begreper, definisjoner og teori knyttet til mål- og resultatstyring blir utdypet i henholdsvis kapittel 2 og 3. Vår problemstilling for denne oppgaven er følgende:

Hva er omfanget av målstyring i offentlig forvaltning slik departement beskriver dette i tildelingsbrevene til underliggende direktorat? Har målstyringen i tildelingsbrevene endret seg over de siste årene sett i lys av regjeringsskifte i 2013? Kan en eventuell endring forklares rent politisk, eller spiller andre faktorer inn, som nasjonale hendelser og organisasjonslæring, på graden av målstyring?

På bakgrunn av dette formulerer vi tre ulike hypoteser for å belyse problemstillingen.

I vår analysedel benytter vi oss av rammeverket til Pollitt og Bouckaert (2011). Rammeverket viser en skjematisk oversikt over ulike faktorer som påvirker det styrende regimets beslutninger. Ut fra den rammen fremsetter vi våre hypoteser. En påstand om faktiske forhold, som vi vil undersøke riktigheten av.

## **1.3 Disposisjon av oppgaven**

Den teoretiske forankringen vil ta utgangspunkt i forvaltningspolitikk, målstyring organisasjonslæring og eksogene sjokk. Med bakgrunn i teoretisk forankring så skal vi telle antall mål, såkalte mål og styringsindikatorer i tildelingsbrevene fra 6 departement til underliggende direktorat. Dette er en casestudie og vårt datamateriale er dokumenter i form av tildelingsbrev. Vi har også foretatt intervju som kan kommentere våre problemstillinger ytterligere. Analysen av datamaterialet fra tildelingsbrevene vil søke å støtte våre hypoteser.

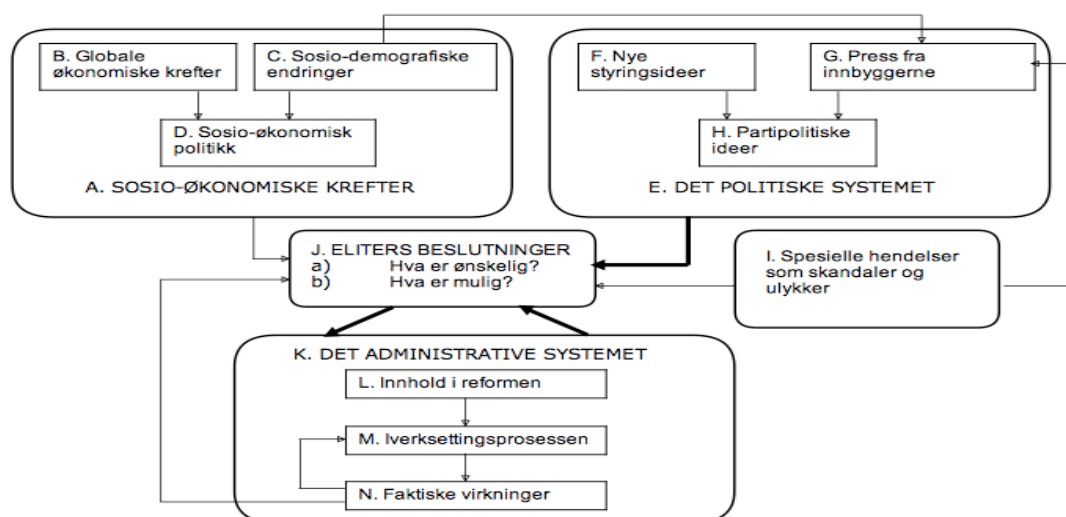
## **2.0 Teoretisk rammemodell**

Pollitt og Bouckaert legger frem en modell som skal forklare prosessen i utviklingen av styringsreformer. Modellen skal forklare hvordan og hvorfor offentlig styringsreformer fødes. «It is a general model of how and why public management reform takes place.» (Pollitt og Bouckaert 2011, 33). Helt sentralt i modellen er tanken om at det er eliten

som står for beslutningene om å reformere. Med eliten tenkes her på sentrale politikere og embetsmenn. Disse kan selvfølgelig påvirkes og influeres av andre aktører som for eksempel internasjonale trender, hendelser og ideer. Pollitt og Bouckaert deler disse påvirkende faktorene inn i tre hovedgrupper. De økonomiske og sosio-demografiske påvirkningsfaktorer, den politiske og idemessige innflytelsen og til sist de administrative krefter som kan være med å frembringe nye reformer. Til sist har vi også en påvirkning som kommer av vesentlige hendelser. Ofte vil det være i et samspill mellom disse at styringsforandring finner sted.

I denne teksten skal vi konsentrere oss om deler av rammeverket til Pollitt og Bouckaert. De forskjellige delene i modellen er knyttet til hvordan eliten blir påvirket til å utvikle nye reformer samtidig som det eksisterer et samspill mellom de ulike faktorene. Den ene faktoren modellen peker på er enkelthendelser som kan få direkte influens på elitens ønske om å reformere og utforming av selve reformen. I vårt tilfelle vil det være 22.07.11-sjokket. Den andre faktoren viser til nye styringsideer eller internasjonale trender i styringsformer som påvirker eliten til å reformere sitt styresett i tråd med det herskende syn på styring. Her er det New Public Management som styringsprinsipp vi ser nærmere på.

**Figur 1, Rammeverk for styringsreformer av Pollitt og Bouckaert (2011, 32)**



I denne oppgaven knytter vi hver av våre hypoteser til spesifikke bokser i modellen og bruker modellen som utgangspunkt for analysen. Hypotese 1 om det politiske systemet

kan plasseres i boks E. Hypotese 2 om organisasjonslæring hører hjemme i boks J og K. Vår tredje hypotese om 22.07.11 plasseres i boks I.

## **2.1 Forvaltningspolitikk**

De siste tiårene og fremover har Norge utviklet seg fra en velferdsstat til et velferdssamfunn. Dette har ført med seg en endret forvaltning og endret synet på hvordan offentlig sektor skal organiseres og styres (Fimreite og Grindheim 2007, 25). Christensen og Lægreid hevder at de ansatte i departement og direktorat har en effektoppfatning og systematiske erfaringer med mål og resultatstyring. De hevder likevel at mye av dette ikke er sikker kunnskap, og at det er en mangel på empiriske data om hvordan mål- og resultatstyring faktisk fungerer i den offentlige forvaltningen (Christensen og Lægreid 1998, 147). Denne oppgaven er et bidrag til å fylle dette tomrommet.

### **2.1.1 Målstyring og selvledelse**

Peter F. Drucker skrevet flere klassikere innen organisasjonsteori og ledelsesfilosofi. Hans tanker knyttet til mål- og resultatstyring er synlig også i dagens målstyringsmodeller. I sitt verk *The Practice of Management* (1954) lanserte han modellen om målstyring og selvledelse. Modellen består av tre deler: Målformulering, deltagelse (påvirke mål) og tilbakemelding. På denne måten fremstår modellen som et verktøy for styring av prosesser knyttet til resultatoppnåelse (Johnsen 2007, 134). Dette innebærer en demokratisering for å samles om et felles mål. Man skal som arbeidstaker ha stor påvirkning på hva som skal måles og hvordan.

En titt inn i skolen kan illustrere dette i en mindre skala. Hvert år gjennomføres elevundersøkelsen for samtlige elever på ungdomstrinnet. La oss tenke oss en klasse som har slitt med mobbing og sosial uro. Læreren setter mål om at mobbingen skal reduseres i klassen til neste undersøkelse. Tiltak blir iverksatt og ny måling blir foretatt. Tiltakene evalueres i lys av resultatene fra undersøkelsen. Et mer nærliggende eksempel kan være tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet fra 2013. Her beskrives følgende sektormål for grunnopplæringen: «Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.» (Tildelingsbrev Utdanningsdirektoratet 2013, 4).

Oppdraget til den enkelte skole blir å iverksette lokale mål, tiltak og evaluering ved hjelp av styringsparametere i dialog med skoleeier som igjen har egne gitte mål fra direktoratet. Her er det åpenbart å spore elementer fra Druckers teori om målstyring.

I følge Drucker er det vanskelig å spore faktiske mål eller målformuleringer i offentlig forvaltning. Ofte vil det være vanskelig å ha presise mål knyttet til presis oppgaveutførelse for mottaker. Når målgiver ikke klarer å presisere tydelige mål vil ikke målstyringssystemet fungere (Drucker 1976, 13).

Et klassisk eksempel som Drucker sikter til hva angår vage målformuleringer er den amerikanske landbrukspolitikken hvor det å styrke den amerikanske bonden var et uttalt mål. Betyr dette å beskytte bonden? Eller betyr det å sørge for at bonden blir mer effektiv og kompetent? I amerikansk politikk har retorikken med tanke på landbrukspolitikken handlet om å beskytte og bevare de små familiegårdene, mens tiltakene har tatt sikte på effektivitet og konkurranse. I dette perspektivet er jo den lokale familiebonden til hinder for å nå målene (Drucker 1976, 14).

I boken Resultatstyring i offentlig sektor (2007) skisserer Åge Johnsen alternative styringsmåter til målstyring. Han legger her vekt på regelstyring som beskriver forholdet mellom politikk og administrasjon med elementer fra Webers teori om byråkratiet. En annen styringsform i offentlig forvaltning er fagstyring. Her blir myndighet og makt overført til profesjonsutøverne som både bestiller og utfører oppgavene med lite innspill fra andre samfunnsoppgaver. I motsetning til denne styringsformen fremmer Johnsen også den politiske styringsmåten. Her er det de folkevalgte som gjennom politisk debatt kommer frem til mål og utførerbestilling til fagarbeiderne i forvaltningen. Som et fjerde alternativ nevnes markedsstyring. Her skal flest mulig offentlige oppgaver privatiseres og konkurranseutsettes (Johnsen 2014, 325-326).

### **2.1.2 Ny offentlig styring**

Vi velger å bruke den norske oversettelsen på New Public Management. Som begrep bruker vi NOS for Ny Offentlig Styring (Johnsen 2007). Christoffer Hood diskuterer fenomenet NOS i sin artikkel A Public Management for All Seasons? (1991) hvor han definerer NOS som en doktrine med syv bestanddeler.

**Tabell 1, A Public Management for All Seasons (Hood 1991, 4)**

Doktrine	Bestanddel
Profesjonell styring	Aktive og synlige ledere med klart mandat som er "free to manage"
Standarder og mål på bidrag	Definisjon av mål og indikatorer
Vektlegging av resultatmål	Kobling av oppnådd resultat og belønning
Dissaggregering av enheter i offentlig sektor	Nedbryting av enheter til mer spesialisering
Mer konkurranse i offentlig sektor	Kontrakter og anbud
Dreining mot styringsfilosofi fra privat sektor	Fleksibilitet i ansettelse og et sterkere brukerperspektiv
Ressursbruk må sees i sammenheng med tildelt budsjett	Kutte kostnader, effektivisering samt å motsette seg krav fra fagforeningen.

Flere av Hoods doktriner er gjenkjennbart i offentlig sektor i Norge. Tydelig er dette spesielt innenfor helsesektoren som til stadighet må effektivisere og kutte kostnader for å opprettholde budsjett disiplin. Brukerperspektivet er fremtredende med fokus på service og tilfredshet. Dette kan åpenbart spores i tildelingsbrevet til Politidirektoratet som presiserer at statlige virksomheter skal gjennomføre brukerundersøkelser. (Tildelingsbrev Politidirektoratet 2008, 20). Den norske skolen kan også illustrere dette poenget. Mange mener at skolen før representerte en likhetstankegang og sosialt fellesskap, men ved innføringen av den NOS-inspirert reformen K06 er brukervennlighet og elevrettigheter mer fremtredende elementer.

Fra 1980- tallet og frem til i dag kan det spores en generell oppblomstring av ny offentlig styring som styringsverktøy internasjonalt og reformer i kjølvannet av denne tenkningen. Det er et krav at offentlig sektor har en brukerorientering med fokus på kvalitet og effektivisering. Organisasjoner, private og offentlige, er komplekse system bestående av kulturell, sosial og faglig kompetanse. (Hood 2000, 6-7).

Ledelsesfilosofien som utøves i ulike organisasjoner gjenspeiler ofte trender og hva som oppfattes som "korrekt" i samfunnet forøvrig. Masseproduksjonens framvekst i begynnelsen av forrige århundret utfordret synet på organisasjon og ledelse.

NOS i offentlige virksomheter står for fornying og modernisering. Det styres etter oppsatte mål og det er brukerens interesser og behov som skal være i fokus. For å nå virksomhetens mål er det avgjørende at organisasjonen har evne til å lære. Et behov for å effektivisere og rasjonalisere i offentlig virksomhet har tvunget seg frem gitt de økonomiske konsekvensene utbyggingen av velferdsstaten har ført med seg. Dette har

ført til en nødvendighet av å resultatmåle de økonomiske ressurser som blir lagt inn i offentlige tjenester. En vridning fra budsjett kroner til utbytte hvor mål og ikke prosess er i fokus. Den offentlige sektoren har gjennomgått en forandring og fornying de siste 30 årene. (Christensen mfl. 2010, 216).

I offentlig sektor ser vi at styring og ledelse i større grad nå enn tidligere blir sett på med ny offentlig styringsbriller. I NOU 2003:16 blir det slått fast at målstyring skal være det overordnede styringsprinsippet i offentlig sektor.

### **2.1.3 Balansert målstyring**

Den borgerlige siden representert ved det politiske partiet Høyre har gjentatte ganger uttalt at balansert målstyring (BMS) skal være et bærende prinsipp i offentlig forvaltning. Dette innebærer færre mål, mindre byråkrati og detaljstyring. Denne styringsformen er ett av flere systemer som fokuserer på resultater. BMS har sin bakgrunn fra Harvard universitetet. Kaplan og Norton utviklet BMS som verktøy for at bedrifter kunne måle sine prestasjoner (Johannesen og Olsen 2008, 210). Gjennom 1990-tallet publiserte Kaplan og Norton artikler i Harvard Business Review som omhandlet modellen BMS. Hvordan verktøyet kan brukes og tilpasses til ulike virksomheter ble fyldig gjennomgått (Johnsen 2007, 143). Det overordnede fokuset i BMS er å styre virksomheten etter oppsatte mål. Målstyringen skal bidra til deling og synliggjøring av kunnskap ved å fokusere på produktivitet, prioriteringer og kvalitet.

Komponenter som kan være del av et målstyringssystem vil typisk være:

- Utvikling og avklaring av mål
- Spesifisering av arbeidsoppgaver og aktiviteter
- Avklare forventninger til de som skal utføre arbeidsoppgaver
- Tidsfrister for aktiviteter
- Operasjonalisere mål for å sjekke ut graden av suksess
- Evaluering av prosessen

(Johannesen og Olsen 2008, 200).

**FIGUR 2 Resultatstyring i offentlig sektor (Johnsen 2007, 145)**



Denne figuren illustrerer systemsyklusen og samspillet mellom de enkelte deltagere og det offentlige som bærere av målstyringen. Vesentlig er balansen mellom det offentlige som storsamfunn og representant for den enkelte borger. Vi kan konkretisere modellen gjennom tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet hvor eiere er staten/departementet. De ansatte vil være alt fra direktoratansatt og den enkelte pedagog som skal utvikle virksomheten i tråd med tildelingsbrevet. Brukerne er i dette eksempelet elevene i skolen. Til sist kan vi si at samfunnsnyten er å skaffe en godt utdannet befolkning for en sterk og demokratisk stat for fremtiden.

Vår første hypotese tar utgangspunkt i endring av forvaltningspolitikk sett i lys av nytt politisk regime etter valget i 2013. De borgerliges klart uttalte mål om mindre byråkrati koblet til utvikling og avklaring av mål gir oss hypotese 1.

**Hypotese 1:** Målstyring i form av antall mål i tildelingsbrev til direktorat minsker fra rød-grønn regjering til blå regjering.

## 2.2 Organisasjonslæring

Teorifeltet om organisasjonslæring er selvsagt bredt og komplekst. I boken Ledelse og teknologi av Levin, Fossen og Gjersvik beskrives organisasjonslæring som: «I denne sammenhengen tenker vi på læring som tilegnelse av nye kunnskaper og ferdigheter.

Læring er knyttet til forandringer. Å lære er å bli i stand til å handle på en ny måte.» (Levin, Fossen og Gjersvik 1994, 231).

Målstyring i offentlig virksomhet har eksistert som begrep i flere tiår i Norge. Vi kan gå helt tilbake til Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram på åttitallet hvor virksomhetsplaner i staten skulle styres etter mål og resultater (Christensen mfl, 2010, 73). Intensjonen bak målstyring har vært å lage presise hovedmål og delmål som kan operasjonaliseres for å vurdere om målene nås. I et politisk og samfunnsøkonomisk perspektiv er dette viktig for nettopp å styre og fordele knappe ressurser til det beste for samfunnet. Spørsmål som må kunne besvares er om offentlige tiltak virker etter hensikten. (Christensen mfl. 2010, 74). Å ha kunnskap om hvordan mål skal formuleres og utvikles og hvordan de skal leses og tolkes, samt hvilke indikatorer som skal brukes på de ulike målene, er avgjørende for at målstyring skal være et nyttig verktøy. Om mål, som ikke reelt er et mål, likevel formuleres og operasjonaliseres kan man få en situasjon der man ikke blir treffsikker på tiltak, bruker ressurser feil eller ikke måler det man tror man måler. Det er å anta at man i forvaltningen over tid har fått mer kunnskap om målstyring og at målstyring anno 2015 er noe annet enn målstyring i 1995. Parallelt med innføring av nye styringsregimer så vil det skje en læring i organisasjonen over tid.

Argyris og Schön opererer med tankene om bruksteori og uttalt teori når de skal karakterisere hva som kjennetegner organisasjonslæring. De mener at det ligger en ide bak enhver handling og at dette er styrende for hva den enkelte foretar seg og at dette samlet sett kalles handlingsteorier. Argyris og Schön peker på følgende når det gjelder organisasjonslæring: «Hvis organisasjonen skal lære er det den reelle arbeidsmåten som må forandres, ikke organisasjonens fremstilling av seg selv. Organisasjonslæring er knyttet til endringer i organisasjonens bruksteori.» (Levin, Fossen og Gjersvik1994, 233).

Bruksteorien omhandler det folk i organisasjonen gjør, mens uttalt teori er det organisasjonen utad påberoper seg. Ved å se på figur 2 kan vi finne igjen den uttalte teorien. Her står det at måten virksomheten fremstår på ovenfor brukerne er med på å oppfylle visjonen. Det kan derfor ofte være stor forskjell mellom det folk gjør i en organisasjon og det som er organisasjonens offisielle fremstilling. Ett eksempel på dette kan være Politidirektoratets realitetshåndtering i utsendelsessaker av lengeværende asylbarn høsten 2014 sett opp mot tildelingsbrevet fra Justisdepartementet som kommuniserer en mer human utsendelsespolitikk.



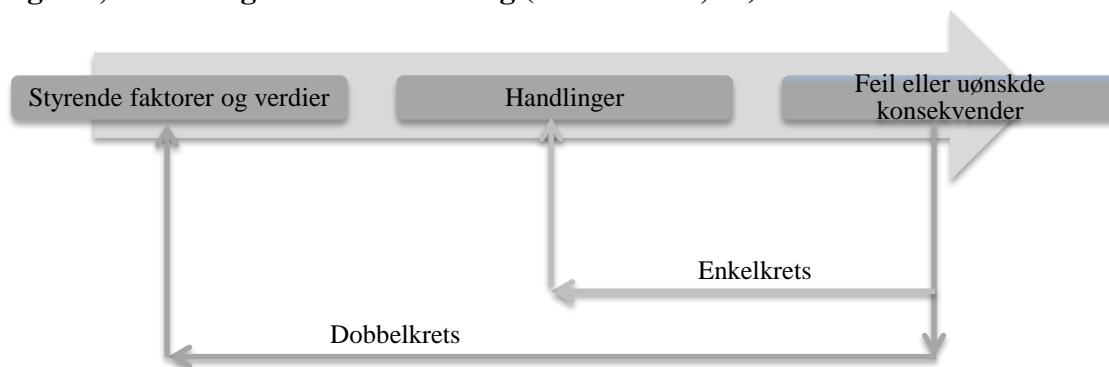
De fleste teoretiske tilnærminger til organisasjonslæring legger vekt på at læring skjer når det:

- 1 er opne for å systematisere og analysere erfaringane sine
- 2 søker aktivt gjennom samhandling å finne ut kva slags utvikling som er viktig
- 3 faktisk endrar åtferda i organisasjonen, både praktiske/organisatoriske forhold og mentale modellar. (Roald 2006, 150).

Dette forteller oss noe om kompleksiteten i organisasjonslæring og at vi sannsynligvis vil finne forskjeller i tempo i målstyringsendring og forskjellig tolkning av mål, hva som reelt er et mål, i de ulike departementene og direktoratene.

Argyris og Schön lanserer begrepene enkelkretslæring og dobbelkretslæring når de beskriver organisasjonslæring.

**Figur 3, Enkelt- og dobbelkretslæring (Filstad 2010, 49)**



Enkelkrets handler om måloppnåelse, mens dobbelkretslæring vil også organisasjonens verdier være toneangivende. Dobbelkretslæring vil derfor bære i seg selve handlingsteorien om hva som faktisk blir gjort og ikke kun en fasadeteori som bare er det uttalte (Filstad 2010, 50).

Politikk handler om å sette dagsorden og å iverksette uttalte mål og ambisjoner (Johnsen 2007,79). Det vil være tydeligst å se endring i mål og resultatstyringsformen i de deler av forvaltningen som får mest politisk oppmerksomhet i offentligheten. Departement som vies stor politisk oppmerksomhet er blant annet justis-, kunnskap- og helsedepartementet. Disse departementene representerer store interessefelt for

befolkningen og vil derfor ha et kraftigere søkelys på seg i forhold til hvordan det mål- og resultatstyres.

Med bakgrunn i teori om organisasjonslæring, og at denne læringen vil skje over tid fremsetter vi vår andre hypotese.

**Hypotese 2:** Det er en reduksjon i antall mål i tildelingsbrevene som et resultat av læringseffekt over tid.

### **2.3 Eksogene sjokk**

I en globalisert verden utsettes land for internasjonale strømninger og føringer i politikk, utdanning, økonomi og kultur. Enkelthendelser kan påvirke og være en direkte katalysator til frembringelsen av reformer. En slik hendelse kan vi eksempelvis si at PISA-sjokket var på norske reformmakere innen utdanningssektoren. Da tallene fra PISA ble lagt frem i 2004 skapte det store bølger av bekymring for den norske skolen. Norge var et av landene som hadde svakest utvikling, ja endog negativ utvikling i naturfag og matematikk, sammenlignet med tilsvarende undersøkelse tre år tidligere. Media kastet seg på banen med overskrifter som ikke levnet noen tvil om hvor elendig det stod til med norsk skole. Politikerne både ønsket og måtte gjøre noe konkret med disse resultatene. PISA-resultatene var så betydelige og vakte så stor oppmerksomhet i befolkningen at de helt klart var med å legge premissene for den nye skolereformen K06.

En ennå sterkere enkelthendelse, eller eksogent sjokk, som virket inn på denne oppgavens tematikk rundt offentlig forvaltning er 22. juli hendelsen. I etterkant av denne hendelsen ble det nedsatt en granskingskommisjon som usminket skulle finne ut forvaltningens håndtering av krisen og hvilke læringspunkter og endringer som bør gjøres i den offentlige styringen med tanke på fremtidige katastrofer og terrorhendelser. 22. juli-kommisjonen, også kalt Gjørsv-kommisjonen, ble oppnevnt av regjeringen 12. august 2011 og hadde som mandat å gjennomgå alle sider ved håndteringen av terrorangrepene. Gjørsv-kommisjonen påpeker blant annet svikt i målstyring og oppfølging mellom departement og direktorat. Kommisjonen anbefaler færre og klare mål. Våre undersøkelser retter søkelyset mot en rekke fundamentale problemstillinger: «Det er manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver. Det er

svært mange mål, men få knyttet til politiets operative virksomhet.» (NOU 2012:14, 456).

Det må ligge en systematikk knyttet til å arbeide med organisasjonens gjennomføringsevne, samhandling og resultatorientert lederskap. Dette var kommisjonens hovedanbefaling.

Norsk forvaltning hør høy tillit og blir sett opp til både her hjemme og internasjonalt. Likevel har Gjørsv-kommisjonen med fler påpekt områder med store læringspunkter.

- Ledere i staten har ofte ikke det nødvendige handlingsrommet, eller de utnytter ikke det handlingsrommet de faktisk har.
- Det styres etter for mange mål og aktiviteter på en gang.
- Evnen til å gjennomføre vedtatte planer er for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle er til dels mangelfull.

På bakgrunn av denne kritikken tok kommunal- og moderniseringsminister og etablerte program for bedre styring og ledelse i staten. Gjennomgående var ønsket med dette programmet å skape en offentlig forvaltning med større gjennomføringskraft og bedre resultater. I følge Sanner ønsket regjeringen å bygge en kultur basert på tillit og samhandling. Ledere og ansatte i statsforvaltningen ble gitt handlefrihet og tydeligere ansvar for resultater. (Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017).

Med den påvirkning på styring og forvaltning som et så eksogent sjokk 22.07.11 var, fremsetter vi en tredje hypotese om reduksjon av antall mål i tildelingsbrevene som konsekvens av Gjørsv-rapportens konklusjoner og læringspunkter.

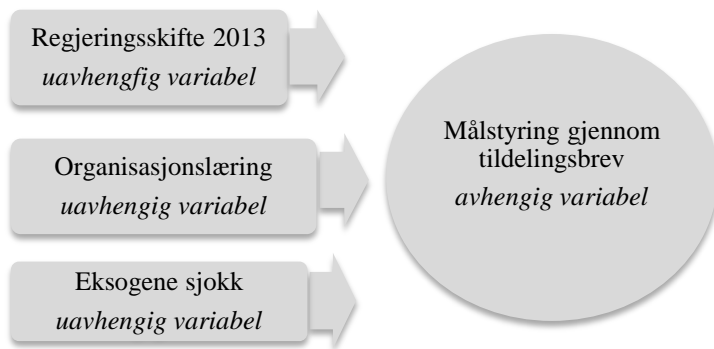
**Hypotese 3:** Den nasjonale katastrofen 22.07.11 har ført til reduksjon av antall mål i tildelingsbrevene.

## **2.4 Uavhengige variablers påvirkning på den avhengige variabelen**

De uavhengige og den avhengige variabelen blir nærmere forklart i metodekapittelet.

Visuelt kan hypotesene og deres påvirkning på målstyring i tildelingsbrevene fremstilles på denne måten.

**Figur 4, Variabler og påvirkning**



Vi bør også legge merke til at de tre uavhengige variablene kan plasseres i rammeverket for styringsreformer til Pollitt og Bouckaert.

### **3.0 Metode**

I det kommende kapittel tar vi for oss metoden som ligger til grunn for vårt forskningsprosjekt. Valgene vi her har tatt vil naturlig påvirke utfallet og vårt sluttresultat.

#### **3.1. Forskningsdesign**

For å belyse en problemstilling, må man velge egnet metode som best mulig kan hjelpe og finne svar på de spørsmål man ønsker å få belyst. Man må med andre ord bestemme seg for et forskningsdesign. Et forskningsopplegg beskriver hvordan studien konkret kan utformes (Ringdal 2013, 25). Vårt valg av design er casestudie.

Ringdal belyser begrepet case som intensive undersøkelser av et lite antall enheter som kan være organisasjoner eller land, men også hendelser eller beslutninger. Dataene kan være samlet inn som registerdata, historiske kilder eller feltarbeid (Ringdal 2013, 170). Valg av design avhenger i stor grad om hva man vil fokusere på. Å hente inn så mye data som mulig fra en enkelt case er en kort beskrivelse av hva en casestudie går ut på. Yin sine fem gjennomføringspunkter for en casestudie vil også være utgangspunktet for oss.

- 1) Problemstilling
- 2) Teoretiske antagelser
- 3) Analyseenheter
- 4) Den logiske sammenhengen mellom data og antagelser

## 5) Kriterier for å tolke funnene

(Yin 1994, 20)

Ut fra det nevnte rammeverket til Yin vil første punkt være å finne ut type spørsmål. I vår case vil det måtte bli hvorfor (les: forklare hvorfor det har skjedd en endring i antall mål og styringsparametere i tildelingsbrevene). På trinn 2 vil den teoretiske antagelsen være våre fremsatte hypoteser som er beskrevet i oppgavens teori. Under punkt 3 som omhandler analyseenheter har vi enkelt casesdesign hvor vi studerer endring i målstyring fra statsapparatet gjennom departementers tildelingsbrev til underliggende direktorat. Dette blir beskrevet grundigere under delkapittelet 3.2. Den logiske sammenhengen nevnt i punkt 4 er om talldata i vår case vil styrke den teoretiske antagelsen gitt i en eller flere av våre hypoteser. Det siste punktet i rammeverket tar for seg bruken av eksisterende teori eller om man bygger ny teori og forståelse.

Vi har valgt casestudie som forskningsdesign. Dokumentanalyse av tildelingsbrevene står sentralt i vår undersøkelse. I denne casen vil vi undersøke ett lite antall enheter i statsforvaltningen og mener da at Ringdals definisjon av casestudie er naturlig å bruke i denne sammenhengen. Det finnes ulike og til dels flytende definisjoner av begrepet case i forskningssammenheng. Siden vi sammenligner målstyring i tildelingsbrev fra departement til direktorat vil vår metode derfor også innebære komparativt design. Som vår første hypotese skisserte opp: ”er det nedgang i antall mål i tildelingsbrevene ved regjeringsskifte.” Også her støtter vi oss på Ringdals definisjoner.

Den tredje type design er komparativ systemanalyse, som kan være nåtidig eller ha en historisk dimensjon. Et eksempel på det første kunne være en studie av noen få bedrifter som er kjent for å ha godt sosialt arbeidsmiljø. Gjennom grundige studier av hver enkelt bedrift vil forskeren finne ut hva dette skyldes, og søke etter fellestrekk ved bedriftene som kan forklare suksessen. (Ringdal 2013, 173).

Sammenligning av antall mål mellom direktorat vil være viktig med tanke på våre hypoteser som ble fremsatt innledningsvis. Komparativt design blir ofte benyttet når man sammenligner sosiale fenomener som for eksempel politikk (Ringdal 2013, 171).

I tillegg til dokumentanalysen som representerer harde data, vil vi samle inn ytterligere informasjon i form av intervju, som er myke data.

Formålet med samtaleintervju, eller dybdeintervju, er å hente inn informasjon, ikke å måle teoretiske variabler. Respondenten sees på som en

informant som sitter inne med kunnskap og livserfaringer som forskeren ønsker innsikt i. (Ringdal 2013, 242).

Kunnskapen vi får om emnet mål- og resultatstyring i offentlig forvaltning, gjennom intervju, blir viktig for å gi oss et bredere perspektiv å analysere problemstillingen ut fra. I følge Yin er intervju den viktigste kilden til informasjon i en casestudie (Yin 1994, 84). Det å kombinere forskjellige metoder er også med på å styrke casestudiet da man skaffer seg mye og detaljert data i følge Yin (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 90).

### 3.2 Utvalg

I casestudier har man et utvalg som representerer det man vil undersøke (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 90). Vi foretar en dokumentanalyse hvor vi legger tildelingsbrev under lupen og undersøker mål og resultatindikatorer. Studien er begrenset til seks departement med underliggende direktorat. Årsaken til at valget har falt på Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet er deres størrelse og stadige aktualitet i samfunnsdebatten rent politisk og i media. Et vesentlig poeng med å bruke politisk synlige departement i forhold til hypotesen om læringseffekt over tid vil være vår sterke antagelse om at politisk og medialt søkelys for disse departementene er vesentlig større. Hvordan organiseres, styres, forvaltes disse virksomhetsområdene til samfunnets beste vil med stor sannsynlighet ha søkelyset på seg. Som en kontrollgruppe til de tre nevnte departementene har vi valgt Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Mangfoldet har også vært avgjørende i vårt valg av departement.

**Tabell 2, Departement og politisk oppmerksomhet**

<b>Departement</b>	<b>Politisk oppmerksomhet</b>	<b>Direktorat</b>
Helse og omsorgsdepartementet	Mye	Helsedirektoratet
Kunnskapsdepartementet	Mye	Utdanningsdirektoratet
Justisdepartementet	Mye	Politidirektoratet
Finansdepartementet	Lite	Statistisk sentralbyrå
Olje og energidepartementet	Lite	Oljedirektoratet
Nærings og fiskeridepartementet	Lite	Fiskeridirektoratet

Videre støtter vi oss på Krippendorf og det han kaller ”relevance sampling”: «Relevance sampling, in contrast, aims at selecting all textual units that contribute to answering

given research questions.» Krippendorff (2004, 119). I denne oppgavens tilfelle handler tekstenhetene i all hovedsak om tildelingsbrev.

### **3.3 Avhengig og uavhengig variabel**

Det er to grunnbegreper i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode. Det er begrepene enhet og variabel. En enhet beskrives som en datakilde og er det objektet vi skal forske på. Det andre grunnbegrepet er variabel. Dette er kjennetegn ved enhetene vi vil si noe om. (Ringdal 2013, 23). Datakilden er departementenes tildelingsbrev.

Problemstillingene uttaler seg gjerne direkte eller indirekte om de enheter og variabler som en empirisk undersøkelse bygger på. Enhetene beskrives ved hjelp av variabler som kjønn, utdanning og yrke. Hver enhet har en verdi på hver variabel. Det vil si at en person er enten mann eller kvinne, har en bestemt utdanning og har ett av flere yrker. (Ringdal 2013, 24).

Ringdal beskriver videre at avhengig variabler som den variabelen vi vil forklare variasjonen i. Uavhengig variabel er forklaringsvariabelen (Ringdal 2013, 59-61).

I hypotese 1 er den uavhengige variabelen politisk styre. I hypotese 2 den uavhengige variabelen tidsperioden. I hypotese 3 er den uavhengige variabelen krisen/eksogene sjokket. I samtlige hypoteser er den avhengige variabelen antall mål og indikatorer i tildelingsbrevene, se figur 4.

### **3.4 Datainnsamling**

Dataene i tildelingsbrevene fra direktoratene vi har valgt skal bidra til å svare på vår problemstilling.

Man kan samle inn egne data eller benytte data som allerede foreligger. I vår studie foreligger offisielle tildelingsbrev på departementenes hjemmeside. Dokumenter som analysemateriale blir også drøftet i Yin: «Because of their overall value, documents play an explicit role in any data collection in doing case studies. Systematic searches for relevant documents are important in any data collection plan.» (Yin 1994, 81).

Tildelingsbrevene er vår hovedkilde og herifra henter vi primærdataene. I følge Yin er det naturlig at dokumenter og dokumentanalyse kan danne basisen i en casestudie. I vår oppgave er det tildelingsbrevene som er gjenstand for dokumentanalyse.

«Tildelingsbrev er det sentrale årlige styringsdokumentet fra departement til underliggende virksomhet, der departementet skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger overfor virksomheten.» (SSØ 2010a, 5).

Materialet i denne oppgaven baserer seg på tildelingsbrev fra departementet til direktorat for årene 2008, 2010, 2012, 2013 og 2014. Bakgrunnen for tidsintervallet er for å skaffe data som kan styrke eller svekke de tre hypotesene. Analysen vår går ut på å undersøke tildelingsbrevene med bakgrunn i mål og indikatorer, for så å sammenligne tildelingsbrevene for nevnte årstall. Det er verdt å merke seg at tildelingsbrevene skrives i forkant av det året det skal gjelde for. Brevene ble i sin helhet innhentet mellom 15. august og 15. november 2014 fra departementenes hjemmesider. Tildelingsbrevene ble bestilt fra de ulike departementene der vi ikke hadde tilgang til dem via deres egen hjemmeside.

#### **3.4.1 Begrepsdefinisjon**

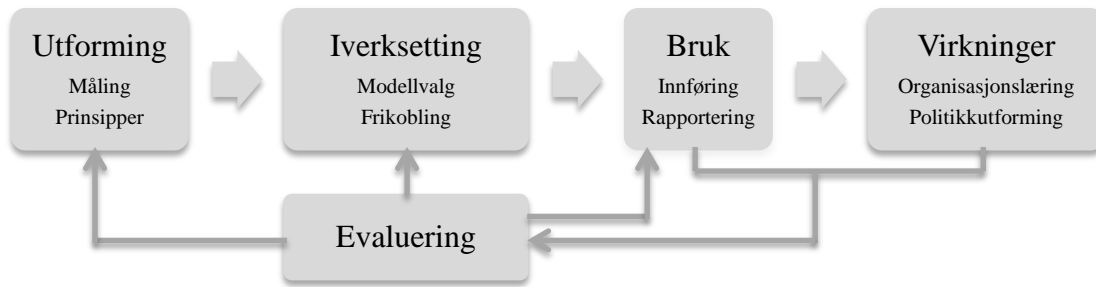
Klare definisjoner knyttet til begreper som benyttes i oppgaven er avgjørende når målene og styringsparametere skal telles, kategoriseres og tolkes. Vi bruker forvaltningens egne definisjoner knyttet til mål og resultatstyring. Åge Johnsen sin kategorisering av mål og styringsparametere brukes i dokumentanalysen av tildelingsbrevene.

I følge veileder i resultatmåling utgitt av Senter for statlig økonomistyring (SSØ) defineres mål og resultatstyring på følgende måte: «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.» (SSØ 2010).

I et notat 7 – 2002, utarbeidet av Ingvild Halland Ørnsrud ved Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (2002), pekes det på at det må være et krav til klarhet i mål og indikatorformuleringer og at effekter skal kunne knyttes til konkrete resultatmål. Målene må kunne kvantifiseres for å kunne være målbare. I boken til Johnsen Resultatstyring i offentlig sektor (2007) har han utarbeidet en generell modell som gir en oversikt over de ulike prosessene knyttet til mål og resultatstyring med institusjonelle rammevilkår som bakteppe.



**Figur 5, Resultatstyrings livssyklus (Johnsen 2007, 36)**



Resultatstyring kan sies å være en styringsmodell hvor resultater og virkninger ses på som det vesentlige for måloppnåelse. Resultatstyrings livssyklus, eller verdikjeden, knytter mål og resultater tettere sammen. I motsetning til dette kan vi tenke oss en mer sentralplanlagt styring hvor det som settes i fokus er aktiviteter og oppgaver og hvor faktiske mål ikke er presist formulert, noe som gjør at det blir vanskelig å etterprøve om målene er oppnådd. (Johnsen 2007, ).

I følge SSØ er «et mål en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat.» (SSØ 8/2008, 10).

Definisjonen som SSØ benytter i forhold til målstyring er å finne igjen i kategoriseringen til Johnsen.

### **3.4.2 Telling av mål og styringsparametere i tildelingsbrev**

I denne casestudien vil vi bruke både harde og myke data.

I samfunnsvitenskapen skilles det mellom "myke" og "harde" data. Noe forenklet kan vi si at harde data er data som kan registreres ved hjelp av tall. En persons kjønn, alder og inntekt er eksempler på harde data. Myke data foreligger i form av tekst, eventuelt lyd eller bilder, for eksempel notater fra intervjuer eller filmopptak av samhandlingen mellom mennesker på en arbeidsplass. (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 41).

De harde dataene vil tre frem i form av mål og resultatindikatorer i tildelingsbrevene, mens de myke dataene vil vise seg i form av intervjuer.

For å analysere tekstmaterialet er vi avhengig av å se på faktiske mål, aktivitetsmål, resultatmål og virkningsmål.

**Tabell 3, Kategorisering av mål med tilhørende koding, Johnsen 2014**

Mål/år	Kodet i oversikten	2008	2010	2012	2013	2014
Såkalte hovedmål (hva som blir kalt mål i tildelingsbrevet): fremtidig ønsket tilstand	I					
Såkalte delmål	II					
Totalt såkalte mål	III					
Sum faktiske mål D=A+B+C	IV					
Aktivitets-/prosessmål (A): knyttet til aktiviteter og prosesser i virksomheten	V					
Resultatmål (B): knyttet til varer og tjenester som virksomheten bidrar til	VI					
Virkningsmål (C): knyttet til endringer for samfunnet utenfor virksomheten	VII					

I forhold til styringsparametere fordelt på aktivitets-/prosessindikatorer, resultatindikatorer og virkningsindikatorer legges følgende definisjoner til grunn.

**Tabell 4, Kategorisering av indikatorer med koding, Johnsen 2014**

Indikator/år	Kodet i oversikten	2008	2010	2012	2013	2014
Såkalt styringsparameter	I					
Sum faktiske styringsparametere (G=D+E+F).	II					
Aktivitets-/prosess-indikatorer (D): knyttet til aktiviteter og prosesser i virksomheten	III					
Resultatindikator (E): knyttet til varer og tjenester som virksomheten produserer/bidrar til	IV					
Virkningsindikatorer (F): knyttet til endringer for samfunnet utenfor virksomheten	V					

**Tabell 5, Oversikt over telte mål: direktorat med mye politisk oppmerksomhet**

År	Politidirektoratet					Helsedirektoratet					Utdanningsdirektoratet				
	-08	-10	-12	-13	-14	-09*	-10	-12	-13	-14	-08	-10	-12	-13	-14
I	8	6	5	5	5	4	0	0	0	0	5	3	6	12	5
II	26	1	3	2	6	42	36	41	59	32	83	96	129	6	5
III	34	7	8	7	11	46	36	41	59	32	88	99	135	18	10
IV	53	29	16	18	29	23	18	12	15	7	53	77	105	15	11
V	12	0	0	1	1	1	1	0	1	0	18	23	36	4	1
VI	39	24	8	8	8	17	17	12	14	6	23	50	63	6	9
VII	2	4	8	9	20	5	0	0	0	1	12	4	6	5	1

**Tabell 6, Oversikt over telte styringsparametere: direktorat med mye politisk oppmerksomhet**

År	Politidirektoratet					Helsedirektoratet					Utdanningsdirektoratet				
	-08	-10	-12	-13	-14	-09*	-10	-12	-13	-14	-08	-10	-12	-13	-14
IND															
KAT															
I	0	7	17	17	24	7	0	2	4	2	0	28	15	0	0
II	0	13	13	12	13	98	28	56	67	27	0	21	15	0	0
III	0	0	0	1	1	4	0	0	1	1	0	2	0	0	0
IV	0	13	11	8	9	79	27	56	66	26	0	15	14	0	0
V	0	0	2	3	3	15	1	0	0	0	0	4	1	0	0

**Tabell 7, Oversikt over telte mål: direktorat med lite politisk oppmerksomhet**

År	Statistisk sentralbyrå					Oljedirektoratet					Fiskeridirektoratet				
	-08	-10	-12	-13	-14	-08	-10	-12	-13	-14	-08	-10	-12	-13	-14
Mål															
I	3	3	4	4	4	1	1	1	1	1	6	1	1	1	1
II	2	2	2	2	1	25	13	8	20	18	45	78	88	88	34
III	5	5	6	6	5	26	14	9	21	19	51	79	89	89	35
IV	3	4	3	3	4	28	18	20	26	15	14	5	10	11	11
V	3	3	2	2	3	4	3	3	5	2	3	0	0	1	1
VI	0	1	1	1	1	21	12	17	20	13	11	5	10	10	10
VII	6	0	0	0	0	3	3	0	1	0	0	0	0	0	0

**Tabell 8, Oversikt over styringsparametere: direktorat med lite politisk oppmerksomhet**

År	Statistisk sentralbyrå					Oljedirektoratet					Fiskeridirektoratet				
	-08	-10	-12	-13	-14	-08	-10	-12	-13	-14	-08	-10	-12	-13	-14
IND															
KAT															
I	1	1	1	2	1	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0
II	4	5	4	3	3	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	4	5	4	3	3	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0
V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

### 3.4.3 Intervju

I tillegg til våre harde data ønsker vi å belyse problemstillingen med myke data i form av intervju. Intervju kan være strukturert, ustrukturert eller semistrukturert (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 145). Vi har valgt å benytte oss av strukturert intervju i denne oppgaven. Fordelen med denne formen er at man stiller de samme spørsmålene til intervjuobjektene og at svarene kan sammenlignes. Det åpnes ikke opp for fri assosiasjon hos intervjuobjektet. I tillegg vil relasjonsforholdet mellom informant og forsker være mindre problematisk. Ulempen ved denne formen for intervju kan være at viktige elementer blir utelatt og at respondenten ikke kommer godt nok til ordet med eget syn.

Informantene har gitt muntlig samtykke til å delta i denne studien. For å sjekke om oppgaven er meldepliktig til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste så benyttet vi oss av meldeplikttesten på deres hjemmeside. Etter gjennomføring av testen får vi svar om at oppgaven ikke er meldepliktig. Testen er utført på bakgrunn av samtlige data benyttet i oppgaven – ikke kun intervjuene.

Intervjuguiden ligger som vedlegg til oppgaven. Vi har valgt ut to intervjuobjekt – en fra departement og en fra direktorat. Objektene er valgt ut fra snøballmetoden. Denne metoden går ut på at forskeren spør personer om de kjenner noen i målgruppen som kan tenke seg å stille til intervju (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 117). Våre informanter anses å være relevante med tanke på informasjon denne oppgaven søker. Informantene er anonymisert men representerer målstyringskompetanse i henholdsvis Helsedepartementet og Utdanningsdirektoratet. Både helse og utdanning representerer tildelingsbrev med stort antall mål og vil sannsynligvis være arbeidsplasser hvor målstyringskulturen både er bevisst og reflektert.

### **3.5 Reliabilitet**

Reliabilitet omhandler påliteligheten til de innsamlede dataene. I følge Krippendorf er det tre typer reliabilitet. Det er "stabilitet", "reproduksjon" og "nøyaktighet". Designet til den første typen reliabilitet er et test-retest oppsett. Dette kjennetegnes ved at en observatør koder og tolker resultatene på nytt (Krippendorf 2004, 215).

Det er en krevende øvelse å telle mål i tildelingsbrevene – selv med klare definisjoner på hva ett mål er. Dette handler om tolkning av tekst og kan i så måte plasseres i den hermeneutiske tradisjonen. Vår forforståelse av teksten, tekstens opprinnelige mening og vår tolkning av dette kan åpenbart være en feilkilde.

Det er utfordringer knyttet til fortolkning. Det er det subjektive og ikke det objektive som ligger til grunn for en fortolkning. Det at fortolkning er en subjektiv øvelse betyr likevel at man strever etter en intersubjektivitet i fortolkningsarbeidet. Vår fortolkning av et objekt/ tekst er noe som har utviklet seg historisk. Vi forstår det i alle fall delvis på samme måte som det tidligere er forstått, bringer med oss visse formeninger angående teksten. Forståelsen er knyttet til en historisk og fortolkende tradisjon, som gjør at våre fordommer ikke blir av ren personlig art. Fordommer bestemmer dermed vår forståelse både med hensyn til hva vi øyeblikkelig oppfatter fordi det er familiært, og hva vi føler må tolkes fordi det virker fremmed. Selv når en søker å bryte tradisjonen å møte teksten uten fordommer, vil dette bruddet kun hentes fra nettopp den tradisjonen enn søker å

bryte med. Den fortolkende forblir bundet til virkningshistorien, til måten objektet allerede har blitt forstått på i tradisjonen, som fortolkeren tilhører. Forståelse må derfor ikke sees på som subjektiv, men snarere som et aspekt ved virkningshistorien.

In fact history does not belong to us; we belong to it. Long before we understand ourselves through the process of self-examination, we understand ourselves in a self-evident way in the family, society, and state in which we live. The focus of subjectivity is a disorienting mirror. The self-awareness and individual is only a flickering in the closed circuits of historical life. (Gadamer 1960, 276).

Tross dette kan vi spørre oss om vi likevel ikke fanges av subjektiviteten. Selv om vår forståelse er fanget av tradisjonen som man tilhører, så kan denne tradisjonen gi åpenhet for forskjellige innfallsvinkler til teksten, og hvordan man da skal bestemme mellom dem. Vi håper at vår fremgangsmåte i møte med teksten/tildelingsbrevene og telling av mål og indikatorer har vært av en slik art at vår felles forståelse av hva som måtte fortolkes som de forskjellige målene og indikatorene har vært med på å gi denne oppgaven intersubjektivitet. Tolkningen av dataene må derfor gjøres ut fra et rammeverk av definisjoner.

På tross av klare definisjoner er tolkningen av mål i tildelingsbrevene en utfordrende øvelse. Drucker diskuterer det han kaller cloudy objectives, oversatt her til uklare mål, i sin artikkel fra 1976. Han eksemplifiserer dette ved å ta utgangspunkt i to større offentlige aktører; helse og politi. Mål som ”å behandle de syke” og ”oppretholde lov og orden” kan tilsynelatende virke som klare og spissede mål. Ved nærmere analyse hefter det likevel en del uklarheter til de to målene. Hvem skal behandle? De offentlige eller de private institusjonene? Er det lov og orden på gaten som skal opprettholdes? Eller er det snakk om å opprettholde privat eiendomsrett? (Drucker 1976, 13-14). På samme måte som bondeeksempelet til Drucker som vi beskrev i teorikapittelet, finner vi målformuleringer som står i motsetning til ønsket gjennomført politikk. Eksempel her kan være tildelingsbrevet til Helsedirektoratet 2013 hvor et av målene under barn, unge og pårørende er at alle skal få et tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud av høy faglig kvalitet, uavhengig av sosial bakgrunn og hvor i landet man bor. Samtidig med dette ønsker departementet å sentralisere helsetjenesten og dermed også helsetilbudet. Dette vil medføre en forringelse av helsetilbudet i mindre urbane strøk.

I følge Drucker er det en utfordring og drive målstyring og selvledelse. Selve substansen i MBO kan mistolkes og bli brukt som en erstatning for sunn fornuft og beslutninger (Drucker 1976, 13).

Vi har lest og telt de ulike tildelingsbrevene hver for oss for så å komme sammen for å samkjøre tellingen. Vi startet med å telle et tilfeldig valgt tildelingsbrev hver for oss for å kategorisere mål og styringsparametere. Se tabell 3 og 4. Deretter kom vi sammen og sammenlignet de to resultatene og gjennomdiskuterte hverandres fortolkninger. Denne øvelsen ble gjentatt, men da med et nytt tildelingsbrev. Resultatet nå viste seg å gi en større enighet og forståelsen av hvordan kategoriseringen av mål og styringsparametere var mer samkjørt. Til slutt telte vi alle tildelingsbrevene hver for oss for deretter å telle de sammen. Vårt resultat er derfor et kompromiss ut fra at det er ett samlet resultat som presenteres i denne oppgaven.

Et mål skal ikke beskrive aktiviteter eller tiltak den enkelte myndighet har ansvaret for (Eltun 2013, 12). For oss innebærer dette at der departementene i sine tildelingsbrev under overskrifter og kapitler som omhandler mål- og resultatstyring benyttet følgende begreper: ...skal bidra til, ...skal følge opp, ...skal støtte opp om, ... skal sørge for god ivaretagelse, ...skal sikre god kvalitet – ikke telles som mål, men såkalte mål. Departementene beskriver dette som mål i tildelingsbrevene, men ut fra våre definisjoner er dette ikke å anse som konkrete mål. Dette bekreftes også i rapporten fra SSØ 8/2008 side 27.

Et eksempel på et såkalt mål i tildelingsbrevet 2013 til Helsedirektoratet illustrerer dette.

Langsiktig mål i kapittelet om finansiering og helserefusjoner:

Finansieringsordninger som støtter opp om en effektiv og rettferdig helsetjeneste av god kvalitet (tildelingsbrev Helsedirektoratet 33, 2013).

Et annet eksempel er hentet fra tildelingsbrevet 2014 til Fiskeridirektoratet:

Fiskeridirektoratet har følgende delmål innenfor havbruksforvaltningen:

Risikobasert tilsyn som fremmer en lønnsom og bærekraftig havbruksnæring (Tildelingsbrev Fiskeridirektoratet 5, 2014).

Målformuleringene her er vage, intetsigende og mangler styringsparametere. Det Drucker beskrev i sin artikkel fra 1976 med utfordringer knyttet til målstyring er i aller høyeste grad fortsatt aktuell 40 år etter. Man strever fortsatt med å være konkret i utformingen av mål.

Styringsparametere brukes i svært varierende grad i tildelingsbrevene. Kvaliteten er også varierende. Tildelingsbrevene til Politidirektoratet fra 2014 benyttes styringsparametere som: god beredskap, krisehåndtering og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å styre strategisk på fag, ikt og økonomi. Disse eksemplene har vi telt som såkalte styringsparametere.

Typiske målformulering som telles som et faktisk mål kan være:

Det skal i løpet av 2008 etableres politiråd i alle kommuner... (tildelingsbrev fra Justisdepartementet 2008).

Antall straffesaker eldre enn tre måneder skal reduseres med 20% (tildelingsbrev fra Justisdepartementet 2014).

500 begynner på rektorutdanningen høsten 2010 (tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet 2010).

Styringsparametere som telles som faktiske kan eksempelvis være:

Antall årsverk i pleie- og omsorgstjenesten (tildelingsbrev fra Helsedepartementet 2010).

Antall søkere og antall som har påbegynt rektorutdanningen (tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet 2010).

**Tabell 9, Eksempler på mål**

Mål/år	Eksempler fra tildelingsbrev
Såkalte mål	Direktoratet skal forbedre bidragene til internasjonal indikatorutvikling (Utdanningsdirektoratet 2012).
Aktivitets-/prosessmål: knyttet til aktiviteter og prosesser i virksomheten	Det er etablert nær dialog mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet om oppfølging av meldingen (Helsedirektoratet 2010).
Resultatmål: knyttet til varer og tjenester som virksomheten bidrar til	POD iverksetter måling av responstiden i det enkelte politidistrikt fra 2014 (Politidirektoratet 2014)
Virkningsmål: knyttet til endringer for samfunnet utenfor virksomheten	Det skal gjennomføres et forskningsprosjekt der tillitsforholdet mellom politiet og ulike befolkningsgrupper undersøkes (Politidirektoratet 2008)

**Tabell 10, Eksempler på styringsparametere**

Indikator/år	Eksempler fra tildelingsbrev
Såkalt styringsparameter	Beskrive tiltak og initiativer direktoratet har gjennomført for en mer effektiv forvaltning (Oljedirektoratet 2014)
Aktivitets-/prosess-indikatorer: knyttet til aktiviteter og prosesser i virksomheten	Iverksetting av og oppfølging av nasjonalt indikatorsett (Helsedirektoratet 2009)
Resultatindikator: knyttet til varer og tjenester som virksomheten produserer/bidrar til	Antall tilsyn med regelverket i Opplæringslovens kapittel 4a (Utdanningsdirektoratet 2012)
Virkningsindikatorer: knyttet til endringer for samfunnet utenfor virksomheten	Anmeldt vinningskriminalitet (Politidirektoratet 2013)

Målene og styringsparameterne som vi har telt er hentet ut fra kapitler i tildelingsbrevene som eksplisitt omhandler det departementet omtaler som mål og styringsparametere. Vi teller aktivitets-, resultat-, og virknings- mål og indikatorer. Disse blir ført opp som reelle mål og indikatorer. Mål og indikatorer som ikke er dekket av definisjonen blir telt som såkalte mål/såkalte styringsparametere.

### **3.6 Validitet**

Validitet handler om de innsamlede dataenes relevans, gyldighet, og mulige overføring til andre områder beskriver et skille mellom begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet (Johannessen, Christoffersen og Tuft 2011,73). Den interne validiteten handler om årsakssammenhengen, mens den eksterne validiteten handler om overførbarheten av funnene til andre områder, for eksempel andre deler av statsforvaltningen. Med den eksterne validiteten kan vi si at målstyring i offentlig forvaltning bør kunne gjenkjennes innenfor andre områder i statsforvaltningen enn kun antall mål i tildelingsbrevene. Begrepsvaliditet vil kanskje være det som representerer den største utfordringen i vår oppgave, fordi det er variasjon i utformingen av mål og indikatorer i tildelingsbrevene.

Kjernen i denne oppgaven er tildelingsbrev og vår tolkning av disse. Det er derfor viktig at tolkningen som skal gjøres forankres som en del av den samfunnsvitenskapelige tradisjon. Uavhengig av metodevalg vil enhver forskning være avhengig av en fortolkning av data og eller tekst. Det og ikke komme utenom en slik fortolkning gjør at all vitenskapelig aktivitet har en forutsetning i den hermeneutiske fortolkningslæren. Bevisstheten rundt dette må betraktes som en forforståelse før den samfunnsvitenskapelige metoden praktisk benyttes. Hermeneutikk kan beskrives som møtested mellom forklare/forstå i området rundt handling/aktivitet. Det er viktig å skjelve mellom det å forstå og det å fortolke. En ofte brukt definisjon på hermeneutisk metode er at den er en vitenskapelig metode anvendt på meningsfylt materiale. Den hermeneutiske metode er i overensstemmelse med hypotetisk deduktiv metode i sin logiske kjerne. Som innen naturvitenskapen må denne kjerne suppleres for å gi en fullverdig metode. Dette supplementet er ikke det samme som innen naturvitenskap, f.eks. at den hypotese som begrunnes skal forklare det anførte belegget. Mye av



argumentasjonen fra hermeneutikerne, om vitenskapens metodologiske enhet har knyttet seg til skillet forklare/forstå, men begge deler er i henhold til hypotetisk deduktiv metode. Hermeneutisk metode kan ikke generelt beskrives som slutning til den beste forklaring.

Hermeneutikk kan beskrives som møtested mellom forklare/forstå i området rundt handling/aktivitet. Det er viktig å skjelle mellom forstå og interpretere. Hermeneutikken handler om å fortolke noe vi ikke forstår (Delanty og Strydom 2003, 100-101).

Mange forbinder hypotesetesting med innsamling av data for å styrke en hypotesen. I denne oppgaven er det vel så viktig å få avkreftet/falsifisert hypotesene som Poppers vitenskapsteori legger til grunn. Popper hevder at vitenskapen først og fremst fremstår som teoribygninger med karakter og generaliserende utsagn om virkeligheten. De generaliserende utsagn skal være av en slik karakter at de kan etterprøves, at de er åpne for falsifikasjon. I følge Popper består et vitenskapelig utsagn nettopp i at det er falsifiserbart (Popper 1989, 37).

Vi ser på hypotesene vi fremsetter i denne oppgaven som dristige gjetninger og er spent på om datagrunnlaget som skal innsamles vil støtte hypotesene. For at en slik vitenskapsteori skal kunne anvendes er man avhengig av godt definerte begreper.

## **4.0 Analyse**

I dette kapittelet analyserer vi de ulike direktoratenes tildelingsbrev isolert for så avslutningsvis analysere forvaltningens målstyring gjennom antall mål og styringsparametere på tvers av direktoratene.

### **4.1 Beskrivelse av direktoratene**

Statsapparatet i dagens Norge består av totalt 15 departement. Den viktigste oppgaven til departementene er å være faglig sekretariat for den politiske ledelsen samt utarbeide regjeringens forslag til Stortinget. Det er statsråden som leder det enkelte departementet, med støtte fra statssekretær og politiske rådgivere. Et direktorat er et myndighetsorgan som er underlagt et departement. Oppgaver som blant annet ligger hos direktoratene omhandler faglig arbeid og oppfølging og gjennomføring av tiltak (Fimreite og Grindheim 2007, 92-99)

**Tabell 11, Årsverk i de undersøkte direktoratene**

Direktorat	2008	2010	2012	2013	2014
Utdanningsdirektoratet	269,5	261	299	304,6	302
Helsedirektoratet	635,5	576,8	613,3	747,2	821,1
Politi- og beredningsdirektoratet	159,9	164,6	167,1	181,8	201,7
Statistisk sentralbyrå	1022,8	1014,6	989,8	949,3	894,6
Oljedirektoratet	185,3	199	202,1	213,9	219,7
Fiskeridirektoratet	*	213,8	220,6	211,2	212

Kilde: Forvaltningsdatabasen, \* ikke tilgjengelig antall årsverk

I direktoratene vi har undersøkt spenner årsverkene i 2014 fra 212 i Fiskeridirektoratet til 894,6 i Statistisk sentralbyrå. Vi benytter Bae sine definisjoner om hva som regnes som små, mellomstore eller store virksomheter (Bae 2012, 20). Små virksomheter har under 100 ansatte, mellomstore virksomheter har over 100 ansatte, men færre enn 500 ansatte og store virksomheter har over 500 ansatte.

#### **4.2 Tildelingsbrevene: Hvordan utarbeides de og hvordan skal de leses?**

Prosessen som ligger til grunn for utarbeidelsen av tildelingsbrevene er kompleks og innebærer bred deltagelse fra flere fagmiljø i det enkelte departement. Det er også vanlig at direktoratene bidrar til utviklingen av tildelingsbrevene. Her kan man trekke en parallell til Druckers målstyring og selvledelse hvor ett av prinsippene er deltagelse og medvirkning i utvikling av prioriterte mål (Drucker 1976, 13). Det er med andre ord i skjæringspunktet mellom departement og direktorat at tildelingsbrevene blir utformet. (SSØ 2011, 25). «Føresetnader og krav som gjennom Prop. 1 S blir lagde til grunn for Stortingets budsjettforhandling, bør så langt som råd er, vere forankra i overordna utfordringar og langsiktige prioriteringar for sektoren og verksemda.» (SSØ 2011, 25)

Dette vil i praksis bety at føringer gitt i Prop. 1 S skal synliggjøres i tildelingsbrevene som går fra departementene til direktoratene.

I følge SSØ 2011 skal tildelingsbrevene bygges opp på følgende måte:

- I. Innledning med klargjøring av den formelle rollen til tildelingsbrevet
- II. Overordnede utfordringer og prioriteringer
- III. Mål, styringsparametere og oppdrag som skal ha høy oppmerksomhet i budsjettåret
- IV. Andre forutsetninger og krav
- V. Administrative forhold (virksomhetens interne mål eller tjenesteområde)
- VI. Krav til dokumentasjon av virksomhetens andre resultat
- VII. Rapportering og resultatoppfølging

## VIII. Budsjettdeling og fullmakter

Med utgangspunkt i vår problemstilling er det punkt III., V., og VII som er gjenstand for utforsking.

For ytterligere å beskrive kompleksiteten knyttet til arbeidet med utforming og ferdigstilling av tildelingsbrev, har vi valgt å beskrive hele prosessen i tabell 12.

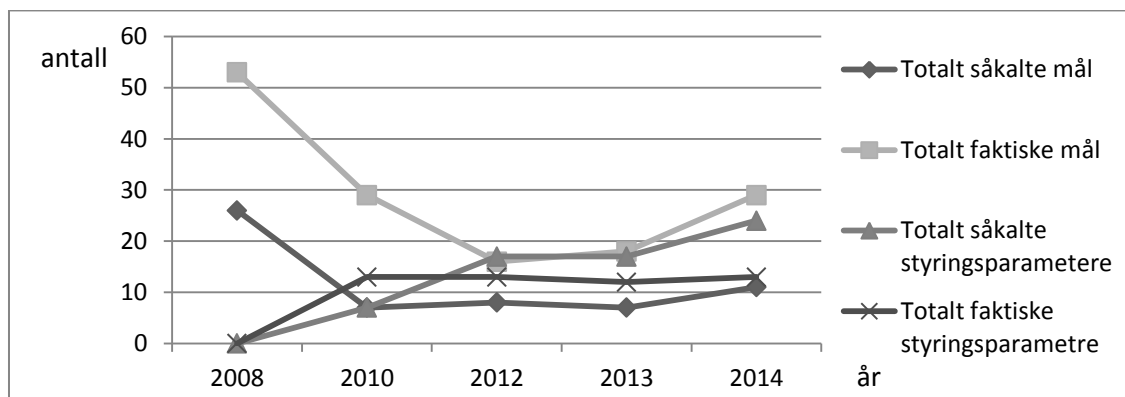
**Tabell 12, Prosessbeskrivelse for utarbeidelse av Prop. 1S og tildelingsbrev SSØ 2011**

Tidspunkt	Aktivitet	Dokument	Møte eller annen kontakt
Oktober-januar	Arbeid med konsekvensjustering og nye forslag til statsbudsjettet	Budsjettskriv	Dialog mellom departement og virksomhetene om langsiktige prioriteringer
	Gjennomgang av langsiktige planer for ulike sektorer og virksomheter  Aktuelle prioriteringer blir diskutert mellom påvirkede avdelinger i departementet og eventuelt mellom aktuelle departement	Langsiktige dokument som stortingsmeldinger, handlingsplaner, nasjonale strategier på ulike (sektor)område	Dialog mellom påvirkede avdelinger i departementet og eventuelt mellom departement
		Departementets materiale til konsekvensjustering og forslag til nye tiltak eller opptrapping av tiltak på bakgrunn av innspill fra virksomhetene	Dialog mellom departement og virksomhet om langsiktige prioriteringer som grunnlag for tildelingsbrevet
februar-mars	Gjennomgang av resultatrapportering	Årsrapporter med evalueringer fra virksomhetene	Etatstyringsmøte med rapportering for forrige år som hovedtema
mars	Forberedelse til den første budsjettkonferansen til regjeringa (rammekonferansen)	Eventuelle skriftlige innspill fra virksomhetene	Dialog mellom departement og virksomhetene om innholdet i til tildelingsbrevet
april-august	Arbeid med rammefordelingsforslaget til regjeringa	April: foreløpig budsjetttramme August/september: endelig forslag	Dialog mellom departement og virksomhetene
mars-september	Arbeid med Prop. 1 S	Eventuelle skriftlige innspill fra virksomhetene til tekst i fagproposisjonen og /eller tildelingsbrev	Møte og dialog mellom departement virksomhetene om mål og resultatkrav
september	Budsjettproposisjonene blir behandla i statsråd	Prop. 1 S	
oktober	Statsbudsjettet blir lagt	Prop 1 S og	

	fram for Stortinget	nasjonalbudsjettet	
oktober-desember	Stortinget behandler statsbudsjettet  Eventuell utsending av foreløpig tildelingsbrev  Arbeid med tildelingsbrev	Innstillinger og budsjettvedtak  Eventuelt foreløpig tildelingsbrev  Eventuelt utkast til tildelingsbrev	Etatsstyringsmøte og dialog: Virksomheten sin tilbakemelding på foreløpig tildelingsbrev eller utkast til tildelingsbrev fra virksomheten, skriftlig eller i møte
desember-januar	Utsending av (endelig) tildelingsbrev	Tildelingsbrev	Etatsstyringsmøte om planene til virksomheten i lys av tildelingsbrevet

### 4.3 Politidirektoratet

Figur 6, Såkalte og faktiske mål og styringsparametere i Politidirektoratet



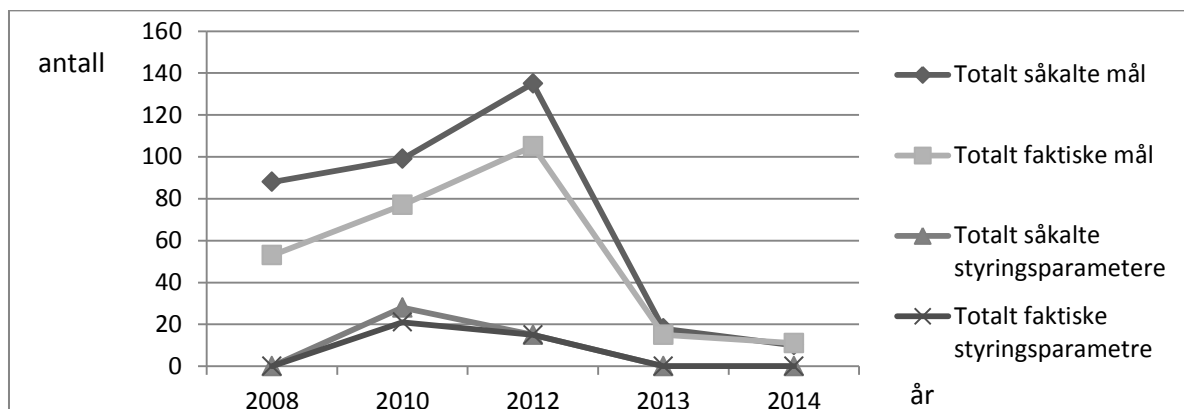
Tendensen i grad av målstyring i Politidirektoratet er som vi ser en klar nedadgående bruk av både mål og såkalte mål fra 2008 og fremover. Vi kan dog se en beskjeden økning i faktiske mål fra 2013, men her er økningen knapt merkbar med hensyn til de såkalte målene. Funnene her kan tyde på en lærende utvikling i forhold til begrensning i bruken av mål og redusering av såkalte mål. Dette blir styrket når vi ser reduksjon av såkalte mål fra 2008. Om vi ser på Politidirektoratet isolert sett kan økningen i målstyring fra 2013 til 2014 se ut til å bryte med forestillingen om et høyre-ideologisk ønske om begrensning av målstyring, i og med det borgerlige regjeringsskifte i 2013. Her må vi vente med å trekke en klarere konklusjon før man har sett på tildelingsbrevene til de andre direktoratene. En isolert forklaring for politidirektoratet vil kunne være kritikken fra Gjørsv-rapporten etter 22.07.11. En frykt i departementet for ikke å kvittere ut læringspunkter i rapporten og at disse ikke er internalisert kan være en forklaring. I tildelingsbrevet 2014 legges det til et hovedmål som kan knyttes til det

eksogene sjokket 22.07.11. Man presiserer her at en fornyelse og forbedring som et selvstendig element (Tildelingsbrev Politidirektoratet 2014, 6).

I tildelingsbrevet i 2008 er det ingen styringsparametere (tabell 6). De øvrige årene vi undersøkte er de faktiske styringsparameterne på et stabilt nivå, mens de såkalte øker i tildelingsbrevene for 2012 og 2014.

#### 4.4 Utdanningsdirektoratet

Figur 7, Såkalte og faktiske mål og styringsparametere i Utdanningsdirektoratet

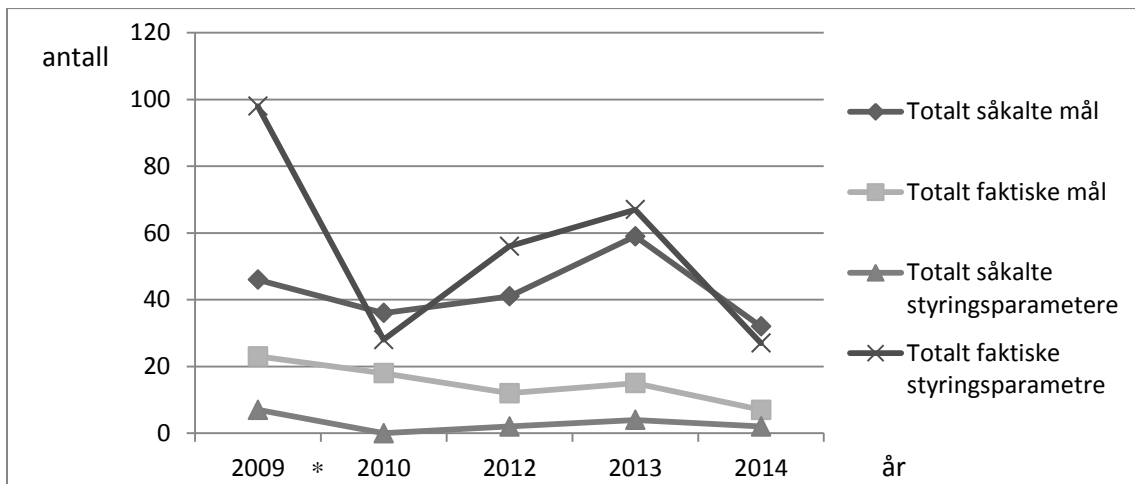


I tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet er det påfallende stor bruk av både faktiske mål og såkalte mål helt frem til 2012. Fra 2013 er det en særdeles markant reduksjon i bruken av målstyring gjennom tildelingsbrev fra departementet. En så stor reduksjon i mål fra ett år til et annet kunne indikere et eksogent sjokk, men det kan også innebære en læringseffekt i byråkratiet som først materialiserer seg ved endt læringseffekt. Vårt intervjuobjekt bekrefter at 22.07-effekten ikke har hatt en effekt på antall mål i tildelingsbrev i gjeldende direktorat. Dette kan styrke en fortolkning av at det har funnet sted en læringseffekt i det gjeldende departementet. Bruken av såkalte og faktiske mål ser ut til å følge hverandre parallelt i perioden vi har undersøkt.

Utdanningsdirektoratet har ingen styringsparametere i 2008, 2013 og 2014. 2010 og 2012 representerer år hvor det er benyttet styringsparametere (tabell 6). Det kan spores en nedgang fra 2010 til 2012 i Utdanningsdirektoratet.

## 4.5 Helsedirektoratet

Figur 8, Såkalte og faktiske mål og styringsparametere i Helsedirektoratet



\*Tildelingsbrev til Helsedirektoratet telles fra 2009 i stedet for 2008 på bakgrunn av at direktoratet da fungerte som Sosial- og helsedirektorat.

Innledningen i tildelingsbrevet til Helsedirektoratet 2010 sier følgende: Tildelingsbrevet for 2010 er i vesentlig grad basert på aktivitetsstyring. Dokumentet inneholder få styringsparametere for effekt på tjeneste- eller samfunnsnivå. I 2010 vil det bli satt i gang et samarbeid mellom departementet og direktoratet for å utvikle bedre styringsparametere på utvalgte områder. (Tildelingsbrevet Helsedirektoratet 2010, 3). Ser vi på antall faktiske mål i tildelingsbrevene til Helsedirektoratet vises en beskjeden, men tydelig retning med hensyn til begrensning i bruk av mål. Dette kan tyde på en læringseffekt i departementet selv om av såkalte mål gjennom hele perioden er høyere enn faktiske mål. Det mest interessante funnet knyttet til målbruk av departementet er den store nedgangen i såkalte mål i 2014. Dette kan være en indikasjon på politisk vilje til mindre detaljstyring og bruk av mål i forvaltningen. 2014-tildelingen var første mulighet for den blå regjeringen til å sette farge og ideologi på trykk i tildelingsbrevet. I tildelingsbrev til Helsedirektoratet 2014 står det følgende: For 2015 vil departementet i samarbeid med direktoratet vurdere hvilke fagområder hvor man bør starte etableringen av en bedre målstruktur (Tildelingsbrev Helsedirektoratet 2014, 3). Dette støttes fra vårt intervjuobjekt i Helsedepartementet som kunne fortelle at helseminister Bent Høye internt har kommunisert en reduksjon i bruken av mål kommende år.

Helsenorge fikk ståkarakter i krisehåndtering i forbindelse med 22.07.11 etter diverse evalueringer. Dette kan bekreftes fra vårt intervjuobjekt i Helsedepartementet, som forteller at Gjørsv-rapporten ikke aktivt har påvirket arbeidsmåtene og styringsformene i

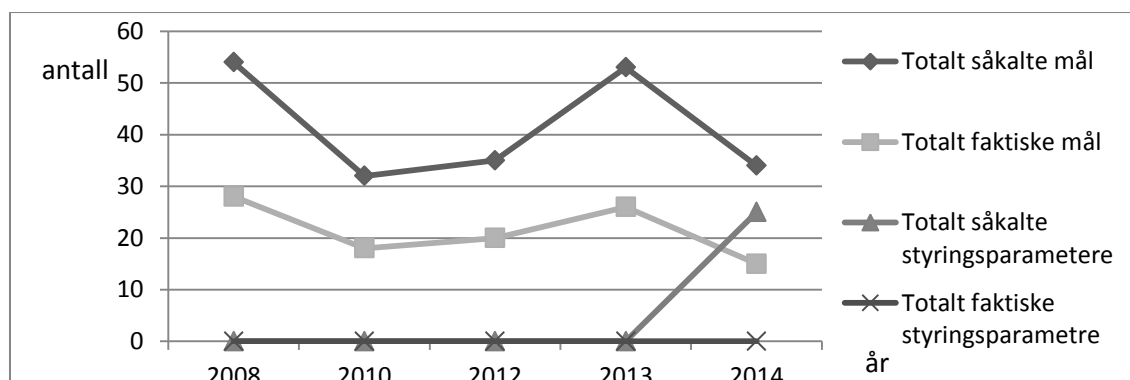
Helsedepartementet. Rapporten har i følge informanten heller ikke vært gjenstand for diskusjon eller vurdering. Det er derfor trolig liten effekt å spore i endring av målstyring i forhold til hypotesen om det eksogene sjokk. I forhold til styringsparametere i tabell 6 ser vi at det er relativt mange faktiske styringsparametere. Eksempler på dette er følgende fra 2013 under delkapittelet om ”Kommunale helse- og omsorgstjenester”:

- Antall nye helsefagarbeidere
- Antall sykehjem /ansatte som deltar i NOKLUS
- Antall brukere med brukerstyrt personlig assistanse.

En overveiende del av styringsparameterne knytter seg til aktiviteter og prosesser i virksomheten.

#### 4.6 Oljedirektoratet

**Figur 9 Såkalte og faktiske mål og styringsparametere i Oljedirektoratet**

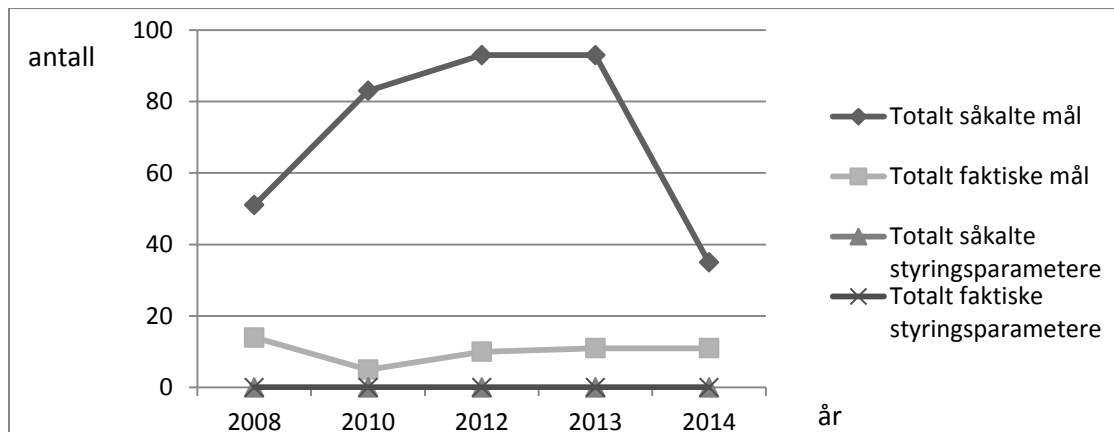


Fra 2008 er det en klar reduksjon i bruken av såkalte og faktiske mål frem til 2010. I 2013 øker bruken kraftig særlig når det gjelder såkalte mål. Her er vi tilbake på 2008-nivået. Totalt sett er det vanskelig å lese ut en læringseffekt når bruken av mål varierer såpass mye innenfor vårt intervall. Etter valget i 2013 gir departementet tildelingsbrev til direktoratet som inneholder færre både såkalte og faktiske mål. Dette kan være indisier på ønsket politisk reduksjon av målstyring som redskap overfor direktoratet.

Det er fravær av styringsparametere i tildelingsbrevene vi har undersøkt med unntak av 2014-brevet (tabell 8). Det påfallende her er høy grad av såkalte styringsparametere i forhold til bruken av faktiske.

## 4.7 Fiskeridirektoratet

Figur 10 Såkalte og faktiske mål og styringsparametere i Fiskeridirektoratet

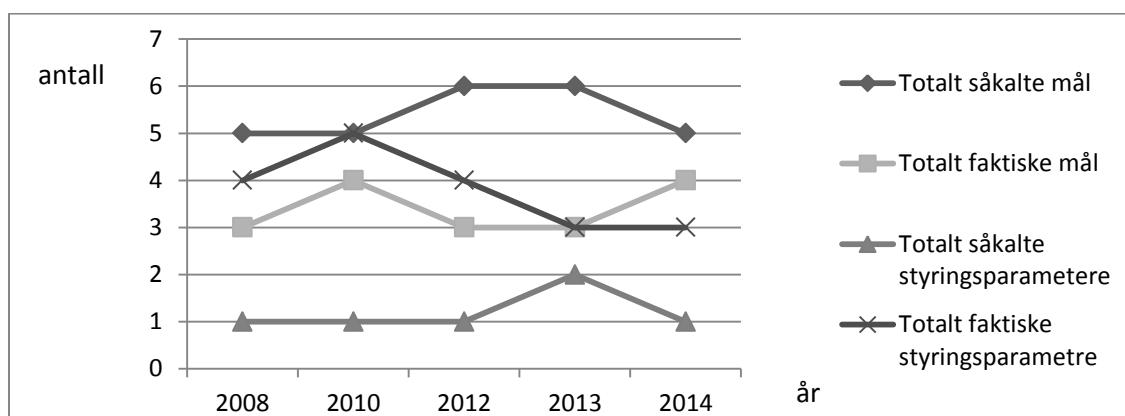


Antall faktiske mål er relativt stabilt og lavt gjennom hele perioden. Motsatte er det med bruken av såkalte mål som helt frem til og med 2013 er svært høyt. Tildelingsbrevet for 2014 viser derimot en betydelig reduksjon i bruken av såkalte mål. Også her kan man tenke seg en forklaring til læringseffekt som slår ut i 2014. De såkalte målene harmoniserer svært lite med de faktiske.

Tildelingsbrevene til Fiskeridirektoratet er det fravær av styringsparametere (tabell 8). Samtidig er det i øyenfallende at disse tildelingsbrevene inneholder svært mange såkalte og faktiske mål.

## 4.8 Statistisk sentralbyrå

Figur 11, Såkalte og faktiske mål og styringsparametere i Statistisk sentralbyrå



Her kan vi se at det er svært liten forskjell mellom antall såkalte og faktiske mål samt at tallene her skiller seg markant ut fra de andre tildelingsbrevene. Det er liten bruk av

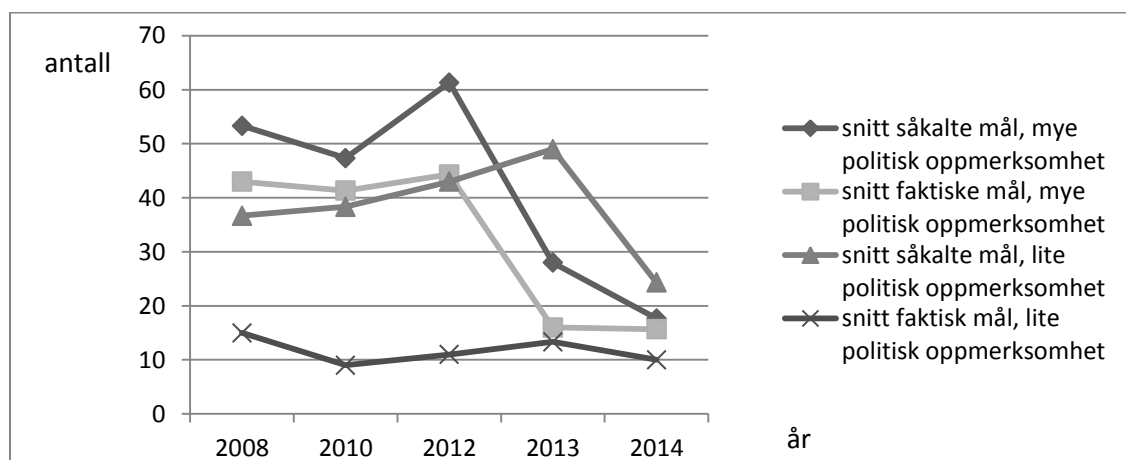


målstyring gjennom hele perioden. Dette gjør at det er vanskelig å bruke tallene fra tildelingsbrevene i perioden vi har undersøkt for å si noe om dette departementets tildelingsbrev i forhold til de andre. Man kan tenke seg at det enten har vært en læringseffekt forut for 2008, eller at finansdepartementet i sine tildelingsbrev i svært liten grad har vært en del av målstyringsprinsippet noen gang.

Antall styringsparametere korrelerer godt med antall mål (tabell 7 og 8).

#### 4.9 Mye og lite politisk oppmerksomhet

**Figur 12, Snitt mål direktorat med mye politisk oppmerksomhet og lite politisk oppmerksomhet (tabell 2)**



Figur 12 viser en oversikt over de ulike direktoratenes såkalte og faktiske mål styrt fra departementene gjennom tildelingsbrev fordelt på ulike år. Generelt så kan vi lese at det er flere såkalte enn faktiske mål innenfor samme år pr. direktorat. Her er det kun Politidirektoratet som skiller seg ut med flere faktiske mål enn såkalte mål over perioden.

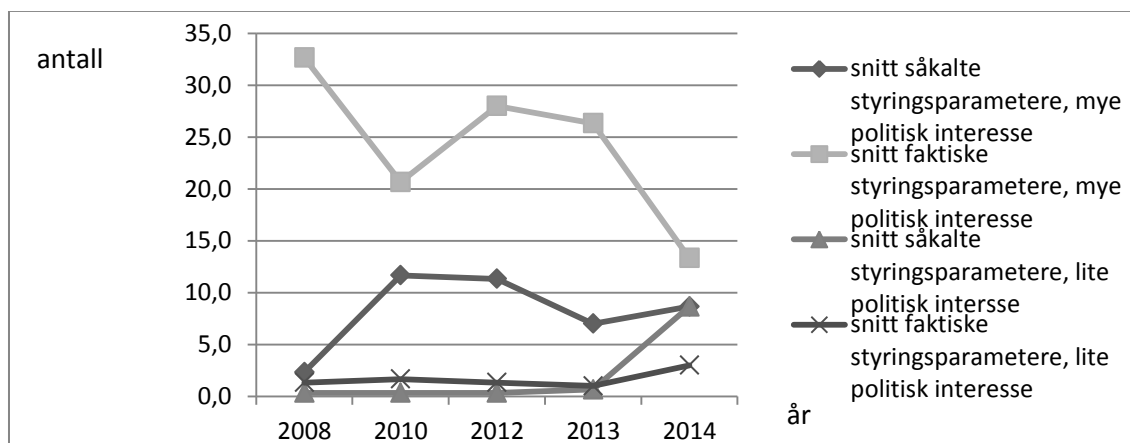
En annen trend er at det er færre både såkalte og faktiske mål fra 2008 til 2014 i samtlige direktorat. Det vil være variasjon her, men som et grovmasket hovedbilde kan vi si at det stemmer. Utdanningsdirektoratet har den største endringen både innenfor faktiske og såkalte mål. Bruddet her er mellom 2012 og 2013.

Den grafiske fremstillingen kan gi en indikasjon på det er en samlet mindre bruk av mål og at dette kan tillegges en lærende effekt. Enkelte direktorat som olje og helse kan styrke hypotesen om at reduksjonen i målstyring skjer etter regjeringsskifte, mens andre departementer redusere mengden mål før regjeringsskifte Dette kan styrke hypotesen

om læring. Læringseffekt er ikke en absolutt størrelse og den vil med stor sannsynlighet heller ikke gjøre seg gjeldene på samme tidspunkt i flere departement. Organisasjonslæring knyttet til mål og resultatstyring er avhengig av personlig ledelse og den samlede kompetansen innenfor det enkelte departement.

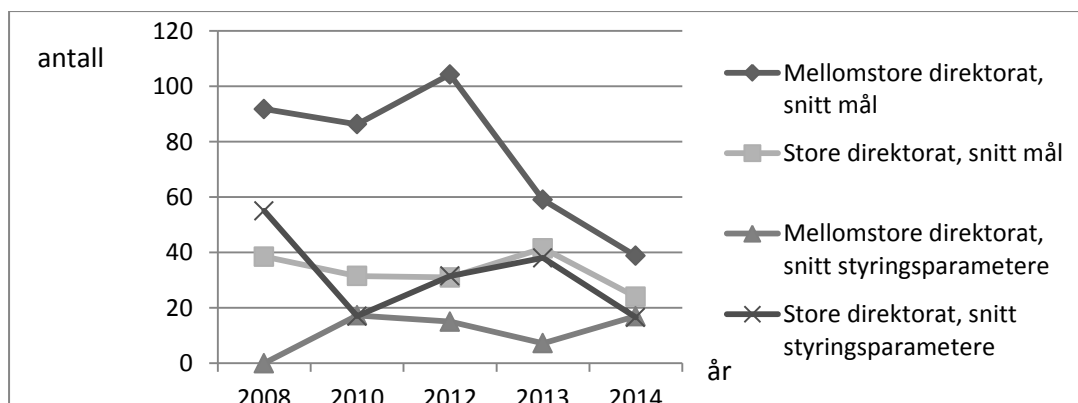
I forhold til skillet vi opererer med, hva gjelde høy og lav politisk interesse, gir ikke tallene noe grunn til å hevde at det har avgjørende betydning i bruken av målstyring.

**Figur 13, Snitt styringsparametere direktorat med mye politisk oppmerksomhet og lite politisk interesse (tabell 2)**



Figur 13 viser en oversikt over de ulike direktoratenes såkalte og faktiske styringsparametere styrt fra departement gjennom tildelingsbrev pr. år. Bruken av styringsparametere er svært varierende mellom de ulike direktoratene. Fiskeridirektoratet har ingen styringsparametere, verken faktiske eller såkalte. Helsedirektoratet og Politidirektoratet er de to i vårt utvalg med flest indikatorer – også indikatorbruk over tid.

**Figur 14, Kontrollvariabel for stort og mellomstort direktorat**



I figur 14 har vi laget en oversikt over de mellomstore og store direktoratene med utgangspunkt i mål og styringsparametere. Vi har slått sammen såkalte og faktiske mål og styringsparametere og regnet ut snittet i disse kategoriene pr. år. Enkeltvis vil noen av direktoratenes tildelingsbrev avvike stort i forhold til antall mål sammenlignet med andre direktorat. Vi kan for eksempel se på tildelingsbrevene til de to store direktoratene i 2008/2009. Her er de såkalte målene i tildelingsbrevet til Helsedirektoratet et antall på 98, mens tilsvarende for det andre store direktoratet, Statistisk Sentralbyrå, har kun 5 såkalte mål. Dette er med på å gi oss dekning for å si at størrelse på direktorat ikke er en relevant kontrollvariabel.

#### **4.10 Kommentar av intervju**

Vår ambisjon var å få tilgang til informanter fra samtlige seks fagområder som vi har hentet data fra i tildelingsbrevene. Flere av våre henvendelser ble ikke besvart. Innenfor justissektoren ønsker hverken direktorat eller departement å delta i intervjusituasjon, men talsperson fra Politidirektoratet kommenterte at det ikke ble oppfattet å være en signifikant nedgang i antall rapporteringskrav gjennom de siste tre år. Selv om datagrunnlaget hentet fra intervjuene er svært sparsommelig med bare to respondenter har vi valgt å la informasjonen fra disse intervjuene være med å kommentere funnene i de respektive tildelingsbrevene. Det positive ved at våre to informanter kommer fra Helsedepartementet og Utdanningsdirektoratet er som nevnt tidligere at dette er informanter som arbeider i forvaltningsområder med tilsynelatende stor grad av målstyring, om vi tar utgangspunkt i antall mål gitt i deres tildelingsbrev. Informasjonen fra disse to informantene er lagt inn i analysen under tilhørende direktorat.

### **5.0 Diskusjon**

På bakgrunn av analysen vil vi nå drøfte funnene opp mot våre tre hypoteser innenfor rammene av modellen til Pollitt og Bouckaert.

#### **5.1 Regjeringsskifte og ny forvaltningspolitikk**

Hypotese 1: Antall mål i tildelingsbrev til direktorat minsker fra rød-grønn regjering til blå regjering.

Med utgangspunkt i Pollitt og Bouckaert sitt rammeverk for styringsreformer så befinner vi oss i boks E. som blir kalt "Det politiske systemet" med nye styrings- og partipolitiske ideer (figur 1).

Det er her tanker og ideer rendyrkes og skapes. Nye styringsideer eller internasjonale trender i styringsformer av offentlig forvaltning påvirker eliten til å reformere sitt styresett i tråd med det herskende syn på styring. Videre er det også slik at eliten ikke sitter som passive aktører uten egentyngde i utvikling av nye ideer og ønsker om endring av styringsformer. Eliten er med på å sette prinsippene for utviklingen, noe som også fremkommer hos Pollitt og Bouckaert. «Party-political ideas are sometimes internally generated and derived from a specifically political agenda that party activists developing.» (Pollitt og Bouckaert 2011, 40).

Dette stemmer godt overens med implementeringen av både NOS og målstyring i norsk offentlig forvaltning de siste tiårene. Den norske modellen og det politiske landskapet har nok som de fleste land skap sin versjon av denne styringstrenden.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet et program for å effektivisere og profesjonalisere offentlig forvaltning Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017. Formålet med programmet er å legge til rette for kvalitet i offentlige tjenester samt å skape tillit til befolkningen. «Kommunal- og moderniseringsministeren og finansministeren tok høsten 2013 et felles initiativ om færre mål og tydeligere prioriteringer i tildelingsbrevene fra statlige virksomheter for 2014.» (Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017, 10)

Jan Tore Sanner (H) uttalte i Dagens Næringsliv 11.11.14 at sjefer i offentlig sektor skal bli mindre detaljstyrt og han ga konkrete løfter om færre mål i tildelingsbrevene. I vårt teoretiske rammeverk har vi beskrevet BMS som en del av NOS og som et styringsverktøy med klart uttalte mål og avklarte forventninger til de som skal utføre arbeidsoppgavene samtidig som at målene skal være operasjonaliserte så graden av suksess kan sjekkes ut av styringsparametere. Disse prinsippene finner vi også igjen i programmet for bedre styring og ledelse i staten. Om vi tar utgangspunkt i funnene våre så er det generelle bildet er at reduksjon i antall mål finner sted i litt forskjellige år avhengig av hvilket departement tildelingsbrevene kommer fra, men at den største reduksjonen i antall mål i tildelingsbrevene skjedde mellom 2012 og 2013. Det må

derfor ha vært en stor overraskelse for Sanner å finne ut at mange av måltallene allerede var redusert før han kom inn i regjeringskontorene. Det er fristende å tro at Sanner kjente seg igjen i Syses konstatering at Arbeiderpartiet hadde lånt Høyres klar når de var ute og badet.

Arbeiderpartiets forskyvning bort fra det klassisk sosialdemokratiske er det ikke rom for å utdype her, men med tanke på tildelingsbrevene til Utdanningsdirektoratet så skjer den dramatiske reduksjonen i bruk av mål under det rød-grønne regimet året før de gikk av. Her kan det være interessant å trekke frem Gudmund Hernes som ble en sentral ideutvikler og reformator for Arbeiderpartiet og Norge innen det utdanningspolitiske området. Han omtales endog som nasjonal strateg og markedsteknokrat av Slagstad (Slagstad 1998, 440). Hernes trakk det utdanningspolitiske feltet vekk fra ideologien og nærmere styringsteknokratiet, en mer instrumentell tilegning til utdanning. Som vi ser har partipolitiske ideer fra både høyre – og venstresiden vært med på å påvirke elitens utforming av mål og resultatstyring slik modellen til Pollitt og Bouckaert skisserer. Særlig har Arbeiderpartiet dreining mot styring og mindre sosialdemokratisk ideologi fått betydning for en ganske bred konsens i det politiske miljøet for bruken av målstyring som redskap i offentlig forvaltning. En støtte for dette kan vi finne i artikkelen til Svenn Arne Lie. «Høyrebølgen startet muligens med Høyre, men det er arbeiderpartiet som har drevet frem de mest omfattende markedsløsningene i offentlig sektor de siste 20 årene.» (Klassekampen 14.02.09).

Eksempel på dette kan illustreres i tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet fra 2013 som ble utarbeidet med Arbeiderpartiet ved makten. Her står det å lese: «Mål og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet på og mellom nivåer i staten. Dette tildelingsbrevet presenterer mål, prioriteringer og styringsparametere.» (Tildelingsbrev Fiskeridirektoratet 2013, 3).

Dette kan også bekreftes fra våre intervjuobjekt. Dette funnet bekrefter allikevel ikke at man har en mer reell målstyring i forvaltningen nå enn tidligere.

Kanskje den viktigste lærdommen er å innse at det fremdeles er mye å lære om hva ulike styringsmodeller som målstyring faktisk er, og at innføringen av disse kan ha blitt tvunget inn i etablerte politiske og kulturelle vaner og interesser som kan gå på tvers av det opprinnelige innholdet i disse styringsmodellene. (Johnsen 2014, 328).

Reell målstyring med få og klare mål gikk ikke lenger etter partipolitiske skiller i Norge. Det er nok andre hypoteser som kan forklare dette fenomenet. Den sittende regjering har som vi har sett vært tydelige i målsetningen om færre mål, mindre detaljstyring og tydeligere prioriteringer. I praksis er ikke dette et entydig bilde ut fra våre funn. Politidirektoratets tildelingsbrev for 2014 har flere mål og styringsparametere enn i 2013. Samtidig er det flere direktorat som har færre mål i 2014 enn i 2013.

## **5.2 Organisasjonslæring**

**Hypotese 2:** Det er en reduksjon i antall mål i tildelingsbrevene som et resultat av læringseffekt over tid.

Med denne hypotesen plasserer vi oss i boks J og K i modellen til Pollitt og Bouckaert som omtales som "elites beslutninger" og det "administrative systemet". Her finner man eliten som tar beslutninger på bakgrunn av det politiske systemet og det administrative systemet. Nye ideer om styring i den offentlige forvaltningen presenteres for eliten for omforming av praktisk utforming i det administrative systemet. I norsk politikk er det et klart skille mellom politisk utforming og administrativ utforming, motsetning til amerikansk politikk og forvaltning hvor hele administrasjonen byttes når politisk elite erstattes.

Om vi tar utgangspunkt i våre funn presentert i kapittel 3.4.2 ser vi en klar tendens med nedgang i antall mål og styringsindikatorer frem til 2014. Da nedgangen i antall mål ikke kan plasseres til ett bestemt årstall innenfor vårt intervall er det nærliggende å anta at det ikke er enkelthendelser eller politisk direktiv som er den forløsende årsaken, men en læringseffekt som gir seg utslag i variasjoner mellom departementene og år.

Vi valgte å skille tildelingsbrevene fra de seks departementene i to grupper hvor graden av politisk oppmerksomhet er skillete (tabell 2). Dette for å se om departementene med stort politisk søkelys i offentlighet og media har en større tendens til kraftigere og tidligere å følge politisk ønske om målstyring. Våre data kan ikke understøtte at antagelse om at flombelyste departementer har annen utvikling i mål og resultatstyring enn departementene med liten politisk oppmerksomhet.

Målstyringsprinsippene vil ha ulik adopsjonsgrad i forhold til hvilket departement og direktorat de skal tas i bruk i. I følge Argyris og Schön pekes det på at varig læring handler om endring av grunnleggende verdier og ikke enkelthandlinger. Se figur 3.

Selv om variasjonen er stor mellom de ulike tildelingsbrevene følger antall mål og antall såkalte mål hverandre parallelt gjennom perioden. Dette betyr at totalmengden av såkalte og faktiske mål synker gjennomgående i løpet av perioden, mens det kan se ut som læringseffekten ved å få fjernet de såkalte målene og bare sitte igjen med faktiske mål ikke er oppnådd.

Om vi tar utgangspunkt i Argyris og Schön sin teori om organisasjonslæring så ser vi et klart bilde om at ønske om bruk av mål og resultatstyring er en uttalt teori hos det politiske miljø—også før regjeringsskifte i 2013. Dette beskrives i artikkelen til Svenn Arne Lie (Klassekampen 14.02.09). Bruksteori beskriver det menneskene i organisasjonen gjør, mens uttalt teori er det organisasjonen påberoper seg. Ikke bare har det vært et uttalt ønske om bruk av mål og resultatstyring i offentlig forvaltning. Det politiske miljøet har underveis i denne prosessen forstått at antall mål og omfang i detaljstyring har vært altfor stor i forhold til intensjonen om prinsippene i mål og resultatstyring. Konsekvensen av dette når vi ser på tallene fra vårt materiale er at intensjonen i politikernes uttrykte teori kommer til syne i bruksteorien ved reduksjon i mål fra departementenes tildelingsbrev. Ser vi derimot ikke bare på kvantiteten, men også kvaliteten i målene som er gitt i tildelingsbrevene, må det stilles spørsmål ved læringseffekten i forhold til den reelle mål og resultatstyrings- forståelsen i staten. Endringen i antall mål endrer seg ikke i stor grad mellom såkalte og faktiske mål.

På bakgrunn av dette kan vi si at teorien til Argyris og Schön om uttrykt teori og bruksteori harmoniserer innad i den norske forvaltningen. Det har vært en lærende utvikling i reduksjon av målbruk, og slik oppfattes det nok hos de deltagende aktørene også. En styrke for en slik oppfatning finner vi hos den ene informanten vår fra Utdanningsdirektoratet som beskrev utviklingen i perioden vi måler som avtagende i antall mål og detaljstyring. Et problem er allikevel evnen til å utforme faktiske mål og ikke såkalte mål fortsatt ikke er til stede. Dette betyr at det er grunn til å tro at teorien om dobbelkretslæring har funnet sted i tildelingsbrevene hva gjelder målstyring, men mer presist har læringen bestått i en kvantitativ endring ved reduksjon av mål, snarere enn en kvalitativ forståelse ved fjerning av såkalte mål. Endring er med andre ord ikke det samme som læring. Dette tar teorien til Argyris og Schön ikke hensyn til. Om vi tar

en titt på tabell 12, som omhandler utformingen av tildelingsbrevene, må vi erkjenne at det er et komplekst samspill mellom departement og direktorat, selv om det formelt er departementet som gir direktoratet oppdraget. Organisasjonslæring i en så mangfoldig prosess er svært utfordrende.

### **5.3 Eksogene sjokk**

**Hypotese 3:** Den nasjonale katastrofen 22.07.11 har ført til reduksjon av antall mål i tildelingsbrevene.

Avslutningsvis i vår analyse vil vi ta for oss det eksogene sjokket fra terrorhandlingene 22.07.11 og hvilke konsekvenser dette har ført til av styring i staten. Den ene faktoren modellen peker på er enkelthendelser som kan få direkte influens på elitens ønske om å reformere og utforming av selve reformen. I Pollitt og Bouckaert sin modell finner vi det eksogene sjokket i boks I (Figur 1). Enkelthendelser i modellen til Pollitt og Bouckaert har i denne sammenheng materialisert seg gjennom 22. juli sjokket. Norge var totalt uforberedt på denne type handling, noe mangelen på beredskap viste. Slik det ble beskrevet av både media og sentrale politikere må vi kunne si at konklusjonene i Gjørvrappporten var en sterk pådriver for å reformere resultatorientering og gjennomføringskraften i den norske forvaltningen noe som ble beskrevet og skulle ha sammenheng med holdninger, lederskap og kultur, jf. 22. juli-kommisjonens rapport. I program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017 presiseres det at målene har vært for detaljert, dårlig prioritert og at summen av alle mål er større enn det virksomheten har klart å håndtere (Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017, 4).

### **6.0 Konklusjon**

Mål og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet på og mellom nivåer i staten. Denne formuleringen er et bærende prinsipp i alle tildelingsbrevene vi har brukt som kilder i denne studien. Ikke bare siden 2008, men tilbake til 1990 har staten brukt mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Sørheim og Tollefsen henviser til flere studier som bekrefter dette synet (Sørheim og Tollefsen 2014, 119). Dette underbygger at mål og resultatstyring ikke er et nytt fenomen i norsk forvaltning, og man skulle da tro at læringseffektperioden hadde nådd sitt endepunkt i alle departement og nivå. Vi har imidlertid sett at nye styringsideer sjeldent setter umiddelbare spor i underliggende



forvaltning. Samtidig vil det ofte være slik at nye ideer og styringsformer blir adoptert og virker i samhandling med allerede eksisterende styringsformer. Vår problemstilling for denne oppgaven formulerte vi på følgende måte: Hva er omfanget av målstyring i offentlig forvaltning slik departement beskriver dette i tildelingsbrevene til underliggende direktorat? Har målstyringen i tildelingsbrevene endret seg over de siste årene sett i lys av regjeringsskifte i 2013? Kan en eventuell endring forklares rent politisk, eller spiller andre faktorer inn, som nasjonale hendelser og organisasjonslæring, på graden av målstyring?

Vi ønsker nå å gi en kort oppsummering av det teoretiske rammeverket, dataene vi fant og våre hypoteser. Våre hypoteser er hentet ut fra modellen til Pollitt og Bouckaert. Med de datafunnene vi har gjort kan det være naturlig å stille spørsmål om kart og terreng stemmer overens. Både den politiske ledelse og forvaltningsadministrasjonen deltar i utviklingen av nye ideer og endring av styringsformer. Pollitt og Bouckaert viste oss at disse aktørene er med på å sette prinsippene for utviklingen.

Utgangspunktet for denne studien har vært å anvende deler av modellen til Pollitt og Bouckaert for å se etter endringer i resultat- og målstyring i offentlig forvaltning. Modellens sentrale poeng er å vise hvordan elitens beslutninger påvirkes av en rekke forskjellige faktorer. Rammene for denne teksten har gjort det nødvendig å velge ut enkelte av disse faktorene. Det ble valgt ut fire vesentlige påvirkere: Det politiske systemet, elitens beslutninger, det administrative systemet og til slutt spesielle hendelser.

At nye styringsideer, her forstått som NOS har vært medvirkende til endring i mål- og resultatstyringsutbredelsen kan vanskelig motsies. Vi må allikevel si at i hvor stor grad NOS ideene gjennomsyrrer offentlig forvaltning er usikkert. Skifte i det partipolitiske systemet i 2013 har ikke gitt oss dokumentasjon på at dette har vært en pådriver i forhold målstyringsgrad i forvaltningen. De ideologiske skillelinjene rundt de nye styringsideene i norsk forvaltning gir ikke utsalg i forvaltningssystemet i den tidsperioden vi har undersøkt. Særlig fikk Arbeiderpartiets dreining mot styring og mindre sosialdemokratisk ideologi betydning for en ganske bred konsensus i det partipolitiske miljøet for målstyring som styringsprinsipp i offentlig forvaltning. Det er med andre ord ikke partipolitiske skillelinjer som ligger til grunn for endring i graden av målstyringsbruk.

I den andre påvirkeren til Pollitt og Bouckaert vi undersøkte, så vi hvordan eliten og det administrative systemet, her forstått som politikerne med underliggende departement, har implementert de nye styringsideene. Det ser ut som det er en læringseffekt i form av en generell tendens til å bruke færre mål og indikatorer i slutten av perioden vi har undersøkt. Selv om vi har sett en læringseffekt over tid kan det være grunn til å tro at det har vært en feillæring. Dette fordi nedgangen i de såkalte målene har en parallell nedgang i de faktiske målene. Etter vår mening vil en reell læringseffekt måtte være et større fravær av såkalte mål og styringsparametere samtidig med en nedgang i faktiske mål og indikatorer samt at målene er målbare.

Enkelthendelser/eksogene sjokk i modellen til Pollitt og Bouckaert har i denne sammenheng materialisert seg gjennom 22. juli tragedien. Dataene vi har hentet ut fra tildelingsbrevene, samt begge intervjuobjektene våre, ga oss imidlertid ingen indikasjon på at dette eksogene sjokket har hatt noen påvirkning på antall og bruk av målstyring.

Regjeringsskifte, organisasjonslæring og eksogene sjokk har ikke hver for seg skapt styringsendring. Som beskrevet tidligere poengterer Pollitt og Bouckaert at det er i samspillet mellom faktorene i modellen endringer blir til. Flere av modellens elementer som ikke er tatt med i denne teksten har også virket inn på ønsket om bruk av målstyring som bærende prinsipp i forvaltningen. For eksempel vil sosio-økonomiske krefter være nært knyttet til hvilke nye styringsformer og partipolitiske ideer som får rotfeste. Med en så vid og fleksibel modell som Pollitt og Bouckaert legger frem er det vanskelig og ikke kunne tilpasse de fleste endringer inn i den. Det er også meningen med modellen.

Svakhetene ved denne oppgaven er fortolkningen av data i form av dokumentanalyse av tildelingsbrevene. Datamaterialet har en begrenset bredde for å kunne gi sikker informasjon om den totale bruken av mål- og resultatstyring i den offentlige forvaltningen. Et bredere utvalg av informanter gjennom intervju vil kunne opplyst problemstillingen ytterligere. Det hadde vært ønskelig å undersøke fler tildelingsbrev fra fler departement og over en lengre tidsperiode.

Avslutningsvis kan det være fristende å konkludere med at en uttalt intensjon ligger til grunn for målstyringen i tildelingsbrevene. Både formuleringer og oppfattelser i den

offentlige forvaltningen flagger målstyring som bærende prinsipp. Når vi nå har sett litt nærmere på den faktiske bruken av målstyringen i tildelingsbrevene og benytter oss av bruksteorien, forteller det oss at den akademiske forståelsen av målstyring hverken forstås eller tas i bruk i det undersøkte materiale. Dog må det legges til at dette er en streng forståelse av definisjonen av målstyring brukt i den praktiske verden. I en så kompleks og politisert verden som tildelingsbrevene blir til i vil ikke nødvendigvis den akademiske definisjonen av målstyringsprinsippene være det som veier tyngst på vektskålen.

## 7.0 Litteraturliste

- Bae, Therese. (2012). *Regnskapsprinsipper i statlige virksomheter*. Masteroppgave i styring og ledelse ved HIOA.
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. (2013). *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget 4. utgave.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, Stien Jonny Valstad og Jan Ole Vanebo. (2013). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid. (1998). *Den moderne forvaltning*. Aschehoug.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness. (2010). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget.
- Delanty Gerard and Piet Strydom. (2003). *Philosophies of social science – The classic and contemporary readings*. Open university Press.
- Drucker, Peter F. (1976). *What results should you expect? A user`s guide to MBO*. Public Administration Review 36.
- Eltun, Ragna. (2013). *Mål og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004 – 2012*. Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap UIO.
- Filstad, Cathrine (2010) *organisasjonslæring – fra kunnskap til kompetanse*. Fagbokforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erik Grindheim (2007) *Offentlig forvaltning*, Universitetsforlaget.
- Gadamer, Hans-Georg. (1960). *Truth and method*. Sheed and Ward Limited London.
- Hood, Christopher. (1991). *A Public Management for All Seasons?* Public Administration 69: 3-19.
- Hood, Christopher. (2000). *The Art of the State*. Oxford University Press.
- Irgens, Eirik J. (2007). *Profesjon og organisasjon*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Johannessen Asbjørn, Line Christoffersen, Per Arne Tufte. (2011). *Forskningsmetode for økonomiske – administrative fag*. 3. utgave. Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*, Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. (2014). Er målstyring i staten målstyring? I Mats Bøge Kristiansen (red). *Resultatstyring i den offentlige sektor*. Copenhagen: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

- Johannesen, Jon-Arild og Bjørn Olsen. (2008). *Skoleledelse – skolen som organisasjon*. Fagbokforlaget.
- Krippendorff, Klaus. (2004). *Content analysis. An introduction to its methodology*. Sage Publications, Inc. California.
- Levin, Morten, Øystein Fossen, Reidar Gjersvik. (1994). *Ledelse og teknologi*. Gyldendal Akademisk A/S
- Lie, Svern Arne. (2009). En stat uten styring, *Klassekampen*. 14.02.
- Lindeberg, Anne, Kari Vartdal Riise. (2014). Krevde mindre detaljstyring, *Dagens Næringsliv*. 11.11.
- NOU (2003:16). *I første rekke – forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU (2012:14). *Rapport fra 22. juli kommisjonen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Pollitt, Christoffer and Geert Bouckaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. 3rd ed.
- Popper, Karl R. (1989). *Conjectures and refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. Routledge and Kegan Paul plc.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014*.
- Ringdal, Kristen.(2013). *Enhet og mangfold*. Fagbokforlaget.
- Roald, K. (2006): Organisasjonslæring – eit fruktbart perspektiv på skoleleiing? I Sivesind, K., Langfeldt, G. Skedsmo, G. (red.). *Utdanningsledelse* (148-165). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Slagstad, Rune. (1998). *De nasjonale strateger*. Pax forlag.
- SSØ. (8/2008). *Mål og resultatstyring i St.prp. nr. 1 (2007-2008. En casestudie*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- SSØ. (2010a). *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarar*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- SSØ. (2011). *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarar*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- Sørheim, Ragne Ørstavik og Sigrid Tollefsen. (2014). Strategisk styring i staten: Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren. I Åge Johnsen (red.). *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget

- Weber, Max 2004.(1922). *Bureaucracy. I Classics of Public Administration*. 5th ed.,  
red. Jay M.Shafritz, Albert C. Hyde and Sandra J. Parkes. Wadsworth Publishing.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research-Design and methods*. Second edition  
SAGE Publications.
- Ørnstrud, Ingvild Halland. (2002). *Mål og resultatstyring gjennom statlige  
budsjettreformer*, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

### **7.1 Kilder - tildelingsbrev**

- Tildelingsbrev til Fiskeridirektoratet, 2008, 2010, 2012, 2013 og 2014, fra Fiskeri- og  
kystdepartementet
- Tildelingsbrev til Helsedirektoratet, 2009, 2010, 2012, 2013 og 2014, fra  
Helsedepartementet
- Tildelingsbrev til Oljedirektoratet, 2008, 2010, 2012, 2013 og 2014, fra Olje- og  
energidepartementet
- Tildelingsbrev til Politidirektoratet, 2008, 2010, 2012, 2013 og 2014, fra  
Justisdepartementet
- Tildelingsbrev til Statistisk sentralbyrå, 2008, 2010, 2012, 2013 og 2014, fra  
Finansdepartementet
- Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet, 2008, 2010, 2012, 2013 og 2014, fra  
Kunnskapsdepartementet

## 8.0 Vedlegg

Vedlegg 1

INTERVJUGUIDE

# Målstyring i tildelingsbrev

**-en analyse av tildelingsbrev fra departement til direktorat-**

### Problemstilling:

Hva er omfanget av målstyring i offentlig forvaltning slik departementene beskriver dette i tildelingsbrevene til underliggende direktorat? Har målstyringen i tildelingsbrevene endret seg over de siste årene sett i lys av regjeringsskifte i 2013? Kan en eventuell endring forklares rent politisk, eller spiller andre faktorer inn, som nasjonale hendelser og organisasjonslæring, på graden av målstyring?

På bakgrunn av dette formulerer vi tre ulike hypoteser for å belyse problemstillingen (forskningsspørsmål).

Forskningsspørsmål	Intervjuspørsmål
Detaljstyring i form av antall mål i tildelingsbrev til direktorat minsker fra rød-grønn regjering til blå regjering.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Har du opplevd endring i antall mål i tildelingsbrevene på bakgrunn av regjeringsskifte 2013?</li><li>- På hvilken måte har endringen eventuelt vist seg?</li><li>- Opplever du at det er mindre detaljstyring i tildelingsbrevene?</li></ul>
Det er en reduksjon i antall mål i tildelingsbrevene som et resultat av læringseffekt over tid.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Har du opplevd en endring i antall mål i løpet av den siste 10-års perioden?</li><li>- Hva har endringen bestått av?</li><li>- Har du hatt et bevist forhold til dette som en ønsket utvikling?</li></ul>
Den nasjonale katastrofen 22.07.11 har ført til reduksjon av antall mål i tildelingsbrevene.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Har du opplevd at katastrofen 22.07.11 har påvirket og endret målstyringsgraden i tildelingsbrev fra departement til direktorat?</li><li>- Har katastrofen ført til intern refleksjon i forhold til:<ul style="list-style-type: none"><li>- Målstyring/antall mål</li><li>- Prioritering av mål</li><li>- Detaljstyring</li></ul></li></ul>