

**Gjertrud Eliassen  
Sølvi Karlsen**

---

**Mål- og resultatstyring eller fortsatt  
detaljstyring i staten?**  
**Analyse av tildelingsbrev fra utvalgte departement 2010–2016**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag  
Oslo 2016**

## **Forord**

Vi startet masterstudiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus høsten 2013, og gjennomførte i emnet økonomistyring i offentlig sektor en analyse av tildelingsbrev til en virksomhet. Som ansatte i statsforvaltningen hadde vi ulike erfaringer i hvordan styringsverktøy utformes og anvendes. Arbeidskravet medførte dermed gode refleksjoner om bruk av ulike styringsformer i statsforvaltningen. Kritikken mot mål- og resultatstyring bidro ytterligere til et ønske om å foreta en bredere undersøkelse av tildelingsbrev som departementenes styringsverktøy av underliggende virksomheter. Valget var også i samsvar med høgskolens forlag til tema for masteroppgave.

Som mange andre har også vi erfart at arbeidet med masteroppgaven er spennende, lærerikt og krevende. Det har vært en god erfaring å være to om å skrive oppgaven, og den geografiske avstanden med bosted i Oslo og Trondheim har ikke hindret arbeidet. Vi er enig om at det ikke hadde blitt en oppgave hvis vi ikke kunne arbeidet så tett og utfylt hverandre med ulike erfaringer og kvaliteter.

Det har vært inspirerende å ha en veileder med stort engasjement og faglig kompetanse, og vi vil takke professor Åge Johnsen for god veiledning og konstruktive tilbakemeldinger. Vi vil også takke Høgskolen Oslo og Akershus for et spennende studium. Vi har lært mye, fått nye venner og utvidet våre nettverk. Ellers vil vi også takke familie, venner og arbeidsgivere for all hjelp, tålmodighet, tilrettelegging og interesse for temaet.

Oslo og Trondheim, 29.4.2016

Gjertrud Eliassen og Sølvi Karlsen

## **Sammendrag**

Økonomireglementet i staten fastsetter at departementene skal benytte mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp. Tildelingsbrevet er et sentralt styringsdokument i departementenes etatsstyring, og vi har undersøkt hvordan utvalgte departementer styrer underliggende virksomheter ved bruk av tildelingsbrev.

Departementenes styring skal baseres på virksomhetenes risiko, vesentlighet og egenart. Med utgangspunkt i virksomhetens størrelse, omtale i Gjørsv-kommisjonens rapport og departementenes oppgaveportefølje har vi analysert tildelingsbrev til 15 virksomheter for årene 2010, 2012, 2014 og 2016. Departementenes styring er analysert i lys av teori om ulike styringsformer, og vi har undersøkt om organisasjonslæring, virksomhetens størrelse, eksogene sjokk, organisasjonsdemografi og departementets oppgaveportefølje har betydning for styringen.

Større virksomheter synes generelt å bli styrt mer detaljert enn mindre virksomheter. For virksomheter omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport økte imidlertid aktivitets- og oppgavestyringen uavhengig av virksomhetens størrelse. Vi antok at jurister ville styre underliggende virksomheter mer detaljert enn økonomer og samfunnsvitere. Analysen viste imidlertid at departementer med flest jurister styrer mindre detaljert enn øvrige departementer. Til tross for at departementene med lange tradisjoner og klassiske statsoppgaver kunne forventes å benytte tradisjonelle styringsformer, viste analysen at også andre departementskategorier supplerer mål- og resultatstyringen med andre styringsformer.

Hovedinntrykket er at detaljstyringen reduseres over tid, men at styringen fortsatt er preget av aktivitets- og oppgavestyring. Virksomhetene blir ikke utelukkende styrt etter mål- og resultatstyring i teoriens forstand, selv om begrepene fra styringsprinsippet blir benyttet. Styringen framstår mer som detaljstyring enn målstyring. Begrepsforvirringen er til dels stor og departementene supplerer mål- og resultatstyringen med andre styringsformer.

## **Abstract**

*Management by Objectives and Results or Continued Micro Management in Government?  
Analysis of Allocation Letters from Selected Ministries 2010 – 2016*

Regulations on Financial Management in Central Government requires the Ministries to follow Management by objectives and results (MBOR) as a fundamental principle for governance. The letter of allocation is vital in the Ministries institutional management, and we have studied how certain Ministries govern public agencies using the letters of allocation.

The Ministries governance should be based on the enterprises' risk, materiality and uniqueness. Based on the agencies' size, the discussion in Gjoerv Commission's report and the Ministries portfolio, we have analyzed letters of allocation in 15 public agencies for 2010, 2012, 2014 and 2016. Based on governance theory, we have studied whether organizational learning, size, exogenous shocks, organizational demographics and character of the Ministries tasks has an impact on the governance.

Larger organizations seem generally being governed more detailed than smaller agencies. For agencies mentioned in the Gjoerv- Commission's report, the micro management increased regardless of the organizational size. We expected that lawyers would follow MBOR in governing subordinate agencies to a smaller extent than economists and social scientists. But the analysis indicates that the Ministries with a high number of lawyers actually govern less detailed than other Ministries. Despite Ministries with long tradition and classical governance assignments could be expected to use traditional forms of governance, the analysis showed that other categories of ministries supplemented MBOR with other forms of governance.

The overall impression is that detailed governance has been reduced over time, but also that governance is still characterized by quite some micro management. Agencies are not governed by MBOR in a theoretical sense, although the concept of this governance principle is used. The use of terms appears confusing and the Ministries complement MBOR with other forms of governance.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	I
Sammendrag .....	II
Abstract .....	III
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Videre disposisjon av oppgaven .....	2
2 Teoretisk rammeverk.....	2
2.1 Departementets styring av underliggende virksomheter .....	3
2.2 Prinsipal-agentteori.....	4
2.3 Ulike styringsformer.....	4
2.4 Begrepsavklaringer .....	5
2.5 Mål- og resultatstyring.....	7
2.5.1 Utforming av mål- og resultatstyring .....	9
2.5.2 Utforming av resultatstyringssystemer: Gran- og furutreprinsippet .....	10
2.6 Kritikk av mål og resultatstyring .....	11
2.7 Tilnærming til problemstilling.....	12
2.8 Organisasjonslæring .....	13
2.9 Eksogene sjokk .....	15
2.10 Virksomhetens egenart.....	16
2.10.1 Organisasjonsstørrelse.....	16
2.10.2 Ansattes utdanningsbakgrunn .....	17
2.10.3 Oppgaveportefølje .....	19
3 Metode.....	21
3.1 Forskningsdesign .....	21
3.2 Datakilder og avgrensninger.....	22
3.3 Utvalg .....	24
3.3.1 Organisasjonsstørrelse.....	25
3.3.2 Ansattes utdanningsbakgrunn .....	26
3.3.3 Oppgaveportefølje.....	27
3.4 Valg av virksomheter.....	27
3.5 Pålitelighet og gyldighet.....	29
3.5.1 Pålitelighet.....	29
3.5.2 Gyldighet.....	30
4 Analyse.....	30

4.1	Organisasjonslæring .....	32
4.1.1	Begrepsforvirring .....	33
4.1.2	Mål- og resultatstyring .....	34
4.1.3	Aktivitets- og oppgavestyring .....	38
4.2	Eksogene sjokk .....	41
4.3	Virksomhetens egenart .....	45
4.3.1	Organisasjonsstørrelse .....	45
4.3.2	Ansattes utdanningsbakgrunn .....	48
4.3.3	Oppgaveportefølje .....	50
5	Konklusjon .....	54
5.1	Hovedkonklusjon .....	54
5.2	Svakheter ved metoden .....	56
5.3	Følger for teori og praksis .....	57
5.4	Forslag til videre forskning .....	57
6	Litteraturliste .....	59
7	Vedlegg .....	63
7.1	Vedlegg I: Kodeskjema for virksomhet: .....	63
7.2	Vedlegg II: Grunnlagsdata telling i tildelingsbrevene .....	64
7.3	Vedlegg III: Grunnlagsdata ansattes kompetansebakgrunn .....	65

# 1 Innledning

Temaet i denne oppgaven er mål- og resultatstyring i staten. Statsforvaltningen er mangfoldig med ulik kompleksitet, oppgaver, organisering og størrelse. Overordnet departement har instruksjonsmyndighet og er oppdragsgiver for underliggende virksomhet innen de rammer Stortinget fastsetter. Etatsstyring omfatter styring og oppfølging av underliggende virksomheter og er en viktig oppgave for departementene. Tildelingsbrevet er et sentralt styringsinstrument i dette arbeidet og må tilpasses egenarten til den virksomheten som skal styres (Finansdepartementet 2015).

Overordnede mål skal fastsettes politisk og konkretiseres slik at de kan følges opp med nødvendige utviklings- og forbedringstiltak. Mål- og resultatstyring har politisk oppmerksomhet, og det er nå interesse for å endre dagens problemer med for mange mål og for mye detaljert kontroll i staten. En vei fremover er å se om dagens styringspraksis faktisk er målstyring (Johnsen 2012). Statsminister Erna Solberg (H) har uttalt at for mange og dels motstridende mål har bidratt til at det offentlige detaljstyrer for mye, noe som kan ende med dårligere resultater (Skårdalsmo 2014).

Mål- og resultatstyring som det grunnleggende styringsprinsippet i staten vektlegger resultater og legger til grunn at virksomhetene selv best vet hvordan oppgavene skal utføres. Til tross for at veksten i antall mål i tildelingsbrevene har blitt forsøkt redusert (Johnsen 2015), påpeker flere at departementene detaljstyrer aktiviteter og oppgaver med bruk av heldekkende målhierarkier og et tilhørende omfattende rapporteringssystem (Fremstad 2013; Kjærvik og Askim 2015; SSØ 2011a; Sørheim og Tollefsen 2014). Problemet er at altomfattende målformuleringer, detaljerte aktivitetsregistreringer og rapportering for kontrollformål er aktivitets- og oppgavestyring og ikke målstyring, slik mange synes å tro (Johnsen 2012). Debatten om målstyring er dermed ofte ikke en kritikk av målstyring, men aktivitets- og oppgavestyring (Johnsen 2012) og medfører at kritikerne mener at mål- og resultatstyring kan stjele tid fra kjerneoppgaver til rapportering og i verste fall kan redusere måloppnåelse (Hermansen 2015, 106; Johnsen 2015; Johnsen 2012; Stokland 2015).

## 1.1 Problemstilling

Til tross for at mål- og resultatstyring skal benyttes i staten, er et sentralt spørsmål i denne oppgaven om det er denne styringsformen som egentlig benyttes, eller om det er andre styringsformer som er mer sentrale i departementenes styring.

Oppgaven undersøker styringsformen i tildelingsbrevene til utvalgte virksomheter i perioden 2010 til 2016 og analyserer hvordan virksomhetens egenart påvirker departementenes styring. Forskningsspørsmålet i denne oppgaven er: *Hvordan benytter departementene mål- og resultatstyring i tildelingsbrevene til underliggende virksomheter, og styrer departementene virksomhetene basert på risiko, vesentlighet og egenart?*

## 1.2 Videre disposisjon av oppgaven

I kapittel 2 gjøres det rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Vi gjennomgår styringsteori og begrepene knyttet til mål- og resultatstyring. Basert på det teoretiske utgangspunktet utledes det hypoteser for å belyse oppgavens problemstilling. Metodisk tilnærming og valg av dokumentanalyse som metode blir gjennomgått i kapittel 3. Det redegjøres for utvalget og avgrensninger samt hvordan data er samlet inn. Deretter diskuteres undersøkelsesopplegget i lys av pålitelighet og gyldighet. I kapittel 4 har vi analysert grunnlagsdataene med utgangspunkt i hypotesene. I kapittel 5 oppsummeres oppgavens hovedfunn og konklusjoner. Vi diskuterer mulige årsaker til styringen og forklaringer på funn i analysen. De fremsatte problemstillingene besvares, og funnene fra oppgaven settes inn i en større sammenheng.

## 2 Teoretisk rammeverk

*Styring* er et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et system av formelle styringsinstrumenter (Christensen mfl. 2015, 123). I dette kapittelet gjennomgår teori som omhandler det hierarkiske forholdet i departementenes styring av underliggende virksomheter. Agentteori benyttes til å belyse styringen mellom departementet som prinsipal og virksomheten som agent hvor tildelingsbrevet er kontrakten (Eisenhardt 1989; Jacobides and Croson 2001; Johnsen 2007). Mål- og resultatstyring er det styrende prinsippet i staten, men med utgangspunkt i kritikken av mål- og resultatstyring vil vi også omtale andre styringsformer. Virksomhetene skal styres basert på risiko, vesentlighet og egenart (Finansdepartementet 2015, § 4), og vi vil i dette kapittelet se nærmere på noen mulige forhold som kan påvirke departementenes styring av underliggende virksomheter.



## 2.1 Departementets styring av underliggende virksomheter

Et departement skal være faglig sekretariat for politisk ledelse, gjennomføre forvaltningsoppgaver overfor sektoren og styre underliggende virksomheter ved å omsette politikk og strategier til mål, tjenester, planer og budsjetter (SSØ 2011b, 4). I det politisk-administrative systemet ligger ansvaret for samfunnsmessige effekter av offentlig virksomhet på politisk nivå, mens resultatene er et administrativt ansvar (Christensen mfl. 2010, 12).

Departementets styring av underliggende virksomheter kan inndeles i konstituerende, strategisk og operativ styring. Den *konstituerende styringen* fastsetter virksomhetens formål og virkeområde samt et styringsregime (Hermansen 2015, 72). *Strategisk styring* omfatter strukturelle rammebetingelser for den operative styringen, herunder målhierarki. Operativ styring omtales også som *etatsstyring* og er de aktiviteter departementet gjennomfører for å påvirke og følge opp oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet, bl.a. gjennom utarbeidelse av styringsdokumenter, gjennomføring av styringsdialog og oppfølging av resultater (Finansdepartementet 2011, 5; Hermansen 2015, 73).

Departementet, formelt statsråden, har instruksjonsmyndighet overfor underliggende virksomhet. Etatsstyringen er regelfestet i Økonomiregelverket, og dialogen mellom departement og underliggende virksomhet er formalisert gjennom bl.a. budsjettprosessen, tildelingsbrev og årsrapportering (Finansdepartementet 2015, 23-27). Det årlige tildelingsbrevet som sendes virksomhetene etter behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget, er sammen med instruks om økonomi- og virksomhetsstyring grunnlaget for etatsstyringen (SSØ 2011a, 5).

Virksomhetenes egenart gjør at departementene har ulike behov knyttet til styringsdokumentene, og det er ikke utarbeidet en mal for hvordan tildelingsbrevet skal utformes (SSØ 2011a, 3). Tildelingsbrevet skal imidlertid definere mål og krav til resultat for virksomheten i det aktuelle budsjettåret (Finansdepartementet 2015, § 7) og skal beskrive økonomiske rammer, prioriteringer, mål og rapporteringskrav for virksomheten (Finansdepartementet 2015, 25). For å sikre god integrering mellom tildelingsbrevet og budsjettproposisjonene skal arbeidet med tildelingsbrevet i teorien starte to år før det endelig oversendes virksomheten (SSØ 2011a, 27), og god dialog mellom departementet og virksomheten er viktig i arbeidet (SSØ 2011a, 25).

## **2.2 Prinsipal-agentteori**

Styring kan ses på som en strukturert dialog mellom en overordnet og underordnet aktør (Hermansen 2015, 71). Prinsipal-agentteorien var utviklet for å forklare frivillige relasjoner mellom likeverdige parter, men benyttes også til å forklare ansvarsforhold i offentlig sektor (Røiseland og Vabo 2012, 93). Utgangspunktet i denne oppgaven er derfor at prinsipal-agentteorien kan belyse styringen mellom departementets styring av underliggende virksomhet.

Prinsipal-agentteori blir ofte beskrevet som forholdet mellom to parter der prinsipalen inngår en avtale med agenten som utfører oppgaver for prinsipalen (Johnsen og Døving 2010, 66).

Prinsipalen sitter i en maktposisjon som agenten må akseptere, samtidig som prinsipalen er avhengig av handlinger som utføres av agenten. Prinsipalen og agenten kan ha ulike interesser, og relasjonen kan være preget av asymmetrisk informasjon og til en viss grad mistillit. Den skjeve fordelingen av informasjonen skyldes at agenten har bedre informasjon om virkemidlene og sin innsats enn prinsipalen. Prinsipalen er altså ikke garantert at agenten vil ivareta prinsipalens interesser (Eisenhardt 1989, 58-62). Agentens villighet til å akseptere ansvar for egne handlinger kan i agentteorien være en mekanisme for å unngå at agenten misbruker sin autoritet, men handler ut fra prinsipalens beste. Kontroll og overvåking er imidlertid redskaper som prinsipalen i en slik situasjon kan benytte for å skaffe informasjon om byråkraters handlinger (Røiseland og Vabo 2012, 93). Videre kan agenten selv frivillig måle aktiviteter og resultater og rapportere dels for egen læring og dels for å vise prinsipalen at agenten er til å stole på, slik at både prinsipalen og agenten sparer unødvendige kontrollkostnader og kan rette oppmerksomheten på verdiskaping og begges interesser (Jacobides og Croson 2001; Johnsen 2007).

## **2.3 Ulike styringsformer**

Med utgangspunkt i en økende samfunnskritikk mot byråkratisering av offentlig forvaltning har New Public Management-tilnærmingen (NPM) vært preget av behov for en resultatorientert heller enn regelorientert styring (Hermansen 2004, 312). Departementets styring gjennomføres på forskjellige måter og skal etter økonomireglementet tilpasses risiko, vesentlighet og egenart til den virksomheten som skal styres (Finansdepartementet 2015, § 4). Ulike styringsformer kan rette seg mot forskjellige deler av virksomheten, og svakheter i en styringsform kan kompenseres av styrker i andre styringsformer (Johnsen 2007, 104). Forskjellen i

styringsformer gir ulikt styringsfokus med vekt på forskjellige styringsparametere og rapporteringskrav (Stokland 2015).

Statsforvaltningen var tidligere og er fremdeles preget av regel-, aktivitets- og oppgavestyring som var basert på at departementene utformet regelverk om saksbehandlingen og på en detaljert måte tildelte budsjettmidler (Hermansen 2015, 74). I *budsjettstyring* er midler fordelt på flere områder for å oppnå god styring med aktiviteter på det enkelte felt. Budsjettstyring har stått sterkt i den statlige styringen, men rammebudsjettering og mindre bruk av øremerkede midler er en måte å redusere føringene ved budsjettstyring (Johnsen 2007,106). *Regelstyring* som medfører styring gjennom lover, forskrifter og regler, er også mye brukt i staten og passer når produktene er målbare og gjentakende (Johnsen 2007, 108). En annen mye brukt styringsform er *aktivitets- og oppgavestyring* som brukes når nye tiltak skal settes i gang, eller når departementet vil ha gjennomført enkeltstående aktiviteter/oppgaver på områder hvor det ikke er hensiktsmessig å måle utvikling over tid (SSØ 2011b, 18; Stokland 2015). Den politiske styringen er ofte ikke overordnet, men derimot dominert av mange og detaljerte politiske styringssignaler og mål (Dølvik mfl. 2014, 104). Styringssignalene kan variere i detaljeringsgrad, fra å gi stor frihetsgrad til virksomhetene til detaljert å beskrive hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målene (SSØ 2010, 13). For prestasjonsnivået til virksomhetene er det imidlertid avgjørende ikke å bli detaljstyrt fra departementet, men å ha tilstrekkelig handlingsrom til å finne aktuelle løsninger for hvordan målene best kan oppnås (Hermansen 2015, 74).

## 2.4 Begrepsavklaringer

Klare definisjoner av begreper knyttet til mål- og resultatstyring er i denne oppgaven avgjørende når departementenes styringssignaler i tildelingsbrevene skal tolkes, telles og kategoriseres. For å være konsekvente i bruken av de ulike begrepene har vi derfor presisert vår tolkning av sentrale begreper.

I arbeidet med analyse av tildelingsbrevene er følgende definisjoner lagt til grunn:

- **Visjon** viser hvilken retning organisasjonen skal bevege seg i for å realisere sitt formål (SSØ 2010, 15).
- **Formål** defineres som hensikten med virksomheten (SSØ 2010, 15).

- **Oppdrag** defineres som konkrete "skal-oppgaver" som departementet pålegger underliggende virksomheter å gjennomføre i løpet av budsjettåret (SSØ 2011a, 54).
- **Opplyste oppdrag** er i denne oppgaven benyttet til å kategorisere hva departementene i tildelingsbrev selv har omtalt som oppdrag, aktivitet eller oppgave.
- **Faktiske mål** er en beskrivelse av ønsket tilstand eller ønsket resultat som sier noe om hva som skal endres, hvor mye det skal endres, for hvem det skal endres og når endringen skal ha funnet sted. (SSØ 2008, 10).
  - **Aktivitetsmål** er knyttet til aktiviteter og prosesser i virksomheten og defineres her som aktiviteter og prosesser internt i virksomheten.
  - **Resultatmål** er spesifikke, tidfestede og gjerne kvantifiserbare mål som angir praktiske og oppnåelige milepæler som resultatene kan vurderes opp mot. Resultatmål kan også være kvalitative, dvs. at det gis en vurdering av virksomhetens måloppnåelse uten at dette er knyttet til kvantitative resultatmålinger (SSØ 2008, 11). Resultatmål er i denne oppgaven knyttet til varer og tjenester som virksomheten produserer.
  - **Virkningsmål** er knyttet til endringer for samfunnet utenfor virksomheten.
- **Såkalte mål** er benyttet om målformuleringer hvor departementet har brukt begreper som "skal bidra til", "skal støtte opp om", "skal sikre", "skal sørge for" (SSØ 2008, 27).
- **Opplyste mål** er i denne oppgaven benyttet til å kategorisere hva departementet i tildelingsbrev har kalt mål, herunder hovedmål, delmål, arbeidsmål, resultatmål og effektmål.
- **Faktiske styringsparametere** brukes til å måle og følge opp i hvilken grad en virksomhet når sine mål og resultater (SSØ 2010, 22). En parameter gir indikasjoner på tilstanden som virksomheten skal påvirke på et område, f.eks. for brukerne og samfunnet (SSØ 2011a, 56). Ifølge Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er styringsparametere et annet begrep for resultatindikatorer<sup>1</sup>. I denne oppgaven, og på samme måte som beskrevet av Johnsen (2015), er styringsparametere benyttet som en samlebetegnelse i de tilfeller hvor det ikke er behov for å skille mellom følgende undertyper:
  - **Aktivitetsindikatorer** er knyttet til aktiviteter og prosesser i virksomheten.

---

<sup>1</sup> <http://www.dfo.no/no/Forvaltning/Okonomiregelverket/Ord-og-begreper/Glossary/M/Mal--og-resultatstyring/> (lastet ned 18.3.2016)

- **Resultatindikatorer** er knyttet til varer og tjenester som virksomheten produserer.
- **Virkningsindikatorer** er knyttet til endringer for samfunnet utenfor virksomheten.
- **Såkalte styringsparametere** er definert som verbale vurderinger, omtaler, beskrivelser og kommentarer.
- **Opplyste styringsparametere** er benyttet til å kategorisere hva departementet i tildelingsbrev har kalt parameter eller indikator.

## 2.5 Mål- og resultatstyring

DFØ definerer mål- og resultatstyring som "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 2011b, 14). Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp på og mellom alle nivå i statsforvaltningen (Finansdepartementet 2015, § 4) og har vært obligatorisk for alle statlige virksomheter siden 1990 (Johnsen 2015).

Nye styringsmodeller har søkt å redusere den politiske detaljstyringen for bedre å oppnå de ønskede virkningene av den politiske styringen (Osborne 2006, 379). Mål- og resultatstyring som ofte er forbundet med NPM, er en slik styringsform (Johnsen 2007, 160; Christensen mfl. 2015, 111; Osborne 2006, 379). Johnsen omtaler NPM som ny offentlig styring (NOS) og påpeker at forskjellen mellom "gammel offentlig styring" (tradisjonell offentlig administrasjon) og NOS særlig gjelder graden av direkte politisk og administrativ styring gjennom hierarkiet (Johnsen 2007, 88).

Motivasjonen for å gå over til NOS kan ha vært politikernes og forvaltningens ønske om bedre ressursbruk, og muligheten for å påvirke offentlig sektor, altså Hoods motiv- og anledningshypotese (Hood 1995, 105). Organiseringen i departementer med underliggende virksomheter kan defineres som et tett og integrert tjenesteapparat, noe som bidrar til at NOS fungerer best mulig. Denne organiseringen kan ha gitt mulighet for at tradisjonell offentlig administrasjon byttes ut til fordel for NOS, med mer effektiv ressursutnyttelse og bedre tjenester for innbyggerne som mål (Johnsen 2007, 92).

Tradisjonell offentlig administrasjon har ikke blitt fullstendig fortrent i alle organisasjoner, og NOS brukes heller ikke likt over alt (Johnsen 2007, 92). Departementene supplerer mål- og resultatstyring med andre styringsformer, f.eks. budsjettstyring, regelstyring og aktivitet- og oppgavestyring (SSØ 2011b, 16). Aktivitets- og oppgavestyring blir benyttet dels som tillegg og dels som et alternativ til mål- og resultatstyring, men har begrensninger i forhold til effektmåling og realisering av mål (SSØ 2011b, 18).

Hensikten med mål- og resultatstyring er å sikre at mål oppnås, og at effektiviteten økes ved desentralisering av myndighet og fullmakter til virksomheten (SSØ 2010, 11). I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten skal departementene fastsette mål og resultatkrav og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon fra underliggende virksomheter (Finansdepartementet 2015, 23-24). Det måles på konkrete styringsparametere og rapporteres på måloppnåelse til politisk nivå, som igjen justerer kursen ut fra resultatinformasjonen (Ørnsrud 2002, 9. Kravene i økonomiregelverket er utformet på et overordnet nivå, slik at departementet kan tilpasse styringsdokumenter med utgangspunkt i virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet (SSØ 2011a, 5). Styringsprinsippet gir dermed forvaltningen frihet til å styre mot overordnede mål (Solli, 2014), og ved å gjøre tilgjengelig målstrukturer og rapportering kan målstyring legitimerer og skape gjennomsiktighet i den offentlige virksomhet (De Bruijn 2002, 8).

DFØ (tidligere Senter for statlig økonomistyring (SSØ)), forvalter økonomiregelverket på vegne av Finansdepartementet, og har utarbeidet flere veiledere og rapporter om mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring kan tilpasses særegne forhold i de ulike virksomhetene (Christensen mfl. 2015, 161) og veiledere kan benyttes til å styrke kompetansen i statsforvaltningen slik at begrepsforvirring om mål- og resultatstyring reduseres (Johnsen 2015).

Figur 1 viser styringshjulet (SSØ 2010, 6) som beskriver styringsaktivitetene og er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i for å forstå hvordan mål- og resultatstyring kan brukes som et praktisk verktøy i styringen av underliggende virksomheter. Det første steget i styringshjulet omhandler å utforme *mål* som fastsettes på ulike nivåer og med utgangspunkt i Stortingets vedtak og departementets ansvarsområder (SSØ 2010, 15). Deretter utarbeides *styringsparametere*



Figur 1: Styringshjulet

med utgangspunkt i de overordnede målene. Styringsparameterne fungerer som indikatorer på måloppnåelse (SSØ 2010, 7). En eller flere styringsparametere knyttes til målene slik at avvik i forhold til planer kan måles (Johnsen 2007, 126).

I valget av styringsparametere må oppmerksomheten rettes mot forhold som skal prioriteres av virksomhetens ledelse (SSØ 2010, 7). Antallet styringsparametere kan øke dersom man ikke er presis i kriteriene for hva man etterspør og fjerner parametere med liten beslutningsrelevans (Mayston 1985, 51). I det tredje steget i styringshjulet foretas derfor *måling og vurdering av resultatet*. For å vurdere ressursutnyttelse og måloppnåelse må ikke resultatene bare måles, men vurderes og ses i sammenheng med fastsatte mål og styringsparametere (Johnsen 2007,15; SSØ 2010, 8). Skal resultatmålingene ha en hensikt, må resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen i arbeidet med kontinuerlig forbedring av virksomheten. I *læring og forbedring* som er det siste steget i styringshjulet blir rapportering innhentet, gjennomgått og sammenstilt med rapporteringskravene (SSØ 2010, 63). I dette steget vurderes også behovet for endringer i styringsprosessene (SSØ 2010, 74).

### 2.5.1 Utforming av mål- og resultatstyring

Peter F. Drucker populariserte en av oppskriftene innen målstyringsmodellen på 1950-tallet gjennom *målstyring og selvledelse*. Drucker mente at målstyring er å styre etter mål med fokus på resultater (Drucker 1954, 131), og delte målstyring inn i målformuleringer, medvirkning og måling av resultater (Drucker 1976). Det var virksomhetslederen, og ikke politikerne, som skulle formulere målene. Målstyring var et administrativt verktøy og ikke nødvendigvis et verktøy i selve politikken. Verktøyet handler om selvledelse og ikke kontroll av underordnede (Drucker 1976, 13-19).

Målstyring kan beskrives som en prosess i fem steg, hvor målidentifikasjon og valg av parametere utøves av departementet. De neste tre stegene som er datainnsamling, analyse og rapportering gjøres av underliggende virksomhet (Dooren 2010, 55). Valg av styringsparametere kan eksempelvis bli påvirket både av hva man ønsker å finne og av datatilgjengeligheten. Kommunikasjon mellom de to nivåene i målstyringsprosessen blir i slike tilfeller viktig for å få de riktige styringsparameterne for det som ønskes målt og samtidig er målbart. Relevant informasjon for avgjørelser bør være retningsgivende både i målutformingen og valget av parametere. Alt som teller, kan ikke nødvendigvis telles eller kvantifiseres (Dooren 2010, 176), og å følge opp alt er ikke styring (SSØ 2010, 7).

Ved etablering av mål forutsettes det at relevante styringsparametere vurderes slik at rapporteringen blir god. I denne prosessen er det viktig at det både vurderes hvilke parametere som er egnet til å vurdere måloppnåelsen, og at det også prioriteres mellom parameterne dersom man har flere enn én til to parametere pr. mål (Hoff og Holving 2002, 178-180).

I statlige virksomheter skilles det mellom mål utformet av myndighetene og mål utformet av virksomheten selv. De overordnede målene må konkretiseres gjennom styringsparametere som gjør det mulig å måle virksomhetens resultater og vurdere måloppnåelse. Resultatene må også kunne dokumenteres (SSØ 2010, 6-7). Mål- og resultatstyring er utbredt i offentlig sektor, men mange benytter en pragmatisk tilpasning med løse koplinger mellom målformuleringer og styringsparametere (Johnsen 2007, 160).

Noen forskere (Kleven 1993) mener at resultatstyring, forstått som målstyring, ikke passer inn i politikken logikk (Johnsen 2007, 30). Målformuleringer kan bidra til å påvirke atferd, gjennom å motivere til handling. Men det kan også gi negative virkninger som ved overmåling. I politikken kan det være mange mål, men for lite resultatinformasjon (Johnsen 2007, 30). Så selv om resultatene bør ses opp mot målene i en virksomhet, trenger teoretisk sett ikke resultatmåling være forankret i virksomhetens mål. For å vurdere produktivitet og effektivitet blir det brukt resultatmålinger med ulike typer styringsparametere (Johnsen 2007, 15).

Ifølge Johnsen er målstyring og resultatmåling ikke nødvendigvis det samme, men begge inngår i resultatstyring (Johnsen 2007, 30). Resultatstyring og resultatvurderinger i mål- og resultatstyringssystemene bygger på prosessene resultatmålinger, sammenligninger og rapporteringer. Resultatmålinger dreier seg om å fremskaffe relevant data. Sammenligninger skal bruke data i analyser av produktivitet og effektivitet. Rapporteringer handler om å sette informasjonen inn i relevante sammenhenger der den vil bli vurdert, diskutert og brukt til oppfølging av resultatinformasjonen. Rapportering benyttes da til læring og handling i politikkutforming, strategi, målformulering, budsjettering og iverksetting (Johnsen 2007, 11 og 41).

### 2.5.2 Utforming av resultatstyringssystemer: Gran- og furutreprinsippet

To mulige prinsipper for utforming av resultatstyringssystemer som kobler målformuleringer til styringsparameter, er kjent som henholdsvis grantre- og furutreprinsippet. Forsøk på å beskrive mål med tilhørende styringsparametere for hele virksomheten kalles *grantreprinsippet*, mens



*furutreprinsippet* henviser til at mål- og resultatstyringen prioriterer visse tjenester i virksomheten (Johnsen 2007, 126). Dersom man analyserer en virksomhets målstruktur ut fra gran- og furutreprinsippet, kan man ved å identifisere hvilket prinsipp som er framtreddende, si noe om detaljeringsgraden i målene. En målstruktur etter grantreprinsippet vil inneholde mange mål eller såkalte mål, og kan derfor framstå som svært detaljert ettersom man har forsøkt å dekke mye av virksomhetens tjenesteområder i målstrukturen (Johnsen 2007, 127). Kommer man derimot gjennom analysen fram til en målstruktur etter furutreprinsippet, kan enkelte deler av virksomheten oppleves som detaljert beskrevet, mens andre deler av virksomheten ikke vil være beskrevet. Furutreprinsippet er mindre omfattende og detaljert enn grantreprinsippet, og har mer fokus på utvalgte deler av virksomheten (Johnsen 2007, 128-129).

Grantreprinsippet har vært det rådende i departementenes utforming av tildelingsbrev til underliggende virksomheter selv om kritikken mot prinsippet har vært at altomfattende målformuleringer svekker oppmerksomhet om prioritering av ressurser (Johnsen 2007, 127). Noe av bakgrunnen for å bruke grantreprinsippet kan ha vært å unngå kritikk mot politisk og byråkratisk ledelse om at vesentlige politikkområder er utelatt fra tildelingsbrevet (Johnsen 2007, 128), og en misforstått oppfatning av hva målstyring er (Johnsen 2015).

## **2.6 Kritikk av mål og resultatstyring**

Mange ser på målstyring som gammeldags, mens andre ser på det som et moderne og selvfølgelig ledelsesverktøy (Johnsen 2007, 137). Rombach (1991) har analysert en del erfaringer med målstyring. Han konkluderte med at teknikkens effekter er usikre fordi vi ikke vet hvordan teknikken skal anvendes, og at vi har bedre teknikker tilgjengelig enn målstyring. Han viser da bl.a. til budsjettstyring, detaljstyring, aktivitets- og oppgavestyring og regelstyring (Johnsen 2007, 137). Rombach hevdet at målstyring ikke virker fordi ikke alle mål kan operasjonaliseres gjennom å brytes ned fra mål til delmål. Mål og midler må på grunn av begrenset rasjonalitet skapes gjennom handling og læring og kan ikke alltid planlegges i forkant (Johnsen 2007, 138). Målstyring bør derfor ikke sees på som et universalmiddel mot alle styringsproblemer, men brukes ved omstillingsproblemer og behov for klargjøring av hvilke resultater en organisasjon skal oppnå og for hvem. Målstyring bør vurderes i forhold til styring uten målstyring, og ikke opp mot en utopi (Johnsen 2007, 138).

Mål- og resultatstyring er tatt i bruk i statlig forvaltning, men mer som en prosess enn med det faktiske innholdet som bl.a. er å fokusere på resultater framfor prosessene (Ørnsrud 2002, 14).

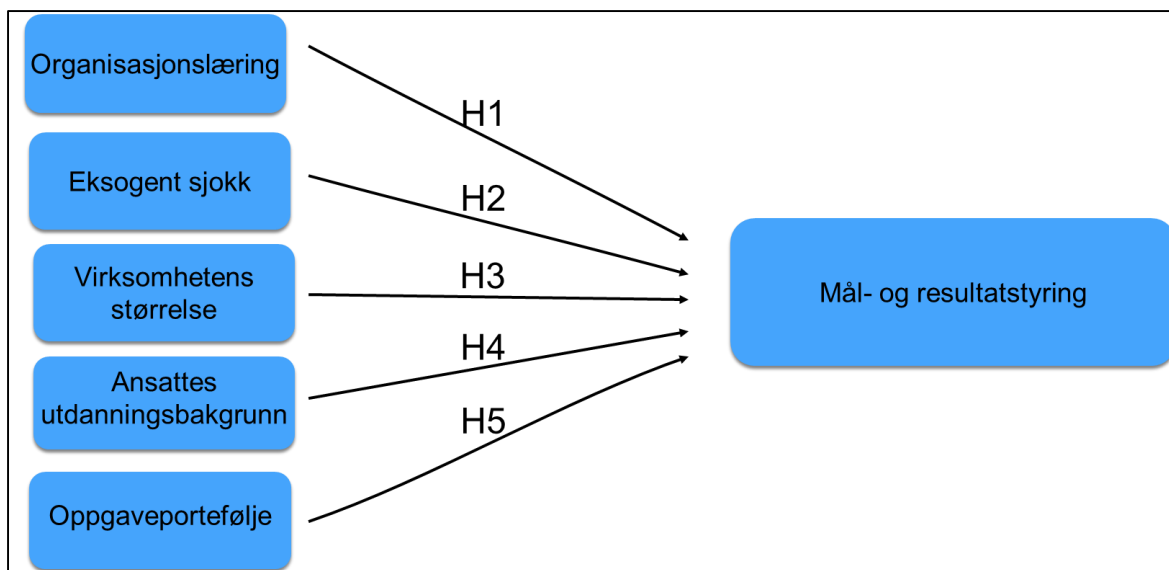
Statsrådets helhetlige ansvar for departementsområdet kan sies å være i konflikt med intensjonen i mål- og resultatstyring, hvor det er måloppnåelsen og resultater som skal få konsekvenser for utøvende virksomhet (Ørnsrud 2002, 23).

I 2000 ble det gjennomført en undersøkelse om utbredelse av målstyring i et representativt utvalg kommuner i Norge, Danmark og Sverige. Resultatene viste at målstyring var svært utbredt i de tre landene, men at det ble brukt ulikt. Målstyring ble sett på som et verktøy for strategisk ledelse og som et politisk styringsinstrument som regulerer arbeidsdelingen mellom politikere og administrasjon (Allern og Kleven 2002).

Kritikerne mener at mål- og resultatstyring er uoversiktlig, for komplekst, har for mange mål eller feil mål og målforskryvning, er for ambisiøs og har for mange og krevende rapporteringskrav (Johnsen 2015; Stokland 2015). Det er vanskelig å utvikle gode resultatparametere, og utvikling av nytt og unødvendig kontrollbyråkrati kritiseres. Det blir hevdet at systemet svekker nødvendig tillit, lammer fagligheten og undergraver ansattes motivasjon, og at rapporteringen kun i begrenset grad benyttes i styringen (Stokland 2015). Styringsdokumentene kan gi inntrykk av gjennomført mål- og resultatstyring ved at det brukes formuleringer som mål og indikatorer, mens det reelt er detaljstyring i form av aktivitets- og oppdragsbeskrivelser. Begrepene fra mål- og resultatstyring er tatt i bruk, og mål for virksomhetene utvikles, men kvantifiserbare indikatorer er mindre gjennomført. Formalia er med andre ord ivaretatt, men gjennomføres ikke i praksis, noe som medfører forvirring og uklar begrepsbruk (Ørnsrud 2002, 13). Sammenblanding av mål og oppgaver i målformuleringene bidrar til at skillet mellom mål- og resultatstyring og aktivitets- og oppgavestyring blir utydelig (SSØ 2008, 5). På tross av debatten om mål- og resultatstyring som styringsprinsipp, har kritikerne ikke fremmet alternativer, men peker på løsningen om mer overordnede og mindre detaljerte mål (Solli 2014).

## **2.7 Tilnærming til problemstilling**

I denne oppgaven ønsket vi å forklare variasjoner i den avhengige variabelen mål- og resultatstyring med de uavhengige forklaringsvariablene organisasjonslæring, eksogene sjokk, størrelse på virksomheten, ansattes utdanningsbakgrunn og oppgaveportefølje. Hypotesenes belysning av oppgavens problemstilling er fremstilt i figur 2 nedenfor.



Figur 2: Uavhengig variabel påvirkning på avhengig variabel.

## 2.8 Organisasjonslæring

Med læring mener vi organisasjonens evne til å avdekke og korrigere feil og gjennom dette forbedre virksomhetens resultater og optimalisere ressursbruken. Mål- og resultatstyring trenger således ikke bare å være et kontroll- og styringssystem, men kan også bidra til læring og forbedring (Christensen mfl. 2015, 182).

Styringen i staten har vært gjenstand for evalueringer og fornyelsesprogrammer initiert av ulike regjeringer, og fra 1987 skulle alle statlige virksomheter ha en virksomhetsplan basert på mål- og resultatstyringsprinsipper (Christensen mfl. 2010, 73). Innbyggerne har en opplevelse av at forvaltningen fungerer godt, men samtidig er det fra politisk styre et ønske om større gjennomføringskraft, og også Solberg-regjeringen har pekt på nødvendigheten av utvikling og endringer gjennom sitt Program for bedre styring og ledelse i staten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014, 3). Målet med programmet var å skape en offentlig forvaltning med større gjennomslagskraft og bedre resultater enn før. Ledere og ansatte i statsforvaltningen ble som følge av programmet gitt mer handlefrihet og tydeligere ansvar for resultater.

I mål- og resultatstyring er det en forutsetning at erfaringene ved resultatrapportering og effekter brukes til videreutvikling av styringen. Styringssignaler justeres og læring oppnås (Direktoratet for forvaltning og IKT 2011, 39). I administrativ læring vil virksomhetene over tid bli bedre til å oppnå de politisk satte målene, mens politisk læring gjerne er mer fokusert på reaksjoner fra innbyggere og politisk ledelse (Christensen mfl. 2015, 180).

Departementets behov for kontroll kan ha sammenheng med en saks politiske interesse (Finansdepartementet 2011, 15). Offentlighetsloven og meroffentlighetsprinsippet som kom inn i loven i 2005 (Offentleglova, § 11) påvirker mediernes mulighet for innsyn i saker som tidligere var skjernet (Christensen mfl. 2010, 71). Etter at avisene ble mer politisk fristilt på 1970-tallet, har media fått en viktigere rolle i å sette dagsorden i politikken (Dølvik mfl. 2014, 46). Både medieinteresse og politisk oppmerksomhet kan påvirke departementenes styring av underliggende virksomheter ved at konkrete oppdrag og kontrolltiltak beskrives i tildelingsbrevene (Hermansen 2015, 108).

I virksomheter som har etablert målstyring som styringsverktøy, kan det være en utfordring ved revisjoner av målstrukturen. Det er vanskelig å fjerne et mål når det først er etablert, og dersom man da får nye fokusområder, vil antallet mål øke (Askim, Eltun og Fremstad 2014, 290). Mange mål kan føre til omfattende rapportering og liten oversikt, og dersom man ved omlegging også beholder tidligere mål uten kritisk å vurdere relevansen, risikerer man at målstyringen blir et fristilt verktøy og ikke integrert i virksomheten (Hoff og Holving 2002, 68). Mange ulike mål kan forvirre både egen organisasjon og omverdenen (Drucker 1976, 14).

DFØ har erfart at tildelingsbrev fra departementene ofte er omfangsrike da de inneholder mye informasjon utover de kravene som stilles til virksomhetene for aktuelt budsjettår. Styring gjennom mange oppdrag avgrenser virksomhetenes mulighet til selv å bestemme hvilke tiltak som gir best måloppnåelse (SSØ 2011a, 39). Erfaringen er imidlertid at departementet stiller få krav til målbare resultat på virksomhetsområdet, og at krav om gjennomføring av oppdrag og aktiviteter er omfattende og detaljerte (SSØ 2011a, 5-6). Granskingskommisjonen som ble opprettet etter terrorangrepet 22. juli 2011, også kalt Gjørsv-kommisjonen, påpekte også at det var for mye detaljstyring fra departementene, og at tildelingsbrevene var blitt stadig mer detaljerte med spesifikke målsettinger (NOU 2012:14, 311).

I ti av tolv forvaltningsrevisjoner i 2013 etterspurte Riksrevisjonen bedre styring og/eller styringsinformasjon. Ifølge Riksrevisjonen er det f.eks. Helsedirektoratets rolle som iverksetter av politikk som har blitt detaljert styrt, mens rollen som fag- og forvaltningsorgan ikke har samme oppmerksomhet. I Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet) ble det påpekt at det var krevende å måle det eksakte bidraget fra en tilskuddsordning innenfor et budsjettår, og at rapporteringen på aktiviteter gav liten informasjon om måloppnåelse (Solli, 2014). Spørsmålet om informasjonen som etterspørres, noen gang blir god nok må ses i sammenheng med behovet for å ha tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse til å fatte

beslutninger (Mayston 1985). Forvaltningen har et behov for kunnskap om måloppnåelsen, mens politikerne og befolkningen vil ha resultater, og disse to behovene må balanseres (Solli 2014).

Med bakgrunn i målstyringsens forutsetning om organisasjonslæring forventet vi å finne en nedgang over tid i detaljstyring og kontrolltiltak i tildelingsbrevene og har derfor formulert følgende hypotese:

*H1*: Departementene har over tid redusert den detaljerte styringen i tildelingsbrevene.

## **2.9 Eksogene sjokk**

Organisasjoner kan endres gradvis eller gjennom lange, stabile perioder avløst av radikale brudd (Christensen mfl. 2015, 14). Slike radikale brudd kan kalles *eksogene sjokk* og kan defineres som hendelser uten forvarsel grunnet naturkatastrofer eller menneskeskapte tragedier som f.eks. skyteepisoder (Pollitt og Bouckaert 2011, 40).

Spesielle omstendigheter kan medføre at departementet i en periode har behov for detaljert styring og kontroll av underliggende virksomhet selv om detaljert styring kan medføre redusert oppmerksomhet på helhet og sammenhenger (Finansdepartementet 2011, 37). Terrorangrepet i regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011 var en sterk enkelthendelse med stor medieomtale og kan forstås som en krise eller et kulturelt sjokk som muliggjør endringer. Ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet ligger til grunn for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid (St. meld. nr. 17, 2001-2002, 102), men Gjørsv-kommisjonen påpekte svikt i ulike departementers evne til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å sette samfunnet bedre i stand til å håndtere beredskapssituasjoner (NOU 2012:14, 455). Kommisjonen konkluderte også med at det var manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver (NOU 2012:14, 456).

Mål som etableres fra oppstarten av en offentlig organisasjon, vil ha betydning for videre utvikling og kan være vanskelig å forandre selv om organisasjonens omgivelser og kontekst endres, såkalt preging (Christensen mfl. 2015, 62). Kommisjonen etter 22. juli 2011 påpekte at det var for mye detaljstyring fra departementene, en "etterlevning" fra den tradisjonelle offentlige administrasjonen med dens vektlegging av hierarkisk styring og ministeransvaret. I prinsipp- og agentteorien kan imidlertid prinsipalens usikkerhet føre til et ønske om ekstra kontroll av at agenten gjennomfører pålagte tiltak. Med den påvirkning et eksogent sjokk kan

ha for styring var det derfor forventet en endring i tildelingsbrevene til de virksomhetene som var direkte berørt av terrorhendelsen, og vi fremsatte derfor følgende hypotese:

*H2:* Departementene økte i tildelingsbrevene detaljstyringen for de virksomhetene som var berørt av terrorhendelsen 22. juli.

## **2.10 Virksomhetens egenart**

Økonomiregelverket slår fast at all styring skal tilpasses den enkeltes virksomhets risiko, vesentlighet og egenart (Finansdepartementet 2015, § 4). Målkompleksitet kan reflektere om virksomheten har spesialisert seg innen et bestemt område. Offentlige organisasjoner med mange oppgaver, store ressurser og mange ansatte vil ofte ha mer komplekse mål enn de små med enkle oppgaver (Christensen mfl. 2015, 102). Det kan derfor forventes at egenskaper som organisasjonsstørrelse, ansattes utdanningsbakgrunn og oppgaveportefølje har innvirkning på utforming og anvendelse av mål- og resultatstyring. Nedenfor gjøres det derfor rede for noen av disse ulike trekkene som ventes å ha betydning for styring generelt og for bruken av mål- og resultatstyring spesielt.

### *2.10.1 Organisasjonsstørrelse*

Organisasjoners størrelse kan defineres på mange måter, men det vanligste er antall ansatte (Jacobsen og Thorsvik 2013, 107). Studier om temaet har i hovedsak vært gjennomført i land som er preget av organisasjoner som er betraktelig større enn i Norge, vanligvis USA og Storbritannia. Disse studiene betrakter enkelte organisasjoner som har mindre enn 1500 ansatte, som små (Banner og Gagne 1995, sitert fra Jacobsen og Thorsvik 2013, 107), noe som betyr at de fleste organisasjoner i Norge, og for den saks skyld i andre tilsvarende land, betraktes som små (Jacobsen og Thorsvik 2013, 107). Finansdepartementet definerer de fleste bedrifter i europeiske land og Japan som små når de har inntil 50 ansatte, mens bedrifter med inntil 200 eller 500 ansatte defineres som mellomstore. Tilsvarende kategoriseres bedrifter i Norge som små når de har inntil 20 ansatte og mellomstore når de har mellom 20 og 100 ansatte (NOU 1995:16 pkt. 4.2.1). Forskningsrådet omtaler små og mellomstore bedrifter som foretak med under 100 ansatte (Årsrapport Forskningsrådet, 2011). EU setter grensen for små og mellomstore bedrifter til under 250 årsverk, årlig omsetning under 50 millioner euro eller årlig balanse under 43 millioner euro. EU har altså en annen definisjon av små og mellomstore bedrifter og denne brukes også til en viss grad i Norge. Statistisk sentralbyrå (SSB) har ingen entydig avgrensning av små og mellomstore bedrifter (Nærings- og handelsdepartementet

2012, 13). I denne oppgaven er virksomheter med bevilgning større enn 1 mrd kr og flere enn 800 ansatte definert som store.

Departementets systemer og rutiner for oppfølging av underliggende virksomhet skal være tilpasset risiko og vesentlighet (Finansdepartementet 2015, 24). Organisasjoner har ulike oppgaver og står overfor ulike økonomiske, teknologiske, demografiske, politiske, sosiale og kulturelle forhold (Christensen mfl. 2015, 220). Generelt kan vi si at økende størrelse påvirker organisasjonens kompleksitet både vertikalt og horisontalt, medfører mer formalisering, og gir økte muligheter for å ansette flere spesialister (Jacobsen og Thorsvik 2013, 107). Legger organisasjonen beslag på store finansielle ressurser, vil det være behov for tettere politisk styring og kontroll med organisasjonen (Christensen mfl. 2015, 221). Desentralisering er imidlertid vanlig i store organisasjoner, og siden det blir vanskelig for ledelsen å ha oversikt over alt som skjer, delegeres beslutninger til lavere nivå. Større organisasjoner må derfor ofte basere seg på det som kalles byråkratisk kontroll, hvor man kontrollerer om regler og rutiner er overholdt (Jacobsen og Thorsvik 2013, 108).

Vi ønsket å undersøke hvorvidt departementene styrer ulikt ut fra virksomhetenes størrelse, og formulerte derfor følgende hypotese:

*H3: Store virksomheter ble i større grad enn små virksomheter detaljstyrt av departementene i tildelingsbrevene.*

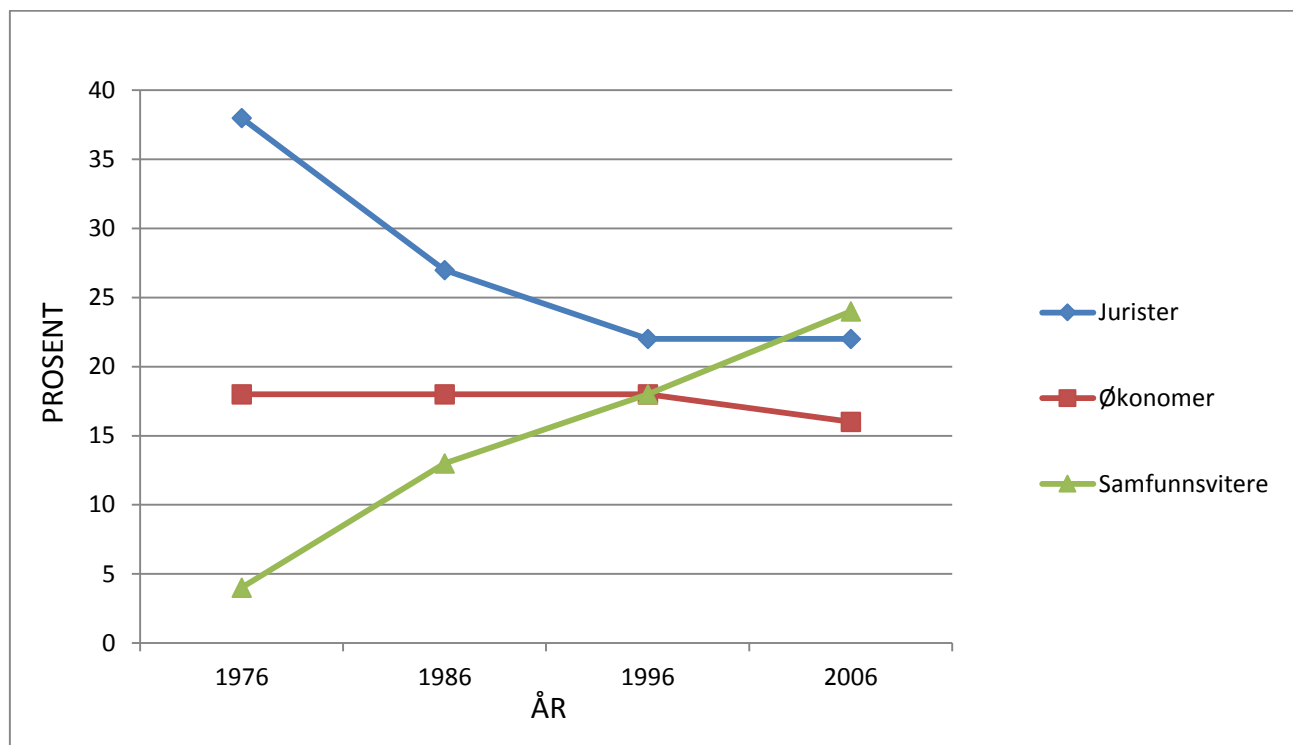
### *2.10.2 Ansattes utdanningsbakgrunn*

Departementsansattes handlemåte kan påvirkes av alder, kjønn, sosial og geografisk bakgrunn, utdanning og tjenestetid, noe som betegnes som organisasjonsdemografi (Christensen mfl. 2010, 22).

Departementene har i løpet av de siste årene utviklet seg til i større grad å være sekretariater for politisk ledelse (Direktoratet for forvaltning og IKT 2011, 1). Dette fordrer at de departementsansatte har kompetansen som kreves for å utøve denne funksjonen.

Utdanningsbakgrunnen til ansatte er et av elementene i organisasjonsdemografien som har størst betydning for beslutningsadferden (Christensen mfl. 2010, 100), og utdanning er den viktigste rekrutteringsveien for departementene, mens sosial- og geografisk bakgrunn er mer skjevfordelt (Christensen mfl. 2010, 102). I demokrati- og maktutredningen (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001) ble det gjort en undersøkelse av hvilken utdanningsbakgrunn departementsansatte hadde, og hvilke endringer i profesjonssammensetning de ulike

departementene hadde hatt over tid. Spørreundersøkelsen ble gjentatt i 2006,<sup>2</sup> og i 2007 skrev Kristine Langhoff en masteroppgave hvor bl.a. utdanningsbakgrunnen til ansatte i departementene ble analysert (Langhoff 2007).



Figur 3: Tjenestemennenes utdanning. Departementene samlet. 1976-2006 (Langhoff 2007,68).

Juristene hadde tidligere en dominerende posisjon i departementene, spesielt i ledende stillinger, og i 1976 hadde 54 % av toppsjefene i departementene juridisk bakgrunn (Lægreid og Olsen 1978, 60). Samtidig som juristene var ansett som generalister i statsforvaltningen, utgjorde de hovedandelen av ansatte som arbeidet med lover og forskrifter (Lægreid og Olsen 1978, 267). Ansatte med juristbakgrunn kan oppfattes som regelstyrere framfor målstyrere (Christensen, Lægreid og Zuna 2001, 32). Endringer i departementenes rolle fra enkeltsaksbehandling til mer komplekse fagoppgaver i tillegg til rollen som politisk sekretariat påvirket også kompetansebehovet (Direktoratet for forvaltning og IKT 2011, 49). Mellom 1996 og 2006 var det imidlertid lite endringer i antallet departementsansatte med juristutdanning, kanskje fordi forholdet til EU/EØS fordret denne typen kompetanse for å håndtere avtalene (Christensen mfl. 2010, 99).

<sup>2</sup>

[http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=forvaltning&lan=&institusjonsnr=4&arkivnr=33&MenuItem=NI\\_4&ChildItem=&State=collapse](http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=forvaltning&lan=&institusjonsnr=4&arkivnr=33&MenuItem=NI_4&ChildItem=&State=collapse) (lastet ned 21.03.2016).



Økonomene har arbeidet med utredning og planlegging over tid, og tendensen i departementene er at siviløkonomer i økende grad ivaretar funksjoner som budsjettering og resultatoppfølging (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001, 44). I økonomistyring søkes måloppnåelse bl.a. gjennom målinger, rapporteringer og evalueringer (Johnsen 2007, 108). Vektleggingen av mål- og resultatstyring som gjeldende styringsmodell har imidlertid ikke ført til økning av antall økonomer i departementene (Christensen mfl. 2010, 99).

Andelen samfunnsvitere har økt betydelig i departementene på bekostning av juristene. Kanskje rekrutteres samfunnsvitere ut fra et ønske om å vektlegge mer mål-middelrelatert kompetanse (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001, 86). Samfunnsviterne har bred kompetanse, og ivaretar bl.a. stabsfunksjoner og samordningsoppgaver. I toppstillinger er samfunnsviternes andel økt fra 0 i 1976 til 21 % i 2006. I oppgaver knyttet til planleggings- og utredningsarbeid har antall samfunnsviterne økt på bekostning av økonomene. (Christensen mfl. 2010, 99).

Vi ønsket å undersøke hvorvidt departementene styrer ulikt ut fra ansattes utdanningsbakgrunn, og formulerte derfor følgende hypotese:

*H4:* Departementer med mange jurister styrte i tildelingsbrev underliggende virksomheter mer detaljert enn andre departementer.

### *2.10.3 Oppgaveportefølje*

Norsk offentlig sektor omtales som et eksempel på den nordiske modellen, med høy skattefinansiering av omfattende velferdstjenester som en av grunnpilarene (Johnsen 2007, 22). Modellen kan sies å føre til høy levestandard, små lønnsforskjeller og konkurransedyktig økonomi som muliggjør gradvise endringer og gir godt grunnlag for å håndtere kriser (Dølvik mfl. 2014, 22). Velferds- og utdanningssystemet og en nøktern økonomipolitikk er viktige elementer i den nordiske modellen (Dølvik mfl. 2014, 9).

Offentlige organisasjoner opererer innenfor en mengde ulike politikkområder og har et bredt spekter av oppgaver (Christensen mfl. 2015, 27). Statens forvaltning av fellesressursene, både naturressurser og inntekter som skatter og avgifter, kan betegnes som et samfunnsoppdrag. For at samfunnsoppdraget skal kunne løses, er departementsinndeling en vanlig organisering, med departementer med særlig ansvar for å produsere ulike offentlige goder (Christensen mfl. 2010, 47).

Rune Sørensen (2009) har beskrevet en inndeling av departementsområder som delvis har historisk opprinnelse utfra når de er opprettet, og delvis har en oppgaveavhengig logikk.

#### *Kategorien nattvekterstaten*

Det 19. århundre beskrives som nattvekternes storhetstid (Seip 1963, sitert fra Sørensen 2009, 31). Dette er tanken om departementer som løser klassiske statsoppgaver (Sørensen 2009, 38) og produserer kollektive goder. Oppgavene som forvaltes av disse departementene, er gjerne knyttet til lov og rett, fysisk infrastruktur og forsvar som innbyggerne har forventninger om at staten ivaretar.

#### *Kategorien velferdsstaten*

Velferdsstaten hadde sin gullalder i det 20. århundre (Sørensen 2009, 31). Departementer som kan kategoriseres innenfor velferdsstaten, produserer mer enn de tradisjonelle kollektive godene. Disse departementsområdene kan ses på som en forsikring om at innbyggerne fortsatt har en viss levestandard, selv om man opplever inntektsbortfall, helsemessige utfordringer og ønsker om utdanning (Sørensen 2009, 39).

#### *Kategorien den internasjonale globale stat*

Det 21. århundre kan kanskje omtales som "den globale stats" glansperiode (Sørensen 2009, 31). Nasjonalstatene er stadig mer i interaksjon med andre nasjonalstater og oppgaver løses i samspill med andre stater (Sørensen 2009, 43). Både forvaltning av fellesressurser og beslutninger kan ha rekkevidde ut over nasjonalstatens grenser, og følgelig er det departementer som har ansvar for områder som krever samordnet innsats fra flere land.

Vi ønsket å undersøke hvorvidt egenskaper ved departementenes oppgaveportefølje innvirker på utformingen og anvendelsen av målstyring, og har derfor formulert følgende hypotese.

*H5: Departementene preget av nattvekterstaten styrte i tildelingsbrevene mer detaljert enn øvrige kategorier.*

Bruk av denne kategoriseringen i empiriske studier for å forstå mulig betydning av oppgaveportefølje og/eller preging er trolig ny og kan kanskje utfylle noe av forklaringene som organisasjonsdemografi har gitt.

## 3 Metode

### 3.1 Forskningsdesign

Vi har i denne oppgaven valgt å gjennomføre kvantitative dokumentanalyser.

Dokumentanalyse er å gjennomgå dokumenter systematisk for å finne relevant informasjon om det som ønskes studert (Krippendorff 2013, 24). Man identifiserer fordelinger, sammenligninger og har allerede før oppstarten av datainnsamlingen fastlagt både kilder og kategorier dataene skal sorteres i. Noen kjennetegn på kvantitative design er at forskeren har en viss avstand til kildene, de er forhåndsbestemte og metodene kan oppfattes som etterprøvbare. Kvantitative metoder brukes når store mengder data skal undersøkes (Grønmo 2004, 130), og innebærer telling av spesifikke ord eller tekststrenger ut fra et på forhånd utarbeidet kodeskjema (Grønmo 2004, 193).

Analyse av tildelingsbrev kan gi et bilde av hva slags styring departementene faktisk utøver (Johnsen 2015). Vi har tatt utgangspunkt i analysemetoden som to tidligere studenter, Sørheim og Tollefsen, utviklet i sin masteroppgave som omhandlet mål- og resultatstyring i tildelingsbrevene til høyere utdanningsinstitusjoner (Sørheim og Tollefsen 2012). Metoden ble videreutviklet i masterstudiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus våren 2014, hvor mål og styringsparametere ble kategorisert i de to gruppene "faktiske" og "såkalte", og hvor den faktiske gruppen igjen ble inndelt i aktivitet, resultat og virkning alt etter hvor i verdikjeden de rettet oppmerksomheten (Johnsen 2015).

Det er gjennomført kvantitativ dokumentanalyse av tildelingsbrev for 15 virksomheter for årene 2010, 2012, 2014 og 2016. Dataregistreringen har bestått i å telle visjoner, formålsbeskrivelser, oppdrag, målformuleringer og styringsparametere i tillegg til antall sider i det enkelte tildelingsbrev. Tellingene er registrert i et kodeskjema pr. virksomhet, jf. vedlegg I.

Oppdrag er definert som konkrete "skal-oppgaver" som departementet etterspør i tildelingsbrevene (SSØ 2011a). Basert på definisjonen er begrepene "å delta i", "å utvikle", "å ivareta", "å levere" og "å følge opp" eksempler på bestillinger som i denne oppgaven er kategorisert som oppdrag. For å finne hva departementet selv opplyste som oppdrag, ble det i tillegg til den manuelle gjennomgangen av tildelingsbrevene foretatt et åpent maskinelt søk med søkeordet \*oppdrag\*, \*aktivitet\* og \*oppgave\*. Vi har brukt benevnelsen "opplyste oppdrag" for denne kategorien.

Målformuleringene ble kategorisert i tre hovedgrupper: såkalte mål, faktiske mål, og opplyst mål. Såkalte mål og faktiske mål ble identifisert ved manuell gjennomgang av tildelingsbrevene. Ved telling av såkalte mål har vi lagt til grunn SSØs definisjon. I de tilfeller der departementene i tildelingsbrev benyttet begrepene "skal bidra til", "skal støtte opp om", "skal sikre", "skal sørge for", ble ikke dette telt som mål, men såkalte mål (SSØ 2008, 27). Med dette som bakgrunn vil oppdrag og såkalte mål sett i sammenheng være en indikasjon på detaljert styring (Johnsen 2015). Faktiske mål skulle tilfredsstillende definisjonen av mål om hva som skulle endres, hvor mye det skulle endres, for hvem det skulle endres og når endringen skulle ha funnet sted. De faktiske målene ble inndelt i aktivitetsmål, resultatmål eller virkningsmål, og typiske hierarkiske begrep i tildelingsbrevene, for eksempel påbudsord som "skal", "må", "forutsetter" har vært en inngang til å finne de ulike målene. For å finne hva departementet selv opplyste som mål ble det i tildelingsbrevene foretatt et åpent maskinelt søk med søkeordet \*mål\*. Vi har brukt benevnelsen opplyste mål for denne kategorien.

Styringsparametere er alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av en virksomhet på ulike nivåer (SSØ 2008, 11), og ble på samme måte som mål inndelt i såkalte og faktiske. Faktiske styringsparametere gir mulighet for målinger med indikatorer av noe som er utført/oppnådd, og ble igjen delt inn i aktivitets-, resultat- og virkningsindikatorer. Såkalte styringsparametere er i denne oppgaven telt der departementet har benyttet verbal vurdering som målemetode. Det er også for styringsparametere foretatt en maskinell gjennomgang for å se hva departementene i tildelingsbrevene betegnet som styringsparametere. I oppgaven er betegnelsen "opplyste styringsparametere" benyttet for denne kategorien som viser resultat etter åpent søk med søkeord \*paramet\* og \*indikator\*.

### **3.2 Datakilder og avgrensninger**

For analyse av den avhengige variabelen om departementets styring av underliggende virksomheter brukte vi tildelingsbrevene som kilde. For øvrige variabler ble andre rapporter og statistikker benyttet, bl.a. kompetansekartlegging i departementene.

Tildelingsbrev fra departement til underliggende virksomheter er offentlig informasjon, og i de tilfeller tildelingsbrevene ikke var tilgjengelig på nett sendte vi innsynsbegjæringer til departementenes postmottak. Tildelingsbrevene ble innhentet i perioden 16.11.2015 til 29.1.2016. I noen tilfeller omfatter tildelingsbrevet en større etat som inkluderer regionale kontorer. For eksempel omfatter tildelingsbrevet til Skatteetaten både Skattedirektoratet og

regionalkontorer. Vi omtaler statlige virksomheter med navnet på høyeste administrative nivå, men i beskrivelsen av størrelse benyttes tall for hele etaten.

Utvalget i oppgaven er utelukkende statlige forvaltningsorganer, herunder ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter (Christensen mfl. 2015, 162). Det er i analysen ikke differensiert mellom de ulike typene forvaltningsorganer. Registrerte opplysninger omfattet ikke personopplysninger, og undersøkelsen falt utenfor meldeplikten til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, meldeplikttest ble gjennomført 1.10.2015. Tverrsektoriell samordning på tvers av departementsområder som følge av at virksomheter får tildelt bevilgninger fra mer enn ett departement, er ikke del av oppgaven.

Følgende elementer er utelatt som kilde for analysen:

- **Fullmakter.** Tildelingsbrevets omtale av fullmakter er utelatt selv om mål og resultatkrav kan være omtalt i disse kapitlene.
- **Økonomiske disponeringer.** Tildelingsbrevets omtale av budsjetttrammer er ikke omfattet av undersøkelsen.
- **Vedlegg til tildelingsbrev.** Vi har sett bort fra eventuelle vedlegg selv om disse kan inneholde mål og resultatkrav.
- **Supplerende tildelingsbrev.**
- **Virksomhetsinstruks.** Sammen med det årlige tildelingsbrevet er instruks om økonomi- og virksomhetsstyring et sentralt dokument i etatsstyringen (SSØ 2011a, 5). Det er ofte henvist i tildelingsbrevene til instruks for virksomhetene. Finansdepartementet ba i 2013 samtlige departement om å revidere instruks til underliggende virksomheter. Til tross for at dette kan ha medført at formuleringer som tidligere fremgikk som mål i tildelingsbrev har blitt flyttet til instruksene, er disse dokumentene ikke omfattet av kartleggingen.
- **Prop. 1 S.** Behandling av Prop. 1 S er bakgrunnen for tildelingsbrevet og kan inneholde mål og resultatkrav, men er ikke en kilde for analysen.
- **Etatsstyringsmøter.** I styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet er etatsstyringsmøtene sentrale i oppfølgingen av tildelingsbrev. Selv om det i etatsstyringsmøtene kan fremkomme nye mål og resultatkrav, er referat fra disse møtene ikke kilde for analysen.

- **Rapportering.** Virksomhetens rapportering til departementene er ikke omfattet av undersøkelsen.

### 3.3 Utvalg

Departementsstrukturen er i stadig endring, noe som kan medføre navneendringer og overføring av oppgaver mellom departementene. I denne oppgaven benyttes departementsstrukturen som var gjeldende pr. 1.1.2015. Tabell 1 viser utvalget av virksomheter i denne undersøkelsen som beskrives nærmere i dette kapittelet.

Kategori	Departement	Virksomhet	Bevilgning <sup>3</sup>	Antall ansatte <sup>4</sup>	Stor	Liten	Omtalt i NOU 2012:14 (Gjørsv)
			2014	Pr. 1.1.2014			
Nattvekerstaten	Justis- og beredskap departementet	Politidirektoratet <sup>5</sup> (POD)	14 519 218 000	15996	X		X
		Hovedregningssentralen (HRS)	108 699 000	44		X	X
		Direktoratet for samfunnsikkerhet- og beredskap (DSB)	790 700 000	627		X	X
	Finansdepartementet	Skattedirektoratet <sup>5</sup> (SKD)	26 373 093 000	6077	X		
		Finanstilsynet (FT) <sup>6</sup>	359 458 000	276		X	
Velferdsstaten	Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet (Hdir)	44 012 588 001 <sup>7</sup>	865	X		X
		Helsetilsynet (Htil)	134 342 000	115		X	
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Statsbygg (SB)	1 182 567 000 (netto)	891	X		X
		Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)	736 456 370	760		X	X
	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet <sup>8</sup>	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFdir) <sup>5</sup>	8 567 976 000	5194	X		
		Forbrukerrådet	4 988 497 (netto)	127		X	
Den internasjonale globale stat	Klima- og miljødepartementet	Miljødirektoratet (MD)	3 276 315 000	732	X		
		Riksantikvaren	634 062 480	165		X	
	Landbruks og matdepartementet	Mattilsynet	1 252 985 000	1384	X		
		Veterinærinstituttet (VI)	-18 460 000 (netto)	343		X	

Tabell 1: Utvalgte virksomheter målt etter bevilgning 2014 og omtale i Gjørsv-kommisjonens rapport.

### 3.3.1 Organisasjonsstørrelse

Vi har kartlagt bevilgning for departementenes underliggende virksomheter basert på virksomhetenes årsrapport for 2014, og tall for antall ansatte pr. 2014 er hentet fra Forvaltningsdatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

<sup>3</sup> Bevilgning hentet fra virksomhetenes årsrapporter for 2014.5555

<sup>4</sup> Antall ansatte hentet fra Forvaltningsdatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/etat>.

<sup>5</sup> Bevilgning og antall ansatte gjelder hele etaten.

<sup>6</sup> Kredittilsynet (Ktil) endret 21.12.2009 navn til Finanstilsynet.

<sup>7</sup> Bevilgning gjelder hele etaten.

<sup>8</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet endret f.eks. fra 1.4.2016 navn til Barne- og likestillingsdepartementet.

Finansdepartementets definisjon av små og mellomstore bedrifter gjelder både private og offentlige virksomheter. Siden verken Finansdepartementet, SSB eller Nærings- og handelsdepartementet har en entydig definisjon for kategorisering av offentlige virksomheter etter størrelse, har vi kategorisert i stor og liten virksomhet basert på følgende kriterier:

Stor virksomhet:

- For bruttobudsjetterte virksomheter: Bevilgning utgiftsført over 1 mrd kr og antall ansatte over 800.
- For nettobudsjetterte virksomheter: Driftsresultat over 1 mrd og antall ansatte over 800.

Liten virksomhet:

- For bruttobudsjetterte virksomheter: Bevilgning utgiftsført under 1 mrd kr og antall ansatte lavere enn 800.
- For nettobudsjetterte virksomheter: Driftsresultat under 1 mrd kr og antall ansatte lavere enn 800.

### 3.3.2 *Ansattes utdanningsbakgrunn*

Departementsansattes utdanningsbakgrunn er dokumentert gjennom spørreundersøkelser gjennomført hvert tiende år fra 1976 til 2006. Oversikt over kompetansebakgrunn fram til 1996 finnes i publiserte rapporter fra Maktutredningen (Christensen, Lægreid og Zuna 2001, 34), og 2006-tallene er grunnlag for en masteroppgave ved UiO (Langhoff 2007). NSD utvikler og driver Forvaltningsdatabasen, men har i e-post<sup>9</sup> opplyst at data om departementsansattes utdanningsbakgrunn ikke lagres i basen. Vi henvendte oss derfor til de utvalgte departementenes postmottak og har fått svar fra Justis- og beredskapsdepartementet<sup>10</sup>, Finansdepartementet<sup>11</sup>, Helse- og omsorgsdepartementet<sup>12</sup>, Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>13</sup>, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet<sup>14</sup>, Klima- og miljødepartementet<sup>15</sup>, Landbruks- og matdepartementet<sup>16</sup> med oversikt over utdanningsbakgrunnen pr. 31.12.2015.

---

<sup>9</sup> E-post av 9. mars 2016 fra NSD.

<sup>10</sup> E-post av 30. mars 2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet.

<sup>11</sup> E-post av 17. mars 2016 fra Finansdepartementet.

<sup>12</sup> E-post av 15. mars 2016 fra Helse- og omsorgsdepartementet.

<sup>13</sup> E-post av 11. april 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>14</sup> E-post av 15. april 2016 fra Barne- og likestillingsdepartementet.

<sup>15</sup> E-post av 15. mars 2016 fra Klima- og miljødepartementet.

<sup>16</sup> E-post av 7. april 2016 fra Landbruks- og matdepartementet.



Med utgangspunkt i Maktutredningen og masteroppgaven til Langhoff har vi for 1996 og 2006 utarbeidet en oversikt over utdanningsbakgrunn i utvalgte departementer for kategoriene jurister, samfunnsvitere og økonomer (samfunns- og siviløkonomer). Oversikten er supplert med kompetanseopplysninger pr. 2015 (vedlegg III). For å få sammenlignbare data for nåværende departementsområder har det grunnet endringer i departementsstrukturen frem til 2016 vært behov for å gjøre enkelte tilpasninger i oversikten. Det er for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for 1996 og 2006 hentet tall fra en sammenslått kategori av departementer. Tilsvarende er det for Kommunal- og moderniseringsdepartementet beregnet et gjennomsnitt basert på data fra to kategorier.

### *3.3.3 Oppgaveportefølje*

Departementene er i denne oppgaven kategorisert med utgangspunkt i de oppgaver som løses i dag. Kategoriseringen av alle departementene er gjennomført i samsvar med Sørensens (2009) inndeling i nattvekterstat, velferdsstat og globaliseringsstat. Kategoriseringene av de departementene som inngår i denne undersøkelsen framkommer også av tabell 1.

#### *Kategorien nattvekterstaten*

Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet faller inn under denne kategorien da departementene har klassiske statsoppgaver innen f.eks. lov og rett, infrastruktur og forsvar.

#### *Kategorien velferdsstaten*

Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet faller inn under denne kategorien da departementene har velferdsoppgaver innen f.eks. utdanning og helse.

#### *Kategorien den internasjonale globale stat*

Klima- og miljødepartementet, Kulturdepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet faller inn under denne kategorien da departementene forvalter fellesressurser, og ivaretar internasjonale forpliktelser.

## **3.4 Valg av virksomheter**

Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet er sentrale departementer i Gjørsv-kommisjonens rapport. I Gjørsv-

rapporten er det kun Hdir av Helse- og omsorgsdepartementets direkte underliggende virksomheter som er omtalt. Ut fra vår definisjon faller Hdir inn i kategorien stor virksomhet. Ettersom vi samtidig ønsket å undersøke ulike departementers styring av små og store virksomheter, ble Htil inkludert i utvalget for belyse hypotesen. Htil er derfor i utvalget som liten virksomhet underlagt Helse- og omsorgsdepartementets, selv om virksomheten ikke er omtalt i Gjørsv-rapporten.

Forsvarsdepartementet har fra 2013 en avvikende struktur på tildelingsbrevene sammenlignet med andre departementer. Forsvarsdepartementet styrer sine underliggende virksomheter via iverksettelsesbrev (IVB), og disse ble fra 2013 koblet til en langtidsplan (LTP) som gjaldt fra 2013 til 2016. Dette gav ikke mulighet for sammenligning med resten av utvalget, og Forsvarsdepartementet ble derfor valgt bort. For å øke antallet virksomheter som var omtalt i Gjørsv-rapporten valgte vi derfor å supplere utvalget med DSB som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

MD hadde i 2014 totalt 732 ansatte, og tilfredstilte med det ikke kriteriet for å kategoriseres som stor virksomhet ut fra antall ansatte. Når MD i denne oppgaven likevel ble kategorisert som stor virksomhet, var det med bakgrunn i at direktoratet var den største virksomheten under Klima- og miljødepartementet og dermed nærmest til å oppfylle kriteriene. MD ble etablert i 2013, og er en sammenslåing av DN og KLIF. Vi har derfor valgt å innhente tildelingsbrev fra de to tidligere direktoratene fra 2010 og 2012, utført analysen for disse og delt resultatet på to i våre tabeller. For 2014 og 2016 er Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev til MD analysert.

Ved en systematisk gjennomgang av Gjørsv-rapporten har vi identifisert virksomheter som ble omtalt i denne rapporten. Vi har innen kategoriene nattvekterstaten og velferdsstaten valgt en stor og en liten virksomhet til et departement som er omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport. Til dette utvalget er det opprettet en kontrollgruppe med en stor og en liten virksomhet som ikke er nevnt i Gjørsv-rapporten. Dette for å kunne verifisere eventuell endring som følge av denne rapporten. I Gjørsv-rapporten er det ikke omtalt underliggende virksomheter til departementer som Sørensen kategoriserer i den internasjonale globale stat. For denne kategorien er det derfor valgt to departementer med henholdsvis en stor og en liten virksomhet som ikke er omtalt i Gjørsv-rapporten. Utvalget er supplert noe for å få med de mest sentrale departementene som er omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport, og for å sikre best mulig balanse mellom utvalgskriteriene.

Totalt antall gjennomgåtte tildelingsbrev i denne undersøkelsen utgjør dermed 62 og er fordelt på 16 virksomheter i 2010 og 2012 og 15 virksomheter i 2014 og 2016. Utvalg av virksomheter som er skissert i tabell 1 er ikke valgt basert på et tilfeldig utvalgsprinsipp, men defineres som et strategisk utvalg ut fra at vi har valgt virksomheter som er relevante for våre hypoteser (Grønmo 2004, 88).

### **3.5 Pålitelighet og gyldighet**

#### *3.5.1 Pålitelighet*

Dataenes pålitelighet handler om hvor nøyaktige dataene er, hvilke data som skal brukes, hvilken måte de skal samles inn på og hvordan de skal bearbeides (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 44). Undersøkelsesopplegget må være så entydig som mulig slik at data kan samles inn systematisk (Grønmo 2004, 221). Pålitelighet kan også påvises ved at andre kan gjenta undersøkelsen og komme fram til samme funn etter en tid (Krippendorff 2013, 24).

En sikring av påliteligheten var at begge forfatterne utførte separate analyser av dataene for så å sammenligne funnene. Vi brukte objektivitetskriteriet for å sikre høy grad av samsvar i kodingen av materiale likt mellom forskerne, altså god pålitelighet (Østbye mfl. 2002, 215-216). Dersom det er enighet om funnene, kan vi si at det er høy pålitelighet, og dette betegnes som interreliabilitet (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 44). Selv med klare definisjoner har det vært krevende å foreta tellinger i tildelingsbrevene. Vår forståelse av teksten sett opp mot opprinnelig mening kan åpenbart ha vært en feilkilde. I et forsøk på å ivareta påliteligheten ble det i arbeidet med telling i tildelingsbrevene etablert en ordliste med gjenkjennelsesord som ble benyttet til å kategorisere formuleringene i samme kategori. Vi startet med å telle tildelingsbrevene for alle årene for to virksomheter sammen. På denne måten fikk vi diskutert hverandres fortolkninger. Gjennomgangen av de to virksomhetene viste at det ikke var store variasjoner i begrepsbruk og organisering av tildelingsbrevet for en virksomhet fra år til år. For å sikre lik forståelse av begrepsbruk hadde vi en felles gjennomgang av alle tildelingsbrevene for 2010 før vi fordelte de resterende tildelingsbrevene for den enkelte virksomhet. Felles gjennomgang av alle tildelingsbrevene for 2010, etablering av ordlisten og avklaringer underveis når det oppstod usikkerhet, har bidratt til lik forståelse i telling og kategorisering. Ved tellinger i tildelingsbrevene har vi observert gjentakelser, og samme styringselement kan dermed være telt flere ganger, noe som vil påvirke dataenes pålitelighet.

Troverdigheten til tildelingsbrevene kan sies å være høy. Tildelingsbrevene er offentlig tilgjengelige dokumenter fra departement til underliggende virksomheter, og selv om disse endres fra år til år, er det konsistente data i det enkelte brev, som må regnes som pålitelig kilde.

### 3.5.2 Gyldighet

Høy pålitelighet er en forutsetning for gyldighet. Systematiske målefeil går direkte ut over dataenes gyldighet. For at undersøkelsen skal ha høy gyldighet, må metoden være egnet til å påvise årsakssammenhenger og belyse problemstillingen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 365).

I kvantitative undersøkelser kan gyldigheten sikres ved utforming av undersøkelsesopplegg og testing av kodeskjema i forkant av selve datainnsamlingen (Grønmo 2004, 238). Vi har tatt utgangspunkt i et undersøkelsesopplegg fra en tidligere masteroppgave (Sørheim og Tollefsen 2012), og vi har tidligere benyttet opplegget i et emne ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Gyldighet kan i tillegg oppnås ved at forskeren har høy kompetanse om det temaet som undersøkelsen omhandler, såkalt kompetansevaliditet (Grønmo 2004, 234). En av oss har kjennskap til departementenes styring av underliggende virksomheter og har god innsikt i styringsforhold gjennom egne arbeidsoppgaver, og dette oppfatter vi som en fordel for undersøkelsens gyldighet.

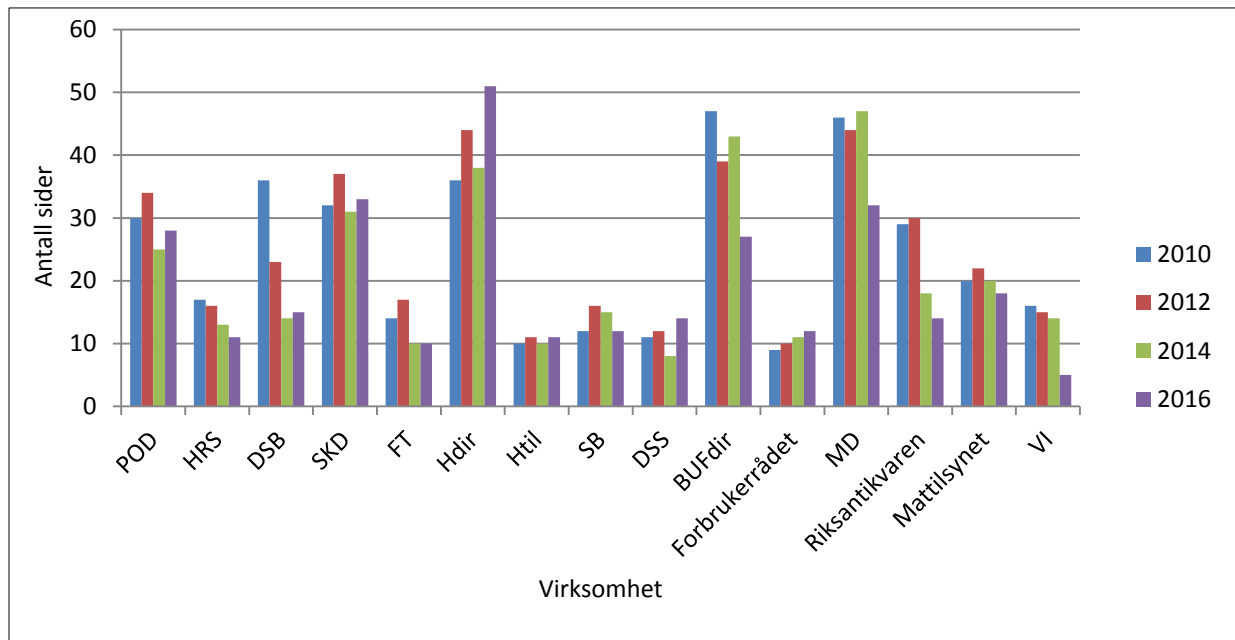
Begrepsvaliditet, det at dataene er gode representasjoner av fenomenet vi undersøkte (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 73), var en viktig faktor i valget av dokumentanalyse som metode. Tildelingsbrevet er sett på som et viktig årlig styringsdokument der departementenes overordnede mål for virksomheten skal fremkomme, og hvor mål og krav til resultater til virksomheten synliggjøres (SSØ 2011a, 25). Det må imidlertid også tas hensyn til at departementet kan benytte andre styringsverktøy, og at føringer derfor kan komme til uttrykk andre steder enn i tildelingsbrevet. Ved å samle inn data fra tildelingsbrevene fra departement til underliggende virksomheter forventet vi imidlertid å finne pålitelig og gyldig informasjon for den problemstillingen vi ønsket å undersøke (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011,75).

## 4 Analyse

I dette kapittelet kobles empiriske beskrivelser sammen med det teoretiske rammeverket som er beskrevet i kapittel 2. Med bakgrunn i styringsteori undersøkes det om organisasjonslæring,

virksomhetens størrelse, eksogene sjokk, organisasjonsdemografi og departementets oppgaveportefølje har betydning for styringen. Funn i analysen kan ha flere forklaringer, og det er derfor viktig å være oppmerksom på at en empirisk støtte til en teoretisk forventning ikke trenger å bety at teorien tilbyr den eneste forklaringen.

I denne oppgaven er størrelsen på tildelingsbrevene målt i antall sider, og figur 4 viser antall sider i tildelingsbrevene fordelt pr. virksomhet i utvalget for den undersøkte perioden.



Figur 4: Antall sider i tildelingsbrevene fordelt pr. virksomhet i utvalget (N i 2010 og 2012=16, N i 2014 og 2016=15).

Størrelsen på tildelingsbrevene varierer for virksomhetene i undersøkelsen, men for de fleste virksomhetene synes størrelsen på tildelingsbrevene å ha mindre variasjoner. Noen virksomheter synes gjennomgående å motta tildelingsbrev som i antall sider kan være over det fem ganger så stort som andre virksomheter. I tildelingsbrevene til DSB, Hdir, BUfdir, MD, Riksantikvaren og VI synes det å ha vært en betydelig økning eller reduksjon i antall sider i tildelingsbrevene for den undersøkte perioden. Samordning av styringssignaler til VI ble fra 2016 overtatt av Nærings- og fiskeridepartementet, og tildelingsbrevet fikk med det ny struktur.

Et omfattende tildelingsbrev trenger imidlertid ikke å omfatte et høyt antall styringssignaler. Klima- og miljødepartementet hadde f.eks. i sine tildelingsbrev i flere av de undersøkte årene en omfattende innledning om miljømyndighetens overordnede strategier og prioriteringer, uten at denne var særskilt rettet mot virksomhetens ansvarsområde. Tilsvarende hadde Justis- og

beredskapsdepartementet i tildelingsbrevene en innledning med mål for sektoren uten at disse ble nærmere konkretisert for den enkelte virksomhet. Denne måten å utforme tildelingsbrev kan være det tidligere riksrevisor Kosmo etterlyste når han påpekte at mål- og resultatstyring medførte at virksomhetene blir opptatt av å oppfylle egne mål uten å se hele bildet (Wangberg 2012).

Til tross for at mål- og resultatstyring hevdes å være det styrende prinsippet i staten, og at tildelingsbrevet er et av de viktige styringsdokumentene mellom departement og virksomhet, foreligger det ingen mal for hvordan tildelingsbrev skal utarbeides. Dette kan ha sammenheng med kravet om at styringen skal være basert på virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart. Kosmo har uttalt at tildelingsbrevene er rene ønskelister (Wangberg 2012), men grunnet kravet om virksomhetstilpasset styring synes det naturlig at omfanget av tildelingsbrevene i denne undersøkelsen er forskjellige.

For å undersøke i hvilken grad de ulike hypotesene finner støtte i teorien vil vi i dette kapittelet foreta en gjennomgang av hypotesene som ble framsatt på bakgrunn av forventningene i styringsteorien.

#### **4.1 Organisasjonslæring**

Dersom styringen skal være i samsvar med prinsippene for mål- og resultatstyring, er det forventet at overordnet departement prioriterer i styringen, delegerer myndighet til underliggende virksomhet, begrenser antall mål og fokuserer på resultater. Hovedbudskapet i forvaltningspolitikken har derfor vært at toppstyringen skal reduseres, og at en mindre regelstyrt sektor skal redusere frykt for feil, og gjøre virksomhetene bedre i stand til både handling og selvfornyelse (Grinde 2015). Sørheim og Tollefsen har for perioden 2003–2013 analysert tildelingsbrev for seks høyere utdanningsinstitusjoner. Deres analyser viste imidlertid at Kunnskapsdepartementet ikke styrte underliggende virksomheter etter mål- og resultatstyring, selv om tildelingsbrevens språkbruk antydte bruk av dette styringsprinsippet (Sørheim og Tollefsen 2014). Tilsvarende er også observert i denne undersøkelsen hvor f.eks. Justis- og beredskapsdepartementet i tildelingsbrevet for 2010 til POD kommenterte at mål- og resultatstyring er prinsippet for styringen av politiet, men at direktoratet likevel ble bedt om særlig å vektlegge spesifikke oppdrag<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Tildelingsbrev 2010 POD, 5.

Mål- og resultatstyring som gjeldende prinsipp i staten, Gjørø-kommisjonens kritikk av detaljstyringen og DFØs påpekte erfaringer med detaljerte og omfangsrige tildelingsbrev kan gi forventning om endring i tildelingsbrevene. Basert på dette har vi utarbeidet en hypotese om at departementenes styringssignaler til virksomheter ble redusert over tid (H1).

#### *4.1.1 Begrepsforvirring*

Mål- og resultatstyring er strategisk styring mot virksomhetens langsiktige mål (SSØ 2010, 6). Kunnskap om målformuleringer og hvordan styringsparametere konkretiseres for å måle virksomhetens resultater og vurdere måloppnåelse er sentralt for at målstyringen skal oppleves som et nyttig verktøy. Det er i denne undersøkelsen registrert et betydelig avvik i hva departementene opplyser som mål, styringsparameter og oppdrag sett i sammenheng med den gjennomførte tellingen basert på anerkjente definisjoner. Departementene mener gjennomgående for alle de kontrollerte årene å ha opplyst flere mål og styringsparametere enn det som synes å være i samsvar med definisjonene av mål og styringsparametere. I tildelingsbrevet til Ktil for 2010 konkretiserte f.eks. Finansdepartementet delmål om "Å bidra til at aktørene i finansmarkedet overholder atferdsreglene og søke å forhindre atferd som kan medføre redusert tillit til finansmarkedet (...)"<sup>18</sup>. Dette er i denne undersøkelsen betegnet som såkalt mål og telles derfor som aktivitet. Tilsvarende har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tildelingsbrevet til DSS for 2016 opplyst at "DSS skal legge til rette for god kontakt og kommunikasjon med departementene om drift og utvikling av tjenestene gjennom passende fora og løpende informasjonsvirksomhet"<sup>19</sup> som en styringsparameter, mens det i denne undersøkelsen er kategorisert som et såkalt mål. I tildelingsbrevet for 2016 til Hdir definerte Helse- og omsorgsdepartementet "Brukertilfredshet" og "Servicenivå" som styringsparametere<sup>20</sup> uten at målbare tall framkom, og det synes således å være en begrepsforvirring i bruken av begrepet styringsparametere.

I kategorien oppdrag er det i de undersøkte tildelingsbrevene gitt over dobbelt så mange krav til konkret aktiviteter som det departementene selv opplyser som oppdrag. Med bakgrunn i dette kan det stilles spørsmål ved om staten har tatt i bruk målstyringens språkdrakt, men samtidig beholdt mye av den tradisjonelle detaljstyringen.

---

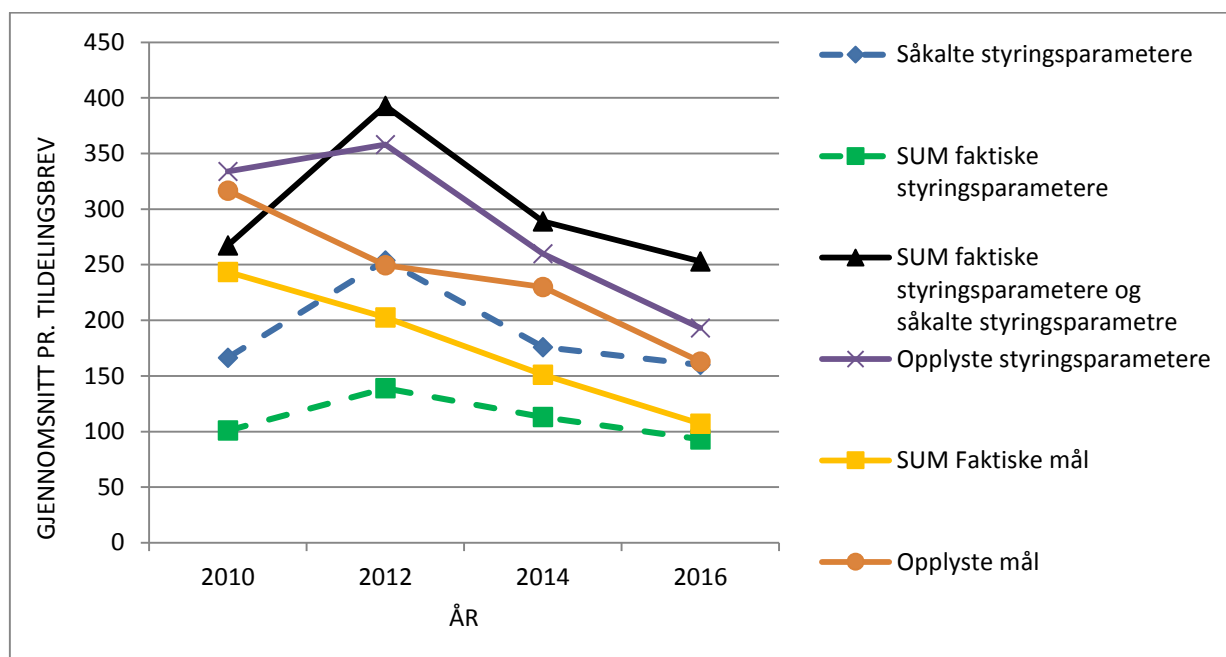
<sup>18</sup> Tildelingsbrev Ktil 2010, 2.

<sup>19</sup> Tildelingsbrev DSS 2016, 3.

<sup>20</sup> Tildelingsbrev Hdir 2016, 31.

#### 4.1.2 Mål- og resultatstyring

Det er en grunnleggende forutsetning ved mål- og resultatstyring at virksomheten har overordnede mål som konkretiseres gjennom styringsparametere slik at måloppnåelsen kan måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder (SSØ 2010, 6). Dersom mål formaliseres og operasjonaliseres uten reelt å være mål kan det oppstå situasjoner der man iverksetter feil tiltak, ikke oppnår optimal ressursutnyttelse og ikke måler det som ønskes.



Figur 5: Oversikt over mål og styringsparametere for alle virksomheter i utvalget (N i 2010 og 2012=16, N i 2014 og 2016=15).

Figur 5 viser gjennomsnitt sum av ulike kategorier mål og styringsparametere for utvalget fordelt på undersøkt periode, og både mål og styringsparametere reduseres fra 2012.

Gjennomsnittene for faktiske mål pr. virksomhet for 2010, 2012, 2014 og 2016 var henholdsvis 16, 13, 10 og 7. Nedgangen var primært en reduksjon av resultat- og virkningsmål, mens antall aktivitetsmål i hovedsak synes uendret. Endringen har således i hovedsak skjedd i mål rettet mot produksjon, leveranser og samfunnseffekter. Opplyste mål, altså det departementet selv mente var mål, bl.a. hovedmål, delmål og arbeidsmål, fulgte i hovedsak samme tendens som faktiske mål, og viste på samme måte som i kartleggingen til Kjærvik og Askim (2015) en nedgang fra 2012. Gjennomsnittene pr. virksomhet for opplyste mål var i 2010, 2012, 2014 og 2016 henholdsvis 21, 17, 15 og 11, noe som indikerer et avvik fra Kjærvik og Askims observasjoner om en jevn økning i antall mål fram til 2012. Årsaken til dette kan som Kjærvik og Askim selv opplyste, skyldes at koding av tildelingsbrev fra 2004, 2008, 2012 og 2015 ikke hadde like mange observasjoner for hvert år, og variasjoner kan dermed skyldes skjevheter i



utvalget (Kjærvik og Askim 2015, 6). En annen forklaring kan være ulikheter i definisjonen mellom de to undersøkelsene, noe som kan få konsekvenser for kodingen av mål i tildelingsbrevet. I tillegg kan forskjellig tidsperiode for de to undersøkelsen ha påvirket resultatet.

Valg av styringsparametere skal ta utgangspunkt i økonomiregelverkets krav om at styringen legges opp slik at den er tilpasset virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart (SSØ 2010, 7). Bruken av faktiske styringsparametere har et snitt pr. virksomhet for 2010, 2012, 2014 og 2016 på henholdsvis 7, 9, 8 og 6 (Vedlegg II), og nedgangen synes i hovedsak å skyldes endringer i aktivitets- og resultatindikatorer selv om også antall virkningsindikatorer er redusert i perioden. Gjennomsnittet for faktiske styringsparametere er betydelig lavere enn snittet for faktiske mål. Måloppnåelsen kan imidlertid måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder, og faktiske styringsparametere må derfor ses i sammenheng med såkalte styringsparametere, som hadde sin topp i 2012, og virket tilnærmet stabilisert fra 2014 til 2016. Gjennomsnittene for såkalte styringsparametere pr. virksomhet i 2010, 2012, 2014 og 2016 var henholdsvis 11, 17, 12 og 11 (Vedlegg II), og medførte at departementene i snitt fastsatte betydelig flere faktiske og såkalte styringsparametere enn faktiske mål.

Det er å anta at statsforvaltningen etter innføring av mål- og resultatstyring i 1990 har hatt kontinuerlig læring i bruk av styringsprinsippet. Det kan imidlertid synes vanskelig for departementene å formulere gode mål, og mye kalles mål, men er egentlig formuleringer av oppgaver og tiltak. DSB med 78 faktiske mål i 2010 er den virksomheten i undersøkelsen som har hatt flest slike mål, og er også virksomheten med størst endring med en nedgang i 2016 til seks faktiske mål. Forbrukerrådet i 2014 og 2016, samt VI i 2016, er de eneste virksomhetene uten faktiske mål. Tilsvarende var KLIF/DN i 2010 med 69 den virksomheten i de undersøkte årene som hadde flest opplyste mål, mens DSB i 2010 og VI i 2016 var de eneste virksomhetene i utvalget uten slike mål (Vedlegg II). Resultatmålet "Styrket nasjonal kriseledelse" og virkningsmålet "Øke samfunnets evne til å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner som medfører fare for liv og helse, miljø og materielle verdier (Justisdepartementets delmål)"<sup>21</sup> i tildelingsbrevet til DSB i 2010, er eksempler på mål rettet mot henholdsvis virksomhetens produksjon og samfunnseffekt. I tildelingsbrevet til POD er det også en merkbar endring i faktiske mål fra 22 i 2010 til seks i 2016. Et fåtall virksomheter har en økning i antall

---

<sup>21</sup> Tildelingsbrev DSB 2010, 15.

faktiske mål i 2016 sammenlignet med 2014. Hdir er det klareste eksempelet på dette, hvor faktiske mål i 2016 økte til 27 etter å ha vært 20 i 2014 (Vedlegg II).

Virksomhetene i utvalget har ulike ansvarsområder og dermed også ulikt informasjonsbehov, men det kan ses klare likheter i departementenes utforming av styringsparametere. Til forskjell fra utforming av mål synes det enklere for departementene å utforme styringsparametere, selv om det også her er noen utfordringer særlig knyttet til kvantitative styringsparametere. Dette medfører at styringsparameterne ofte er verbale beskrivelser.

I tildelingsbrevet for SKD 2012 benyttes følgende aktivitetsindikator "Innflytting og flytting innen kommunen andel godkjente meldinger behandlet innen 9 dager"<sup>22</sup>, mens Helse- og omsorgsdepartementet fra Htil i 2010 ber om rapportering på resultatindikatoren "Det skal gjennomføres minst 100 tilsyn som systemrevisjon med sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen"<sup>23</sup>. Av de faktiske styringsparameterne er det færrest virkningsindikatorer, og i noen tilfeller er de oppgitt sammen med målformuleringer, som i tildelingsbrevet for DN for 2012 "Utryddelsen av truede arter i ferskvann skal være stanset, og status for arter i nedgang skal være forbedret innen 2020"<sup>24</sup>.

DSS med 28 faktiske styringsparametere i 2012 er den virksomheten i de undersøkte årene som har hatt flest slike styringsparametere, mens HRS er et eksempel på en av totalt fem virksomheter som i den undersøkte perioden ikke har hatt denne type styringsparametere. I tildelingsbrevet til Mattilsynet for 2016 opplyste Landbruks- og matdepartementet "Beregnet risiko ved bruk av plantevernmidler"<sup>25</sup>, noe som i denne oppgaven er definert som en såkalt styringsparameter. VI hadde i 2012 totalt 65 såkalte styringsparametere og hadde dermed flest slike parametere i den undersøkte perioden, mens seks virksomheter i samme periode ikke hadde denne typen parametere (Vedlegg II).

Som i kartleggingen til Kjærвик og Askim (2015) var det stor spredning av opplyste styringsparametere i dataene, og noen virksomheter trakk opp det samlede snittet med å ha svært mange styringsparametere (Kjærвик og Askim 2015, 8). DSB er den virksomheten som i undersøkt tidsperiode har hatt flest opplyste styringsparametere med 103 i 2010, mens departementene for åtte virksomheter ikke synes å ha satt en slik parameter i hele den

---

<sup>22</sup> Tildelingsbrev SKD 2012, 15.

<sup>23</sup> Tildelingsbrev Htil 2010, 4.

<sup>24</sup> Tildelingsbrev DN 2012, 12.

<sup>25</sup> Tildelingsbrev Mattilsynet 2016, 15.

undersøkte perioden. Opplyste styringsparametere var størst i 2012 med et snitt i denne undersøkelsen pr. virksomhet for 2010, 2012, 2014 og 2016 på henholdsvis 22, 24, 17 og 13 (Vedlegg II), men antallet ble på samme måte som for faktiske styringsparametere redusert både i 2014 og 2016.

Dataene i denne undersøkelsen viste at departementene i 2016 selv mente å ha fastsatt i snitt 1,8 styringsparameter pr. mål, mens det etter definisjonene i denne oppgaven var 2,7 styringsparametere pr. mål. Dette sett i sammenheng med at et stort antall av styringsparametere var verbale rapporteringspunkter, kan gi indikasjoner på prinsipalens behov for kontroll av at tiltak blir gjennomført eller agentens ønske om egen læring eller å bedre tillitsrelasjonen til prinsipalen.

Det finnes ingen fasit eller mal som departementene kan benytte ved utarbeidelse av mål og styringsparametere på ulike nivåer for virksomheten. Politiske ledelse synes imidlertid å ha forstått at for mange og motstridende mål bidrar til detaljstyring og kan føre til dårlige resultater. Gran- og furutreprinsippet er to måter som kan benyttes for å vurdere mål- og resultatstyrings, og avhengig av hvilket prinsipp som er fremtredende kan detaljeringsgraden identifiseres. En virksomhet med 78 faktiske mål i tildelingsbrevet kan antas å være et forsøk på å dekke det meste av virksomhetens tjenesteområder i målstrukturen, jf. grantreprinsippet. Hvorvidt en endring fra 78 faktiske mål til seks slike mål medfører en overgang til furutreprinsippet, er imidlertid vanskelig å vurdere uten konkret kjennskap til virksomhetens oppgaver og utfordringer og inngår dermed ikke i denne oppgaven.

Styringsprinsippet mål- og resultatstyring medfører en forventning om at alle departementer for sine underliggende virksomheter har konkretisert mål som med styringsparametere kan måles og vurderes. Departementet må i tildelingsbrevet vurdere hva som er et tilstrekkelig antall målformuleringer og aktuelle styringsparametere ut fra virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart. Når det i tildelingsbrev til enkelte virksomheter ikke var uttrykt målformuleringer, synes dette ikke å være i samsvar med prinsippene til mål- og resultatstyring. Basert på at det ikke er satt en standard for hvor mange mål som bør konkretiseres i tildelingsbrevene, er det imidlertid vanskelig å vurdere årsakene til reduksjonen i antall mål. Endringene kan f.eks. skyldes en korrigerende av for mange og motstridende mål, slik Gjørsv-kommisjonen påpekte, eller at departementene har vansker med å endre fra den tidligere aktivitets- og oppgavestyringen, selv om organisasjonens omgivelser og kontekst er i endring.

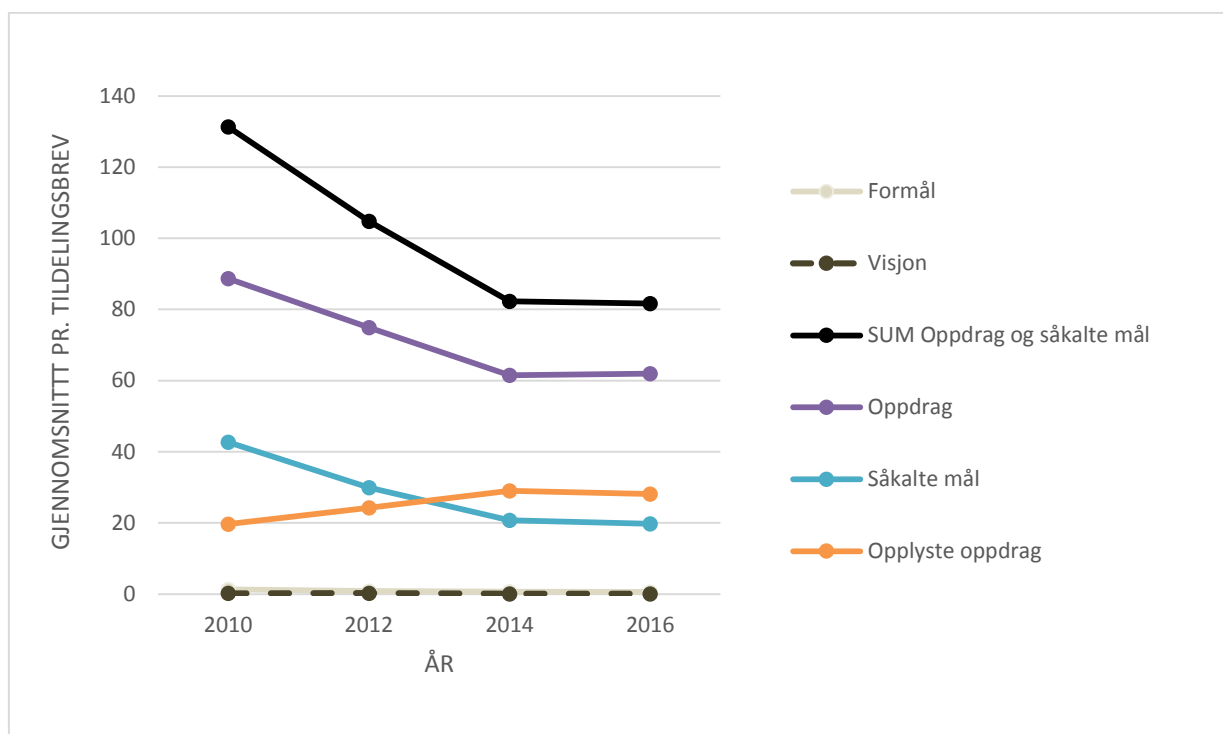
Motivasjonen for å endre styringsprinsipp kan ses i sammenheng med Hoods (1995) motiv- og anledningshypotese. Gjørvt-kommisjonen kritikk av detaljstyring og Kommunal- og moderniseringsdepartementets opprettelse av Program for bedre styring i staten kan være en anledning til å arbeide videre med endring fra detaljstyring til mål- og resultatstyring. Endring i styringen kan således skyldes flere forhold, og sett i sammenheng med at mål- og resultatstyring ikke alltid er den best egnede styringsformen, er det vanskelig å anslå årsakene til endringene.

#### *4.1.3 Aktivitets- og oppgavestyring*

Mål- og resultatstyring innebærer delegering av myndighet og fullmakter til virksomheten og betyr at virksomhetene ikke får detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker (SSØ 2010, 11). Detaljert styring er i denne undersøkelsen definert som oppdrag og såkalte mål. Visjon og formål i tildelingsbrevene ble telt for å få en oversikt over elementer i den overordnede styringen, mens oppdragsbestillinger ble telt for å få et bilde av detaljstyringen (Johnsen 2015). I 2014 kommenterte Justis- og beredskapsdepartementet at det ville bli lagt vekt på tydelig og målrettet styring og oppfølging av POD på et strategisk og overordnet nivå, med vektlegging av mål- og resultatstyring og effektiv ressursbruk<sup>26</sup>. Dette samsvarer med resultatene i denne undersøkelsen, hvor den detaljerte styringen av POD i 2014 reduseres betraktelig sammenlignet med 2012. Detaljstyringen av POD synes imidlertid igjen økende i tildelingsbrevet for 2016. Som for øvrige virksomheter synes formål og visjoner også for POD i liten grad å bli omtalt i tildelingsbrevene. Vi kan således anta at prinsipalen i liten grad benytter formål og visjoner for å utøve overordnet styring til virksomhetene i tildelingsbrevene.

---

<sup>26</sup> Tildelingsbrev 2014 POD, 4.



Figur 6: Antall formål og visjon for alle virksomheter i utvalget sett i sammenheng med oppdrag og såkalte mål (N i 2010 og 2012=16, N i 2014 og 2016=15).

Av de 15 virksomhetene i utvalget har 11 virksomheter i et eller flere av de kontrollerte årene fått tildelingsbrev uten uttrykt formål. Formålet til SB endres i den undersøkte perioden og var i 2012 og 2014 beskrevet som "Statsbygg er statens sentrale byggherre og eiendomsforvalter og en viktig aktør for iverksetting av statlig politikk på området"<sup>27</sup>. I 2016 synes imidlertid ikke formål lenger å være beskrevet i tildelingsbrevet til SB.

Visjon har kun framkommet én eller flere ganger for fire virksomheter, og synes å være helt fraværende i tildelingsbrevene for 2016 fra departementene (Vedlegg II). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i tildelingsbrev til BUFdir i 2010 uttrykt fire visjoner, bl.a. "En velfungerende og tilgjengelig familietjeneste"<sup>28</sup>.

Alle virksomhetene har i hvert av de undersøkte årene fått oppdragsbestillinger fra departementet i tildelingsbrevet. Av figur 6 framkommer at detaljstyringen reduseres fram til 2014 for så å stabiliseres på et jevnt nivå fra 2014 til 2016. Det er imidlertid stor variasjon i detaljstyringen blant virksomhetene i utvalget. Virksomhetene underlagt Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i hele perioden nedgang i oppdrag og såkalte mål, mens

<sup>27</sup> Tildelingsbrev SB 2012, 1: Tildelingsbrev SB 2014, 1.

<sup>28</sup> Tildelingsbrev BUFdir 2010, 18.

virksomhetene i de fire andre departementene har økning. Gjennomsnittet av oppdrag og såkalte mål pr. virksomhet for 2010, 2012, 2014 og 2016 var henholdsvis 124, 98, 83 og 82. DN med sine 446 oppdrag og såkalte mål i 2010 er den virksomheten i utvalget som mottok flest aktivitets- og oppdragsbeskrivelser, mens VI i 2016 kun har 12 slike oppgaver (Vedlegg II).

Reduksjon i departementenes detaljstyring vises på ulike tidspunkter i den undersøkte perioden, og har derfor nødvendigvis ikke en enkeltstående forklaring. For Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet økte detaljstyringen fra 2014 til 2016. Disse fire departementene var alle omfattet av Gjørsv-kommisjonens rapport, hvor graden av detaljstyring ble kritisert. Gjørsv-kommisjonens kritikk bekreftet den vanlige oppfatningen om at mål- og resultatstyring egentlig er politisk detaljstyring, og observasjonen om økning kan tyde på at prinsipalen har et sterkt kontrollbehov, og er mindre opptatt av muligheten for kritikk av styringen.

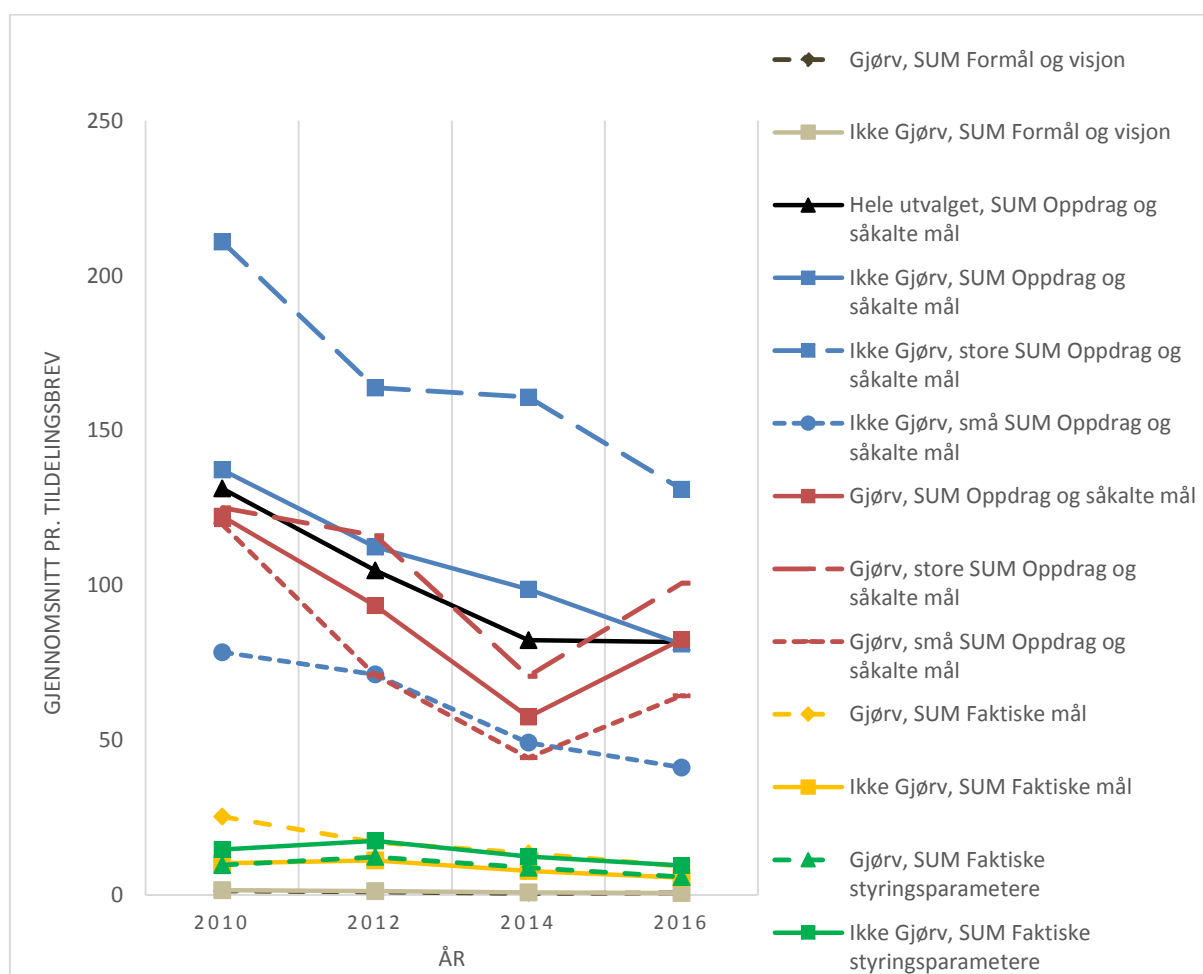
Oppdragene som departementene selv har opplyst, har tilnærmet samme utvikling som oppdrag og såkalte mål, men har gjennomgående et mindre omfang for alle de kontrollerte årene. Tilsvarende som hos Kjærvik og Askim er det i denne undersøkelsen også en gradvis økning av opplyste oppdrag fram til 2014 (Kjærvik og Askim 2015, 9). Videre viser denne undersøkelsen at antall opplyste oppdrag inn mot 2016 tilnærmet stabiliseres for de virksomhetene som inngår i utvalget. Gjennomsnittene av opplyste oppdrag pr. virksomhet for 2010, 2012, 2014 og 2016 var henholdsvis 19, 24, 29 og 28. Hdir er virksomhetene som i de undersøkte årene har fått flest opplyste oppdrag i tildelingsbrevene med 165 i 2010, mens det for flere virksomheter, for eksempel SKD, DSB, HRS, Forbrukerrådet og VI, ikke er oppgitt oppdragsbestillinger i henhold til den definisjon som er benyttet i denne oppgaven (Vedlegg II).

Mål, styringsparametere og oppdrag reduseres fra 2012, men til forskjell fra øvrige styringssignaler er antall oppdrag og såkalte mål stabilt i perioden 2014 til 2016. Det at oppdrag og såkalte mål i 2016 utgjorde et snitt på 82 for de kontrollerte virksomhetene, mens det i snitt var 7 faktiske mål, kan ses på som at resultatstyringssystemet er basert på grantreprinsippet ved at departementene i styringen har forsøkt å dekke mye av virksomhetens ansvarsområde. Vi kan dermed anta at departementene i det store og hele detaljstyrer sine underliggende virksomheter, men at departementene fra 2014 til 2016 ikke har sett behov for å endre detaljstyringen.

Hypotesen synes å ha fått støtte i analysen. Selv om departementene over tid har redusert styringssignalene, synes mye av styringen fremdeles å være preget av tradisjonell offentlig administrasjon. Det legges vekt på aktivitets- og oppgavestyring, men begrepsbruken er i tråd med mål- og resultatstyring. Om dette uttrykker endringsvilje i departementene og virksomhetene, men samtidig reflekterer noe manglende evne, er vanskelig å vurdere. Undersøkelsen viser imidlertid at departementene har utfordringer med å formulere gode målsettinger og styringsparametere. Departementene kan synes å ha utfordringer med å gi slipp på detaljert informasjon som etterspørres i styringsparametere og som skal innrapporteres til departementene.

## 4.2 Eksogene sjokk

Ut fra teorien om eksogene sjokk ble det utledet en hypotese om at departementene i tildelingsbrevene økte detaljstyringen for de virksomhetene som var berørt av terrorhendelsen (H2).



Figur 7: Styringssignaler for virksomheter omtalt i Gjørrv-rapporten og ikke omtalt i Gjørrv-rapporten (N i 2010 og 2012=16, N i 2014 og 2016=15). I noen tilfeller fordelt på store og små

virksomheter omtalt i Gjørsv-rapporten (N store=3, N små=3) og ikke omtalt i Gjørsv-rapporten (N store=(5) 4 og N små=5).

I figur 7 ses gjennomsnitt pr. tildelingsbrev for utvalgte styringssignaler fordelt på virksomheter omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport og virksomheter som ikke er omtalt i Gjørsv-rapporten. Figuren viser ikke kategorisering for enkeltvirksomheter i utvalget, og departementenes behov for å detaljstyre de ulike virksomhetene omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport kan derfor ha vært ulik.

Detaljert styring som aktivitets- og oppgavestyring er i denne undersøkelsen definert som summen av antall oppdrag og såkalte mål. Analysen viser imidlertid også formål og visjon for å få oversikt over den overordnede styringen, og mål og styringsparametere for å knytte analysen til mål- og resultatstyring. Som det framkommer av figur 7, er det kun marginale forskjeller i styringen ved bruk av formål, visjon, faktiske mål og faktiske styringsparametere i tildelingsbrevene til virksomheter omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport og virksomheter som ikke er omtalt i rapporten. Det synes heller ikke å være vesentlige endringer mellom årene i undersøkelsene for disse styringssignalene.

Gjennomsnitt sum av antall oppdrag og såkalte mål for alle virksomhetene i utvalget er i figur 7 sett i sammenheng med tilsvarende styringssignal for små og store virksomheter omtalt og ikke omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport.

Virksomheter som ikke ble omtalt i Gjørsv-rapporten, synes i de undersøkte årene totalt sett å være mer detaljstyrt enn virksomheter omtalt i rapporten. I tillegg viser undersøkelsen at store virksomheter som ikke er omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport, har vært betydelig mer detaljstyrte enn øvrige virksomheter. Detaljstyringen av disse virksomhetene er imidlertid tilnærmet halvert i den undersøkte perioden. Både små og store virksomheter i utvalget som ikke er omtalt i Gjørsv-rapporten, har en gjennomgående reduksjon i detaljstyringen i den undersøkte perioden.

Små og store virksomheter som ble omtalt i Gjørsv-rapporten, synes å ha tilnærmet lik detaljstyring i 2010. Forholdet endres i 2012 og videreføres i 2014 ved at små virksomheter omtalt i Gjørsv-rapporten blir vesentlig mindre detaljstyrt. For store virksomheter omtalt av Gjørsv-kommisjonen reduseres også detaljstyringen i 2012 og 2014, om enn ikke så markant som for de små virksomhetene.



Til tross for at Gjørsv-kommisjonen påpekte at det var for mye detaljstyring fra departementene, økte i 2016 den detaljerte styringen av både store og små virksomheter omtalt i Gjørsv-rapporten uten at virksomhetene ikke omtalt økte tilsvarende. Virksomhetene ikke omtalt i Gjørsv-rapporten hadde derimot tilnærmet samme reduksjon i detaljstyringen i 2016 som tidligere år, og detaljstyringen i 2016 var på tilnærmet likt nivå for både omtalte og ikke omtalte virksomheter. Det at virksomheter som ikke var omtalt i Gjørsv-rapporten, ikke fikk økt detaljstyring i 2016, kan indikere at departementene for disse virksomhetene forsøkte å ivareta Gjørsv-kommisjonens generelle tilbakemelding om å redusere detaljstyring av underliggende virksomheter. Vi finner imidlertid ingen direkte indikasjoner som tyder på at dette er en "styrt" utvikling av et bestemt nivå på den detaljerte styringen.

Gjørsv-kommisjonens hovedkonklusjoner og anbefalinger var omfattende (NOU 2012:14, 458). Kommisjonen oppsummerte at mye fungerte godt 22. juli, men at det sviktet på enkelte områder (NOU 2012:14, 449), og ikke alle virksomhetene omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport ble like mye kritisert. Eksempelvis fikk Justis- og beredskapsdepartementet kritikk for den mengde målinger og rapporteringer som Politiet skulle ivareta, og POD hadde i 2012 totalt 115 oppdrag og såkalte mål. Samme året inneholdt tildelingsbrevet til Hdir 205 oppdrag og såkalte mål, med økonomiske føringer på et relativt detaljert nivå, uten at dette ble påpekt spesielt av Gjørsv-kommisjonen. Noe av forklaringen kan være at Hdir sin beredskap under og i etterkant av terrorhendelsen syntes å ha fungert bedre enn politiets beredskapsplaner, og at rapporteringskrav for politiet i motsetning til Hdir ikke hadde økonomiske føringer knyttet til kravene.

Økningen i detaljstyringen for virksomheter omtalt av Gjørsv-kommisjonen kan ses i sammenheng med Hoods (1995) teori om motiv- og anledning, hvor erfaringene etter 22. juli-terroren gir departementene et motiv for bedre kontroll og styring av departementenes ansvar for sikkerhets- og beredskapsarbeid slik ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet forutsetter. Fremstad mente i sin masteroppgave om styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten i årene 2004–2013 å ha sett en dobling i antall aktivitetskrav i tildelingsbrevet til POD fra 2011 til 2012, og knyttet endringen til svikten i politiets beredskap som ble avdekket under terrorangrepet 22. juli 2011. På samme måte som hos Fremstad viser figur 7 høy grad av detaljstyring i 2012. Fremstad viser videre til en betydelig reduksjon i detaljstyringen for 2013, noe som samsvarer med grafen i figur 7 for 2014. Fremstad fremsetter at dette kan skyldes 22.

juli-kommisjonens rapport og den kritikken kommisjonen rettet mot detaljstyring i offentlig sektor (Fremstad 2013).

Selv om tildelingsbrevene bør utarbeides i dialog med underliggende virksomheter, er tildelingsbrevet departementenes sentrale styringsdokument og departementenes ansvar. Terrorangrepet i Norge vakte stor oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt, og hadde store konsekvenser bl.a. for departementene. Når både de store og små virksomhetene omtalt i Gjørsv-rapporten får økt detaljstyring i 2016, antas departementenes behov for kontroll av saker med politisk interesse og stor medieomtale å ha hatt betydning.

De kraftige rystelsene under terrorhendelsen medførte store materielle ødeleggelser. Regjeringskvartalet har siden bombeangrepet vært gjenstand for omfattende sikringsarbeid, og mange departementer har måttet flytte ut til midlertidige kontorlokaler. Arbeidsforholdene til departementene i 2011 og 2012 antas med dette å ha vært svært varierende. Disse forholdene sammen med opplysningen om at arbeidet med tildelingsbrevet i teorien skal starte to år før endelig tildelingsbrev oversendes virksomheten, kan være noe av årsaken til at endringer i tildelingsbrevene i denne undersøkelsen ikke er synliggjort før i 2016.

En effekt av 22. juli-kommisjonens rapport er at alle statlige virksomheter for 2013 ble styrt i retning av felles mål om bedre sivil beredskap (Askim, Eltun og Fremstad 2014). Tilsvarende er det i tildelingsbrevet for 2014 fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB et kapittel om sikkerhet, beredskap og krisehåndtering, og i kapittelets pkt. 1.1 framkommer det at "DSB skal regulere og kontrollere bruken av bombekjemikalier, herunder sørge for (...)"<sup>29</sup>. I perioden 2014–2016 synes imidlertid ikke tildelingsbrevene gjennomgående å ha økt i omfang for virksomheter omtalt i Gjørsv-rapporten, da f.eks. HRS og SB mottok et mindre tildelingsbrev enn i 2014, mens tildelingsbrevet til POD, DSB, Hdir, og DSS økte i omfang i den samme perioden.

Departementene som prinsipaler med ansvar for agentene omtalt i Gjørsv-rapporten synes på eget sektorområde å ha hatt motiv til å øke kontrollen for å sikre at tilstrekkelige tiltak ble iverksatt. Omtale av sikkerhet i tildelingsbrevene sammen med økt detaljstyring i 2016 for virksomheter omtalt i Gjørsv-rapporten, synes å gi støtte for hypotesen om økt detaljstyring for

---

<sup>29</sup> Tildelingsbrev DSB 2014, 3.

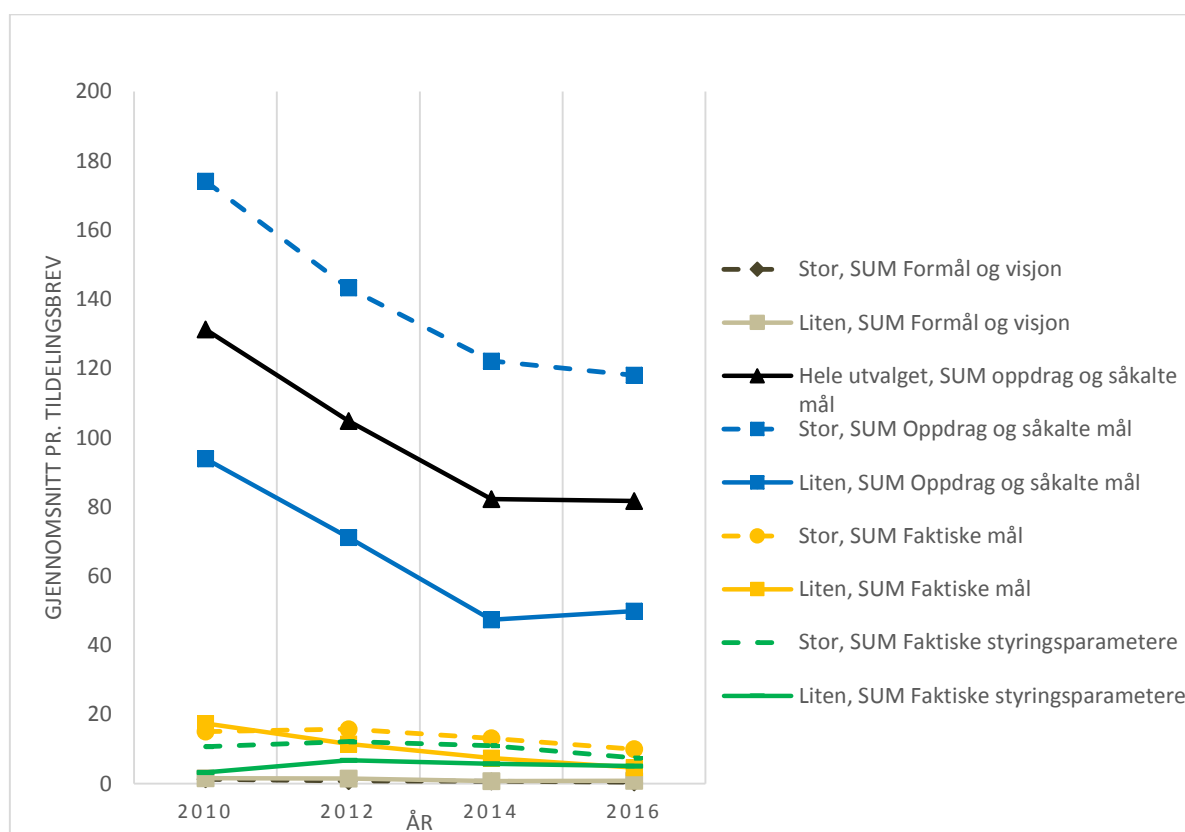
virksomheter omtalt av Gjrv-kommisjonen. Dette særlig da øvrige virksomheter i utvalget i samme periode hadde en reduksjon i detaljstyringen.

### 4.3 Virksomhetens egenart

#### 4.3.1 Organisasjonsstørrelse

Ut fra teorien om departementenes behov for mer detaljert styring av større virksomheter enn små virksomheter, utledet vi en hypotese om at departementene detaljstyrte store virksomheter i større grad enn små virksomheter (H3).

I hovedsak synes de virksomhetene som i utvalget er definert som store, å motta et større tildelingsbrev enn de virksomhetene som i utvalget er definert som små. Dette gjelder særlig POD, SKD, Hdir, BUFdir og MD som har sin kontrollgruppe med henholdsvis HRS, FT, Htil, Forbrukerrådet og Riksantikvaren. For DSB og Riksantikvaren, som begge er definert som små virksomheter, er det en betydelig reduksjon av antall sider i tildelingsbrevet i perioden fra 2010 til 2016.



Figur 8: Oversikt over sentrale styringssignaler fordelt på store (N=7) og små (N=(9) 8) virksomheter i utvalget totalt ((N i 2010 og 2012=16), N i 2014 og 2016=15).

Detaljstyring er i analysen representert med summen av oppdrag og såkalte mål fra tildelingsbrevene. I figur 8 er gjennomsnitt sum av såkalte mål og oppdrag for alle virksomheter i utvalget sett i sammenheng med gjennomsnitt sum av oppdrag og såkalte mål

for henholdsvis store og små virksomheter. I perioden 2010 til 2014 er det i tildelingsbrevene en nedgang i detaljstyringen både for utvalget totalt og for små og store virksomheter separat, og utviklingen for de ulike kategoriene følger hverandre lineært. Fra 2014 til 2016 har små virksomheter en svak tendens til økning av antallet såkalte mål og oppdrag, og store virksomheter har en svak nedgang, men dette er ikke markante endringer. Figur 8 viser også formål og visjoner for å få oversikt over den overordnede styringen (Johnsen 2015), men departementene differensierer tilsynelatende ikke den overordnede styringen basert på virksomhetens størrelse.

Tildelingsbrevet skal tilpasses virksomhetens egenart, og organisasjonens kompleksitet og finansielle ressurser kan bidra til å definere egenarten. Det at små virksomheter synes å ha et mindre antall såkalte mål og oppdrag enn store virksomheter, kan imidlertid ha flere forklaringer. En mulighet er at kompleksiteten i oppgavene endres i takt med størrelsen, noe som kan medføre at styringsbehov øker med organisasjonsstørrelsen. Forskjellen kan også ha sammenheng med prinsipalens behov for å detaljstyre virksomheter med store finansielle ressurser. Kjærvik og Askim fant en tendens til at styringskrav økte med virksomhetens størrelse til et visst punkt, noe som bekreftes i våre data (Kjærvik og Askim 2015, 14).

Helse- og omsorgsdepartementets styring av de underliggende virksomhetene Hdir og Htil kan støtte teorien om mer detaljstyring av større virksomheter. I årene 2010, 2012 og 2016 hadde Hdir som stor virksomhet mer enn 200 såkalte mål og oppdrag i sine tildelingsbrev, mens de i 2014 hadde en nedgang til 136. For hele perioden hadde Htil litt over 50 såkalte mål og oppdrag i tildelingsbrevene. De økonomiske øremerkingene i tildelingsbrevet til Hdir, hvor departementet spesifikt angir økonomiske størrelser knyttet til konkrete oppdrag, kan også forklares med at målstyring blir supplert med både budsjettstyring og aktivitets- og oppgavestyring.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets ansvarsområder får oppmerksomhet både politisk og i media. På samme måte som Helse- og omsorgsdepartementet synes Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å detaljstyre sine underliggende virksomheter ut fra størrelse. Store organisasjoner må forvente en byråkratisk kontroll av sin virksomhet, altså at det skal rapporteres på et relativt detaljert nivå. I 2010 hadde BUFdir som stor virksomhet 378 oppdrag og såkalte mål, mens Forbrukerrådet som liten virksomhet hadde 31 innenfor de samme kategoriene tilsvarende år. Antallet oppdrag og såkalte mål hadde for begge virksomhetene gått ned i den kartlagte perioden. For BUFdir var det i 2016 redusert til 120

oppdrag og såkalte mål, mens Forbrukerrådet hadde reduksjon i perioden fra 31 til 27 oppdrag og såkalte mål. Noe av forklaringen på det relativt lave antallet oppdrag og såkalte mål i Forbrukerrådets tildelingsbrev kan være deres frie, uavhengige stilling for den delen av virksomheten som gjelder forbrukerpolitiske spørsmål<sup>30</sup>.

Prinsipalens behov for kontroll med områder som får oppmerksomhet i media, kan forklare detaljstyringen av BUFdir, som i dette tilfellet er agenten. Departementet som prinsipal lager altså rapporteringssystemer for å ha kontroll med virksomhetens utførelse av oppgavene. En videre tolkning av agentens rolle i prinsipal-agentteorien er at BUFdir har spilt en aktiv rolle i omfanget av detaljstyring gjennom dialog med departementet i utformingen av tildelingsbrevet. BUFdir kan således ha innvirket på mengden oppdrag og såkalte mål for å synliggjøre god styring og at de selv har behov for informasjonen som skal rapporteres.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets detaljstyring av underliggende virksomheter er situasjonen motsatt. Mens SB, som er en stor virksomhet, hadde 16 oppdrag og såkalte mål i 2016, hadde DSS som liten virksomhet 50 innen disse kategoriene. SB er forvaltningsbedrift med ansvar for byggevirksomhet og forvaltning av statlig eiendomsmasse, mens DSS leverer tjenester til Statsministerens kontor og departementene. Her antas oppgaveporteføljen å ha mer innvirkning på mengden detaljstyring enn størrelse målt i økonomiske ressurser og antall ansatte.

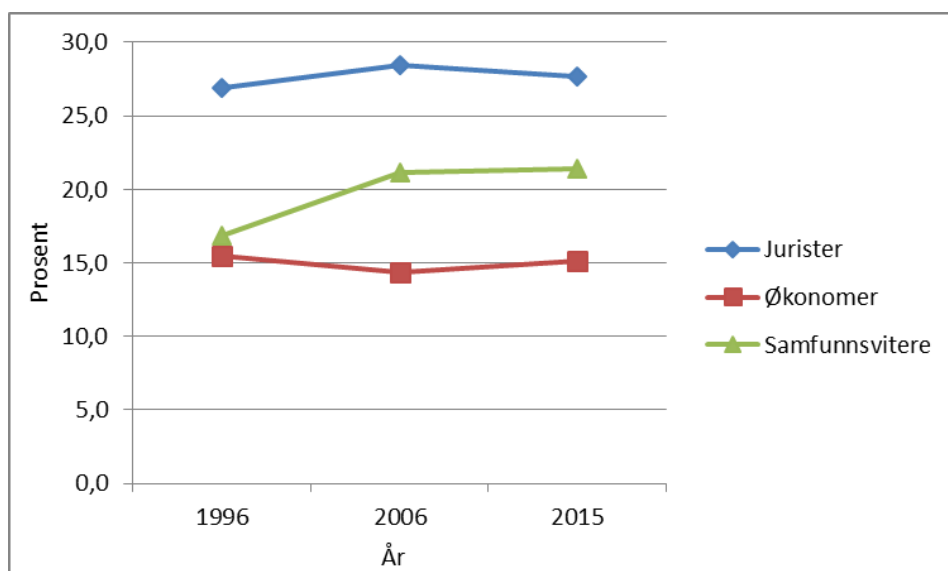
For de øvrige departementene i denne undersøkelsen synes flere av de store virksomhetene å bli mer detaljstyrt enn de små virksomhetene. Hypotesen om at detaljstyring øker med virksomhetenes størrelse synes således i noen grad å ha fått støtte. I Justis- og beredskapsdepartementet er det imidlertid høy grad av detaljstyring både av POD og DSB som henholdsvis stor og liten virksomhet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet synes å detaljstyre liten virksomhet i større grad enn den store virksomheten. For Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan det imidlertid også være andre forhold enn virksomhetens størrelse som forklarer detaljstyringen av liten virksomhet, f.eks. kan det ha hatt betydning at både DSS og DSB var omtalt i GjØrv-kommisjonens rapport.

---

<sup>30</sup> Tildelingsbrev Forbrukerrådet 2016, 4.

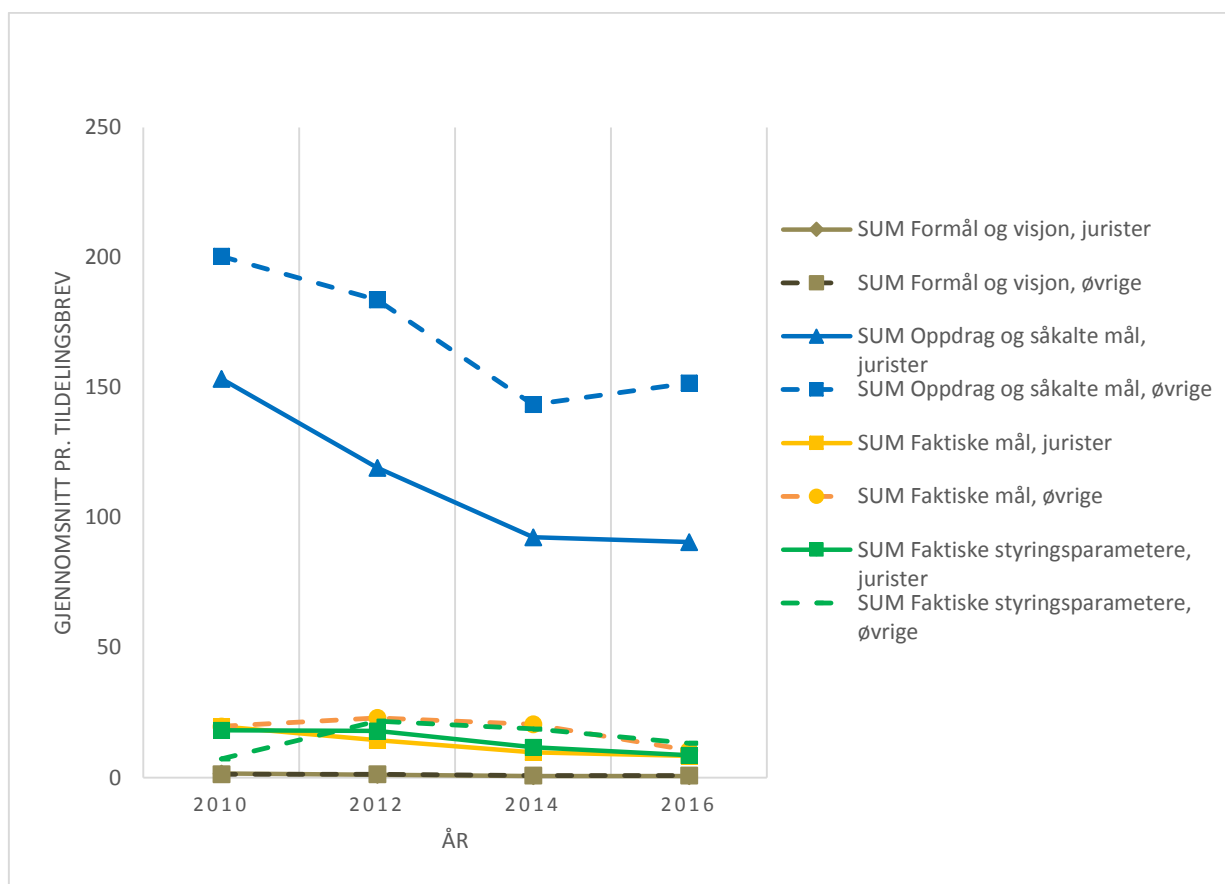
#### 4.3.2 Ansattes utdanningsbakgrunn

Ut fra teorien om at ansattes utdanningsbakgrunn påvirker styringen som utøves gjennom tildelingsbrevene, framsatte vi en hypotese om at departementer med mange jurister styrte underliggende virksomheter mer detaljert enn andre departementer (H4).



Figur 9: Kompetansen i utvalgte departement i 1996, 2006 og 2015 (N=7).

I figur 9 vises prosentvis fordeling av kompetansebakgrunn for ansatte i departementene, fordelt på jurister, økonomer og samfunnsvitere. Ansatte med samfunnsvitenskapelig og juridisk utdanning økte fra 1996 til 2006, mens ansatte med økonomisk bakgrunn ble svakt redusert i samme periode. Fra 2006 til 2015 er antallet samfunnsvitere stabilt, mens jurister har en svak nedgang og økonomene en svak økning. Utdanningsbakgrunnen kan således anses som relativt stabil i perioden for denne undersøkelsen, men med den mulige feilkilden at vi kun har tall for utdanningsbakgrunn med tiårsintervaller og at det derfor kan være endringer mellom år som ikke synliggjøres. Kartleggingen av utdanningsbakgrunnen er i tillegg foretatt i hele departementet, og det er ikke spesifikt opplyst utdanningsbakgrunn til de som har ansvaret for etatsstyringen. Dette kan være en mulig feilkilde selv om det er lite trolig at alle som arbeider med etatsstyring i de ulike departementene har samme utdanningsbakgrunn.



Figur 10: Oversikt over sentrale styringssignaler for departement med flest jurister (JD, LMD, KLD og HOD dvs. N=9) sett i sammenheng med øvrige departementer (N=6).

Detaljstyring er i analysen representert med summen av oppdrag og såkalte mål fra tildelingsbrevene. I figur 10 er gjennomsnitt sum av såkalte mål og oppdrag for departementer i utvalget med flest jurister sett i sammenheng med gjennomsnitt sum av oppdrag og såkalte mål for departementer med flest samfunnsvitere og/eller økonomer. I perioden 2010 til 2014 er det i tildelingsbrevene en nedgang i detaljstyringen både for departementer med flest jurister og de øvrige, og kategoriene følger hverandre tilnærmet lineært. Fra 2014 til 2016 har departementer med jurister en svært svak nedgang i antall oppdrag og såkalte mål, mens de øvrige en svak økning, uten at dette er markante endringer. Figur 10 viser også formål og visjoner for å få oversikt over den overordnede styringen (Johnsen 2015), men som i utvalget for øvrig synes heller ikke departementene med flest jurister å ha benyttet tildelingsbrevet til å gi slike styringssignaler. Faktiske mål og faktiske styringsparametere er også presentert i figur 10, men det kan ikke identifiseres vesentlige forskjeller i mål- og resultatstyringen utøvd av departementer med flest jurister sett i sammenheng med øvrige departementer.

Departementenes arbeid med styring av underliggende virksomheter kan synes så gjennomregulert med styringshjul, regelverk og veiledere at ansattes utdanningsbakgrunn i

mindre grad påvirker mål- og resultatstyringen som utøves i tildelingsbrevene. Departementer med flest jurister synes å ha en lavere grad av detaljstyring enn departementer med ansatte med annen utdanningsbakgrunn. Jurister arbeider ofte med regelverk, og denne erfaringen med regelverksforvaltning kan føre til at mål- og resultatstyringen suppleres med regelstyring og aktivitets- og oppgavestyring. Dette er to styringsformer som er mye brukt i staten, og som gir mer konkrete signaler enn mål- og resultatstyring om hvordan ønskede resultater kan oppnås. Økonomer og samfunnsvitere forventes i større grad å bruke styringsformen mål- og regelstyring ut fra sin bakgrunn enn jurister som er mer regelbundne. Dette gjenspeiles ikke i våre funn, departementer med flest jurister styrer mindre detaljert enn departementer med flest økonomer og samfunnsvitere.

Kjærvik og Askims undersøkelse viste at styringen gikk ned fra 2012 til 2015 (Kjærvik og Askim 2015, 11), mens vår undersøkelse av detaljstyringen i utvalget viste tilnærmet stabilt detaljstyring for perioden 2014 til 2016, uavhengig av kompetansebakgrunnen til ansatte. Uoverensstemmelsen i funn kan både ha sammenheng med hvilke styringssignaler som defineres, og ulikheter i utvalgene i de to undersøkelsene.

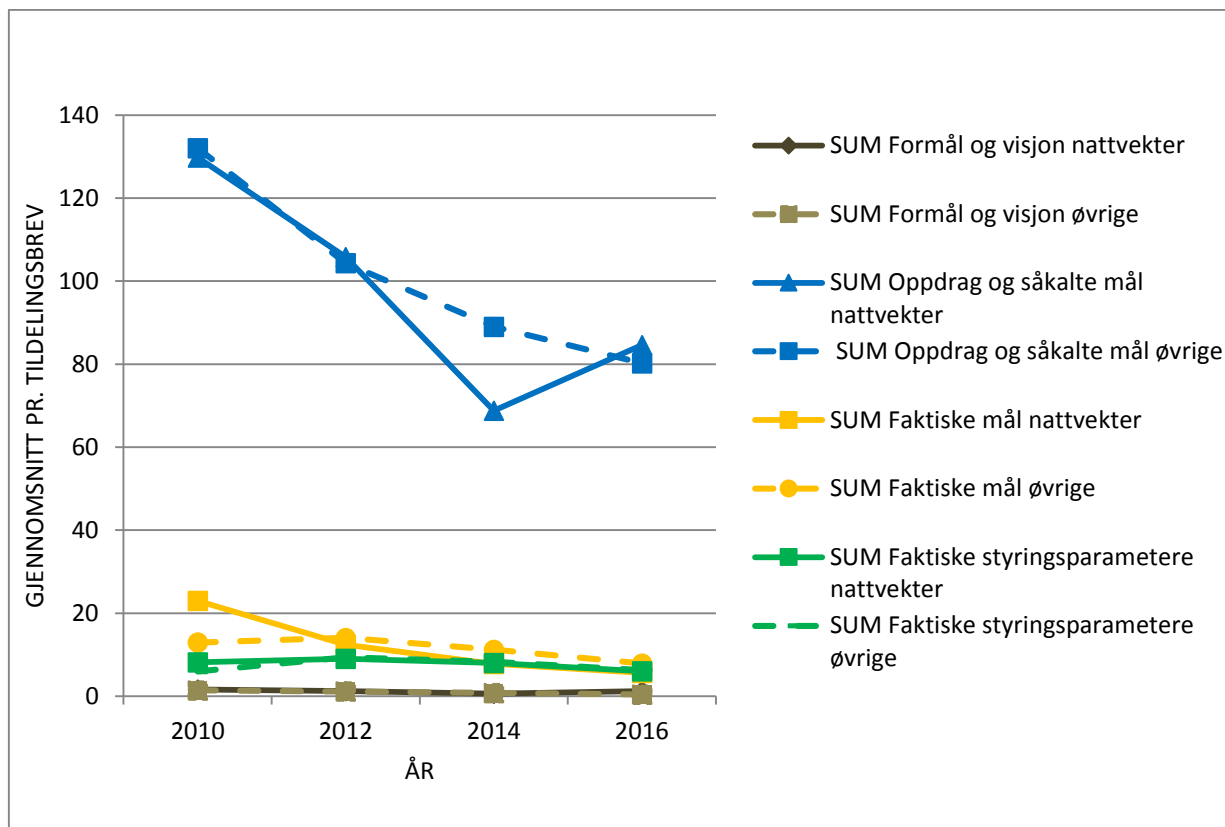
Departementene med flest jurister hadde i snitt færre oppdrag og såkalte mål enn øvrige departementer. Hypotesen om at departementer med flest jurister styrte mer detaljert enn øvrige departementer, synes således ikke å ha funnet støtte i analysen. Kunnskap om hvilken utdanningsbakgrunn de som utformer tildelingsbrevene har, og en mer detaljert undersøkelse av kompetansen i perioden 2010 til 2016, kunne gitt ytterligere belysning av hypotesen.

#### *4.3.3 Oppgaveportefølje*

Ut fra teorien om oppgaveportefølje ble det utledet en hypotese om at departementene preget av nattvekterstaten i tildelingsbrevene styrte mer detaljert enn øvrige kategorier (H5).

Utgangspunktet for dette er at departementene i denne kategorien ble etablert tidlig for å representere de klassiske statsoppgavene som rettstat, politi og forsvar. Tradisjon for å bruke annen styring kan påvirke hvilke styringsformer mål- og resultatstyring suppleres med og om styringsformen rendyrkes. Departementene har praktisert flere ulike styringsformer og har bl.a. en lengre tradisjon for aktivitets- og oppgavestyring som kan påvirke dagens styring.





Figur 11: Styringssignaler fra departementer i nattvekkerstaten sett i sammenheng med øvrige departementer.

I figur 11 ses gjennomsnitt sum av styringssignaler som er kartlagt i denne undersøkelsen for ”nattvekkerstats-departementene” sett i sammenheng med øvrige departementer. Oppdrag og såkalte mål defineres som detaljstyring, og nattvekkerdepartementene hadde fram til 2014 større reduksjon i denne typen styringssignaler enn øvrige departementer. Fra 2014 økte detaljstyringen i departementene preget av nattvekkerstaten, mens detaljstyringen fortsatt ble redusert i øvrige departementer. Eksempelvis hadde DSB en økning i oppdrag og såkalte mål fra 65 i 2014 til 97 i 2016, mens BUFdir hadde en motsatt utvikling på detaljstyringen, fra 162 oppdrag og såkalte mål i 2014 til 120 i 2016. Til sammenligning er det to virksomheter innenfor ”velferdsstats-departementene” som har økning i oppdrag og såkalte mål fra 2014 til 2016, Hdir og DSS, og begge er omtalt i Gjörv-rapporten. Det er også virksomheter i ”globaliseringsstats-departementene” som har mange oppdrag og såkalte mål i sine tildelingsbrev. DN hadde i 2010 totalt 446 oppdrag og såkalte mål. MD, som har overtatt DN’s oppgaver, hadde i 2016 169 noe som er det nest høyeste antallet oppdrag og såkalte mål i hele utvalget i 2016.

Nattvekkerstats-departementene reduserte bruken av faktiske mål i hele den undersøkte perioden og hadde en svak tendens til færre slike mål enn øvrige departementer. Bruken av

styringsparametere synes tilnærmet lik for alle departementer i den undersøkte perioden og tangerer for nattvekterstats-departementene og øvrige departementer fra 2012. Antall styringsparametere synes også å samsvare med utviklingen i faktiske mål. Dette kan tyde på at det settes én til to styringsparametere pr. mål, noe som samsvarer med målstyringsteorien. Formål og visjoner synes i svært liten grad reflektert i tildelingsbrevene, og det synes ingen endring mellom de ulike departementene.

I utgangspunktet synes antall styringselementer i de tre kategoriene av departementer å variere tilsvarende fra år til år, og antallet er også relativt likt. Unntaket er i utviklingen av antallet oppdrag og såkalte mål for departementskategoriene nattvekterstaten og velferdsstaten som økte fra 2014 til 2016, mens denne typen styringselementer reduseres for departementer i den internasjonale globaliserte stat. Den generelle utviklingen i hele utvalget er at det er liten variasjon i oppdrag og såkalte mål på dette tidspunktet, og endringene kan således ikke forklares ut fra en generell utvikling i hvordan virksomheter i utvalget styres.

En mulig forklaring på økningen for departementskategorien nattvekterstaten er at departementene etter 22. juli hadde et økt kontrollbehov, spesielt gjelder dette virksomheter som fikk kritisk omtale i Gjørsv-kommisjonens rapport. Dette kan forklare oppgang i styringselementer til POD som er del av vårt utvalg, men det kan likevel ikke være hele forklaringen, ettersom oppgangen i velferdsstats-departementene er noenlunde tilsvarende. Hdir er en stor virksomhet underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, men fikk ikke tilsvarende kritikk som Justis- og beredskapsdepartements styring av POD i Gjørsv-rapporten. I rapporten var tildelingsbrevene til POD spesielt omtalt, men ut fra vår kartlegging har Hdir langt flere oppdrag og såkalte mål. Hdir styres mer detaljert enn POD i tildelingsbrevene ved øremerkinger av økonomiske ressurser.

Prinsipalens kontrollbehov kan også ha sammenheng med politikkområdets interesse, enten fra opposisjonen, media eller befolkningen generelt, og dette kan påvirke styringen av agenten. Dersom virksomheten (agenten) i tillegg forvalter store økonomiske ressurser, kan dette forsterke departementets (prinsipalen) behov for detaljert styring. De to største virksomhetene i undersøkelsen er Hdir med budsjett på 44 mrd kroner og SKD med budsjett på 26 mrd kroner. Styringen av disse to virksomhetene er ulik på flere områder. Hdir fikk i 2016 opplyst 47 mål, 97 oppdrag og 40 styringsparametere. De samme styringssignalene for SKD var 15 opplyste mål, ingen opplyste oppdrag og 45 styringsparametere. Dersom vi ser på detaljstyringen av de samme virksomhetene, fikk Hdir i 2016 203 oppdrag og såkalte mål, mens SKD fikk 16.

Det er flere forskjeller mellom virksomhetene som kan være aktuelt å påpeke. Hdirs oppgaveportefølje er innenfor et område som har høy politisk oppmerksomhet og medieinteresse. Ukentlig og av og til daglig er det oppslag i aviser og tv-kanaler om enkeltpersoners manglende tilgang på medisiner, feilbehandling og behandlingstilbudets geografiske struktur. Til sammenligning er det få tilsvarende mediesaker innenfor SKDs virkeområde. De to mest typiske tidspunktene for oppslag rundt SKDs ansvarsområde er ved framlegging av statsbudsjettet og når skatteoppgjøret kommer. Enkeltoppslag om kjente personers ligning kan forekomme, men langt sjeldnere enn saker relatert til helsefeltet.

I tillegg til oppgaveporteføljens ulikhet kommer også forskjellen mellom de økonomiske rammene. Mens Hdir forvalter 44 mrd kroner som brukes til å produsere tjenester, bidrar SKD til finansieringen av de samme tjenestene via skatteinnkrevingen. Departementenes behov for å styre utgiftene kan altså ut fra styringselementene synes å være sterkere enn behovet for å styre inntektene.

Kjærvik og Askim fant at virksomheter innenfor oppgavetyper domstol, konflikt, klage og interesseavveiing skilte seg noe ut sammenlignet med andre virksomheter ved at de hadde relativt få styringskrav i gjennomsnitt (Kjærvik og Askim 2015, 15). Her kan det ikke trekkes direkte sammenligninger til vårt utvalg, men typen oppgaver i Kjærvik og Askims kategorisering kan vurderes som tilgrensende til dem som departementer preget av nattvekterstaten utøver.

Vår hypotese om at virksomheter i nattvekterstaten styres mer detaljert enn virksomheter i øvrige departementer, synes ikke å ha fått støtte. Velferdsstaten har omtrent tilsvarende detaljeringsgrad på sin styring som det undersøkelsen viser for nattvekterstaten, mens den internasjonale globale stat både synes å ha mindre detaljert styring og også en nedgang i disse styringselementene over tid. Mens den detaljerte styringen for utvalget totalt stabiliseres mellom 2014 og 2016, fortsetter nedgangen for virksomheter innenfor den internasjonale globale stat.

## 5 Konklusjon

### 5.1 Hovedkonklusjon

Mål- og resultatstyring skal gi forvaltningen frihet til å styre mot overordnede mål, og har siden 1990 vært det styrende prinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Departementene har instruksjonsmyndighet over underliggende virksomheter, men skal tilpasse styringen til virksomhetenes risiko, vesentlighet og egenart. Kritikerne av mål- og resultatstyring har fremhevet at styringsformen er uoversiktlig, kompleks og for ambisiøs, og flere har påpekt at departementene detaljstyrer virksomhetene, med bruk av heldekkende målhierarkier og et tilhørende rapporteringssystem. Med dette som utgangspunkt utformet vi følgende problemstilling: *Hvordan benytter departementene mål- og resultatstyring i tildelingsbrevene til underliggende virksomheter, og styrer departementene virksomhetene basert på risiko, vesentlighet og egenart?*

Tildelingsbrev og statistikker er benyttet for å analysere fem teoretiske forventninger til det empiriske datamaterialet. I dette kapittelet vil vi svare på problemstillingen ved å fremheve hovedfunnene i oppgaven. Deretter diskuteres resultatenes følger for teori og praksis, svakheter ved metoden og forslag til videre forskning.

Hovedinntrykket er at detaljstyringen reduseres over tid, men at aktivitets- og oppgavestyring fortsatt er sterkt framtrædende i departementenes styring av underliggende virksomheter. I praksis medfører dette supplerings av mål- og resultatstyring med andre styringsformer som detaljstyring. Styringen kalles mål- og resultatstyring, men er fremdeles preget av tradisjonell offentlig administrasjon med vekt på aktivitets- og oppgavestyring. Dette synes også å være i samsvar med tidligere undersøkelser på områder (Sørheim og Tollefsen 2012; Thorp og Trogstad 2015; Kjærvik og Askim 2015). Tilsvarende har også DFØ erfart at tildelingsbrev ofte er omfangsrike (SSØ 2011a, 39), og at aktiviteter og oppgaver er omfattende og detaljerte (SSØ2011a, 5-6). Program for bedre styring og ledelse i staten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) gav i teorien ledere og ansatte mer handlefrihet og tydeligere ansvar for resultatene, men programmet synes hittil i liten grad å ha påvirket styringen i tildelingsbrevene. Lite tyder således på at departementene har endret sine etablerte vaner fra tidligere styringsformer, og vi mener å observere konturene av spirende grantre med heldekkende målstrukturer.

Etatsstyring kan påvirkes av mange forhold, som igjen påvirker i hvilken grad departementenes styrer underliggende virksomheter ut fra risiko, vesentlighet og egenart. I prinsippal-agentteorien forstås mål- og resultatstyring som et verktøy som departementene kan benytte for å kontrollere at underliggende virksomheter iverksetter tiltak, mens Drucker la til grunn at målstyringen skulle brukes til medvirkning og selvledelse og ikke kontroll av underordnede. Det behovet departementet som prinsippal har for kontroll synes å overskygge reformprogrammer, økonomireglementets bestemmelser og veiledernes anbefalinger. Selv om detaljstyringen er redusert, styres fortsatt virksomhetene som agenter, i høy grad med aktivitets- og oppgavestyring, og mindre med overordnet styring som formål og visjoner. Virksomhetene skal oppfylle omfattende rapporteringskrav, noe som heller ikke samsvarer med Druckers (1954) koblinger mellom målstyring og selvledelse. Ved at departementet ber om rapportering på store deler av virksomhetens aktivitet kan det ende med at man ikke måler det som ønskes målt, og at målingene leder virksomheten i feil retning (Drucker 1954, 135).

Politiske styringssignaler kan variere fra område til område og over tid (SSØ 2010, 13), og politikerne påvirkes igjen av mediens oppmerksomhet, enkeltsaker og kritikk.

Utdanningsbakgrunn til ansatte i departementene var ventet å prege etatsstyringen.

Departementer med flest jurister styrte imidlertid de underliggende virksomhetene mindre detaljert enn øvrige departementer, og selv om undersøkelsen ikke har kartlagt utdanningsbakgrunnen til de som faktisk ivaretar etatsstyringsfunksjonen i departementene kan det synes usikkert om utdanningsbakgrunn og erfaring fra praktisering av regelverk og enkeltsaksbehandling har betydning for utøvelsen av etatsstyringen.

Departementer med ansvar for infrastruktur, lov og rett ble etablert tidlig, og har som følge av dette lang erfaring med praktisering av ulike styringsformer. Departementenes

oppgaveportefølje synes imidlertid å ha mindre betydning for måten departementet styrte.

Detaljstyringen fra departementer med ansvar for velferdstjenester var omtrent like høy som for departementer med klassiske statsoppgaver, mens departementer som forvalter fellesressurser og internasjonale samarbeidsrelasjoner styrte mindre detaljert. Politisk oppmerksomhet og prinsippalens ønske om kontroll med virksomheter som legger beslag på store finansielle ressurser kan være mulige forklaringer på detaljstyringen.

Det er ikke entydige funn på verken graden av detaljstyring eller bruk av mål- og resultatstyring som kan knyttes til organisasjonsstørrelse som variabel. Analysen indikerer at styringen differensieres ut fra virksomhetenes størrelse, men samtidig at andre forhold kan gi

utslag i form av endret styring. Større virksomheter synes generelt å bli styrt mer detaljert enn mindre virksomheter, samtidig finner vi at enkelte departementer styrer mindre virksomheter mer detaljert enn store. En mulig forklaring til avvikene kan være virksomhetenes oppgaveportefølje og politisk oppmerksomhet.

Virksomheter som var omtalt i Gjørsv-kommisjonens rapport synes f.eks. å ha fått økt grad av detaljstyring uavhengig av størrelse. Politisk interesse for og medias oppmerksomhet rundt disse virksomhetenes ansvarsområder kan ha påvirket departementene til å utøve økt detaljstyring. Flere av virksomhetene i utvalget, og som også er omtalt i Gjørsv-rapporten, utfører f.eks. oppgaver som omfatter samfunnsikkerhet, noe som kan påvirke departementenes risiko- og vesentlighetsvurdering, og dermed etatsstyringen.

Basert på forventningene til mål- og resultatstyring og sammenhengen mellom den overordnede styringen og detaljstyringen gir analysen indikasjoner på at styringsprinsippet om mål- og resultatstyring er i utvikling, men at det er en del begrepsforvirring. Det at mål- og resultatstyring ikke benyttes etter intensjonene kan tyde på langvarige prosesser med iverksetting, og læring om hvordan styringsprinsippet kan benyttes (Johnsen 2015).

Ut fra tidligere undersøkelser og våre funn støtter vi oppfatningen om at mål- og resultatstyring slik det praktiseres i dag kanskje ikke er det riktige styringsprinsippet for etatsstyring, men et bedre alternativ synes heller ikke å finnes. Et spørsmål som kan stilles er om Druckers oppskrift for styring med selvledelse og frihet er riktige når det er så mange andre forhold som synes å påvirke styringen.

## **5.2 Svakheter ved metoden**

Departementets styring av underliggende virksomheter kan inndeles i konstituerende, strategisk og operativ. Denne oppgaven er konsentrert om departementets operative styring i tildelingsbrev (etatsstyringen). Virksomhetens rapportering på tildelingsbrevet er ikke vurdert, og det er heller ikke gjennomført intervjuer eller innhentet referat fra etatsstyringsmøter for å få innsikt i informasjonsutveksling og diskusjon mellom departement og virksomhet. Hele styringsdialogen mellom departement og virksomheter er således ikke vurdert.

Informanter kunne gjennom intervjuer ha belyst problemstillingen ytterligere, og ved en slik metodetriangulering styrket grunnlaget for fortolkning av funnene. Når vi likevel valgte å ikke gjennomføre intervjuer skyldes dette omfanget av undersøkelsen som er gjennomført, med

antall virksomheter og år, men også erfaringer fra tidligere masterstudenter som har hatt utfordringer med å få intervjuavtaler med ansatte i departementene (Thorp og Trogstad 2015). Metodisk kan det utover målemetode også være svakheter ved den subjektive fortolkningen som kan svekke undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

### **5.3 Følger for teori og praksis**

Mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet i staten. Statlige virksomheter må selvsagt styres, og krav til resultater er en selvfølge. Tidligere riksrevisor Kosmo uttrykte skepsis til den silotenkningen han opplevde utøvd i statsforvaltningen (Wangberg 2012). Denne skepsisen kan være berettiget, men samtidig anser vi det viktigere å få mål- og resultatstyring etablert i praksis på de enkelte departementsområder før en praktisering av gjennomgående målstrukturer for hele statsforvaltningen kan være mulig å realisere.

Noe av kritikken som er rettet mot mål- og resultatstyring omfatter ikke selve teorien, men det som oppfattes å være mål- og resultatstyring. Tildelingsbrevens detaljeringsgrad med antall aktiviteter og oppdrag som både skal utføres og deretter rapporteres synes i flere tilfeller så omfattende at både virksomhetens frihet til å finne beste løsning for måloppnåelse og å bruke ressursene effektivt kan være utfordrende. Dialog mellom departement og virksomhet om resultater og evaluering er derfor viktig, og bør føre til en konkret vurdering av om målene er riktige og om de skal videreføres. Som en følge av dette er det sentralt at styringsparametere er kvantifiserbare slik at måloppnåelsen kan vurderes.

Vi deler oppfatningen av at det ikke nødvendigvis er mål- og resultatstyringsteorien som er problemet, men at fortolkningen og utøvelsen kan være problematisk. Mål- og resultatstyringsteorien synes så kompleks at den er vanskelig å sette ut i praksis. En konsekvens av dette kan være at departementene har tatt i bruk begrepsapparatet, men at styringsprinsippet ikke nødvendigvis brukes i samsvar med teorien. Dersom mål- og resultatstyring skal være det gjeldende styringsprinsippet er det derfor vår oppfatning at det bør avsettes ressurser som kan bistå departementene og virksomhetene med aktiv veiledning i praktisk bruk av styringsformen.

### **5.4 Forslag til videre forskning**

Det er flere forhold som kunne vært interessante for videre forskning. En undersøkelse av hele styringsdialogen fra budsjettdokumenter til rapportering kunne gitt en dypere forståelse av departementenes styring, herunder samspillet mellom departement og virksomhet i utforming

av tildelingsbrevene samt konsekvenser av manglende måloppnåelse. Det ville også vært spennende å gjenbruke dataene i denne undersøkelsen for å se nærmere på bruk og erfaringer med mål- og resultatstyring i Norge kontra andre land. I denne sammenheng kunne det også vært interessant å se nærmere på erfaringer med årlige tildelingsbrev opp mot Forsvarsdepartementets langtidsplaner og iverksettelsesbrev.



## 6 Litteraturliste

- Allern, Elin Haugsgjerd og Terje Kleven. 2002. "Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 18 (3): 195-224.
- Askim, Jostein, Ragna Eltun og Eivind Fremstad. 2014. "Mål- og resultatstyring: Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?" I: Harald Baldersheim og Øyvind Østerud (red.). *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Banner, David. K. og Eleanor Gagne. 1995. *Designing Effective Organizations. Traditional and Transformational Views*. Thousand Oaks: Sage.
- Bruijn, Hans de. 2002. *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness. 2010. *Forvaltning og politikk*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Rørvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Hans Robert Zuna. 2001. *Profesjoner i regjeringsapparatet 1976–1996: Økende heterogenitet – effekter og implikasjoner*. Rapportserien nr. 26. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. 2011. *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011:11. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).
- Dooren, Wouter Van, Geert Bouckaert og John Halligan. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. Oxon: Routledge.
- Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe og Bård Jordfald. 2014. *Den nordiske modellen mot 2030: Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46. Oslo: Fafo.
- Drucker, Peter F. 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F. 1976. "What results should you expect? A user's guide to MBO." *Public Administration Review* 36 (1): 12-19.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. "Agency Theory: An Assessment and Review." *The Academy of Management Review* 14 (1): 57-74.
- Finansdepartementet. 2011. *Veileder i etatsstyring*. Oslo: Finansdepartementet.

- Finansdepartementet. 2015. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten: Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015*. Oslo: Finansdepartementet.
- Fremstad, Eivind Hustvedt. 2013. "En målstyrt etat i en regelstyrt verden? En studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten." Masteroppgave, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Grinde, Eva. 2015. "Ett råd – 500 mål. Statlige styringskrav blir stadig mer detaljerte." *Dagens Næringsliv*, 9. desember.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hermansen, Tormod. 2004. "Den nyliberalistiske staten." *Nytt Norsk Tidsskrift* 21 (3/4): 306-319.
- Hermansen, Tormod. 2015. *En bedre styrt stat?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hood, Christopher. 1995. "The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme." *Accounting, Organizations & Society*, 20 (2/3): 93-109.
- Hoff, Kjell Gunnar og Per Aksel Holving. 2002. *Balansert målstyring: Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobides, Michael G. og David C. Croson. 2001. "Information policy: Shaping the value of agency relationships." *Academy of Management Review*, 26 (2): 202–223.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Oslo: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2005. "Resultatstyring i norsk offentlig sektor." *Magma Tidsskrift for økonomi og ledelse* 8 (6): 47-60.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2012. "Altfor mye detaljstyring." *Dagens Næringsliv*, 19. september.
- Johnsen, Åge. 2015. "For mye detaljstyring og for lite målstyring?" *Stat og styring* (2):36-40.
- Johnsen, Åge og Erik Døving. 2010. "Ledelse og styring i organisasjonsteoriens klassikere." I: Gro Ladegård og Signy Irene Vabo (red.). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjærvik, Jonas og Jostein Askim. 2015. *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Kleven, Terje. 1993. "... det rullerer og det går ..." Om politikernes problematiske forhold til planleggingen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 34 (1): 31-51.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Program for bedre styring og ledelse i staten*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Krippendorff, Klaus. 2013. *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. 3. utg. Thousand Oaks: Sage.
- Langhoff, Kristine. 2007. "Struktur, demografi og kontaktmønster i departementene 1976-2006: En kvantitativ analyse av departementenes utvikling over tid." Masteroppgave, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Lægreid, Per og Johan P. Olsen. 1978. *Byråkrati og beslutninger: En studie av norske departement*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mayston, David J. 1985. "Non-profit performance indicators in the public sector." *Financial Accountability and Management* 1 (1): 51-74.
- NOU 1995:16. *Fra sparing til egenkapital*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Statsministerens kontor.
- Nærings- og handelsdepartementet. 2012. *Små bedrifter – store verdier: Regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Offentleglova. *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16*.
- Osborne, Stephen P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Rombach, Bjørn. 1991. *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Seip, Jens Arup. 1963. *Fra embetsmannsstat til ett partistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skårdalsmo, Kristian. 2014. "Kutter mål for å få bedre styring." *Bergensavisen*, 19.mars.
- Solli, Hilde. 2014. "Har Riksrevisjonen skylda for detaljbasert styring?" *Stat og styring* (4): 42- 44.
- Stokland, Dag. 2015. "MAS som styring." *Stat og styring* (1): 48-51.
- SSØ (Senter for statlig økonomistyring). 2008. *Mål og resultatstyring i St.prp. nr. 1 (2007-2008). En casestudie*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- SSØ (Senter for statlig økonomistyring). 2010. *Resultatmåling. Mål og resultatstyring i staten*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

- SSØ (Senter for statlig økonomistyring). 2011a. *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarer*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- SSØ (Senter for statlig økonomistyring). 2011b. *En beskrivelse av styringsmodellen i et departement*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- St. meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet, veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Sørheim, Ragne Ørstavik og Sigrud Tollefsen. 2012. "Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høgskolesektoren? En casestudie av departementets tildelingsbrev og institusjonenes strategiske adferd fra 2003 – 2011". Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Sørheim, Ragne Ørstavik og Sigrud Tollefsen. 2014. "Strategisk styring i staten." I: Åge Johnsen (red.). *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørensen, Rune J. 2009. *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorp, Jørgen og Ronny Trogstad. 2015. "Målstyring i tildelingsbrev: En analyse av tildelingsbrev fra departement til direktorat.". Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Wangberg, Ida Søråunet. 2012. "Kosmo vil kutte mål." *Klassekampen* 14.september.
- Ørnsrud, Ingvild Halland. 2002. *Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer*. Notat 7-2002. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog og Leif Ove Larsen. 2002. *Metodebok for mediefag*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Østerud, Øyvind (red.). 2007. *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

## 7 Vedlegg

### 7.1 Vedlegg I: Kodeskjema for virksomhet:

Antall sider samt formåls-, visjons- og oppdragsbeskrivelser

	2010	2012	2014	2016
Antall sider				
Formål				
Visjon				
Oppdrag				
Opplyste oppdrag				

Antall såkalte mål, opplyste mål og faktiske mål fordelt på aktivitetsmål, resultatmål og virkningsmål

	2010	2012	2014	2016
Såkalte mål				
Opplyste mål				
Sum faktiske mål (D=A+B+C)				
Aktivitetsmål (A)				
Resultatmål (B)				
Virkningsmål (C)				

Antall såkalte styringsparametere, opplyste styringsparametere og faktiske styringsparametere fordelt på aktivitetsindikatorer, resultatindikatorer og virkningsindikatorer

	2010	2012	2014	2016
Såkalte styringsparametere				
Opplyste styringsparametere				
Sum faktiske styringsparametere (H=E+F+G)				
Aktivitetsindikatorer (E)				
Resultatindikatorer (F)				
Virkningsindikatorer (G)				

## 7.2 Vedlegg II: Grunnlagsdata telling i tildelingsbrevene

Tabell 2 viser resultat av telling i tildelingsbrevene for utvalgte virksomheter i Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Finansdepartementet (FIN), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Klima- og miljødepartementet (KLD) samt Landbruks- og matdepartementet (LMD).

			Sidetall u/vedlegg	Formål	Visjoner	Oppdrag	Opplyste oppdrag	Såkalte mål	Sum faktiske mål (D=A+B+C)	Aktivitetsmål (A)	Resultatmål (B)	Virkingsmål (C)	Opplyste mål	Såkalte styringsparametere	Sum faktiske styringsparametere (G=D+E+F)	Aktivitetsindikatorer (D)	Resultatindikatorer (E)	Virkingsindikatorer (F)	Opplyste styringsparametere
Justis- og beredskapsdepartementet	POD	2010	30	3	0	94	10	36	22	8	8	6	41	0	25	13	10	2	20
		2012	34	0	0	82	5	33	13	3	4	6	15	1	21	12	9	0	15
		2014	25	0	0	50	18	6	12	2	3	7	20	4	24	14	8	2	24
		2016	28	0	0	70	40	13	6	0	2	4	17	5	13	9	4	0	10
		2010	17	2	0	40	0	19	3	0	2	1	11	1	1	0	1	0	30
		2012	16	2	0	42	0	16	2	0	1	1	2	1	0	0	0	0	36
	HRS	2014	13	2	0	40	1	11	5	0	2	3	5	1	0	0	0	0	18
		2016	11	1	0	40	14	6	6	4	1	1	2	0	3	2	1	0	3
		2010	36	1	0	161	3	86	78	2	27	49	6	1	12	2	9	1	103
		2012	23	2	0	98	0	23	28	1	17	10	0	2	7	0	7	0	68
		2014	14	0	0	51	1	14	4	0	2	2	7	2	1	0	1	0	32
		2016	15	2	0	82	23	15	6	1	4	1	4	11	4	0	2	2	6
Finansdepartementet	SKD	2010	32	1	0	104	0	22	5	0	5	0	7	27	3	0	3	0	56
		2012	37	1	0	107	0	26	7	1	6	0	16	36	17	15	2	0	45
		2014	31	0	0	106	0	18	8	1	7	0	16	38	15	14	1	0	44
		2016	33	1	1	129	0	18	6	1	5	0	15	35	10	9	1	0	45
		2010	14	1	0	64	21	23	7	1	2	4	10	0	0	0	0	0	0
		2012	17	1	0	83	25	19	12	2	5	5	10	0	0	0	0	0	3
	FT	2014	10	1	0	42	43	6	10	1	6	3	9	0	0	0	0	0	0
		2016	10	1	0	46	19	4	4	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0
		2010	36	0	0	146	165	85	23	1	12	10	54	22	9	0	9	0	28
		2012	44	0	0	142	120	63	24	1	14	9	54	57	9	3	6	0	48
		2014	38	0	0	105	61	31	20	2	10	8	44	27	3	2	1	0	29
		2016	51	0	0	137	97	66	27	2	13	12	47	34	3	2	1	0	40
Helse- og omsorgsdepartementet	Høi	2010	10	1	0	43	6	9	5	5	0	0	5	2	8	6	2	0	0
		2012	11	1	0	36	16	15	6	5	0	1	7	3	7	6	1	0	0
		2014	10	1	0	38	8	14	10	7	2	1	14	2	13	8	5	0	0
		2016	11	1	0	38	9	13	8	7	0	1	9	2	13	8	5	0	0
		2010	12	1	0	11	0	3	16	5	9	1	9	2	8	4	4	0	5
		2012	16	1	0	17	18	11	17	6	9	2	11	14	9	5	4	0	3
	Høi	2014	15	1	0	12	23	8	18	6	11	1	10	4	8	5	3	0	3
		2016	12	0	0	8	2	8	4	1	1	2	8	6	6	1	5	0	0
		2010	11	1	0	34	5	19	10	1	9	0	1	5	3	0	3	0	0
		2012	12	1	0	31	23	3	18	0	18	0	17	18	28	4	24	0	0
		2014	8	0	0	12	1	5	22	2	20	0	23	10	17	2	15	0	27
		2016	14	1	0	44	29	6	7	3	4	0	7	2	6	1	5	0	16
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	SB	2010	47	0	3	227	12	51	19	2	11	6	29	8	12	6	6	0	3
		2012	39	0	2	138	55	32	18	3	11	4	26	6	9	6	3	0	15
		2014	43	1	1	129	96	33	6	2	4	0	25	10	9	3	6	0	18
		2016	27	0	0	101	55	19	11	0	3	8	14	4	9	3	6	0	12
		2010	9	1	0	25	0	6	10	1	0	9	10	2	0	0	0	0	0
		2012	10	1	1	24	0	9	1	0	1	0	6	11	7	1	4	2	21
	DSS	2014	11	1	0	21	6	10	0	0	0	0	6	11	11	3	8	0	13
		2016	12	1	0	16	13	11	0	0	0	0	4	10	12	5	7	0	10
		2010	43	0	0	141	28	88	5	0	2	3	61	3	9	0	5	4	0
		2012	49	0	0	256	61	190	18	0	3	15	76	2	21	1	13	7	0
		Samlet	46	0	0	198,5	44,5	139	11,5	0	2,5	9	68,5	2,5	15	0,5	9	5,5	0
		2014	33	1	0	109	49	63	21	0	1	20	52	0	15	0	1	14	0
Klima- og miljødepartementet	MD	2012	55	0	0	232	68	148	26	0	0	26	35	2	11	0	0	11	0
		Samlet	44	0,5	0	170,5	58,5	105,5	23,5	0	0,5	23	43,5	1	13	0	0,5	12,5	0
		2014	47	1	0	211	130	66	21	0	0	21	36	0	16	0	1	15	0
		2016	32	0	0	123	83	46	10	0	1	9	19	0	7	0	1	6	0
		2010	29	4	0	90	28	77	15	2	6	7	45	1	2	1	0	1	0
		2012	30	0	1	69	31	38	17	0	3	14	20	0	0	0	0	0	0
	Riksantikvaren	2014	18	0	0	45	32	15	5	0	2	3	5	17	4	0	1	3	0
		2016	14	0	0	48	19	18	6	0	2	4	6	18	3	0	2	1	21
		2010	20	1	0	57	1	45	9	2	2	5	11	32	3	2	1	0	34
		2012	22	1	0	46	12	30	8	2	1	5	14	39	7	3	2	2	46
		2014	20	1	0	37	16	43	7	1	1	5	6	41	2	0	1	1	44
		2016	18	1	0	43	19	45	6	1	0	5	10	33	4	2	2	0	30
Landbruk og matdepartementet	VI	2010	16	2	0	35	0	20	11	4	6	1	9	61	0	0	0	0	55
		2012	15	2	0	38	0	25	8	4	3	1	8	65	5	2	1	2	58
		2014	14	1	0	24	0	31	3	1	1	1	4	9	0	0	0	0	8
	Mattilsynet	2016	5	0	0	4	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabell 2: Innhold i tildelingsbrevene for utvalgte virksomheter i undersøkt periode

(Kilde: Tildelingsbrev fra JD, FIN, HOD, KMD, BLD, KLD og LMD for 2010, 2012, 2014 og 2016)

### 7.3 Vedlegg III: Grunnlagsdata ansattes kompetansebakgrunn

Tall i prosent	Jurister			Økonomer			Samfunnsvitere		
	1996	2006	2015	1996	2006	2015	1996	2006	2015
Justis- og beredskapsdepartementet	52	48	44	5	6	8,5	17	21	18
Finansdepartementet	32	38	29	46	42	47	6	5	7
Helse- og omsorgsdepartementet	30	25	26	10	12	9	15	33	25
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	20,5 <sup>(a)</sup>	21 <sup>(a)</sup>	20,5	13,5 <sup>(a)</sup>	14,5 <sup>(a)</sup>	8,5	32 <sup>(a)</sup>	31 <sup>(a)</sup>	25
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	18 <sup>(b)</sup>	25 <sup>(b)</sup>	27,4	12 <sup>(b)</sup>	13 <sup>(b)</sup>	11,3	32 <sup>(b)</sup>	31 <sup>(b)</sup>	39,2
Klima- og miljødepartementet	15 <sup>(c)</sup>	18 <sup>(c)</sup>	27,9	13 <sup>(c)</sup>	9 <sup>(c)</sup>	17,9	13 <sup>(c)</sup>	16 <sup>(c)</sup>	20,4
Landbruks- og matdepartementet	21 <sup>(d)</sup>	24 <sup>(d)</sup>	19	9 <sup>(d)</sup>	4 <sup>(d)</sup>	3,5	3 <sup>(d)</sup>	11 <sup>(d)</sup>	15

Tabell 3: Kompetansekartlegging i utvalgte departementer (N = 7)

Noter:

<sup>(a)</sup> Gjennomsnitt av tall fra Kommunaldepartementet og en sammenslåttkategori for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet samt Barne- og familiedepartementet.

<sup>(b)</sup> Tall fra sammenslåttkategori for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet samt Barne- og familiedepartementet

<sup>(c)</sup> Tall fra Miljøverndepartementet

<sup>(d)</sup> Tall fra Landbruksdepartementet