

Geir Paulsrud

Hvordan skjer sektorstyringen av samfunnssikkerhet?

- en analyse av den departementale styringen
og tildelingsbrevens rolle

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2017

Forord

Samfunnssikkerhet er et tema jeg personlig synes er svært viktig. Å se dette i sammenheng med offentlig styring gir dessuten temaet en ekstra dimensjon da dette kan si noe om myndighetenes styringskapasitet, hvilket til slutt kan påvirke oss alle som samfunnsmedlemmer.

Mitt inntrykk er at mange i dagens Norge har et ubevisst forhold til samfunnssikkerhet. Er vi som enkeltpersoner rammet av manglende langsiktig tenkning kombinert med en fornektelse av det potensielt ubehagelige? Vil det helst gå godt? Er alle ting glemt om hundrede år? Jeg er takknemlig for å ha hatt mulighet til å fordype meg i emnet. På mange måter er det et privilegium å kunne dedikere tid til slikt. Takknemligheten retter jeg til mine nærmeste som har latt meg prioritere tid og oppmerksomhet til studiet.

Mine arbeidsgivere har dessuten vist fleksibilitet og tilpasningsevne slik at utdanning ved siden av fulltidsstilling har vært mulig.

Min veileder Kristoffer Kolltveit skal også ha takk. Han har vært en dyktig sparringspartner. Med et godt faglig overblikk og en hyggelig tone har han gitt meg nyttige innspill og konkrete tilbakemeldinger på veien frem til innlevering.

Til sist vil jeg skjenke en tanke til det norske samfunn som er så klokt at det gir alle muligheten til å kunne studere med høy akademisk kvalitet.

Moss, 27.4.2017

Geir Paulsrud

Sammendrag

Er det et iboende spenningsforhold i det å styre samfunnet slik at det beskyttes mot det uforutsigbare? Hvordan kan myndighetenes formelle og instrumentelle styringsmekanismer beskytte samfunnet mot den naturlige uforutsigbarheten som preger kriser, katastrofer og uønskede hendelser? Samfunnssikkerhet handler om hvordan et samfunn evner å ta vare på borgernes liv, helse og grunnleggende behov, samt opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og hendelser.

Temaet i denne oppgaven er samfunnssikkerhet og departementenes sektorstyring av deres underlagte etater og enheter i Norge. Problemstillingen i denne oppgaven er: hvordan skjer sektorstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet og hvordan skiller sektorstyringen i de ulike departementene seg fra hverandre? Oppgaven undersøker videre om styringen av samfunnssikkerhetsarbeidet lar seg påvirke av regjeringsskifte, hendelser og organisatorisk størrelse.

Metoden i oppgaven baserer seg på dokumentanalyse av tildelingsbrev over en langsgående tidsdesign. Datasettet spenner over tidsperioden 2008 til 2016 og omfatter tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

Funn i oppgaven antyder at styringen av samfunnssikkerhet er mer preget av detaljstyring enn resultatstyring, med en tendens til utvikling mot ytterligere detaljorientering. Dette er oppgavens viktigste funn. Videre antyder funnene at det er vanskelig å fastslå sammenheng mellom hendelser og styringsutvikling av samfunnssikkerheten. Det er også gjeldende for sammenhengen mellom størrelse og styringsutviklingen, selv om det finnes en viss støtte for en sammenheng hvor de departementer med et høyt antall ansatte vil produsere flere samfunnssikkerhetsmål til egen sektor. Departementene bør i særlig grad være seg bevisst sin styringstilnærming av samfunnssikkerheten og evaluere denne. Om det ikke er en bevisst detaljstyring så kan det være en misforstått mål- og resultatstyring, hvilket kan lede til et svekket samfunnssikkerhetsarbeid.

Abstract

Is there an inherent tension in governing the society in such a way that it is protected against the unpredictable? How can the authorities through their formal, structural and instrumental governing mechanisms protect society from the natural unpredictability that characterizes crises, disasters and accidents? Societal security is about how a society is able to take care of citizens' lives, health and basic needs, and maintain important society functions during crisis and incidents.

The topic of this thesis is societal security and how ministries steer their subordinate agencies and units in Norway. The research question is: how is societal security steered and how does the steering differ among the ministries? The thesis further examines whether the steering is influenced by change of government, incidents and organizational size.

To answer the research question, the thesis relies on document analysis of performance contracts. The dataset span over the period from 2008 to 2016 and include performance contracts from Ministry of Labour and Social Affairs, Ministry of Finance, Ministry of Health and Care Services, Ministry of Trade, Industry and Fisheries, Ministry of Petroleum and Energy and the Ministry of Transport and Communications.

Findings suggest that the steering of societal security seems to be more influenced by detail-oriented steering rather than performance-based steering, with an increasing trend towards further detail orientation. This is the main finding of the thesis. Furthermore, findings suggests that it is difficult to conclude definitive about the relationship between events and the development of social security governance, this is also applicable to the relationship between size and governance. There is however some support for an association between ministries with a high number of employees and a high number of formulated societal security objectives. The ministries should be conscious of their steering approach and evaluate it. If the detail-orientation is not conscious, it may rather be a misunderstood approach to management by objectives and results, which could lead to weakening the work with social security.

Innhold

Forord	III
Sammendrag.....	V
Abstract	VII
1 Innledning.....	1
2 Teori	4
2.1 Styring av samfunnssikkerhet i offentlig sektor	4
2.2 Målbegrepet og forventninger til den offentlige mål- og resultatstyringen.....	6
2.3 Begrepet samfunnssikkerhet.....	10
2.4 Organisering av departementenes samfunnssikkerhetsarbeid	12
2.5 Hendelser og deres påvirkning på politisk styring	15
2.6 Organisasjoners størrelse og påvirkning på styring.....	16
3 Metode.....	18
3.1 Metodevalg	18
3.2 Dokumentanalyse	18
3.3 Utvalg av departementer og deres tildelingsbrev	18
3.4 Kodingen av tildelingsbrevene	20
3.5 Kartlegging av samfunnssikkerhet i mediebildet	23
3.6 Reliabilitet og validitet i metoden	24
4 Analyse.....	27
4.1 Tildelingsbrevenes rolle	27
4.2 Styring av samfunnssikkerhetsarbeidet	30
4.2.1 Utviklingen i Arbeids- og sosialdepartementet	34
4.2.2 Utviklingen i Finansdepartementet	35
4.2.3 Utviklingen i Helse- og omsorgsdepartementet.....	36
4.2.4 Utviklingen i Nærings- og fiskeridepartementet	37
4.2.5 Utviklingen i Olje- og energidepartementet.....	38

4.2.6	Utviklingen i Samferdselsdepartementet.....	39
4.2.7	Oppsummerende betraktninger	40
4.3	Hendelser og deres påvirkning av sektorstyringen.....	41
4.3.1	Oppsummerende betraktninger	46
4.4	Størrelse og sektorstyring	46
4.4.1	Oppsummerende betraktninger	50
5	Avsluttende diskusjon og konklusjoner	51
6	Litteraturliste	56

Figurliste

Figur 1	Forenklet modell av departemental styring	5
Figur 2	Produksjonsmodell for offentlige tjenester.....	7
Figur 3	Utvikling av antall mål over tidsperioden	27
Figur 4	Utvikling over antall mål over tid fordelt over utvalgte departement	28
Figur 5	Utvikling av antall mål over tidsperioden, hvor NFD er utelatt.....	29
Figur 6	Utvikling av gjennomsnittlig antall mål for hvert tildelingsbrev	29
Figur 7	Utviklingen av måltyper over tidsperioden for utvalgte departement.....	31
Figur 8	Utviklingen av måltyper over tidsperioden, hvor NFD er utelatt.....	32
Figur 9	Utviklingen av måltyper over tid med regjeringsskifte (1)	33
Figur 10	Utviklingen av måltyper over tidsperioden for ASD.....	34
Figur 11	Utviklingen av måltyper over tidsperioden for FIN	35
Figur 12	Utviklingen av måltyper over tidsperioden for HOD	36
Figur 13	Utviklingen av måltyper over tidsperioden for NFD.....	37
Figur 14	Utviklingen av måltyper over tidsperioden for OED	38
Figur 15	Utviklingen av måltyper over tidsperioden for SD	39
Figur 16	Utviklingen av antall mål med angivelse av terrorhendelsen (2)	42
Figur 17	Utviklingen av antall mål med angivelse av terrorhendelsen (2), med/ uten NFD ...	43
Figur 18	Utviklingen av måltyper med angivelse av kommisjonsrapporten (3).....	44
Figur 19	Utviklingen av mål og artikkelksponeering i mediebildet i Norge	45
Figur 20	Utvikling av antall mål over tid etter budsjettstørrelse på sektor	47
Figur 21	Utvikling av antall mål over tid etter størrelse etter antall ansatte i departement	49

Tabelliste

Tabell 1 Behovskategorier og samfunnets grunnleggende funksjoner	13
Tabell 2 Overordnet ansvarlige departement for behovskategorien "Samfunnets velferd"	19
Tabell 3 Artikkeleksponering for relevante årstall.....	24
Tabell 4 Fordelingen av mål etter årstall.....	27
Tabell 5 Fordelingen av måltyper etter produksjonskjeden	30
Tabell 6 Utvalgte departements budsjетtrammer	47
Tabell 7 Oversikt over departementenes størrelse etter gjennomsnittlig ansatte	48

Vedlegg

1. Oversikt over tildelingsbrev som er med i datasettet
2. Kodeskjema som ble benyttet for hver underlagt enhet
3. Sammenstilt data for hvert departement i utvalget

1 Innledning

Er det et iboende spenningsforhold i det å styre samfunnet slik at det beskyttes mot det uforutsigbare? Hvordan kan myndighetenes formelle og instrumentelle styringsmekanismer beskytte samfunnet mot den naturlige uforutsigbarheten som preger kriser, katastrofer og uønskede hendelser? I samfunnsdebatten har samfunnssikkerhet vært mye omtalt og både nasjonale og internasjonale hendelser har gjort emnet aktuelt. Terroren den 22. juli 2011 rammet det norske samfunnet hardt. Hendelsen resulterte i høye dødstall, mange mennesker ble alvorlig skadet, familier over hele landet ble lidende. I tillegg skapte hendelsen store materielle ødeleggelser som har kostet, og koster, samfunnet store ressurser. Dette er et eksempel på en type hendelse som samfunnets arbeid med sikkerhet og beredskap skal forebygge og håndtere.

Samfunnssikkerhet beskriver i hvilken grad et samfunn evner å ta vare på borgernes liv, helse og grunnleggende behov, samt opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og hendelser. Arbeidet med samfunnssikkerhet er viktig både for det enkelte individ og for samfunnet som helhet. I ytterste konsekvens kan manglende samfunnssikkerhet både true samfunnet og ta liv. Politisk ledelse, departementene og forvaltningen forøvrig bør derfor anse temaet som et viktig styringsområde. Derfor kan det oppfattes som et paradoks at mangelfullt sikkerhetsarbeid i Norge er påpekt av ulike tilsynsorganer gjennom flere år (NSM 2014, 3; Riksrevisjonen 2014, 16; NSM 2015a, 3; Riksrevisjonen 2015, 14; NSM 2016, 6; Riksrevisjonen 2016, 14).

Temaet for oppgaven er altså samfunnssikkerhet og departementenes sektorstyring av deres underlagte enheter i Norge. Hvert departement er ansvarlig for samfunnssikkerheten innad egen sektor, med Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i en koordinerende rolle. Mål- og resultatstyring er et bærende styringsprinsipp i norsk forvaltning. De årlige tildelingsbrevene representerer en sentral del av departementenes mål- og resultatstyring av underlagte enheter. Enhetene vil møte en rekke ulike mål i disse tildelingsbrevene, i særlig grad de mål som ansees som viktige av den politiske ledelse (O'Toole og Meier 2004, 686; Meier mfl. 2006, 366; Binderkrantz mfl. 2011, 447). Tildelingsbrevene bør i så måte være et styringsverktøy også for arbeidet med samfunnssikkerhet.

Problemstillingen i denne oppgaven er: hvordan skjer sektorstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet og hvordan skiller sektorstyringen i de ulike departementene seg fra hverandre?

Oppgaven svarer på problemstillingen ved å analysere styringen av samfunnssikkerhet knyttet til de sektorer som skal ivareta samfunnets behov for *befolkningens velferd*. Dette er en av fire behovskategorier som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skisserer at et samfunn trenger. Oppgaven belyser hvor omfattende styringen er, hvordan styringen fremstår i en klassisk produksjonskjede og hvilke sektorielle forskjeller som fremkommer. Det undersøkes videre om sektorstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet lar seg påvirke av regjeringsskifte, hendelser og organisatorisk størrelse.

Analysen tar utgangspunkt i hvordan departementene bruker tildelingsbrev i styringen av samfunnssikkerhetsarbeidet i sine sektorer. Metoden baserer seg på dokumentanalyse over en langsgående tidsdesign over perioden 2008 til 2016. Tildelingsbrevene er datasettets primærdata og gjennom dokumentanalysen blir samfunnssikkerhetsmål kategorisert etter de målformuleringer som identifiseres i brevene. Utvalget omfatter tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Finansdepartementet (FIN), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Olje- og energidepartementet (OED) og Samferdselsdepartementet (SD).

Det er en lang tradisjon for forskning knyttet til offentlig styring, detaljstyring og målstyringens rolle. Internasjonalt ble målstyring som styringsform tidlig antydning å ha en bred spredning i offentlig sektor (Drucker 1976, 12). Hood (1991;1995) beskrev inntoget til styringsbegrepet "New public management" (NPM) i flere OECD¹-nasjoner gjennom 1980 - 1990-tallet, hvor nettopp målformulering og fristilling av enheter er en tydelig komponent. Osborne (2006) skisserte de bredere utviklingstrekk i en offentlig styring som utvikler seg fra klassisk offentlig administrasjon, mot NPM og med en bevegelse mot såkalt "New public governance" (NPG). I Norge har temaet også interessert forskere og flere av disse har utført arbeid som nærmer seg nedslagsfeltet til denne oppgaven. Johnsen (2015) beskriver blant annet mål- og styringsutviklingen gjennom tildelingsbrev, utviklingstrekk i et detaljstyringsperspektiv og tester knytninger mellom utviklingstrekk og hendelser og regjeringsskifter. Askim (2015) og Kjærvik og Askim (2015) har forsket på resultatstyringspraksis gjennom å analysere tildelingsbrev. Tidligere masteroppgaver ved

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development

Høgskolen i Akershus og Oslo har studert temaet målstyring, mål- og resultatstyring og detaljstyring gjennom analyser av tildelingsbrev (Thorp og Trogstad 2015; Eliassen og Karlsen 2016). Den faglige knytningen mellom samfunnssikkerhet, tildelingsbrev og styring er dog lite berørt av tidligere forskning. Således vil oppgaven kunne bidra med nyttig innsikt i sektorstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge. Dette er forskningsbidraget i min oppgave.

Funnene i oppgaven viser at styringen av samfunnssikkerhet synes å være mer preget av detaljstyring enn resultatstyring, med en tendens til en utvikling mot ytterligere detaljorientering. Dette er det mest betydningsfulle funnet i oppgaven. Dette taler noe mot funn i andre studier som viser bevegelse mot mindre detaljorientering (Johnsen 2015; Kjærvik og Askim 2015; Eliassen og Karlsen 2016). Visse sektorielle forskjeller finnes. Der hvor HOD og OED viser trekk mot mer resultatorientering viser NFD, ASD, SD og FIN trekk mot mer detaljorientering i deres styringstilnærming. Videre antyder funnene at det er vanskelig å fastslå sammenheng mellom hendelser og styringsutvikling, som understøtter tidligere arbeid fra Thorp og Trogstad (2015) hvor styringen heller ikke syntes å bli påvirket av terrorhendelsen den 22. juli 2011. Det kan finnes en viss støtte for en sammenheng hvor de departementer med et høyt antall ansatte vil produsere flere samfunnssikkerhetsmål til egen sektor. Departementene bør i særlig grad være seg bevisst sin styringstilnærming av samfunnssikkerheten. Om det ikke er en bevisst detaljstyring så kan det være en misforstått mål- og resultatstyring, hvilket kan lede til et svekket samfunnssikkerhetsarbeid.

Oppgavens neste kapittel gir en teoretisk redegjørelse for tema og problemstilling. Her skisseres også de forventninger jeg har til analysen. Dette bakteppet benyttes som utgangspunkt for både metodekapitlet og analysekapitlet. Oppgavens metode, med styrker og svakheter, beskrives inngående i kapittel 3. Dernest følger kapittel 4 som gjennomgår i detalj hvilke funn som er gjort i analysearbeidet. Til sist oppsummeres oppgaven i en avsluttende diskusjon med konklusjoner i kapittel 5. De kilder og faglige referanser som er brukt gjennom arbeidet er opplistet i kapittel 6. Vedleggene lister alle de tildelingsbrev som har blitt kodet inn i oppgavens datasett, mal på kodeskjema som er benyttet og sammenstilt data for alle departementene.

2 Teori

I dette kapitlet redegjøres det for det teoretiske bakteppet som brukes videre i oppgaven. Enkelte sentrale begreper diskuteres og ulike kilders tilnærming til emnet trekkes frem. Offentlig styring, mål- og resultatstyring, samfunnssikkerhet er noen av begrepene som drøftes. Med det teoretiske bakteppet som utgangspunkt, og de forventninger dette skaper, vil jeg legge frem noen hypoteser som jeg ønsker å bruke for å undersøke problemstillingen i analysedelen.

2.1 Styring av samfunnssikkerhet i offentlig sektor

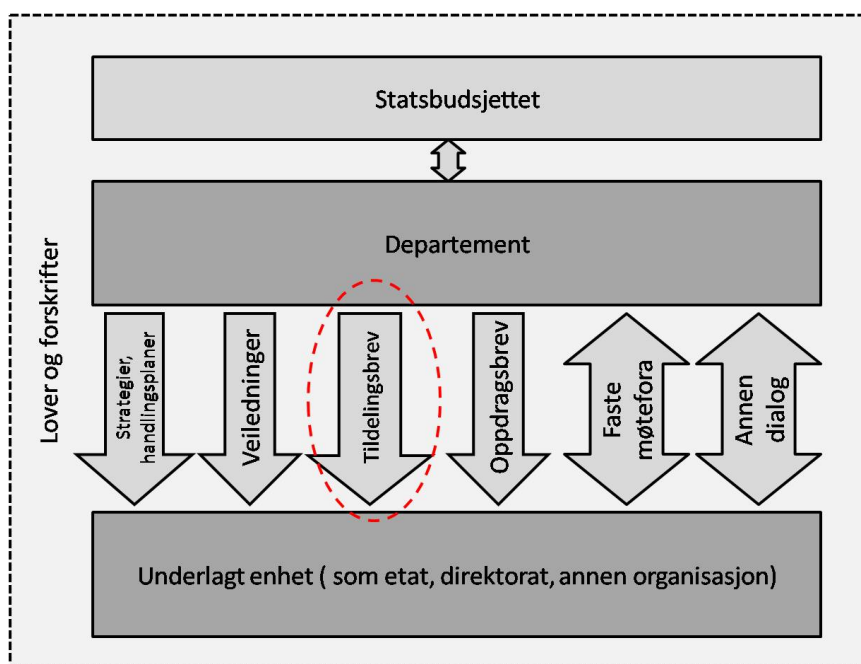
For å kunne analysere sektorstyringen må det redegjøres for hva som legges i *styring*. Styringsbegrepet i offentlig sektor kan defineres som påvirkning av atferd og beslutningstaking gjennom formelle styringsinstrumenter (Christensen mfl. 2009, 121). Resultatstyring er en variant av en slik styringsform. Her er et grunnleggende poeng at resultater skal skapes gjennom kontinuerlige forbedringer. Eksempler på resultater er forbedret produktivitet, effektivitet, en bedre fordeling av goder, likebehandling, forutsigbarhet og åpenhet (Johnsen 2007, 52). Slike trekk forventer borgere av et moderne samfunn. Resultatstyring består av tre hovedelementer; (1) resultatmålinger for å fremskaffe beslutningsdata, (2) sammenligninger for å analysere produktivitet og effektivitet og (3) rapportering for å forbedre eller endre mål, handlinger og politikktutforming (Johnsen 2007, 11). I offentlig sektor er den grunnleggende tanken med resultatstyring at det offentlige skal ta så gode og rasjonelle beslutninger som mulig. Mål- og resultatstyring kan sees på som en såkalt blandingsoppskrift innad styringsformen resultatstyring (Johnsen 2007, 159). Denne resultatstyringsoppskriften er blitt et prinsipp som skal ligge til grunn for styring i statsforvaltningen (SSØ 2010, 3; Finansdepartementet 2013, 10). Mål- og resultatstyring er definert av Senter for statlig økonomistyring² (SSØ) 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 2010, 9).

En følge av dette er at den enkelte virksomhet i staten skal konkretisere de overordnede mål som er fastsatt av politisk ledelse (SSØ 2010, 3). Dette innebærer at departementet må gi sine underlagte enheter retning gjennom overordnede mål. Tildelingsbrevet er et av styrings-

² Dagens navn for enheten er Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

verktøyene som departementene skal bruke i sin styring av underlagte enheter og her blir mål formulert. De fungerer som en type årlig resultatkontrakt mellom departementet og den underlagte enheten (Askim 2015, 372).

Forholdet kan også sees på som en agentkontrakt (Jensen og Meckling 1976, 308) og vi kan da skue hen til klassisk agentteori. Agentteori retter seg mot situasjoner hvor det finnes en prinsipal som delegerer oppgaver til en agent som utfører disse oppgavene på prinsipalens vegne (Eisenhardt 1986, 58). I et slikt forhold kan det oppstå en rekke problemer. Blant annet kan det oppstå en målkonflikt mellom prinsipalen og agenten. Det kan også oppleves som vanskelig for prinsipalen å få bekreftet at agenten gjør som den skal. Agentproblemer kan skyldes at agenten har tilgang på bedre informasjon om virkemidler og egen innsats enn det prinsipalen har (Johnsen og Døving 2010, 67). Et problem ved å bruke mål som styring, er at arbeid som ikke er styrt av mål risikerer å bli ignorert av agenten. Det blir da en redusert oppmerksomhet mot de styringsområder hvor mål ikke settes og resultater ikke blir rapportert. Derfor bør det settes mål for de områder eller oppgaver hvor et gitt resultat eller en gitt handling er særskilt viktige (Latham og Locke 2006, 337). Tildelingsbrevene er et styringsverktøy som forsøker å få agenten (den underlagte enheten) til å gjøre det som prinsipalen (det respektive departementet) vil. En forenklet modell av departemental styring er vist i figuren under:



Figur 1 Forenklet modell av departemental styring

Som vist i Figur 1 er det en rekke ulike styringsverktøy tilgjengelig i departementenes verktøykasse. Disse kan de bruke til å påvirke sine underlagte enheter. Offentlig styring skjer gjennom de årlige budsjettene, hvor tildelingsbrevene fungerer som en konkretisering av styringssignaler som allerede ofte er gitt. Styring skjer gjennom formelle dokumenter, noe styring skjer i formelle møter og noe styring skjer også i andre mer uformelle settinger. Departementene vil ha en prinsipl rolle, mens deres underlagte enheter vil ha en agentrolle. Tildelingsbrevene er fremhevet i figuren da dette verktøyet er i sentrum i denne oppgaven. Antall mål som kan knyttes til samfunnssikkerhet i tildelingsbrevene vil si noe om departementenes styring, hvordan styringen fremstår og hvilken oppmerksomhet som vies styringsområdet. Dette vil ikke kunne gi et komplett bilde av hvordan styringen skjer.

Det er eksplisitt påpekt at om mål og ansvar for beredskapsarbeidet skulle kunne bli en integrert del av departementenes mål- og resultatstyring, så må disse målene inn i den ordinære virksomhetsstyringen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2012, 4). Styrking av mål- og resultatstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet ble også fremmet som et eget mål for regjeringen i 2011 (STM 29 (2011-2012), 10).

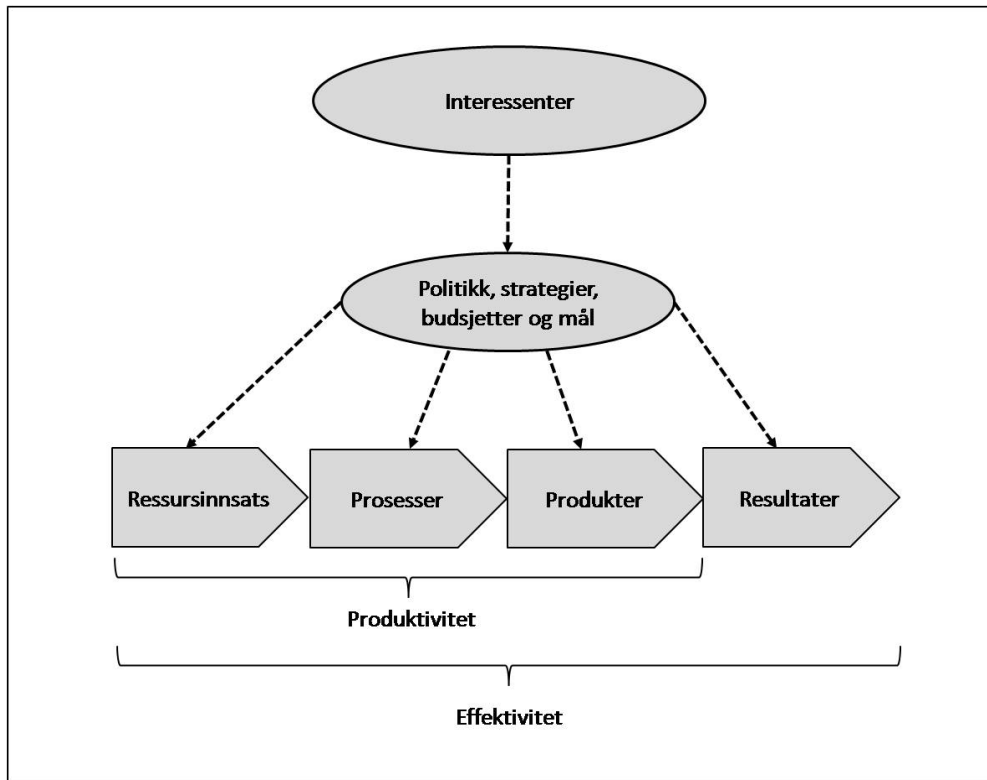
2.2 Målbegrepet og forventninger til den offentlige mål- og resultatstyringen

Det er altså slik at mål – og resultatstyring er viktig i styringen av samfunnssikkerhetsarbeidet. For å kunne analysere styringen grundigere er det behov for å beskrive hva et mål er, hvor mål kan rettes og kjenne til hva som kan forventes av den offentlige styringen. Dette beskrives i inneværende kapittel.

Innen skoleretningen for ledelse har det å sette mål vært sett som en oppskrift for å øke individers motivasjon og presentasjoner (Ordóñez mfl. 2009, 6). Mål kan defineres som en beskrivelse av en fremtidig ønskverdig tilstand (Johnsen 2015, 38). En beskrivelse av et ønsket resultat er en lignende definisjon. SSØ understreker at mål ikke skal være en beskrivelse av aktiviteter eller oppgaver (SSØ 2010, 15). Johnsen (2012, 4) påpeker at offentlige myndigheter ønsker mer målstyring og resultatledelse.

En enkel kjede av såkalte innput (ressursinnsats), aktiviteter og utput (resultater) er en modell som ofte brukes for å illustrere produksjonen i en organisasjon (Van de Ven 1976, 64). Dette er en modell som har sin opprinnelse i privat sektor. Den har blitt raffinert videre av den administrative skoleretningen slik at den er mer representativ for offentlige sektor (Van

Dooren mfl. 2015, 20). Johnsen (2007, 41) har gjennom en tilpasset produksjonsmodell illustrert produksjonskjeden og sammenhenger mellom sentrale elementer i resultatstyringen av offentlige tjenester. Denne modellen er presentert under:



Figur 2 Produksjonsmodell for offentlige tjenester (Johnsen 2007, 41, fig. 2.1)

Figuren viser interessenter som påvirker politikk, strategier, budsjetter og mål. I det offentlige Norge iverksettes politikk, strategier, budsjetter og mål på nasjonalt nivå av departementene. Departementene vil påvirke sine underlagte enheter med ulike virkemidler, som tidligere nevnt blant annet mål- og resultatstyring. Modellen illustrerer hvordan departementene vil kunne påvirke sine underlagte enheter ved å utforme mål orientert mot ulike deler av enhetenes produksjonskjede, henholdsvis bestående av ressursinnsats, prosesser, produkter og resultater. Ressursinnsatsen er det som starter kjeden og kan bestå av ulike innsatsfaktorer. Det kan for eksempel være arbeidskraft, kompetanse, ledelse, bygninger, materiell og teknologi. Prosesser, også kalt aktiviteter, kan være rådgivning, vedtak, beslutninger, vurderinger, utredninger, samarbeid og kontroller. Denne delen av kjeden peker gjerne mot de interne arbeidsmetodene, dette er det konkrete arbeidet som foregår i organisasjonen. Disse prosessene skaper så produkter, også kalt tjenester, som møter brukeren eller mottakeren av den offentlige tjenesten. Resultatet er den effekten som merkes i samfunnet av de produktene eller den tjenesten som organisasjonen leverer (SSØ 2010, 19). Målformuleringer fra

departementene kan altså rettes mot de enkelte delene i en slik produksjonskjede avhengig av hvor man søker en forbedring. Denne modellen og en slik kategorisering av mål vil bli benyttet senere i oppgaven for å analysere sektorstyringen. Det er imidlertid verdt å merke seg at kategorisering av mål etter produksjonskjeden ikke er en enkel oppgave, det kan være metodologisk vanskelig å knytte det enkelte mål til den riktige plass i kjeden (Askim 2015, 374).

Gode målformuleringer er heller ingen enkel sak. Det hevdes at det er grunnleggende problematisk å måle resultater i offentlige sektor (Fukuyama 2013, 355). Eksempler viser at det som kalles mål fra departementene snarere er en bestilling av en konkret oppgave eller ordre om et konkret tiltak (Johnsen 2015, 39). Hvilket strider mot SSØ's syn på måldefinisjon, som er mer rettet mot det resultat som er ønsket i samfunnet (SSØ 2010, 15). Dette kan tyde på at det ikke er en omforent forståelse av målbegrepet i den offentlige styringen (Johnsen 2015, 40). Derfor er det nødvendig å etablere tydelige kriterier for å kunne identifisere hva denne oppgaven har som tilnærming til måldefinisjon. Hvordan dette er gjort er beskrevet mer inngående i metodekapitlet.

Offentlig styring møter kritikk om at den er preget av detaljstyring, hvor oppmerksomheten er rettet mot konkrete tiltak og aktiviteter, med tilhørende rapportering, snarere enn målstyring (Johnsen 2012, 4). Altså at mål- og resultatstyringen er mer orientert mot prosess og aktivitet enn resultat i produksjonskjeden. Dette til tross for at det er beskrevet at tildelingsbrevene som styringsverktøy skal inneholde overordnede mål (Finansdepartementet 2013, 16). Bildet er likevel ikke fullstendig entydig. Askim (2015, 375) presenterer for eksempel deskriptiv statistikk fra tildelingsbrev i 2012 hvor det vises en klar overvekt av produktorienterte mål. Det produktorienterte vil kunne sies å være en bevegelse vekk fra det detaljorienterte, som interesserer seg mest om aktiviteter og prosesser. JD ble dog kritisert for at deres styring av Politidirektoratet i økende grad var detaljstyrende og at det skulle rapporteres til politisk ledelse på svært mange mål (NOU 2012:14, 311). I denne sammenhengen ble det tatt opp hvorvidt politiske ledelse i dette departementet viste en for høy grad av detaljorientering snarere enn å søke etter de gode virkningene i samfunnet (NOU 2012:14, 455). Det er også hevdet at denne detaljorienteringen, eller aktivitetsstyringen, er et grunnleggende trekk ved statlig styring siden politikere søker å vise handling gjennom å prege politikken helt ut til forvaltningen (Stokland 2015, 50). Om man fra departementalt nivå er mer opptatt av prosess og aktivitet enn av virkning så kan agentenes oppmerksomhet rutes mot det som kan måles og

det prosessuelle innad i enheten. Videre kan dette bidra til å fjerne oppmerksomheten fra den reelle nytteverdien som samfunnssikkerhetsarbeidet skal gi samfunnet. For samfunnets del vil det være å forvente at det er virkningen som er det viktigste. Det er dette som beskytter samfunnet, ikke nødvendigvis de prosesser som agentene utfører i selve arbeidsgjennomføringen. En målformulering som treffer tidlig i en produksjonskjede kan føre til at agentene ikke gis nok autonomi til at de evner å levere resultater (Askim 2015, 384).

Johnsen (2015, 39) trekker frem at detaljstyring er fremtredende i tildelingsbrevene, men at denne detaljorienteringen viser nedadgående tendens fra 2012 mot 2014. I en rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ble en utvikling mot færre mål i styringen antydnet. Her vises det at gjennomsnittlig antall årlige mål som hver enhet mottar i tildelingsbrev er stigende fra 2004 frem mot 2012, men deretter vises en betydelig nedgang mot 2014 (Kjærvik og Askim 2015, 6). Samme rapport viser at i 2015 så var det en overvekt av mål rettet mot effekter og resultater kontra mål rettet mot innsats og prosess (Kjærvik og Askim 2015, 7). Dette er trekk som taler mot en detaljorientering i styringen. Flere masteroppgaver ved Høgskolen i Oslo og Akershus har også studert offentlig styring ved å analysere tildelingsbrev. Eliassen og Karlsen (2016, 54) finner i sin masteroppgave at departementene viser en bevegelse mot mindre grad av detaljstyring fra 2010 mot 2016, selv om aktivitetsstyring fortsatt fremstår som betydelig vektlagt. I en annen masteroppgave ble det antydnet en tendens til nedgang av mål i tildelingsbrevene i perioden 2008 til 2014 (Thorp og Trogstad 2015, 50).

Hva skaper så dette av forventninger? Tidligere funn antyder at den offentlige styringen gjennom tildelingsbrevene er detaljorientert, i og med at styringen vektlegger prosesser og aktiviteter. Det er ikke entydige funn i forskningen. Mot 2014 og i de senere år fremstår det som om styringen beveger seg fra det detaljorienterte mot det effekt- og resultatorienterte. Disse trekkene gjør det særskilt interessant å studere hvor styringen av samfunnssikkerheten er rettet i produksjonskjeden. Gjelder disse utviklingstrekkene også for styringsområdet knyttet til samfunnssikkerhet?

Det er dessuten interessant å studere hvorvidt regjeringsskifter kan være en mulig katalysator for endring i styringstilnærming. Regjeringsskifter kan ha en påvirkning på mål- og resultatstyring (Johnsen 2015, 39). De politiske partiene som er seirende etter et politisk valg vil søke å iverksette det politiske programmet de står for. Norge fikk et regjeringsskifte fra

Stoltenberg-regjeringen til Solberg-regjeringen den 16.10.2013, fra en politisk ”rød” regjering til en politisk ”blå” regjering. Solberg-regjeringen stod for å redusere byråkrati og detaljstyring, siden Høyre fikk en dominerende posisjon³.

Med dette bakteppet har jeg en forventning om at den departementale sektorstyringen av samfunnssikkerhet viser detaljorienterte trekk og at denne utvikler seg mot en mer resultatorientert styring. Den siste forventningen understøttes også ved at regjeringen har uttalt at dette er noe de søker å oppnå.

Min første hypotese er av beskrivende art og er formulert som følger:

(H1) Sektorstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet er preget av detaljstyring, men viser utvikling over tid mot en mer resultatorientert styring.

Før de øvrige hypotesene formuleres er det nødvendig å redegjøre for samfunnssikkerhetsbegrepet, samt drøfte grundigere hvordan dette arbeidet er organisert blant departementene. Dette omtales derfor i de to kommende delkapitlene.

2.3 Begrepet samfunnssikkerhet

For å kunne analysere styringssignalene i tildelingsbrevene er det behov for å ha kriterier som identifiserer hvilke mål som er rettet mot samfunnssikkerhetsarbeidet. For å gjøre dette er det nødvendig å gjennomgå hvilken betydning begrepet samfunnssikkerhet har i Norge.

Samfunnssikkerhet er gjerne omtalt som et begrep med upresis definisjon og som spenner over flere fagområder. En presis definisjon behøver ikke nødvendigvis være gunstig. Ettersom samfunnet utvikler seg i en høy takt vil begrepet også måtte utvikle seg i høy takt. Således vil et videre begrep kunne holde tritt med samfunnsutviklingen (Engen mfl. 2016, 5). Tidlig på 2000-tallet definerte en stortingsmelding begrepet som: ”... den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger.” (STM 17 (2001-2002), 4). Dette er et begrep som favner bredt. Samfunnssikkerhet ble noe senere beskrevet som:

”Samfunnssikkerhet innbefatter vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare.” (STM 29 (2011-2012), 9). Her er

³ (08.2.2017) <https://hoyre.no/aktuelt/arkiv/hoyre-i-regjering--hoyre/>

verdiperspektivet hentet inn. Engen mfl. (2016, 27) knytter samfunnssikkerhet tett sammen med andre begreper som trusler og farer. Trusler og farer vil i en eller annen form kunne påføre samfunnet skade. Statssikkerhet er et annet begrep som har en relasjon til samfunnssikkerhet, men det har et noe annerledes omfang. Begrepet er mer rettet mot statens evne til å ta vare på egen eksistens, suverenitet og rettigheter (NSM 2015b, 9).

Forvaltningen omtaler ofte samfunnssikkerhet og beredskap i fellesskap og som et sammenslått begrep; samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette finner vi for eksempel i instruks til departementene (DSB 2012, 15), hvor begrepet innebærer det å forebygge og håndtere kriser. Beredskap er tidligere definert som: *”Med beredskap forstås tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser.”* (NOU 2000:24, 20).

Når en hendelse har forårsaket eller kunne ha forårsaket skader eller en forringelse av sentrale verdier, som for eksempel mennesker, materiell, miljø eller omdømme, kan dette beskrives som en uønsket hendelse (Engen mfl. 2016, 261). Begrepet uønsket hendelse er blitt definert i en norsk standard som: *”hendelse som kan utsette en verdi for uønsket påvirkning”* (Standard Norge 2012, 2). Uønskede hendelser kan ha mange årsaker. Årsaken bak deres fremtreden kan være naturlige, de kan være av teknisk art og det kan ligge ondsinnede handlinger bak dem (Engen mfl. 2016, 267). En norsk standard definerer begrepet tilsiktet uønsket handling som: *”uønsket hendelse som forårsakes av en aktør som handler med hensikt. Merknad: Aktørens hensikt kan være ondsinnet eller å fremme egne interesser.”* (Standard Norge 2012, 4). Kriser er også et begrep som kan relateres til såkalte ondsinnede handlinger og utilsiktede hendelser (Engen mfl. 2016, 270). Av dette kan hendelsens art grovt kategoriseres etter hendelser hvor det eksisterer en tilsiktet komponent og hendelser hvor det ikke eksisterer en tilsiktet komponent, med andre ord en hendelse med en utilsiktet bakenforliggende årsak.

Begrepet samfunnssikkerhet omfatter altså samfunnets evne til forebygging av hendelser, forberedelse for å takle hendelser, håndtering av hendelsene når de skjer og gjenopprettelse av samfunnsfunksjoner i etterkant av hendelser. Videre kan samfunnssikkerhet også omfatte samfunnets manglende evne til å takle uønskede hendelser (Engen mfl. 2016, 46). Det hevdes at det å håndtere sikkerhet som en objektiv størrelse, på grunn av mangfoldet av trusler, farer og utviklingen av teorier for å forstå temaet sikkerhet, er en umulighet (Engen mfl. 2016, 37).

Selv om begrepet fremstår som mangfoldig, bredt og upresist så finnes det likevel noen kjennetegn som er sentrale i arbeidet med samfunnssikkerhet: det dreier seg om å ta vare på sentrale verdier for samfunnet, det handler om forebygging av, håndtering av og gjenopprettelse etter tilsiktede og utilsiktede hendelser. Disse kjennetegnene kan brukes til å danne fornuftige kriterier for å identifisere styringssignalene som omhandler samfunnssikkerhet i tildelingsbrevene. Dette kommer jeg grundigere tilbake til i metodekapitlet.

2.4 Organisering av departementenes samfunnssikkerhetsarbeid

For å kunne analysere styringen av samfunnssikkerhet er det nødvendig å beskrive hvordan ansvaret for styringsområdet er fordelt i samfunnsstrukturen. Departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er i dag tydelig tillagt ministeransvaret, med JD som koordinerende departement (STM 22 (2007-2008), 11; STM 29 (2011-2012), 9; Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2012, 7; 2015, 30). Spredningen og delegeringen av sikkerhetsansvaret kan sees i sammenheng med en offentlig sektor som i økende grad ble inspirert av NPM gjennom 1980-årene (Engen mfl. 2016, 31). Med ministeransvaret, eller ministerstyret, menes det at statsråden er ansvarlig for virksomheten både i eget departement og i det respektive departementets underlagte enheter (Nordby 2000, 100; Christensen mfl. 2012, 110). Samfunnssikkerhetsarbeidet utfordrer både demokratiske hensyn, økonomiske ressurser og arbeidskraft. Arbeidet kan gå ut over andre tjenester som samfunnet forventes å tilby sine borgere, hvilket skaper avveininger og dilemmaer som politikerne og samfunnet for øvrig må ta stilling til (STM 21 (2012-2013), 12).

Det er fire prinsipper som ligger til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge; ansvar, nærhet, likhet og samvirke (STM 29 (2011-2012), 39). Ansvarsprinsippet innebærer at den som har det daglige ansvaret for et område, har ansvaret for samfunnssikkerheten for området. Nærhetsprinsippet innebærer at den som sitter nærmest oppgaven skal løse oppgaven også ved kriser og hendelser. Likhetsprinsippet innebærer at organisasjonen som virker under hendelser skal være mest mulig lik den man har i daglig drift. Samvirkeprinsippet innebærer at alle har et selvstendig ansvar for å strekke seg etter best mulig samvirke med relevante aktører både i forebygging, beredskap og under krisehåndtering. Særlig de tre første prinsippene sies å ha bidratt til en sektororientert og desentralisert tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet (Lango mfl. 2014, 63).

Styringen og ledelse av samfunnssikkerhet kompliseres ved at arbeidet beveger seg over departementenes sektorer og etaters forvaltningsområder, hvilket gjør at samfunnssikkerhet kan omtales som et såkalt ”wicked problem” (Rittel og Webber 1973, 160; Saglie 2013, 1; Læg Reid og Rykkja 2014, 1). Med dette menes at samfunnssikkerhet som styringsområde preges av tvetydighet og kompleksitet med et utstrakt behov for samordning og koordinering mellom sektorene.

La oss se nærmere på hvordan sektorarbeidet med samfunnssikkerhet fordeles mellom de ulike departementene. På nasjonalt nivå kan det være nyttig å skue til ansvarsfordelingen knyttet til samfunnets grunnleggende behov og kritiske samfunnsfunksjoner. DSB har skissert samfunnets fire behovskategorier med tilhørende funksjoner. Disse behovene må dekkes for at samfunnet skal fungere slik borgerne forventer. Funksjonene knyttet til hvert behov må fungere for at behovene skal kunne tilfredsstilles. Relasjonen er skissert i tabellen under:

Behovskategorier	Funksjoner
1. Nasjonal styringsevne og suverenitet	(1) nasjonal styring (2) forsvar
2. Befolkningens sikkerhet	(3) lov og orden (4) helse og omsorg (5) redningstjenester (6) sikkerhet mot eksponering av farlige stoffer (7) informasjonssikkerhet (8) overvåkning av naturfarer
3. Befolkningens velferd	(9) matforsyning (10) vann og avløp, (11) sosiale ytelser og tjenester (12) finansielle tjenester (13) energiforsyning (14) elektronisk kommunikasjon (15) transport (16) satellittbaserte tjenester
4. Kultur og natur	(17) vern av kulturelle verdier (18) vern mot forurensning

Tabell 1 Behovskategorier og samfunnets grunnleggende funksjoner (NOU 2016:19, 46)

Disse samfunnsfunksjonene er gjerne av en tverrsektoriell natur, men JD har pekt ut hvilke departementer som er hovedansvarlige for funksjoner og hvilke departementer som er berørt av dem (Prop. 1 S (2014-2015), 172). Hovedansvaret for behovskategori 1 (nasjonal styringsevne og suverenitet) og behovskategori 2 (befolkningens sikkerhet) er tillagt henholdsvis Forsvarsdepartementet (FD) og JD. HOD er overordnet ansvarlig for funksjonen helse og omsorg. De resterende behovskategoriene med tilhørende funksjoner er fordelt mellom flere departementer. Man kan se for seg at statssikkerhetsbegrepet er knyttet til den første behovskategorien, mens samfunnssikkerhetsbegrepet er knyttet til de resterende behovskategoriene. Disse behovskategoriene kan brukes videre for å velge et fornuftig utvalg av departementer til å bygge opp datasettet til bruk i analysearbeidet. Dette redegjøres det for i metodekapitlet.

Det må understrekes at det finnes mange styringssignaler som myndighetene og departementene bruker innen samfunnssikkerhetsfeltet. Det finnes blant annet en rekke lovverk som regulerer arbeidet med sikkerhet, for eksempel Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), Forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (beredskapsforskriften), Forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) med mer⁴.

SD laget i 2009 en egen sektorstrategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren (Samferdselsdepartementet 2009). Det er også utarbeidet andre typer sektorielle styringsdokumenter for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, dette er for eksempel gjort av Kunnskapsdepartementet i 2011 (Kunnskapsdepartementet 2011). I 2012 ble det gitt ut en tverrsektoriell nasjonal strategi for informasjonssikkerhet (Justis- og beredskapsdepartementet mfl. 2012). Dette er eksempler på styringssignaler som eksisterer parallelt med styringssignalene som enhetene mottar gjennom de årlige tildelingsbrevene. Dette kjenner vi igjen fra den forenklete visualiseringen av styringen i Figur 1.

⁴ (25.10.2016) www.lovdatab.no

2.5 Hendelser og deres påvirkning på politisk styring

Siden oppgaven også undersøker sammenhengen mellom hendelser og styring, så er det nødvendig å vite om hvilke hendelser som antas å ha påvirkning og hvordan dette kan materialisere seg i styringen.

Spesielle hendelser som uventet inntreffer har potensial til å påvirke offentlige forvaltning og skape store endringer, avhengig av deres størrelse, konsekvens og uforutsigbarhet (Pollitt og Bouckaert 2011, 40). Hendelsene kan være av ulik art, eksempelvis naturkatastrofer, terrorhandlinger og epidemier. Det er trukket frem at det som har mest betydning for hendelsens påvirkningspotensial er hendelsens omtale i nyhetsbildet og hendelsens uforutsigbarhet (Pollitt og Bouckaert 2011, 41). At hendelser kan skape endring i organisasjoner støttes av andre studier, hvor det antydes at organisasjoner har evne til å lære fra sjeldne hendelser med store konsekvenser og at de tilpasser seg slik at man takler hendelser bedre (Choulartin 2001, 69; Lampel mfl. 2009, 84). For å vise politisk handling kan det "å gjøre noe" være en naturlig respons i etterkant av en hendelse (Fischer 2015, 48). Således kan det tenkes at hendelser med store konsekvenser skaper en dreining i hva som prioriteres av departementene og dermed i hva som formuleres av mål i tildelingsbrev. Engen mfl. (2016, 28) nevner at planlagte ondsinnede handlinger kan påvirke politisk handling i særskilt grad, siden handlingene skaper frykt, de er uforståelige for de fleste og de som rammes er ufrivillige deltagere i hendelsen som oppstår.

Knytningen mellom hendelse, læring og handling kan likevel nyanseres. Thorp og Trogstad (2015, 50) undersøkte i deres masteroppgave hvorvidt den offentlige målstyringen ble påvirket av terrorhendelsen i Norge den 22. juli. Her var det ingen indikasjoner på at dette påvirket styringen. Dette taler imot betraktningen om at hendelser faktisk påvirker offentlig styring, også ondsinnede. I en annen masteroppgave ble det påpekt at virksomheter omtalt i Gjerv-rapporten mottok mer detaljstyring etter rapportens utgivelse enn tidligere (Eliassen og Karlsen 2016, 56), hvilket taler for at styringen påvirkes.

Røiseland og Vabo (2012, 10) poengterer at når media tar opp problemer i samfunnet så følges dette opp med krav om mer styring. Andre påpeker at media har liten innflytelse på politisk beslutninger målt i antall saker (Fosli 2015, 22). At nyhetsaktualiteten til hendelser likevel kan ha en forsterkende virkning på grad av påvirkning, understøttes av det psykologiske begrepet omtalt som tilgjengelighetskjevhet. Det innebærer at det enkelte

individ anslår hyppigheten av en hendelse etter hvor lett individet erindrer tilfeller av samme hendelseskategori (Kahneman 2012, 144). Om en hendelseskategori, for eksempel en terrorhendelse, har vært behørig beskrevet i mediebildet vil det være enklere for individet å erindre disse tilfellene. Altså tillegges denne hendelseskategorien en tilgjengelighetskjevhet som kan påvirke handlingsmønsteret til individet. Siden departementer styres av politiske individer og består av individer, så kan det argumenteres for at departementene vil vise oppmerksomhet mot hendelser mye omtalt i media. Omfordeling av ressurser er hevdet å være den mest grunnleggende følgen av medias innflytelse på byråkratiet i den offentlige forvaltningen (Thorbjornsrud mfl. 2014, 15). En måte å sørge for en omfordeling av ressurser vil kunne være å endre styringssignalene fra departementenes side, et styringsområde gis kanskje mer plass på bekostning av et annet styringsområde. De indirekte og direkte effekter som media har på den politiske styringen er dog vanskelig å fastslå (Kepplinger 2007, 15). Med utgangspunktet i den foregående gjennomgangen av tidligere forskning er det berettiget å kunne forvente en viss påvirkning av hendelser, særlig dersom media interesserer seg for de hendelsene som inntreffer.

Av dette formulerer jeg min andre hypotese:

(H2) I etterkant av hendelser av relevans for samfunnssikkerheten så påvirkes sektorstyringen slik at antall samfunnssikkerhetsmål i tildelingsbrevene øker.

Derneft er det interessant å studere hvorvidt organisasjonsstørrelse har en betydning for styringen av samfunnssikkerhet. Dette gjør det nødvendig å redegjøre for en del sentrale begreper knyttet til størrelse, hvilket gjøres i neste delkapittel.

2.6 Organisasjoners størrelse og påvirkning på styring

Oppgaven undersøker altså hvorvidt størrelse påvirker styringen. Det er da nyttig å redegjøre for hva som legges i en organisasjons størrelse og hvilke forventninger dette skaper.

Organisasjoners størrelse er antatt å påvirke resultatstyring, men relasjonen mellom størrelse og resultatstyring er ikke entydig (Askim 2015, 370). Det finnes en rekke definisjoner av en størrelse, hvor den mest vanlige faktoren for å vurdere en organisasjons størrelse er antall fast ansatte (Kimberly 1976, 582). Andre faktorer som også benyttes kan grupperes etter fire kategorier: kapasitet (for eksempel antall sykesenger i et sykehus), antall kunder eller klienter (for eksempel hvor mange pasienter behandles som behandles ved et sykehus),

verdibeholdning (for eksempel hvilke materielle eller økonomiske verdier som fabrikken forvalter) og salgsvolum (for eksempel hvor mange biler som selges) (Kimberly 1976, 583).

Når en organisasjon har et større antall ansatte, vil organisasjonen ha en større mulighet til å spesialisere seg horisontalt etter fornuftig arbeidsdeling og deretter vertikalt etter ytterligere differensieringsbehov (Child 1972, 7; Van de Ven 1976, 70). Begge disse spesialiseringene må finnes i organisasjonen for at den skal kunne sies å være hierarkisk og mange offentlige organisasjoner synes å ha en slik grunnleggende hierarkisk oppbygning (Egeberg 2003, 117). Det kan tenkes at et departement med et høyere antall fast ansatte potensielt har flere faggrupperinger, og således har større styringskapasitet innen ulike styringsområder enn et departement med et lavt antall ansatte.

Siden store organisasjoner gjerne får større oppmerksomhet fra sine interessenter (Gallo og Christensen 2011, 321), så kan dette indikere at en stor sektor vil oppleve mer styring fra sine departementer enn en liten sektor. Eliassen og Karlsen finner i deres masteroppgave at det er en generell tendens til at større virksomheter blir mer detaljstyrt enn mindre virksomheter (Eliassen og Karlsen 2016, 56). Mer styring vil kunne representeres ved en større mengde mål formulert i tildelingsbrevene som enhetene i sektoren mottar. Kjærvik og Askim (2015, 21) finner for eksempel at antallet styringskrav øker med antall årsverk i virksomheter, altså en positiv sammenheng mellom størrelse og antall styringskrav. Med dette utgangspunktet er det naturlig å forvente at størrelse har betydning for antall samfunnssikkerhetsmål som identifiseres i tildelingsbrevene.

Av dette formulerer jeg min tredje hypotese som følger:

(H3) En stor sektor vil motta flere samfunnssikkerhetsmål enn en mindre sektor.

Tre hypoteser er nå utledet ut fra et teoretisk bakteppe. Disse kan brukes som hjelp under analysedelen for å undersøke problemstillingen. H1 er av beskrivende art, mens H2 og H3 er av forklarende art. Hypotesene evner ikke å omfatte alle aspekter ved problemstillingen, men de vil fungere som nyttige veiledere i analysearbeidet. Før analysearbeidet er det nødvendig å redegjøre for forskningsmetode. Oppgavens forskningsdesign beskrives derfor i større detalj i neste hovedkapittel.

3 Metode

Metodekapitlet beskriver oppgavens forskningsdesign. Her redegjøres det for metodevalg, det argumenteres for utvalget som datasettet bygger på og selve kodingarbeidet beskrives. Mot slutten av kapitlet reflekterer jeg over metodens reliabilitet og validitet.

3.1 Metodevalg

Metoden i oppgaven baserer seg på dokumentanalyse av tildelingsbrevene fra seks departementer over en tidsperiode på åtte år. Totalt er 272 tildelingsbrev fra departementene med i datasettet. Metoden har en langsgående tidsdesign, hvilket innebærer at datasettet som bygges opp spenner over en tidsperiode. Dette gjør at fenomener og betraktninger kan analyseres over tid. Langsgående tidsdesign er i større grad egnet til å analysere mulige årsakssammenhenger enn et øyeblikksbilde i tid (Ringdal 2012, 147). Tidsintervallet til datasettet omfatter tildelingsbrev fra årene 2008, 2010, 2012, 2014 og 2016. Annethvert år er valgt av arbeidsbesparende hensyn, samtidig som dette gir et datasett som spenner over en lengre tidsperiode.

3.2 Dokumentanalyse

Bowen (2009, 27) definerer dokumentanalyse som en systematisk prosedyre for å gjennomgå eller evaluere dokumenter. Dokumentanalyse er ansett som en effektiv metode for å bygge opp empiriske datasett (Bowen 2009, 38).

Primærdataene som ligger til grunn for analysen er tildelingsbrevene utstedt fra seks departementer. Ved dokumentanalyse så kategoriserer jeg samfunnssikkerhetsmål basert på målformuleringene som finnes i brevene. Dette gjør jeg etter et kodeskjema som er utarbeidet på forhånd. Dette er oppgavens koding av data som bygger opp et anvendbart datasett. Metoden kan også omtales som en kvantitativ innholdsanalyse av tildelingsbrevene (Grønmo 2004, 193).

3.3 Utvalg av departementer og deres tildelingsbrev

Problemstillingen er rettet mot hvordan sektorstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet utøves. Ideelt sett skulle alle departementenes tildelingsbrev i hele tidsperioden vært en del av datasettet. Arbeidsmengden dette innebærer er svært stor. Derfor ønsker jeg et utvalg av departementer som fortsatt gir et godt utgangspunkt for å besvare problemstillingen samtidig som arbeidsmengden er mer håndterbar. Jeg mener at de behovskategorier og funksjoner som

DSB har beskrevet kan benyttes for å treffe et godt utvalg. Disse behovskategoriene og funksjonene er tidligere beskrevet i tilknytning til Tabell 1. Her nevnes altså fire behov med tilhørende funksjoner som samfunnet er avhengig av. Med et utvalg av departementer som står for alle funksjonene i en behovskategori kan dette være en tilnærming for å sette en fornuftig avgrensning. Dette muliggjør en analyse av departementer som har sektoransvar rettet mot samme behovskategori. Fordelen med en slik avgrensning er at arbeidsmengden knyttet til kodelarbeidet blir håndterbar, samtidig som vi analyser departementer med et sammenlignbart styringsansvar. Siden første behovskategori er *nasjonal styringsevne og suverenitet* kan det argumenteres for at dette havner utenfor samfunnssikkerhetstemaet til oppgaven. FD vil være sterkt knyttet til statssikkerhet⁵ (riktignok med gråsoner til samfunnssikkerhetsarbeidet). FD følger i tillegg en annen styringsstruktur enn andre departement som vil vanskeliggjøre sammenlignbare analyser. Således bør ikke FD være en del av utvalget. Behovskategorien *befolkningens sikkerhet* er sterkt knyttet til JD. Om funksjonene i denne kategorien knyttes til sine hovedansvarlige departement så får vi bare to departementer, henholdsvis JD og HOD. Dette gir lite utvalg av departementer og behovskategorien bør derfor utelates. Behovskategorien knyttet til *kultur og natur* har bare to funksjoner som er knyttet til to departementer, hvilket også gir et lite utvalg og et svakere datagrunnlag for analyse. Om vi skuer til behovskategorien *befolkningens velferd* vil følgende departementer stå frem som hovedansvarlige:

Departement	Funksjoner
Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)	(11) sosiale ytelser og tjenester (13) energiforsyning (gjennom Petroleumstilsynet)
Finansdepartementet (FIN)	(12) finansielle tjenester
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	(10) vann og avløp
Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	(9) matforsyning
Olje- og energidepartementet (OED)	(13) energiforsyning
Samferdselsdepartementet (SD)	(14) elektronisk kommunikasjon (15) transport (16) satellittbaserte tjenester

Tabell 2 Overordnet ansvarlige departement for behovskategorien "Samfunnets velferd" (Prop. 1 S (2014 – 2015), 172)

⁵ (4.9.2016) <https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/id380/>

Disse seks departementene vist i Tabell 2 har styringsansvar for alle funksjonene innenfor samme behovskategori. Dette vil gjøre utvalget representativt for behovskategorien samtidig som vi har et antall departementer som vil kunne gi et tilstrekkelig datagrunnlag. Disse departementene utgjør derfor utvalget. De departementene som er med i datasettet er som følger⁶: ASD, FIN, HOD, NFD, OED og SD. Utvalget er således seks av en populasjon på totalt 15 departementer, utvalget representerer alle departementene som har styringsansvar for alle funksjoner i en behovskategori nevnt som *befolkningens velferd*. Oppgaven svarer altså på problemstillingen ved å analysere sektorstyringen av samfunnssikkerhet knyttet til denne behovskategorien. En svakhet vil derfor være at de funn og betraktninger som gjøres på bakgrunn av analysen, ikke nødvendigvis vil ha en direkte overføringsverdi til de tre andre behovskategoriene.

Datasettet bygger på alle de styringsdokumenter fra departementene som eksplisitt er beskrevet som *tildelingsbrev*. Disse er åpent tilgjengelig på Regjeringens nettsider⁷. Der hvor brevene ikke ble funnet ble hvert departement kontaktet direkte. Styringsdokumenter fra departementene med benevnelser som for eksempel oppdragsbrev og tilskuddbrev ikke kodet. Likeså er tildelingsbrevenes vedlegg utelatt fra datasettet, det gjelder også reviderte tildelingsbrev. Totalt er 272 tildelingsbrev fra de seks departementene med i datasettet. Disse er alle opplistet i vedlegg 1.

3.4 Kodingen av tildelingsbrevene

For å kunne kode primærdataene fra tildelingsbrevene konsekvent så er det nødvendig med faste kriterier for å identifisere og kategorisere de rette målene. Som tidligere drøftet er det ikke nødvendigvis tydelig hvorvidt det faktisk er mål som departementene omtaler i tildelingsbrevene. Heller kan det være direkte krav, føringer eller oppdrag som er rettet mot ulike deler av produksjonskjeden. Kriteriene må identifisere at det er en målformulering og at målformuleringen omhandler samfunnssikkerhet. Med utgangspunkt i teorikapitlet har jeg utarbeidet syv kriterier som ble benyttet gjennom kodingsarbeidet. Hvert departements portefølje av tildelingsbrev ble kodet etter tur.

Følgende kriterier ble brukt for å fastslå hvorvidt det er en målformulering:

1. Formuleringen er eksplisitt omtalt som et mål.

⁶ (4.9.2016) <https://www.regjeringen.no/no/dep/id933/>

⁷ (27.4.2017) <https://www.regjeringen.no/no/id4/>

2. Formuleringen er en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand eller resultat.
3. Formuleringen gir en spesifikk føring, oppdrag eller krav rettet mot en gitt del av produksjonskjeden til den underlagte enheten.

Dersom ett av disse kriteriene treffer en tekstlig formulering i tildelingsbrevet så ble dette tolket som et mål. Det kan nok argumenteres for at dette er en vid tolkning av målbegrepet, særskilt med tanke på det tredje kriteriet. Snarere er dette styringssignaler enn rene mål. Argumentet for at dette likevel er fornuftig, er den varierende praksis i formulering av mål som synes å eksistere blant departementene. En vid tolkning av mål gir også en mer komplett oversikt over samfunnssikkerhetsstyringen hvilket gir en mer hensiktsmessig tilnærming for å belyse problemstillingen, snarere enn om oppgaven hadde benyttet en streng teoretisk tolkning av målbegrepet. Dessuten oppstår det en viss effekt av ”øyet som ser” med tanke på målformuleringer. En formulering fra et departement som rent teoretisk ikke kan sees på som et mål vil kunne fremstå som et mål for den underlagte enheten. Det er heller ikke tatt hensyn til målets nivå. Målformuleringene blir altså behandlet og kategorisert likt, uavhengig om det er omtalt som et hovedmål eller delmål.

Følgende kriterier ble brukt for å identifisere hvorvidt målet omhandler samfunnssikkerhet:

1. Ordene samfunnssikkerhet, sikkerhet, beredskap, krisehåndtering og / eller storulykker er å finne i direkte sammenheng med målformuleringen.
2. Målformuleringen beskriver forebygging av en uønsket hendelse som rammer en verdi eller funksjon av viktighet for samfunnet.
3. Målformuleringen beskriver håndtering av en uønsket hendelse som rammer en funksjon eller verdi av viktighet for samfunnet.
4. Målformuleringen beskriver gjenoppretting etter en uønsket hendelse som rammer en funksjon eller verdi av viktighet for samfunnet.

Dersom ett av disse kriteriene treffer den identifiserte målformuleringen så ble dette tolket som at målet omhandler samfunnssikkerhet. Som tidligere nevnt er samfunnssikkerhet et begrep som ikke har en tydelig og spiss definisjon. Med teorikapitlet som bakgrunn legger kriteriene til grunn en vid tolkning av samfunnssikkerhet. Formuleringer i sammenheng med tradisjonelt helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) er ikke tatt med.

I teorikapitlet er det antydning at kategorisering av måltyper er vanskelig. Dette er også erfart i kodingen av datasettet. For det første varierer strukturen til tildelingsbrevene både over tid og mellom departementene. Dette kan eksemplifiseres med uttalelser i tildelingsbrevet til Skatteetaten i 2012 hvor det beskrives at: *"Mens hovedmålene for etaten lå fast, ble den underliggende målstrukturen til dels betydelig endret for 2011."* (Finansdepartementet 2012, 4). For det andre oppleves departementenes definisjon av begrepet mål som bred, variert og ikke nødvendigvis konsekvent benyttet over tid. Denne ulike forståelsen av begrepet er tidligere trukket frem av andre analyser og mulige årsaker er tillagt både politiske forhold og svakheter ved styringskompetanse på toppnivå (Johnsen 2015, 40). La oss se på noen eksempler som belyser dette. Et eksempel på et mål som Patentstyret får i sitt tildelingsbrev av 2012 er: *"Patentstyret skal behandle søknader om industrielle rettigheter med riktig kvalitet og behandlingstid."* (Nærings- og handelsdepartementet 2012, 3). Dette er beskrevet som et hovedmål. Her kan det diskuteres om dette i det hele tatt er et mål etter en måldefinisjon. Ser vi på tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet fra 2014 er direktoratets hovedmål omtalt som: *"Fiskeridirektoratets hovedmål er å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø."* (Nærings- og fiskeridepartementet 2014, 2). Dette viser noe av bredden av det som omtales som hovedmål, en bredde som også er utfordrende på samfunnssikkerhetsområdet.

La oss videre se på noen konkrete eksempler som viser hvordan samfunnssikkerhetsmålene er kodet inn som måltyper etter de kriterier metoden legger opp til. Dette er nyttig for å få en bedre innsikt i kodearbeidet. Målformuleringene ble altså kategorisert etter ressursinnsatsmål, prosessmål, produktmål og resultatmål etter hvor i produksjonskjeden de var rettet. Et eksempel på ressursinnsatsmål vises i tildelingsbrevet fra NFD til Justervesenet i 2016 hvor departementet konstaterer at gamle systemer utgjør vesentlig risiko på grunn av stor sårbarhet, og at virksomheten derfor skal fornye disse systemene (Nærings- og fiskeridepartementet 2016, 4). Dette innebærer at virksomheten får krav på seg til å øke sin innsats for endre sine teknologiske systemer som er en ressurs for virksomhetens prosesser, produkter og resultater. Altså et ressursinnsatsmål etter våre kriterier. Et prosessmål finner vi et eksempel på i tildelingsbrev fra HOD til Helsedirektoratet i 2012 hvor departementet ber direktoratet om å gjennomgå og følge opp de erfaringer man gjorde fra terrorhendelsen 22.7.2011 (Helse- og omsorgsdepartementet 2012, 35). Dette er et prosessmål siden dette stiller krav til at direktoratet må starte en intern prosess i egen virksomhet for å gjennomgå og følge opp

erfaringene. Et eksempel på et produktmål kan vi se i tildelingsbrev fra SD til Statens vegvesen i 2016 hvor departementet skriver at: *”I tillegg ber vi Statens vegvesen ha høy oppmerksomhet på det forebyggende sikkerhetsarbeidet gjennom oppfølging av bestemmelsene i sikkerhetsloven med forskrifter.”* (Samferdselsdepartementet 2016, 11). Dette er å anse som et produktmål, i og med at kundene til Statens vegvesen da vil oppleve at deres tilsynsvirksomhet (produktet) vil ha høy oppmerksomhet på nettopp sikkerhetsarbeidet. Et eksempel på resultatmål finner vi i tildelingsbrevet av 2008 fra FIN til Toll- og avgiftsetaten hvor de mottar mål om å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer (Finansdepartementet 2008, 4). Dette er å anse som et resultatmål da virkningene merkes direkte i samfunnet, og samfunnet beskyttes mot disse ulovlige varene.

Når et samfunnssikkerhetsmål ble identifisert under gjennomgangen av tildelingsbrevet til en enhet så ble dette kategorisert inn i et kodeskjema. Mal for kodeskjemaet som ble benyttet for hver underlagte enhet er å finne i vedlegg 2. Der hvor samme målformulering gjentok seg flere ganger i samme tildelingsbrev så ble dette kun regnet som ett mål. Alle dataene for hvert departement med sine underliggende enheter ble sammenstilt. Sammenstilt data for hvert departement i utvalget er vist i vedlegg 3.

3.5 Kartlegging av samfunnssikkerhet i mediebildet

Som drøftet i teorikapitlet kan mediebildet ha en påvirkning på styringen. Dette er noe som analyseres i neste kapittel. For å kunne si noe om påvirkningen er det nødvendig å kjenne til hvor omfattende media har eksponert samfunnssikkerhetstematikken.

For å kartlegge hvor omfattende eksponeringen har vært i tidsperioden ble det utført søk etter publiserte artikler i databasen Atekst den 30.11.2016. Atekst er et arkiv for mange norske aviser, nyhetsbyråer, tidsskrifter og magasiner. Det ble søkt etter artikler som inneholdt et av ordene sikkerhet, krisehåndtering, samfunnssikkerhet eller beredskap i artiklenes overskrift. Søket gjaldt for tidsperioden 1.1.2008 til 30.12.2016. Totalt gav dette 81580 artikler fra 305 norske papiraviser og 1502 åpne norske websider.

Antall artikler for de årene relevant for oppgaven er vist i tabellen under:

	Antall artikler
2008	9803
2010	7045
2012	10663
2014	9893
2016	7027

Tabell 3 Artikkeleksponering for relevante årstall

Artikkelmengden for hvert årstall ble justert ned forholdsmessig slik at artikkelutviklingen ble lettere å presentere i sammenheng med målutviklingen. Dette ble gjort ved å dividere antall artikler for hvert år dividert med tallet 30. Sammenhenger med mediebildet og styringspåvirkning analyseres som nevnt i neste kapittel.

3.6 Reliabilitet og validitet i metoden

Reliabilitet sier noe om påliteligheten til det datamaterialet som undersøkes, altså at samme datasett bygges opp ved samme metodebruk (Grønmo 2004, 220; Johannessen mfl. 2011, 243). Tildelingsbrevene som primærdata er tilgjengelige og gjenfinnbare for offentligheten. De vil når de er utgitt ikke endre seg, uavhengig av behandling. Dette er faktorer som taler for en høy pålitelighet til primærdataene. De etablerte kriteriene for å identifisere og kategorisere målformuleringene styrker også reliabiliteten siden de er brukt konsekvent gjennom hele kodearbeidet. Det gjør identifiseringen av samfunnssikkerhetsmål og oppbygningen av datasettet mer reproduserbar og etterprøvbart.

I tillegg til manuell gjennomlesing ble det utført ordsøk i tildelingsbrevene⁸ etter ordene samfunnssikkerhet, sikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Der hvor ordsøket gav treff ble funnstedene vurdert etter kriteriene ovenfor. Dette ble gjort for å unngå at relevante mål som ble oversett i den manuelle gjennomlesingen ikke ble utelatt. Dette fungerte altså som en kontrollmekanisme for å styrke reliabiliteten til metoden. Ytterligere reliabilitet kunne vært oppnådd med intersubjektivitetsmetoden. Dette utføres ved at flere individer gjennomfører koding av dataene etter samme kriterier for deretter å vurdere og sammenligne hva de enkelte kom frem til (Grønmo 2004, 225). Reliabiliteten kunne også vært økt ved gjennom test-retest-metoden. Det kan gjøres ved å gjennomføre flere kodinger på ulike tidspunkt for deretter

⁸ 27 av tildelingsbrevene var i pdf-format uten Optical Character Recognition (OCR)-funksjonalitet, hvilket gjør at ordsøk ikke er mulig.

sammenligne disse datasettene med hverandre (Grønmo 2004, 224). Om de ulike versjonene av datasettene varierer i liten grad så ville dette antyde god reliabilitet. Verken test-retest-metoden eller intersubjektivitetsmetoden ble benyttet i oppgaven på grunn av den store økningen i arbeidsmengde dette ville innebære.

Validitet handler om hvorvidt datamaterialet er gyldig for valgte problemstilling og om det som måles er det som man faktisk tror man måler (Grønmo 2004, 221; Johannessen mfl. 2011, 244). Datasettet som benyttes i oppgaven er basert på offentlige dokumenter som er utgitt av departementene og de er uten tvil sett på som sentrale styringsverktøy. Således er datamaterialet relevant for å belyse problemstillingen og kan sies å ha god åpenbar validitet (Grønmo 2004, 231). Riktignok er tildelingsbrev bare et av de styringsverktøyene som departementene har tilgjengelig, dette betyr at funn ikke nødvendigvis kan overføres til alle de andre styringsverktøyene. Definisjonsmessig validitet vil være av særlig relevans for dette arbeidet. Innholdsvaliditet er en variant av definisjonsmessig validitet som sier noe om hvor dekkende en operasjonalisert definisjon er, sammenlignet med en teoretisk definisjon (Grønmo 2004, 232). I vår sammenheng betyr dette hvor samstemte departementenes definisjon av samfunnssikkerhetsmål er med den teoretiske definisjonen av et samfunnssikkerhetsmål. Innholdsvaliditeten er betydelig utfordret i denne oppgaven. Teoretisk er både selve begrepet samfunnssikkerhet og målbegrepet komplekse og brede, og departementene bruker begrepene ulikt operasjonelt i tildelingsbrevene. Det er heller ikke nødvendigvis slik at målene i tildelingsbrevene er spesifikt omtalt som tilhørende samfunnssikkerhetsområdet. Dette kan føre til at enkelte mål som er rettet mot emnet blir utelatt. For å håndtere denne utfordringen er de utarbeidede kriteriene å anse som brede indikatorer både på hva som er et mål og hva som omhandler samfunnssikkerhet. Dette brede spennet på indikatorene bidrar til at mål ikke utelukkes. På den annen side vil dette valget kunne føre til at mål som burde vært utelukket faktisk blir tatt med i datasettet.

Det ble gjennomført en pilotering av kodeskjemaet på én enhet, Petroleumstilsynet, i forkant av kodingen av hele datasettet. Dette var et tiltak for å bedre validiteten. På bakgrunn av erfaringene med piloteringen ble kodeskjemaet og kriteriene knyttet til målidentifisering og identifisering av knytningen til samfunnssikkerhet revidert. Dette bidro til et bedre kodeskjema og dermed et datasett med bedret validitet.

Videre kan koderens fortolkning under kodearbeidet gjøre at mål blir knyttet til samfunnssikkerhetsområdet selv om dette ikke er intensjonen fra departementets side. Slike vurderinger og fortolkninger måtte koderen ta stilling til for alle de samfunnssikkerhetsmålene som ble identifisert i arbeidet. Vurderingene og betraktningene av hvor et mål ville treffe i produksjonskjeden var utfordrende gjennom hele kodearbeidet. Dette er åpenbare feilkilder. Kompetansevaliditet er også relevant for denne studien, siden det er en kvalitativ komponent i fortolkningen av målformuleringene i tildelingsbrevene. Kompetansevaliditet peker mot forskerens fagkompetanse, forskerens erfaringer, forutsetninger og kvalifikasjoner knyttet til datainnsamlingens tema (Grønmo 2004, 234). Siden koderen av datasettet har fagbakgrunn og arbeidserfaring innen sikkerhetsfaget så gir det en viss kompetansevaliditet i kodingen.

En utfordring ved å bruke tildelingsbrevene som primærdata er at statsforvaltningen er i stadig endring. Enheter legges ned, de flytter mellom sektorer, de integreres med andre enheter eller de trekkes tilbake til departementet. Antall tildelingsbrev fra et gitt departement kan derfor endre seg fra et år til et annet. Dette kan for eksempel gi utslag i antall samfunnssikkerhetsmål, særlig dersom en enhet som har hatt mange mål av denne typen forsvinner fra departementets portefølje. Departementet vil fra et år til et annet kunne ha en endring av antall mål som skyldes en slik strukturell endring. Denne feilkilden er undersøkt og beskrevet i analysekapitlet, slik at en eventuell strukturell endring tas med i vurderingene.

Det må også understrekes at departementene og deres underlagte enheter eksisterer i komplekse og dynamiske omgivelser med mange interessenter. Dette utfordrer de forklarende betraktningene i oppgaven, siden det kan være en mengde av bakenforliggende årsaker eller tilfeldigheter som kan stå bak endringer. For å identifisere andre bakenforliggende årsaker kunne metodetriangulering vært benyttet. Eksempelvis kunne metoden vært supplert med intervjuer av nøkkelpersoner i departementene for å berike den forklarende argumentasjonen. Kodingen av datasettet var et svært omfattende arbeid og av det var rene kapasitetshensyn som utelukket intervju eller andre supplerende metodetilnærminger i oppgavens forskningsdesign.

Forskningsdesignen er nå beskrevet i detalj og neste skritt er å operasjonalisere dette i oppgavens analysedel. Neste hovedkapittel vil redegjøre for analysearbeidet sett i lys av oppgavens problemstilling og hypoteser.

4 Analyse

I dette kapitlet vil jeg analysere datasettet som er bygget opp og bruke det teoretiske bakteppet som grunnlag for å besvare problemstillingen. Hypotesene fra teorikapitlet brukes som støtte under analysen for å ytterligere undersøke oppgavens problemstilling.

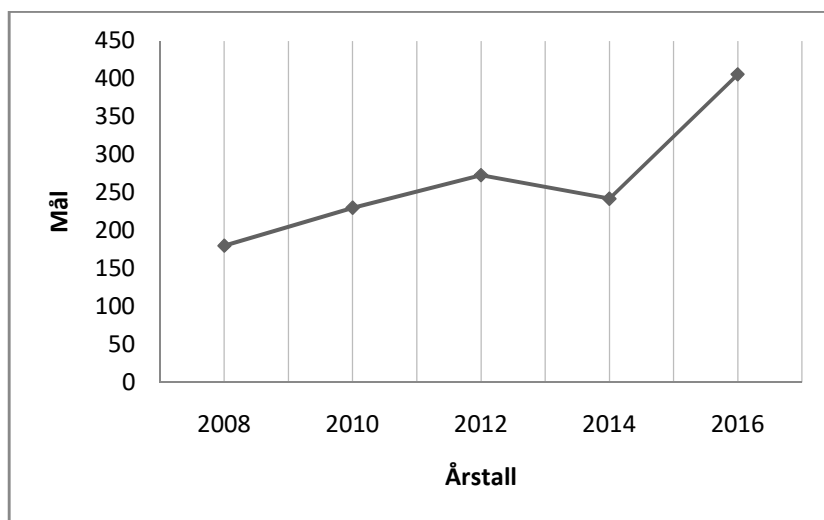
4.1 Tildelingsbrevenes rolle

Av det samlede datasettet så er det blitt identifisert totalt 1331 mål innen samfunnssikkerhet.

	Mål
2008	180
2010	230
2012	273
2014	242
2016	406
Totalt	1331

Tabell 4 Fordelingen av mål etter årstall

Tabell 4 viser hvordan antall mål fordelt over årstallene. Om fordelingen visualiseres over tidsperioden, så fremstår endringene tydeligere enn i en tabellform. Dette er gjort i figuren på under:

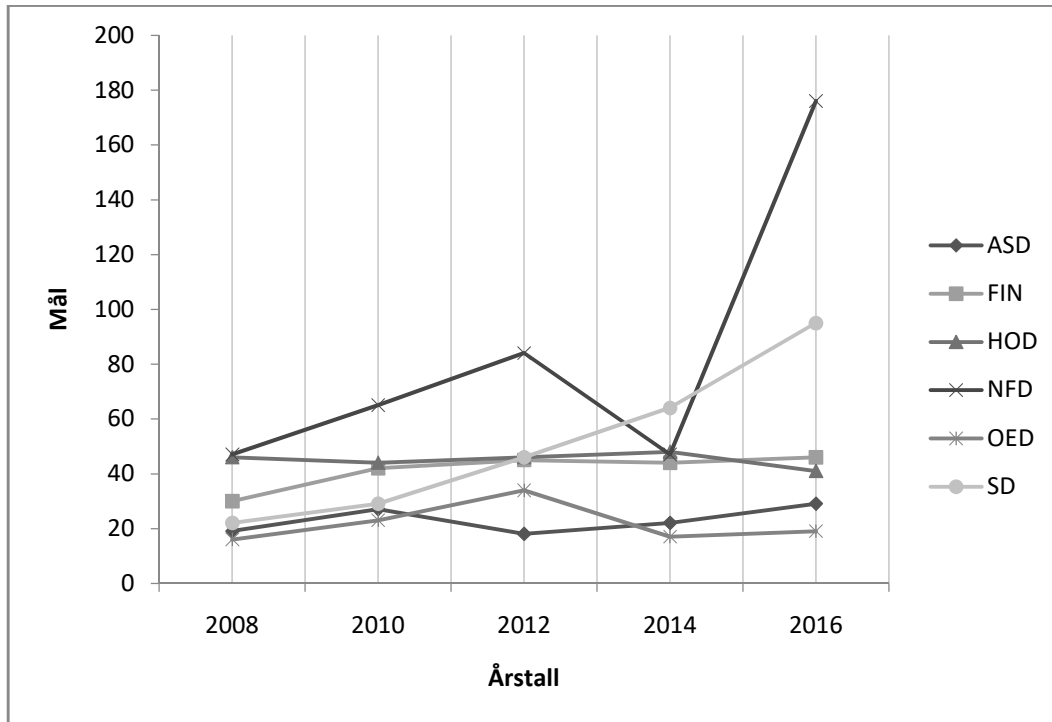


Figur 3 Utvikling av antall mål over tidsperioden

Her synes en jevn stigning av antall mål fra 2008 frem til 2012, en svak nedgang fra 2012 til 2014 etterfulgt av en bratt stigning fra 2014 til 2016. Det er mer enn en fordobling av antall mål i år 2016 sammenlignet med år 2008. Det er verdt å merke seg at samfunnssikkerhetsmål setter et tydelig fotavtrykk i tildelingsbrevene gjennom hele tidsperioden, særlig mot slutten av perioden. Således er dette argumentasjon for at tildelingsbrevene er å anse som et viktig

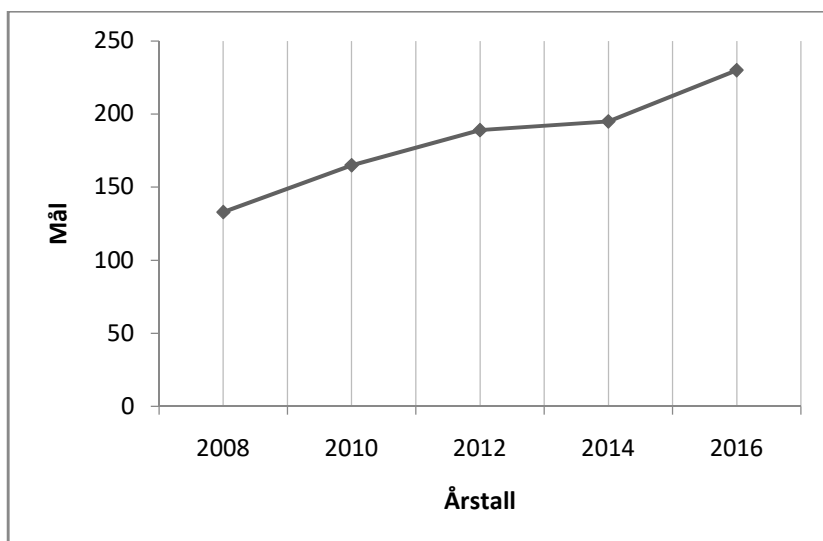
formelt styringsverktøy for samfunnssikkerhetsarbeidet og de synes å bli stadig mer sentrale i det å sette preg på styringen.

For å analysere sektorielle forskjeller er det interessant å studere utviklingen til hvert av de utvalgte departementene over samme tidsperiode. Dette er fremstilt i figuren under:



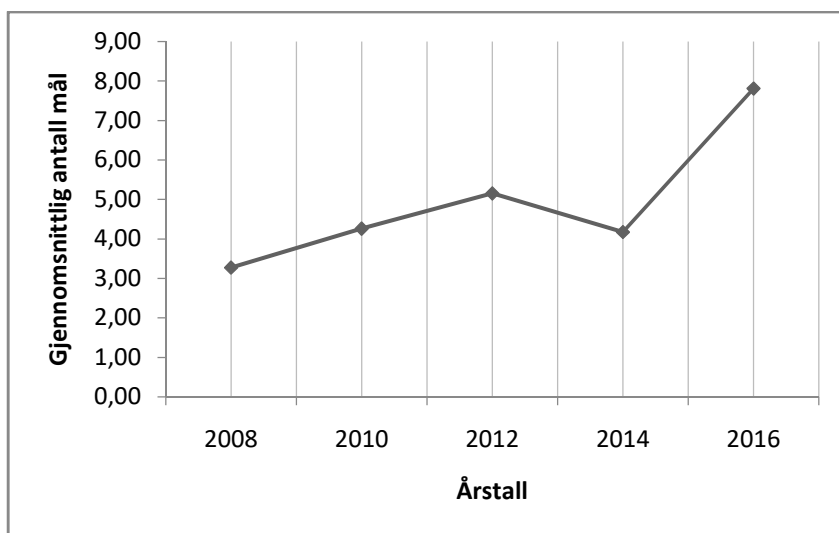
Figur 4 Utvikling over antall mål over tid fordelt over utvalgte departement

Av Figur 4 kan vi se at spesielt et departement preger målutviklingen. Dette er NFD. Det er dessuten verdt å merke seg at NFD gjennomgikk en betydelig strukturell endring etter inntreden av Solberg-regjeringen, da Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) ble lagt ned, Fornyings- og administrasjons og kirkedepartementet (FAD) endret form og deler av begge porteføljer ble overført til NFD. Dette er beskrevet grundigere når analysen spisses inn på NFD. NFD har en tydelig nedgang av antall mål fra 2012 til 2014, samtidig som antallet øker sterkt fra 2014 til 2016. Dette kan gjøre det interessant å se på de resterende fem departementenes samlede utvikling over tid uten NFD sin betydelige påvirkning. Om vi da unnlater å ta med NFD som en del av visualiseringen så fremstår utviklingen som presentert i figuren på neste side:



Figur 5 Utvikling av antall mål over tidsperioden, hvor NFD er utelatt

Her fremkommer en jevn stigning fra 2008 til 2016. Fortsatt synes samfunnssikkerhetsmålenes antall å være tydelig tilstede gjennom hele tidsperioden. Dette støtter den tidligere betraktningen om tildelingsbrevens sentrale rolle som styringsverktøy for samfunnssikkerhetsarbeidet. En annen vinkling for å analysere utviklingen kan være å vise hvordan gjennomsnittet av antall samfunnssikkerhetsmål for hvert tildelingsbrev utvikler seg over tid. Dette er vist i figuren under:



Figur 6 Utvikling av gjennomsnittlig antall mål for hvert tildelingsbrev

Figur 6 viser at gjennomsnittet stiger jevnt fra 2008 frem til 2012, med en nedgang fra 2012 til 2014 og en økning fra 4,17 til 7,81 i gjennomsnittlig antall samfunnssikkerhetsmål fra 2014 til 2016. Dette er en betydelig økning. Utviklingstrekket synes å være likt det utviklingstrekket som vist i Figur 3. Dette antyder at det ikke er det enkelte tildelingsbrev som påvirker sterkt, snarere er det felles trend i tildelingsbrevene som påvirker utviklingen.

4.2 Styring av samfunnssikkerhetsarbeidet

I datasettet er de ulike samfunnssikkerhetsmålene kategorisert etter hvor i produksjonskjeden styringen er rettet, altså er ulike måltyper beskrevet som ressursinnsatsmål, prosessmål, produktmål og resultatmål. Som nevnt kan en prinsipal med en detaljerende styringsstil vie en større oppmerksomhet mot hva som skal leveres av arbeid og hvordan arbeidet skal gjøres, ikke nødvendigvis hvilken virkning arbeidet skal gi. Særskilt vil en vridning mot mange prosessmål og styring av konkrete arbeidsoppgaver kunne antyde en detaljstyrende stil.

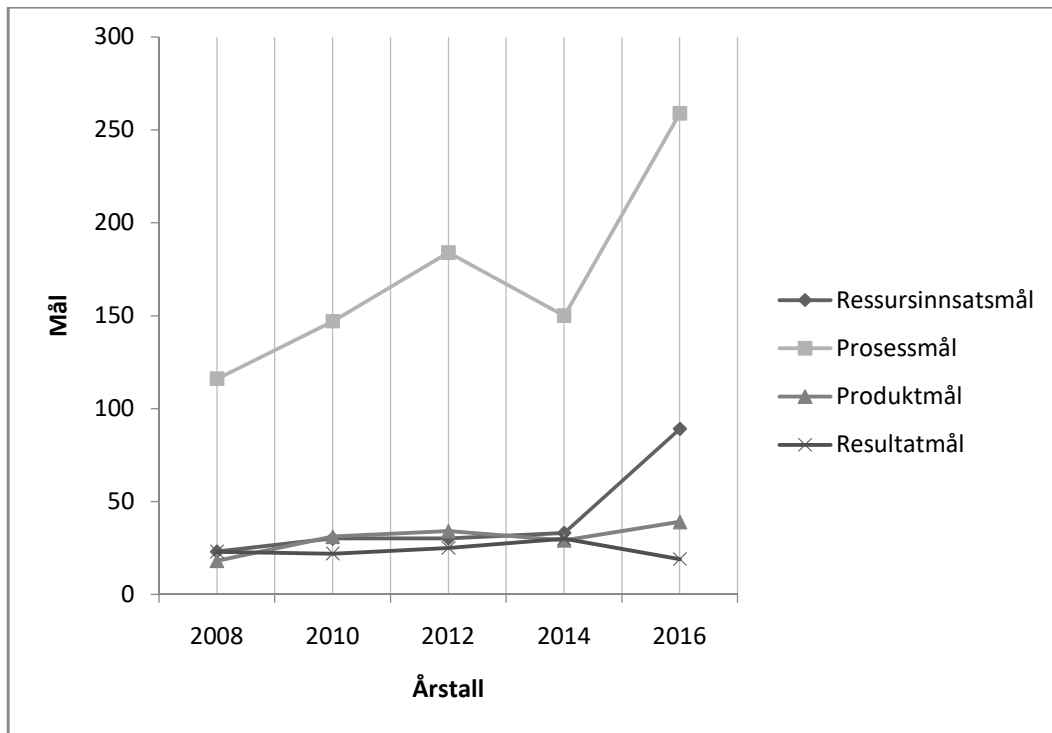
Hypotesen om en sektorstyring preget av detaljstyring med en bevegelse mot resultatorientering (H1) utforskes i dette kapitlet som en del av oppgavens beskrivende komponent.

Tabellen under viser hvordan måltypene i datasettet er fordelt over tidsperioden:

	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål
2008	23	116	18	23
2010	30	147	31	22
2012	30	184	34	25
2014	33	150	29	30
2016	89	259	39	19

Tabell 5 Fordelingen av måltyper etter produksjonskjeden

Tabell 5 viser en tydelig overvekt av prosessmål tidlig i tidsperioden. Dette støtter første del av hypotesen vår om at styringen er preget av en detaljorientering, mye av styringen er rettet mot prosess. Utviklingen av måltypene over tid er visualisert i figuren på neste side:

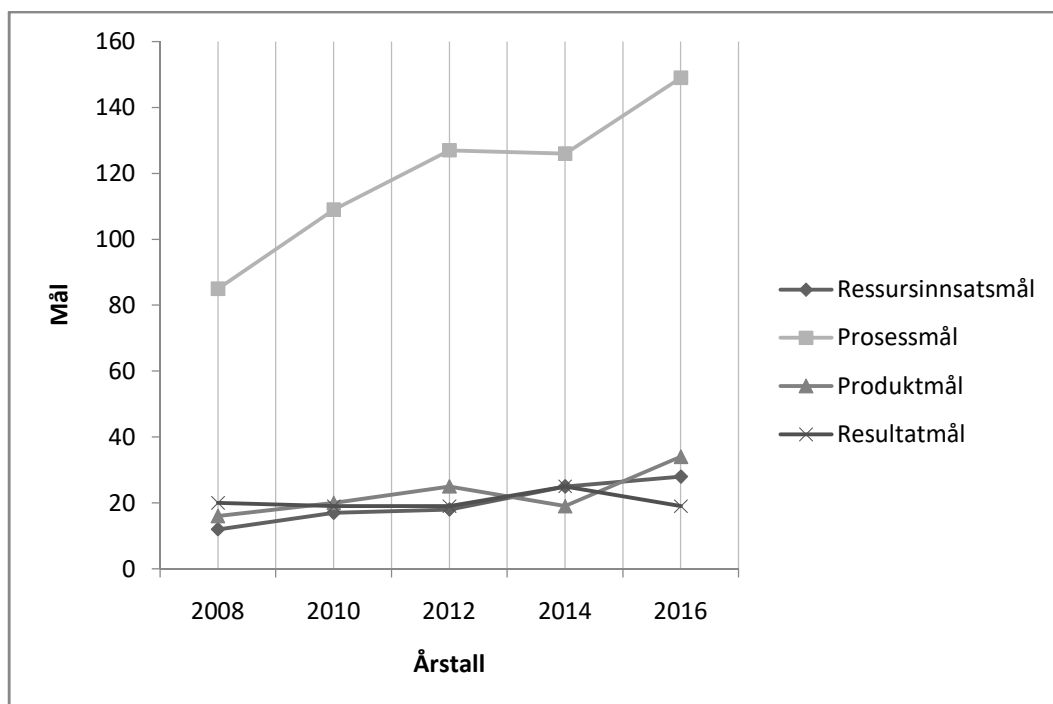


Figur 7 Utviklingen av måltypen over tidsperioden for utvalgte departement

Av figuren ser vi at ressursinnsatsmålene har en svak økning frem til 2014, med en sterkere økning fra 2014 til 2016. Det er verdt å merke seg den klare overvekten av prosessmål allerede i 2008. Økningen av disse målene mot 2012 er interessant, dernest følger en nedgang mot 2014 med en påfølgende kraftig økning mot 2016. Produktmålene endrer seg i liten grad fra 2008 til 2016. Antall resultatmål endrer seg lite frem til og med 2014, men med en ganske stor nedgang i 2016. Da faller antall resultatmål fra 30 til 19.

Det at antall resultatmål er nedadgående samtidig som antall prosessmål er stigende fortjener en kommentar. Dette er et overraskende funn. Faktisk antyder utviklingen at styringen snarere viser trekk mot en styrket detaljorientering mot slutten av tidsperioden, hvilket er det motsatte av hva som er forventet. Her vises altså en utvikling med et tydelig detaljorientert preg og samtidig antydes det en ytterligere bevegelse mot detaljorientert styring av samfunns-sikkerhetsarbeidet. Burde ikke selve virkningen i samfunnet, som resultatmålene er rettet mot, være viktigere enn mange prosessmål? Der hvor Kjærvik og Askim (2015, 16) finner at den største andelen av mål er resultatorienterte i 2015, sier funn i denne oppgaven at den største andelen i både 2014 og 2016 er prosessorienterte. Som tidligere nevnt kan enheter (agenter) som gis for lite autonomi gjøre det vanskelig for enheten å levere gode resultater (Askim 2015, 384).

Som tidligere nevnt preger NFD datasettet betydelig. Derfor kan det være interessant å studere samme utvikling uten NFD. Denne utviklingen vises i figuren under:

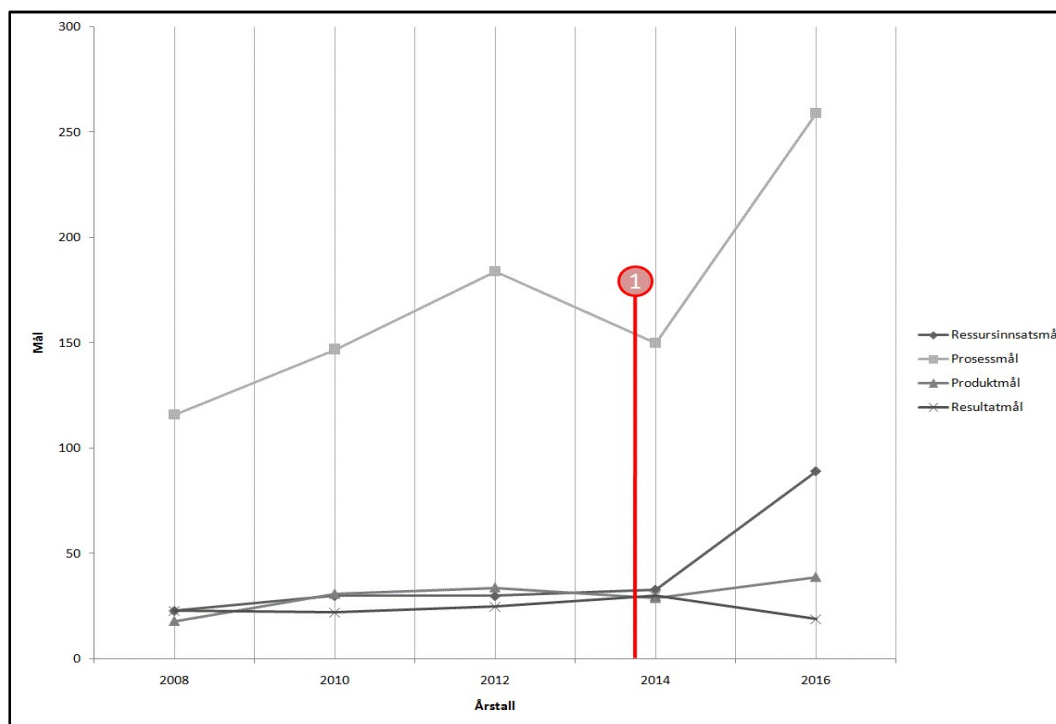


Figur 8 Utviklingen av måltypen over tidsperioden, hvor NFD er utelatt

Ressursinnsatsmålene viser en svakt varierende utvikling gjennom hele perioden, det samme kan også sies om produktmålenes utvikling. Prosessmålene viser nå ingen bratt nedgang fra 2012 til 2014, snarere et status quo. Overvekten av prosessmål er tilstede gjennom hele perioden. Resultatmålene viser fortsatt en nedgang i antall fra 2014 til 2016, samtidig som prosessmålenes antall stiger tydelig fra 2014 til 2016. Vi kjenner igjen de samme trekkene fra Figur 7. Fortsatt vises en tendens mot en tydelig detaljorientering med en fortsatt bevegelse mot en ytterligere detaljorientert styring mot slutten av perioden. Dette understøtter funnet som ble gjort når også NFD var med i målutviklingen.

Et neste skritt er å undersøke om styringen påvirkes av de politiske krefter som sitter ved makten. Som nevnt var det i Norge i 2013 et regjeringsskifte fra Stoltenberg-regjeringen til Solberg-regjeringen. Sistnevnte uttrykte eksplisitt i sin politiske plattform at de søker å redusere byråkratiseringen av samfunnet⁹. Forventningen er da at man ville se en nedadgående trend i detaljstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet etter regjeringsskiftet. Regjeringsskiftet er preget inn i visualiseringen av utviklingen av måltypen på neste side:

⁹ (16.03.2017) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>



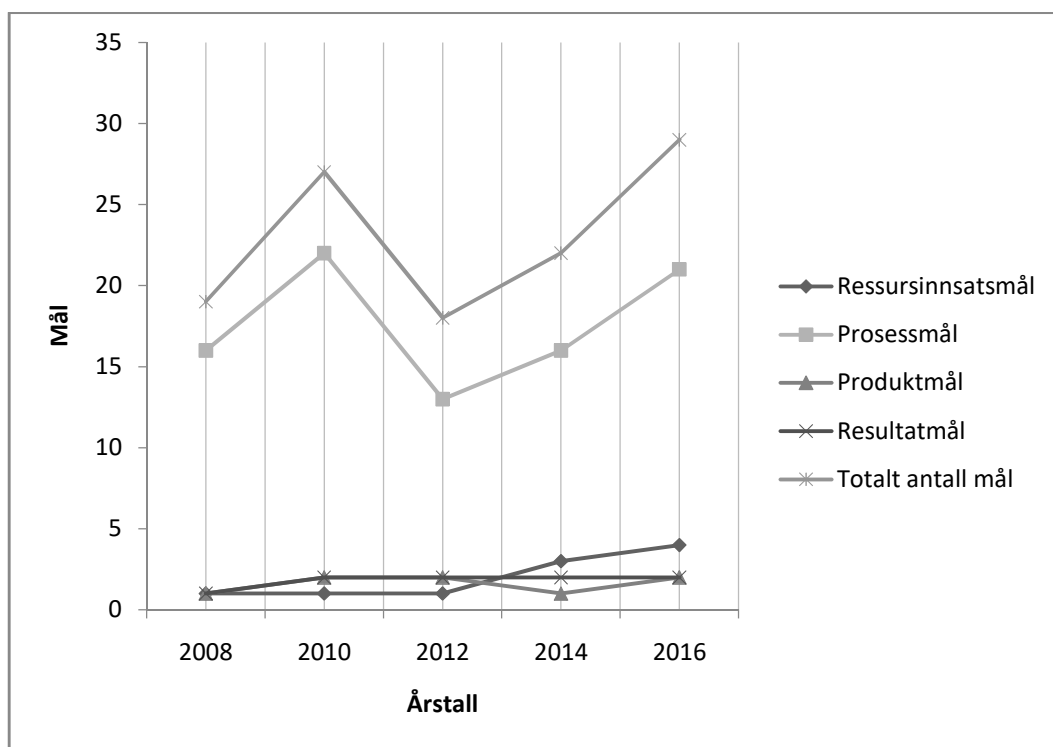
Figur 9 Utviklingen av måltyper over tid med regjeringsskifte (1)

Figur 9 viser at det etter regjeringsskiftet inntreffer en sterk økning av prosessmål kombinert med en nedgang av resultatmål, en kombinasjon som peker mot økende detaljstyring. Dersom NFD ikke hadde vært en del av utviklingen, som vist i forrige figur, ville samme kombinasjon fortsatt være tilstede (om enn i noe mindre grad). Dette går i mot forventningen om at ny regjering gir en lavere grad av detaljstyring.

Vi skal likevel være klar over at å knytte denne økningen direkte til regjeringsskifte kan være en forhastet slutning, her kan det være andre bakenforliggende årsaker som påvirker den faktiske økningen. Likevel er det en interessant betraktning, de detaljstyrende trekkene er forsterket med den nye regjeringens inntreden.

For å gjøre en dypere analyse er det nødvendig å studere hvert av de seks departementene. Dette kan bidra til en bedre forståelse av den utviklingen som til nå er diskutert og en spissere vurdering av forskjeller i utviklingstrekk mellom sektorene.

4.2.1 Utviklingen i Arbeids- og sosialdepartementet

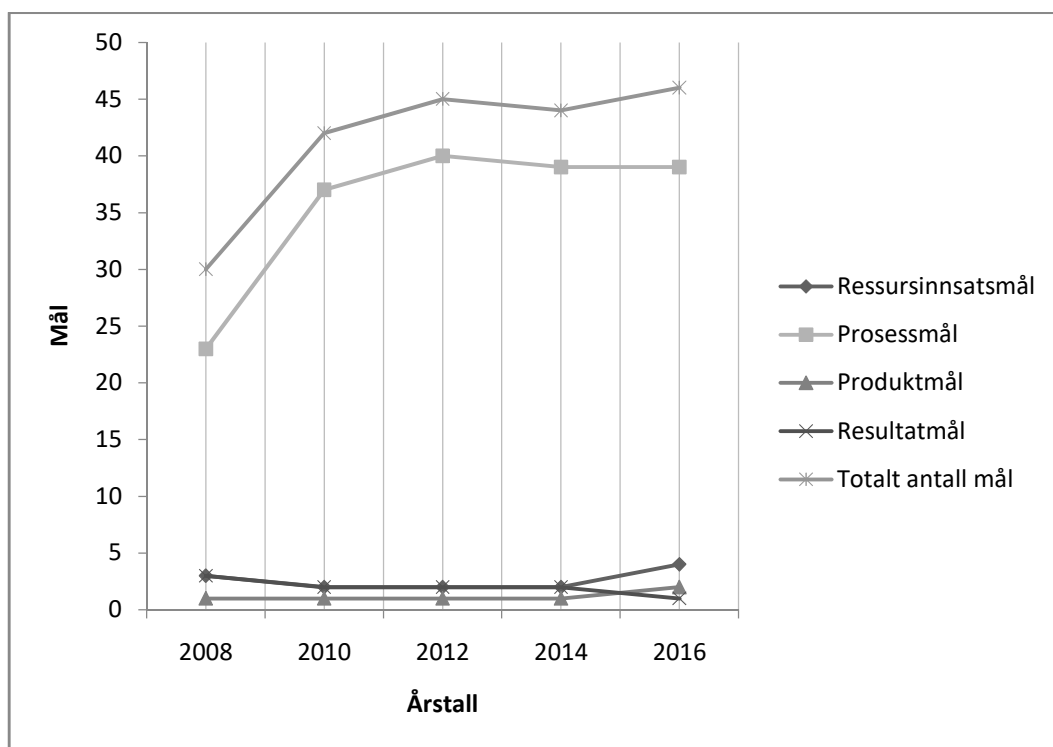


Figur 10 Utviklingen av måltyper over tidsperioden for ASD

For ASD ser vi at prosessmålene er dominerende, de har så stor andel at de tydelig påvirker den totale målkurven gjennom hele perioden. Det er en stor økning av prosessmål fra 2008 til 2010, dette skjer selv om antall tildelingsbrev er 14 i 2008 og bare 10 i 2010. Altså er det innholdet i brevene som gir utslaget. Kurven faller brått mot 2012 fulgt av en betydelig økning frem til 2016. Fra 2010 til 2012 så er det samme antall tildelingsbrev som er kodet. Ressursinnsatsmålene ligger lavt gjennom hele tidsperioden med en svak økning fra 2012 frem mot 2016. Produkt- og resultatmålene forandrer seg lite over perioden og representerer en gjennomgående lav andel. Vi kjenner igjen det detaljstyrende trekket i den høye andelen av prosessmål og lav andel resultatmål.

Det er verdt å merke seg at ASD er et departement som har vært gjennom betydelige organisatoriske endringer i løpet av tidsperioden. I 2010 ble det endringer i strukturen, for eksempel ble både Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda overført til JD. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ble overført til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) i samme år. På tross av at disse enhetene ble overført i 2010, og er dermed ikke med i datasettet, så stiger altså det totale antall mål. Uten overføringene kan det da antas at måløkningen ville vært enda større.

4.2.2 Utviklingen i Finansdepartementet

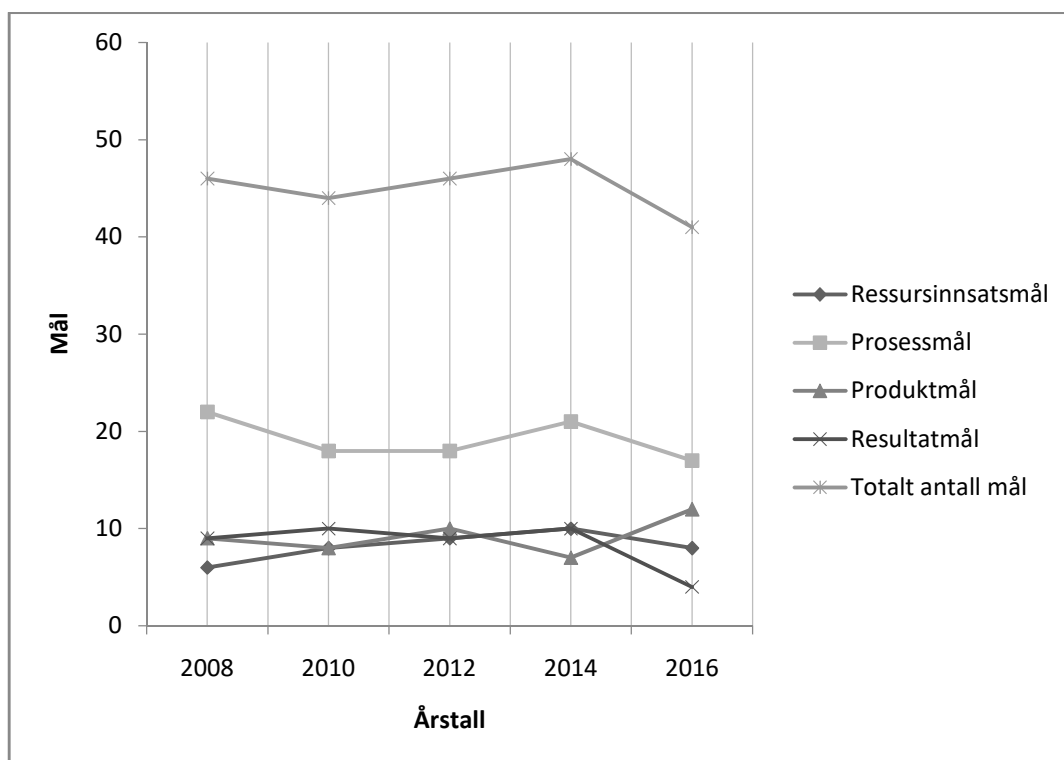


Figur 11 Utviklingen av måltyper over tidsperioden for FIN

FIN har en kraftig økning i antall prosessmål fra 2008 til 2010, deretter en jevn stigende utvikling frem til 2012 og videre en svak nedgang mot 2016. Prosessmålene representerer gjennomgående en stor andel av den totale målkurven til departementet. Ressursinnsats- og produktmålene ligger lavt, de følger hverandre gjennom tidsperioden og avslutter mot 2016 med en svak økning. Resultatmålene, interessant nok, holder seg jevnt fra 2008 til 2014, hvorpå en svak nedgang mot 2016 vises. Detaljstyringstrekk kan dermed også sies å være tilstede i finanssektoren.

FIN har hatt en relativt stabil struktur i sin portefølje av enheter og er ikke like påvirket av strukturelle endringer som ASD. Det er dog verdt å merke seg at i tildelingsbrevene så henvises det i noen tilfeller til egne brev og føringer som berører arbeidet med sikkerhet. Et eksempel på dette er i tildelingsbrev hvor det pekes mot et eget brev hvor departementet har bedt om tilbakemelding på etatens sikkerhetsarbeid (Finansdepartementet 2010, 28). I et slikt brev kan det eksistere en rekke styringssignaler innen samfunnssikkerhetsfeltet. Dette er et eksempel på et parallelt styringssignal som denne oppgaven ikke evner å fange opp. Hvilket betyr videre at vi må være varsomme med å trekke bastante konklusjoner fra analysen og heller erkjenne at funnene gir antydninger av utviklings- og styringstrekk.

4.2.3 Utviklingen i Helse- og omsorgsdepartementet

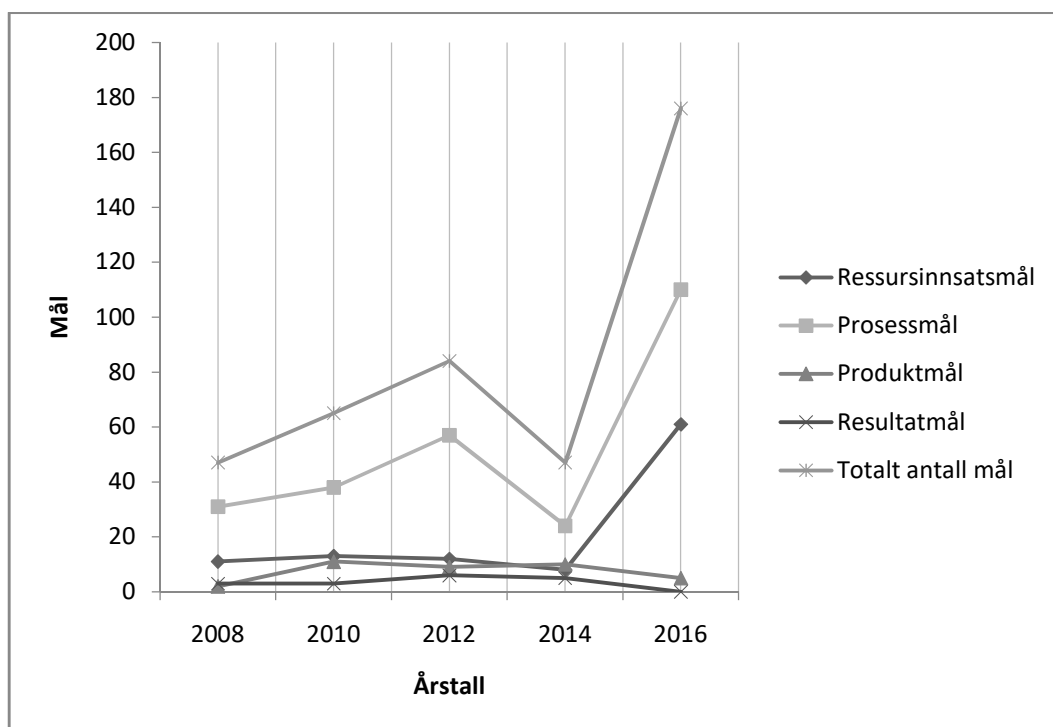


Figur 12 Utviklingen av måltypene over tidsperioden for HOD

HOD viser en jevnere fordeling av måltypene enn det som er sett til nå. Prosessmålene er riktignok dominerende i antall gjennom hele perioden, men med en gjennomgående lavere andel sammenlignet med de foregående departementene. Den totale målkurven synes temmelig stabil med lave variasjoner, dog med en nedgang fra 2014 til 2016. Resultatmålene er den måltypen som er nest mest dominant både i 2008, 2010 og 2014. Vi ser en nedgang i antall mål fra 2014 til 2016, her er nedgangen representert i alle måltypene med unntak av produktmål. HOD skiller seg noe ut fra andre sektorene, med en lavere andel prosessmål og med en høyere andel resultatmål i forhold til de andre måltypene. Således kan det synes som HOD er mindre preget av detaljorientering enn de sektorene som er analysert til nå.

I 2016 blir Direktoratet for e-helse opprettet og mottar fire mål innen samfunnssikkerhet i sitt tildelingsbrev. Likevel vises altså en nedadgående utvikling i antall mål.

4.2.4 Utviklingen i Nærings- og fiskeridepartementet



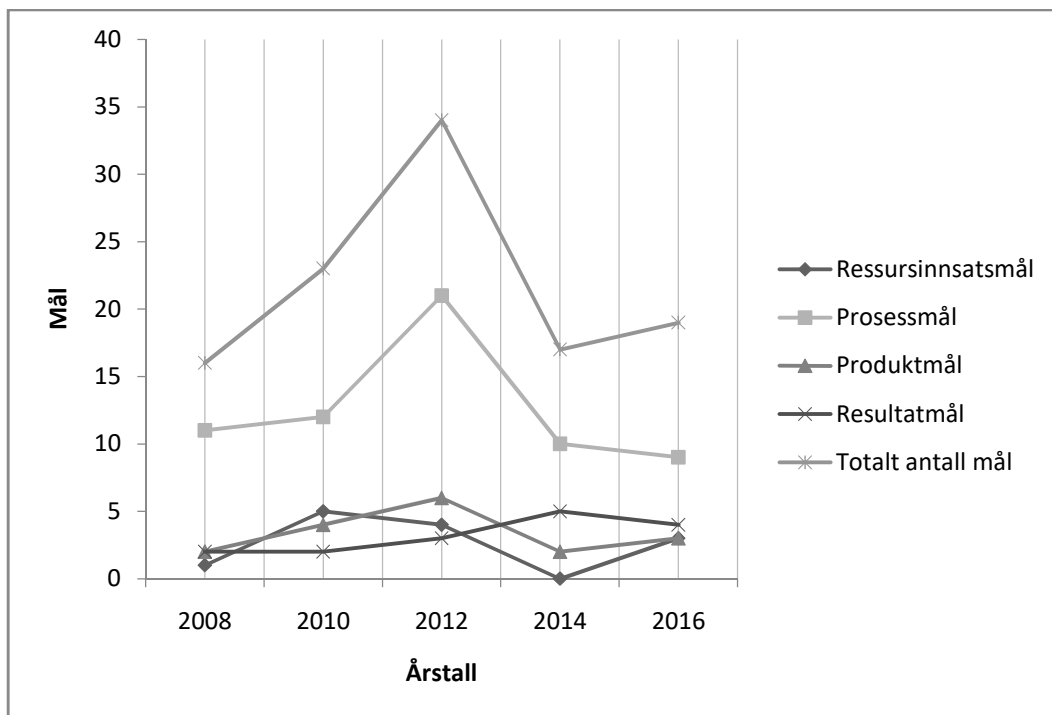
Figur 13 Utviklingen av måltyper over tidsperioden for NFD

NFD er, som tidligere nevnt, det departementet som har betydelig høyest antall mål innen samfunnssikkerhet i sine tildelingsbrev. Totalt består datasettet av 86 tildelingsbrev fra NFD og departementet utsteder flest tildelingsbrev. HOD har til sammenligning totalt 56 tildelingsbrev i datasettet. Figur 13 viser at det igjen er prosessmålene som er dominerende gjennom hele tidsperioden. Den totale målkurven faller fra 2012 til 2014, og deretter har en skarp økning mot 2016. Denne utviklingen er det i hovedsak prosessmålene som står for, samtidig som også ressursinnsatsmålene spiller en betydelig rolle i økningen fra 2014 til 2016. Andelen resultatmål er gjennomgående lav, samtidig som de har en svak nedgang fra 2012 til de er fraværende i 2016. Detaljstyrende trekk vises altså gjennom hele perioden, men en ytterligere detaljorientert vridning den siste tiden med kombinasjonen av kraftig økning av prosessmål og nedgang i resultatmål.

NFD er et departement som har endret seg mye i tidsperioden. En rekke av de underlagte enhetene i dagens NFD tilhørte opprinnelig FAD tidligere. Tildelingsbrevene til enhetene i tidligere FAD er tatt med i datasettet dersom enhetene har blitt overført til NFD i nyere tid. Slik blir den reelle utviklingen for dagens sektor vist i analysen. Et eksempel på dette er Konkurransetilsynet som var knyttet til FAD i 2008, 2010 og 2012, men ble overført til NFD i

2014. Konkurransetilsynet er altså tatt med i datasettet. Et annet eksempel er Kystverket som lå under FKD, men som i dette datasettet er sett på en del av NFDs portefølje frem til det ble overført til SD. Dette betyr at for 2016 er ikke Kystverket med i Figur 13. Til tross for dette er måløkningen sterkt stigende fra 2014 til 2016.

4.2.5 Utviklingen i Olje- og energidepartementet

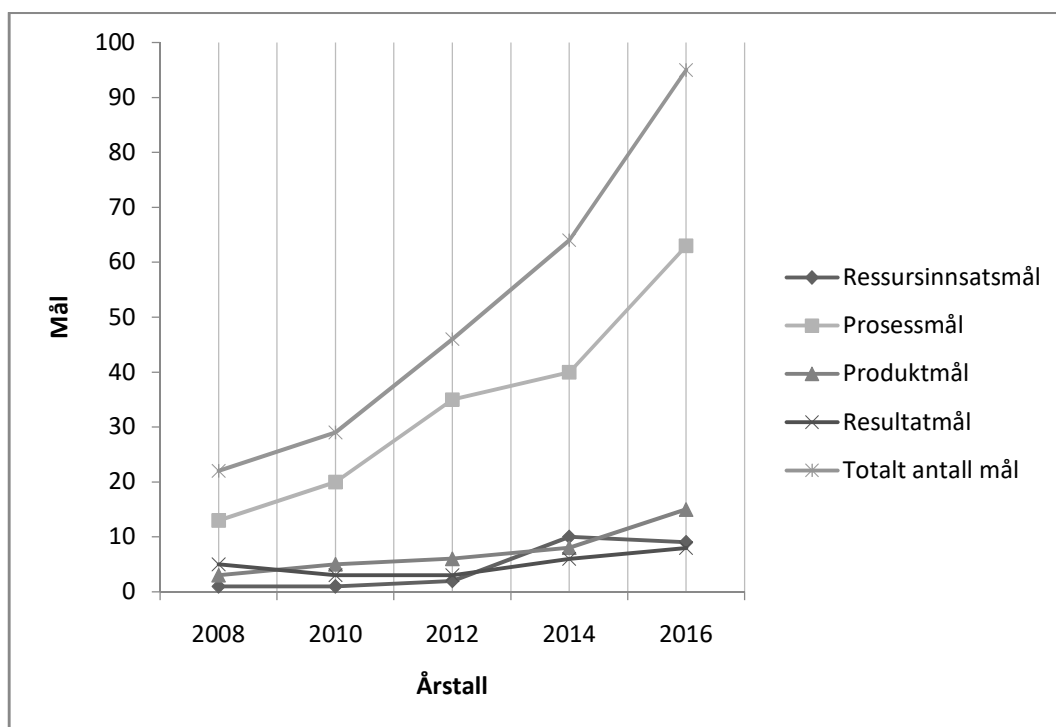


Figur 14 Utviklingen av måltyper over tidsperioden for OED

I Figur 14 viser OEDs totale målutvikling en sterk stigning fra 2008 til 2012, dernest et skarpt fall mot 2014, for deretter å øke svakt mot 2016. Selv om prosessmål er dominerende, og dette kan sees på som et generelt trekk mot detaljstyring, er det andre trekk som antyder en endring. Prosessmålene utgjør riktignok en stor andel i hele perioden, men det er interessant å se at andelen resultatmål er stigende i 2014 og 2016 sett i forhold til prosessmål. Dette funnet viser en bevegelse fra en detaljorientert styring mot en mer resultatorientert styring.

OED har en stabil portefølje under tidsperioden, så målutviklingen er lite preget av strukturelle endringer.

4.2.6 Utviklingen i Samferdselsdepartementet



Figur 15 Utviklingen av måltyper over tidsperioden for SD

SD har en jevnt stigende total målkurve fra 2008 til 2016 og er det departement som viser størst endring i antall mål fra 2008 til 2016 av hele utvalget. Prosessmålene er tungt dominerende gjennom hele tidsperioden og andelen er stadig økende. Det er en viss økning i antall tildelingsbrev i datasettet, fra seks i 2008, 2010 og 2012 til åtte og ni i henholdsvis 2014 og 2016. Dette vil påvirke utviklingen noe. Likevel ser vi at forskjellen mellom andelen prosessmål og resultatmål er jevnt økende totalt sett. Dette er et trekk som peker på detaljstyring av området og sådan en økende grad av detaljstyring.

Kystverket ble overført fra NFD til SD og dette tildelingsbrevet påvirker kurven noe i 2016, målutviklingen ville likevel vært økende fra 2014 til 2016 uten Kystverkets inntreden.

4.2.7 Oppsummerende betraktninger

Utviklingen i sektorene samlet sett viser en tydelig overvekt av prosessmål gjennomgående i tidsperioden. Samtidig med denne dominansen av en detaljorientert måltype, så synes det også å være en nedgang i resultatmål mot slutten av tidsperioden. Dette er mål som er mer rettet mot virkningen i samfunnet. Kombinert er dette trekk som tyder på en detaljorientert styring av samfunnssikkerhetsarbeidet, dette var det som var forventet i første del av hypotese H1. Det andre elementet av hypotesen, altså at en bevegelse vekk fra en detaljorientert styring mot slutten av tidsperioden, har ingen støtte i datasettet. Tvert imot antyder funnene at styringen stadig får et større detaljorientert preg. Dette kan av tre grunner oppleves som noe overraskende. For det første har annen forskning antydnet en generell bevegelse mot mindre detaljstyring særlig den siste tiden (Johnsen 2015, 39; Kjærvik og Askim 2015, II; Eliassen og Karlsen 2016, 54). For det andre har detaljorienteringen økt under en regjering med et uttalt ønske om mindre byråkratisering. For det tredje kan det argumenteres for at dette er et styringsområde hvor det er naturlig å forvente at det offentlige er mer interessert i virkningen i samfunnet, snarere enn hvordan arbeidet skal gjøres innad i de underlagte enhetene.

Vedrørende den første grunnen så kan dette ha å gjøre med at de forskjellige studiene bruker ulike tilnærming til og har ulike forståelse av hva som faktisk er mål. Det kan være at den brede måltilnærmingen i denne oppgaven gjør at de forventninger som andre studier skaper ikke er overførbare til dette metodedesignet. Når det gjelder grunn nummer to knyttet til regjeringsskifte, så kan dette være påvirket av andre bakenforliggende årsaker. En årsak kan for eksempel være at den nye regjeringen har lagt et større alvor i tilsynsmyndighetenes påpekning av en utfordrende sikkerhetstilstand i nasjonen og de ønsker derfor å utøve en sterkere styring. Det som taler mot dette, er at resultatorienteringen går ned. Den tredje grunnen kan kommenteres med at styringsområdet samfunnssikkerhet i sin natur kan oppfattes som inngripende både på samfunns- og individnivå. Derfor er dette et styringsområde som man fra prinsipalens perspektiv ønsker å ha en særskilt kontroll over og man ønsker derfor ikke å overlate for mye selvråderett til agentene som utførere.

Det er likevel verdt å merke seg at det er noen departementale forskjeller. ASD, FIN og NFD viser alle tegn på en vedvarende detaljorientert styring av samfunnssikkerhetsarbeidet, med overvekt av prosessmål og lav andel av resultatmål. NFD viser dessuten en ytterligere vridning mot detaljstyring av slutten av perioden. SD har også en styring som er tungt dominert av prosessmål og andelen av prosessmål er økende gjennom hele perioden. HOD og

OED som skiller seg noe ut. HOD har en lavere andel av prosessmål enn de andre departementene og en høyere andel resultatmål. Således kan HOD sies å ha en mindre detaljorientert styring innen samfunnssikkerhetsarbeidet enn de andre departementene som er studert. OED viser mot slutten av tidsperioden en bevegelse mot en mer resultatorientert enn detaljorientert styring, da andelen resultatmål er økende i forhold til andelen prosessmål.

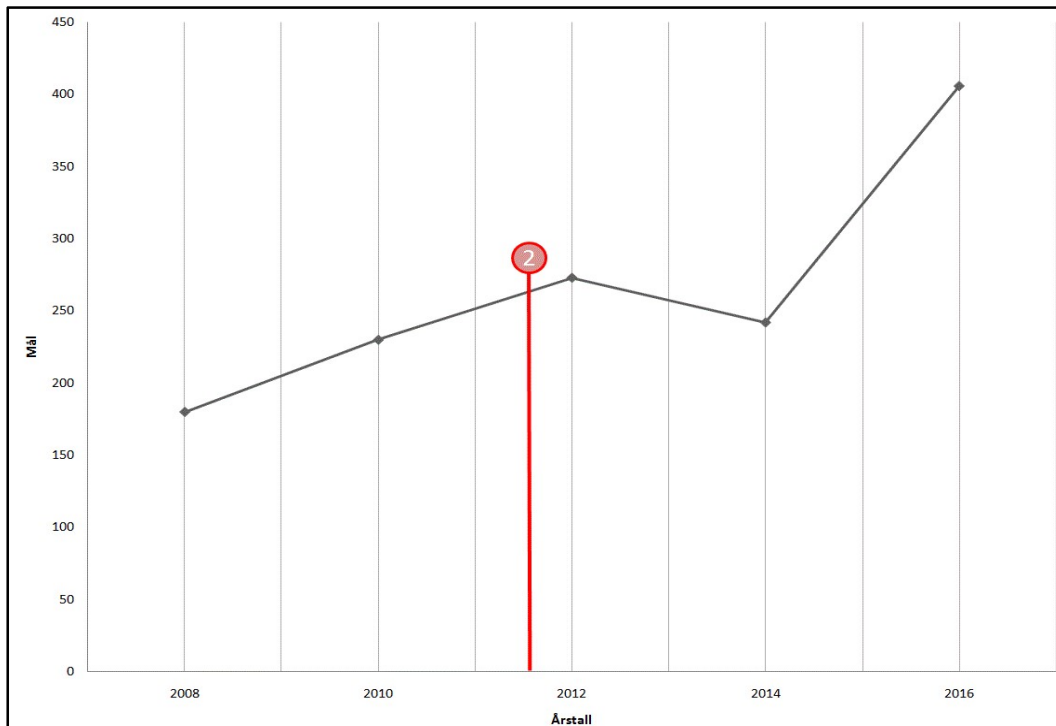
Altså kan den detaljstyrende vridningen fra departementene nyanseres noe, det er enkelte forskjeller i styringen mellom departementene. Dette kan nok skyldes departementenes og sektorenes egenart, siden de har ulike samfunnsfunksjoner som de søker å ta vare på. Det er nærliggende å tro at de ulike samfunnsfunksjonene har ulike styringsbehov. For eksempel kan det tenkes at en samfunnsfunksjon som *elektronisk kommunikasjon* (se Tabell 1) er en mer konkret funksjon, og dermed er enklere og riktigere å detaljstyre, sammenlignet med en bredere og mer uklar samfunnsfunksjon som *sosiale ytelser og tjenester*. Det kan også tenkes at det er forskjeller i departementenes styringskompetanse, manglende styringskompetanse er påpekt som en mulig årsak av andre studier. Detaljorientering i seg selv trenger ikke nødvendigvis å være feil, så lenge ikke den reduserer den positive virkningen som man søker å oppnå totalt sett i samfunnet. I ytterste fall kan likevel en overdreven detaljstyring kunne føre til at agentene blir mer opptatt av å tilfredsstille prinsipalens detaljfokus og rapportere aktivt på dette, hvor en konsekvens kan være at virkningen i samfunnet undertrykkes og svekkes. Enheter gitt for lite autonomi kan ha vansker med å levere gode resultater.

4.3 Hendelser og deres påvirkning av sektorstyringen

Som beskrevet i teoridelen kan større hendelser i samfunnet påvirke prinsipalens styringsbehov. Hypotesen om at sektorstyringen påvirkes gjennom en økning av antall samfunnssikkerhetsmål i etterkant av relevante hendelser (H2) studeres i dette kapitlet. Dette kan sees på som prinsipalens læring etter en hendelse. For å analysere dette må datasettet sees i sammenheng med relevante hendelser for samfunnssikkerhetsområdet i gjeldende tidsperiode.

I Norge er det spesielt én hendelse som peker seg ut. Fredag den 22. juli 2011 ble Norge rammet av terrorangrep. Klokken 15:25 eksploderte en gjødselsbombe i regjeringskvartalet i Oslo. Her ble åtte mennesker drept, ti ble påført livstruende eller alvorlige skader. Mange ble påført skader av mindre alvorlig karakter. Konsekvenser av eksplosjonen var også store materielle skader. Halv seks samme dag ble det meldt til politiet at det pågikk skyting på en

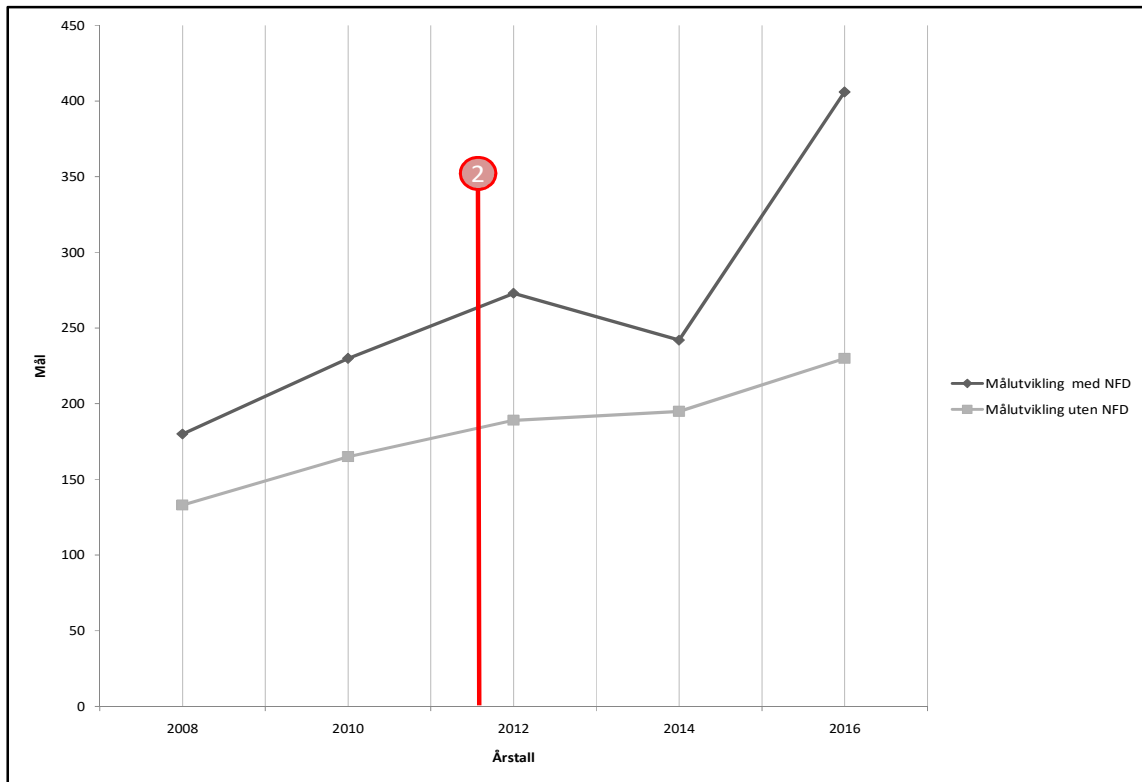
politisk sommerleir på Utøya i Hole kommune. 69 mennesker ble drept under skytingen og flere ble påført livstruende eller alvorlige skuddskader. En gjerningsmann ble pågrepet og dømt for begge gjerningene. Om hendelsen benyttes for å teste hypotesen, så kan det antas at utviklingen samfunnssikkerhetsmål fra 2008 og 2010 vil være upåvirket av hendelsen, mens det kan antas at brev fra 2012, 2014 og 2016 vil være påvirket gjennom en økning i antall mål. I figuren under er denne hendelsen lagt inn i målutviklingen i tidsperioden:



Figur 16 Utviklingen av antall mål over tidsperioden med angivelse av terrorhendelsen (2)

Av figuren ser vi at antall samfunnssikkerhetsmål er høyere i 2012 enn i de tidligere årene, dog har det vært en jevn økning av mål allerede fra 2008 til 2010. I dette perspektivet så er det forhastig å konkludere med at det er denne hendelsen som skaper økningen i 2012. Videre er det en nedgang i antall mål fra 2012 til 2014. Dette strider mot hypotesen. En vurdering knyttet til denne motstriden kan være at det å iverksette politikk til forvaltning og handling ikke er noe som skjer umiddelbart. Av dette kan det spekuleres i at departementene vil bruke tid på å omsette læringen av hendelsen til handling, således vil økningen komme senere. Kanskje er det som vises i målutviklingen fra 2014. Da skjer en kraftig økning av antall mål mot 2016. Således kan det være en styringsendring som her observeres med en tidsforsinkelse.

Dette bør undersøkes grundigere. NFD, som tidligere observert, preger målutviklingen betydelig. Om man følger samme argumentasjon i en utvikling hvor NFD utelates, så er det å forvente at samme tidsforsinkelse fra hendelsen og til måløkningen er tilstede. I figuren på under er begge målutviklingene visualisert:

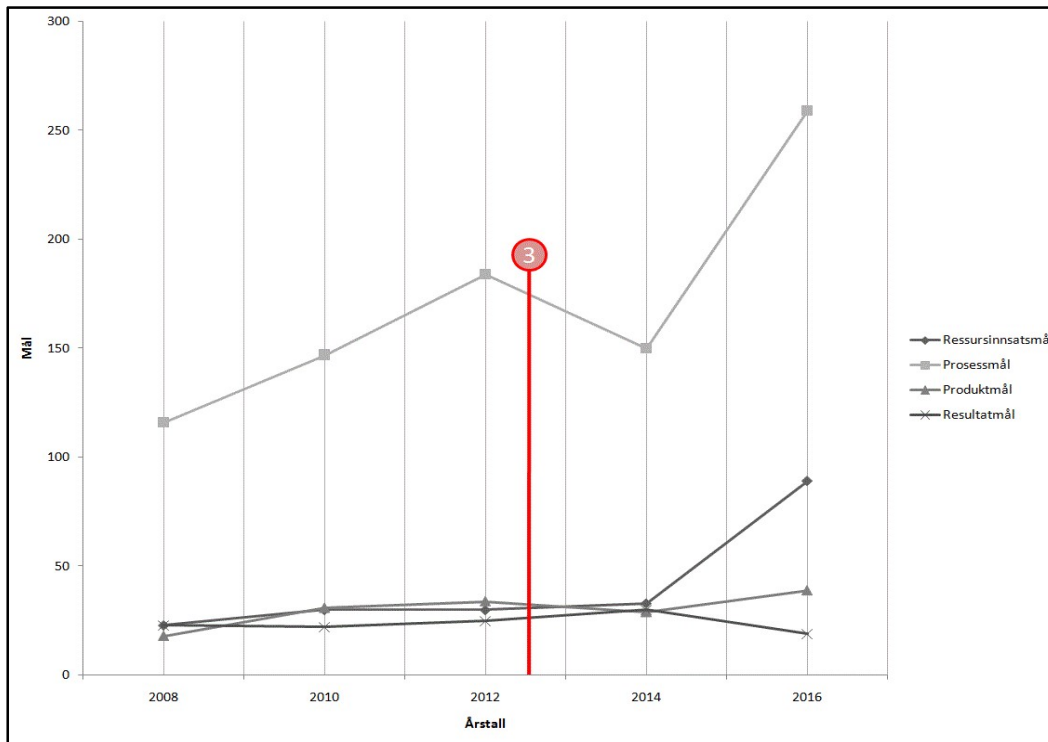


Figur 17 Utviklingen av antall mål over tidsperioden med angivelse av terrorhendelsen (2), med og uten NFD

Figur 17 viser målutviklingen både med hele utvalget og når NFD er utelatt. Målutviklingen når NFD er utelatt øker jevnt gjennom hele perioden, med en fortsatt økning perioden i etterkant av hendelsen. Siden trenden med en økning viser seg gjennom hele perioden er det her vanskelig å knytte tidligere nevnte økning til hendelsen. Hvilket undergraver vårt foregående argument med tanke på en tidsforsinket kraftig økning i 2014 på grunn av hendelsen. Det ville i så fall bety at det er NFD som endrer sin styring mest etter hendelsen. Er det slik at dette departementet ble mer påvirket enn de andre?

Etter terrorangrepet mottok en uavhengig kommisjon oppdraget å granske hendelsen og myndighetenes håndtering, hvilket resulterte i Gjorv-rapporten (NOU 2012:14). Her ble det påpekt at tildelingsbrevene til Politidirektoratet fra JD ble stadig mer detaljerte i sin form og at det i 2011 var over 100 ulike mål som skulle innrapporteres (NOU 2012:14, 311). Rapporten stilte spørsmål ved hvorvidt den politiske ledelsen i JD viste et for stort

engasjement for detaljstyring heller enn: ”... *de lange linjer.*” (NOU 2012:14, 455). Dette skapte en betydelig interesse for politisk ledelses detaljorientering. Johnsen (2015, 39) antydte at det etter 2011, i etterkant av nettopp denne rapporten, skjedde en nedgang i detaljstyringen. Kanskje er dette en hendelse med potensial til å påvirke styringen av samfunnssikkerhet, da i retning av mindre detaljstyring. Om tidspunktet for ferdigstillingen av kommisjonsrapporten legges inn i utviklingsbildet av måltypene, får vi følgende visualisering:



Figur 18 Utviklingen av måltyper over tidsperioden med angivelse av kommisjonsrapporten (3)

Her er det nærliggende å tolke at rapporten gav en umiddelbar effekt i redusering av detaljstyring, i form av en nedgang i antall prosessmål mot 2014. Om vi lagt inn hendelsen på NFD og OED sin utvikling av måltyper (se Figur 13 og Figur 14), så synes det også som at hendelsen bidrar til at disse departementene begrenser sin detaljorientering gjennom redusert bruk av prosessmål i tildelingsbrevene. Det er fristende å knytte denne hendelsen til en nedgang i detaljorienteringen. Dette kan dog motargumenteres ved å vise til den kraftige økningen i prosessmål som skjer senere fra 2014. Om hendelsen gav læring så umiddelbart, ble læringen virkelig glemt etter så få år? Her er det antageligvis andre bakenforliggende årsaker som ikke muliggjør en slutning om en tydelig årsakssammenheng med denne metoden. Dersom tidspunktet for rapporten hadde vært lagt inn i målutviklingen uten NFD (se Figur 8) ville ikke den brå nedgangen av prosessmål fulgt hendelsen. Dette antyder videre at

rapporten ikke påvirket styringen av samfunnssikkerhet mot mindre detaljstyring, siden detaljstyringen øker uten NFD. Eliassen og Karlsen (2016, 43) fant at virksomheter som ikke var omtalt i Gjørsv-rapporten mottok over tid en redusert detaljstyring fra sine departementer, her er det altså motstrid mellom deres funn og denne oppgavens funn.

I teoridelen er det trukket frem at media kan ha en forsterkende effekt av hendelser og kriser. Tankerekken er at en økende omtale av samfunnssikkerhet i nyhetsbildet vil påvirke sektorstyringen av samfunnssikkerheten gjennom en økning av antall mål i tildelingsbrevene. Figur 19 forsøker å vise hvordan utviklingen av samfunnssikkerhetsmål varierer med antall artikler om samfunnssikkerheten i mediebildet:



Figur 19 Utviklingen av mål og artikkel-eksponering i mediebildet¹⁰ i Norge

Av figuren så vises det at i perioden 2008 til 2010 øker målene, samtidig som artikkelmengden er synkende. Hvilket taler umiddelbart mot en sammenheng. Likevel kan dette være en for rask slutning. Det kan være at det er en tidsforsinkelse i styringen, med andre ord at en økning i artikkelmengde vil skape en økning i antall mål på et senere tidspunkt. Altså kan det tenkes at det i forkant av tidsperioden har vært en betydelig omtale av samfunnssikkerhet og dette forklarer måløkningen fra 2008 til 2010. Denne argumentasjonen holder ikke stand videre i utviklingen. Mengden artikler synker tydelig fra 2012 til 2014 og dette følges av et kraftig oppsving i målutviklingen fra 2014 til 2016. I perioden 2010 til 2014 så ser vi at

¹⁰ Hvordan artiklene ble kartlagt er beskrevet i delkapittel 3.5.

målutviklingen og mediebildet samvarierer. Det motsatte skjer i periodene 2008 til 2010 og 2014 til 2016.

Totalt sett innebærer dette at det ikke er en entydig sammenheng gjennom tidsperioden. Det er heller ikke en tydelig samvariasjon om man tar med betraktningen om at styringsendringen inntreffer med tidsforsinkelse. Dette taler mot de forventningene tidligere skissert, det er ikke tilstrekkelig grunnlag til å kunne fastslå en sammenheng med hvor omtalt styringsområdet samfunnssikkerhet er i media og hvordan dette påvirker den faktiske styringen.

4.3.1 Oppsummerende betraktninger

Det er vanskelig å finne støtte for hypotesen om at samfunnssikkerhetshendelser påvirker styringen med måløkning av de funn som er gjort i analysen. Terrorhendelsen som ble valgt for å teste ut hypotesen er den hendelsen med størst konsekvenser og medieomtale i tidsperioden 2008 til 2016. Riktignok antyder analysen at enkelte av departementenes styring påvirkes av kommisjonsrapporten ved en redusert detaljstyring. NFD er departementet som tilsynelatende følger dette mønsteret, men for deretter å øke sin detaljstyring betydelig. Om hendelsen gav læring så umiddelbart så ble læringen også glemt fort. Her er det antageligvis andre bakenforliggende årsaker som ikke muliggjør en slutning om en tydelig årsakssammenheng med valgt metode.

4.4 Størrelse og sektorstyring

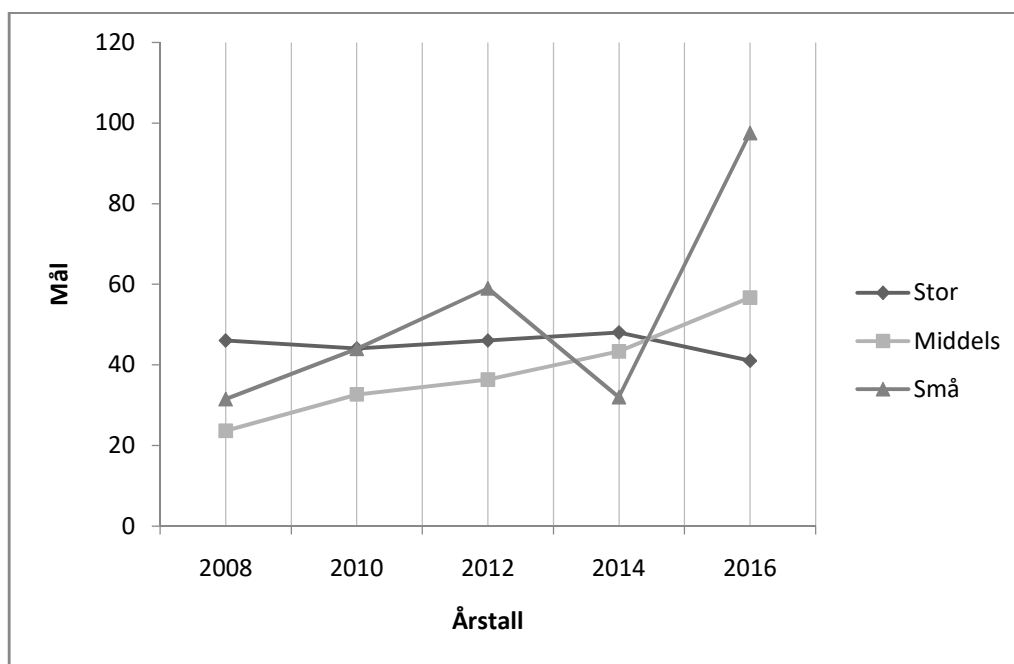
Det er nærliggende å knytte sektorstørrelse til antall samfunnssikkerhetsmål i tildelingsbrevene. En av hypotesene er at en stor sektor vil motta en større mengde mål enn en mindre sektor (H3). Videre er det redegjort i teorikapitlet for at størrelse ikke nødvendigvis er enkelt å definere for en organisasjon, og dermed heller ikke for en sektor. Jeg har valgt to tilnærminger til størrelsesangivelse, (1) budsjettstørrelsen som departementet råder over og fordeler til sin sektor og (2) antall fast ansatte i departementet.

Som tidligere beskrevet i teorikapitlet er slike operasjonaliseringer av størrelse også benyttet i andre studier. Budsjettstørrelsen for sektoren vil kunne si noe om hvor store verdier som kreves for å opprettholde samfunnsfunksjonen, og antall ansatte i departementet vil kunne si noe om styringskompleksiteten i sektoren. La oss først ta for oss budsjett som angivelse av størrelse. En stor sektor vil innebære en sektor med en stor verdibeholdning, altså et stort budsjett som departementet fordeler til sin sektor betyr en stor sektor.

Departement	Budsjett ¹¹
Arbeids- og sosialdepartementet	42737 ¹²
Finansdepartementet	42237
Helse- og omsorgsdepartementet	120106
Nærings- og fiskeridepartementet	10798 ¹³
Olje- og energidepartementet	11480
Samferdselsdepartementet	43786

Tabell 6 Utvalgte departements budsjetttrammer¹⁴

Tabellen over viser størrelsen på de gjennomsnittlige budsjettene som departementene har fordelt til sine underlagte enheter i tidsperioden. Av dette bruker jeg tre nivåer for størrelse. NFD og OED sorteres i dette perspektivet som ”små”. ASD, FIN og SD sorteres som ”middels” og HOD sorteres som ”stor”. Nivåenes målutvikling vises i figuren under:



Figur 20 Utvikling av antall mål over tid etter budsjettstørrelse på sektor

Av Figur 20 synes det ikke å være noen tydelig sammenheng mellom budsjettstørrelse og antall mål. I 2008 er det de store departementene som formulerer flest mål, men de store er faktisk de som formulerer lavest andel i 2016. Antallet mål fra de store departementene holder

¹¹ Gjennomsnittlig budsjett for departementet i mill. kroner for årene 2008, 2010, 2012, 2014 og 2016

¹² Arbeids- og integreringsdepartementet i 2008 og 2009

¹³ Summert Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet før NFD ble etablert

¹⁴ (08.01.2017) www.statsbudsjettet.no

seg relativt stabilt over perioden med en noe svak nedgang fra 2014 til 2016. De departementene som er angitt som små varierer mest, dette er sterkt påvirket av NFD, med en nedgang fra 2012 til 2014 fulgt av en kraftig økning fra 2014 til 2016. Kategorien ”middels” viser en jevn økning fra 2008 til 2016.

Disse funnene underbygger ikke hypotesen om at en stor sektor mottar flere mål innen samfunnssikkerhet enn en mindre sektor. Det som heller kan være en interessant betraktning er de departementene med størst budsjett viser en mer stabil og lite varierende målutvikling i tidsperioden. Dette er tydeligst for HOD som stor sektor og for FIN og ASD som middels store sektorer.

Videre er det interessant å undersøke om en annen størrelsesangivelse kan gi andre funn. Størrelsesangivelsen endres nå fra budsjett til antall ansatte i departementene. En stor sektor innebærer et behov for et departement med et høyt antall ansatte.

Departement	Gjennomsnittlig antall ansatte mellom 2008 og 2015 ¹⁵
Arbeids- og sosialdepartementet	225 ¹⁶
Finansdepartementet	307
Helse- og omsorgsdepartementet	214
Nærings- og fiskeridepartementet	333 ¹⁷
Olje- og energidepartementet	156
Samferdselsdepartementet	152

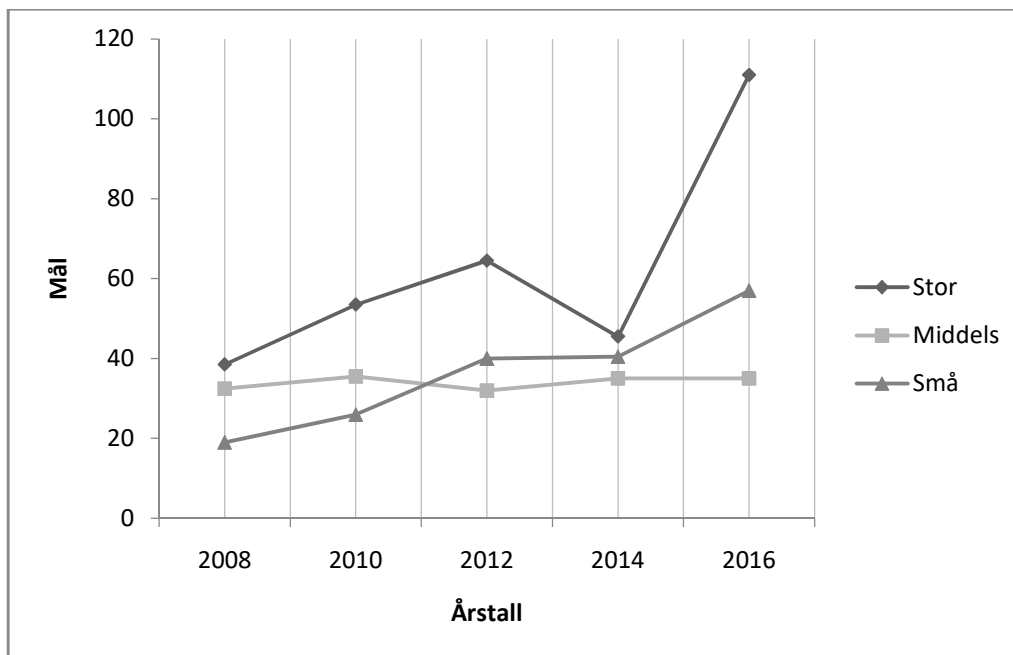
Tabell 7 Oversikt over departementenes størrelse etter gjennomsnittlig ansatte

Tabellen over viser gjennomsnittlig antall ansatte ved hvert departement i tidsperioden. Av dette bruker jeg igjen tre nivåer for størrelse. SD og OED sorteres nå som ”små”. ASD og HOD sorteres som ”middels”. NFD og FIN sorteres som ”stor”. Nivåenes målutvikling vises i figuren på neste side:

¹⁵ (5.11.2016) <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/forvaltningsdatabasen.html>

¹⁶ Arbeids- og integreringsdepartementet i 2008 og 2009

¹⁷ Summert Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet før NFD ble etablert



Figur 21 Utvikling av antall mål over tid etter størrelse etter antall ansatte i departement

Figur 21 viser at de store departementene formulerer høyest antall mål gjennom hele perioden, med en merkbar nedgang fra 2012 til 2014 og igjen en kraftig økning fra 2014 til 2016. NFD påvirker denne utviklingen betydelig. De middels store departementene viser seg stabile gjennom tidsperioden, mens de små departementene har en kontinuerlig økning til de havner som nummer to i 2016.

Her kan det sees en sammenheng i at departementer med høyest antall ansatte formulerer flere mål innen samfunnssikkerhet enn mindre departementer. Dette ser vi hos NFD og FIN. Dette støtter i så fall hypotesen vår noe, selv om sammenhengen svekkes ved at dette ikke er gjeldende for de "middels" store og de "små" departementene. Her ser vi faktisk at de som er kategoriser som "små" allerede i 2012 og frem til 2016 produserer et høyere antall enn de "middels" store.

4.4.1 Oppsummerende betraktninger

Funn i analysen gir liten støtte til hypotesen om at sektorer med store budsjett formulerer flere mål innen samfunnssikkerhet. Det som heller kan være en betraktning er at større sektorbudsjett antyder en mindre grad av varians i målutviklingen, altså mer forutsigbarhet og stabilitet for enhetene i sektoren. Dette er en betraktning som ikke bastant kan slås fast, dette krever en selvstendig analyse som studerer tematikken grundigere. Argumenter som kan støtte en slik betraktning er at sektorer med store budsjetter har en større grad av ”låste forpliktelser”, slik at de ikke kan opptre like dynamisk og fleksibelt som en mindre sektor.

Funn gir noe støtte til at departementer med høyt antall ansatte formulerer høyest antall samfunnssikkerhetsmål. Sammenhengen svekkes noe ved at dette ikke er gjeldende for de middels store og små departementene. Her ser vi faktisk at departementene nivellert som ”små” allerede i 2012 og frem til 2016 produserer et høyere antall enn de nivellert som ”middels”. Det kan være at de departementene som har flest antall ansatte har en iboende kompleksitet i sin sektor som krever en bredere arbeidsspesialisering, som igjen kan gi et høyere antall ansatte som arbeider med denne type mål. Kanskje er det slik at sektorens egenart har større betydning enn operasjonaliseringene av størrelse som er benyttet i denne analysen.

5 Avsluttende diskusjon og konklusjoner

Avslutningsvis er det nyttig med en kort redegjørelse for oppgavens problemstilling og bakgrunn. Videre er det nødvendig å trekke frem de funn besvarer problemstillingen, hvilket utgjør oppgavens forskningsbidrag, samt hvilke implikasjoner funnene kan ha. Selv om samfunnssikkerhet fremstår som et omfattende og vidt begrep, så kan det oppsummeres som å ta vare på borgernes liv, helse og grunnleggende behov og evne å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og hendelser. Hendelser kan oppstå uforutsigbart og plutselig med betydelige konsekvenser og myndighetenes arbeid med samfunnssikkerhet skal forebygge og håndtere slike hendelser. Det ble innledningsvis formulert en problemstilling for å undersøke hvordan sektorstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet skjer og hvordan sektorstyringen i de ulike departementene skiller seg fra hverandre. I tillegg er det undersøkt hvorvidt regjeringsskifte, hendelser og organisatorisk størrelse påvirker styringen.

Inntrykket er at tildelingsbrevene er et sentralt verktøy for sektorstyring av samfunnssikkerhet og at brevene får en stadig viktigere rolle. Argumentasjonen for dette er at antall samfunnssikkerhetsmål i dem er økende. De er således en viktig del av departementenes mål- og resultatstyringen av samfunnssikkerhet. Der hvor Kjærvik og Askim (2015) så en betydelig nedgang av gjennomsnittlig antall mål fra 2012 mot 2014, så bekreftes dette av funn i denne oppgaven hvor det også vises en nedgang fra 2012 mot 2014. Riktignok viser egne funn at gjennomsnittet dernest økte kraftig fra 2014 mot 2016. Det ville vært interessant å se om dette er en utvikling som kun er gjeldende for styringsområdet samfunnssikkerhet eller om utviklingen er å se i flere styringsområder. Funn i analysen viser en jevn økning av antall samfunnssikkerhetsmål fra 2008 mot 2014, hvilket er noe i strid med de funn som Thorp og Trogstad (2015) viser til. Her ble det antydnet en nedgang i antall mål i tildelingsbrev i perioden 2008 til 2014. Det kan tyde på at samfunnssikkerhet skiller seg ut fra andre styringsområder med en annen styringstrend.

Videre antyder funn at sektorstyringen er mer preget av detaljstyring enn resultatstyring. Dette vises ved at andelen prosessmål fra departementene er gjennomgående stor. Funnet støtter Johnsens (2015, 39) tidligere betraktning hvor det trekkes frem at tildelingsbrevene har et detaljpreg. Analysen viser faktisk en ytterligere utvikling mot detaljorientering, gjennom kombinasjonen med økning av detaljorienterte måltypene og nedgang i resultatmål mot 2016. Dette er oppgavens mest betydningsfulle funn. Der hvor arbeidene til Johnsen (2015), Kjærvik og Askim (2015) og Eliassen og Karlsen (2016) finner en styringstilnærming som

beveger seg mot mindre detaljorientering og større fokus mot effekter og resultater, så viser altså denne oppgaven det motsatte. Er denne ytterligere vridningen mot detaljorientering et særegent trekk ved fagområdet samfunnssikkerhet? Det kan synes som om mål- og resultatstyring av samfunnssikkerhetsområdet ikke fungerer etter hensikten til SSØ, hvor hovedtanken er at departementene skal formulere mål rettet mot resultat i samfunnet (SSØ 2010, 15). Et annet funn i analysen er at regjeringsskifte ikke synes å skape en mindre detaljorientert styringspraksis, snarere ble det etter inntreden av Solberg-regjeringen en økning i detaljorienterte måltyper. Dette er det motsatte av det man kunne forvente av en regjering som søker mot mindre byråkratisering og detaljstyring. Eller er det slik at samfunnssikkerhet oppfattes som et politisk område som den nye regjeringen ønsker å vise tydelig handlekraft, og at dette kommer frem gjennom detaljerte målformuleringer?

Departementene viser enkelte forskjeller i deres styringstilnærming til egen sektor. ASD, FIN og NFD viser alle tegn på en vedvarende detaljorientert styring av samfunnssikkerhetsarbeidet. NFD viser dessuten en sterk vridning mot detaljstyring mot 2016. SD har en styring som er tungt dominert av prosessmål, hvor andelen er økende gjennom hele tidsperioden. HOD og OED skiller seg noe ut fra de foregående. HOD har en lavere andel av prosessmål enn de andre departementene og en høyere andel resultatmål, hvilket tyder på at departementet har en mindre detaljorientert styring enn de andre departementene i utvalget. OED skiller seg ut med en utvikling mot en mer resultatorientert enn detaljorientert styring.

Siden departementene har ulike samfunnsfunksjoner som de søker å ta vare på så kan dette innebære forskjeller i hvordan departementene ønsker å styre i form av deres egenart. Ulike samfunnsfunksjonene kan ha ulike styringsbehov, for eksempel kan det tenkes at mer konkrete funksjoner lettere blir detaljstyrt enn de mer diffuse samfunnsfunksjonene. NFD ivaretar samfunnsfunksjonen *matforsyning*, en konkret funksjon, og er et departement med mange ansatte. Dette kan være noe av grunnen til at dette departementet utarbeider flere samfunns mål enn de andre, i tillegg til at NFD har flest underlagte enheter.

Opgaven startet med en forventning om at antall samfunnssikkerhetsmål ville øke i etterkant av hendelser som er relevante for samfunnssikkerhetsarbeidet. Totalt sett gir ikke analysen støtte for en tydelig sammenheng mellom hendelser og styringsendring. En viktig påpekning er at det er grunnleggende vanskelig å identifisere en direkte sammenheng mellom en hendelse og en styringsendring, da departementenes omgivelser er komplekse og dynamiske.

Riktignok tyder analysen på at styringen fra NFD og OED påvirkes noe av Gjörv-rapporten, da med en utvikling mot redusert detaljstyring. Altså kan det synes som at rapporten kan stå bak enkelte av de sektorielle forskjellene. Denne virkningen synes likevel å være kortvarig for NFD sin del, siden departementet senere øker sin detaljstyring betydelig. Igjen; Det kan eksistere mange bakenforliggende årsaker som gjør en slutning om en årsakssammenheng vanskelig. Funn antyder dessuten at media ikke har en tydelig innvirkning på styringen, hvilket understøtter Keppinger (2007, 15) og Fosli (2015, 22) sine synspunkter.

Det var også forventet at en stor sektor vil motta flere samfunnssikkerhetsmål enn en mindre sektor. Funn gir støtte for en viss sammenheng med departementer med et høyt antall ansatte og et høyt antall samfunnssikkerhetsmål, dette fremkommer mest tydelig ved NFD og FIN. En sammenheng mellom årsverk i virksomheter og økt antall styringskrav er tidligere vist av Kjærvik og Askim (2015,21). Selv om situasjonen i denne oppgaven er noe annerledes, henholdsvis sammenhengen mellom antall ansatte og mengde styringskrav som produseres, er betraktningen interessant. Det kan også synes som om at de sektorer som har størst budsjetter har en mer stabil og lite varierende målutvikling. Dette vises ved HOD, og tendenser vises også ved ASD og FIN. Altså kan et stort sektorbudsjett og et høyt antall ansatte i departementet være noe av forklaringene bak enkelte sektorielle forskjeller.

Hva slags implikasjoner har så funnene i denne oppgaven? Funnene antyder at samfunnssikkerhetsarbeidet er preget av en detaljorientert styring. Detaljorientering i seg selv trenger ikke nødvendigvis å være galt, så lenge ikke den positive virkningen som man søker å oppnå totalt sett i samfunnet reduseres. Likevel kan et for stort fokus på detaljer skape en lavere grad av autonomi og fleksibilitet blant de underlagte enhetene som skal utøve arbeidet med samfunnssikkerhet. I ytterste fall kan en overdreven detaljstyring føre til at enhetene blir mer opptatt av å tilfredsstille departementenes detaljfokus og rapportere aktivt på dette, hvor en følge kan være at oppmerksomheten mot det samfunnssikkerhetsarbeidet som gir best nytteverdi for samfunnet undertrykkes. Håndterer man virkelig det uforutsigbare ved å være detaljstyrende? Departementene bør være seg bevisst sin styringstilnærming av samfunnssikkerhet, dette er særlig gjeldende om det er det departement med et høyt antall ansatte. Er det en bevisst valgt og gjennomtenkt detaljstyring? Om ikke, så kan det snarere være en ubevisst detaljstyring eller misforstått mål- og resultatstyring. Hvilket videre i verste fall kan lede til en svekket samfunnssikkerhet gjennom at de underlagte enhetene ikke gis tilstrekkelig spillerom for å utøve samfunnssikkerhetsarbeidet.

Politisk ledelse og administrasjonen i departementene, særskilt i ASD, FIN, NFD og SD, bør evaluere egen styringstilnærming av samfunnssikkerhet. Er den hensiktsmessig eller er den for orientert mot detaljer? Funnene antyder at enhetene blir gitt for lite autonomi i deres arbeid med samfunnssikkerhet.

Analysen benytter departementenes tildelingsbrev som grunnlag for å besvare problemstillingen. Metoden baserer seg på dokumentanalyse over en langsgående tidsdesign. Met dette utgangspunktet er det bygget opp et datasett som har muliggjort statistikk over samfunnssikkerhetsmål fra 2008 til 2016, fundert i et utvalg av seks departementer som ivaretar behovskategorien *befolkningens velferd*. Denne statistikken er benyttet i analysearbeidet. Det er viktig å være klar over at det er en rekke verktøy som departementene har anledning til å bruke i sin styring av samfunnssikkerhetsarbeidet. Tildelingsbrevene er kun ett av disse. Altså gir ikke funnene i denne oppgaven et fullstendig bilde av departementenes tilnærming til styring. Likevel så skal det ikke underslås det faktum at tildelingsbrevene er et av de viktigste formelle styringsverktøyene til departementene. Dette er argumentet for at funnene er interessante og viktige.

En svakhet ved forskningsdesignen i denne oppgaven er at kun dokumentanalyse er benyttet som metode. Metodetriangulering, for eksempel supplert med intervjuer av nøkkelpersoner, kunne styrket analysen og bidratt med større forklaringskraft. En utfordring ved å bruke tildelingsbrevene som primærdata er at statsforvaltningen er i stadig endring, hvilket kan gjøre det utfordrende å bygge opp datasett. Innholdsvaliditeten er betydelig utfordret i denne oppgaven, hvilket kan føre til at enkelte mål rettet mot emnet er utelatt eller at mål som burde vært utelukket er tatt med i datasettet. Koderens fortolkning av teksten i brevene er en annen svakhet. Vurderingene og betraktningene av hvor et mål ville treffe i produksjonskjeden var utfordrende gjennom hele kodearbeidet. Det har vært en bevisst bred fortolkning av mål i denne oppgaven. Selv om dette kan gi et bedre overblikk over styringen, kan det gjøre det vanskelig å sammenligne funn i denne oppgaven med annen forskning. Dette kan være noe av forklaringen til at denne oppgaven antyder ulike utviklingstrekk enn det annet forskningsarbeid viser til. Det er også fortsatt et åpent spørsmål om funnene i denne oppgaven er overførbare til resten av departementene med deres ulike behovskategorier og tilknyttede samfunnsfunksjoner.

Anbefalt videre forskning innen emnet er å benytte samme forskningsdesign på resten av departementsfellesskapet, slik at andre behovskategorier og samfunnsfunksjoner også fanges opp. Dette kan gi en bredere forståelse av den totale sektorstyringen av samfunnssikkerhet. Da ville man også kunne se hvorvidt det er styringsforskjeller mellom de ulike behovskategoriene med deres tilhørende samfunnsfunksjoner. Videre kunne det vært interessant å bruke andre metodevalg for å studere samme problemstilling. Intervju av nøkkelpersoner i departementene kunne vært et interessant forskningsprosjekt. For eksempel kunne det vært interessant å supplere denne oppgavens metode med intervjuer av nøkkelpersoner i NFD for å dykke videre ned i hva som kan ha stått bak styringsendringen mot en mer resultatorientert dreining. En annen tilnærming kunne også vært å intervjuer nøkkelpersoner blant departementenes underlagte enheter. Da belyses problemstillingen fra et annet perspektiv.

6 Litteraturliste

- Askim, Jostein. 2015. *The Role of Performance Management in the Steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded, or Disjointed?* Public Performance & Management Review, Vol. 38, Iss. 3, pp. 365-394.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Mogens Holm og Kristine Korsager. 2011. *Performance contracts and goal attainment in government agencies*. International Public Management Journal, Vol. 14, Iss. 4, pp. 445-463.
- Bowen, Glenn A. 2009. *Document Analysis as a Qualitative Research Method*. Qualitative Research Journal, Vol. 9, Iss. 2.
- Child, John. 1972. *Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of strategic Choice* Sociology, Vol. 6, Iss. 1
- Chouartint, Richard. 2001. *Complex learning: organizational learning from disaster* Safety Science, Vol. 39, pp. 61-70
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul A. Roness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjons-teori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. 2. utgave. Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness. 2012. *Forvaltning og politikk*. 3. utg. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. 2012. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* Kongelig resolusjon av 15.6.2012.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. 2015. *Veileder – Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid* Versjon 1.0
- Drucker, Peter F. 1976. *What results should you expect? A users guide to MBO* Public Administration Review, Vol. 36, No. 1, pp. 12 - 19
- Egeberg, Morten. 2003. *How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective*. Handbook of Public Administration: Sage Publications.
- Eliassen, Gjertrud og Sølvi Karlsen. 2016. *Mål- og resultatstyring eller fortsatt detaljstyring i staten? Analyse av tildelingsbrev fra utvalgte departement 2010 – 2016*. Masteroppgave i styring og ledelse, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo
- Engen, Ole Andreas Hegland, Bjørn Ivar Kruke, Preben Hempel Lindøe, Kjell Harald Olsen, Odd Einar Olsen og Kenneth Arne Pettersen. 2016. *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. 1. Utgave. Cappelen Damm AS.

- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. *Agency Theory: An Assessment and Review* The Academy of Management Review, Vol. 14, Iss. 1, pp. 57-74.
- Finansdepartementet. 2008. *Statsbudsjettet 2008 – Toll- og avgiftsetaten – tildelingsbrev*
- Finansdepartementet. 2010. *Statsbudsjett 2012 – Skatteetaten – tildelingsbrev*
- Finansdepartementet. 2012. *Statsbudsjett 2012 – Skatteetaten – tildelingsbrev*
- Finansdepartementet. 2013. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser for økonomistyring i staten.*
- Fischer, Manuel. 2015. *Collaboration patterns, external shocks and uncertainty: Swiss nuclear energy politics before and after Fukushima* Energy Policy, Vol. 86, pp. 520-528
- Fosli, Knut. 2015. *Medias manglende innflytelse* Stat og Styring, Vol. 1
- Fukuyama, Francis. 2013. *What is governance?* Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 26, No. 3, pp. 347-368.
- Gallo, Peter Jack og Lisa Jones Christensen. 2011. *Firm Size Matters: An Empirical Investigation of Organizational Size and Ownership on Sustainability-Related Behaviors* Business & Society, Vol. 50, Iss. 2, pp. 215-349
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder* Berge: Fagbokforlaget. 3. Opplag 2010.
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2012. *Statsbudsjettet 2012 – kap. 720 Helsedirektoratet – tildeling av bevilgning*
- Hood, Christopher. 1991. *A Public Management for all Seasons?* Public Administration, Vol. 69, pp. 3-19
- Hood, Christopher. 1995. *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme* Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109
- Jensen, Michael C. og William H. Meckling. 1976. *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure* Journal of Financial Economics, Vol. 3, Iss. 4, pp. 305-360
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2012. *Altfor mye detaljstyring*. Dagens næringsliv.
- Johnsen, Åge. 2015. *Tildelingsbrevene: For mye detaljstyring og for lite målstyring?* Stat og Styring, nr. 25

- 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.
- Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet,
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet. 2012. *Nasjonal strategi for
informasjonssikkerhet*.
- Kahneman, Daniel. 2012. *Tenke, fort og langsomt*. Oslo. Pax forlag.
- Kepplinger, Hans Mathias. 2007. *Reciprocal Effects: Toward a Theory of Mass Media
Effects on Decision Makers* Press/Politics, Vol. 12, Iss. 2, pp. 3-23
- Kimberly, John R. 1976. *Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review,
Critique, and Proposal* Administrative Science Quarterly, Vol. 21, No. 4, pp. 571-
597
- Kjærvik, Jonas og Jostein Askim. 2015. *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av
departementenes målstyring av underliggende virksomheter* Oslo: Universitetet i
Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Kunnskapsdepartementet. 2011. *Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og
beredskap i kunnskapssektoren*
- Lampel, Joseph, Jamal Shamsie og Zur Shapira. 2009. *Experiencing the Improbable: Rare
Events and Organizational Learning* Organization Science, Vol. 20, No. 5, pp. 835 -
845
- Lango, Peter, Per Lægreid og Lise H. Rykkja. 2014 *Etter 22. Juli. Justis- og
beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet*. I Fimreite, Anne Lise, Peter
Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.). 2014. *Organisering,
samfunnssikkerhet og krisehåndtering 2*. Utgave. Oslo. Universitetsforlaget
- Latham, Gary P. og Edwin Locke. 2006. *Enhancing the Benefits and Overcoming the Pitfalls
of Goal Setting* Organizational Dynamics, Vol. 35, No. 4, pp. 332–340
- Lægreid, Per og Lise H. Rykkja. 2014. *Organisering for samfunnstryggleik* Stat og Styring,
nr. 1
- Meier, Kenneth J., Laurence J. O'Toole Jr, George A. Boyne, og Richard M. Walker. 2006.
*Strategic management and the performance of public organizations: Testing
venerable ideas against recent theories*. Journal of Public Administration
Research and Theory, Vol. 17, Iss. 3, pp. 357–377
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. 2016. *Risiko 2016 – Kan sikkerhet styres?*

- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. 2015a. *Risiko 2015*
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. 2015b. *Sikkerhetsfaglig råd*
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. 2014. *Sikkerhetstilstanden 2014*
- Nordby, Trond. 2000. *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814- 2000* Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Uavhengig kommisjon besluttet av Kongen i statsråd (Gjørsv-kommisjonen).
- NOU 2016:19. *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2014. *Statsbudsjettet 2014 – Tildelingsbrev til Fiskeridirektoratet*
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2016. *Statsbudsjettet 2016: Tildelingsbrev til Justervesenet*
- Nærings- og handelsdepartementet. 2012. *Statsbudsjettet 2012 – tildelingsbrev til Patentstyret*
- Ordóñez, Lisa D, Maurice E. Schweitzer, Adam D. Galinsky og Max H. Bazerman. 2009. *Goals Gone Wild: The Systematic Side Effects of Overprescribing Goal Setting* Academy of Management Perspectives, Vol. 23, Iss. 1, pp. 6-16
- Osborne, Stephen P. 2006. *The New Public Governance?* Public Management Review, Vol. 8, No. 3, pp. 377-387
- O'Toole, Laurence J., og Kenneth J. Meier. 2004. *Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks*. Public Administration Review Vol. 64, pp. 681–93
- Pollit, Christopher og Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 3. utgave. Kapittel 2.
- Prop. 1 S (2014–2015) *Proposisjon til Stortinget*. Justis- og beredskapsdepartementet (forslag til stortingsvedtak)
- Riksrevisjonen. 2016. *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015 – Dokument 1 (2016 – 2017)*
- Riksrevisjonen. 2015. *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2014 – Dokument 1 (2015 – 2016)*
- Riksrevisjonen. 2014. *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013 – Dokument 1 (2014 – 2015)*

- Ringdal, Kristen. 2012. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Fagbokforlaget.
- Rittel, Horst W. J. og Melvin M. Webber. 1973. *Dilemmas in a General Theory of Planning Policy Sciences*, Vol. 4, pp. 155-169
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring – governance på norsk* Fagbokforlaget.
- Saglie, Tor. 2013 *Styring og ledelse i en kompleks forvaltning* Stat og Styring, nr. 1.
- Samferdselsdepartementet. 2009. *Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren*
- Samferdselsdepartementet. 2016. *Statsbudsjettet 2016 – Tildelingsbrev til Statens vegvesen*
- Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2010. *Veileder: Resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*.
- Standard Norge. 2012. *NS5830:2012 Samfunnssikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger – Terminologi*. Oslo. Standard Norge.
- STM 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og Politidepartementet.
- STM 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- STM 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- STM 21 (2012-2013). *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012:14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Stokland, Dag. 2015. *MAS som styring* Stat og Styring, nr. 1
- Thorbjornsrud, Kjersti, Tine Ustad Figenschou og Øyvind Ihlen. 2014. *Mediatization in public bureaucracies: A typology* Communications, Vol. 39, No. 1, pp. 3-22
- Thorp, Jørgen og Ronny Trogstad. 2015. *Målstyring i tildelingsbrev – En analyse an tildelingsbrev fra departement til direktorat*. Masteroppgave i styring og ledelse, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo
- Van de Ven, Andrew H. 1976. *A Framework For Organization Assessment* Academy of Management, Vol. 1, No. 1, pp. 65 - 78
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert og John Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. Florence. Taylor and Francis.

Vedlegg 1 – Oversikt over tildelingsbrev som er med i datasettet

1. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)

Årstall	Tildelingsbrev til underliggende enhet/etat
2008	Arbeidsretten
	Arbeids- og velferdsdirektoratet
	Galdu
	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
	Petroleumstilsynet (Ptil)
	Pensjonstrygden for sjømenn (Ptrydg)
	Internasjonalt fag- og formidlingscenter for reindrift
	Riksmeklingsmannen
	Sametinget
	Statens pensjonskasse (SPK)
	Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
	Trygderetten
	Utlendingsdirektoratet (UDI)
	Utlendingsnemda (UNE)
Antall tildelingsbrev fra året:	14
2010	Arbeidsretten
	Arbeids- og velferdsdirektoratet
	Petroleumstilsynet
	Pensjonstrygden for sjømenn
	Riksmeklingsmannen
	Statens pensjonskasse
	Statens arbeidsmiljøinstitutt
	Trygderetten
Antall tildelingsbrev fra året:	8
2012	Arbeidsretten
	Arbeids- og velferdsdirektoratet
	Petroleumstilsynet
	Pensjonstrygden for sjømenn
	Riksmeklingsmannen
	Statens pensjonskasse
	Statens arbeidsmiljøinstitutt
	Trygderetten
Antall tildelingsbrev fra året:	8
2014	Arbeidsretten
	Arbeids- og velferdsdirektoratet
	Petroleumstilsynet
	Pensjonstrygden for sjømenn
	Riksmekleren (Riksmeklingsmannen)
	Statens pensjonskasse
	Statens arbeidsmiljøinstitutt
	Trygderetten

	Norges forskningsråd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	9
2016	Arbeidsretten Arbeids- og velferdsdirektoratet Petroleumstilsynet Pensjonstrygden for sjømenn Riksmekleren Statens pensjonskasse Statens arbeidsmiljøinstitutt Trygderetten Norges forskningsråd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	9
	Totalt antall tildelingsbrev fra departementet:	48

2. Finansdepartementet (FIN)

Årstall	Tildelingsbrev til underliggende enhet/etat	
2008	Kredittilsynet Statens innkrevingsentral (SI) Skatteetaten Statistisk sentralbyrå (SSB) Senter for statlig økonomistyring (SSØ) Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) / Tolletaten	
	Antall tildelingsbrev fra året:	6
2010	Finanstilsynet, tidligere Kredittilsynet Statens innkrevingsentral Skatteetaten Statistisk sentralbyrå Senter for statlig økonomistyring Toll- og avgiftsdirektoratet / Tolletaten Statens finansfond	
	Antall tildelingsbrev fra året:	7
2012	Finanstilsynet, tidligere Kredittilsynet Statens innkrevingsentral Skatteetaten Statistisk sentralbyrå Direktoratet for økonomistyring i staten (DFØ), tidligere SSØ Toll- og avgiftsdirektoratet / Tolletaten Statens finansfond	
	Antall tildelingsbrev fra året:	7
2014	Finanstilsynet, tidligere Kredittilsynet Statens innkrevingsentral Skatteetaten Statistisk sentralbyrå Direktoratet for økonomistyring i staten, tidligere SSØ Toll- og avgiftsdirektoratet / Tolletaten	

	Norges forskningsråd Statens finansfond	
	Antall tildelingsbrev fra året:	8
2016	Finanstilsynet, tidligere Kredittilsynet Skatteetaten Statistisk sentralbyrå Direktoratet for økonomistyring i staten, tidligere SSØ Toll- og avgiftsdirektoratet / Tolletaten Norges forskningsråd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	6
	Totalt antall tildelingsbrev fra departementet:	34

3. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)

Årstall	Tildelingsbrev til underliggende enhet/etat	
2008	Statens strålevern Statens legemiddelverk SIRUS Sosial- og helsedirektoratet Norsk pasientskadeerstatning (NPE) Pasientskadenemnda Nasjonalt folkehelseinstitutt (FIH) Statens helsetilsyn Bioteknologinemnda Klagenemnda for behandling i utlandet Statens helsepersonellnemnd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	11
2010	Statens strålevern Statens legemiddelverk SIRUS Helsedirektoratet Norsk pasientskadeerstatning Pasientskadenemnda Nasjonalt folkehelseinstitutt Statens helsetilsyn Bioteknologinemnda Klagenemnda for behandling i utlandet Statens helsepersonellnemnd Norges forskningsråd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	12
2012	Statens strålevern Statens legemiddelverk SIRIUS Helsedirektoratet Norsk pasientskadeerstatning Pasientskadenemnda	

	Nasjonalt folkehelseinstitutt Statens helsetilsyn Bioteknologinemnda Klagenemda for behandling i utlandet Statens helsepersonellnemnd Norges forskningsråd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	12
2014	Statens strålevern Statens legemiddelverk SIRIUS Helsedirektoratet Norsk pasientskadeerstatning Pasientskadenemnda Nasjonalt folkehelseinstitutt Bioteknologinemnda Statens helsetilsyn Klagenemda for behandling i utlandet Statens helsepersonellnemnd Norges forskningsråd Vitenskapskomiteen for mattrygghet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	13
2016	Statens legemiddelverk Helsedirektoratet Norsk pasientskadeerstatning Nasjonalt folkehelseinstitutt Statens helsetilsyn Bioteknologirådet (tidligere Bioteknologinemnda) Norges forskningsråd Direktoratet for e-helse Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten	
	Antall tildelingsbrev fra året:	9
	Totalt antall tildelingsbrev fra departementet:	57

4. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)

Årstall	Tildelingsbrev til underliggende enhet/etat
2008	Konkurransetilsynet Norges geologiske undersøkelse Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK) Justervesenet (JV) Kings Bay AS Norsk Akkreditering Norsk Romsenter Patentstyret Sjøfartsdirektoratet Brønnøysundregistrene

	Havforskningsinstituttet Bergvesenet Fiskeridirektoratet Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) Kystverket Redningsselskapet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	16
2010	Konkurransetilsynet Norges geologiske undersøkelse Garantiinstituttet for Eksportkreditt Justervesenet Norsk Akkreditering Norsk Romsenter Patentstyret Sjøfartsdirektoratet Brønnøysundregistrene Havforskningsinstituttet Direktoratet for mineralforvaltning Fiskeridirektoratet NIFES Norges forskningsråd (ett fra Fiskeri- og kysdep. og ett fra Nærings- og handelsdep.) Kystverket Redningsselskapet Forsvarets logistikkorganisasjon IKT (etter avtale med FD) Veterinærinstituttet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	19
2012	Konkurransetilsynet Norges geologiske undersøkelse Garantiinstituttet for Eksportkreditt Justervesenet Norsk Akkreditering Norsk Romsenter Patentstyret Sjøfartsdirektoratet Brønnøysundregistrene Havforskningsinstituttet Direktoratet for mineralforvaltning Fiskeridirektoratet NIFES Kystverket Redningsselskapet Norges forskningsråd Forsvarets informasjonsinfrastruktur (etter avtale med FD) Veterinærinstituttet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	18

2014	Konkurransetilsynet	
	Norges geologiske undersøkelse	
	Garantiinstituttet for Eksportkreditt	
	Justervesenet	
	Norsk Akkreditering	
	Norsk Romsenter	
	Patentstyret	
	Sjøfartsdirektoratet	
	Brønnøysundregistrene	
	Havforskningsinstituttet	
	Direktoratet for mineralforvaltning	
	Fiskeridirektoratet	
	NIFES	
	Kystverket	
	Norges forskningsråd	
Veterinærinstituttet		
Klagenemnda for industrielle rettigheter (KFIR)		
Antall tildelingsbrev fra året:	17	
2016	Konkurransetilsynet	
	Norges geologiske undersøkelse	
	Garantiinstituttet for Eksportkreditt	
	Norsk Akkreditering	
	Norsk Romsenter	
	Patentstyret	
	Sjøfartsdirektoratet	
	Brønnøysundregistrene	
	Havforskningsinstituttet	
	Direktoratet for mineralforvaltning	
	Fiskeridirektoratet	
	NIFES	
	Norges forskningsråd	
	Veterinærinstituttet	
	Regelrådet	
Klagenemnda for industrielle rettigheter		
Antall tildelingsbrev fra året:	16	
Totalt antall tildelingsbrev fra departementet:	86	

5. Olje- og energidepartementet (OED)

Årstall	Tildelingsbrev til underliggende enhet/etat	
2008	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	
	Oljedirektoratet (OD)	
	Antall tildelingsbrev fra året:	2
2010	Norges vassdrags- og energidirektorat	
	Oljedirektoratet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	2

2012	Norges vassdrags- og energidirektorat Oljedirektoratet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	2
2014	Norges vassdrags- og energidirektorat Oljedirektoratet Norges forskningsråd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	3
2016	Norges vassdrags- og energidirektorat Oljedirektoratet Norges forskningsråd	
	Antall tildelingsbrev fra året:	3
	Totalt antall tildelingsbrev fra departementet:	12

6. Samferdselsdepartementet (SD)

Årstall	Tildelingsbrev til underliggende enhet/etat	
2008	Statens havarikommisjon for transport (SHT) Jernbaneverket (JBV) Luftfartstilsynet (LT) Statens jernbanetilsyn Statens vegvesen Post- og teletilsynet (PT)	
	Antall tildelingsbrev fra året:	6
2010	Statens havarikommisjon for transport Jernbaneverket Luftfartstilsynet Statens jernbanetilsyn Statens vegvesen Post- og teletilsynet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	6
2012	Statens havarikommisjon for transport Jernbaneverket Luftfartstilsynet Statens jernbanetilsyn Statens vegvesen Post- og teletilsynet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	6
2014	Statens havarikommisjon for transport Jernbaneverket Luftfartstilsynet Statens jernbanetilsyn Statens vegvesen Post- og teletilsynet Norges forskningsråd Vegtilsynet	
	Antall tildelingsbrev fra året:	8

2016	Statens havarikommisjon for transport	
	Jernbaneverket	
	Luftfartstilsynet	
	Statens jernbanetilsyn	
	Statens vegvesen	
	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (tidligere PT)	
	Norges forskningsråd	
	Vegtilsynet	
	Kystverket	
Antall tildelingsbrev fra året:	9	
Totalt antall tildelingsbrev fra departementet:	35	

Vedlegg 2 – Kodeskjema som ble benyttet for hver underlagt enhet

Kodeskjema - kategorisering av samfunnsikkerhetsmål fra tildelingsbrev for en gitt enhet
 Enhet: <NAVN>

År 2008				Ulike typer av mål			
Referanse i brevet	Målkriterier	Samfunnsikkerhetskriterier	Rasjonale for plassering i produksjonskjeden	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål
<hvo i brevet er målet å finne>	<hvilke kriterier treffer formuleringer>	<hvilke kriterier treffer formuleringer>	<beskrivelse av hvorfor målet er et ressursinnsatsmål, prosessmål, produktmål eller resultatmål>				
Summing				0	0	0	0
Totalt antall mål for året				0			
År 2010				Ulike typer av mål			
Referanse i brevet	Målkriterier	Samfunnsikkerhetskriterier	Rasjonale for plassering i produksjonskjeden	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål
Summing				0	0	0	0
Totalt antall mål for året				0			
År 2012				Ulike typer av mål			
Referanse i brevet	Målkriterier	Samfunnsikkerhetskriterier	Rasjonale for plassering i produksjonskjeden	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål
Summing				0	0	0	0
Totalt antall mål for året				0			
År 2014				Ulike typer av mål			
Referanse i brevet	Målkriterier	Samfunnsikkerhetskriterier	Rasjonale for plassering i produksjonskjeden	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål
Summing				0	0	0	0
Totalt antall mål for året				0			
År 2016				Ulike typer av mål			
Referanse i brevet	Målkriterier	Samfunnsikkerhetskriterier	Rasjonale for plassering i produksjonskjeden	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål
Summing				0	0	0	0
Totalt antall mål for året				0			

Vedlegg 3 – Sammenstilt data for hvert departement i utvalget

01 Sammenstilling for Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)

	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål	Totalt antall mål
2008	1	16	1	1	19
2010	1	22	2	2	27
2012	1	13	2	2	18
2014	3	16	1	2	22
2016	4	21	2	2	29
					115

02 Sammenstilling for Finansdepartementet (FIN)

	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål	Totalt antall mål
2008	3	23	1	3	30
2010	2	37	1	2	42
2012	2	40	1	2	45
2014	2	39	1	2	44
2016	4	39	2	1	46
					207

03 Sammenstilling for Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)

	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål	Totalt antall mål
2008	6	22	9	9	46
2010	8	18	8	10	44
2012	9	18	10	9	46
2014	10	21	7	10	48
2016	8	17	12	4	41
					225

04 Sammenstilling for Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)

	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål	Totalt antall mål
2008	11	31	2	3	47
2010	13	38	11	3	65
2012	12	57	9	6	84
2014	8	24	10	5	47
2016	61	110	5	0	176
					419

05 Sammenstilling for Olje- og energidepartementet (OED)

	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål	Totalt antall mål
2008	1	11	2	2	16
2010	5	12	4	2	23
2012	4	21	6	3	34
2014	0	10	2	5	17
2016	3	9	3	4	19
					109

06 Sammenstilling for Samferdselsdepartementet (SD)

	Ressursinnsatsmål	Prosessmål	Produktmål	Resultatmål	Totalt antall mål
2008	1	13	3	5	22
2010	1	20	5	3	29
2012	2	35	6	3	46
2014	10	40	8	6	64
2016	9	63	15	8	95
					256