



Mål- og resultatstyring av politiet

En studie av Justis- og beredskaps-
departementet sin mål- og resultatstyring av
Politidirektoratet i perioden 2004–2016

Malene Liljedahl Njaastad



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfellevurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 2464-4234

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
5008 Bergen
Tlf. 55 58 50 00
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Postadresse:
Uni Research Rokkansenteret
Postboks 7810
5020 Bergen

Mål- og resultatstyring av politiet

En studie av Justis- og beredskapsdepartementet sin mål- og resultatstyring av Politidirektoratet i perioden 2004–2016¹

Malene Liljedahl Njaastad

Notat 4 – 2017

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

SEPTEMBER 2017

¹ Masteroppgave AORG350, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Innhold

Forord	6
1. Innledning	7
Oppgavens problemstillinger og avgrensning	9
Oppgavens struktur og kapitteloversikt	11
2. Kontekst og bakgrunn	12
Den norske sentralforvaltningen	12
Politikk, administrasjon og styring	13
Gammel og ny offentlig styring	14
Mål- og resultatstyring i norsk sentralforvaltning	14
Organiseringen av politi- og lensmannsetaten	15
Justis- og beredskapsdepartementet	16
Politidirektoratet	17
Styringsdialogen mellom JD og POD	18
Styringsdokumenter	19
Oppsummering	21
3. Teoretisk rammeverk	22
Tidligere forskning på mål- og resultatstyring	22
Beskrivende teori	25
En idealmodell for mål- og resultatstyring	26
Forklarende perspektiver	31
Det instrumentelle perspektivet	32
Det institusjonelle kulturperspektivet	36
Oppsummering	40
4. Metode	41
Studiens vitenskapsteoretiske tilnærming	41
Design	41
Kjennetegn ved studiens case	42
Metoder og datakilder	43
Dokumentanalyse	43
Semi-strukturert eliteintervju	46
Betraktninger om studiens datakvalitet	48
Reliabilitet	48
Validitet – intern og ekstern	49
Oppsummering	51
5. Mål - og resultatindikatorer	52
Tildelingsbrevet	53
Formulering av mål- og resultatindikatorer	53

Styringsvolum	55
Styringsinnhold	58
Oppdragsbrevene	65
Totale styringssignaler	67
Oppsummering	68
6. Resultatrapportering og resultatstyring	70
Resultatrapportering	70
Rapporteringshyppighet	71
Årsrapporten	74
Resultatstyring	76
Styringsdialogmøtene	76
Risikovurdering av måloppnåelse	77
Konsekvenser av måloppnåelse	79
Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp	80
Oppsummering	81
7. Analyse	83
Idealmodell vs. praksis	83
Fase 1 og 2 – formulering av mål og resultatindikatorer	83
Fase 3 og 4 – resultatrapportering og resultatstyring	87
Totalvurdering – ideal vs. praksis	89
Studiens forklarende perspektiver	90
Det instrumentelle perspektivet sin forklaringskraft	90
Det institusjonelle kulturperspektivet sin forklaringskraft	95
Perspektivenes forklaringskraft og samspill	98
Oppsummering	100
8. Avslutning	102
Hovedfunn i lys av problemstillingen	102
Studiens forskningsspørsmål	104
Empiriske funn i lys av tidligere forskning	105
Teoretiske implikasjoner	107
Praktiske implikasjoner	109
Generaliseringspotensiale	111
Forslag til videre forskning	112
Kilder	114
Litteratur	114
Offentlige Dokumenter	118
Internett	121
Vedlegg	123

Tabell- og figuroversikt

Tabeller

Tabell 1: Steg 1 – Overordnede mål og strategi.....	27
Tabell 2: Steg 2 – Styringsparametere	28
Tabell 3: Steg 3 – Resultatrapportering og vurdering	29
Tabell 4: Steg 4 – Læring og forbedring	30
Tabell 5: Studiens dokumentgrunnlag	45
Tabell 6: Kvantitativ registrering av en rekke faktorer i tildelingsbrev i perioden 2004–2016.....	56
Tabell 7: Interne og eksterne mål og krav i tildelingsbrevet i perioden 2004–2016.....	59
Tabell 8: Justis- og beredskapsdepartementet sine mål fordelt på resultatkjeden	62
Tabell 9: Antall oppdragsbrev i perioden 2010–2016.....	66
Tabell 10: Rapporteringsfrister i perioden 2010–2016	71
Tabell 11: Kvantitativ registrering av en rekke faktorer i årsrapportene i perioden 2010–2015	74
Tabell 12: Risikovurdering av måloppnåelse.....	78
Tabell 13: Studiens forventninger utledet fra det hierarkiske perspektivet	91
Tabell 14: Studiens forventninger utledet fra forhandlingsvarianten.....	93
Tabell 15: Studiens forventninger utledet fra det institusjonelle kulturperspektivet	95
Tabell 16: Perspektivenes forklaringskraft i forhold til de ulike fasene	98

Figurer

Figur 1: Organisasjonskart – Norsk politi	16
Figur 2: Styringshjulet	27
Figur 3: Resultatkjeden	28
Figur 4: Incremental model.....	37
Figur 5: Punctuated equilibrium model	38
Figur 6: Punctuated backsliding	38
Figur 7: Grafisk framstilling av hovedmål, delmål og krav i tildelingsbrevet	57
Figur 8: Interne og eksterne krav i perioden 2004–2016.....	60
Figur 9: Totale styringssignaler gjennom tildelingsbrev og oppdragsbrev.....	68
Figur 10: Resultatkjeden	86
Figur 11: Punctuated backsliding og de totale styringssignalene	96

Liste over forkortelser

Forkortelse	Fullt navn
MRS	Mål- og resultatstyring
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
PIA	Politiavdelingen
POD	Politidirektoratet
SSU	Seksjon for styring, administrasjon og utvikling
SSØ	Senter for statlig økonomistyring
DFØ	Direktorat for økonomistyring
DIFI	Direktorat for forvaltning og IKT
NOU	Norsk Offentlig Utredning
NPM	New Public Management
NSD	Norsk senter for forskningsdata AS
Post-NPM	Post New Public Management
St.meld.	Stortingsmelding

Forord

Denne studien er skrevet som en masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Studien er tilknyttet forskningsprosjektet «*Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy*» (GOVCAP)² ved Uni Research Rokkansenteret. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd (2014–2018), *Samrisk II*, og undersøker offentlige myndigheters organisering for krisehåndtering og samfunnssikkerhet.

Det er flere personer som har bidratt til at arbeidet med masteroppgaven har vært en interessant og lærerik prosess. Først vil jeg takke min hovedveileder Professor Per Lægreid og biveileder Lise Hellebø Rykkja for gode innspill og kommentarer underveis. Jeg vil også takke doktorgradsstipendiat Helge Renå og forskningsgruppen «Politisk organisering og flernivåstyring», for nyttige råd og konstruktiv kritikk. Rokkansenteret har bidratt med kontorplass og økonomisk støtte til datainnsamling. På kontoret har medstudentene Annbjørg og Eldrid gitt gode råd og oppmuntring. En stor takk til dere!

Jeg vil også takke informantene i Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet for at de stilte opp til intervju.

Til slutt ønsker jeg å rette en stor takk til svigermor Bente, som tok seg tid til å lese korrektur på oppgaven. En stor takk rettes også til familien min, venner og min kjære samboer Alvar, som har stilt opp som støttespillere når arbeidet med masteroppgaven har tatt på.

Malene Liljedahl Njaastad
Bergen, 18. mai 2017

² For mer informasjon se: Uni Research Rokkansenteret (2014) «<http://rokan.uni.no/sites/govcap/>»

1. Innledning

Denne studien retter fokuset mot styring av og i politiet. Dette er vesentlig og nødvendig å studere, spesielt med tanke på terrorhendelsen 22. juli 2011. Hendelsen synliggjorde problemer i politiet, både når det gjaldt gjennomføringen av oppgavene med manglende kvalitet og ledelsesstrukturer, og i selve styringen av etaten. For å trekke lærdom fra hendelsen ble det utarbeidet en rekke rapporter og evalueringer. 22. juli-kommisjonens rapport peker blant annet på en sviktende mål- og resultatstyring (MRS) av politiet (NOU 2012:14). Dette er et problem som Politianalysen også tar opp (NOU 2013:9). I analysens omtale av styringen av politiet i 2013 heter det at: *«Det er grundig dokumentert gjennom både interne og eksterne evalueringer at dagens styring av politiet ikke fungerer tilfredsstillende»*. Politiet ledes av Politidirektoratet (POD), som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Mål- og resultatstyring, med tilhørende tildelingsbrev og styringsdialog, er et hovedverktøy for departementets styring av POD og etater. Formålet med denne oppgaven er å studere JDs styring av POD gjennom mål- og resultatstyringssystemet.

Ifølge 22. juli-kommisjonens rapport fungerer ikke styringen tilfredsstillende på grunn av for mye detaljstyring i dialogen mellom JD og POD (NOU 2012:14). I tillegg nedprioriteres vanskelige oppgaver og oppgaver som er vanskelige å måle. POD er plassert under et aktivt departement i en politisert virkelighet, hvor folkevalgte, fagforeninger og medier har stor påvirkning på hva som settes på dagsordenen. Samtidig er direktoratet plassert over et hendelsesstyrt politi fordelt på 12 distrikter, hvor nærhetsprinsippet og distriktpolitiske hensyn skal tas (Difi 2013:3). Denne mellomposisjonen skaper interessante konfliktlinjer i et mål- og resultatstyringssystem. Siden styringsprinsippet MRS ble innført, har ulike forskere drøftet om dette er et hensiktsmessig instrument i offentlig sektor. Det foreligger blant annet spørsmål om dette er riktig oppskrift for styring i statsforvaltningen, og om det er på tide å gi opp ambisjonene om å ha ett grunnleggende styringsprinsipp (Askim m.fl., 2014, s. 301). Enkelte forskere påpeker også at det ikke er mål- og resultatstyring som praktiseres i offentlig sektor, men tiltaksstyring eller aktivitetsstyring (Difi 2012:14, Lægreid 2001).

Mål- og resultatstyring har blitt benyttet i offentlig sektor siden reformbølgen New Public Management (NPM) kom til Norge på 1980-tallet. Som det står skrevet i Reglement for økonomistyring i staten, er dette noe alle offentlige organisasjoner i Norge er bundet av (SSØ 2010:12). Ifølge reglementet skal alle virksomheter fastsette mål og resultatkrav, sikre at disse oppnås og at ressursbruken er effektiv, sikre

tilstrekkelig styringsinformasjon, og til slutt tilpasse styringen til virksomhetens egenart (SSØ 2010:12). Lægneid, Roness og Rubecksen (2008, s. 42) presenterer MRS som en prosess hvor det skilles mellom fire faser: I første omgang (1) formuleres det mål for underliggende virksomhet, deretter (2) formuleres resultatindikatorer og styringsparameter, videre (3) rapporteres det til overordnet virksomhet om resultater, før de rapporterte resultatene til slutt (4) benyttes til videre styring. Hovedidéen med MRS er at overordnet virksomhet formulerer målsetninger til underliggende virksomheter, men lar underliggende nivå få frihet til å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målene (SSØ 2010:12). I denne prosessen forenes altså de to motstridende forholdene, hierarkisk kontroll og faglig autonomi (Lægneid m.fl., 2006).

Den norske statsforvaltningen har vært preget av ulike reformer og strukturelle endringer. En av dem er New Public Management hvor markedsretting, økt fristilling og insentiver står sentralt (Christensen m.fl., 2014, s. 214). Samtidig preges forvaltningen av Post-NPM hvor det foreligger et ønske om å sentralisere forvaltningen. Mens MRS i utgangspunktet skal åpne opp for mer autonomi, fristilling, fleksibilitet og deregulering, fører det i flere tilfeller til mer kontroll, rapportering, sentralstyring og regulering (Lægneid, 2012). Forutsetningen om at det skal styres mer i stort og mindre i smått er derfor vanskelig å leve opp til (Christensen og Lægneid, 2002). Et godt eksempel på dette er sykehusreformen, hvor skillet mellom politikk og administrasjon er vanskelig å få til i praksis. Trekk ved offentlig virksomhet skaper derfor styringsutfordringer, som i flere studier kommer til uttrykk i et MRS-system som har pervertert (Lægneid, 2012).

Mens enkelte påstår at det er styringsprinsippet i seg selv som er problemet, påstår andre at det er måten styringsprinsippet praktiseres på som er problematisk (Utdanningsforbundet, 2013, s. 10). Kritikken er ofte rettet mot faktorer som for mange mål, målforskyvning og tidstyveri (Askim m.fl., 2014, s. 289–297). Med for mange mål blir det gjerne et fokus på lette saker som er enklere å måle kvantitativt. Dette gjør også at vanskelige oppgaver skyves til side til fordel for de som er lettere å løse. Samtidig som mange mål skal oppnås, brukes det mye tid på rapportering til overordnet virksomhet. I 2011 var det eksempelvis over 100 ulike mål det skulle rapporteres på i politiet (NOU 2012:14). Selv om gruppen av kritikere er stor, er det andre som mener at systemet fungerer i den grad at det sikrer effektiv måloppnåelse (SSØ 2010:12).

Generelt eksisterer det i offentlig sektor flere tidligere studier av MRS som styringsprinsipp (Lægneid 2001, Askim m.fl. 2014, Binderkrantz og Christensen 2009, Pollitt 2013). Innenfor samfunnsvitenskapen, finnes det generelt få studier rettet mot politiet som institusjon, og svært få om MRS av politiet. Studier som ser nærmere på

dette i Norge, retter eventuelt hovedfokuset mot det lokale nivået i politi- og lensmannsetaten (Wathne 2015, Valland 2012, Fremstad 2013). Denne studien har et forskningsbasert mål. For at politiet skal kunne møte fremtidens utfordringer, er oppdatert kunnskap en viktig forutsetning. God styring er viktig og nødvendig for at staten skal kunne gi et godt tjenestetilbud og oppnå bedre resultater for samfunnet (SSØ 2010:12). På bakgrunn av dette vil masteroppgavens fokus på MRS av politiet være et nyttig bidrag til eksisterende forskning på feltet.

Oppgavens problemstillinger og avgrensning

Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor lyder studiens overordnede problemstilling som følge:

Hvordan og i hvilken grad har praktiseringen av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet endret seg etter terrorangrepet 22. juli 2011, og hva kan eventuelt forklare disse endringene?

Problemstillingen har både en beskrivende og forklarende ambisjon. For det første ønsker jeg å beskrive eventuelle endringer i departementet sin mål- og resultatstyring av direktoratet i perioden 2004–2016. I denne anledning vil det skisseres en idealmodell for styringsverktøyet som vil fungere som en «målestokk» for den MRS som observeres i styringsdialogen mellom JD og POD. I denne sammenheng står veilederen for mål- og resultatstyring i staten, som er utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring³ (DFØ), sentralt. For det andre ønsker jeg å forklare eventuelle endringer som blir observert. De empiriske funnene vil analyseres ved hjelp av en bred organisasjonsteoretisk tilnærming, med vekt på et institusjonelt og et instrumentelt perspektiv (Christensen m.fl., 2009, s. 23). Det instrumentelle perspektivet berører det strukturelle ved organisasjoner og går ut fra en konsekvensbasert handlingslogikk. Det institusjonelle kulturperspektivet derimot, berører det kulturelle ved organisasjoner, hvor aktørene er drevet av logikken om det passende (March og Olsen, 1989).

I utgangspunktet begrenser studien seg til perioden 2010–2016. En større tidshorisont gir imidlertid bedre utgangspunkt for å kunne si noe om i hvilken grad styringsdialogen mellom JD og POD har endret seg, spesielt med tanke på terrorhendelsen 22. juli 2011. I studien har jeg derfor valgt å supplere datamaterialet med en tidligere studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten (Fremstad, 2013). Eivind Fremstad har studert styringsrelasjonen mellom JD og POD, samt relasjonen mellom POD og politidistriktene i perioden 2004–2013. På enkelte av områdene i studien er det derfor mulig å benytte seg av datamaterialet til Fremstad. Dette gjelder spesielt i

³ Tidligere Senter for statlig økonomistyring, SSØ.

tildelingsbrevet, hvor Fremstad har data om mål og resultatindikatorer i dialogen mellom JD og POD. Det vil likevel være noen områder i studien som begrenser seg til tidsrommet 2010–2016. Dette gjelder spesielt i resultatrapporteringen og den videre styringen av POD. Jeg har videre valgt å avgrense studien til det sentrale nivået, for å kunne gå mer i dybden på dette nivået. Relasjonen mellom JD og POD er viktig, fordi det er her målene i førsteomgang blir formulert og former det som skjer videre nedover fra direktorat til distrikt. Hva som skjer videre nedover i systemet, altså PODs mål- og resultatstyring av politi- og lensmannsetaten, vil derfor ikke undersøkes nærmere i denne studien.

Selv om MRS er det grunnleggende styringsprinsippet i norsk sentralforvaltning, eksisterer det også andre styringsformer i offentlig sektor. Styringen inneholder elementer fra blant annet budsjettstyring, fagstyring, kostnadsstyring og regelstyring (Johnsen, 2007, s. 105). MRS har ikke fortrent disse styringsformene, men brukes som et utfyllende supplement til de gamle styrings- og organisasjonsprinsippene (Binderkrantz og Christensen, 2009, s. 74). Denne studien vil imidlertid konsentrere seg om MRS. Ut fra problemstillingen er det valgt et case-basert design, hvor dokumentanalyse og intervju vil fungere som metoder for å samle inn data. Dokumentgrunnlaget for studien vil basere seg på sentrale dokumenter i styringsdialogen mellom JD og POD. Dette vil blant annet være tildelingsbrevene som er utarbeidet av JD. Studien vil også se på andre styringskanaler. Dette vil eksempelvis være oppdragsbrev som JD sender fortløpende til POD i løpet av året. Dette er i utgangspunktet ikke en del av MRS-systemet, men fungerer likevel som et viktig supplerende styringstiltak og vil påvirke dialogen mellom departementet og direktoratet. Andre relevante dokumenter for studien er rapporter som POD leverer til JD, samt referat fra styringsdialogmøter mellom JD og POD. Intervjuene vil gjennomføres med sentrale personer i departementet og direktoratet. For å kunne besvare studiens overordnede problemstilling, er det formulert fire underordnede forskningsspørsmål. Disse er utarbeidet på bakgrunn av studiens kontekst og teoretiske rammeverk, og er spesifikt rettet mot de fire fasene i idealmodellen for MRS.

1. Hvordan har tildelingen av antall mål og krav til POD endret seg i perioden 2004–2016?
2. Hvordan har fordelingen av interne og eksterne mål og krav endret seg i perioden 2004–2016?

De to første spørsmålene berører fase 1 og 2 i idealmodellen for MRS. Disse omfatter også det som videre i oppgaven vil omtales som styringsvolum og styringsinnhold. Det første spørsmålet undersøker utviklingen av antall mål og krav som tildeles POD og

sier derfor noe om styringsvolumet. Det andre spørsmålet ser nærmere på fordelingen av interne og eksterne mål og krav og sier derfor noe om hvordan styringsinnholdet i dialogen utvikler seg. Ifølge veilederen fra DFØ, sier interne mål og krav noe om hvilken innsats, aktivitet og produkt/tjeneste POD må levere for å nå sine overordnede mål (SSØ 2012:10). Eksterne mål og krav sier noe om hvilke bruker- og samfunnseffekter POD skal oppnå. Hovedideen med MRS er at underliggende virksomhet skal få frihet til å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå de overordnede målene. Det er derfor sentralt at hovedvekten av mål og krav som tildeles POD er rettet mot det eksterne. POD skal i teorien få frihet til selv å vurdere hvilken innsats, aktivitet eller produkt/tjeneste de må levere for å oppnå ønsket bruker- og samfunnseffekt.

3. Hvor ofte, og hvordan, rapporteres og vurderes resultater knyttet opp mot de fastsatte styringsparameterne?
4. I hvilken grad blir resultatrapportering brukt til styring, for eksempel ved at tiltak og styringsparametere endres og justeres?

Det tredje og fjerde spørsmålet berører fase 3 og 4 i idealmodellen for MRS. Her rapporteres det om oppnådde mål og resultater som brukes til videre styring. For at styringsprinsippet MRS skal fungere etter intensjonen, er det viktig at rapporterte mål og resultater ikke bare måles, men vurderes og benyttes i den videre styringen (SSØ 2010:12). Overordnet nivå vil i denne fasen måtte ta beslutninger om tiltak som skal forbedre virksomheten og gi bedre måloppnåelse.

Opgavens struktur og kapitteloversikt

Opgaven består av åtte kapitler. I kapittel 2 vil det gjøres rede for studiens kontekst og bakgrunn. Dette er informasjon som vil være viktig for å kunne forstå de prosessene som observeres senere i oppgaven. Videre vil det i kapittel 3 gjøres rede for studiens teoretiske rammeverk. Teorien vil benyttes for å beskrive eventuelle endringer i innsamlet datamateriale, samt forklare de prosessene som observeres. Kapittel 4 gir innsikt i studiens metodologiske fremgangsmåte. Her grunngis de metodiske valgene som er gjort og andre kildekritiske vurderinger. I kapittel 5 og 6 presenteres studiens empiriske funn. I det første kapittelet står de to første fasene i mål- og resultatstyringsprosessen sentralt, altså formidlingen av mål og resultatindikatorer. Videre vil det i kapittel 6 presenteres empiri fra de to siste fasene med resultatrapportering og resultatstyring. I kapittel 7 vil studiens beskrivende og forklarende teori benyttes for å analysere innsamlet datamateriale, før det i kapittel 8 vil redegjøres for studiens konklusjon.

2. Kontekst og bakgrunn

I dette kapittelet vil jeg presentere informasjon som er viktig med tanke på å forstå de prosessene som observeres senere i oppgaven. Dette gjelder spesielt informasjon som skisserer de rammene som politiet arbeider innenfor i dag, samt et historisk tilbakeblikk på hvordan disse rammene har vært før. Jeg vil først starte med en kort innføring i det norske styringssystemet, med fokus på de prinsipper og reformer som har dominert i offentlig sektor. I denne sammenheng vil jeg også redegjøre for bruk av mål- og resultatstyring i den norske sentralforvaltningen. Videre i kapittelet vil jeg gjøre rede for organiseringen av politi- og lensmannsetaten. Jeg vil også bevege fokuset ned på aktørnivå, ved å gå nærmere inn på Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet sin struktur og rolle. I denne sammenheng vil styringsdialogen mellom departementet og direktoratet skisseres nærmere. Det vil da bli gitt en oversikt over hvilke retningslinjer som ligger til grunn og hvilke styringsinstrumenter som blir tatt i bruk.

Den norske sentralforvaltningen

Det norske styringssystemet blir ofte beskrevet som et blandingsystem av ulike styrings- organisasjons- og samordningsformer (Fimreite og Lægreid, 2004, s. 1). Dette er gjerne et resultat av at det eksisterer flere ulike prinsipper i forvaltningen. Samtidig som prinsippet om lokalt selvstyre står sterkt, sitter prinsippet om ministerstyre dypt forankret i systemet og dominerer den norske sentralforvaltningen (Fimreite og Lægreid, 2004, s. 1). Ministerstyret innebærer at den enkelte fagstatsråd har et konstitusjonelt ansvar for alt som foregår i egne underliggende organer. Dette blir ofte brukt som en forklaring på hvorfor Norge har sterke fagdepartementer og sektorer som er spesialisert etter oppgaver og formål (Fimreite og Lægreid, 2004, s. 10). Blandingsystemet er gjerne også et resultat av reformbaserte og strukturelle endringer som har vært gjennomført i stat og kommune. New Public Management (NPM), som har påvirket den norske sentralforvaltningen særlig siden 1990-tallet, kan her trekkes frem. Post-NPM, som har vært mer framtrødende de siste årene, bør også nevnes. Dette er reformer som har påvirket forvaltningens formelle struktur og prosedyrer (Christensen m.fl., 2014, s. 201). NPM blir ofte framstilt som en handlekurv med ulike elementer hvor markedsretting, økt fristilling og styring gjennom insentiver står sentralt (Pollitt, 2003). Styringsverktøyet mål- og resultatstyring er en del av det siste elementet med resultatmål, rapportering av resultater og belønnings- og straffesystemer. Post-NPM kom som en reaksjon på NPM og bygger på noen organisatoriske prinsipper som er ganske motsatt av det NPM står for. Her står ønske om å sentralisere og koordinere forvaltningen sentralt. Politireformen som kom i 2000,

som etablerte Politidirektoratet, er et eksempel på NPM med indre fristilling. Samtidig blir politidistrikter i Norge samlet, noe som kan knyttes til trekk ved Post-NPM (Christensen m.fl. 2014, s. 214).

En ulempe med det blandingssystemet som har utviklet seg i forvaltningen, er ulike spenninger knyttet til samordning. Selv om samordningen innenfor sektorene, altså den vertikale samordningen, blir styrket ved at styringsverktøy som MRS tas i bruk, blir den horisontale samordningen, altså samordning på tvers av sektorene, mer kompleks som følge av dette. Departementene fremstilles da gjerne som siloer med svak horisontal samordning (Bouckaert m.fl., 2000). Problemene med den silofokuserte styringen oppstår gjerne når sakene ikke følger departementsgrensene. Dette blir også mer problematisk når problemene som skal løses i offentlig sektor ofte ikke lar seg løse på en bestemt måte. Spesielt innenfor områder med store samfunnsutfordringer, eksempelvis klima, helse og samfunnssikkerhet, vil dette kunne skape problemer. Problemene er her ofte det en kaller for «wicked issues», altså vanskelige saksområder hvor det er behov for samarbeid innenfor og på tvers av departementsgrensene (Fimreite m.fl., 2014, s. 22). Dette fører til et større behov for samordning og koordinering mellom de ulike områdene, både horisontalt og vertikalt.

Politikk, administrasjon og styring

Som presentert over, har styringen av offentlig sektor blitt til gjennom en rekke reformer i løpet av de siste 20–30 årene (Johnsen, 2007). Formålet med disse endringene har vært å gjøre sektoren mer effektiv, åpen og omstillingsdyktig. I statsvitenskapen går det et klassisk og normativt skille mellom politikk og administrasjon. Dette innebærer at politikerne fatter rasjonelle vedtak og administrasjonen lojalt iverksetter politikernes vedtak (Jacobsen, 1997). Noen mener dette er et ideal som bør leves opp til (Wilson 1887). Samtidig har ikke aktørene i den norske sentralforvaltningen nødvendigvis evne til å kartlegge alle alternative løsninger, og administrasjonen kan også påvirke de ulike vedtakene og iverksettingen av dem (Jacobsen, 1960). Styring kan sees på som måten politikk og administrasjon sammen påvirker organisering og resultat av offentlige tjenester (Johnsen, 2007). Ifølge Hood (1998), kan offentlig styring defineres som problemet med å utforme og produsere offentlige tjenester og iverksette offentlig politikk. Styring kan også observeres som politiske og administrative beslutninger, organisering og iverksetting (Johnsen, 2007). En slik observasjon av styring inkluderer beslutninger om finansiering og fordeling av ressurser, som er typiske problemstillinger innenfor offentlig styring. Det inkluderer også organisering av offentlig tjenester og iverksetting av offentlig politikk.

Gammel og ny offentlig styring

I offentlig sektor kan det skilles mellom to ulike former for styring. Gammel offentlig styring kobles til den weberianske idealtypen av byråkrati, og observeres som et system som består av hierarkisk organisering, formalisering, skriftlig dokumentasjon, upartiskhet og lojalitet (Johnsen, 2007). Denne weberianske modellen har imidlertid fått mye kritikk. Den kritiseres for å være kostbar, ineffektiv, treg, lite omstillingsdyktig og for dårlig tilpasset brukerne (Niskanen 1971, Osborne og Gaebler 1992, Johnsen 2005). Den nye offentlige styringen observeres som en samlebetegnelse på et sett med administrative doktriner, som har vært gjeldende i offentlig sektor siden slutten av 1970-tallet (Hood, 1991). Dette gjelder eksempelvis reformer som NPM og Post-NPM som er omtalt tidligere i kapittelet.

Det er enkelte forskjeller mellom den gamle og nye offentlige styringen som bør trekkes frem. Mens den gamle legger vekt på direkte styring gjennom hierarkiet, legger den nye offentlige styringen mer vekt på indirekte styring gjennom desentralisering av makt (Johnsen, 2007). Et godt eksempel på en slik tankegang er mål- og resultatstyring. Oppfatningene rundt den nye offentlige styringen er delt. På den ene siden mener noen at styringen kan brukes i alle organisasjoner, på alle politikkområder, forvaltningsnivå og land. På den annen side mener noen at den nye styringen ikke har skapt en mer effektiv sektor, men bare mer byråkrati og rapportering (Johnsen, 2007). Forskjellen mellom gammel og ny offentlig styring går særlig på graden av direkte politisk og administrativ styring. Dette medfører en spenning mellom reaktiv politisk logikk og en mål-middel-orientert administrativ logikk (Christensen og Læg Reid, 2002). For å håndtere denne spenningen utvikler det seg i enkelte tilfeller to sett av styringssystemer. En formell med vekt på det langsiktige, med klare og stabile mål, og en uformell med vekt på det dagsaktuelle med uklare og skiftende mål. I denne studiens tilfelle kan tildelingsbrevet observeres som et resultat av det formelle styringssystemet. De supplerende oppdragsbrevene kan derimot observeres som et resultat av det uformelle styringssystemet som utvikler seg. En annen forskjell mellom gammel og ny offentlig styring, er fokuset på *ex ante* styring og *ex post* styring (Christensen og Læg Reid, 2001). Gammel offentlig styring legger vekt på *ex ante* styring, altså styring gjennom input-faktorer og budsjett. Ny offentlig styring og NPM legger derimot vekt på *ex post* styring, altså kontroll av oppnådde resultater.

Mål- og resultatstyring i norsk sentralforvaltning

Som presentert i kapittel 1 er alle offentlige organisasjoner i Norge bundet av mål- og resultatstyring. MRS fungerer derfor som hovedverktøy i styringen mellom de ulike

departementene og direktoratene i forvaltningen. Dette står skrevet i Reglement for økonomistyring i staten (SSØ 2010:12). Her påpekes det hvor kompleks statlig virksomhet er og at det er mange utfordringer knyttet til måling av resultater. I flere tilfeller kan resultatene ikke måles i økonomiske termer, noe som gjør måling av resultater spesielt viktig. Hensikten med resultatmålingen er å gi overordnet virksomhet kontroll og innsikt i hva som oppnås (SSØ 2010:12). Dette gjelder også internt i de ulike virksomhetene, hvor prinsippene om desentralisering og delegering står sentralt. Med bakgrunn i ønsket resultat som er fastsatt med overordnet nivå, har ledelsen på de ulike nivåene selv ansvar for å passe på at dette prioriteres i den interne styringen. I styringsdialogen mellom overordnet og underordnet virksomhet fungerer den årlige budsjettprosessen i staten som grunnlag for de viktigste dokumentene. Statsbudsjettet og Stortingets vedtak blir da utgangspunkt for de mål og parameter som formuleres i tildelingsbrev til underliggende nivåer (SSØ 2010:12).

Modellen av MRS som er presentert i Reglement for økonomistyring i staten, ble introdusert i 1996. I årene før dette har det eksistert ulike varianter av styringsprinsippet. De er gjerne ikke like omfattende som det som står i reglementet, men det er mulig å observere elementer av mål- og resultatstyring. Hovedfokuset var da i større grad på selve målformuleringen, men det ble gradvis mer vekt på prestasjoner og resultater (Christensen og Læg Reid, 2002, s. 157). Utviklingen av MRS i forvaltningen bærer preg av at systemet har blitt stort og kontrollorientert. Dette er gjerne trekk en i utgangspunktet ønsket å unngå, men som etter hvert kom til uttrykk i en sterk detaljorientering. Utviklingen av systemet med bruk av tildelingsbrev som spesifiserer mål og ønskede resultater viser dette tydelig (Christensen m.fl., 2014, s. 204). Samtidig som MRS er et kontrollverktøy, trekker DFØ frem MRS som et læringsverktøy. Ifølge DFØ, er hensikten at resultatmålingen skal føre til læring, utvikling og forbedring av virksomheten (SSØ 2010:12). Et annet utviklingstrekk er at MRS er blitt mindre standardisert og mer fleksibelt, ved å åpne for tilpasninger til virksomhetens egenart. Selv om styringsverktøyet har stått overfor mange utfordringer, har det fått ganske stort gjennomslag i den norske sentralforvaltningen.

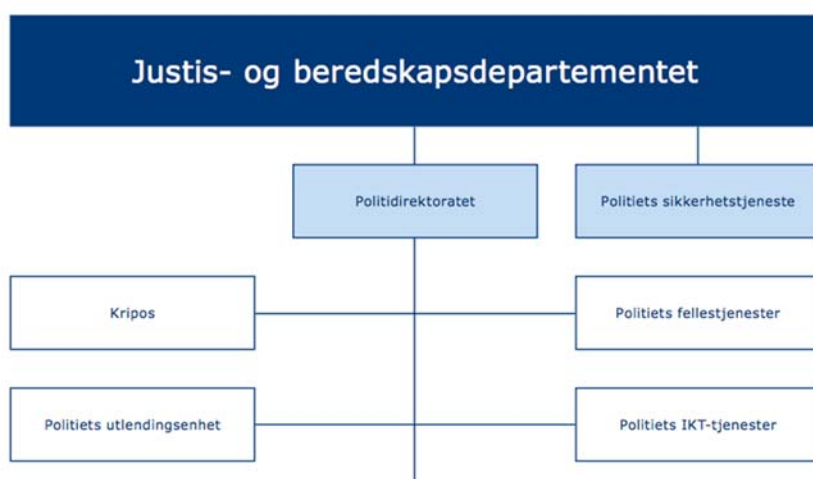
Organiseringen av politi- og lensmannsetaten

Polititjenester i Norge utføres av politi- og lensmannsetaten, som består av Politidirektoratet, 12 politidistrikter og politiets særorganer. Tilsammen i etaten beregnes det rundt 15 500 ansatte (Politiet, 2016). Antallet politidistrikter har vært gradvis justert de siste årene. Da Politidirektoratet ble opprettet i 2001, ble antallet redusert fra 54 til 27 distrikter. Dette ble endret 1. januar 2016, da distriktene ble redusert til 12. Dette er en del av nærpolitireformen, hvor hensikten er å sikre et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi. Reformen skal også gi et mer strukturert

samarbeid mellom politi og kommuner (Politiet, 2016). Endringen er et langsiktig arbeid som er tenkt slutført i løpet av 2016 og 2017.

I et overordnet perspektiv skal politi- og lensmannsetaten sikre trygghet, lov og orden. Dette innebærer blant annet å forebygge, avdekke og stanse kriminalitet. Det handler også om å beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet. Målet med arbeidet er å opprettholde offentlig orden og sørge for sikkerhet for befolkningen (Politiet, 2016).

Figur 1: Organisasjonskart – Norsk politi



Kilde: Politiet, 2016.

Figur 1 viser det øverste nivået i norsk politi. Øverst i etaten finner vi Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som har det overordnede ansvaret for virksomheten til politiet, og legger rammer for de underliggende nivåene med sine planer og mål (Politiet, 2016). Direkte underlagt JD finner vi Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PTS). Mye av departementet sitt ansvar er delegert ned til POD som hovedsakelig har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politiets særorganer og politidistriktene. Særorganer er spesialenheter underlagt POD, som i figur 1 eksempelvis vil være Kripos og Politiets utlendingsenhet. Politidistriktene er ikke med i figur 1, men finnes lenger nede i organisasjonskartet. Som beskrevet i kapittel 1, vil ikke dette nivået studeres nærmere i denne studien, grunnet ønske om å gå dypere inn i det nasjonale nivået i dialogen mellom departement og direktorat.

Justis- og beredskapsdepartementet

JD skiftet 31. desember 2012 navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Endringen kom som en konsekvens av terrorhendelsen 22. juli, og regjeringens ønske om å tydeliggjøre departementets ansvar for samfunnsikkerhet og beredskap (Regjeringen, 2016). Departementet har rundt 400

ansatte som er fordelt på ni avdelinger og to enheter, hvor de fleste er økonomer, samfunnsvitere og jurister. Departementet har tre store ansvarsområder: straffesakskjeden, samfunnssikkerhet- og beredskap, og asylkjeden. I samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet skal departementet sørge for at sektoren har tilstrekkelig beredskap og evne til krisehåndtering (Regjeringen, 2016). Blant de ulike avdelingene i Justis- og beredskapsdepartementet finner vi Politiavdelingen (PIA). I det store bildet skal avdelingen trekke opp hovedlinjer og ivareta det overordnede etatslederansvaret for politi- og lensmannsetaten og for det internasjonale politisamarbeidet (Regjeringen, 2016). Innad i Politiavdelingen finner vi seksjon for styring, administrasjon og utvikling (SSU). Seksjonen har blant annet ansvar for selve etatsstyringen med tildelingsbrev, styringsdialogmøter og rapporteringer. Dette er viktige informasjonskanaler videre i oppgaven.

Politidirektoratet

Organiseringen av politiets sentrale ledelse har vært utredet flere ganger, og det var ikke før i 2001, under opprettelse av POD, at forslaget om eget direktorat ble vedtatt. De som ønsket å beholde direktoratet som en del av departementet, la vekt på hensyn om demokratisk kontroll (Difi 2013:3). Hensikten med et direktorat var å få organisert en ledelse som sikret samhandling og fleksibilitet, og evne til å produsere felles løsninger mellom de ulike nivåene (Difi 2013:3). I 2012 utarbeidet Justis- og beredskapsdepartementet ny hovedinstruks for Politidirektoratet. Denne slår fast at POD har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan, mens JD har det overordnede ansvaret for etaten (JD, 2012a). POD har også ansvar for å gjennomføre regjeringens politikk i samsvar med tildelingsbrev og andre oppdrag som er gitt i styringsdialogen (Difi 2013:3). I dette arbeidet er rundt 270 ansatte involvert. Igjennom effektiv etatsstyring av distriktene og politiets særorganer med rundt 15 500 ansatte, skal direktoratet møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen og styrke den sentrale ledelse (Politiet, 2016). Direktoratets ledelse består av politidirektør Odd Reidar Humlegård og hans ledergruppe sammensatt av assisterende politidirektør og seks avdelingsledere med ansvar for hver sin avdeling. Blant disse avdelingene finner vi avdeling for politiberedskap og krisehåndtering (Politiet, 2016). Dette ansvaret gjør POD til en sentral aktør for studien, siden beredskap er et viktig tema i 22. juli-kommisjonens rapport.

Evaluering av POD

I 2013 leverte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en evaluering av Politidirektoratet. Evalueringen ble gjennomført på oppdrag fra JD og skulle gi en

vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonen med opprettelsen av direktoratet (Difi 2013:3). Den skulle også drøfte hvilke strategiske utfordringer POD står overfor og hvilke tiltak som kan gi en mer effektiv utnyttelse av ressursene i politiet.

Ifølge rapporten er det flere områder i politiet som ikke fungerer. Da POD ble opprettet, skulle direktoratet være det sentrale styrings- og ledelsesorganet i norsk politi (Difi 2013:3). Ifølge Difi har dette ikke vært vellykket. Difi stiller blant annet spørsmål om det kan skyldes at det ikke er mulig å legge inn et styrings- og ledelsesnivå mellom politisk ledelse og den operative etaten. De stiller seg også kritiske til rolle- og ansvarsdelingen, samt aktørene i JD og POD sin rolleforståelse (Difi 2013:3.). Det kan være flere årsaker til dette. Ifølge Difi, er en av dem at ambisjonen om bedre styring ikke lar seg realisere med den typen detaljstyring som JD praktiserer overfor POD. Ut fra en mål- og resultatstyringstankegang bør POD få handlerom til å gjøre sine egne prioriteringer (Difi 2013:3). Dette innebærer at POD bør myndiggjøres overfor politidistriktene.

Om styringsdialogen mellom JD og POD skal fungerer bedre, er det imidlertid viktig at POD har fingerspissfølelse for hva som må klareres med JD (Difi 2013:3). I evalueringen av POD kommer Difi med tre ulike alternativer til styringsproblemene i politiet. Det første alternativet innebærer at størstedelen av oppgavene som i dag ligger i POD, legges inn i JD igjen. Det andre alternativet innebærer at POD kun sitter med ansvar for de administrative etatslederoppgavene, og ingen styrings- og ledelsesoppgaver utover dette. Det tredje alternativet innebærer å etablere et særorgan for utvikling av etaten (Difi 2013:3). Organet vil blant annet fokusere på politifag, IKT og ledelse. Difi stiller seg imidlertid kritisk til at noen av alternativene vil gi en mer helhetlig, overordnet og strategisk styring av etaten. Det vil uansett være behov for et sentralt nivå som kan ivareta oppgaver knyttet til helhetlig styring, samordning og utvikling av etaten.

Styringsdialogen mellom JD og POD

Ifølge Fimreite og Lægreid (2008, s. 10), er styringsdialogen den samtalen departementet har med sine underordnede etater, der tolkning av regelverk, mål, krav og forventninger klargjøres gjennom en gjensidig prosess. I styringsdialogen mellom JD og POD fungerer mål- og resultatstyring som hovedverktøy. Ifølge Direktoratet for økonomistyring (DFØ, 2016), er siktemålet med etatsstyringen at virksomheten, i denne studien POD, gjør følgende:

- Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og overordnet departements fastsatte mål og prioriteringer
- Bruker ressurser effektivt
- Rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- Har forsvarlig intern kontroll
- Utvikles og forbedres
- Gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i et ansvarlig departements arbeid med politikktutforming

JD har på sin side ansvar for å fastsette ressursmessige og organisatoriske rammer, som gjør det mulig for POD å nå fastsatte mål (Difi 2013:3). Departementet har også ansvar for formålseffektivitet og kostnadseffektivitet i styringsdialogen. Dette innebærer at underliggende virksomhetene gjør de riktige tingene og at de gjøres på riktig måte ressursmessig (Difi 2013:3).

Styringsdokumenter

I styringsdialogen mellom JD og POD eksisterer det sentrale styringsdokumenter. Disse er nødvendige for forankring, tildeling, oppfølging, formidling og synliggjøring av krav og resultater (DFØ, 2016). Som ledd i målstyringskjeden, sender departementet ut krav til mål og resultatindikatorer i årlige tildelingsbrev. Dette blir et viktig styringsdokument for JD, siden det legger føringer for PODs videre arbeid i budsjettperioden. Et annet viktig element i styringsdialogen er departementet sin hovedinstruks til Politidirektoratet. Den tidligere instruks fra juli 2005 ble revidert av JD i desember 2012. Instruksjonen skal fungere som et supplement til gjeldende regelverk, som består av Reglement for økonomistyring i staten og Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten (JD, 2012a). Videre i målstyringskjeden vil etatsstyringsmøter mellom departement og direktorat, i tillegg til flere rapporteringsfrister, sikre at JD får informasjon om oppnådde mål og resultater. Dette vil tilslutt kunne brukes i den videre styringen av POD. Oppfølgingen skjer i regi av Politiavdelingen i JD (Difi 2013:3). Styringssignalene som blir sendt ut er rettet til POD, men gjelder også for hele politi- og lensmannsetaten. Videre følger en kort innføring i de ulike kommunikasjonskanalene i styringsdialogen mellom JD og POD.

Hovedinstruks til Politidirektoratet

Instruksen som er utviklet av Justis- og beredskapsdepartementet beskriver i detaljerte trekk hvordan økonomi- og virksomhetsstyringen skal fungere i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten (JD, 2012a). Viktige punkter i instruksen er redegjørelse for hva departementets overordnede ansvar innebærer, innsikt i direktoratets myndighet og ansvar, samt retningslinjer for styringsdialogen mellom overordnet og underordnet nivå (JD, 2012a). Det blir også trukket frem ulike krav til PODs interne styring, planlegging, gjennomføring og oppfølging.

Tildelingsbrev

I styringsdialogen mellom JD og POD fungerer de årlige tildelingsbrevene som JDs viktigste styringsverktøy. Disse tar utgangspunkt i økonomiske rammer, prioriteringer og mål som ligger i statsbudsjettet (JD, 2016). Dette gir videre føringer for POD og politi- og lensmannsetatens arbeid i budsjettperioden. I tildelingsbrevet blir det blant annet lagt frem mål og styringsparametere, oppdrag og rapporteringskrav, informasjon om styringsdialogen for det kommende året med tidspunkt for etatsstyringsmøter og rapporteringsfrister, samt budsjettildeling og fullmakter.

Etatsstyringsmøter

I tillegg til det årlige tildelingsbrevet, holdes det etatsstyringsmøter mellom JD og POD. Dette skjer tre ganger i året, hvor faste punkter på dagsorden blant annet er måloppnåelse på de prioriterte innsatsområdene, ressursprioritering, og avvik i henhold til det som var krav i tildelingsbrevet (JD, 2016). For 2016 vil møtene holdes i mars, juni og oktober. Departementet og direktoratet har da fire timer sammen hvor det er mulig å drøfte eventuelle oppfølgingssaker fra forrige møte. I tillegg til å fungere som et rapporteringsledd i målstyringskjeden, vil dette være en arena hvor JD kan utøve styring overfor POD. I tillegg til etatsstyringsmøtene gjennomføres det etter behov fag- og budsjettmøter mellom JD og POD (JD, 2012a). Dette for å konkretisere styringssignaler, sikre at oppdrag er riktig oppfattet av POD, og for at JD skal kunne gi tilbakemelding på rapportering og andre innspill fra direktoratet.

Rapportering

I løpet av budsjettperioden leverer POD rapporter med styringsinformasjon til JD. Synliggjøring av resultater er en forutsetning for å utøve god MRS, både i etatsstyringsperspektivet og internt i POD (DFØ, 2016). Styringsdata og rapporter om ressursutnyttelse og måloppnåelse danner grunnlag for den videre styringen av POD.

Rapportene må være lett tilgjengelig og relevante, basert på gode rapporteringsrutiner som involverer de retter medarbeiderne (DFØ, 2016.).

Oppdragsbrev

Et annet element i styringsdialogen er de såkalte oppdragsbrevene. Disse sendes fortløpende ut til Politidirektoratet, og kan gjelde alle typer oppdrag som JD gir til POD i løpet av året (JD, 2012). Et godt eksempel på dette er de politiske bestillingene. Dette kommer altså i tillegg til de styringssignaler som blir gitt i tildelingsbrevet. Oppdragsbrevene er imidlertid ikke en del av mål- og resultatstyringsprinsippet, men fungerer likevel som et viktig supplerende styringstiltak og vil påvirke dialogen mellom departementet og direktoratet.

Oppsummering

Kapittel 2 har sett nærmere på rammene for studien. Den norske sentralforvaltningen består av et blandingsystem av ulike prinsipper og organisasjonsformer. Dette er med på å skape utfordringer knyttet til samordning. Bruk av mål- og resultatstyring er gjerne med på å styrke den vertikale samordningen, men skaper utfordringer når det skal samordnes horisontalt. MRS fungerer som hovedverktøy for styringen mellom de ulike departementene og direktoratene i forvaltningen. Dette er nedfelt i Reglement for økonomistyring i staten (SSØ 2010:12). Kapitlet har også sett nærmere på organiseringen av politi- og lensmannsetaten, hvor historien viser en utvikling hvor antall politidistrikter reduseres. Innenfor etaten finner vi Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, som begge er sentrale aktører i studien. I styringsdialogen mellom JD og POD fungerer tildelingsbrevene, etatsstyringsmøtene og PODs rapportering til JD som viktige kommunikasjonskanaler.

3. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for studiens teoretiske rammeverk. Ofte vil et empirisk materiale kunne fremstilles i lys av flere teoretiske innfallsvinkler (Andersen, 2013, s. 72). Valg av teoretisk ramme vil derfor være avhengig av hva som er studiens styrende interesse. Kapitlet tar for seg tre viktige elementer. Først gjøres det rede for tidligere forskning på mål- og resultatstyring, ofte også omtalt som *performance management*. Hensikten med dette er å skape oversikt over hva vi vet om styringsprinsippet fra før. Deretter presenteres studiens beskrivende teori. I denne anledning skisseres en idealmodell for mål- og resultatstyring, som vil benyttes senere i oppgaven for å beskrive eventuelle endringer i Justis- og beredskapsdepartementet sin mål- og resultatstyring av Politidirektoratet. Videre i kapitlet vil det gjøres rede for studiens forklarende perspektiver. Her har jeg valgt å benytte et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Avslutningsvis vil det teoretiske rammeverket benyttes for å utlede forventninger til studiens empiriske funn.

Tidligere forskning på mål- og resultatstyring

Både internasjonalt og nasjonalt eksisterer det et stort omfang av forskning på mål- og resultatstyring. Internasjonalt omtales styringsprinsippet ofte som «performance management» (Bouckaert og Halligan, 2010). Mens enkelte er positiv til bruk av MRS i offentlig sektor, er gruppen av kritikere stor. Etter inspirasjon fra Askim m.fl. (2014) vil jeg i presentasjonen av tidligere forskning skille mellom tre grupper av kritikere. Felles for gruppene er antagelsen om at MRS i offentlig sektor har noen uheldige virkninger, samtidig som det er vanskelig å bruke. Den første gruppen omtales som målstyringspurister. Puristene setter observasjon av praktisk MRS opp mot en idealmodell som viser hvordan verktøyet «egentlig» skal brukes (Askim m.fl., 2014, s. 298). I denne anledning er det sentralt å studere om den praktiske modellen nærmer seg idealet, eller om den beveger seg lenger bort fra hvordan MRS i utgangspunktet er tenkt. Puristene mener i denne sammenheng at den praktiske MRS bør nærme seg idealmodellen (Johnsen, 2012).

Den andre gruppen av kritikere omtales som fagstyreforkjempere. De tar utgangspunkt i at MRS har negativ innvirkning på tidsbruk, motivasjon og tillit, og verdier som rettssikkerhet, demokratisk styring og faglig frihet (Askim m.fl., 2014, s. 299). I denne gruppen ønskes det mindre rapportering, mer tillitsbasert fagstyring og mer brukervedvirkning. Overordnet sett mener fagstyreforkjemperne at statens verdier ville hatt bedre betingelser for å bli realisert dersom MRS ikke hadde vært statens grunnleggende prinsipp (Askim m.fl., 2014, s. 299). Det kan imidlertid virke som om kritikerne innenfor denne gruppen er negative til styring generelt. Askim m.fl.

(2014, s. 299) trekker i denne sammenheng en interessant kobling til en viss dobbeltrolle som eksisterer hos skolelærere, universitetsansatte, leger og politifolk. Samtidig som de er profesjonsutøvere med lojalitet nedover til målgruppen, er de offentlige ansatte med lojalitet oppover til systemet (Byrkjeflot, Christensen og Lægreid 2013). Kritikkk til systemet er derfor en naturlig konsekvens. En mulig svakhet med denne gruppen er imidlertid manglende gode alternativer til MRS.

Fagstyreforkjemperne identifiserer ulike årsaker til at styringssystemet MRS ikke fungerer optimalt. For det første observeres det i flere tilfeller en økning i antall mål som tildeles underliggende nivå. Dette gjelder både nasjonalt og internasjonalt (Askim m.fl. 2014, Binderkrantz m.fl. 2011). I Danmark forklares økningen med at det er lett å tilføye krav, men vanskelig å fjerne et krav når det først er satt inn i kontrakten (Binderkrantz og Christensen, 2009, s. 67). For det andre stilles det spørsmål om praktiseringen av MRS er for innadrettet, altså om styringen av offentlig virksomheter er for mye rettet mot aktiviteter, ressurser og virkemidler. Askim m.fl. (2014, s. 293) finner imidlertid i sin studie av departementers målstyring av underliggende virksomheter, at tre av fire mål i virksomhetenes tildelingsbrev refererer til enten resultater eller effekter. I studien som ble gjennomført i 2012 finner de at resultatmål er den typen som har økt mest over tid. Ut fra veilederen til DFØ er dette mål som retter seg mot det eksterne, altså mot brukerne og samfunnet. Om en ser tilbake til 2004, var mål som refererer til virksomhetenes interne forhold mer hyppig (Askim m.fl., 2014, s. 293).

Det er flere forskere som har identifisert negative bivirkninger ved MRS. Christin Thea Wathne leverte i 2015 sin doktorgradsavhandling «Som å bli fremmed i eget hus» (Wathne, 2015). Hun ser ikke på relasjonen mellom JD og POD, men har oppmerksomheten rettet mot lavere nivå i politiet. Wathne finner i sin studie at målstyringen bidrar til at politiansatte er relativt kritiske til ledelsen, og da spesielt ledelsen i POD. Mer spesifikt handler misnøyen om at ledelsen høyere oppe i hierarkiet oppfattes å ha et annet syn på «virkeligheten». Ledelsen er i for stor grad opptatt av å oppfylle styringssystemets krav, fremfor å lede. Studien viser også at jo mindre tilfreds man er med MRS, desto mer tilbøyelig er man til å pynte på resultatene. Dette har tett kobling til ressursituasjonen, hvor mange ansatte i politiet opplever at økonomien er overordnet det politifaglige. Innsatsen styres da ofte mot mindre viktige oppgaver som er lette å måle.

Ifølge Difi (2013:3) sin evaluering av POD, er sjansene for målkonflikter og manglende helhetsstyring erfaringsmessig større jo flere og mer detaljerte mål. En slik form for styring bidrar ofte til at prioriteringer skyves nedover i systemet. Dette medfører videre at politisjefer på distriktsnivå må foreta prioriteringer selv, noe som vil kunne resultere i mangelfull måloppnåelse på enkelte områder (Difi 2013:3). Samtidig

påpeker Difi at det er vanlig med styring på innsatsfaktorsiden i politiet. Dette innebærer detaljerte føringer og omtales som «hvordan-styring» eller aktivitetsstyring. MRS, også omtalt som «hva-styring», forutsetter frihet til å vurdere selv hvordan mål og krav best kan nås.

Den tredje gruppen av kritikere omtales som skreddersømtilhengere og befinner seg i en mellomposisjon av det puristene og fagstyreforkjemperne står for. De avviser tanken om å ha ett grunnleggende styringsprinsipp for hele statsforvaltningen (Askim m.fl., 2014, s. 300). Samtidig forsøkes det å finne avvik mellom en teoretisk og praktisk mål- og resultatstyring, men i motsetning til puristene konkluderes det med at avvikene skyldes en feilslått mål- og resultatstyringsoppskrift (Askim m.fl., 2014, s. 300). Et godt eksempel på dette er forskning gjennomført av Lægreid (2001), som hevder av MRS fungerer best i organisasjoner med lav politisk oppmerksomhet. Mer spesifikt rettet mot forskning på politifeltet finner Fremstad (2013) at det i norsk politi kan være krevende å balansere behovet for politisk kontroll opp mot behovet for faglig styring i POD og distriktene.

Nasjonalt, og mer rettet mot offentlig sektor generelt, finner Lægreid, Roness og Rubecksen (2008, s. 49–50) at mål- og resultatstyring er et delvis integrert system i den norske sentralforvaltningen. Av de fire fasene i styringssystemet finner de blant annet at resultatindikatorer ser ut til å være knyttet til aktivitet eller output, mens mål for direktorat og tilsyn er knyttet til faktiske samfunnsmessige resultat eller outcome. En mulig forklaring på dette er problemer rettet mot å måle samfunnsmessige resultater. Et annet viktig funn i studien er at det er svak korrelasjon og sammenheng mellom formulering av mål og resultatindikatorer, samt mellom resultatindikatorer og resultatstyring (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2008). En mulig forklaring på løs kobling mellom resultatindikatorer og styring er at indikatorene ofte ikke er dekkende for hele ansvarsområdet, samtidig som styringen skal dekke hele området.

Det er også mulig å finne skreddersømtilhengere internasjonalt. Med fokus på utøvende organer finner Pollitt (2005, s. 25) at mål- og resultatstyring stadig vokser, men varierer i form og kraft i land som Finland, Nederland, Sverige og Storbritannia. Pollitt (2013, s. 347) finner også at mange av problemene med MRS kan tilskrives avvik mellom styringssystemets antatte logikk og andre alternative logikker. Praktiseringen av MRS vil med andre ord kunne variere fra en kontekst eller situasjon til en annen. Pollitt poengterer i denne sammenheng at det er lite sannsynlig å finne en unik beste praksis, men at god praktisering av MRS vil være den som passer til konteksten. Innenfor denne gruppen av kritikere drøftes det også hvordan MRS er særlig krevende å bruke i virksomheter som står overfor ustrukturerte problemer, også omtalt som «wicked problems» (Pollitt, 2003).

Det er skrevet flere masteroppgaver om MRS. Valland (2012) har studert hvordan MRS kommer til uttrykk på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten. I studien finner hun at MRS ikke blir praktisert etter idealet og at det er en løs kobling mellom hovedmål, de operasjonelle målene og resultatindikatorerne. Dette medfører overfokusering og målforskyvning. Breivik (2010) har også studert MRS, men i en annen styringsdialog. Studien retter seg mot Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids og velferdsetaten i perioden 2006–2009. Han finner at resultatinformasjon i liten grad får konsekvenser i form av godtgjørelse eller straff. Slik målstyringen beskrives i nasjonal sammenheng, er Norge sammenlignet med andre land mer pragmatisk orientert (Fremstad 2013, Greve m.fl. 2016). Det faktum at praksisen med å straffe eller belønne virksomheter i liten grad blir benyttet, er et godt eksempel på dette (Ramslien, 2005).

I 2015 gjennomførte Jonas Kjærvik og Jostein Askim en studie av departementers målstyring av underliggende virksomheter. Innholdsanalyse av tildelingsbrev til 70 virksomheter viser i denne sammenheng at det var færre styringskrav (mål, styringsparametere og aktivitetskrav) i 2015 sammenlignet med 2012 (Kjærvik og Askim, 2015). Samtidig viser aktivitetskravene, omtalt som interne krav i denne studien, en økning. Knyttet til resultatkjeden er det likevel en overvekt av resultat- og effektorienterte mål i tildelingsbrevene for 2015. Basert på det analyserte materialet i studien, slår de fast at styringen virker å være mindre detaljert i 2015 enn 2012. Et annet viktig funn er at direktorater møtes med betydelig flere styringskrav enn andre virksomheter.

Ifølge Læg Reid (2001, s. 143) er det vanskelig å få politikerne til å konsentrere seg om de store, langsiktige og prinsipielle sakene, og overlate til byråkratiet å finne passende virkemidler og å håndtere enkeltsaker og daglig drift. Slagordet «mer styring i stort og mindre styring i smått» er derfor vanskelig å etterleve i praksis. En årsak til dette er at enkeltsakene og detaljsakene ofte har stor politisk symbolverdi (Læg Reid, 2001, s. 143). Dette medfører at det eksisterer to ulike sett av styringssystemer i det politisk-administrative systemet. På den ene siden MRS der målformulering og prioritering i stor grad blir overlatt til fagfolk og byråkrater, og på den andre siden MRS der politikerne griper inn i småsaker.

Beskrivende teori

Som tidligere studier viser, varierer praktiseringen av MRS fra land til land og fra organisasjon til organisasjon (Pollitt, 2013, s. 347). Veilederen fra Direktoratet for økonomistyring påpeker også at det ikke eksisterer en entydig metode for hvordan styringen skal gjennomføres. Dette kommer gjerne av at det eksisterer ulike kulturer,

oppgaver, prosedyrer og roller, som vil gjøre det vanskelig å finne en metode som kan passe for alle relasjoner (SSØ 2010:12). Selv om alle offentlige virksomheter følger denne veilederen, betyr det derfor ikke at MRS blir praktisert på samme måte i alle styringsdialogene. Dette gir indikasjoner på at det i denne studien er urealistisk å finne noen form for idealtipe av MRS i dialogen mellom JD og POD. For studiens beskrivende og forklarende formål vil det likevel være nyttig å skissere en idealmodell for MRS, som de empiriske funnene kan måles opp mot. Om praktiseringen avviker for mye fra idealmodellen, vil det kunne gi indikasjoner på at det ikke er styringsprinsippet mål- og resultatstyring som benyttes i dialogen.

Videre presenteres teori som er valgt ut for å besvare problemstillingens første del, å beskrive hvordan praktiseringen av mål- og resultatstyring har endret seg i perioden 2004–2016. Idealmodellen for mål- og resultatstyring fungerer i denne studien som en slags målestokk for hvordan styringsverktøyet bør og er tenkt å skulle praktiseres i offentlig sektor. Her vil veilederen som er produsert av Direktoratet for økonomistyring (DFØ) stå sentralt, siden det er denne offentlig forvaltning er bundet av. Modellen vil også basere seg på Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) sin faseinndeling av mål- og resultatstyring som ble presentert i kapittel 1. Studiens idealmodell er en idealmodell i weberiansk forstand. Den weberianske idealmodellen inneholder noen forestillinger både når det gjelder forvaltningsapparatets eksterne relasjoner og dets interne struktur (Christensen m.fl., 2010). Den interne strukturen antas i denne sammenheng å være dominert av hierarki, i tillegg til klare, faste og uttømmende regler. Den eksterne organiseringen er dominert av en forvaltning som er underordnet politisk ledelse og styring (Christensen m.fl., 2010). Studiens idealmodell er derfor ikke en idealmodell i normativ forstand.

En idealmodell for mål- og resultatstyring

En grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring er at overordnet virksomhet konkretiserer målene til underliggende virksomhet, slik at selve måloppnåelsen kan måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder (SSØ 2010:12). Veilederen fra DFØ er bygget opp rundt styringshjulet, som viser hvilke steg virksomhetene skal gjennomføre i mål- og resultatstyringen.

Figur 2: Styringshjulet



Kilde: SSØ 2010:12

Som med mange andre modeller presenterer styringshjulet i figur 2 en forenkling av virkeligheten. Det kan eksempelvis være tilfelle at noen av stegene skjer parallelt. Innenfor de ulike stegene er det enkelte forhold som må være oppfylt for å kunne måle, vurdere og følge opp de ulike resultatene. En viktig forutsetning er også at ledelsen er aktiv og tydelig, samt har en god dialog med overordnet myndighet og ansatte (SSØ 2010:12). Videre vil det stegvis gjøres rede for forholdene som SSØ mener må være oppfylt for å kunne måle, vurdere og følge opp resultater.

Tabell 1: Steg 1 – Overordnede mål og strategi

Steg 1 – Overordnede mål og strategi	
<ul style="list-style-type: none"> • Det må eksistere en beskrivelse av formålet med virksomheten og mål gitt av overordnet myndighet som klart uttrykker hva virksomheten skal oppnå for brukere og samfunn (eksterne mål). Det bør også utformes mål for virksomhetens egen organisasjon (interne mål). • Virksomhetens ledelse må ha utarbeidet en klar strategi, som viser hvilke overordnede veivalg som er tatt, og hvilke endringer og forbedringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover, gitt politiske signaler og krav fra departementet. • <i>Resultatkjeden</i> er et verktøy for å vise verdiskapingsprosessen i virksomheten. Ved hjelp av resultatkjeden kan virksomheten klargjøre formål og målgruppe for produktene/tjenestene som virksomheten produserer. Videre kan virksomheten klargjøre hvilke årsak-virkningssammenhenger som er lagt til grunn for virksomhetens tjenesteproduksjon, og for sammenhengen mellom tjenesteproduksjonen og de effekter som skal oppnås for brukere og samfunn. Resultatkjeden brukes både i strategiarbeidet og til å identifisere sentral styringsinformasjon til bruk i oppfølgingen. 	Et

viktig poeng som presenteres i tabell 1 er det faktum at overordnet virksomhet må formulere mål som uttrykker hva underordnet virksomhet skal oppnå for brukere og

samfunn. Dette omtales som eksterne mål. I denne anledning presenteres resultatkjeden, som gir innsikt i virksomhetens verdiskapningsprosess.

Figur 3: Resultatkjeden



Kilde: SSØ 2010:12

Som resultatkjeden viser, vil hvilke innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester underliggende virksomhet gir påvirke bruker- og samfunns-effektene. Dette omtales som interne mål. Ifølge DFØ, vil det være mest ideelt om målene som tildeles underliggende virksomhet er rettet mot bruker- og samfunns-effekter. Virksomheten vil da få den handlefriheten de trenger til å avgjøre hvilke innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester som er nødvendig for å oppnå disse (SSØ 2010:12).

Tabell 2: Steg 2 – Styringsparametere

Steg 2 – Styringsparametere
<ul style="list-style-type: none"> • Overordnede mål må konkretiseres gjennom <i>styringsparametere</i>, som gjør det mulig å måle virksomhetens resultater og vurdere måloppnåelse. Valg av styringsparametere knyttet til mål gitt av departementet skjer gjerne i dialog mellom departementet og virksomheten. Videre må virksomhetens ledelse med utgangspunkt i interne mål og strategi fastsette styringsparametere som er godt forankret på alle nivåer i virksomheten. • Relevant styringsinformasjon kan være knyttet til <i>alle leddene</i> i resultatkjeden, både innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester og effekter for brukere og samfunn. De viktigste resultatene er knyttet til produktene eller tjenestene som virksomheten produserer for brukerne, effektene de gir og om ressursbruken er effektiv. • Virksomhetens samlede styringssystem må til enhver tid gi et <i>helhetlig og balansert bilde</i> av virksomhetens resultater i lys av strategi og overordnede mål. Hvis ikke kan man overse sider ved virksomheten som er viktige for å nå målene. Det kan føre til målforskyvning. Det er også viktig å kunne dokumentere resultater knyttet til alle sentrale tjenesteområder i virksomheten. • Samtidig er det viktig å ha <i>fokus</i> i styringen. Fokus betyr å velge styringsparametere som retter oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av virksomhetens ledelse i den daglige styringen. Å følge opp «alt» er ikke styring. Styringsparametere som skal brukes aktivt til å følge opp endrings- og omstillingsbehov, må begrenses til et håndterbart antall. • Styringsparametere må kunne påvirkes av de som skal måles og holdes ansvarlige for resultatene, slik at de oppfattes som relevante og får konsekvenser for måten virksomheten arbeider på. • Styringsinformasjonen må være pålitelig og verifiserbar. Det forutsetter at styringsparametere er tydelig definerte. De bør også være sammenlignbare over tid og mellom enheter.

Steg 2 henger tett sammen med steg 1, hvor det formuleres mål for underliggende virksomhet. Tabellen trekker frem noen viktige poeng i steg 2. For det første bør styringsparametere og resultatkrav formuleres i dialog mellom overordnet og underordnet virksomhet. Det bør med andre ord ikke skje «top-down», hvor departementet ovenfra-ned utformer detaljerte mål og krav til underliggende virksomhet (Offerdal, 2010, s. 15). I en slik situasjon vil underliggende virksomhet ikke ha noe å si på formuleringen, og mister på den måten autonomi som er et viktig element i MRS. Motsatt bør det heller ikke skje «bottom-up», hvor mål og krav vil formuleres nedenfra-opp (Offerdal, 2010, s. 15). I en slik situasjon vil blant annet overordnet nivå miste kontroll over prioriterte områder og ressursbruk. For det andre påpekes også i dette steget viktigheten av at styringsparametere og resultatkrav i hovedsak retter seg mot samfunnet og brukerne. Videre bør disse kunne påvirkes av underliggende virksomhet og være sammenlignbare over tid.

Tabell 3: Steg 3 – Resultatrapportering og vurdering

Steg 3 – Resultatrapportering og vurdering
<ul style="list-style-type: none"> • Resultatene må ikke bare måles, men også vurderes og settes inn i en sammenheng. Et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt gir begrenset informasjon. Flere resultater over tid og for enheter med sammenlignbare oppgaver gir bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer. • Å måle effekter av virksomhetens arbeid for brukerne eller samfunnet er viktig, fordi det viser i hvilken grad selve målet med virksomheten oppfylles. • Evalueringer gir mer informasjon og forutsetter grundigere analyser enn det som normalt kan gjøres i den løpende resultatmålingen. Evaluering brukes til å utfylle den løpende styringsinformasjonen.

Resultatrapporteringen som er omtalt i tabell 3 knyttes til de fastsatte styringsparameterne og indikerer i hvilken grad iverksatte tiltak er gode og hensiktsmessige. Det gir også indikasjoner på om målene er nådd med effektiv ressursbruk (SSØ 2010:12). Her har underliggende virksomhet et ansvar for at den løpende rapporteringen ikke blir for omfattende, gitt behovet for fokus i styringen (SSØ 2010:12). Et viktig element i denne prosessen er evalueringer, som gir grundigere analyser og viktig styringsinformasjon til overordnet nivå. Et annet viktig element i denne prosessen er effekter. En effekt er en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet, altså det eksterne, som følge av virksomhetens arbeid og tiltak (SSØ 2010:12). Dette handler i stor grad om å få frem informasjon om virksomheten har oppfylt sitt formål eller ikke.

Et annet sentralt element i dette steget er risikoanalyser. Risikostyring- og analyse er en prosess integrert i mål- og resultatstyringen som er utformet for å kunne identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko slik at risikoen er innenfor akseptert

nivå (SSØ 2008:1). Risiko omtales i denne anledning som utfordringer og former for usikkerhet som kan påvirke måloppnåelse negativt. Anvendelsen av verktøyet skal med andre ord sikre at virksomheten oppnår sine målsetninger. I denne anledning har DFØ utviklet et eget metodedokument for risikostyring i staten. Dette ble utgitt i 2005 på bakgrunn av det reviderte økonomiregelverket som stilte krav om helhetlig risikostyring og internkontroll. Om ledelsen vurderer risikoen til å være utenfor risikotoleranse, vil det være behov for å iverksette ytterligere tiltak for å redusere risikoen til akseptert nivå (SSØ 2008:1). Ifølge veilederen for risikostyring i staten, er det imidlertid noen begrensninger. Dette gjelder blant annet faktorer knyttet til uklare målformuleringer, ulike oppfatninger av mål, samt svakhet i menneskelig dømmekraft (SSØ 2008:1).

Tabell 4: Steg 4 – Læring og forbedring

Steg 4 – Læring og forbedring
<ul style="list-style-type: none"> • For at resultatmålingen skal ha noen hensikt, må resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen til å ta beslutninger om tiltak som skal forbedre virksomheten og gi bedre måloppnåelse. Oversiktlig rapportering av resultater og ansvarliggjøring av de enkelte lederne er en viktig del av dette. • Resultatmålingene kan vise at det er behov for ulike typer forbedringstiltak som er knyttet til de ulike leddene i resultatkjeden. Resultatinformasjonen brukes i styringen og får dermed konsekvenser for måten styringen av virksomheten drives på. • Lederforankring og involvering av ansatte i styringsprosessene og ikke minst i resultatoppfølgingen er en forutsetning for at resultatmålingen skaper en kultur for læring og utvikling.

Det siste steget i mål- og resultatstyringen handler i stor grad om læring og forbedring. Om informasjonen ikke benyttes i den videre styringen, oppfattes dette som svikt i styringsprinsippet. Jeg vil her henviser til Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) sin faseinndeling som er presentert i kapittel 1. Mål- og resultatstyringsprosessen inneholder da (1) formulering av mål, deretter (2) formulering av resultatindikatorer, videre (3) rapportering om resultater ut fra de tildelte resultatindikatorer, og tilslutt (4) en fase hvor resultatene benyttes til videre styring (Lægreid m.fl., 2008, s. 42). Dette henger tett sammen med styringshjulet i veilederen til SSØ. Det er likevel viktig å påpeke at styringshjulet har et større læringsfokus i steg/fase 4.

I faseinndelingen til Lægreid, Roness og Rubecksen skiller det mellom begrepene *performance information* og *performance steering* (2008). Performance information omfatter de tre første fasene i mål- og resultatstyringskjeden, hvor det i styringsdialogen veksles informasjon om mål, resultatindikatorer og oppnådde resultater. Den siste fasen blir beskrevet som performance steering hvor informasjon om resultater benyttes til videre styring (Lægreid m.fl., 2008, s. 42). Et viktig poeng for at styringsprinsippet skal fungere er at det er tett kobling mellom de ulike fasene, altså en rød tråd mellom mål, resultatindikatorer, rapporterte resultater og den videre

styringen. Dette gjelder spesielt mellom performance information og performance steering. Hvis det ikke oppnås kobling, vil ikke mål- og resultatstyringen være et integrert system og eventuelle positive effekter av systemet vil forsvinne (Lægneid m.fl., 2008, s. 42). Hvis det eksempelvis ikke er kobling mellom fase 4 og 1, altså bruk av resultater til videre styring og utvikling av nye mål, vil virksomheten gjerne ikke oppleve den endringen og utviklingen som er tenkt i styringssystemet.

I likhet med styringshjulet bør de ulike fasene inneholde noen viktige elementer. Samtidig som JD bør gi POD frihet til å nå målene på den måten de syntes er best, bør målene i fase 1 være klare, presise, konkrete og spesifiserte (Lægneid m.fl., 2006, s. 251–252). Videre må det i fase 2 tildeles resultatindikatorer som sier noe om målene i fase 1 blir oppnådd. Disse må være stabile slik at de kan fungere som kriterier for å vurdere måloppnåelse. I fase 3 må det være utviklet et godt system for resultatindikatorer, slik at POD kan rapportere tilbake til JD. Tilslutt i fase 4 vil JD benytte de rapporterte resultatene til å belønne eller straffe ut fra måloppnåelse (Lægneid, m.fl., 2006, s. 251–252). Her er tanken med styringssystemet at tilfredsstillende resultater vil føre til større tilgang til ressurser, mens lav måloppnåelse vil medføre lavere tilgang.

En situasjon hvor alle de formelle kravene i tabell 1–4 er utført vil kunne skissere en idealmodell for mål- og resultatstyringskjeden. Dette vil kunne beskrive om Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet utfører de ulike stegene i henhold til veilederen, samt om det er forbedringspotensial i noen av stegene.

Forklarende perspektiver

Til studiens forklarende formål er det valgt to organisasjonsteoretiske perspektiver, et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt kulturperspektiv. Disse bidrar med forskjellige innfallsvinkler og verktøy for å finne svar (Christensen m.fl., 2009, s. 23). Perspektivene er mye brukt innenfor statsvitenskapelig forskning og er valgt ut med den hensikt å forklare flere dimensjoner ved de eventuelle endringene som observeres, med utgangspunkt i en utfyllende strategi for håndtering av teorimangfold (Roness, 1997). I den videre gjennomgangen av de ulike perspektivene vil det også utledes forventninger til de empiriske funnene. Her har jeg valgt å lage forventninger ut fra styringsdialogen generelt, men også spesifikt i forhold til de enkelte fasene i styringsprinsippet. Forventningene vil i enkelte tilfeller være motstridende siden de ulike perspektivene har forskjellige elementer. Dette vil minne om det Roness (1997, s. 103) omtaler som en konkurrerende strategi, hvor de ulike perspektivene vil konkurrere om å forklare mest mulig. Hensikten i denne studien er likevel ikke å komme frem til en teori som forklarer utfallet, men å kunne forklare mest mulig av

empirien. Dette beskriver Roness som en utfyllende strategi, hvor perspektivene vil utfylle hverandre i analysen (Roness, 1997, s. 101).

Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet oppfatter organisasjoner som *redskaper* eller *instrumenter* som er rettet mot å oppnå visse mål som beregnes som viktig i samfunnet (Christensen m.fl., 2009, s. 33). Perspektivet bygger på en forutsetning om at aktører er rasjonelle, og endring vil dermed observeres som et resultat av en rasjonell avveining av ulike alternativer basert på en mål–middel-tankegang. I slike situasjoner forventes det ut fra det instrumentelle perspektivet at ledelsen har full kontroll over problemer, mulige løsninger og konsekvenser knyttet til de ulike handlingsalternativene. Medlemmene har derfor en konsekvensbasert handlingslogikk, og vil utføre formålsrasjonelle handlinger (Christensen m.fl., 2009, s. 35). Den overordnede myndighet har både sosial kontroll og evnen til rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom, 1953).

I 1947 introduserte Herbert Simon (1997) begrepet *begrenset rasjonalitet*. Begrepet modifiserer forutsetningen om at aktører er rasjonelle og vil ha full kontroll over alle mulige løsninger og konsekvenser. Simon argumenterer for at organisasjoner har ufullstendig tilgang til informasjon, siden deres mål er ustabile og uklare. Dette medfører at det er vanskelig å forutse konsekvensene av deres beslutninger. Ut fra denne modifiseringen av det instrumentelle perspektivet, vil organisasjoner handle rasjonelt basert på den informasjonen de har tilgang til, men det vil ikke gi dem tilgang på maksimering av utbytte (Simon, 1997).

Innenfor det instrumentelle perspektivet vil jeg trekke frem Knut Dahl Jacobsen (1964) sin teori om skiftende maktrelasjoner i det offentlige styringsverket. Jacobsen skiller mellom begrepene kontraksjon og detraksjon. I situasjoner hvor byråkratiet opplever enighet om mål og midler, vil overordnet nivå spre autonomi og ansvar nedover til underliggende nivåer. Motsatt vil overordnet nivå trekke til seg autonomi og ansvar i perioder med uenighet (Jacobsen, 1964, s. 199–200).

Det finnes ulike varianter innenfor det instrumentelle perspektivet. I denne studien har jeg valgt å ta utgangspunkt i en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. De to variantene bygger på de samme grunnantagelsene, men har ulike antagelser om hvordan beslutninger blir tatt.

Den hierarkiske varianten

I den hierarkiske varianten blir organisasjonene sett på som enhetlige, og det fokuseres på mål og kunnskaper om mål–middel-sammenhenger hos ledelsen eller hos dem som organisasjonen er et redskap for (Christensen m.fl., 2009, s. 34). Ut fra en slik tankegang ligger makten hos et politisk eller administrativt lederskap (Roness, 1997). Lederskapet vil ha makt til å fastsette organisasjonens mål, samt å igangsette endring om dette skulle fremstå som et rasjonelt valg for å oppnå bedre måloppnåelse. Ut fra den hierarkiske varianten vil endring kunne komme som et resultat av utskiftning i ledelse, hvis den sittende ledelsen endrer mål, eller hvis ledelsen får ny informasjon som gjør at en annen organisering fremstår som mer rasjonell (Roness, 1997). I offentlige organisasjoner kommer utskiftning i ledelse ofte som et resultat av dårlig måloppnåelse eller skifte i den politiske ledelsen. Om det skulle oppstå en endringsprosess, vil en ut fra den hierarkiske varianten forvente klar hierarkisk styring gjennom organisering og regulering. Organiseringen sees på som et styringsverktøy for å oppnå bestemte mål. Eventuelle beslutninger som implementeres på lavere nivå, vil ikke problematiseres i særlig grad innenfor denne varianten.

Forventninger ut fra den hierarkiske varianten

Ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, forventer jeg å finne at praktiseringen av MRS har endret seg i stor grad etter 22. juli 2011. Det antas derfor at praktiseringen har beveget seg nærmere idealmodellen og at det ikke lenger er mulig å observere det 22. juli-kommisjonen omtaler som «svikt». Ut fra den hierarkiske varianten antas det at den politiske ledelsen og JD, ved rasjonell kalkulasjon, har tatt tak i kritikken fra kommisjonen og prøver å endre i samsvar med anbefalingene som ble gitt. Det antas derfor at endringen igangsettes som følge av initiativ fra overordnet nivå. Dette innebærer at den politiske ledelsen og JD har makt til å fastsette organisasjonens mål, samt igangsette endring om det fremstår som et rasjonelt valg.

I fase 1 forventes det ut fra den hierarkiske varianten at de overordnede målene formuleres top-down. Lavere i «mål-hierarkiet» og mer rettet mot fase 2, forventer jeg at resultatindikatorer formuleres i dialog mellom JD og POD. Den formelle strukturen og den konsekvensbaserte handlingslogikken antas i denne sammenheng å forhindre konflikter i formuleringen av mål og resultatindikatorer. Ut fra den hierarkiske varianten forventer jeg å finne at styringen har blitt mindre detaljorientert. Dette innebærer færre mål og krav i tildelingsbrevet. Et slikt funn bygger opp om det Kjærvik og Askim (2015) finner i sin studie av departementers målstyring av underliggende virksomheter. Samtidig forventer jeg ut fra den hierarkiske varianten å

finne at hovedvekten av mål og krav retter seg mot samfunns- og brukereffekter, altså det eksterne. POD får på denne måten den handlefriheten de ideelt sett bør ha, for å avgjøre hvilke virkemidler som er nødvendig for å oppnå de overordnede målene på en effektiv måte.

Videre antas det at hovedvekten av styringssignaler blir tildelt i tildelingsbrevet, og at det vil være lite innslag av de supplerende oppdragsbrevene. 22. juli-kommisjonen sin rapport påpekte at det i 2009, 2010 og 2011 ikke var formulert mål eller tiltak i tildelingsbrevet som var rettet mot politietatsens beredskap for terror eller håndtering av angrep (NOU 2012:14). Ut fra den hierarkiske varianten antas det derfor at det i brevene etter 2011 er formulert flere mål og krav på beredskapsområdet.

I fase 3 og 4, hvor det rapporteres om resultater som benyttes til videre styring, forventes det at POD leverer den resultatinformasjonen som JD ønsker. Dette innebærer hyppigere og kvalitetsmessige gode rapporter til JD. Videre antas det ut fra den hierarkiske varianten at resultatinformasjonen benyttes i den videre styringen av POD. Dette innebærer at resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen til å ta beslutninger om tiltak som skal forbedre virksomheten og gi bedre måloppnåelse. Ut fra den hierarkiske varianten forventes det at informasjonen benyttes som beslutningsgrunnlag for eventuelle endringer i fase 1 og 2. Som en del av den videre styringen forventes det at POD belønnes eller straffes ut fra god eller dårlig måloppnåelse. God måloppnåelse forventes eksempelvis å gi POD tilgang på flere ressurser.

Siden det ut fra det instrumentelle perspektivet og den hierarkiske varianten forventes at praktiseringen i større grad nærmer seg idealmodellen, forventes det også å finne det Jacobsen (1964) omtaler som detraksjon. Dette innebærer at JD vil delegere makt og autonomi til POD, grunnet enighet om mål og midler, og et lavt konfliktnivå.

Forhandlingsvarianten

I forhandlingsvarianten blir organisasjoner oppfattet å være sammensatt av ulike underenheter som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper (Christensen m.fl., 2009, s. 34). Det er da ingen aktører som kan oppnå sine mål alene, og resultatet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører. Innenfor forhandlingsvarianten forventes det at organisasjonsstrukturen gjenspeiler maktforholdet mellom de ulike enhetene. Endringer som truer sterke aktører vil fremstå som usannsynlig, siden de som oftest vil ha mye makt knyttet til organisasjonens utvikling (Roness, 1997). Eventuelle krav om endring vil med bakgrunn i dette komme fra aktører utenfor den dominerende maktkoalisjonen som føler at deres ønsker ikke blir tatt hensyn til.

Innad i en organisasjon vil politisk kjøpslåing mellom aktørene i den politiske ledelsen spille en sentral rolle i forhandlingsprosessen (March og Olsen, 1983). Dette medfører at det ikke er mulig å analytisk regne seg frem til hvordan aktørene vil handle og hva som blir utfallet av prosessen (Roness, 1997). De ulike aktørenes vurderinger vil også være påvirket av eksterne faktorer, samt interesser knyttet til andre organisasjoner.

Forventninger ut fra forhandlingsvarianten

Ut fra forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet, forventer jeg å finne at praktiseringen av MRS har endret seg på enkelte områder etter 22. juli 2011. Dette innebærer at praktiseringen i noen grad har beveget seg nærmere idealmodellen, men at det fortsatt er enkelte områder hvor praktiseringen ikke samsvarer med idealet. Ut fra forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet, antas dette å komme som et resultat av at det eksisterer delvis motstridende interesser mellom JD og POD. Mens POD ønsker mer autonomi og faglig frihet, står politisk styring og makt sentralt i JD. Videre forventes det at de motstridende interessene fører til forhandling og tautrekking mellom JD og POD, der utfallet blir et kompromiss.

I fase 1 og 2, forventes det ut fra forhandlingsvarianten at interessekonflikter vil prege formuleringen av mål og resultatindikatorer. Det antas derfor at JD og POD har forskjellige problem- og løsningsoppfatninger. Ut fra forhandlingsvarianten forventes det derfor at POD deltar i formuleringen av resultatindikatorer i fase 2, men at de ikke får den innflytelsen de selv ønsker. Samtidig forventes det at tildelingsbrevet kan observeres som et forhandlingsprodukt, som ikke nødvendigvis er helt i samsvar med det den politiske ledelsen og JD tenkte seg i utgangspunktet. Videre forventes det ut fra forhandlingsvarianten at JD har blitt mer overordnet i enkelte av styringskanalene. Mer spesifikt antas det at tildelingsbrevet har færre mål og krav. Samtidig forventes det at uformelle styringskanaler benyttes hyppigere i etterkant av terrorhendelsen. Dette gjelder eksempelvis de supplerende oppdragsbrevene som sendes ut forløpende til POD.

Ut fra forhandlingsperspektivet forventer jeg også at det er flere mål og krav i tildelingsbrevet som retter seg mot samfunns- og brukereffekter, altså det eksterne. Selv om det er flere eksterne mål og krav, antas det at hovedvekten fortsatt retter seg mot det interne i POD. POD har derfor ennå ikke den handlefriheten de ideelt sett bør ha, for å avgjøre hvilke innsatsfaktorer og aktiviteter som er nødvendige for å oppnå de overordnede målene på en effektiv måte.

I fase 3 og 4, forventes det ut fra forhandlingsvarianten at JD er interessert i mer styringsinformasjon. Dette antas å komme til uttrykk i flere rapporteringsfrister. Samtidig forventes det at POD ønsker å bruke mindre tid på rapportering, grunnet

mangel på ressurser og tid. Dette kommer til uttrykk i tidsfrister som ikke holdes og lav kvalitet på rapportene. I fase 4 og den videre styringen, forventes det at styringsdialogmøtene bærer preg av at JD og POD har ulike problem- og løsningsoppfatninger. Dette antas å komme til uttrykk i analyser og vurderinger.

Siden det ut ifra forhandlingsvarianten antas at det er motstridende interesser i styringsdialogen mellom JD og POD, forventer jeg å finne det Jacobsen (1964) omtaler som kontraksjon. Dette innebærer at JD vil trekke til seg makt og autonomi, grunnet uenigheter og et høyt konfliktnivå.

Det institusjonelle kulturperspektivet

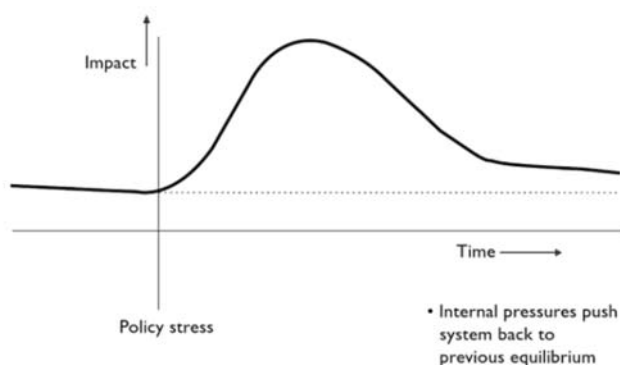
Innenfor organisasjonsvitenskapen gjør Philip Selznick (1957) et skille mellom begrepet *institusjon* og *organisasjon*. På den ene siden kan organisasjoner sees på som et instrumentelt og mekanisk verktøy med formelle normer (Selznick, 1957, s. 21). På den andre siden kan det tenkes at organisasjonene gradvis utvikler kulturelle uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle som gjør at den får institusjonelle trekk (Selznick, 1957, s. 19). Dette henger tett sammen med at en organisasjonskultur vokser frem og får betydning for medlemmenes atferd. En metafor på dette er kroppen, hvor organisasjonen representerer skjelettet. De institusjonelle trekkene representerer kjøttet og blodet som dekker skjelettet. Begge elementene er viktige for å få en velfungerende organisasjon (Christensen m.fl., 2009, s. 53). De uformelle normene og verdiene fører til at organisasjonene blir mer komplekse og mindre tilpasningsdyktige overfor nye krav.

I motsetning til det instrumentelle perspektivet, hvor en konsekvensbasert handlingslogikk står sentralt, vil medlemmene i det institusjonelle kulturperspektivet handle ut fra logikken om det passende. Medlemmene antas å handle ut fra hva som har fungert tidligere og hva som oppleves som akseptabelt i organisasjonen. Dette antas å skje i samsvar med de uformelle normene fordi de ut fra erfaring har lært at disse er passende (March og Olsen, 1989, s. 23). Et sentralt begrep innenfor det institusjonelle kulturperspektivet er *sti-avhengighet*. Dette innebærer at de uformelle normer og verdier som er etablert i organisasjonen tidlig, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene som tas videre. Hvis en bruker kroppen som metafor igjen, vil dette kunne observeres som fødselsmerker som vil tas med videre i organisasjonens liv. Dette henger tett sammen med det March og Olsen kaller for *historisk ineffektivitet*, hvor det antas at de målene en etablerer fra begynnelsen av i en offentlig organisasjon ikke er lette å forandre, selv når omgivelsene eller situasjonen endrer seg (Christensen m.fl., 2009, s. 62). I denne studiens tilfelle er det mulig å tenke seg at de mål og rutiner som preger offentlig forvaltning nå, kan spores langt tilbake i tid og er med på å forme

senere valg, holdninger og handlinger. Dette er gjerne ikke de rutinene og målene som er mest effektive eller i tråd med nyere ideer, men det kan bli store kostnader hvis en omstiller seg for mye.

Tidligere forskning har vist at store og omfattende kriser kan påvirke de etablerte organisasjonsmønstrene (Kettl, 2004). Siden studiens tidsperiode berører terrorhendelsen 22. juli, har jeg innenfor det intensjonelle perspektivet valgt å ta med teori om tekniske omgivelser. Perspektivet vil ta utgangspunkt i Kettl (2004) sine tre ulike former for endringsmønstre, som er mulig å observere etter at store kriser har inntruffet. I det første mønsteret, omtalt som «incremental model» (inkrementell endring), vil ikke krisen medføre store endringer i den berørte organisasjonen. Krisen vil medføre stress i organisasjonens fundament, men det vil ikke ta lang tid før alt er tilbake til samme tilstand som før krisen (Kettl, 2004). Følgende endringsmønster er illustrert under i figur 4. Som figuren viser er organisasjonens tilstand lik både før og etter det ytre sjokket.

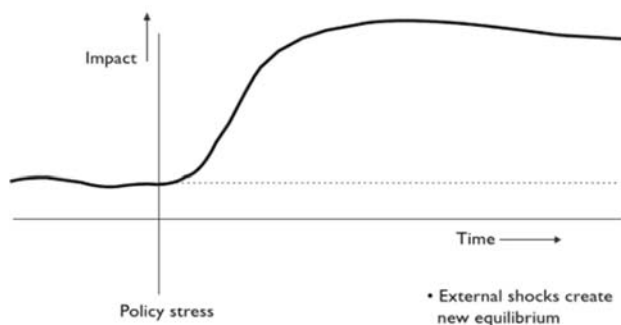
Figur 4: Incremental model



Kilde: Kettl, 2004, s. 118.

I det andre mønsteret, omtalt som «Punctuated equilibrium model» (kritisk tidspunkt), medfører krisen at den berørte organisasjonen endrer seg og utvikler seg på en helt ny måte (Kettl, 2004). Endringen er med andre ord merkbar og vedvarende. Følgende endringsmønster er fremstilt under i figur 5. Som figuren viser vil organisasjonen i etterkant av krisen ha et annet mønster enn før krisen.

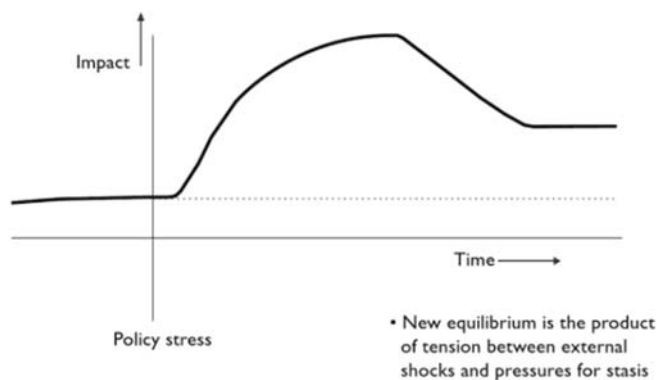
Figur 5: Punctuated equilibrium model



Kilde: Kettl, 2004, s. 119.

Det siste endringsmønsteret omtales som «Punctuated backsliding» (implementering med noe tilbakevending). I dette tilfellet vil den berørte organisasjonen endre seg etter krisen, men som et resultat av internt press vil den etter en stund oppleve noe tilbakefall i endringen (Kettl, 2004). Følgende endringsmønster illustreres under i figur 6. I dette tilfellet er mønsteret før og etter krisen forskjellig, men i motsetning til «punctuated equilibrium model» beveger organisasjonens tilstand seg delvis tilbake til slik det var før krisen.

Figur 6: Punctuated backsliding



Kilde: Kettl, 2004, s. 122.

Forventninger ut fra det institusjonelle kulturperspektivet

Ut fra det institusjonelle kulturperspektivet forventer jeg å finne at praktiseringen av mål- og resultatstyring i liten grad har endret seg. Dette innebærer at kriteriene som inngår i idealmodellen for mål- og resultatstyring ikke er oppfylt, og at det fortsatt er mulig å observere det 22. juli-kommisjonen omtaler som «svikt». Det forventes å finne at terrorhendelsen 22. juli 2011 har ført til stress i fundamentet i styringsdialogen, altså berøres dialogen at et ytre sjokk (Kettl, 2004). Selv om styringsdialogen i kort tid

etter angrepet har blitt påvirket av hendelsen, antas det at sterkt institusjonaliserte verdier og uformelle «regler» for handling har vokst frem i politiet, og er med på å forme medlemmene i JD og POD sine handlinger. Endringene etter «sjokket» står da i motsetning til de normer og verdier som eksisterer i politiet. Studiens aktører antas derfor å være berørt av fenomenet «sti-avhengighet», hvor de mål og rutiner som er etablert ikke vil være lette å forandre, selv om situasjonen endrer seg og de tekniske omgivelsene krever det. Dette vil kunne forklares med det endringsmønsteret Kettl (2004) omtaler som «inkrementell endring». Selv om terrorhendelsen 22. juli 2011 har utsatt politiet for et enormt ytre stress, har et internt press trukket organisasjonen noe tilbake til den tilstanden det var før hendelsen. Normer og verdier sitter dypt, og vil ta lengre tid å endre enn den formelle strukturen som ligger mer på overflaten i organisasjonen. Det forventes derfor at endringene som er nødvendige for å korrigere svikt i praktiseringen av MRS, ikke vil være mulig å observere i utviklingen frem til 2016.

Ut fra det institusjonelle kulturperspektivet vil funnene kunne kobles sammen med det «skreddersømtilhengerne» trekker frem. Det antas at samtidig som den mål- og resultatstyringen som observeres i dialogen mellom JD og POD avviker fra den teoretiske, avvises tanken om å ha ett grunnleggende styringsprinsipp i hele statsforvaltningen. Dette kan forklares med det Lægreid (2001) finner i sin studie, hvor MRS fungerer best i organisasjoner med lav politisk oppmerksomhet. Mer rettet mot politifeltet kan det antas at det i dialogen mellom JD og POD fortsatt er krevende å balansere behovet for politisk kontroll opp mot behovet for faglig styring av POD (Fremstad, 2013). Dette antas å henge sammen med en viss dobbeltrolle som eksisterer hos politifolk, hvor de i tillegg til å ha lojalitet nedover til målgruppen, er offentlige ansatte med lojalitet til systemet (Byrkjeflot, Christensen og Lægreid 2013).

Tidligere studier viser at JD styrer sine underordnede virksomheter med mange mål og resultatkrav (Fremstad, 2013). Studiene viser også at POD i stor grad styres gjennom resultat- og effektmål. POD får derfor ikke den handlefriheten de i utgangspunktet bør ha for å velge virkemiddel til å gjennomføre mål. I fase 1 og 2, hvor det formuleres mål og resultatindikatorer, forventer jeg derfor å finne at Justis- og beredskapsdepartementet sin styring fortsatt bærer preg av detaljer. Dette kan gi seg utslag i at tildelingsbrevet inneholder for mange mål og krav, og flere enn det POD har kapasitet til å ta imot. Mål og krav som tildeles POD antas i hovedsak å være rettet mot innsatsfaktorer og aktiviteter, altså det interne. Disse er formulert av JD, og det forventes derfor at POD i veldig liten grad har noe å si på formuleringen av disse.

I fase 3 og 4, hvor det rapporteres om resultater som benyttes til videre styring, forventer jeg å finne at mengden styringssignaler i fase 1 og 2 resulterer i at POD sliter med å holde frister. I tillegg til at frister ikke holdes, vil en anta at arbeidsmengden går utover kvaliteten på rapportene. Når rapportene ikke leveres tidsnok og ikke innehar

den kvaliteten JD forventer, antas det at departementet ikke får sikret en god styringsdialog. Ut fra det institusjonelle perspektivet forventes det at resultatinformasjonen i liten grad benyttes i den videre styringen av POD. Om informasjonen benyttes, forventes det at det kun er i situasjoner hvor det blir ansett som passende. Dette kan resultere i at informasjonen på enkelte områder blir oversett, selv om det i realiteten burde gjennomføres justeringer og tiltak. Man kan derfor forvente at god måloppnåelse ikke belønnes, fordi det ikke eksisterer en tradisjon for å benytte dette elementet i styringen. Samtidig forventes det at JD og POD har forskjellige tankemønstre, noe som medfører forskjellig oppfatning av risiko.

Oppsummering

Kapittel 3 har tatt for seg studiens teoretiske rammeverk. Først ble det gjort rede for tidligere forskning på MRS. Det eksisterer et stort omfang av forskning på MRS, både internasjonalt og nasjonalt. Spesifikt rettet mot politiet er det flest studier rettet mot det lokale nivået. Wathne (2015) finner blant annet at målstyringen bidrar til at politiansatte er relativt kritiske til ledelsen, og da spesielt ledelsen i POD. Valland (2012) finner i sin studie at MRS ikke blir praktisert etter idealet i politi- og lensmannsetaten. Kapitlet har også gjort rede for studiens beskrivende teori. Denne tar hovedsakelig utgangspunkt i Direktoratet for økonomistyring sin veileder for økonomistyring i staten, siden det er denne offentlig forvaltning er bundet av. Videre har kapitlet tatt for seg studiens forklarende perspektiver. Innenfor det instrumentelle perspektivet benyttes en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. De to variantene bygger den samme grunnantagelsen, men har ulike antakelser om hvordan beslutninger blir tatt. Studien benytter også et institusjonelt kulturperspektiv. Ut fra en slik tankegang vil medlemmene handle ut fra logikken om det passende.

4. Metode

I dette kapitlet vil jeg presentere oppgavens metodiske tilnærming, samt en oversikt over studiens datagrunnlag. Den metodiske tilnærmingen avhenger av hva som studeres. I denne anledning vil det først argumenteres for at casestudier er den mest hensiktsmessige strategien for å besvare studiens problemstilling. Videre vil det bli gitt innsikt i studiens metoder for datainnsamling. Etter vurdering av tilgjengelige data er en kvalitativ metode funnet mest hensiktsmessig som metode for innsamling, nærmere bestemt dokumentanalyse og intervju. Med bakgrunn i dette vil det gjøres rede for studiens datakilder, som består av utvalgte dokumenter og informanter. Videre vil det gjøres betraktninger om studiens datakvalitet. I denne forbindelse vil utfordringer knyttet til validitet og reliabilitet bli diskutert.

Studiens vitenskapsteoretiske tilnærming

I løpet av studiens forskningsprosess har det blitt tatt flere valg og avgjørelser. Noen har det vært mulig å begrunne teoretisk, andre ut fra tidligere forskning. Samtidig har forskerens kunnskapssyn betydning for de metoder og datakilder som benyttes i studien. I denne sammenheng vil jeg plassere statsvitenskapens plass i vitenskapsforståelsen. Dette for å tydeliggjøre at jeg som forsker er bevisst på hvilken påvirkning mine vurderinger og avgjørelser underveis i forskningsprosessen har på forskningsresultatet. Det hele har røtter i ulike tanker om virkelighetsoppfatninger og kunnskapssyn (Bratberg, 2014, s. 13). I vitenskapsforståelsen går det et skille mellom en humanistisk og naturvitenskapelig tradisjon, nærmere bestemt mellom de forskerne som mener det å avdekke samfunnsmessige lovmessigheter er umulig, og de som mener det er mulig (Gerring, 2004, s. 352). Statsvitenskapen befinner seg i skjæringspunktet mellom disse to, hvor det benyttes både forklarende og fortolkende elementer, og det vil også gjelde for denne studien. Samtidig som studien tar utgangspunkt i at forklaringene ikke er helt sikre, antas det at de sammenhengene som observeres vil gjentas dersom bestemte betingelser er oppfylt (Mayntz, 2004, s. 241). Det kan eksempelvis være tilfelle at en sammenheng mellom detaljstyring fra overordnet nivå og manglende kvalitetsrik rapportering fra underordnet nivå i større grad vil gjentas i områder med stor politisk oppmerksomhet.

Design

Denne oppgaven klassifiserer som et casestudium av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Valget av design har i stor grad vært påvirket av studiens problemstilling og teoretiske

grunnlag. Ifølge Yin (2003, s. 5), er studiens forskningsspørsmål avgjørende for hvilken strategi som er best å benytte. Casestudium er et egnet design når problemstillingen fokuserer på spørsmål av typen «hvordan» og «hvorfor». I denne studien foreligger det et ønske om å beskrive *hvordan* mål- og resultatstyring av politiet har endret seg, samt forklare *hvorfor* disse endringene eventuelt har skjedd. Innenfor casestudier eksisterer det flere hovedtyper av design. Valget av «case-design» blir i stor grad påvirket av motivasjonen for studien. I denne studien eksisterer det en interesse for det caset som studeres, samtidig som studiet av det enkelte tilfellet sees som et typisk eksempel på en eller flere klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om. Dette omtaler Andersen (2013, s. 70) som teoretisk fortolkende studier. Eksisterende teori benyttes i denne anledning for å avgrense, tolke og forklare. Det er med andre ord ikke et mål å bidra til teoriutvikling, men å benytte begrepene og teoriene som er presentert i kapittel 3 til å oppsummere eller strukturere det empiriske materialet som blir fremstilt i kapittel 5 og 6.

Kjennetegn ved studiens case

Et casestudium er en dyptgående studie fra ulike perspektiv, hvor en får frem det unike og komplekse i et spesielt prosjekt, en institusjon, et politisk vedtak, program eller system i en realitetsorientert kontekst (Simons, 2009, s. 21). Opplegget er med andre ord intensivt, og det genereres mye informasjon om det spesielle caset. Studiens case inneholder flere elementer. For det første observeres to svært ulike institusjoner. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvar for politi- og lensmannsetaten. Innad i departementet har Politiavdelingen ansvar for etatsstyringen av Politidirektoratet. JD har med andre ord en kontroll- og tilsynsrolle overfor POD. Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse innad, samt styring, oppfølging og utvikling av distriktene og politiets særorgan (JD, 2012a). I tillegg til å ha rollen som underordnet nivå, har POD med andre ord et overordnet ansvar for underliggende nivå. På samme måte har JD ansvar for å rapportere videre til Stortinget, noe som gjør at departementet også innehar en rolle som underordnet nivå. De to institusjonene er med andre ord også like på enkelte områder. Caset fokuserer imidlertid på det som skjer i dialogen mellom overordnet og underordnet nivå. JD observeres derfor som et overordnet nivå med ansvar for styring og kontroll, mens POD observeres som et underordnet nivå med et rapporteringsansvar overfor JD.

For det andre sier caset noe om hvordan styringssystemet mål- og resultatstyring kommer til uttrykk i dialogen mellom JD og POD. Det sier også noe om hvordan styringsverktøyet ideelt sett bør benyttes for at dialogen skal fungere optimalt. Samtidig går caset detaljert inn i de ulike fasene i MRS, hvor sentrale elementer er

formulering av mål- og resultatindikatorer, samt bruk av resultater til videre styring. JD og POD har ulike roller og ansvar i denne prosessen, avhengig av hvilken fase som studeres.

Metoder og datakilder

Studien kombinerer dokumentanalyse og intervju for datainnhenting. Dette omtales som triangulering og er en av casestudiers sterke sider (Andersen, 2013, s. 157). Det faktum at en bestemt tilnærming ikke fullt ut kan fange opp sosial kompleksitet og mangfold har talt for å triangulere i denne studien. Selv om det ikke gir en garanti for bedre og mer pålitelige resultater, har kombinasjonen ført til at jeg som forsker har kunnet undersøke og klargjøre eventuelle funn nærmere. Studiens datainnsamling har i hovedsak beveget seg fra dokumentanalyse til intervju, og deretter tilbake til dokumentanalyse. Det var flere fordeler ved dette. For det første gav en tidlig dokumentanalyse oversikt over relevante temaer som kunne være nyttige å drøfte med studiens informanter. Dette gjaldt spesielt temaer som var tatt opp på styringsdialogmøter mellom JD og POD. Samtidig sørget en tidlig dokumentanalyse for at jeg unngikk å bruke tid på «unødvendige» spørsmål under intervjuet. For det andre ble det under intervjuet tatt opp flere interessante temaer som jeg ikke hadde avdekket under den første dokumentanalysen. Dette gjaldt spesielt i POD, hvor det ble tipset om rapporter og andre dokumenter som kunne være av interesse for studien. Det var derfor nyttig å gå tilbake i dokumentene i etterkant av intervjuene for å hente ut flere empiriske funn.

Dokumentanalyse

Som det ble skissert i kapittel 2, eksisterer det mange relevante og nyttige dokumenter i styringsdialogen mellom JD og POD. Dette er dokumenter som kan være med på å beskrive og forklare praktiseringen av mål- og resultatstyring i perioden 2004–2016. Det falt seg derfor naturlig å benytte dokumentanalyse som metode for datainnsamling. En styrke ved dokumentanalyse som metode er at datainnsamlingen kan foregå parallelt med analysen (Grønmo, 2011, s. 187). Dette fører til at problemstillingen blir bedre og bedre belyst underveis i prosessen, samtidig som jeg som forsker får bedre forståelse for hvilke andre tekster som kan være relevante for studien.

Ifølge Grønmo (2004) er dokumentanalyse systematisk lesing, tolkning og analyse av dokumenter (s. 187). For å kunne utføre dette på best mulig måte, ble det i forkant lest gjennom studiens dokumenter. Dette gjorde det mulig å gjøre kildekritiske og kontekstuelle vurderinger. I vurderingen av disse to faktorene har jeg tatt

utgangspunkt i at dokumentene er troverdige, siden de er skrevet av offentlige institusjoner og på den måten er kvalitetssikret av flere aktører. Samtidig beskriver dokumentene styringsdialogen og blir på den måten også innholdsmessig nyttige. Hensikten med en gjennomlesning var også å skape oversikt over dokumentenes struktur og tema, samt velge ut og registrere relevant innhold. Det eksisterer mange relevante dokumenter for studien, og det ble derfor nødvendig å skille ut de delene av dokumentene som ikke ville være nyttige. Videre i prosessen ble data kategorisert og systematisk gjennomgått. Hva som skulle kategoriseres og systematiseres ble hovedsakelig valgt med bakgrunn i studiens problemstillinger. I de to første spørsmålene, hvor formulering av mål og resultatindikatorer står sentralt, har tildelingsbrevet og oppdragsbrevene vært sentrale. Her har det vært mulig å hente ut informasjon om volum og innhold i de mål og krav som tildeles POD. I de to siste spørsmålene, hvor resultatrapportering og videre styring står sentralt, har årsrapportene og referat fra etatsstyringsmøter vært sentrale. Her har det vært mulig å hente ut informasjon om hvordan rapporterte resultater benyttes for å justere og endre tiltak i den videre styringsdialogen.

Under følger en oversikt over studiens dokumentgrunnlag. De er relevante fordi de på en eller annen måte inneholder informasjon om styringsdialogen med tanke på faktorer som ansvar, oppgaver, mål, resultatindikatorer, rapportering, resultater og liknende.

Tabell 5: Studiens dokumentgrunnlag

Dokument	Årstall
Hovedinstruks til Politidirektoratet	Revidert 18.12.12
Tildelingsbrev	2010–2016
Referat fra styringsdialogmøter mellom JD og POD	2012–2016
Referat fra faste møter mellom statsråden og politidirektøren	2014–2016
Årsrapport Politidirektoratet	2010–2015
NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen	2012
NOU 2013:9 Politianalysen	2013
Difi 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet	2013
SSØ 2010:12 Resultatmåling	2012
Meld. St. 21 Terrorberedskap	2012–2013
Fremstad – En målstyrt etat i en regelstyrt verden?	2004–2013
Oppdragsbrev*	2010–2016

* Det er ikke gitt innsyn i hva som er innholdet i alle oppdragene, men det er blitt tilsendt informasjon om antall oppdrag som er gitt til POD i perioden 2010–2016.

Dokumentene i tabell 5 er enten funnet offentlig tilgjengelig på internett eller blitt tilsendt gjennom en innsynsbegjæring. Hovedinstruksen og referatene fra styringsdialogmøtene er eksempel på dokumenter som er blitt tilsendt etter ønske om innsyn. Av dokumentene er det tildelingsbrevene som har vært mest krevende å gjennomgå. Brevene har et omfang på 23–34 sider, noe som gjør at de krever mer tid enn dokumenter som hovedinstruksen og referat fra styringsdialogmøtene som varierer fra 4–8 sider. Den største utfordringen med tildelingsbrevene har imidlertid vært å kode mål og krav som står i brevet. Dette kommer av at JD har hatt stor variasjon i begrepsbruken i studiens periode, hvor det benyttes ulike benevninger på blant annet krav, indikatorer, oppgaver og aktiviteter. Som en løsning på dette, og for å unngå mulige feiltolkninger, har jeg fått tilgang til et datasett fra en tidligere studie av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten. Studien er gjennomført av Eivind Fremstad i perioden 2004–2013 (Fremstad, 2013). Ved å benytte Fremstad sitt datasett, har det vært lettere å sammenligne brevene og følge utviklingen i styringen over tid. Det er imidlertid enkelte områder i studien hvor det ikke har vært mulig å

bygge videre på den tidligere forskningen til Fremstad. Dette gjelder spesielt i kapittel 6 hvor det presenteres funn rettet mot resultatrapportering og resultatstyring. På disse områdene vil det hovedsakelig kun være datagrunnlag tilbake til 2010.

Det er også andre dokumenter som ville ha vært relevante for studien, men som jeg ikke har fått studert. Dette gjelder blant annet en analyserapport som har vært gjennomført i studiens tidsperiode, samt tertialrapportene som POD leverer til JD i løpet av året. Analyserapporten er utført av analyseseksjonen i JD og retter sitt fokus mot mål- og resultatstyring i politiet. Det ble sendt innsynsbegjæring om dette dokumentet, men etter offentlighetsloven, § 14.1 om interne dokument utarbeidet for egen saksforberedelse, er denne unntatt offentlighet (Offentlighetsloven, 2006). Dette kommer av at rapporten fortsatt var i prosess i departementet og var forventet å være avklart våren 2017. Dette vil derfor være et dokument som vil være nyttig og bør studeres i senere studier av mål- og resultatstyring av politiet. Innsikt i denne rapporten hadde selvsagt vært en fordel for studien, men med et ellers bredt grunnlag av dokumenter mener jeg likevel å ha et godt grunnlag for å besvare problemstillingen. Tertialrapportene fra POD er ikke studert, men det er gitt innsyn i årsrapportene. Selv om tertialrapportene inneholder noen risikomatriser som hadde vært av interesse for studien, ser jeg ikke dette som et stort problem siden årsrapporten skal gi et samlet bilde av PODs arbeid for budsjettperioden.

Som det ble nevnt i kapittel 2, fungerer den årlige budsjettprosessen i staten som grunnlag for det som formuleres i tildelingsbrevet (SSØ 2010:12). Etter vurderinger opp mot innhold, tid og ressurser i oppgaven har jeg valgt å unnlate budsjettproposisjonene i studien, og heller observere tildelingsbrevene som et resultat av dette dokumentet i dialogen mellom JD og POD.

Semi-strukturert eliteintervju

I studien er det gjennomført intervju med tre informanter: to i Justis- og beredskapsdepartementet og en i Politidirektoratet. Intervjuene som er gjennomført kan kategoriseres som det Littig (2009, s. 98) beskriver som eliteintervju. Ifølge Littig består eliten av toppledere innenfor administrasjon, økonomi og statsadministrasjonen (Littig, 2009, s. 98). Et godt eksempel på dette er ekspedisjonssjefen og seniorrådgiveren som er intervjuet i departementet. Dette er personer som befinner seg høyt oppe i hierarkiet, og som på grunn av graden av makt og ansvar posisjonen gir, er nyttige for studien. Deres posisjon tilsier også et høyt kunnskapsnivå om studiens tema. Det var derfor nødvendig å gjøre grundig forarbeid og skape et godt kunnskapsgrunnlag i forkant av intervjuene. Det at jeg hadde opparbeidet god kunnskap om mål- og resultatstyringsprosessene og kunne stille

spørsmål spesifikt rettet mot empiriske funn fra dokumentanalysene, ble opplevd som en fordel når det gjaldt informantenes informasjonsdeling.

For å oppnå kontakt med «eliten» eller informantene, ble det ganske tidlig i studien sendt ut forespørsel på mail om deltakelse i studien. I departementet fikk jeg kontakt med en rådgiver i Politiavdelingen som fungerte som en «døråpner» for tilgang til ekspedisjonssjefen og seniorrådgiveren. En mulig ulempe ved en slik inngang er at rådgiveren kan legge til rette for at det intervjues personer med en viss holdning til studiens tema. For å forsøke å unngå dette, ble det stilt kriterier til hvem som kunne stille som informant. Organisasjonsstrukturen i departementet og direktoratet ble derfor studert nærmere i forkant, og alle informantene ble valgt ut med bakgrunn i deres rolle og deltakelse i styringsdialogen. Alle informantene har vært imøtekommende og hjelpelige med informasjon.

Under intervjuene valgte jeg å benytte en semi-strukturert variant. Dette er en teknikk som inkluderer elementer fra både uformelle og strukturerte intervju (Wengraf, 2001, s. 5). Det er to grunner til at denne varianten ble valgt: For det første sikrer den struktur-relaterte delen at informantene får tilnærmet de samme spørsmålene, samtidig som det er mulig å stille spørsmål med utgangspunkt i det som blir sagt. For det andre sikrer den uformelle delen at intervjuene med informantene får et mer samtalepreg. Intervjuene virker da mindre kunstige, og informantene får mer trygghet i forhold til meg som forsker. Som intervjuer opplevde jeg at det var nyttig å gi informantene tid til å tenke og drøfte tankene sine høyt. Dette førte til at de ved flere anledninger kom på andre viktige poeng. Det var derfor en fordel å vente litt før jeg startet med et nytt spørsmål. For å sikre at alle nødvendige spørsmål ble stilt under intervjuet, ble det uformet intervjuguider (Vedlegg 1-3). Disse var for det meste like, men varierte på enkelte punkter avhengig av hvilken rolle og tilhørighet informantene hadde.

Intervjuene som er gjennomført har hatt en varighet på 30–50 minutter. Dette var avhengig av hvor mye tid informanten hadde til rådighet. Intervjuet med ekspedisjonssjefen i departementet ble gjennomført sammen med en medstudent, som har studert styringsrelasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og PST. I forkant av intervjuet ble det derfor utarbeidet en felles intervjuguide. Det var her en stor fordel at informanten fra JD kunne trekke skillelinjer mellom de to underliggende virksomhetene. For å kunne fokusere best mulig på spørsmålene og samtalen med informantene, ble det benyttet lydopptak. Alle ble informert om at studien er godkjent av Norsk senter for forskningsdata AS (NSD), samt tilsendt et samtykkeskjema i forkant av intervjuet med kort informasjon om studien. Av hensyn til studiens etiske grunnlag ble det også informert om muligheten for anonymisering og til det å trekke seg. Informanten i POD er etter ønske anonymisert i studien. Under

intervjuet ble dette opplevd som en fordel, da informanten talte ganske åpent og fritt rundt de ulike temaene.

I etterkant av datainnsamlingen er lydopptak fra intervjuene blitt transkribert. Dette ble videre sortert ut fra studiens beskrivende teori, som også er benyttet som struktur i presentasjonen av empiri. En stor fordel ved å bearbeide informasjonen på denne måten, har vært muligheten for å sammenligne hva informantene sier om det samme temaet. Det kan eksempelvis være tilfelle at de har ulik forståelse av hvordan mål og resultatindikatorer blir formulert, eller ulike synspunkter på hvordan tiltak endres og justeres. Dette kom tydeligere frem ved en tematisk inndeling. For å kunne benytte sitater i oppgaven, ble det sendt sitatsjekk til informantene for gjennomlesning og godkjenning.

Betraktninger om studiens datakvalitet

I alle forskningsdesign vil det være umulig å oppnå absolutt validitet og reliabilitet (Le Compte og Goetz, 1982). Bevisste avgjørelser og utvelgelses gjør det likevel mulig å strekke seg i retningen av «kvalifiserte generaliseringer og forklaringer» ved bruk av case (Andersen, 2013, s. 155). Begrepet *reliabilitet* refererer til i hvilken grad studien kan replikeres, altså etterprøves (Le Compte og Goetz, 1982). Dette innebærer at andre forskere skal kunne få de samme forskningsresultatene ved å bruke samme metode. For at dette skal være mulig, må det foreligge god beskrivelse og dokumentasjon av de ulike valg som er tatt underveis i studien. Begrepet *validitet* refererer til i hvilken grad resultatene fra studien er gyldige, altså om en har målt det en faktisk ønsket å måle (Ringdal, 2001, s. 221). For å oppnå høy validitet i studien, er det derfor viktig å forsikre seg om at de dataene som måles har relevans for studiens problemstillinger, samt at de teoretiske begrepene operasjonaliseres på en tilfredsstillende måte (King, Keohane og Verba, 1994, d. 25). Videre vil det gjøres nærmere vurderinger innenfor de ulike begrepene.

Reliabilitet

Reliabilitet handler i stor grad om hvor nøyaktig selve datainnsamlingen, målingen og analysen av datamaterialet har vært. Om studien har høy reliabilitet, vil de empiriske funnene skyldes faktiske forhold i fenomenet som studeres. Lav reliabilitet vil motsatt kunne skyldes tilfeldige målefeil eller trekk ved studiens forskningsdesign (Kleven, 2002, s. 154). Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor, vil det være vanskelig å tilfredsstillende alle krav til reliabilitet. Jeg har likevel gjort de tiltak som er nødvendig for å styrke studiens reliabilitet. Dette innebærer (1) en nøye og grundig beskrivelse av studiens bakgrunn og hensikt, (2) grunngivelse av metodiske valg og andre kildekritiske

vurderinger, og til slutt (3) inkludering av studiens intervjuguide som vedlegg. Dokumentene som er benyttet i studien vil med stor sannsynlighet være tilgjengelige ved senere anledninger også. Som det ble beskrevet i gjennomgangen av innsamlingsmetodene, ble det benyttet lydopptak under intervjuene. Dette sikrer at dataene blir registrert nøyaktig. I tillegg ble det sendt ut sitatsjekk til informantene, noe som er med på å hindre misforståelser av informantenes utsagn.

Validitet – intern og ekstern

Når validiteten skal vurderes, er det vanlig å gjøre et skille mellom en intern og en ekstern variant. Den interne validiteten viser til i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt. Ekstern validitet, også kalt generaliserbarhet, berører i hvilken grad resultatene fra studien kan gjelde i andre situasjoner eller andre steder (Ringdal, 2001, s. 221). Den interne vurderer altså gyldigheten av resultatene innad i studien, mens den eksterne vurderer gyldigheten av resultatene utenfor studiens grenser.

Det er to viktige faktorer som gjør at studiens interne validitet vurderes som høy: For det første bygger studiens datamateriale på et bredt grunnlag av dokumenter som er sentrale i styringsdialogen mellom JD og POD. Det ble gitt innsyn i alle ønskelige dokumenter, bortsett fra analyserapporten og tertialrapportene som er beskrevet i 4.2.1. Det er derfor stor sannsynlighet for at innsamlet datamateriale vil kunne ha relevans for studiens problemstilling. For det andre deltar alle informantene i studien aktivt i styringsdialogen, og er blant annet til stede på etatsstyringsmøtene som holdes tre ganger i året. Dette er derfor personer som har god kjennskap til mål- og resultatstyringssystemet, og som har et solid grunnlag for å forstå spørsmålene som stilles under intervjuene. Det er likevel viktig å påpeke at informantene er berørt av sin rolle i statsforvaltningen. Professor Knut Dahl Jacobsen (1960) var den første som beskrev denne rollen som innebærer lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Med bakgrunn i dette, er det en mulighet for at informantene kan ha vært forsiktige i sine uttalelser.

I studien er det utført tre intervjuer. Det hadde vært mulig å utføre flere, men etter en vurdering av datamaterialet ble ikke dette ansett som nødvendig. 22. juli-kommisjonen har blant annet gjennomført intervju med informanter i Politidirektoratet. Disse ligger offentlig tilgjengelig og har vært mulig å benytte i studien. I tillegg er det gjennomført intervju med informanter i JD og POD i tidligere studier på samme tema. Dette gjelder spesielt Eivind Fremstad sin studie av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, som er spesifisert i tabell 1, studiens dokumentgrunnlag. Jeg vil samtidig påpeke en mulig skjevhet i informasjonen fra

intervjuene. I intervjuene har jeg fått mest informasjon om de to første fasene i mål- og resultatstyringsprosessen, altså formulering av mål og resultatindikatorer. De har derfor gitt relativt lite informasjon om hvordan resultatrapportering og resultatstyring kommer til uttrykk. Intervjuguiden har spørsmål som retter seg mot alle fasene, men informantene hadde likevel mest å si om de to første fasene.

Det å benytte intervju som metode for datainnsamling har både styrker og svakheter. En stor fordel, og noe som ble opplevd som en styrke med intervjuet, var fleksibiliteten under innsamlingen. Dette innebærer muligheten til å komme med oppfølgingsspørsmål og til å gå tilbake til poeng som det var ønske om å drøfte nærmere. En svakhet med intervju som metode kan derimot være kommunikasjonen mellom forskeren og informanten. Dette ble imidlertid opplevd som en fordel siden samtalen og flyten fungerte godt. Slik det kom til uttrykk under intervjuet, virket det ikke som om informantene ble stresset av min rolle som forsker, men heller så på intervjuet som en mulighet for å drøfte noe de selv var engasjert i og opptatt av. I likhet med dokumentanalysen og andre metoder, kan forskerens rolle være en svakhet. Dette gjelder spesielt det faktum at jeg kan påvirke svarene. For å unngå dette ble det fokusert på å ikke stille ledende spørsmål.

En mulig svakhet ved casestudier som strategi er utfordringene knyttet til å generalisere funnene til et større univers. Dette omtales også som studiens eksterne validitet. Med bakgrunn i disse utfordringene, stiller noen seg kritisk til forskningsverdien ved casestudier (Campbell og Stanley, 1966). Kritikken er i hovedsak knyttet til oppfatningen om at kontekstavhengig kunnskap er mindre verdt enn kontekstuavhengig kunnskap, og at det ikke er mulig å trekke generaliserende slutninger basert på den kontekstavhengige kunnskapen. Samtidig er det andre som mener at mennesker er avhengig av praktiske eksempler for å oppnå et høyere nivå av utvikling (Flyvberg, 2006). Ambisjonen med studien er ikke å generalisere funnene statistisk, men å si noe om praktiseringen av mål- og resultatstyring i en organisasjon og institusjon som politiet. Som studiens kontekstkapittel illustrerer, eksisterer det en viss struktur og kultur i politiet. Dette er faktorer som kan være med på å gjøre det vanskelig å overføre studiens empiriske funn til et større univers. Det er likevel mulig å tenke seg at studiens forskningsresultater vil kunne overføres til andre styringsdialoger mellom departement og direktorat. Mål- og resultatstyring fungerer som styringsverktøy i alle offentlige virksomheter, noe som gjør at en lettere kan overføre studiens funn til andre områder. Om dette eventuelt skulle være tilfelle, vil det være nødvendig å gjøre vurderinger opp mot studiens kontekst. Siden caset går detaljert inn i hver enkelt fase i styringsprinsippet, er det også mulig å tenke seg at funn fra enkelte faser kan benyttes i andre organisasjoner og institusjoner. Dette kan

eksempelvis være i private virksomheter hvor det er mulig å identifisere elementer fra enkelte av fasene.

Oppsummering

Oppsummert klassifiseres oppgaven som et casestudium av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Studiens datagrunnlag består av et bredt grunnlag av dokumenter. Enkelte av disse er offentlig tilgjengelige, mens det i andre er søkt innsynsbegjæring. Intervjuene som er gjennomført er benyttet til å gå i dybden på eventuelle funn fra dokumentanalyse, samt supplere med annen informasjon som ikke eksisterer i dokumentene. I kapitlet er det også reflektert over studiens datakvalitet. Selv om det ikke er mulig å tilfredsstille alle krav til reliabilitet, er det gitt en grundig presentasjon av de metodiske valgene, slik at det er mulig for andre å gjennomføre et tilsvarende opplegg. Med bakgrunn i et bredt datamateriale og informanter som deltar i styringsdialog vurderes den interne validiteten som høy. Studien har ikke som hensikt å generalisere til større univers, men siden mål- og resultatstyring praktiseres i de fleste dialoger i det offentlige, vil det være mulig å overføre funnene til andre relasjoner.

5. Mål- og resultatindikatorer

De to neste kapitlene vil kartlegge praktiseringen av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (2004–2016). I dette kapitlet vil jeg presentere empiri som knytter seg til de to første fasene i idealmodellen for mål- og resultatstyring. Dette innebærer prosesser hvor JD formulerer overordnede mål til POD, som i neste omgang danner grunnlag for tildelte resultatindikatorer. De to fasene opplever jeg derfor som nært beslektede. Studiens to første underordnede problemstillinger berører denne delen av styringsdialogen og kan kategoriseres som styringssignaler.

Som det ble skissert i kapittel 2 består styringsdialogen mellom JD og POD av ulike elementer. Det årlige tildelingsbrevet gir føringer for direktoratets arbeid i budsjettperioden (JD, 2012a). Et annet viktig element er oppdragsbrevene som sendes ut fortløpende og kan gjelde alle typer oppdrag som JD gir til POD i løpet av året. I tillegg til brevene holdes det etatsstyringsmøter tre ganger i året, hvor det i utgangspunktet skal drøftes måloppnåelse på de prioriterte innsatsområdene, ressursprioritering, og avvik i henhold til det som var krav i tildelingsbrevet (JD, 2016). I denne anledning er PODs rapporter et viktig element, hvor JD får den informasjonen de trenger for å kunne styre POD. De ulike kanalene som er nevnt er omtalt i Justis- og beredskapsdepartementet sin hovedinstruks til POD. Hovedinstruksen er bygd opp som et supplement til gjeldende regelverk (JD, 2012a). Her blir det påpekt at styringsdialogen skal sikre god utforming, formidling og oppfølging av resultatkrav som gis i tildelingsbrev, oppdragsbrev og styringsdialogmøter (JD, 2012a). For å besvare studiens problemstilling er det derfor sentralt å se nærmere på disse kanalene.

Etter fullført datainnsamling viser det seg at formidlingen og oppfølgingen i tildelingsbrevet, oppdragsbrevene, styringsdialogmøtene og rapportene varierer i stor grad. Tildelingsbrevet og oppdragsbrevene vil vektlegges i dette kapitlet, siden det er her hovedtyngden av mål og krav blir formidlet. Hovedvekten vil imidlertid være på tildelingsbrevet, siden det er her store deler av mål- og resultatkrav blir tildelt. Styringsdialogmøtene fungerer mer som et forum for oppfølging og rapportering, og vil derfor trekkes mer frem i kapittel 6 som presenterer empiriske funn rettet mot resultatrapportering og styring. Samlet vil empiriske funn hentet fra tildelingsbrev, oppdragsbrev, styringsdialogmøter og rapporter gi innsikt i den totale styringsdialogen mellom JD og POD.

Tildelingsbrevet

Av de ulike kanalene for utforming, formidling og oppfølging er tildelingsbrevet omfangsrelatert den tyngste bestillingen i løpet av året. I tillegg til JDs hovedinstruks til POD, er dette også det viktigste styringsverktøyet for JD (Difi 2013:3). Tildelingsbrevet blir levert til POD i månedsskiftet januar/februar og danner grunnlag for direktoratets arbeid. I brevene er det et eget punkt som presenterer hovedmål, delmål og resultatkrav for det kommende året. Dette er førende for departementets oppfølging av Politidirektoratet (JD, 2015).

Formulering av mål- og resultatindikatorer

I styringsdialogen mellom JD og POD kan selve formuleringen av mål og resultatindikatorer skje på to forskjellige måter. Det skjer enten top-down hvor JD fastsetter mål og strategier som blir tildelt POD, eller i form av dialog mellom JD og POD. Hvilket nivå mål og krav befinner seg på i «mål-hierarkiet», er avgjørende for i hvilken grad POD involveres. Dette kommer til uttrykk i hovedinstruksen til POD. *«Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter overordnede mål og hovedstrategier innenfor de rammer som Stortinget fastlegger gjennom lov- og budsjettvedtak»* (JD, 2012a). Ut fra sitatet kan virke som om selve formuleringen er en prosess som skjer alene i JD. Dette gjelder imidlertid alle overordnede mål og hovedstrategier, som er mål som befinner seg høyt oppe i målhierarkiet. Ut fra idealmodellen for MRS ligger dette i departementets rolle. Det strider derfor ikke med idealet at POD ikke involveres i denne prosessen.

Lavere i «mål-hierarkiet» kan det imidlertid virke som om POD involveres i større grad. Et referat fra styringsdialogmøte mellom JD og POD bekrefter dette. *«I felles ledermøte som JD og POD skal ha i august 2015 skal styringsparametere, resultatkrav og oppgaver i tildelingsbrevet for 2016 diskuteres. POD sender innspill innen 1. august»* (JD, 2015b). Styringsparametere, resultatkrav og oppgaver er faktorer som befinner seg lavere i «mål-hierarkiet», og formuleringen på dette nivået skjer mer i form av dialog mellom JD og POD. I tildelingsbrevet for 2016 kan det også virke som om selve formuleringen av mål og krav er kommet mer i fokus. *«Resultatkravene i 2016 er utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet i dialog med Politidirektoratet»* (JD, 2016).

I utgangspunktet forelegges tildelingsbrevet POD i flere omganger slik at prosessen med utarbeidelsen av mål og krav får preg av å være en dialog mellom departementet og direktoratet (Fremstad, 2013, s. 48). Fra POD sitt ståsted, kan det virke som om dialogen fungerer mer som en budsjettdialog for hvor store ambisjoner JD kan ha og

hva POD realistisk kan klare å levere. I direktoratet har de vært opptatt av at arbeidet med tildelingsbrevet skal være kontinuerlig (Informant, POD). Dette innebærer at når årets tildelingsbrev er levert, starter arbeidet med å planlegge det neste. POD får da ryddet målstrukturen, samt input i hva som skal forankres i Stortinget før det skal implementeres. *«Jeg opplever at arbeidspresset og detaljnivået Justis- og beredskapsdepartementet arbeider på har gjort at de sjelden pleier å sette i gang arbeidet med tildelingsbrevet før etter august-konferansen»* (Informant, POD). Informanten henviser her til den såkalte august-konferansen, hvor regjeringen drøfter politiets situasjon (Politets Fellesforbund, 2016). I august–september er budsjettproposisjonene skrevet og vanligvis lagt frem for Stortinget. Tildelingsbrevet blir da fort kun en funksjon av akkurat det som står i proposisjonene (Informant, POD). Dialogen videre mellom JD og POD om tildelingsbrevet fortsetter ofte med at direktoratet må be om omformuleringer og reduserte oppdrag grunnet ressursmangel (Informant, POD).

Ifølge informanten i POD har direktoratet kommet med innspill og råd hvert år (Intervju, POD). Dette har i større eller mindre grad blitt imøtekommet. Høsten 2016 har imidlertid vært annerledes enn andre år. Det ble da igangsatt en samarbeidsprosess med Direktoratet for økonomistyring (DFØ), hvor JD og POD har hatt en felles arbeidsprosess om innretningen på tildelingsbrevet. Ifølge informanten i direktoratet har de hatt felles work-shops hvor POD har fått lov til å komme med anbefalinger, og de sammen har klart å bygge et bedre grunnlag. *«I år mener jeg vi har gått inn riktig og vesentlig bedre»* (Informant, POD). Det kan være ulike grunner til at et slikt samarbeid igangsettes. En av dem kan være det faktum at JD ønsker å formulere flere mål for hva POD skal oppnå. Det ble blant annet i evalueringen av Politidirektoratet påpekt at JD formulerer mål for etaten og forventer at POD skal videreformidle dem. *«Verken JD – eller POD selv for den saks skyld – formulerer mål for hva POD skal oppnå»* (Difi 2013:3). Det kan derfor tenkes at dette er et forsøk på å formulere flere mål og krav som treffer POD bedre.

En annen mulig årsak til samarbeidet og et poeng som informanten i POD trekker frem, er det faktum at departementet og direktoratet ikke har klart å få til innretningen på en god måte.

I prosessen skulle de utforme en ny tilnærming i form av mål som tok utgangspunkt i samfunns- og brukereffekter av politiets innsats og oppgaver (Informant, POD). JD har blant annet fått kritikk for at målene som tildeles POD er for spesifikke (NOU 2012:14). Det kan derfor tenkes at samarbeidet er et forsøk på å skape en bedre struktur og et bedre innhold i de mål og krav som tildeles POD i brevet. Det er likevel viktig å påpeke at informanten under intervjuet i desember 2016 ikke hadde innsikt i hvilke resultater samarbeidet hadde gitt. Høsten 2016 har vært annerledes siden det ble igangsatt en

grundigere prosess i samarbeid mellom DFØ, POD og JD (Informant, POD). Spørsmålet er derfor om dette er noe JD velger å benytte seg av i tildelingsbrevet for 2017.

For å oppsummere viser de skriftlige kildene at formuleringen av overordnede mål og strategier i hovedsak skjer top-down. Dette er elementer som berører fase 1 i idealmodellen for MRS. Samtidig ligger det i departementsstrukturen at styringsdialogen i en viss forstand skal være top-down, så det faktum JD i denne fasen ikke tar inn forslag fra POD betyr nødvendigvis ikke at dialogen ikke fungerer. Lavere i «mål-hierarkiet» og mer rettet mot fase 2 i idealmodellen for MRS, kan det imidlertid virke som om formuleringen i større grad skjer i form av dialog mellom JD og POD. PODs innspill og råd har i større eller mindre grad blitt imøtekommet i løpet av studiens periode. Samtidig gjøres det tiltak for å bedre denne dialogen. Samarbeidsprosessen mellom DFØ, JD og POD er et godt eksempel på dette, hvor det arbeides med innretningen på tildelingsbrevet.

Samtidig kan det virke som om JD opplever et krysspress i styringsdialogen. «POD har selvfølgelig egne forslag, men tildelingsbrevet er departementets brev til virksomheten, og derfor må det også være politikernes føringer og prioriteringer som er avgjørende» (Ekspedisjonssjef, JD). Samtidig som JD skal lytte til POD og ta deres målforslag og tanker til etterretning, må departementet lytte til politikerne. Dette illustrerer godt den spenningsfylte situasjonen JD sitter i, hvor de opplever et krysspress overfor sine overordnede og underordnede. Styringsdialogen preges derfor av at politiet er utsatt for stor politisk oppmerksomhet (Fremstad, 2013, s. 50).

Styringsvolum

Styringsvolumet sier noe om hvor mange mål og krav JD tildeler POD i løpet av året. For å kunne si noe om volumet er det samlet inn data om en rekke faktorer i tildelingsbrevene. Disse er hentet fra den delen i brevet som omtales som «prioriteringer og resultatmål» eller «mål og styringsparametere». Her gis det innføring i hvilke mål og krav som er gjeldende for gitt budsjettperiode. Hovedmålene i brevet er utgangspunkt for de delmål og krav som blir gitt (JD, 2010). I 2010 var det eksempelvis følgende hovedmål i tildelingsbrevet:

- Redusert kriminalitet
- God og effektiv konfliktforebygging og konfliktløsning
- Ivareta rettssikkerheten for individer og grupper
- Økt samfunnssikkerhet

- Ivareta Norges forpliktelser og interesser internasjonalt innenfor Justisdepartementets ansvarsområde
- En åpen, effektiv og kvalitetsbevisst justissektor

Til hvert hovedmål er det gitt et visst antall delmål. Til hovedmålet «reduisert kriminalitet» er det eksempelvis fem ulike delmål. Et av disse er å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet i etaten. Videre er det til hvert delmål formulert ulike resultatindikatorer, også omtalt som styringsparametere i senere brev. Til eksempelet over følger blant annet resultatindikatoren «antall anmeldte vinningsforbrytelser». Videre er det knyttet et resultatmål til indikatoren, hvor det i dette tilfellet er et mål eller krav om «nedgående trend». Under hvert hovedmål er det altså et stort spekter av ulike elementer. Disse henger tett sammen og jo lenger ned i «mål-hierarkiet» en kommer, jo mer detaljert virker kravene å bli. Volumet av styringssignaler i tildelingsbrevene i perioden 2004–2016 fremstilles under i tabell 6.

Tabell 6: Kvantitativ registrering av en rekke faktorer i tildelingsbrev i perioden 2004–2016

	-04	-05	-06	-07	-08	-09	-10	-11	-12	-13	-14	-15	-16
Sidetall	35	40	27	30	30	28	30	23	34	22	25	27	27
Hovedmål	4	4	6	6	6	6	6	5	5	5	4	4	4
Delmål	4	8	18	19	18	15	11	10	10	13	12	13	10
Antall Krav*	86	67	71	81	82	84	77	61	104	63	72	62	47
Sum styringssignal**	94	79	95	106	106	105	94	76	119	81	88	79	61

Kilde: Fremstad, 2013, s. 55. JD 2010–2016.

* Inneholder alle resultatkrav, resultatmål, rapporteringskrav, oppgaver, tiltak og konkrete føringer som står i tildelingsbrevet.

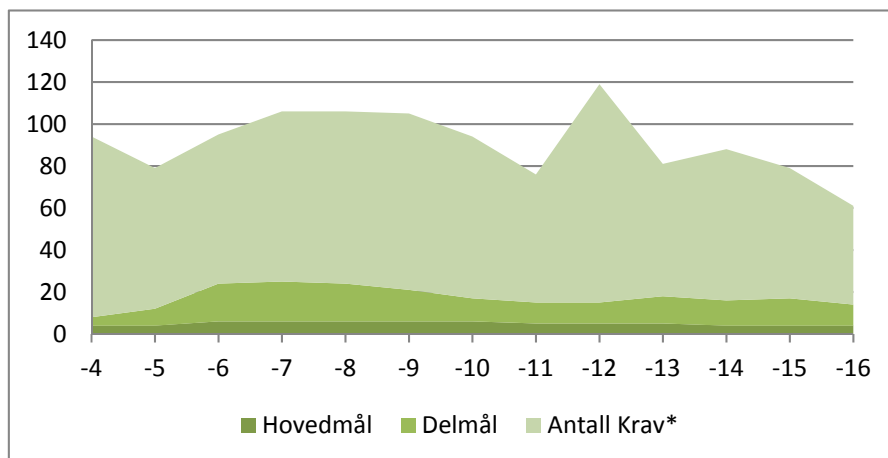
** Inneholder alle hovedmål, delmål og krav som står i tildelingsbrevet.

Tabell 6 viser antall sidetall, hovedmål, delmål og krav i tildelingsbrevet. Summen av alle hovedmål, delmål og krav, viser de totale styringssignalene til POD i studiens periode. Enkelte av tildelingsbrevene skiller seg ut på en rekke faktorer. Dette gjelder blant annet tildelingsbrevet for 2012, hvor det er størst styringsvolum med 119 mål og krav i brevet. For å sette dette i perspektiv er styringsvolumet nesten 50% høyere, sett opp mot studiens laveste styringsvolum. Det kan være flere årsaker til dette. Om vi ser nærmere på den situasjonen JD og POD befant seg i da, henger dette tett sammen med oppfølgingen av terrorhendelsen 22. juli 2011. Dette kommer tydelig frem innledningsvis i tildelingsbrevet, hvor departementet ber om at POD særlig vektlegger oppfølging av politiets innsats under hendelsen (JD, 2012). Selv om tildelingsbrevet for 2013 er tilbake til «normalen» den befant seg på i 2011, henger

det mye sjokk igjen i forvaltningen. Dette blir bekreftet under intervju i Politidirektoratet. «Det har, etter hva jeg forstår, en egen oppfølging og rapportering på tvers av sektorer i regi av Statsministerens kontor, når det gjelder oppfølging etter 22. juli. Slik vi har forstått det inngår en del av vår rapportering på tiltaksnivå inn i denne rapporteringen» (Informant, POD).

Styringssignalene og volumet er lavest i 2016, hvor det kun er 61 mål og krav i brevet. Den avgjørende faktoren er imidlertid ikke målene, men antall krav som blir tildelt POD. I motsetning til 2012 hvor det er 104 krav i tildelingsbrevet, viser datainnsamlingen at det kun er 47 krav i brevet for 2016. Et tall på et bestemt tidspunkt gir imidlertid begrenset informasjon. Det er derfor sentralt å studere hvilken trend tabellen viser. Det samme materialet i tabell 6 fremstilles grafisk under.

Figur 7: Grafisk framstilling av hovedmål, delmål og krav i tildelingsbrevet



Den øverste linjen i tabellen viser de totale styringssignalene. Som figuren viser gir tildelingsbrevet for 2012 uttrykk for å være et unntaksår. Hovedmålene og delmålene angir mål for hovedområder og delområder i POD (SSØ 2010:12). Målene blir med andre ord mer spesifikk jo lenger ned i «mål-hierarkiet» en kommer. Variasjon i hovedmålene henger i tabellen ofte sammen med variasjon i delmålene. En økning i hovedmål henger sammen med økning i antall delmål og omvendt. Antall delmål virker imidlertid ikke å ha noe kobling med utviklingen av antall krav i brevet. Disse kommer som en funksjon av hovedmålene, og skal i utgangspunktet ikke skape mer arbeid for POD enn det en økning i krav vil gi. De totale styringssignalene har hatt stor variasjon i studiens periode. Trenden viser at styringssignalene gradvis øker etter 2005. Dette fortsetter frem til 2007 hvor volumet holder seg relativt stabilt frem til 2009. Om en ser bort ifra unntaksåret 2012, kan det se ut som om tildelingsbrevene fra 2010 viser en trend hvor styringsvolumet gradvis reduseres.

Ifølge et referat fra styringsdialogmøte mellom JD og POD i 2015 kommer det tydelig frem hva POD tenker om styringsvolumet. «POD uttrykte en bekymring for omfanget av resultatkrav, oppgaver og rapporteringer i tildelingsbrevet og mengden av oppdrag som kommer i ettertid» (JD, 2015b). Det kan imidlertid virke som om JD lytter til POD, men at det ikke alltid er like lett å få det til i praksis. Seniorrådgiveren i JD påpeker i intervjuet at JD selv ønsker å styre på færre mål- og resultatindikatorer, altså et lavere styringsvolum. «Det er intensjonen, men det er ikke alltid vi klarer å oppfylle intensjonen» (Seniorrådgiver, JD). Det kan være ulike årsaker til dette. Som presentert tidligere i kapittelet og en mulig forklaring, kan være dette krysspresset JD befinner seg i. Presset på JD kommer i denne situasjonen både fra overordnet og underordnet, med andre ord fra Stortinget og Politidirektoratet. Det kan virke som om JD sliter med å balansere dette forholdet.

Styringsinnhold

Styringsinnholdet sier noe om hva som står i fokus i mål og krav som tildeles POD. Med fokus menes det i denne sammenheng om innholdet i brevet retter seg mot det interne i form av PODs egen virksomhet, eller det eksterne i form av brukerne og samfunnet. Som det er beskrevet i kapittel 2, påpeker Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i sin veileder viktigheten av at departementet ikke gir detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker (SSØ 2012:10). Fokuset bør heller rettes mot om virksomheten oppfyller sine overordnede mål på en effektiv måte. Ut fra resultatkjeden til DFØ, innebærer dette mål og krav som er rettet mot bruker- og samfunns effekter, og ikke innsatsfaktorer, aktiviteter og produkter/tjenester. Mer spesifikt bør mål og krav i størst grad rette seg mot det eksterne, og ikke det interne. Tidligere studier omtaler dette som aktivitetsmål/output og resultatmål/outcome, men siden veilederen til DFØ er utgangspunkt for studiens beskrivende teori vil begrepene eksternt og intern benyttes her.

Ifølge intervju gjennomført av Difi i perioden 2012/13, har strategiske drøftinger og dialog om mer overordnede og langsiktige prioriteringer og veivalg i liten grad vært tema eller fulgt opp i styringsdialogen mellom JD og POD (Difi 2013:3). I denne sammenheng trekkes det også frem at JD primært styrer gjennom krav til konkrete oppgaver og aktiviteter. Oversikt over fordelingen av de interne og eksterne mål og krav i perioden 2004–2016 er presentert under i tabell 7.

Tabell 7: Interne og eksterne mål og krav i tildelingsbrevet i perioden 2004–2016

	-04	-05	-06	-07	-08	-09	-10	-11	-12	-13	-14	-15	-16
Interne*	0	4	0	0	0	30	51	41	85	42	40	42	28
Prosentvis andel	0%	6%	0%	0%	0%	36%	66%	67%	82%	67%	56%	68%	60%
Eksterne**	86	63	71	81	82	54	26	20	19	21	32	20	19
Prosentvis andel	100%	94%	100%	100%	100%	64%	34%	33%	18%	33%	44%	32%	40%
Sum	86	67	71	81	82	84	77	61	104	63	72	62	47

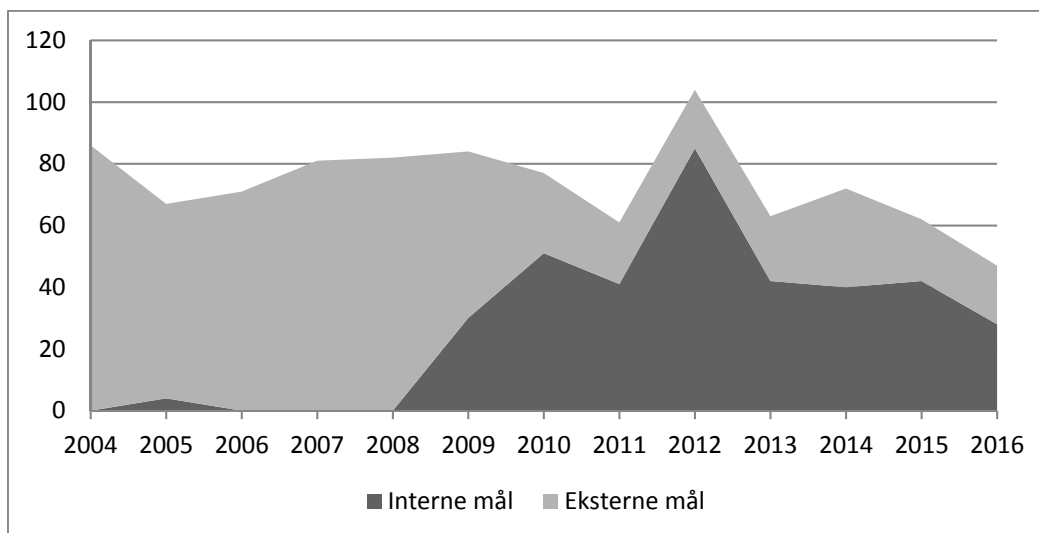
Kilde: Fremstad, 2013, s. 55. JD, 2010–2016.

* Inneholder alle rapporteringskrav, oppgaver, tiltak og konkrete føringer som står i tildelingsbrevet.

** Inneholder alle resultatkrav og resultatmål som står i tildelingsbrevet.

Målene «Redusere alvorlig kriminalitet» og «Redusere sårbarhet i samfunnet» er typiske eksempler på eksterne mål som blir gitt i tildelingsbrevene (JD, 2016). Disse retter seg mot brukerne og samfunnet og gjør det mulig for POD å avgjøre selv hva de vil igangsette internt for å nå målene. Målet «Bedre ledelse og styrket ledelsesstruktur» er derimot mer rettet mot det interne i POD og sier noe om hvilken innsatsfaktor POD må levere for å nå det eksterne målet «Redusere sårbarhet i samfunnet». Jo flere interne mål og krav som befinner seg i tildelingsbrevet, jo mindre handlefrihet får POD til å avgjøre hvordan de eksterne målene skal oppnås. Når styringen retter seg mot det interne, kan det også tenkes at enkeltaktivitetene blir et mål i seg selv, og at det flytter oppmerksomheten bort fra mål- og resultatoppnåelse. For å tydeliggjøre hvordan innholdet i mål og krav endrer seg i studiens periode er tallene fra tabell 7 presentert grafisk under i figur 8.

Figur 8: Interne og eksterne krav i perioden 2004–2016



Som figur 8 illustrerer er det i perioden 2004–2008 hovedsakelig eksterne mål som dominerer tildelingsbrevene. Store deler av mål og krav som tildeles POD er med andre ord rettet mot siste del av resultatkjeden og er det DFØ omtaler som bruker- og samfunnsorientert. Det er derfor mulig å anta at POD i denne perioden har hatt større innflytelse på hvilken innsats, aktivitet eller produkt/tjeneste de må levere for å kunne oppfylle målene. «Idealet er jo egentlig at et departement skal styre en etat i forhold til de samfunns- og brukereffektene etaten skal oppnå, også skal etaten selv få disponere ressurser og andre innsatsfaktorer for å best mulig skape den effekten i samfunnet» (Informant, POD). De første årene etter at POD ble etablert, hadde direktoratet relativt stor faglig frihet (Killengreen, 2012, s. 11–12). Etter 2004 blir delegeringen av myndighet gradvis redusert. Som diagram 2 illustrerer skjer det fra 2008 en gradvis reduksjon i antallet eksterne mål og krav (Fremstad, 2013). Samtidig ser vi at de interne målene øker. Ut fra dokumentanalyse av tildelingsbrev skjer dette i form av konkrete tiltak og føringer (JD, 2012). Mål og krav som tildeles POD begynner derfor i 2009 å innrette seg tidligere i resultatkjeden.

Den øverste linjen viser de totale mål og krav i tildelingsbrevene når de interne og eksterne kravene er summert opp. Mest omfattende er brevet i 2012, hvor store deler av brevet består av mål og krav som sier noe om hvilken innsats, aktivitet eller tjeneste POD må levere. I likhet med tidligere empiri henger dette tett sammen med oppfølgingen av terroren 22. juli 2011, hvor JD i tildelingsbrevet for 2012 benytter konkrete tiltak og føringer. Disse begrepene forsvinner igjen i 2013. «Beredskap fikk en kjempe-peak etter 22. juli og det ble satt i gang en stor mengde tiltak» (Informant, POD). Ifølge informanten i POD henger det igjen enormt mye sjokk i forvaltningen etter terrorhendelsen, hvor man per krise ikke har kompetanse til å gjøre annet enn å kaste seg etter det med detaljer. I tildelingsbrevet for 2013 er det påpekt at Justis- og

beredskapsdepartementet skal legge økt vekt på tydelig og målrettet styring og oppfølging av POD på et strategisk og overordnet nivå, med vektlegging av mål- og resultatstyring og effektiv ressursbruk (JD, 2013). Dette ser vi tydelig i 2013, hvor antallet interne mål og krav reduseres tilbake til samme antall som i 2011.

Fra POD sitt ståsted, kan det virke som om målene ikke treffer helheten på en ordentlig måte. «De er veldig preget av frikoblet debatt og diskurs på Stortinget, eller formuleringer i stortingsdokumentene som man er veldig opptatt av å klare å reflektere direkte ned til etaten.» (Informant, POD). Om idealmodellen for mål- og resultatstyring hadde fungert som fundament i bånd og var grunnleggende satt strategisk, mener informanten at det hadde vært mulig å motta føringer på at penger skal brukes på en bestemt måte. Men slik dialogen fungerer nå opplever informanten at styringsrelasjonen med JD kun er det siste. Detaljeringsgraden blir dermed for stor og POD får ikke den handlefriheten de trenger. Når hovedtyngden av mål og krav retter seg mot spesifikke aktiviteter og innsatsområder er det lett for at styringen blir det informantene i JD og POD omtaler som «detaljstyring». «Vi har ikke handlefriheten til å disponere midlene slik at vi bærekraftig kan skape en organisasjon som gir bedre resultater.» (Informant, POD). Problemet blir også trukket frem ved flere anledninger på styringsdialogmøtene mellom departementet og direktoratet. I et referat fra styringsdialogmøte 27.03.15, står det skrevet at POD fortsatt mener styringen er detaljert og bidrar til å forskyve fokus (JD, 2015a). Liknende tema blir også tatt opp på møtet i 2014, hvor det påpekes at målstruktur og strategiske styringsprosesser ikke er godt nok innrettet for å ivareta det nødvendige strategiske perspektivet (JD, 2014b).

Intervjuene i JD bekrefter at departementet mener å ha god kjennskap til hvilke tanker og meninger POD har om styringspraksisen deres. «POD vil nok mene at det fortsatt er mye detaljstyring» (Ekspedisjonssjef, JD). Selv om departementet er klar over problemet, kan det virke som om det er vanskelig å endre praksisen. Seniorrådgiveren i JD mener departementet ikke er der lærebøkene mener at de skal være, og drive med overordnet styring. Mye av dette mener rådgiveren kommer av at de har politikere som ønsker å ha fokus på en del aktiviteter som de syntes er viktig. På denne måten blir det ganske mange detaljer i det JD driver med (Seniorrådgiver, JD). Under intervju med ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen i JD blir temaet tatt opp. «Det vi nå diskuterer i forbindelse med det neste tildelingsbrevet er å endre denne faste malen. Men også da er tanken at man skal styre mer på effektmål og mindre på aktiviteter» (Ekspedisjonssjef, JD). Med andre ord ønsker JD å styre mindre på de interne målene og mer på de eksterne i form av brukerne og samfunnet. I POD er det tydelig på hva de mener om styringen. «Etaten bør selv i utgangspunktet ha anledning til å vurdere hvilke produkter og tjenester som må leveres for å skape virkningen» (Informant, POD). Videre påpeker informanten i POD at det har vært en vanskelig oppgave for dem


internt å dra ledelsen over i den logikken, og at det også må være en vanskelig oppgave for JD å få politikerne over på en slik tankegang.

I tilknytning til interne og eksterne mål og krav, er ikke praktiseringen i tråd med idealmodellen. JD gir for detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker. Det virker som en vanskelig oppgave, både for JD og Stortinget, å dra fokuset over på de mer overordnede sakene.

Innføring av kjedeperspektivet

Et større fokus på de eksterne målene kommer også tydelig frem i tildelingsbrevet for 2016. «Departementet ønsker i større grad å styre på effekter fremfor aktiviteter og innsatsfaktorer» (JD, 2016). For at dette skal være mulig, påpekes det videre at POD må jobbe med å utvikle styringsparametere og indikatorsett som i større grad kan belyse produktivitet i og effektene av etatens arbeid. I denne anledning ønsker JD en tett dialog med POD. Det kan derfor virke som om JD, i motsetning til tidligere brev, nå har et større fokus på styringsinnholdet. I denne forbindelse presenterer departementet tabellen som er presentert under i tabell 8 i tildelingsbrevet for 2016.

Tabell 8: Justis- og beredskapsdepartementet sine mål fordelt på resultatkjeden



	Innsatsfaktorer	Aktiviteter	Produkter/tjenester	Bruker-effekter	Samfunns-effekter
«Kjeder»:					
Prioriteringer 2016		Gjennomføre Nærpoliti-reformen			
Straffesak		Styrke forebyggingen av kriminalitet	En mer effektiv straffesaks-kjede		Redusere alvorlig kriminalitet
Samfunns-sikkerhet og beredskap	Bedre ledelse og styrket ledelseskultur	Styrke samhandling i beredskap og krise-håndtering Kunnskaps-basert forebygging			Redusere sårbarhet i samfunnet
Asyl		Raskere avklaring av identitet	Raskere retur		Færre asylsøkere uten beskyttelses behov

Kilde: JD, 2016.

Tabell 8 illustrerer departementet sine mål fordelt på resultatkjeden for 2016. I tildelingsbrevet for 2015 er det utarbeidet helt nye mål for justis- og

beredskapssektoren. Det innføres da et såkalt kjedeperspektiv, hvor det er satt overordnede mål på de områdene i sektoren hvor utfordringene er store og behovet for endring er størst (JD, 2015). Perspektivet består av straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnssikkerhet og beredskapsområdet, og er presentert i kolonnen helt til venstre i tabellen. Målene som er presentert ellers i tabellen er delmål som danner utgangspunkt for styringsparametere, resultatkrav og oppgaver som presenteres i tildelingsbrevet. Som tabellen illustrerer sier de fleste målene noe om hvilke innsatsfaktorer, aktiviteter og produkter/tjenester POD må levere for å nå de overordnede målene. JD er likevel tydelig på at de ønsker en mer bruker- og samfunnsrelatert målorientering, noe som er et steg i riktig retning om en går ut fra veilederen til DFØ. Som det framgår av figuren over, er det ikke utarbeidet noen mål knyttet til brukereffekter. JD har i brevet innarbeidet dette i målbeskrivelsene (JD, 2015).

Under intervju med seniorrådgiver i Politiavdelingen ble det stilt spørsmål om bakgrunnen for at det ble valgt å endre til et kjedeperspektiv. «Jeg tror det var et ønske, særlig fra politisk hold, når Anundsen kom inn. Han så tendens til silotenkning og at vi ikke var så gode til å se på tvers av sektoren» (Seniorrådgiver, JD). Videre forklarer informanten at det var behov for å måtte se tverrfaglig på de andre medspillerne. Spesielt etter 22. juli, hvor det var mye fokus på forventninger og at de skulle samhandle i større grad enn det som var gjort før. Rådgiveren er likevel usikker på om innføringen av kjedeperspektivet var en vellykket endring. «Jeg syntes at intensjonen er veldig god og at vi er på vei og ser at vi er i en sammenheng. Men om vi klarer å få det til i en travel hverdag med mange prioriteringer er jeg ikke helt sikker på» (Seniorrådgiver, JD).

Fra POD sitt ståsted, kan det virke som om innføringen av kjedeperspektivet substansielt sett ikke har ført til noen endringer. Årsaken til dette virker å være at de hovedmålene som lå der før, ikke er substansielt annerledes enn de nye. «Man endret bare litt farge på veggene» (Informant, POD). Informanten i direktoratet påpeker også at så lenge det er «en haug» med detaljer i tildelingsbrevet, så vil dette overstyre de strategiske målene. «Målene hadde hatt en stor endring hvis du ikke hadde hatt detaljene der» (Informant, POD). Foreløpig, og slik det fremkommer i tildelingsbrevet for 2016, kan det med andre ord virke som om JD ikke har omsatt sektormålene til mål for etaten. «Mange vil sikkert si at dette var store endringer fordi dokumentet var annerledes» (Informant, POD). Ut fra intervjuet i JD og POD, kan det derfor virke som endringen i strukturen i tildelingsbrevet ikke har ført til faktiske store endringer i styringsdialogen foreløpig.

Mål på beredkapsområdet

I 22. juli-kommisjonen sin rapport blir det trukket frem at JD i årene 2009, 2010 og 2011, ikke har satt opp noen mål eller tiltak i tildelingsbrevene som er rettet mot politietatens beredskap for terror eller håndtering av angrep (NOU 2012:14). I rapporten ble det også påpekt at målsetningen om økt samfunnssikkerhet ikke er uttrykt i konkrete tiltak, mål, eller andre indikatorer for beredskap. Det er eksempelvis stilt krav og mål knyttet til automatisk trafikk kontroll. På de områdene der konkrete mål og forventninger er viktigere, som krav til responstid, er det derimot mangel på mål (NOU 2012:14). Uten mål er det vanskeligere å forsikre seg om at områdene følges tilstrekkelig opp.

Dokumentanalyse av tildelingsbrevene i perioden 2012–2016 viser at beredkapsområdet kommer mer i fokus (JD 2012–2016). I 2012 er det tre delmål knyttet til hovedmålet «Økt trygghet og samfunnssikkerhet». Delmålene er som følge:

- Effektiv og god håndtering av forhold som skaper utrygghet.
- Økt evne til krisehåndtering i politiet.
- Vern om rikets sikkerhet, selvstendighet og betydelige samfunnsinteresser.

Til de ulike delmålene er det videre formulert styringsparameter, resultatkrav og konkrete tiltak. Dette skal POD rapportere på i halvårsrapporten og årsrapporten (JD 2012). Antall delmål innenfor samfunnssikkerhet og beredkapsområdet er også gjeldende for brevene videre, med unntak av 2016 hvor det legges til delmålet «Bedre ledelse og styrket ledelseskultur». Med bakgrunn i innsamlet data, er samfunnssikkerhetsområdet kommet mer i fokus i styringsdialogen mellom JD og POD. Det er imidlertid ikke opprettet noen form for styringsparameter på responstid før i 2015. Dette skjer samtidig som delmålet «Økt beredskap» endres til «Redusere sårbarheten i samfunnet». Resultatkravet tilknyttet styringsparameteret er «oppfølging av at politidistriktene oppfyller de differensierte krav til responstid». Dette kravet videreføres til 2016.

I 2014 endres det første delmålet til «Økt beredskap». Politiets beredskap omfatter politiets døgnkontinuerlige beredskap for å håndtere ordinære politioppgaver. Beredkapsområdet omfatter også særskilt beredskap i form av organisering, planverk, kompetanse og tiltak knyttet til håndtering av ekstraordinære hendelser (JD 2014). Terrorhendelsen 22. juli 2011 er et godt eksempel på en slik ekstraordinær hendelse. 22. juli-kommisjonen anbefalte i sin rapport å styrke denne særskilte beredskapen i politiet. I tildelingsbrevet for 2014 blir det trukket frem at politiets beredskap skal styrkes ved å øke mannskapet med 200. Med bakgrunn i innsamlet

materiale har tildelingsbrevene i perioden 2012–2016 rettet et større fokus mot samfunnssikkerhet og beredskapsområdet. Sammenlignet med brevene som 22. juli-kommisjonen trekker frem, har det derfor skjedd en endring.

Oppdragsbrevene

Som det ble nevnt innledningsvis i kapitlet, er tildelingsbrevet den største og tyngste bestillingen i året. Som supplement til tildelingsbrevene sender Justis- og beredskapsdepartementet oppdragsbrev til POD, som er nummerert med beskrivelse av oppdrag og frist for tilbakemelding. Dette er altså mindre bestillinger som kommer hyppigere og kan gjelde alle typer oppdrag som JD gir til POD i løpet av året. Et godt eksempel på slike oppdrag er de politiske bestillingene. Ifølge kilder i departementet er det i hovedsak et oppdrag per nummererte oppdragsbrev. Dette kommer altså i tillegg til det som ligger i tildelingsbrevet og er i utgangspunktet ikke en del av mål- og resultatstyringssystemet. Oppdragsbrevene er likevel et viktig supplerende styringstiltak og vil påvirke praktiseringen av mål- og resultatstyring i dialogen mellom JD og POD.

Ut fra dokumentene som er analysert i studien er det flere eksempler på at POD uttrykker at det kommer for mange oppdrag. På et styringsdialogmøte mellom JD og POD i 2011 tar POD opp at det kommer mange bestillinger fra JD, samt at de har kapasitetsproblemer og manglende kompetanse innen visse områder (JD, 2011a). Følgende tema er også tatt opp i intervju gjennomført av Difi i 2012/13, hvor det trekkes frem at POD bruker mye tid og ressurser på å betjene forespørsler fra JD (Difi 2013:3). Dette blir også observert i referat fra 2015, hvor POD informerer om at de ønsker å være en god bidragsyter i politikktutforming, men at det kommer mange bestillinger og oppdrag fra departementet som tar mye kapasitet (JD, 2015a). I et møte senere i 2015 uttrykker POD bekymring for omfanget av resultatkrav, oppgaver og rapporteringer i tildelingsbrevet, samt mengden av oppdrag som kommer i ettertid (JD, 2015b). Ut fra referatene og POD sitt ståsted, kan det derfor virke som om mengden oppdragsbrev er for stor i forhold til det direktoratet har kapasitet til å ta imot.

I forbindelse med nærpoltireformen er det sendt ut flere oppdragsbrev til POD. Disse omhandler blant annet politidistriktstruktur, samlokalisering, ansettelse av nye politimestre, og intern organisering i anledning reformen (Norges Politilederlag, 2016). Brevene tar for seg bakgrunn, beskrivelse og føringer for oppdraget, samt frist for gjennomføring. Oppdragsbrev nummer 3 har eksempelvis en frist som sier at «tiltakene skal gjennomføres fortløpende» (JD, oppdragsbrev). I brevet står det presisert at gjennomføringen av nærpoltireformen skal være en prioritert oppgave

for POD i 2016, hvilket er fremhevet spesielt i tildelingsbrevet for 2016. Ut fra resultatkjeden, er dette et av målene for 2016 som retter seg mot de interne forholdene i POD. I oppdragsbrevet defineres konkrete oppgaver som skal legges til tjenestestedene. Kravene er med andre ord ganske detaljerte. Det står blant annet spesifisert at operasjonssentralene skal besvare 95% av alle anrop til 112 innen 20 sekunder på landsbasis (JD, oppdragsbrev).

Tallene som er presentert under i tabell 4, viser antall oppdragsbrev som JD har sendt ut til POD i perioden 2010–2016. Studiens datagrunnlag sier ikke noe om hvor store disse oppdragene er, men det antas å være oppdrag hvor POD må igangsette arbeid internt for å kunne gjennomføre det. Jeg vil her påpeke en mulig feilkilde i datamaterialet. Ut fra kilden til tallene kan det være en viss fare for at ikke alle oppdragsbrev er tatt med, eller at noen av oppdragsbrevene er planlagt, men ikke sendt. Det er derfor en mulighet for at enkelte av tallene kan være høyere eller lavere enn det som er angitt under i tabell 9. Det var heller ikke mulig å få oversikt over tall lenger tilbake i tid enn 2010. Dataene gir imidlertid indikasjoner på hvordan styringsvolumet i oppdragsbrevene har utviklet seg.

Tabell 9: Antall oppdragsbrev i perioden 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antall oppdragsbrev	14	6	1	8	13	28	38

Kilde: JD, interne administrative oversikter.

Tabell 9 viser at antall oppdragsbrev har variert mellom 1 og 38. Antallet var lavest i 2012 hvor det kun ble sendt ut 1 oppdragsbrev til POD. Det kan være flere grunner til dette. Ut fra informasjonen som er hentet fra styringsdialogmøtene over, kan det eksempelvis være tilfelle at JD har lyttet til det POD sa på møtet i 2011. Trenden videre etter 2012 viser likevel at antallet øker og i 2016 er det hele 38 oppdragsbrev som antageligvis blir sendt til POD i løpet av året. Intervjuene som er gjennomført i JD og POD bekrefter det som kommer frem i referatene. «En kan diskutere om for mye av styringen går utenom den kanalen, altså at for mange av oppdragene gis i separate oppdragsbrev og ikke i tildelingsbrevet» (Ekspedisjonssjef, JD). Videre forteller ekspedisjonssjefen at POD ideelt sett ønsker at alt de skal gjøre neste år skal stå omtalt i tildelingsbrevet, men at det er vanskelig å forutse hva som kan skje i løpet av et år. Målt opp mot PST som også er underlagt JD, har POD en mye bredere portefølje og mer hendelsesorientert rolle. Dette kommer også godt frem i ekspedisjonssjefens beskrivelse av de to underliggende organene. «Mitt bilde av de to er at PST alltid har

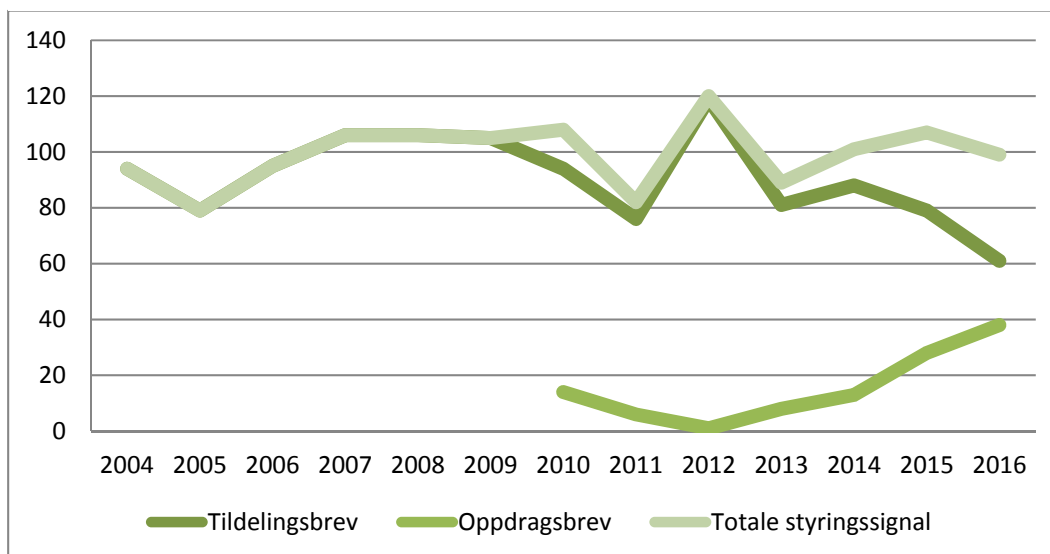
vært den velorganiserte, veldrevne og «flinke gutten i klassen». POD er styringsmessig mer utfordrende, men det er også en langt mer komplisert virksomhet» (Ekspedisjonssjef, JD). Det kan virke som om ekspedisjonssjefens bilde av de to underliggende organene kommer som er resultat av den forskjellige arbeidsmengden PST og POD har. Den politiske interessen er mye større for POD og JD får daglige spørsmål til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentantene, som i veldig liten grad gjelder PST. I tillegg er mange av spørsmålene veldig detaljerte (Ekspedisjonssjef, JD).

Dokumentanalyse av tildelingsbrevet for 2010 viser imidlertid at det å følge opp oppdrag som kommer fortløpende, er en del av PODs rolle og oppgaver. «Direktoratet må være forberedt på å følge opp oppdrag og tiltak i uforutsette saker som kan komme i løpet av året, og som ikke er spesielt omhandlet i tildelingsbrevet» (JD, 2010). Oppdragsbrevene er også omtalt i departementet sin hovedinstruks til Politidirektoratet, hvor brevene omtales som «styringssignaler». Hovedinstruksen illustrerer likevel er viktig poeng. Selv om det i denne empiriske fremstillingen har vært et spesielt fokus på tildelingsbrevet og oppdragsbrevene, er det flere andre «kanaler» hvor POD mottar styringssignaler. Dette gjelder blant annet styringsdialogmøtene, hvor referatene fra møtene er å anse som et styringsdokument (JD, 2012b). I tillegg vil det kunne gis styringssignaler muntlig til POD hvis det ut fra sakens karakter er nødvendig. Dette blir fulgt opp skriftlig i etterkant, hvor selve dokumentet vil bli ansett som et styringssignal. I tillegg til de ordinære styringsdialogmøtene som holdes tre ganger i året, gjennomføres det etter behov fag- og budsjettmøter mellom Politiavdelingen og Politidirektoratet. Hensikten med møtene er å gi tilbakemelding på rapportering og andre innspill fra direktoratet. Selv om dette er ment som en arena for rapportering og dialog, påpekes det i instruksen at det også kan være aktuelt å formidle nye oppdrag som skriftliggjøres i etterkant (JD, 2012b). For å oppsummere er det et stort spekter av kanaler hvor JD kan tildele styringssignaler til POD. Selv om JD ønsker å gjøre tiltak for å bli mer overordnet og strategisk i tildelingsbrevet, kan det virke som om styringssignalene i de andre kanalene i hovedsak retter seg mot det interne og er rene oppgavebeskrivelser. POD får med andre ord ikke bestemme selv hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå de overordnede målene.

Totale styringssignaler

Etter fullført datainnsamling har tildelingsbrevet og oppdragsbrevene kommet frem som de viktigste kanalene for formidling av styringssignaler. For å kunne si noe om hvordan styringssignalene i dialogen mellom JD og POD endrer seg, er det derfor sentralt å studere de to kanalene sammen. Figur 9, som presenteres under, viser utviklingen av styringssignaler i tildelingsbrevet og oppdragsbrevene, samt de to totale styringssignalene når disse legges sammen.

Figur 9: Totale styringssignaler gjennom tildelingsbrev og oppdragsbrev



Selv om studien ikke har data for oppdragsbrevene lenger tilbake enn 2010, illustrerer figuren et viktig empirisk funn. I de fleste tilfeller hvor tildelingsbrevets volum går ned, går antall oppdragsbrev opp. Dette ser vi tydelig i 2016, hvor vi finner det tildelingsbrevet som har lavest styringsvolum. Dette er også året hvor JD sender ut størst antall oppdragsbrev til POD. Oppdragsbrevene er med andre ord et styringstiltak som benyttes mer aktivt i dialogen. Dette skjer parallelt med tildelingsbrevets gradvise reduksjon i styringssignaler. Dette er imidlertid informantene i departementet klar over. «Totalmengden på det vi etterspør er jo stor» (Seniorrådgiver, JD). Omfanget av resultatkrav, oppgaver og rapporteringer i tildelingsbrevet, og mengden av oppdrag som kommer i ettertid, gjør derfor at styringen fortsatt er detaljert. Selv om oppdragsbrevene i utgangspunktet ikke er en del av mål- og resultatstyringsystemet, viser studiens funn at det påvirker praktiseringen av MRS i dialogen mellom JD og POD.

Oppsummering

Kapittel 5 har rettet oppmerksomheten mot de to første fasene i idealmodellen for mål- og resultatstyring. Fasene er nært beslektet, siden det er tett kobling mellom mål og resultatindikatorer som blir formulert og tildelt POD. Studiens funn viser at styringsdialogen er preget av stor politisk oppmerksomhet. Dette kommer til uttrykk i formuleringen av mål og krav, hvor JD opplever press både fra politikerne og POD. Den politiske oppmerksomheten kommer også til uttrykk i tildelingsbrevets innhold, som i stor grad retter seg mot det interne. POD har derfor liten frihet til å velge egne virkemidler for å nå de overordnede målene. Dette er tross alt et viktig element i selve mål- og resultatstyringen. JD uttrykker at de ønsker en mer bruker- og samfunnsorientert målorientering. Dette virker likevel å være vanskelig å få til i praksis.

Samfunnssikkerhetsområdet er kommet mer i fokus i styringsdialogen. Tildelingsbrevene etter 2012 har flere mål og krav på beredskapsområdet. Etter 2012 har tildelingsbrevene også fått et lavere styringsvolum. Volumet er lavest 2016, hvor det kun er 61 mål og krav i brevet. Samtidig viser studiens funn at de supplerende oppdragsbrevene benyttes mer aktivt i dialogen.

6. Resultatrapportering og resultatstyring

I dette kapitlet vil jeg presentere empiri som knytter seg til de to siste fasene i idealmodellen for mål- og resultatstyring. Dette innebærer prosesser hvor Politidirektoratet rapporterer de målte resultatene til Justis- og beredskapsdepartementet, som departementet deretter benytter til videre styring. Studiens to siste underordnede problemstillinger berører denne delen av styringsdialogen, og vil skape et grunnlag for å kunne si noe om hvordan rapporteringen og styringen fungerer i forhold til idealmodellen for mål- og resultatstyring. Mens kapittel 5 i hovedsak baserte seg på tildelingsbrevene og oppdragsbrevene, hvor hovedtyngden av styringssignaler sendes ut, vil kapittel 6 rette sitt fokus mot årsrapportene og styringsdialogmøtene. Dette er sentrale kanaler for resultatrapportering og JDs videre styring av POD.

Først vil det gjøres rede for resultatrapporteringen. Her vil det tas utgangspunkt i rapporteringsfrister slik de fremkommer i tildelingsbrevet, med den hensikt å kunne si noe om hvordan rapporteringshyppigheten har utviklet seg. Det vil også presenteres elementer fra årsrapportene knyttet til måloppnåelse og avviksrapportering. Videre tar kapitlet for seg hvordan resultatinformasjonen benyttes i den videre styringen av POD, mer spesifikt hvordan JD benytter informasjonen til å justere og endre styringssignaler. Tilslutt i kapitlet vil det presenteres empiri som sier noe om hvordan styringsdialogen fungerer i det store bildet, samt innsikt i informantenes tanker om bruk av MRS i politiet.

Resultatrapportering

«En grunnleggende forutsetning for god styringsdialog er gode styringsdata, analyser og rapportering om kriminalitetsutviklingen, måloppnåelse og ressursutnyttelse» (JD, 2015). PODs resultatrapportering danner videre grunnlag for det JD rapporterer til Stortinget. I tildelingsbrevet for 2013 innledes brevet med at JD vil legge vekt på tydelig og målrettet styring og oppfølging av POD på et strategisk og overordnet nivå, med vektlegging av mål- og resultatstyring og effektiv ressursbruk (JD, 2013). For å kunne lykkes med denne modellen, påpeker departementet videre i brevet at de er avhengig av regelmessig å motta nødvendig styringsinformasjon i form av rapportering på måloppnåelse, risikoanalyser, avviksrapportering, mulige forbedringstiltak med finansieringsoppdrag og oppfølging av viktige prosesser. Selve rapporteringsfasen innebærer med andre ord et stort spekter av ulike rapporter og analysemodeller. Et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt gir begrenset informasjon (SSØ 2010:12). Flere resultater over tid vil derimot gi bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer.

Rapporteringshyppighet

Rapporteringskrav og frister er hovedsakelig omtalt i tildelingsbrevet som blir tilsendt POD. I tilknytning til brevet sendes det inn tertialrapporter og årsrapport i løpet av året, som er den vanligste formen for rapportering. I tillegg til dette kommer det rapporteringsfrister på alle oppgaver som blir sendt ut fortløpende i oppdragsbrevene. Ut fra tildelingsbrevene som er studert, har hyppigheten på rapporteringen variert i perioden 2010–2016. Rapporteringsfristene fremstilles under i tabell 10.

Tabell 10: Rapporteringsfrister i perioden 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. tertialrapport				X	X	X	X
2. tertialrapport				X	X	X	X
Halvårsrapport	X	X	X				
Årsrapport*	X	X	X	X	X	X	X

Kilde: JD, 2010–2016.

*Også omtalt som 3. tertialrapport i tildelingsbrevene.

Som tabellen fremstiller er det mulig å observere to ulike perioder med rapporteringsfrister. Den første er fra 2010–2012, mens den andre går fra 2013–2016. Endringen skjer i 2013, hvor POD i stedet for å gi halvårsrapport og årsrapport, går over til å gi 1. tertialrapport, 2. tertialrapport og årsrapport/3. tertialrapport. I likhet med halvårsrapporten sendes 2. tertialrapport inn i august/september hvert år. Det er derfor mulig å observere 2. tertialrapport som en erstatter for halvårsrapporten. Den største endringen er derfor 1. tertialrapport som blir innført i 2013, som skal leveres i mai hvert år. Det antas derfor at det har vært et ønske fra departementet om innsyn i PODs måloppnåelse og ressursutnyttelse tidligere i året. JD har på denne måten bedre kontroll om eventuelle avvik i mål og resultatkrav allerede i mai. I tillegg får JD et tidligere «målepunkt», som gir bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer.

Det kan imidlertid virke som om POD sliter med å levere rapporter og tilbakemeldinger tidnok. I Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin evaluering av Politidirektoratet som kom ut i 2013, ble dette også trukket frem som et problem. Det ble her stilt spørsmål ved kvaliteten på PODs leveranser. Det ble også påpekt at direktoratet ikke alltid har gitt JD det de trenger innen fastsatte frister (Difi 2013:3). Under ekspedisjonssjefen i JD sin beskrivelse av POD, kommer det frem at departementet i større grad må purre på svar enn med andre underliggende virksomheter, som

eksempelvis PST. Mye tyder derfor på at rapporteringsfrister og kvalitetsrike rapporter fortsatt er et problem for POD. Seniorrådgiveren i JD påpeker også under intervju at POD gir uttrykk for at de ikke er så begeistret for å bruke mange ressurser, krefter og tid på å rapportere tilbake til JD. «POD ønsker å få de fleste av sine oppdrag inn i tildelingsbrevet» (Seniorrådgiver, JD). Som følge av oppdragsbrev i løpet av året må POD likevel svare på spørsmål og rapportere fortløpende. Ifølge seniorrådgiveren i JD, sender POD stadig vekk svar til departementet på e-post. «De har haugen på nok, og vi er jo heller ikke snaue i det vi bestiller» (Seniorrådgiver, JD). Problemet blir også trukket frem i et referat fra styringsdialogmøte i 2016. På møtet minner JD om at fristen for tertialrapporter til departementet må holdes, og at manglende rapport vil gå ut over JDs mulighet til å forbedre styringsdialogmøtene på en tilfredsstillende måte (JD, 2016b). Det kan derfor virke som om tiden POD bruker til å rapportere på oppdragsbrevene, går utover tertialrapportene, og omvendt.

Analyse av referater fra styringsdialogmøtene bekrefter det Difi og ekspedisjonssjefen i JD sier. «POD og JD skal i samarbeid utbedre rapporteringsrutiner, som gir relevant styringsinformasjon til JD» (JD, 2013a). Samme tema blir også tatt opp på et møte i 2014, hvor JD antyder at de er bekymret for kapasiteten i POD innen en del områder. Departementet ser blant annet at frister ikke alltid holdes, noe de ikke aksepterer (JD, 2014b). Rapporteringsrutinene som skulle utbedres i 2013 har med andre ord ikke bedret seg i 2014. Det kan være ulike årsaker til dette. Rapporteringsrutinene som POD og JD eventuelt har utbedret i 2013, kan vise seg å ikke fungere. Ut fra empirien som er presentert i kapittel 5, kan en annen årsak være et ganske så detaljert tildelingsbrev i 2014. Om de totale styringssignalene er for store for POD, vil det eventuelt ikke være nok å kun utbedre rutinene. Ut fra referatene kan det også virke som om JD ikke er fornøyd med kvaliteten på enkelte av rapportene. Dette er tilfelle i 2015, hvor JD påpeker at rapporten for 1. tertial på flere områder er bedre enn tidligere rapporter (JD, 2015b). Kvaliteten på rapportene har med andre ord ikke vært på det nivået JD ønsker.

Et sitat fra et styringsdialogmøte i 2016 bekrefter at POD fortsatt sliter med å levere rapporter tidsnok. «Innledningsvis minnet departementet om at fristen for tertialrapportene til departementet må holdes. Hvis så ikke skjer, går det ut over departementets mulighet til å forbedre styringsdialogmøtene på en tilfredsstillende måte» (JD, 2016a). Departementet påpeker videre at det er viktig at POD legger opp en fremdriftsplan for tertialrapportene som gjør at fristene holdes. De informerer også om at POD ikke kan forvente å få fristutsettelse fremover (JD, 2016b). Det at POD sliter med å holde frister, gir imidlertid indikasjoner på at arbeidsmengden i direktoratet er stor og at det må gjøres flere tiltak for å bedre dette. Ut fra de empiriske funnene som er presentert i kapittel 5, kan det virke som om mengden

styringssignaler i de to første fasene gir ringvirkninger for de to neste fasene. Samtidig vektlegger JD at de er avhengig av fortløpende og kvalitetsmessig god rapportering fra POD for å kunne sikre en god styringsdialog.

Dokumentanalyse av departementet sin hovedinstruks til Politidirektoratet viser at POD skal kvittere for at mottatte oppdrag og bestillinger er forstått, samt bekrefte at tidsfrister er realistisk å holde. Videre i instruksjonen står det skrevet at hvis det senere viser seg umulig å overholde fristen, skal det meldes til departementet så snart som mulig, samtidig som det angis når leveransen vil skje (JD, 2012a). Det kan med andre ord virke som om JD «inviterer» til en åpen dialog rundt hva POD tror de kan klare å levere. Det kan derfor være POD har et forbedringspotensial når det kommer til å være åpen om hva de faktisk kan klare. JD får på denne måten informasjon om hvordan POD ligger an, og unngår å bli «skuffet» når fristene ikke holdes og rapportene ikke innehar den kvaliteten JD ønsker. Det står også informert i instruksjonen om at POD skal gi rask tilbakemelding dersom det er mål- og resultatkrav som direktoratet vurderer som urealistisk å innfri innenfor de gjeldende økonomiske rammebetingelser. JD gir på denne måten POD rom til å komme med egne vurderinger rundt mål og resultatkrav.

Fra POD sitt standpunkt, kan det tyde på at det er lite endring i tildelingsbrevene i styringsdialogen når det kommer til resultatrapportering. «Nei, det er veldig mye det samme. Det er det samme volumet» (Informant, POD). Eneste informanten mener har endret seg er om JD benytter begrepet resultatkrav eller rapporteringskrav. Et viktig poeng er også at tildelingsbrevene ikke viser helheten av rapporteringskravene. «En betydelig andel av vår tid og ressurser går med på å svare ad-hoc rapporteringer og rutinemessig rapportering på virksomhetsinformasjon til JD» (Informant, POD). Dette omtaler informanten som et stort problem for direktoratet som ansetter flinke folk som egentlig skal arbeide med å utvikle virksomheten. I stedet opplever POD at de bruker all sin tid på å svare på det informanten oppfatter som unødvendige henvendelser. Det kan imidlertid virke som om problemet ligger i henvendelser som direktoratet ikke kan ta på strak arm, men må igangsette arbeid internt for å svare på.

Mye tyder likevel på at endringer internt i POD kan ha medført forbedringer i resultatrapporteringsfasen. Informanten i POD opplyser under intervjuet at de har opprettet et ledelsessekretariat som alle formelle bestillinger går igjennom. Studiens formelle kilder bekrefter dette. «*POD må ha gode rutiner som sikrer god kvalitet på informasjon til departementet*» (JD, 2015c). POD redegjør videre på møtet at de har iverksatt tiltak. Det er blant annet opprettet nye rutiner for mottak av hastebestillinger. Dette omtales som en «bedring» og sørger for at all informasjon går igjennom et mottakspunkt. Sekretariatet har med andre ord kontroll over omfanget av bestillinger og hvilke tiltak som igangsettes internt i POD. På denne måten sørger sekretariatet for at den som har fagansvaret responderer JD. Selv om endringene

internt i POD har skapt forbedringer i rapporteringsfasen, oppleves volumet på rapporteringskravene fra JD å være de samme. «Jeg opplever litt det at man skjønner at det ikke skal være sånn, men man skjønner ikke hvordan man skal snu det» (Informant, POD). Informanten henviser her til «the knowing doing gap». «Med så mye forskning og kunnskap som finnes om hva som er gode, velfungerende organisasjonsmodeller og atferd, hvorfor finner vi det så lite igjen i faktiske organisasjoner?» (Informant, POD).

Årsrapporten

Årsrapporten oppsummerer PODs arbeid i gitt budsjettperiode og sendes inn til JD i februar året etter. Strukturen i rapporten baserer seg i hovedsak på strukturen i tildelingsbrevet, med gjennomgang av regnskap, prioriteringer og resultatmål, samt resultatoppfølgingen i gitt periode (POD, 2011). Selv om det er mange interessante deler i rapporten, er fokuset lagt på den delen som går direkte på rapportering i forhold til tildelingsbrevets kapittel om mål og resultatkrav. For å kunne si noe om utviklingen av omfanget på rapporteringen, er det samlet inn data om antall sider per årsrapport. Videre er det også samlet inn data om hvor mange av disse sidene det er som går til prioriteringer og resultatmål, mer spesifikt den delen av rapporten som knytter seg til tildelingsbrevet.

Tabell 11: Kvantitativ registrering av en rekke faktorer i årsrapportene i perioden 2010–2015

Årsrapport	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall sider uten vedlegg	57	54	79	65	35	49
Antall sider om prioriteringer og resultatmål	32	25	27	29	13	21
<i>Andel (prioriteringer og resultatmål) av brevet i prosent</i>	<i>56%</i>	<i>46%</i>	<i>34%</i>	<i>45%</i>	<i>37%</i>	<i>43%</i>

Kilde:

Årsrapport, 2010–2015.

Som tabell 11 viser har det vært stor variasjon i rapporteringsvolumet i årsrapportene i perioden 2010–2015. Dette gjelder både i størrelsen på hele rapporten og den delen som går på prioriteringer og resultatmål for gitt år. Antall sider har beveget seg mellom 35 og 79 i de årsrapportene som er studert. Rapporten er lengst i 2012, hvor POD

leverer en rapport på nesten 80 sider. Dette er mer enn halvert i 2014 hvor rapporten kun inneholder 35 sider. I tiden før 2014, har det i årsrapporten vært benyttet tabeller som er identisk lik de som er presentert i tildelingsbrevet. Rapporteringen er derfor gjort ut fra de styringsparameterne og resultatkravene som er gitt i brevet. Dette endres imidlertid i 2014 og 2015 hvor årsrapporten får en annen struktur. I stedet for å rapportere på parameterne direkte, rapporterer POD på hovedmålene som er gitt. Rapporteringen gir dermed uttrykk for å være mer overordnet og strategisk enn årene før. Det faktum at tabellene forsvinner trekker også fokuset litt bort fra detaljene. I tillegg til endret opplegg for rapportering, kommer det et nytt innhold til årsrapporten. POD begynner i 2014 å kommentere på «styring og kontroll i virksomheten», samt «vurdering av framtidsutsikter», noe som skaper et bedre grunnlag for videre planlegging og strategi i styringsdialogen mellom JD og POD.

Bakgrunnen for endringen i 2014 antas å ha en kobling med følgende sitat, som er hentet fra et styringsdialogmøte i mars 2014. Ekspedisjonssjefen innleder møtet med å si at POD har lagt ned mye arbeid med årsrapporten for 2013. «Mye er bra, men årsrapporten kan fortsatt forbedres og det må jobbes for å finne et bedre format» (JD, 2014a). POD har med andre ord et ansvar for å levere kvalitetsrike rapporter til JD. Kvaliteten virker imidlertid å være bedre i 2016, hvor det påpekes at kvaliteten på årsrapporten har blitt vesentlig bedre enn tidligere år (JD, 2016a). Det er likevel ønskelig fra JD sin side at rapporten i større grad har vurderinger i forhold til måloppnåelse, og hvilke korrigerende tiltak som er vurdert og gjort der mål ikke er nådd.

Måloppnåelse og avvik

I datainnsamlingen har det vært et ønske om å si noe om PODs måloppnåelse og avvik i forhold til årsrapporten. Dette har imidlertid vært vanskelig å la seg gjøre i årsrapportene, grunnet variasjon i oppsett og struktur. At det er dårlig sammenligningsgrunnlag i rapportene observeres likevel som et funn i seg selv. Det å sammenligne resultater over tid er tross alt et sentralt element i mål- og resultatstyringen. I likhet med rapporteringshyppigheten, gir et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt begrenset informasjon (SSØ 2010:12). Jeg vil likevel forsøke å gi en kort presentasjon av hvordan måloppnåelse og avviksrapportering kommer til uttrykk i rapportene.

I årsrapporten for perioden 2010–2012 følger rapporteringen ganske detaljert tildelingsbrevets struktur. Om vi ser nærmere på hovedmålet «reduert kriminalitet» fra kapittel 5, er det ut fra oversikten mulig å hente ut informasjon om at det ble anmeldt 159 750 vinningsforbrytelser i 2010. Videre står det beskrevet at dette er en reduksjon på 5,9% fra 2009, altså har POD i dette tilfellet måloppnåelse på

resultatindikatoren. Som det ble påpekt over, er årsrapporten for 2014 og 2015 mer overordnet og strategisk enn tidligere rapporter. Rapporteringen er derfor mindre oversiktlig og det blir mer krevende å følge de ulike styringsparameterne og resultatindikatorenes utvikling. Dette kommer av at POD i stedet for å fremstille resultatene i tabell, går over til å omtale resultatene i en sammenhengende tekst. En mulig fordel med denne overgangen er at det blir et mindre fokus på detaljene. POD får også gitt en nærmere beskrivelse av arbeidet rundt de ulike kravene. En mulig svakhet er imidlertid at enkelte av rapporteringskravene faller bort og blir oversett.

Resultatstyring

Som vi har sett hittil i kapittelet legges det stor vekt på rapportering i styringsdialogen mellom JD og POD. Fra JD sitt ståsted, er det ønskelig med mer og kvalitetsrik rapportering. Intensjonen er at informasjon om resultater skal sikre en god styringsdialog. For at resultatmålingen og rapporteringen skal ha noe hensikt, må resultatene drøftes og vurderes (SSØ 2010:12). Evalueringen av resultatene skal gi læring for ledere og alle ansatte som har vært involvert i oppgaveutførelsen (St.meld.nr. 22 (2000–2001), s. 62). Tilbake til 2000–2001, når stortingsmelding nr. 22 kom ut, ble det trukket frem at politi- og lensmannsetaten manglet et godt system for resultatevaluering (St.meld.nr. 22 (2000–2001), s. 62). Mer spesifikt ble det bare i liten grad foretatt en gjennomgående vurdering av prioriterte ressurser og utført arbeid. Det har med andre ord ikke eksistert et godt system for evaluering i tiden før Politidirektoratet ble opprettet. Dette er ikke en periode som studeres nærmere i oppgaven, men stortingsmeldingen gir likevel indikasjoner på hvordan JD, som overordnet organ, har praktisert den videre styringen før vi fikk et direktorat.

Styringsdialogmøtene

Styringsdialogmøtene mellom JD og POD holdes tre ganger i året. Antall møter i året har vært konstant i perioden 2010–2016 (JD, 2010–2016). På møtet deltar sentrale aktører fra departementet og direktoratet, blant annet ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen i JD og politidirektøren i POD. I tillegg holdes det faste møter mellom statsråden og politidirektøren. Etter oktober 2014 er disse møtene blitt en del av styringsdialogen. «*Det er tettere kontakt med politisk ledelse enn det var under tidligere politisk ledelse. Statsråden har egne møter med direktøren hver måned*» (Ekspedisjonssjef, JD). Etter fullført dokumentanalyse av referatene fra styringsdialogmøtene, kan det virke som om intensjonen med styringsdialogmøtene er å kartlegge status for PODs arbeid. På et av møtene i 2012 presiserer daværende statsråd, Grete Faremo, at møtene skal være formelle, ha referat og være godt forberedt. Videre forklarer hun at det i hovedsak skal være avviksrapportering i

forbindelse med krav i tildelingsbrevet, risikoanalyse og oppfølging av tiltak (JD, 2012b). Her er det viktig at POD er åpne på det som eventuelt ikke går bra.

Under intervju med ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen i JD ble det stilt spørsmål om møtene. «Ambisjonen er at diskusjonen skal gjelde mer strategiske spørsmål og mindre enkeltsaker og detaljer» (Ekspedisjonssjef, JD). Informanten forteller videre at i løpet av de fire årene han har ledet avdelingen, så mener han at det har beveget seg i den retning at de diskuterer mer de store overordnede saker. Informanten i POD har imidlertid andre synspunkter på møtene. I stedet for å bruke møtene til å følge opp på detaljer, mener informanten at de burde benyttes til faktisk strategi. Dette kommer gjerne som et resultat av at det som står i budsjettproposisjonene ofte er styrende for det som står i tildelingsbrevet. Videre er det som står i tildelingsbrevet styrende for det POD setter sammen i tertialrapportene, som ligger på bordet på styringsdialogmøtene. «*Det nytter ikke å starte med et detaljert oppdrag og forvente en strategisk tertialrapportering*» (Informant, POD).

Referat fra møtene bekrefter det som informantene i JD og POD trekker frem. «Styringsdialogmøtene har blitt bedre i form og innhold, men det er fortsatt behov for å bruke mindre tid på detaljer og mer tid på større saker og de lange linjer. Det bør vurderes å ha formøte hvor mange detaljer kan avklares» (JD, 2015c). Møtene beveger seg med andre ord i retning av det som er ambisjonen med møtene. Dette antas å ha en tett kobling med årsrapportene, som tidligere i kapittelet viser seg å bli mer overordnet og strategisk i 2014–2015. Om JD og POD innfører et formøte hvor detaljene kan avklares, vil dette kunne legge til rette for at styringsdialogmøtene kan benyttes til faktisk strategi, noe informanten i POD etterspør. Dette er et viktig element i den videre styringen av POD. Strategisk planlegging og gjennomføring av evaluering er virkemidler for å få til et mer langsiktig perspektiv i styringen (SSØ 2010:12). På et styringsdialogmøte i 2016 minner JD om betydningen av evalueringer for å lære og utvikle etaten (JD, 2016a). Dette gjør det enklere å bygge inn et langsiktig perspektiv i den løpende styringen. Selv om JD er overordnet og har hovedansvar i den videre styringen, er de med andre ord avhengig av at POD leverer resultater og evalueringer så ofte som mulig.

Risikovurdering av måloppnåelse

I forbindelse med styringsdialogmøtene og som en del av den videre styringen, risikovurderer POD måloppnåelse. Dette innebærer analyse av tiltak, mål og krav som står i tildelingsbrevet (JD, 2016b). Risikovurderingen har vært et fast innslag i styringsdialogen i perioden 2010–2016, men struktur og oppsett for vurderingen har variert. I referatet fra styringsdialogmøte i 2012 gir JD uttrykk for at de savner en god

beskrivelse av risikoen, hvilke konkrete risikoreduserende tiltak som er/vil bli iverksatt, forventet effekt av disse og vurdering av restrisiko (JD, 2012c). Som tiltak for å bedre dette blir det introdusert matriser for risikovurdering av måloppnåelse. Under følger et eksemplar av hvordan en slik matrise vil kunne se ut.

Tabell 12: Risikovurdering av måloppnåelse

Sannsynlighet	Svært stor					
	Stor			1.2 En mer effektiv straffesakskjede		
	Moderat		2.4 Bedre ledelse og styrket ledelseskultur	1.1 Redusere alvorlig kriminalitet	3.2 Raskere retur	
	Liten			1.3 Styrke forebyggingen av kriminalitet	2.1 Redusere sårbarheten i samfunnet	
	Meget liten		2.2 Styrke samhandling i beredskap og krisehåndtering	2.3 Kunnskapsbasert forebygging		
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
Konsekvens						

Kilde: JD, 2016b.

Som tabellen illustrerer vurderer POD de ulike målene ut fra to faktorer, sannsynlighet for å oppnå målet og hvilken konsekvens det vil ha å ikke nå målet. Dette vurderes ut fra graden meget lite til svært stor, og ubetydelig til svært alvorlig. Fargene illustrerer hvor alvorlig det er ut fra hvordan de to faktorene kombineres. Det ble stilt spørsmål rettet mot denne matrisen under intervju i Politiavdelingen i JD. «Av og til er vi ikke helt enig i deres vurdering av risikoen» (Seniorrådgiver, JD). Det kan eksempelvis være tilfelle at JD syntes konsekvensen av å ikke oppnå et mål er mer alvorlig enn det POD har vurdert. Det faktum at departementet og direktoratet har ulike synspunkter på risiko for måloppnåelse kan altså bli et problem i en slik analyse. «De tenker kanskje mest på konsekvensen for politi og påtale, mens vi må også tenke på konsekvenser for statsråden» (Seniorrådgiver, JD). Følgende tema og problem er drøftet tidligere. I intervju gjennomført av Difi i 2012/13 kan det virke som om JD og POD oppfatter, forstår og fortolker hendelser til dels svært forskjellig (Difi 2013:3). Dette til tross for at det er hyppig kontakt mellom de to aktørene.

I POD kan det virke som om målformuleringer som er gjort i første fase av mål- og resultatstyringen gir konsekvenser for risikoanalysen. «*Det er så uinteressant i den forstand at vi risikovurderer mål hvor vi egentlig ikke vet hva vi skal få til*» (Informant, POD). Det er derfor problematisk for POD å vite hvordan de skal forholde seg til risikoen. For å illustrere problemet trekker informanten frem målet «raskere retur» som er punkt 3.2 i tabell 12. Målet handler ideelt sett om at det ikke ønskes flere returer, men raskere returer. Dette innebærer at når en person kommer til Norge og ikke har lovlig opphold, så skal vedkommende raskest mulig ut. Styringsparameteren på raskere retur er «antall returnerte». Når POD rapporterer på målet raskere retur, risikovurderer POD om de klarer å sende ut 8000 eller ikke.

«Man lager slike enkle tall som er lett å forholde seg til, men som egentlig sier ingenting om kvaliteten på den tjenesten du skal levere og den effekten du skal oppnå. Dermed får du etter hvert en organisasjon som opplever et så sterkt fokus på tallet at man er villig til å gjøre nesten hva som helst for å få det til» (Informant, POD).

Temaet ble også nevnt under intervjuet i JD. Seniorrådgiveren var fullt klar over at det på enkelte områder blir mange detaljer. Som eksempel trekker rådgiveren frem utlendingsfeltet som er et av disse områdene. «Der spiller det en rolle om du har klart å sende ut 400 eller 405» (Seniorrådgiver, JD). Det blir da et poeng om POD mangler 5 returer i resultatene. Seniorrådgiveren påpeker likevel at hun ikke ser det som et problem i den forstand at hvis Stortinget ber om informasjon, så skal de få denne informasjonen. Og ber politikerne om informasjon, så skal de få denne informasjonen (Seniorrådgiver, JD). På denne måten må JD be POD om detaljene.

Konsekvenser av måloppnåelse

Et annet viktig element i den videre styringen er hvilke konsekvenser god og dårlig måloppnåelse får for POD. Det kan eksempelvis være tilfelle at gode resultater fører til belønning i form av flere ressurser. Motsatt kan dårlig måloppnåelse føre til negative sanksjoner ved at direktoratet tildeles mindre ressurser. I anledning opprettelsen av POD står det følgende i Stortingsmelding nr. 22:

«Innenfor etatsstyringen har det hittil i svært begrenset utstrekning vært benyttet noen former for belønning, incentiver og sanksjoner for å anspore til ytterligere forbedringer. Utgangspunktet er at gode resultater som fremkommer gjennom målrettet arbeid i etaten, skal belønnes. Belønningen kan rettes mot resultatene, mot lederen eller medarbeiderne» (St.meld.nr. 22 (2000–2001), s. 61).

Videre i stortingsmeldingen blir det påpekt at konsekvensen av effektiv resultatrettet atferd, bør være at virksomheten får større oppgaver og mer ressurser slik at resultatene ytterligere kan forbedres. Det kan også være tilfelle at medarbeidere som bidrar til gode resultater får belønning som i en viss grad reflekterer verdien av det de yter for å nå virksomhetens mål. Meldingen retter seg i hovedsak mot distriktsnivå,

men gir likevel indikasjoner på hvordan JD i tidligere år har forholdt seg til negative og positive sanksjoner ut fra måloppnåelse.

Etter fullført datainnsamling tyder imidlertid mye på at belønningsfunksjonen i liten grad blir benyttet av JD i styringen av POD. Om det så blir benyttet, er dette noe POD ikke er klar over. Informanten i direktoratet kunne ikke se hvordan dette elementet ble benyttet i styringen. «Jeg ser egentlig ikke helt hvordan man har introdusert belønning som et aspekt i dette» (Informant, POD). Det er her viktig å påpeke at det ble drøftet flere former for belønning og straff. Det finnes likevel få eksempler på at dette vektlegges i styringsdialogen.

Det ble stilt spørsmål rettet mot konsekvensene av måloppnåelse i departementet også. Seniorrådgiveren i Politiavdelingen påpeker at JD har stort fokus på måloppnåelse, men kan ikke trekke frem noen eksempler på at det gis negative eller positive sanksjoner. «Ikke fra departementet sin side, det kan være det ligger i lønnskontrakten for politimestrene, men meg bekjent så er det ikke slik at hvis du klarer å oppnå mål så får du bonus automatisk» (Seniorrådgiver, JD). Det kan derfor virke som om departementet ikke benytter belønningsfunksjonen aktivt i styringsdialogen. Om POD opplever noen endring i tilgang på ressurser, tyder mye på at dette er mer tilfeldighet og ikke noe JD har introdusert i en tidligere fase. Tidligere studier viser at dette også er et lite benyttet element på distriktsnivå (Fremstad 2013, Valland 2012). Måloppnåelse får i relativt liten grad konsekvenser for virksomhetene i politi- og lensmannsetaten, og et distrikt som leverer særskilt gode resultater får sjelden tilført flere oppgaver eller ressurser. Det kan her tenkes at hvis elementet ikke benyttes av JD i styringen av POD, vil det heller ikke benyttes av POD i styringen av distriktene. Det kan likevel være at dette er tatt opp i andre møter eller kanaler som studien ikke har innsikt i, men fraværet av sanksjoner blir samtidig bekreftet av informantene.

Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp

Et referat fra et styringsdialogmøte i 2014, hvor JD/PIA og PODs styring og samordning drøftes, trekker frem flere viktige poeng som er presentert i empirien.

«Det er et godt samarbeid mellom PIA og POD, men på enkelte områder er det behov for å diskutere forventninger til hverandre. POD opplever at JD sender svært mange bestillinger med kort frist, og JD kan i noen tilfeller ønske at svarene kom raskere og med en bedre kvalitet. POD er inne i en tid hvor det skjer stor endringer og det er et stort press på organisasjonen» (JD, 2014b).

Fra direktoratet sitt ståsted og en faktor som skaper vanskeligheter i styringsdialogen, er det faktum at JD sender mange bestillinger. I tillegg til at det er mange, har disse

ofte kort frist. Dette gjelder spesielt oppdragsbrevene som blir sendt ut fortløpende gjennom året. Dette problemet danner også grunnlag for de forbedringsområdene JD trekker frem. Departementet ønsker at POD skal holde rapporteringsfristene, samtidig som kvaliteten på rapportene må bli bedre. Ut fra de empiriske funnene kan det virke som om POD opplever en såkalt «tidsklemme», hvor mengden av de totale styringssignalene blir for stor. Dette går i neste fase utover kvaliteten på rapporteringen, som JD er avhengig av for å kunne utvikle en god styringsdialog. Et viktig poeng er likevel det faktum at både overordnet og underordnet nivå har forbedringspotensial i styringsdialogen.

I det store bildet har informantene i JD og POD ulike synspunkter på praktiseringen av styringsprinsippet mål- og resultatstyring. Seniorrådgiveren i JD etterlyser et styringssystem som kan fungere bedre. «*Det får jo en del kritikk innimellom, men jeg har ikke sett noe godt alternativ som kan fungere bedre*» (Seniorrådgiver, JD). Rådgiveren har selv ikke noe forslag til et bedre styringsprinsipp enn MRS, men vektlegger at om noe må endres så er det måten MRS praktiseres på i styringsdialogen. Mens departementet har en del utfordringer på å bli mer overordnet i styringen, har direktoratet utfordringer når det kommer til å bedre kvaliteten på rapporteringen sin (Seniorrådgiver, JD). Ut fra det seniorrådgiveren sier, kan det virke som om sitatet som er hentet fra referatet i 2014, også er gjeldende i styringsdialogen i dag.

Mens seniorrådgiveren påpeker manglende alternativ til styringsprinsippet, mener informanten i POD at det ikke er mål- og resultatstyring som praktiseres i dialogen. «*Vi har ikke introdusert MRS, vi har introdusert detaljstyring og avviksstyring.*» (Informant POD). I stedet mener informanten at det har det blitt hentet begreper og enkelte isolerte atferdstrekk og mønster fra MRS. Totalt sett kan det likevel virke som om POD har et mer negativt bilde på hvordan styringsdialogen fungerer. «*Jeg mener den har et betydelig forbedringspotensial*» (Informant, POD). Videre beskriver informanten at dialogen ofte er en funksjon av politikken som skal utføres, en funksjon av organisasjonskultur, og hvordan etaten og sektoren er organisert i forhold til hva slags historikk man tar med seg. Tilslutt er det også en funksjon av hva slags tillit som finnes i situasjonene. Studien viser med andre ord at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har ulike synspunkter på hvordan styringsdialogen fungerer.

Oppsummering

Kapittel 6 har vist hvordan resultatrapporteringen og resultatstyringen kommer til uttrykk i styringsdialogen mellom JD og POD. I fase 3, hvor POD rapporterer tilbake til JD, er det enkelte elementer som gjør at praktiseringen av MRS svikter. POD sliter å levere rapportene tidnok. I tillegg ønsker JD mer kvalitetsrik rapportering. JD er

avhengig av å regelmessig motta styringsinformasjon for å kunne sikre en god styringsdialog. Manglende samsvar mellom praktiseringen og idealmodellen i fase 3, virker imidlertid å ha tett kobling til et høyt styringsvolum fra fase 1 og 2. POD bruker mye tid og ressurser på å svare fortløpende bestillinger fra JD. Samtidig er det gjort tiltak internt i POD for å endre dette. POD har opprettet et eget sekretariat hvor alle formelle bestillinger går igjennom.

Styringsdialogmøtene er en viktig arena for den videre styringen av POD. I løpet av studiens periode og i etterkant av terrorhendelsen har møtene blitt bedre i form og innhold. Det brukes mer tid på overordnede saker. Samtidig er det behov for å bruke mindre tid på enkeltsaker og detaljer. Kapittelet har også vist at belønnings- og straffelementer i liten grad blir benyttet i styringsdialogen mellom JD og POD.

7. Analyse

De foregående kapitlene har sett nærmere på hvordan mål- og resultatstyring kommer til uttrykk i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet i perioden 2004–2016. I presentasjonen har funnene blitt sortert ut fra styringsverktøyets fire faser. I dette kapitlet vil jeg koble empirien sammen med det teoretiske grunnlaget som er redegjort for i kapittel 3. Jeg vil starte med den beskrivende teorien, hvor jeg vil plassere og diskutere funnene opp mot idealmodellen for MRS, som fungerer som en rettesnor i studien. Deretter vil jeg benytte det instrumentelle og institusjonelle perspektivet til å forklare det som er blitt beskrevet i første del av kapitlet. I denne anledning vil jeg også drøfte perspektivenes forklaringskraft og samspillet mellom dem.

Idealmodell vs. praksis

Hovedideen med MRS er at overordnet virksomhetet formulerer målsetninger til underliggende virksomhet, men lar underliggende nivå få frihet til å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå disse målene (SSØ 2010:12). Mer spesifikt og rettet mot denne studien innebærer dette at Justis- og beredskapsdepartementet skal formulere målsetninger til Politidirektoratet, men la POD få frihet til å bestemme hvilke virkemidler de vil benytte for å nå de overordnede målene. I studiens tilfelle er det imidlertid ulike elementer og faktorer som gjør at den mål- og resultatstyringen som kommer til uttrykk i styringsdialogen mellom JD og POD i perioden 2004–2016, lang på vei ikke tilfredsstillende. Samtidig er inntrykket gjennom studien at det er flere aspekter i de ulike fasene som fungerer etter idealmodellen, men at det er et betydelig forbedringspotensial. I den videre fremstillingen vil jeg presentere viktige momenter hentet fra idealmodellen som er presentert i kapittel 3, for så å drøfte studiens empiriske funn opp mot disse.

Fase 1 og 2 – formulering av mål og resultatindikatorer

I forbindelse med fase 1 og formulering av overordnede mål sier idealmodellen følgende:

Mål gitt av overordnet myndighet skal uttrykke hva underliggende virksomhet skal oppnå for brukere og samfunn (SSØ 2010:12).

Mer spesifikt og rettet mot studien, sier idealmodellen at det er JD sitt ansvar å formulere de overordnede målene. I styringsdialogen mellom JD og POD formuleres de overordnede målene top-down. Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter overordnede mål og hovedstrategier innenfor de rammene som Stortinget fastlegger

gjennom lov- og budsjettvedtak (JD 2012a). I tildelingsbrevet vil dette komme til uttrykk i tildelte hovedmål og delmål. Dette er mål som befinner seg høyt oppe i «mål-hierarkiet» og det ligger derfor i departementet sin rolle å utforme disse. Fase 1 utføres derfor i henhold til veilederen fra DFØ, og praktiseringen er etter min vurdering i samsvar med idealmodellen for MRS.

Mer rettet mot fase 2 i MRS og lavere i «mål-hierarkiet» trekker idealmodellen underordnet virksomhet inn:

Valg av styringsparametere knyttet til mål gitt av departementet skjer gjerne i dialog mellom departementet og direktoratet (SSØ 2010:12).

og:

Styringsparametere må kunne påvirkes av de som skal måles og holdes ansvarlige for resultatene, slik at de oppfattes som relevante og får konsekvenser for måten virksomheten arbeider på (SSØ 2010:12).

Ifølge idealmodellen skal POD med andre ord kunne påvirke de ulike parameterne. Mine empiriske funn viser at det er utstrakt dialog mellom JD og POD om formuleringer av mål og resultatindikatorer. Tildelingsbrevet forelegges POD i flere omganger slik at prosessen med utarbeidelsen av mål og krav får preg av å være en reell dialog (Fremstad, 2013). Studiens formelle kilder (referat og tildelingsbrev) viser også at det holdes møter mellom JD og POD hvor styringsparametere, resultatkrav og oppgaver diskuteres. Samtidig påpeker informanten i POD at tildelingsbrevet ofte kun blir en funksjon av det som står i budsjettproposisjonene. POD har kommet med innspill og råd hvert år, som i større eller mindre grad er blitt imøtekommet. Fra JD sitt ståsted har POD mer enn nok av forslag, men samtidig som departementet skal lytte til direktoratet, har politikerne egne tanker om hva som skal prioriteres. Den spenningsfylte posisjonen JD opplever at de sitter i, skaper derfor mindre rom for dialog mellom JD og POD. Dette kommer også frem i oppdragsbrevene som blir sendt ut fortløpende til POD, som gir uttrykk for å være «ferdige» når de blir tildelt.

Selv om det i perioden 2004–2016 har eksistert dialog mellom JD og POD, viser studiens empiriske funn at dialogens innhold har et betydelig forbedringspotensial. I store deler av dialogen har POD bedt om omformuleringer og reduserte oppdrag grunnet ressursmangel. Høsten 2016 er det imidlertid igangsatt en samarbeidsprosess med Direktoratet for økonomistyring. Hensikten med samarbeidet har vært en felles arbeidsprosess om innretningen på tildelingsbrevet. Ifølge informanten i direktoratet har JD og POD i denne sammenheng gått inn i dialogen på en riktig og vesentlig bedre måte.

Styringsvolum

Idealmodellen sier ikke noe spesifikt om hvor mange mål og krav som bør tildeles underliggende virksomhet. Den legger imidlertid vekt på at det skal begrenses til et håndterbart antall:

Styringsparametere som skal brukes aktivt til å følge opp endrings- og omstillingsbehov, må begrenses til et håndterbart antall (SSØ 2010:12).

I 22. juli-kommisjonen sin rapport fikk JD kritikk for å ha for mange mål i tildelingsbrevene (NOU 2012:14). Omfanget av styringsparametere i tildelingsbrevene for perioden 2004–2016 har hatt stor variasjon. Volumet var størst i 2012, hvor det var over 50% flere krav enn brevet for 2016. Dette var imidlertid et unntaksår på grunn av oppfølging av 22. juli-terroren. Dette henger igjen i forvaltningen, i og med at POD også i dag fortsatt blir fulgt opp og rapporterer på tiltak som ble igangsatt etter 22. juli. Om en ser bort ifra unntaksåret 2012, viser tildelingsbrevet imidlertid en trend hvor volumet gradvis reduseres fra 2010. Tildelingsbrevet for 2016 er det brevet med lavest antall krav. Styringsvolumet i tildelingsbrevet har med andre ord blitt lavere i tiden etter hendelsen. Samtidig viser oppdragsbrevene en annen utvikling. I de fleste tilfeller hvor tildelingsbrevets volum går ned, går antall oppdragsbrev opp. Dette ser vi tydelig i 2016, hvor vi finner det tildelingsbrevet som har lavest styringsvolum. Dette er imidlertid også året hvor JD sender ut størst antall oppdragsbrev til POD. Oppdragsbrevene er med andre ord et styringstiltak som benyttes mer og mer aktivt. Dette skjer parallelt med den gradvise reduksjonen i styringsparametere i tildelingsbrevet.

Vurdert opp mot idealmodellen er det fortsatt forbedringspotensial i styringsdialogen når det kommer til å oppnå et håndterbart antall mål og krav som tildeles POD. Direktoratet har i flere av referatene uttrykt bekymring overfor JD angående omfanget av resultatkrav, oppgaver og rapporteringer. Det er også uttrykt bekymring for alle oppdragene som kommer i ettertid. Samtidig har JD ambisjoner om å styre på færre mål- og resultatindikatorer. Dette kommer tydelig til uttrykk i tildelingsbrevets reduksjon i styringsvolum. Samtidig sliter JD med å balansere forholdet mellom overordnet og underordnet nivå.

Styringsinnhold

Ifølge idealmodellen er relevant styringsinformasjon knyttet til alle ledd i resultatkjeden:

Det må eksistere en beskrivelse av formålet med virksomheten og mål gitt av overordnet virksomhet som klart uttrykker hva virksomheten skal oppnå for brukere og samfunn (eksterne

mål). Det bør også utformes mål for virksomhetens egen organisasjon (interne mål) (SSØ 2010:12).

Knyttet opp mot resultatkjeden innebærer dette at de styringssignalene som JD gir til POD kan være rettet mot innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester, brukereffekter og samfunns effekter. Det påpekes likevel videre i veilederen for økonomistyring i staten at det mest ideelle er om målene som tildeles underliggende virksomhet er rettet mot det eksterne, altså bruker- og samfunns effekter (SSØ 2010:12). POD skal ifølge idealmodellen få handlefrihet til å avgjøre hvilke interne virkemidler de vil benytte for å nå de overordnede målene. Ut fra resultatkjeden som DFØ benytter i sin veileder for økonomistyring i staten, bør store deler av mål og krav være rettet mot siste del av kjeden.

Figur 10: Resultatkjeden



Kilde: SSØ 2010:12

Analyse av tildelingsbrev i perioden 2004–2016, viser at interne mål og krav har blitt mer og mer benyttet i styringsdialogen mellom JD og POD. Dette skjer gradvis etter 2008, hvor hovedtyngden av mål og krav som tildeles POD er rettet mot resultater som kommer tidlig i resultatkjeden. Det mest detaljerte brevet blir levert til POD i 2012, hvor 82% av alle mål og krav retter seg mot hvilken innsats, aktivitet eller produkt/tjeneste direktoratet må levere for å nå de overordnede målene. Ut fra idealmodellen for MRS skal det være opp til POD å avgjøre disse faktorene selv. Når hovedtyngden av mål og krav er internt rettet, resulterer dette i at POD ikke får den handlefriheten de i utgangspunktet bør ha i et mål- og resultatstyringssystem. Fra POD sitt ståsted, har ikke direktoratet frihet til å disponere midlene slik at de kan skape en bærekraftig organisasjon som gir bedre resultater. Samtidig påpeker ekspedisjonssjefen i JD at de ønsker å endre den faste malen i tildelingsbrevet, og slik styre mer på effektmål (eksterne) og mindre på aktiviteter (interne). Det virker imidlertid som om det er vanskelig for JD å få politikerne over på en slik ny orientering.

Når det gjelder mål på beredskapsområdet har dette endret seg noe etter terrorhendelsen 22. juli 2011. 22. juli-kommisjonen påpekte i sin rapport at det i årene 2009, 2010 og 2011 ikke var formulert mål eller tiltak i tildelingsbrevet som var rettet mot politietatsens beredskap for terror eller håndtering av angrep (NOU 2012:14). Min studie viser at det i perioden 2012–2016 er formulert en rekke styringsparameter,

resultatkrav og konkrete tiltak til beredskapsområdet. Dette skaper sannsynligvis et bedre utgangspunkt for at området i større grad følges opp.

Detaljstyring?

Ut fra de empiriske funnene og etter min vurdering, praktiserer JD fortsatt detaljstyring i dialogen med POD. Selv om antall mål og krav i tildelingsbrevet reduseres etter 2012, blir de supplerende oppdragsbrevene benyttet mer aktivt i styringsdialogen. Den totale mengden styringssignal er derfor fortsatt stor. Fordelingen mellom interne og eksterne mål og krav er en annen viktig årsak til at JDs styring kan karakteriseres som detaljert. POD får ikke den handlefriheten de ideelt sett bør ha ut fra idealmodellen, for å kunne skape ønskede resultater for samfunnet og brukerne. Mitt innrykk fra intervjurunden er at både JD og POD er klar over at det er utstrakt detaljstyring i dialogen. POD gir tydelig uttrykk for dette på styringsdialogmøtene, og framhever at de er bekymret for alle kravene som blir gitt fra JD. Samtidig uttrykker JD at de har et ønske om å bli mindre detaljorientert, slik at POD kan få frihet til å bestemme selv hvilke virkemidler de vil benytte for å nå de eksterne målene. Samarbeidet med DFØ om innretningen på tildelingsbrevet i 2016 er et av tiltakene for å oppnå dette. Siden dette er et samarbeid som er igangsatt i senere år, vil det i denne studien ikke være mulig å si noe om hvilke resultater dette har gitt. Informanten i POD mener likevel på bakgrunn av dette at departementet og direktoratet har gått inn på en riktig og vesentlig bedre måte i 2016, sammenlignet med tidligere år.

Fase 3 og 4 – resultatrapportering og resultatstyring

I forbindelse med fase 3 og resultatrapportering står det følgende i idealmodellen:

Oversiktlig rapportering av resultater og ansvarliggjøring av de enkelte lederne er en viktig del av læring og forbedring (SSØ 2010:12).

Studiens empiriske funn knyttet til resultatrapporteringen, viser hvor avhengig JD er av å regelmessig motta gode styringsdata, analyser og rapportering for å kunne sikre en god styringsdialog. Dette kommer blant annet til uttrykk i rapporteringshyppigheten knyttet til tildelingsbrevet, som har endret seg betydelig i løpet av studiens periode. I 2013 går POD over til å levere 1. tertialrapport, 2. tertialrapport og 3. tertialrapport/årsrapport til JD. Dette er en endring fra tidligere år, hvor POD kun har levert halvårsrapport og årsrapport. JD har derfor informasjon allerede etter 1. tertial, om hvordan POD ligger an i arbeidet. Flere rapporteringsfrister innebærer derimot mer arbeid for POD. En betydelig andel av PODs tid og ressurser går med på slik rutinemessig rapportering og dessuten ad-hoc rapporteringer.

Det er flere elementer i studiens empiri som tilsier at praktiseringen i fase 3 (resultatrapportering) og 4 (videre styring) ikke samsvarer med idealmodellen for MRS. For det første sliter POD med å levere oversiktlig og god rapportering. Dette ble trukket frem i Difi sin evaluering av POD i 2013, og ser ifølge studien ut til å være et problem i 2016 også (Difi 2013:3). For det andre sliter POD med å holde tidsfrister. Referat fra styringsdialogmøte i 2016 viser blant annet at JD må minne om fristen for tertialrapportene. Funn fra studien tyder på at det ikke har eksistert gode rapporteringsrutiner som gir relevant styringsinformasjon til JD. Departementet er tross alt avhengig av fortløpende og kvalitetsmessig god rapportering fra POD for å sikre en god styringsdialog. Samtidig viser empirien at det er gjennomført en rekke tiltak for å bedre rapporteringen. POD har blant annet opprettet et eget ledelsessekretariat som alle formelle bestillinger kan gå igjennom. Sekretariatet har kontroll over omfanget av bestillinger, og sikrer at den som har fagansvaret responderer JD. Det har med andre ord ikke eksistert et godt system for mottak av bestillinger fra JD tidligere, og i POD omtales etableringen av dette som en «bedring».

Samtidig viser analysen av årsrapportene at rapporteringen blir mer overordnet og strategisk i 2014 og 2015. I stedet for å rapportere direkte på parameterne, går POD over til å rapportere på hovedmålene som er gitt. Dette trekker fokuset litt bort fra detaljene. Ut fra studiens empiriske funn, har JD etterspurt et bedre format på årsrapporten i årene før 2014. Årsrapporten for 2016 er ifølge JD vesentlig bedre enn tidligere år (JD, 2016a). JD etterspør samtidig mer vurderinger i forhold til måloppnåelse, korrigerende tiltak og mål som ikke er nådd. Vurdert opp mot idealmodellen er det fortsatt forbedringspotensial i resultatrapporteringen i fase 3. Spesielt om rapporteringen til POD skal kunne karakteriseres som «oversiktlig». JD etterspør mer kvalitetsrik rapportering, samt at denne leveres tidsnok. Rapporteringen har i løpet av studiens periode blitt bedre, men det er ennå forbedringspotensial for at den skal gi JD god nok styringsinformasjon.

Videre styring

I forbindelse med fase 4 og JDs videre styring av POD sier idealmodellen at:

Resultatene må ikke bare måles, men også vurderes og settes inn i en sammenheng. Et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt gir begrenset informasjon. Flere resultater over tid og for enheter med sammenlignbare oppgaver gir bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer (SSØ 2010:12).

En viktig arena for den videre styringen er styringsdialogmøtene som holdes tre ganger i året. Ifølge studiens formelle kilder skal møtene i hovedsak rette seg mot avviksrapportering, risikoanalyse og oppfølging av tiltak (JD 2012b). Dette er viktige elementer for læring og utvikling. Ambisjonen at møtene skal gjelde strategiske

spørsmål og mindre enkeltsaker og detaljer. Ifølge ekspedisjonssjefen har møtene i etterkant av terrorhendelsen beveget seg i retning av å diskutere mer overordnede saker. Samtidig mener informanten i POD at møtene i større grad burde benyttes til faktisk strategi. Selv om styringsdialogmøtene har blitt bedre i form og innhold i 2015, er det fortsatt behov for å bruke mindre tid på detaljer og mer tid på større saker. Om dette blir oppfylt, kan styringsdialogmøtene benyttes til faktisk strategi, noe POD etterspør. Strategisk planlegging og gjennomføring av evaluering er virkemidler for å få til et mer langsiktig perspektiv i styringen (SSØ 2010:12). I Idealmodellen står det følgende:

Evaluering gir mer informasjon og forutsetter grundigere analyser enn det som normalt kan gjøres i den løpende resultatmålingen. Evaluering brukes til å utfylle en løpende styringsinformasjon (SSØ 2010:12).

Dette er nært knyttet til fase 4 hvor evaluering av resultater skal gi læring for ledere og alle ansatte som har vært involvert i oppgaveutførelsen (St.meld.nr 22 (2000–2001), s. 62). Studien viser at JD etterspør evalueringer i styringsdialogen. Dette kommer frem på styringsdialogmøte i 2016. Samtidig blir risikovurderinger benyttet mer aktivt på styringsdialogmøtene. Det kan imidlertid virke som om JD og POD har ulike synspunkter på risikoen av å ikke oppnå mål. Mens JD tenker på konsekvensene for statsråden, tenker POD på konsekvensen for politi og påtale.

Ifølge idealmodellen skal rapporterte resultater benyttes i den videre styringen til å belønne eller straffe ut fra måloppnåelse (Lægreid m.fl., 2006, s. 251–252). I min empiri er det ingen tegn til at det benyttes elementer av belønning eller straff i styringsdialogen mellom JD og POD. Om dette eventuelt benyttes er det ikke noe POD er bevisst på. Den eneste stedet straffelementet kommer til syne, er når JD i et referat fra styringsdialogmøte informerer POD om at rapporteringsfrister må holdes. Om dette ikke imøtekommes, vil det ifølge referatet gå utover departementet sin mulighet til å forbedre møtene på en tilfredsstillende måte. Samtidig blir det påpekt at POD ikke kan forvente å få fristutsettelse fremover. Dette kan oppfattes som et signal om negative sanksjoner. Manglende benyttelse av belønnings- og straffefunksjonen i etatsstyringen er påpekt tidligere (St.meld.nr. 22 (2000–2001), s. 61). Dette gjaldt imidlertid før POD ble opprettet, men det sier likevel noe om hvilken historie JD har i forbindelse med dette.

Totalvurdering – ideal vs. praksis

Funnene i denne studien viser at styringsdialogen mellom JD og POD ikke fungerer etter idealmodellen. Dette gjelder spesielt i fase 2, 3 og 4, hvor det formuleres resultatindikatorer, rapporteres til overordnet virksomhet, og benyttes resultater til videre styring. Om den videre praktiseringen av MRS i fase 2 skal nærme seg

idealmodellen, må JD bli mer overordnet og strategisk. Det har blitt færre krav i tildelingsbrevet, men dette suppleres med hyppigere bruk av oppdragsbrev. Samtidig er styringsinnholdet rettet mot det interne i POD i stedet for resultater i samfunnet. Direktoratet får derfor ikke handlefriheten de i utgangspunktet skal ha i et mål og resultatstyringssystem. Om den videre praktiseringen i fase 3 og 4 skal nærme seg idealmodellen, må POD bedre kvaliteten på rapporteringen. For å bedre styringsdialogen er JD også avhengig av at POD leverer styringsinformasjonen når det skal. Samtidig er en felles oppfatning i studien at svikt i en fase medfører svikt i andre faser. Det antas eksempelvis at detaljstyringen i fase 2 kan forklare PODs manglende kvalitet, samt problemer med å holde tidsfrister. Dette fører videre til at JD ikke får den informasjonen de behøver for å utvikle styringsdialogen.

Studiens forklarende perspektiver

Hittil i kapittelet er studiens beskrivende teori satt opp mot de empiriske funnene. Videre i kapittelet vil jeg benytte det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle kulturperspektivet til å forklare de empiriske funnene. I denne anledning vil det presenteres tabeller hvor studiens forventninger og resultat kobles sammen. Jeg vil starte med det instrumentelle perspektivet, hvor det skilles mellom den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten. Den hierarkiske varianten er nært koblet til studiens idealmodell for MRS, siden perspektivet tar utgangspunkt i at praktiseringen av MRS har nærmet seg idealmodellen. Som det tidligere er beskrevet er ikke hensikten å finne det perspektivet som forklarer mest, men å forklare mest mulig av studiens empiri. Dette omtaler Roness (1997) som en utfyllende strategi (s. 101). Jeg vil her legge til at selv om empirien vil kunne styrke eller svekke de ulike perspektivene sin forklaringskraft, kan en ikke vite med sikkerhet om denne forklaringen er den rette. Samtidig vil et perspektivs forklaringskraft ikke kunne utelukke andre forklaringer. De ulike funnene kan derfor flere mulig forklaringer.

Det instrumentelle perspektivet sin forklaringskraft

Innenfor det instrumentelle perspektivet har jeg utledet forskjellige forventninger til studiens funn. Ut fra den hierarkiske varianten forventet jeg å finne at praktiseringen av MRS har endret seg etter 22. juli 2011, fordi den politiske ledelsen/JD ved rasjonell kalkulasjon har tatt tak i kritikken fra 22. juli-kommisjonen, og prøver å endre i samsvar med anbefalingene som ble gitt. Ut fra forhandlingsvarianten forventet jeg derimot kun å finne endring på enkelte områder, fordi styringsdialogen er preget av delvis motstridende interesser. Under i tabell 13 og 14 følger en oversikt over de mer

detaljerte forventningene utledet fra de to variantene, og i hvilken grad disse forventningene ble oppfylt.

Tabell 13: Studiens forventninger utledet fra det hierarkiske perspektivet

	Forventning	Oppfylt?
Fase 1 og 2	Overordnede mål formuleres top-down	I stor grad
	Resultatindikatorer formuleres i dialog mellom JD og POD	I noen grad
	Det er færre mål og krav i tildelingsbrevet	I stor grad
	Hovedvekten av mål og krav i tildelingsbrevet er rettet mot det eksterne	I liten grad
	JD vil gi POD mer makt og autonomi, grunnet lavt konfliktnivå (detraksjon)	I liten grad
	Hovedvekten av styringssignaler blir gitt i tildelingsbrevet	I liten grad
	Det er formulert flere mål og krav på beredskapsområdet	I stor grad
Fase 3 og 4	POD leverer den resultatinformasjonen som JD ønsker	I noen grad
	POD belønnes eller straffes ut fra god eller dårlig måloppnåelse	I liten grad

I fase 1 og 2, er det flere av funnene som i stor grad samsvarer med forventningene som ble utledet fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. For det første forventet jeg å finne at overordnede mål ble formulert top-down. Dette samsvarer med studiens funn som viser at den politiske ledelsen og JD har makt til å fastsette overordnede mål. Dette strider imidlertid ikke med idealmodellen, siden det ligger i departementsrollen å utforme disse. For det andre forventet ut fra den hierarkiske varianten å finne at det var færre mål og krav i tildelingsbrevet. Jeg antok i denne sammenheng at JD, ved rasjonell kalkulasjon, har tatt tak i kritikken fra 22. juli-kommisjonen, og har forsøkt å endre i samsvar med anbefalingene. Perspektivet har i denne sammenheng stor forklaringskraft, siden jeg finner at tildelingsbrevet har færre mål i tiden etter terrorangrepet. For det tredje forventet jeg å finne at det var formulert flere mål og krav på beredskapsområdet. Dette samsvar i stor grad med studiens funn, som viser at det i tiden etter hendelsen er flere indikatorer og tiltak rettet mot beredskapsarbeidet.

Det er enkelte av forventningene til fase 1 og 2, som ut fra den hierarkiske varianten kun samsvarer i noen eller liten grad. For det første forventer jeg at resultatindikatorene ble formulert i dialog mellom JD og POD. Dette samsvarer kun i noen grad med studiens funn, som viser at tildelingsbrevet leveres POD i flere omganger slik at det bærer preg av å være en dialog. Samtidig gir POD uttrykk for at

selv om det er dialog, så har ikke JD lyttet til POD i tiden etter hendelsen. Det er imidlertid gjort tiltak for å bedre dette. For det andre forventet ut fra den hierarkiske varianten at hovedvekten av mål og krav var rettet mot det eksterne, i form av brukerne og samfunnet. Dette samsvarer i liten grad med studiens funn, som viser at hovedvekten i etterkant av hendelsen er rettet mot det interne. Dette henger tett sammen med forventningen om at JD ville tildele POD mer makt og autonomi, grunnet lavt konfliktnivå. Jeg finner i denne sammenheng ingen forklaringskraft i ifra den hierarkiske varianten, siden jeg heller finner det Jacobsen (1964) omtaler som kontraksjon. Studiens funn viser at JD fortsatt trekker til seg mye makt og autonomi, grunnet motstridende interesser og press fra politisk nivå. For det tredje forventet jeg ut fra den hierarkiske varianten at hovedvekten av styringssignaler ble gitt i tildelingsbrevet. Denne forventningen ble i liten grad oppfylt, siden studiens funn viser at det utvikler seg to sett av styringssett, hvor oppdragsbrevene benyttes hyppigere som supplerende styringstiltak.

I fase 3 og 4 er det ingen av forventningene som ut fra den hierarkiske varianten i stor grad ble oppfylt. For det første forventet jeg at POD leverte den resultatinformasjonen som JD ønsker. Dette samsvarer kun i noen grad med studiens funn, som viser at POD leverer styringsinformasjon til JD. Samtidig har POD mangel på tid og ressurser. Dette kommer til uttrykk i tidsfrister som ikke holdes, samt lavere kvalitet på rapportene enn det JD ønsker. JD gir uttrykk for at de ønsker mer rapportering og styringsinformasjon, mens POD gir uttrykk for at de ikke er interessert i å bruke mye tid og ressurser på det. For det andre ble det i fase 3 og 4 forventet at POD ble straffet eller belønnet ut fra god eller dårlig måloppnåelse. Ut fra studiens funn, ble dette imidlertid i liten grad oppfylt.

Tabell 14: Studiens forventninger utledet fra forhandlingsvarianten

	Forventning	Oppfylt?
Fase 1 og 2	Interessekonflikter preger formuleringen av mål og resultatindikatorer	I stor grad
	Tildelingsbrevet er et forhandlingsprodukt	I noen grad
	Tildelingsbrevet har færre mål og krav	I stor grad
	De supplerende oppdragsbrevene benyttes hyppigere	I stor grad
	Flere mål og krav i tildelingsbrevet som er rettet mot det eksterne	I liten grad
	Det er fortsatt hovedvekt av interne mål og krav	I stor grad
Fase 3 og 4	Det er flere rapporteringsfrister	I stor grad
	POD sliter med å holde tidsfrister og kvaliteten er lav	I stor grad
	Styringsdialogmøtene bærer preg av at JD og POD har ulike problem- og løsningsoppfatninger	I stor grad

I fase 1 og 2, er det flere av studiens funn som i stor grad samsvarer med forventningene utledet fra forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. For det første forventet jeg å finne at motstridende interesser preger formuleringen av mål og resultatindikatorer. Denne forventningen ble i stor grad oppfylt i studiens funn, som viser at JD og POD har forskjellige problem- og løsningsoppfatninger. Samtidig blir JD påvirket av den politiske ledelsen, som har sine interesser. Det kan derfor tenkes at JD er under stort press fra flere hold, både som følge av sterk kritikk fra 22. juli-kommisjonen og nye krav i forbindelse med det, men også nye store oppgaver som har vært høyt på dagsordenen. Flyktningssituasjonen og håndtering av terror er gode eksempler på slike oppgaver. Samtidig som JD skal lytte til PODs forslag og innspill, må JD lytte til politikerne. Dette medfører at det eksisterer motstridende interesser i styringsdialogen mellom JD og POD.

For det andre forventet jeg å finne at tildelingsbrevet har færre mål og krav etter hendelsen. Ut fra studiens funn, oppfylles denne forventningen i stor grad. Både den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten har derfor forklaringskraft i denne sammenheng. Samtidig som endringen observeres som et resultat av rasjonell kalkulasjon og hierarkisk makt, observeres endringen som et resultat av forhandlinger mellom JD og POD. POD har i flere sammenhenger uttrykt bekymring overfor mengden av mål og krav i tildelingsbrevet. Reduksjon i styringsmengden i tildelingsbrevet observeres derfor også som et kompromiss mellom JD og POD. For det tredje forventet jeg ut fra forhandlingsperspektivet at de supplerende oppdragsbrevene ble benyttet hyppigere etter 2011. Denne forventningen oppfylles i stor grad, siden

studiens funn viser at det utvikler seg to sett av styringssystemer. Ut fra et forhandlingsperspektiv, kan det tenkes at reduksjon i styringsmengde i tildelingsbrevet og økning i styringsmengde i oppdragsbrevene, er et kompromiss mellom JD og POD.

Ut fra forhandlingsperspektivet forventet jeg at det var flere mål og krav i tildelingsbrevet som rettet seg mot det eksterne, altså bruker- og samfunnsrettet. Samtidig forventet jeg at hovedvekten fortsatt var rettet mot det interne. Dette ville eventuelt kunne observeres som et kompromiss mellom JD og POD. Studiens funn viser at det ikke er flere mål og krav som retter seg mot det eksterne etter 2011. Forhandlingsperspektivet har derfor liten forklaringskraft i denne sammenheng.

Til fase 1 og 2, forventet jeg også at tildelingsbrevet kunne observeres om et forhandlingsprodukt. Mer spesifikt forventet jeg at brevet var et resultat av dialog og forhandling mellom JD og POD. Dette har tett kobling til forventningen om at interessekonflikter ville prege formuleringen av mål og krav. Ut fra studiens funn oppfylles denne forventningen i noen grad. Tildelingsbrevet gir uttrykk for å være et forhandlingsprodukt mellom flere aktører. Dette kommer som et resultat av tautrekking mellom den politiske ledelsen, JD og POD. Styrkeforholdet mellom JD og POD medfører i dette caset at Stortingets interesser får stort gjennomslag. JD har gjennomslagskraft i flere tilfeller, og mulighet til å styre PODs virksomhet på en detaljert og tydelig måte. Jeg finner derfor det Jacobsen (1964) omtaler som kontraksjon. Dette innebærer at JD trekker til seg autonomi og ansvar i perioder med uenighet.

Til fase 3 og 4, forventet jeg at JD er interessert i mer styringsinformasjon. Dette ble antatt å komme til uttrykk i flere rapporteringsfrister. Samtidig ble det forventet at POD var interessert i å bruke mindre tid på rapportering, grunnet mangel på ressurser og tid. Ut fra forhandlingsperspektivet oppfylles begge forventningene i stor grad. Studiens funn viser at det i flere sammenhenger oppstår «tautrekking» mellom JD og POD. JD innfører flere rapporteringsfrister i tilknytning til tildelingsbrevet. POD uttrykker at de ikke vil bruke mye tid på rapportering, siden det går utover annet viktig arbeid. Til den videre styringen ble det også forventet at styringsdialogmøtene ville bære preg av ulike problem- og løsningsoppfatninger. Ut fra studiens funn oppfylles denne forventningen i stor grad. Spesielt under risikovurderingene av måloppnåelse, viser studien at JD og POD har ulik forståelse av risiko. Mens POD tenker på konsekvenser for politi og påtale, tenker JD på konsekvensene for statsråden. Det virker derfor som om JD og POD fortsatt oppfatter, forstår og fortolker hendelser og situasjoner til dels svært forskjellig (Difi 2013:3).

Det institusjonelle kulturperspektivet sin forklaringskraft

Ut fra det institusjonelle kulturperspektivet forventet jeg overordnet sett å finne at den praktiseringen av mål- og resultatstyring som kommer til uttrykk i dialogen mellom JD og POD, ikke har beveget seg nærmere idealmodellen. Dette innebærer at kriteriene som inngår i idealmodellen for MRS ikke ville være oppfylt og fortsatt ville være preget av det 22. juli-kommisjonen omtalte som «svikt». Dette antas å henge sammen med at forholdet mellom JD og POD er berørt av fenomenet sti-avhengighet. Selv om terrorhendelsen har utsatt politiet for et enormt ytre stress, har normer og verdier trukket JD og POD tilbake mot den tilstanden det var før hendelsen. Ut fra det institusjonelle kulturperspektivet ble det også forventet et inkrementelt endringsmønster. Under i tabell 14 følger en oversikt over de mer detaljerte forventningene utledet fra det perspektivet.

Tabell 15: Studiens forventninger utledet fra det institusjonelle kulturperspektivet

	Forventning	Oppfylt?
Fase 1 og 2	Tildelingsbrevet inneholder fortsatt mange mål og krav	I noen grad
	Hovedtyngden av mål og krav retter seg mot det interne	I stor grad
	Større innslag av oppdragsbrev	I stor grad
	Styringen er fortsatt detaljorientert	I stor grad
	Det er fortsatt krevende å balansere behovet for politisk kontroll opp mot behovet for faglig styring av POD	I stor grad
Fase 3 og 4	Rapporteringen tilfredsstillende ikke JDs krav	I noen grad
	Ulike tankemønstre i JD og POD fører til forskjellig oppfatning av risiko	I stor grad
	Resultatinformasjon benyttes ikke i den videre styringen	I noen grad
	Måloppnåelse fører verken til belønning eller straff for POD	I stor grad

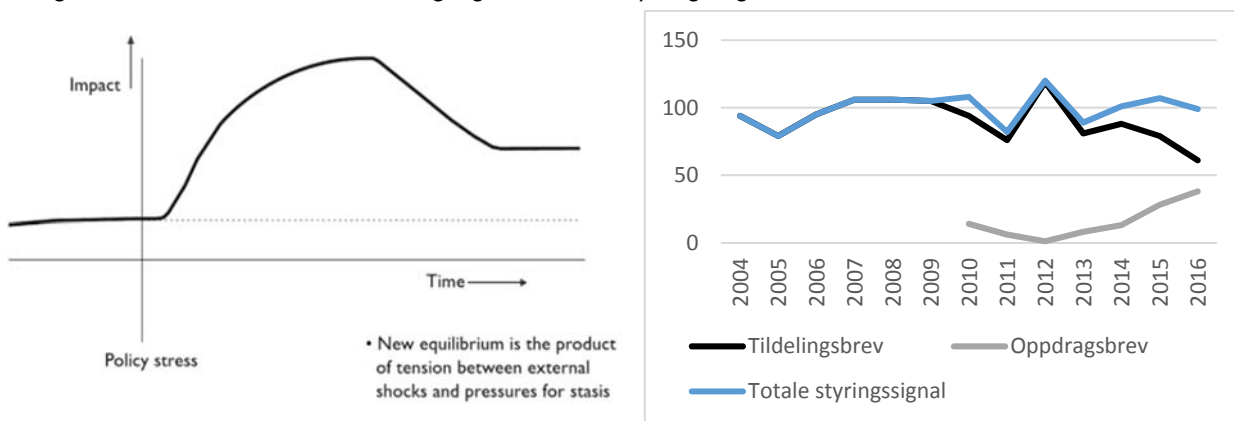
I fase 1 og 2 er det flere funn i empirien som i stor grad samsvarer med forventningene som ble utledet fra det institusjonelle perspektivet. For det første retter hovedtyngden av mål og krav seg mot de interne forholdene i POD. Sett opp mot tidligere tildelingsbrev, eksempelvis perioden 2004–2008, har POD de siste årene hatt liten handlefrihet til å bestemme selv hvilke virkemidler de vil benytte for å nå de overordnede målene. For det andre forventet jeg ut fra det institusjonelle perspektivet å finne et større innslag av oppdragsbrevene. Selv om styringsvolumet har blitt redusert i tildelingsbrevet, er oppdragsbrevene en styringskanal som blir hyppigere brukt. JDs styring av POD karakteriseres derfor fortsatt som detaljert. Dette samsvarer

med den overordnede forventningen til fase 1 og 2, hvor det ut fra det institusjonelle perspektivet ble antatt at JD fortsatt ville styre POD detaljert. JDs lange historie med detaljstyring medfører at det er vanskelig å endre praksis. Dette kommer tydelig til uttrykk når JD sliter med å balansere behovet for politisk kontroll opp mot behovet for faglig styring av POD. JD er tydelig klar over at de praktiserer detaljstyring, men ut fra studiens empiriske funn sliter departementet med å gi POD tilstrekkelig handlefrihet.

Forventningen om at tildelingsbrevet fortsatt inneholder mange mål og krav oppfylles kun i noen grad. Det er fortsatt mange, men i etterkant av terrorhendelsen har antallet blitt noe redusert. Brevets styringsvolum har derfor endret seg.

Ut fra det institusjonelle kulturperspektivet forventet jeg å finne det Kettl (2004) omtaler som en inkrementell endring. Ut fra en slik tankegang forventet jeg å finne at selv om terrorhendelsen utsatte politiet for et enormt ytre stress, så har normer og verdier trukket JD og POD tilbake til den tilstanden det var før hendelsen. Om en ser på denne studien samlet sett, samsvarer ikke dette. Jeg finner heller det Kettl (2004) omtaler som «Punctuated backsliding» (implementering med noe tilbakevending). Styringsdialogen mellom JD og POD endrer seg etter krisen, men den beveger seg også gradvis tilbake til den tilstanden det var før krisen. For å illustrere dette tydeligere har jeg under satt det endringsmønsteret opp mot empiri om de totale styringssignalene fra fase 1 og 2.

Figur 11: Punctuated backsliding og de totale styringssignalene



Som grafen for de totale styringssignalene illustrerer utsetter hendelsen politiet for et enormt ytre stress. Dette resulterer i at tildelingsbrevet for 2012 er det brevet med størst styringsvolum og flest interne krav. Styringen har imidlertid endret seg etter krisen. Tildelingsbrevene får et lavere styringsvolum. Samtidig benyttes oppdragsbrevene gradvis hyppigere. Dette illustrerer godt hvordan JD gradvis beveger seg tilbake til den tilstanden det har vært før. Styringsdialogen mellom JD og POD berøres derfor av fenomenet sti-avhengighet, hvor organisasjonenes normer og verdier trekker JD og POD tilbake til tilstanden det var før hendelsen. Selv om JD har

ambisjoner om å bli mer overordnet og strategisk, vil detaljstyringen vedvare så lenge styringsdialogen innehar den graden av politisk oppmerksomhet som den har. Dette bygger opp om det Fremstad (2013) finner i sin studie, hvor JDs lange historie med detaljert politisk styring av politiet også vil fortsette etter at POD ble opprettet i 2001. Selv om etableringen av POD førte til strukturelle endringer, har det vært en utfordring for JD å endre atferd (Fremstad, 2013, s. 68). Det har derfor vært vanskelig for JD å gi POD den faglige autonomien som er tenkt i et mål og resultatstyringsystem.

I fase 3 og 4 er det flere av forventningene som oppfylles. Ut fra det institusjonelle perspektivet ble det forventet at PODs rapporteringen ikke tilfredsstiller JDs krav. Dette samsvarer i noen grad med de empiriske funnene som viser at det ikke har eksistert gode rapporteringsrutiner som gir relevant styringsinformasjon til JD. Samtidig er det gjort tiltak for å bedre dette. Ut fra det institusjonelle perspektivet ble det også utledet forventning om at JD og POD har forskjellig oppfatning av risiko. I studien samsvarer dette i stor grad, hvor departementet og direktoratet har ulik forståelse av risiko i gjennomførte analyser. Dette virker å påvirke JDs tillit til POD, siden departementet sliter med å tildele POD autonomi og handlefrihet.

Ut fra det institusjonelle kulturperspektivet ble det forventet at resultatinformasjonen ikke benyttes i den videre styringen av POD. Studiens empiriske funn viser at informasjonen benyttes, men om praktiseringen skal nærme seg idealmodellen er det forbedringspotensial. På styringsdialogmøtene brukes det fortsatt mye tid på detaljsaker. JD har ambisjoner om at møtene skal rette mer fokus mot overordnede saker og strategi, men dette virker vanskelig å utføre i praksis. Samtidig etterspør JD flere evalueringer fra JD, som er et viktig element for læring.

Videre ble det også utledet forventning til at det ikke benyttes noen elementer av belønning og straff knyttet til PODs måloppnåelse. Styringsdialogmøtene, som er en viktig arena for den videre styringen, har i studien gitt uttrykk for å være en rituell øvelse som først og fremst handler om å plassere ansvar og skyld. Møtene har imidlertid blitt bedre i form og innhold, men det er fortsatt behov for å bruke mer tid på større saker. Før POD ble opprettet ble det trukket frem at det ikke har eksistert noen form for belønning, incentiver og sanksjoner i etatsstyringen (St.meld.nr. 22 (2000–2001), s. 61). I styringsdialogen mellom JD og POD eksisterer det ikke et godt system for belønning og straff. Ut fra det institusjonelle perspektivet kan dette forklares med at JD berører av fenomenet sti-avhengighet. Siden departementet ikke har hatt noe historie med å benytte disse funksjonene før POD ble opprettet, skaper dette et dårligere grunnlag for at det benyttes i det videre.

Perspektivenes forklaringskraft og samspill

Som det hittil er illustrert belyser det instrumentelle og institusjonelle perspektivet hver for seg viktige sider ved praktiseringen av MRS i styringsdialogen mellom JD og POD. Samtidig viser presentasjonen at det ikke finnes en enkel forklaring på hvordan praktiseringen endrer seg (Fimreite m.fl., 2014, s. 249). Ved å se perspektivene i sammenheng kan forklaringen av de empiriske funnene ytterligere økes. Offentlig sektor er kompleks, og en kan bare unntaksvis forstå offentlige organisasjoners virkemåte kun som et resultat av instrumentelle prosesser (Christensen m.fl., 2009, s. 207). Motsatt kan en bare unntaksvis forstå organisasjonene som produkt av historisk arv eller uformelle normer. Relasjonen mellom de to perspektivene forventes derfor å komme til uttrykk ved at de kulturelle tradisjonene påvirker den instrumentelle handlingslogikken, og omvendt (Christensen m.fl., 2007, s. 207). Under følger en oversikt over perspektivenes forklaringskraft.

Tabell 16: Perspektivenes forklaringskraft i forhold til de ulike fasene

	Hierarkisk	Forhandling	Institusjonelt
Fase 1 og 2	Middels	Høy	Middels–høy
Fase 3 og 4	Middels–lav	Høy	Middels–høy

Som tabellen illustrerer har både det instrumentelle perspektivet, med den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten, og det institusjonelle perspektivet forklaringskraft i de ulike fasene av MRS. Det er imidlertid ulikhet i hvor stor grad de ulike perspektivene forklarer. I fase 1 og 2 har den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet middels forklaringskraft. I styringsdialogen mellom JD og POD, kommer det tydelig frem i praktiseringen av MRS at den politiske ledelsen og JD har makt til å styre gjennom organisering og regulering. Samtidig har forhandlingsperspektivet høy forklaringskraft. Styringsdialogen berøres av at JD og POD har delvis motstridende interesser. Mens POD ønsker mer autonomi til å ta egne avgjørelser, må JD lytte til politikerne som har egne tanker og interesser. Dette gjør at JD opplever et krysspress, som vanskeliggjør en overordnet styring. Det institusjonelle kulturperspektivet har også forklaringskraft i fase 1 og 2. JD berøres av fenomenet stivhengighet. Terrorhendelsen 22. juli 2011 utsatte politiet for et ytre stress. Dette kommer tydelig til uttrykk i tildelingsbrevet for 2012. Selv om tildelingsbrevet har fått et lavere styringsvolum etter hendelsen, viser studien at det utvikler seg to sett av styringssystemer hvor oppdragsbrevene benytter mer aktivt. Den detaljorienterte

kulturen som eksisterer i JD virker derfor å trekke styringen gradvis tilbake til den tilstanden det var før krisen.

I fase 3 og 4, har den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet middels–lav forklaringskraft. JD bruker sin hierarkiske makt til å endre struktur på rapporteringsrutinene. Samtidig benyttes benytter ikke JD noen form for sanksjonssystemer i den videre styringen. Praktiseringen av MRS beveger seg derfor ikke nærmere idealmodellen i denne sammenhengen. I fase 3 og 4 har forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet høy forklaringskraft. Styringsdialogmøtene bærer preg av at JD og POD har forskjellige problem- og løsningsoppfatninger. Dette virker å vanskeliggjøre ulike vurderinger og analyser i den videre styringen. Det institusjonelle kulturperspektivet har middels–høy forklaringskraft i fase 3 og 4. Styringsdialogmøtene bærer fortsatt preg av detaljer. Samtidig benyttes det ingen elementer av straff og belønning ut fra PODs måloppnåelse. Det har det ikke vært tradisjon for å benytte dette tidligere, og ut fra studiens empiriske grunnlag ser det ikke ut til å være et system JD har tenkt å innføre.

I de fleste organisasjoner eksisterer det et visst handlingsrom for inngrep og atferd fra politiske og administrative ledere (Fimreite m.fl., 2014, s. 250). I styringsdialogen mellom JD og POD begrenses imidlertid denne aktiviteten av ulike faktorer. For det første legger styringsprinsippet MRS til rette for at POD også tar del i dette handlingsrommet. NPM doktriner som eksisterer i offentlig sektor legger også til rette for desentralisering av makt. For det andre består dialogen av ulike aktører med delvis motstridende interesser. Tildelingsbrevet gir uttrykk for å være et resultat av tautrekking mellom den politiske ledelsen, JD og POD. Over på de mer institusjonelle trekkene, påvirkes handlingsrommet av de etablerte ordningene som eksisterer i dialogen mellom JD og POD. JD er spesielt gjennomsyret av tradisjoner og etablerte rutiner, samt uformelle normer og verdier. Disse faktorene tilpasser seg ikke på en enkel måte, selv om styringsdialogen opplever ytre stress som terrorhendelsen 22. juli 2011.

Samspill mellom forklaringsperspektivene

Selv om perspektivene isolert sett har forklaringskraft, kan det tenkes at samspillet mellom dem også kan bidra til å forklare studiens empiriske funn. Det kan eksempelvis være tilfelle at den kulturen som eksisterer i politiet, påvirker den instrumentelle konsekvensbaserte handlingslogikken. Mer spesifikt vil det aktørene i JD oppfatter som rasjonelle handlinger, kunne observeres som et resultat av de uformelle normene som eksisterer i politiet (Christensen m.fl., 2007). Studiens empiriske funn viser at det er færre mål og krav i tildelingsbrevet i tiden etter 2011. Det er også formulert flere

mål og krav på beredskapsområdet. I etterkant av terrorhendelsen fikk politiet kritikk for deres håndtering av krisen, samt styringen innad i etaten. En mulig forklaring på de instrumentelle endringene kan derfor være at JD anså det som passende å redusere styringsvolumet i tildelingsbrevene. Endringen kan derfor observeres som et resultat av samspill mellom instrumentelle og institusjonelle faktorer. Samtidig er oppdragsbrevene et instrumentelt virkemiddel som benyttes hyppigere. En mulig forklaring på denne endringen er at det eksisterer en detaljorientert kultur i JD. Selv om JD anser det som passende å endre tildelingsbrevet, fører kulturen til at styringen gradvis trekkes tilbake til å karakteriseres som detaljert.

Motsatt kan en tenke seg at de strukturelle endringene i studien kan observeres som et forsøk på å endre kulturen i politiet. I studiens periode er årsrapporten POD leverer blitt mer overordnet og strategisk. Dette kan observeres som et forsøk på å gå fra en styringsdialogkultur som fokuserer på detaljer, til en styringsdialogkultur hvor mer overordnede temaer og spørsmål står i fokus. JDs samarbeid med POD og DFØ om innretningen på tildelingsbrevet kan også observeres som et resultat av samspill mellom de to perspektivene. De strukturelle endringene i brevet observeres i denne sammenheng som et forsøk på å gå fra en kultur som er internt rettet, til en kultur som er mer bruker- og samfunnsrettet.

Oppsummering

I kapittel 7 har de empiriske funnene blitt koblet sammen med studiens teoretiske grunnlag. Etter vurdering opp mot idealmodellen for MRS, finner jeg at praktiseringen på enkelte områder har beveget seg noe nærmere idealet. Dette gjelder spesielt i tildelingsbrevet, hvor styringsvolumet er blitt lavere etter 2012. Antallet mål og krav har derfor i større grad blitt mer håndterbart for POD, og praktiseringen beveger seg derfor noe nærmere idealet på dette området. Samtidig viser studiens empiri at mengden av oppdrag som kommer i ettertid øker. Om en studerer de to ulike styringskanalene samlet, er styringsvolumet derfor fortsatt høyt. Styringsinnholdet har endret seg i liten grad. Hovedvekten av mål og krav i tildelingsbrevet er fortsatt rettet mot det interne. Dette strider med idealmodellen, som vektlegger handlefrihet til underliggende nivå. Praktiseringen av MRS har derfor i denne sammenheng i liten grad beveget seg nærmere idealmodellen. I fase 3 og 4, hvor det rapporteres resultater og utøves videre styring, har praktiseringen av MRS endret seg i noen grad. JD er avhengig av gode styringsdata, analyser og rapportering for å kunne sikre en god styringsdialog. Etter 2012 endres rapporteringshyppigheten, noe som legger til rette for at JD har større innsikt i PODs arbeid. Samtidig har POD mangel på tid og ressurser. Dette kommer til uttrykk i tidsfrister som ikke holdes og rapporter som ikke samsvarer med JDs forventninger til kvalitet. Årsrapporten har imidlertid blitt mer overordnet og

strategisk i etterkant av 2012. Samtidig er det behov for mer vurderinger opp mot måloppnåelse, korrigerende tiltak og mål som ikke er nådd.

I studien finner jeg ulike forklaringer på den utviklingen av MRS som kommer til uttrykk i styringsdialogen mellom JD og POD. For det første berøres dialogen av det hierarkiske forholdet. Den politiske ledelsen og JD har makt gjennom organisering og regulering. 22. juli-kommisjonen anbefalte JD å bli mer overordnet i styringen. Dette virker å ha påvirket innretningen på tildelingsbrevet, som har fått en lavere styringsmengde. For det andre berøres dialogen av delvis motstridende interesser. Mens JD tenker på konsekvensene for den politiske ledelsen, tenker POD på konsekvensene for politi- og påtale. Dette kommer blant annet til uttrykk på styringsdialogmøtene, hvor JD og POD har ulik forståelse av risiko. For det tredje berøres dialogen av sti-avhengighet. Terrorhendelsen påførte politiet et ytre stress og igangsatte endringer i politiet. Samtidig eksisterer det en detaljorientert kultur i JD. Selv om JD har et ønske å bli mer overordnet, virker det å være en vanskelig oppgave.

8. Avslutning

I dette kapitlet vil jeg presentere studiens hovedfunn og forsøke å svare på studiens overordnede problemstilling. Deretter vil jeg drøfte funnene i lys av tidligere forskning på feltet. Hensikten med en slik drøfting er å plassere studien i forhold til litteraturen om mål- og resultatstyring. Det vil også kunne tydeliggjøre hvilke funn som er viktige. Videre i kapitlet vil jeg peke på teoretiske og praktiske implikasjoner ved studiens funn. I denne anledning vil jeg drøfte i hvilken grad de benyttede teoriene har vært egnet for å svare på problemstillingen, samt om det er andre teorier som hadde vært hensiktsmessig å benytte. I diskusjonen rundt de praktiske implikasjonene, vil jeg i lys av studien, drøfte mulighetene og avgrensningene ved mål- og resultatstyring. Til slutt i kapitlet vil jeg drøfte studiens muligheter for generalisering, og gi noen synspunkter på muligheter for videre forskning.

Hovedfunn i lys av problemstillingen

Studiens overordnede problemstilling har vært som følge:

Hvordan og i hvilken grad har praktiseringen av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet endret seg etter terrorangrepet 22. juli 2011, og hva kan eventuelt forklare disse endringene?

Ved hjelp av dokumentanalyse og intervju har studien vist at praktiseringen av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom JD og POD har endret seg noe etter terrorangrepet 22. juli 2011. Det er færre mål og krav i tildelingsbrevene etter 22. juli. Samtidig har det utviklet seg to sett av styringssystemer. Et formelt med tildelingsbrevet og et uformelt hvor oppdragsbrevene benyttes hyppigere som supplerende styringstiltak. Styringsinnholdet har endret seg i liten grad. Store deler av tildelingsbrevet er fortsatt tidlig rettet i resultatkjeden, og hovedtyngden av mål og krav rettet seg mot det interne. Samtidig er det flere mål og krav på samfunnsikkerhet og beredskapsområdet. Med bakgrunn i den styringsmengden og det styringsinnholdet som er målt i tiden etter hendelsen, må styringen fortsatt karakteriseres som detaljert. POD har fortsatt liten handlefrihet til å bestemme hvilke virkemidler de vil benytte for å nå de overordnede målene. Årsrapporten og styringsdialogmøtene har i tiden etter hendelsen beveget seg i retning av å bli mer overordnet og strategisk. JD får hyppigere informasjon fra POD, men dette er avhengig av at POD leverer rapportene tidsnok og med den kvaliteten JD ønsker. Samtidig er det fortsatt behov for at de ulike fasene i MRS blir mer overordnet og strategisk. Politiet

og politiets virksomhet står høyt på den politiske dagsordenen og området får derfor mye oppmerksomhet. Dette fører til at POD får mer oppmerksomhet fra politikere og Stortinget, og derfor mer styring og innblanding.

I studien finner jeg flere forklaringer på den utviklingen av MRS som observeres i styringsdialogen mellom JD og POD. Dialogen berøres av det hierarkiske forholdet. JD har makt gjennom organisering og regulering. Så lenge den politiske oppmerksomheten vedvarer, virker dialogen å fortsette å være detaljert. Samtidig berøres dialogen av interessekonflikter og forhandlinger. JD opplever press fra flere hold, både fra Stortinget og POD, men også et ytre press etter terrorhendelsen. Terrorhendelsen har igangsatt endringer i politiet. Jeg finner det Kettl (2004) omtaler som «Punctuated backsliding» (implementering med noe tilbakevending). Styringsdialogen mellom JD og POD endrer seg etter krisen, men den beveger seg også gradvis tilbake til den tilstanden det var før krisen. Praktiseringen av MRS berøres også av fenomenet sti-avhengighet. Det eksisterer en detaljorientert kultur i JD. Selv om JD forsøker å bli mer overordnet og strategisk, viser studiens funn at JD sliter med å gi POD den handlefriheten idealmodellen for MRS mener at de bør ha.

En viktig forutsetning for at praktiseringen av mål- og resultatstyring i dialogen mellom JD og POD skal nærme seg idealmodellen, er at JD blir mer overordnet og tildeler POD mer autonomi. Det er imidlertid enkelte faktorer som gjør at denne endringen ikke blir oppfylt. Som departement har JD to roller som skal fylles. Som overordnet nivå skal JD balansere behovet for styring og autonomi av POD. Samtidig opplever JD selv å bli styrt av Stortinget og Regjeringen. Den politiske oppmerksomheten og krysspillet JD opplever, medfører at det å skulle tildele nok autonomi til POD blir en vanskelig oppgave. Forholdet mellom JD og POD ser ut til å være preget av sti-avhengige prosesser, der JD handler i tråd med det som er passende atferd. Det institusjonelle perspektivet har i fase 1 og 2 stor forklaringskraft.

En annen forutsetning for at praktiseringen skal nærme seg idealmodellen, er at POD leverer kvalitetsrik styringsinformasjon tidsnok. JD er avhengig av denne informasjonen for å kunne forbedre styringsdialogen. Det er imidlertid enkelte faktorer som gjør at denne endringen ikke blir oppfylt. POD bruker mye tid og ressurser på å følge opp løpende henvendelser fra JD. Dette gjelder eksempelvis de supplerende oppdragsbrevene som sendes ut fortløpende. Det faktum at JD sliter med å endre seg institusjonelt, medfører at POD ikke får gjennomført de instrumentelle endringene som er nødvendig for å nærme seg idealet. Det er vanskelig å få til overordnet rapportering og overordnet videre styring, når fase 1 og 2 starter med detaljer.

Studiens forskningsspørsmål

For å kunne besvare studiens overordnede problemstilling, ble det formulert fire underordnede forskningsspørsmål som knytter seg til de ulike fasene i mål- og resultatstyringssystemet:

1. *Hvordan har tildelingen av antall mål og krav til POD endret seg i perioden 2004–2016?*

I perioden 2004–2016 har styringsvolumet i dialogen mellom JD og POD vært svært variert. Dokumentanalyse av tildelingsbrev viser at volumet var størst i 2012. Dette henger tett sammen med oppfølging av terrorhendelsen 22. juli 2011. Samtidig viser styringsvolumet etter hendelsen en gradvis reduksjon. I 2016 finner vi det tildelingsbrevet med lavest styringsvolum i studiens periode. På den annen side benyttes oppdragsbrevene mer aktivt som supplerende styringstiltak. Om en studerer tildelingsbrevet isolert sett har styringsvolumet blitt lavere etter hendelsen i 2011. Om en studere tildelingsbrevet sammen med oppdragsbrevene, er det fortsatt mange mål og krav som tildeles POD.

2. *Hvordan har fordelingen av interne og eksterne mål og krav endret seg i perioden 2004–2016?*

Dokumentanalyse av tildelingsbrev i perioden 2004–2016, viser at interne mål og krav benyttes mer aktivt i styringsdialogen fra 2009. Allerede i 2010 er hovedtyngden av mål og krav tidlig rettet i resultatkjeden. Dette innebærer at store deler av brevet sider noe om hvilken innsats, aktivitet eller produkt/tjeneste POD må levere for å nå de overordnede målene. I 2012 finner vi det tildelingsbrevet med størst andel, hvor det er hele 82% interne mål og krav i brevet. I likhet med styringsvolumet henger dette tett sammen med oppfølgingen av terrorhendelsen. I 2013 beveger styringsinnholdet seg tilbake til tilstanden det var før hendelsen. Om en ser bort ifra tildelingsbrevet for 2012, holder fordelingen mellom interne og eksterne mål og krav seg relativt stabilt. Hovedtyngden er fortsatt rettet mot det interne i 2016.

3. *Hvor ofte, og hvordan, rapporteres og vurderes resultater knyttet opp mot de fastsatte styringsparameterne?*

I løpet av studiens periode har rapporteringshyppigheten endret seg. I 2013 går POD over til å levere tre rapporter i stedet for to. Halvårsrapporten og årsrapporten erstattes i denne sammenheng med 1. tertialrapport, 2. tertialrapport og 3. tertialrapport/årsrapport. JD får derfor tidligere informasjon om hvordan POD ligger an i arbeidet. Samtidig sliter POD med å

holde rapporteringsfrister og kvaliteten er ikke på det nivået JD ønsker. Dette har bedret seg noe i løpet av studiens periode. Årsrapporten har blitt mer overordnet og strategisk i 2014 og 2015. Det er også opprettet et eget ledelsessekretariat som alle formelle bestillinger fra JD kan gå igjennom. Dette sikrer at POD har bedre kontroll over bestillingene, samt at den som sitter med fagansvaret responderer JD. Samtidig er fortsatt forbedringspotensial om rapporteringen skal kunne karakteriseres som optimal. JD etterspør mer vurderinger i forhold til måloppnåelse, korrigerende tiltak og mål som ikke er nådd.

4. *I hvilken grad blir resultatrapportering brukt til styring, for eksempel ved at tiltak og styringsparametere endres og justeres?*

En viktig arena for den videre styringen er styringsdialogmøtene som holdes tre ganger i året. Ambisjonen er at møtene skal gjelde strategiske spørsmål og mindre enkeltsaker. Møtene i etterkant av terrorhendelsen har beveget seg i denne retningen. Samtidig etterspør POD mer fokus på faktisk strategi. Evalueringer og risikovurderinger er viktige elementer i den videre styringen. I denne forbindelse etterspør JD mer evalueringer fra POD. Risikovurderingene gjennomføres, men det faktum at JD og POD har ulike synspunkter på risikoen, virker å påvirke departementets tillit til direktoratet. Videre viser studiens empiriske funn at POD i liten grad belønnes eller straffes ut fra måloppnåelse.

Empiriske funn i lys av tidligere forskning

I teorikapittelet presenterte jeg, inspirert av Askim m.fl. (2014, s. 293), tre ulike grupper av kritikere til MRS. Min studie kan plasseres innenfor den gruppen Askim omtaler som skreddersømtilhengere. Samtidig som studien har studert avviket mellom en teoretisk og praktisk MRS, identifiseres det ulike årsaker til at en feilslått MRS ikke fungerer optimalt. Difi (2013:3) sin evaluering av POD omtalte styringen i politiet som «hvordan-styring». Dette innebærer detaljerte føringer om hvilke aktiviteter som må gjennomføres for å nå overordnede mål. MRS, omtalt som «hva-styring», forutsetter frihet til å vurdere selv hvordan mål og krav best kan nås. Mine empiriske funn bygger opp om det Difi finner i sin rapport. Praktiseringen av MRS i styringsdialogen mellom JD og POD karakteriseres som det Difi omtaler som «hvordan-styring». Selv om styringen i noen grad har endret seg etter terrorhendelsen, medfører et høyt styringsvolum og et internt rettet styringsinnhold at jeg fortsatt karakteriserer den som «hvordan-styring».

Nasjonalt rettet finner både Læg Reid (2001, s. 143) og Askim (2015) at praktiseringen av MRS er påvirket av virksomhetenes politiske oppmerksomhet. Høy politisk oppmerksomhet har i denne sammenheng tett kobling til mer politisk kontroll og lavere autonomi til underliggende nivå. MRS viser seg derfor å fungere best i organisasjoner med lav politisk oppmerksomhet. Dette har også Fremstad (2013) funnet i sin studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten. Min studie bekrefter i stor grad funnene til Læg Reid (2001), Askim (2015) og Fremstad (2013). Styringsdialogen mellom JD og POD er preget av stor politisk oppmerksomhet. Jo større den politiske oppmerksomheten er, jo større virker grunnlaget å være for at det praktiseres detaljstyring. Som det ble nevnt i metodekapittelet har en medstudent, parallelt med denne studien, studert styringsdialogen mellom JD og PST. Ryssdal (2017) finner at PST har større frihet til å ta egne avgjørelser. Dette har tett kobling til den politiske oppmerksomheten, som er mye lavere for PST enn for POD. Ifølge Læg Reid (2001, s. 143) er det vanskelig å få politikere til å konsentrere seg om de store, langsiktige og prinsipielle sakene, og overlate til byråkratiet å finne passende virkemidler og å håndtere enkeltsaker. I tilknytning til Difi (2013:3) sin rapport er det med andre ord vanskelig å styre i politiet til å gå fra «hvordan-styring» til «hva-styring». Mine empiriske funn bygger opp om dette. Både JD og politikerne sliter med å bevege seg over på en mer overordnet tankegang. Hovedvekten av interne mål og krav viser at det er vanskelig å la POD få frihet til å finne passende virkemidler.

Terrorhendelsen i 2011 førte til en ekstraordinær situasjon. Dette kommer til uttrykk i tildelingsbrevet for 2012, som vanskeliggjør tolkningen av utviklingen. Et av studiens hovedfunn er at tildelingsbrevet etter 2012 får færre mål og krav. Dette bygger opp om det Kjærvik og Askim (2015) finner i sin studie av tildelingsbrev til 70 virksomheter i Norge. Studien viste hvordan tildelingsbrevene for 2015 hadde færre styringskrav enn tildelingsbrevene for 2012. De finner også en økning i aktivitetskrav, men at det fortsatt er en overvekt av resultat- og effektorienterte mål i tildelingsbrevene. Videre i studien slår de fast at styringen i 2015 er mindre detaljert enn 2012. I tilknytning til deres funn om at tildelingsbrevene i 2015 har færre styringskrav enn 2012, stemmer dette overens med mine funn. Jeg finner også at tildelingsbrevene har færre mål og krav i årene etter terrorangrepet. Kjærvik og Askim konkluderer med at styringen har blitt mindre detaljorientert. Om denne studien kun hadde sett nærmere på tildelingsbrevet i styringsdialogen mellom JD og POD, hadde dette også kunne vært en mulig konklusjon. Denne studien har imidlertid et bredere datagrunnlag i og med at den inkluderer andre styringskanaler. Siden studiens empiriske funn viser at oppdragsbrevene benyttes mer aktivt i dialogen, avviker derfor funnene i dette tilfellet.

Wathne (2015) fant i sin doktorgradsavhandling om målstyring i politiet, at mange ansatte opplevde at økonomien var overordnet det politifaglige. Flere erfarte i denne sammenheng at innsatsen ble styrt mot mindre viktige oppgaver som er lettere å måle. Wathne (2015) fant også ut at jo mindre tilfreds man er med MRS, desto mer tilbøyelig er man til å pynte på tallene. Denne studien har ikke samlet inn data om resultatmåling, og avvik mellom rapporterte resultater og faktisk resultat. Samtidig finner jeg at det er knapphet på ressurser og tid i POD. Det brukes mye tid på rapportering. Dette virker likevel ikke å være nok, siden studiens datagrunnlag viser at rapportene ikke leveres tidsnok og med manglende kvalitet. Detaljstyring, kombinert med knapphet på ressurser og tid, virker videre å skape en tall-orientert kultur i POD. I en slik situasjon er det mulig å tenke seg at en etter hvert får en organisasjon som opplever et så sterkt fokus på tallet, at de nesten gjør hva som helst for å få det til. Jeg vil derfor si at studien delvis bygger opp om Wathne sitt funn, om at innsatsen i politiet blir styrt mot oppgaver som er lettere å måle.

I forhold til Valland (2012) og Fremstad (2013) sine studier av MRS i politi- og lensmannsetaten, finner jeg også at praktiseringen avviker fra den teoretiske varianten. Avviket er derfor også tilfelle på det nasjonale nivået i politiet. Pollitt (2013, s. 347) har i sine studier funnet at mange av problemene med MRS kan tilskrives avvik mellom styringssystemets antatte logikk og andre alternative logikker. Dette innebærer at praktiseringen vil variere fra kontekst til kontekst (Pollitt, 2005). Samtidig er det vanskelig å finne en unik beste praksis (Pollitt 2013, Johnsen 2005). Gode praktiseringer av MRS vil gjerne være den som passer best til konteksten. I denne studien kan det derfor tenkes at den MRS som observeres i dialogen mellom JD og POD, er den praktiseringen som passer best til den JD og PODs kontekst.

I nasjonal sammenheng er det flere tidligere studier som har funnet at praksisen med å straffe og belønne virksomheter i liten grad blir brukt (Breivik 2010, Lægred, Roness og Rubecksen 2006, Fremstad 2013, Ramslien 2005). Dette kan kobles sammen med veilederen fra DFØ, som påpeker at praktiseringen av MRS må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet (SSØ 2010:10). Veilederen legger med andre ord til rette for at virksomhetene fleksibelt kan tilpasse seg styringssystemet. Dette kommer også til uttrykk i dette caset, hvor JD i stor grad tilpasser praktiseringen av MRS til den konteksten og situasjonen de befinner seg i.

Teoretiske implikasjoner

Studiens beskrivende teori har bestått av en skissert idealmodell for MRS. Modellen har i hovedsak tatt utgangspunkt i DFØs veileder for økonomistyring i staten (SSØ 2010:12). Modellen har vært nyttig for å beskrive hvordan praktiseringen av MRS har

endret seg i studiens periode. Samtidig har modellen i enkelte tilfeller vært vanskelig å bruke. Veilederen fra DFØ åpner opp for at det ikke eksisterer en entydig metode for hvordan styringen skal gjennomføres (SSØ 2010:12). Den legger derfor til rette for at det eksisterer ulike kulturer, oppgaver, prosedyrer og roller, som gjør det vanskelig å finne en metode som passer for alle relasjoner. Dette har ført til at enkelte av formuleringene i veilederen har vært åpne og vage, noe som har skapt rom for tolkning også fra min side. Dette illustrerer imidlertid også hvorfor det oppstår ulikheter i praktiseringen. Når formuleringene er vage, gir dette rom for tolkning, også i forvaltningen selv.

Ifølge studiens skisserte idealmodell var det et viktig poeng at det var tett kobling mellom de ulike fasene. Mer spesifikt burde det være en rød tråd mellom mål, resultatindikatorer, rapporterte resultater og den videre styringen. Ut fra manglende empiri om dette har jeg ikke kunnet ta stilling til dette detaljert. Jeg vil likevel påpeke at jeg finner tett kobling mellom fasene i den grad at svikt i fase 2 fører til svikt i fase 3. På samme måte fører svikt i fase 3 til svikt i fase 4.

Til studiens forklarende ambisjon valgte jeg å benytte et instrumentelt (hierarkisk og forhandling) og et institusjonelt kulturperspektiv. Analysen viser at de to perspektivene har vært nyttig for å kunne forklare studiens funn. Begge perspektivene har hatt forklaringskraft. Det er imidlertid andre perspektiver som kunne vært nyttig for studien. Ut fra en transformativ tilnærming, argumenteres det for at en kompleks offentlig sektor krever at det trekkes veksler på elementer fra både det instrumentelle, institusjonelle og myteperspektivet (Christensen m.fl., 2009, s. 199). Sistnevnte er utelatt i denne studien. Det er flere argumenter for at myteperspektivet ville vært nyttig. Ifølge perspektivet befinner organisasjoner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen m.fl., 2009, s. 75). Selv om det nødvendigvis ikke gjør organisasjonen mer effektiv, må den ta hensyn til normer, verdier, moter, regler og meninger om hva som er rasjonelt og anstendig i omgivelsene. Ifølge myteperspektivet adapterer organisasjonene de ulike prinsippene for å fremstå som legitim, konkurransedyktig, effektiv og moderne (Christensen m.fl., 2009, s. 76).

Det har i løpet av de siste 20–30 årene vokst frem et betydelig tilbud av ideer for hvordan organisasjoner kan utformes, styres og ledes (Røvik, 2007). Mål- og resultatstyring er en av disse. Som beskrevet i oppgavens kontekstkapittel blir den norske sentralforvaltningen ofte beskrevet som et blandingsystem av ulike styrings- og samordningsformer (Fimreite og Lægreid, 2004, s. 1). Dette kommer som et resultat av en tilpasning til ulike reformer og endringer. Mens NPM har tatt med seg elementer av økt fristilling og styring gjennom incentiver, legger Post-NPM vekt på noen organisatoriske prinsipper som står i motsetning til det NPM står for. Et

godt eksempel på dette er ønsket om å sentralisere forvaltningen. Den norske statsforvaltningen består derfor av en blanding av formelle rammer, kulturelle hensyn og symbolske forhold (Christensen m.fl., 2009, s. 200). Med bakgrunn i dette kan det i studiet av organisasjoner som JD og POD, være nyttig å drøfte det komplekse samspillet mellom de tre ulike organisasjonsteoretiske perspektivene.

Den MRS som eksisterer i offentlig sektor i Norge, og mer spesifikt i styringsdialogen mellom JD og POD, kan observeres som et resultat av en transformasjon eller translasjon (Christensen m.fl. 2009, Røvik 2007). Dette innebærer at den teoretiske varianten av MRS har blitt tilpasset og modifisert, slik at den passer inn i de kontekstuelle forholdene en står ovenfor. Den praktiseringen jeg finner i styringsdialogen mellom JD og POD, observeres som et resultat av den formelle strukturen som eksisterer i offentlig sektor. Den observeres også som et resultat av kulturelle tradisjoner. Ved hjelp av et myteperspektiv, kan det også tenkes at enkelte av prosessene som er observert kan forklares med press fra omgivelsene. Politiet har fått stor oppmerksomhet fra media etter terrorangrepet i 2011, og det kan derfor tenkes at enkelte av endringene kan forklares med dette.

Selv om studien i noen grad ser på forklaringer ut fra ideen om et ytre sjokk, ville et perspektiv som hovedsakelig ser på omgivelsene også kunnet være relevant for studien. Studiens funn viser at terrorhendelsen har skapt økt bevissthet rundt terror og beredskap. Samtidig kunne det vært interessant å få mer innsikt i betydningen av et ytre sjokk.

Praktiske implikasjoner

Etter å ha studert styringsdialogen mellom JD og POD i over et år, er mitt inntrykk at det er en innholdsrik, men komplisert dialog. Dialogen består av flere ulike kanaler hvor det utveksles styringssignaler og resultater. En overordnet oppfatning i studien er at JD og POD har flere punkter de bør forbedre seg på, spesielt om målet er at praktiseringen skal nærme seg idealmodellen. JD må bli mer overordnet og strategisk i styringen av POD. Dette innebærer et lavere styringsvolum, samt større fokus på eksterne mål og krav. POD må levere mer kvalitetsrik styringsinformasjon tidsnok til JD. Samtidig legger de kontekstuelle rammene hinder for dette. JD opplever press fra overordnet og underordnet nivå. Dette henger tett sammen med en viss dobbeltrolle som eksisterer i politietaten, hvor de ansatte i tillegg til å ha lojalitet nedover til målgruppen, er offentlige ansatte med lojalitet til systemet (Byrkjeflot, Christensen og Lægreid 2013, Christensen og Lægreid 2002). Tidligere studier har vist at MRS fungerer best på et operasjonelt nivå, med stor avstand til det politiske nivået (Lægreid, 2001, s. 140). Dette innebærer at jo større politisk oppmerksomhet styringsdialogen mellom

JD og POD har, jo vanskeligere blir det å praktisere MRS i henhold til idealmodellen. Dialogen står derfor overfor et politikkproblem, hvor det oppstår spenning mellom en politisk og administrativ logikk (Christensen m.fl., 2009, s. 184). Dette henger tett sammen med interessekonflikter, som er et viktig kjennetegn ved den politiske verden. For å oppsummere virker MRS å fungere best i dialoger hvor det er liten grad av konflikt, og når dialogen er på god avstand fra politikken.

En annen overordnet oppfatning i studien er at det ikke finnes en enkel oppskrift eller en beste styrings- eller organisasjonsløsning for politi- og lensmannsetaten (Christensen m.fl., 2009, s. 194). Den konteksten politiet arbeider innenfor er grunnleggende forskjellig fra den konteksten andre offentlige og private organisasjoner befinner seg i. Politiet skal forholde til et stort omfang av oppgaver, samtidig som det er hendelsesstyrt. Dette står delvis motstridende til forestillingen i MRS om at målene skal ligge fast i løpet av budsjettperioden. Politiet trenger et styringssystem som samsvarer med mangel på tid og ressurser, oppmerksomhet og klarhet i hvilke virkemidler som er best for å oppnå målene, og hvilke resultater som faktisk produseres. Etter min vurdering står politiet overfor et systemproblem, heller enn et iverksettingsproblem (Lægneid, 2012). MRS har blitt benyttet i offentlig sektor siden reformbølgen NPM kom til Norge på 1980-tallet. Selv om styringsprinsippet stadig er i utvikling, er det et paradoks at man fortsatt sliter med å finne den riktige praktiseringen i politiet. Det er behov for et system i politiet som kan ivareta oppgaver knyttet til helhetlig styring, samordning og utvikling av etaten. Samtidig har terrorhendelsen utsatt politiet for et ytre sjokk, som har satt sine spor i etaten. Det virker likevel å utvikle seg to sett av styringssystemer i politiet. Et formelt med styringsdialogen og tildelingsbrevene, og et mer uformelt system med fortløpende enkeltbestillinger gjennom året.

I forbindelse med samlokaliseringen av nødsentralene i Norge, har forholdet mellom JD og POD blitt trukket frem i media i slutten av mai 2017. Ifølge formelle kilder, har POD helt siden 2014 forsøkt å presse sine overordnede i JD til å fjerne «samlokaliseringen» fra Nærpolitireformen (Mosveen m.fl., 2017). Dette omtales som en «maktkamp» mellom JD og POD, og ifølge leder i Stortingets Justiskomite, Hadia Tajik, bør den sittende justisministeren arbeide for å ta ledelse over et Politidirektorat, som ser ut til å leve sitt eget liv uten politisk styring på dette feltet (Åsebø og Mosveen, 2017). Debatten bygger opp enkelte av studiens funn, som viser at det eksisterer delvis motstridende interesser mellom JD og POD.

Generaliseringspotensiale

Studien er klassifisert som et casestudium av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Det kan derfor argumenteres for at studiens funn kan overføres til andre styringsdialoger mellom departementer og direktorater. Dette gjelder spesielt i offentlig sektor i Norge, hvor MRS fungerer som styringsverktøy i alle offentlige virksomheter. Ved å generalisere på en slik måte er det imidlertid viktig å sette klare rammer for hva som kan studeres som et samsvarende case (George og Bennett, 2005). Oppgavens kontekstkapittel gjør i denne sammenheng rede for studiens rammer. Caset er spesielt i forhold til at politiet er en hendelsesstyrt etat. Samtidig er det andre områder som er hendelsesstyrt, og caset er derfor ikke så spesielt at det ikke kan generaliseres.

Det er også muligheter for generalisering innad i politiet. Det kan eksempelvis være tilfelle at funnene kan gjelde for PODs styring av politidistriktene. I styringsdialogen mellom POD og distriktene, har disponeringsskrivet liknende funksjon som tildelingsbrevet. Det er derfor mulig å tenke seg at en reduksjon i styringsmengde i disponeringsskrivet, medfører hyppigere bruk av andre kanaler. Et annet funn som muligens kan overføres er det faktum at svikt i en fase, gir ringvirkninger for senere faser. Stort styringsvolum i fase 1 og 2, gir eksempelvis større sjanse for at rapporteringsfrister ikke holdes og lavere kvalitet på rapportene.

Det er også mulig å tenke seg at studiens funn kan overføres til andre land. MRS benyttes som styringsprinsipp i flere land. En slik overføring krever imidlertid en grundig innføring i de kontekstuelle omgivelsene i de landene funnene eventuelt skal overføres til. Som det ble presentert i kontekstkapittelet er det norske forvaltningssystemet preget av et blandingssystem. Norge har sterke fagdepartementer og sektorer som er spesialisert etter oppgaver og formål, hvor ministerstyreprinsippet står sentralt (Fimreite og Lægreid, 2004, s. 10). Dette vil eksempelvis ikke gjelde for Sverige. Det er også mulig å tenke seg at studiens beskrivende teori kan begrense muligheten for å overføre funnene til andre land. Studiens beskrivende teori baserer seg i hovedsak på DFØ sin veileder for økonomistyring i staten. Denne påpeker av praktiseringen av MRS må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet (SSØ 2010:10). Veilederen legger med andre ord til rette for at virksomhetene mer fleksibelt kan tilpasse seg styringssystemet. Sammenlignet med andre land, er Norge derfor mer pragmatisk orientert (Fremstad, 2013).

Studien går detaljert inn i hver enkelt fase i MRS. Med bakgrunn i dette er det mulig å tenke seg at funnene kan overføres til andre organisasjoner og institusjoner utenfor det offentlige.

Dette kan eksempelvis være i private virksomheter, hvor det er mulig å identifisere elementer fra enkelte av fasene.

Forslag til videre forskning

Denne studien har avdekket flere interessante temaer for videre forskning. Et av studiens viktigste funn er oppdragsbrevene som benyttes mer og mer aktivt i styringsdialogen mellom JD og POD. For videre forskning kan det være interessant å studere hvordan dette utvikler seg i politiet. Fortsetter JD å benytte det supplerende styringstiltaket aktivt? Eller er dette avhengig av at tildelingsbrevets styringsvolum går opp? Det kunne også vært interessant å studere bruk av oppdragsbrev i andre styringsdialoger mellom andre departement og direktorat i andre sektorer. En komparativ studie med andre politikkområder kunne eksempelvis ha belyst om de skisserte problemene er spesielt utfordrende i en hendelsesstyrt etat som politiet. Det kunne også vært interessant å gjennomføre en komparativ studie av andre styringsdialoger, for å kartlegge nærmere hvilke rammer som skaper en detaljorientert styring. Er det eksempelvis noen styringsdialoger hvor MRS fungerer godt? Hvilke elementer ligger til grunn for at praktiseringen beveger seg nærmere idealet for MRS?

Denne studien har ikke sett nærmere på forholdet mellom statsbudsjettet og tildelingsbrevet. Til videre forskning kunne det vært interessant å studere sammenhengen mellom disse. Informanten i POD påpekte at tildelingsbrevet ofte kun ble en funksjon av det som står i budsjettproposisjonene. Det kunne derfor vært interessant å studere hvilken påvirkning dette har på resultatet av tildelingsbrevet. Et annet forslag til videre forskning kunne vært å se nærmere på den horisontale samordningen, mer spesifikt innføringen av kjedeperspektivet og fellesføringene i tildelingsbrevet. Mine empiriske funn viser at det i 2015 ble innført et kjedeperspektiv med overordnede mål på de områdene i sektoren hvor utfordringene er store og behovet for endring er størst (JD, 2015). Dette innebærer blant annet tverrgående mål knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Ifølge informantene i JD ble perspektivet innført som er tiltak for å unngå silotenkning på tvers av sektoren. Til videre forskning kunne det vært interessant å studere hvordan dette har gått i praksis.

Jeg vil avslutningsvis legge til at kunnskapsgrunnlaget om samfunnsmessige effekter er tvetydig og mangelfullt (Christensen m.fl., 2009, s. 190). Det er behov for flere systematiske og pålitelige studier av reformer og organisasjonsformer. Generelt har

forskningen vært opptatt av å undersøke hvorfor reformer og omorganiseringer skjer, i stedet for å forsøke å svare på hva effektene av tiltakene er. Det å skulle måle effekter av offentlige organisasjoner, kan imidlertid være en vanskelig oppgave. Et hovedproblem ved slike målinger, er vanskeligheter ved å identifisere og avgrense effektene av ett enkelt reformtiltak eller en spesiell omorganisering, også omtalt som attribusjonsproblemet (Christensen m.fl., 2009, s. 183). Dette kommer som følge av at vi ikke står overfor naturlige kontrollerte eksperimenter, som innenfor naturvitenskapen, hvor en lettere kan forholde seg til andre relevante faktorer. I stedet står vi overfor et komplekst samspill mellom gjensidig påvirkende faktorer. Dersom en er klar over disse begrensningene og betingelsene, vil effektstudier kunne være et viktig tilskudd for å kunne øke kunnskapsgrunnlaget om hvordan offentlige organisasjoner fungerer.

Kilder

Litteratur

- Adcock, R. og Collier, D. (2001) Measurement Validity: A shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95, s. 529–546.
- Askim, J., Eltun, R. og Fremstad, E. (2014) Mål- og resultatstyring. I: Baldersheim, H. & Østerud, Ø. red. *Det norske demokratiet i det 21. Århundre*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 285–302.
- Askim, J. (2015) The role of performance management in the steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded, og Disjointed? *Public Performance & Management Review*, 38, s. 365–394.
- Bang, H. (2011) *Organisasjonskultur*. 4. Utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Binderkrantz, A. S. og Christensen, J. G. (2009) Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy. *Journal of Public Policy*, 29, s. 55–78.
- Binderkrantz, A. S., Holm, M. og Korsager, K. (2011) Performance Contracts and Goal Attainment in Government Agencies. *International Public Management Journal*, 14, s. 445–463.
- Bouckaert, G. og Halligan, J. (2008) *Managing Performance. International Comparisons*. London: Routledge.
- Bratberg, Ø. (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 1. Utg. Oslo: Cappelen Damm.
- Byrkjeflot, H., Christensen T. og Læg Reid, P. (2013) The Many Faces of Accountability: Comparing Reforms in Welfare, Hospitals and Migration. *Scandinavian Political Studies*, 37(2), s. 171–195.
- Campbell, D. T. og Stanley, J. (1966) *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago, Houghton Mifflin.
- Christensen, T. og Læg Reid P. (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M. og Læg Reid, P. (2010) *Regjeringsapparatet – Et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*. [Internett]. Tilgjengelig fra:

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp1999/rapport3.html>

[Lest: 26. mai 2017].

- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. og Aars, J. (2014) *Forvaltning og politikk*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, R. A. og Lindblom, C. E. (1953) *Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper and Row.
- Fimreite, A. L. og Lægreid, P. (2004) *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2004/0271/ddd/pdfv/239167-lokaldemokratikommisjonen_fimreite_laegreid.pdf [Lest: 21. september 2016].
- Fimreite, A. L. og Lægreid, P. (2008) *Byråkrati og partnerskap hand i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Notat 4-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L. (2014) *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Fremstad, E. (2013) *En målstyrt etat i en regelstyrt verden? En studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten* [Masteroppgave]. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Flyvberg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), s. 219–245.
- Gerring, J. (2004) What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98, s. 341–354.
- Gerring, J. (2007) *Case Study Research. Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greve, C., Lægreid, P. og Rykkja, L. H. (2016) *Nordic Administrative Reforms – Lessons for Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Grønmo, Sigmund (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), s. 3–19.
- Hood, C. (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. London: Clarendon Press.
- Jacobsen, K. D. (1960) Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, s. 231–248.
- Jacobsen, K. D. (1964) *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Jacobsen, D. A. (1997) *Administrasjonens makt: Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2005) Resultatstyring i norsk offentlig sektor. *Magma Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 8(6), s. 47–60.
- Johnsen, Å. (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2012) *Er målstyring i staten målstyring? I: Difi (2012) Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Rapport 2012:14. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- King, G., Robert, Keohane, O. og Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kleven, T. A. (2002) *Begrepsoperasjonalisering*, kap. 5 i Thorleif Lund (red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub forlag.
- Knut, D. J. (1960) Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 4, s. 231–248.
- Le Compte, M. D. og Goetz, J. P. (1982) Problems of reliability and validity in ethnographic research. *Review of Educational Research*, 52(1), s. 31–60.
- Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L. H. (2014) *Etter 22. juli. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet*. I: Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P., Rykkja, L., (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Lijphart (1971) Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65(3), s. 682–693.
- Littig, B. (2009) "Interviewing the Elite – Interviewing Experts: Is There a Difference?" i Bogner, A., Littig, B., og Menz, W. (red.), *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P. (2001) *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Erfaringar og utfordringar*. I Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (Red.): *Lekmannsstyret under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lægreid, P., Roness, P. G. og Rubecksen, K. (2006) Performance management in practice: The Norwegian way. *Financial Accountability & Management*. 22 (3), s. 251–270.
- Lægreid, P., Roness, P. G. og Rubecksen, K. (2008) *Performance Information and Performance Steering: Integrated Systems or Loose Coupling?* I S. van der Walle og

- W. van Dooren (Red.) *Performance Information in the Public Sector*. New York: Palgrave Macmillan.
- Læg Reid, P. (2012) *Kontroll i ei mål- og resultatstyrt forvaltning*. Foredrag på Forvaltningskonferansen, Oslo, 23.11.2012.
- March, J. G og Olsen, J. P. (1983) Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *The American Political Science Review*, 77(2), s. 281–296.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mayntz, R. (2004) Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, 34, s. 237–259.
- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Offerdal, Audun. (2010) *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Osborne, D. og Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Pollitt, C. (2003) *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. (2005) Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), s. 25–44.
- Pollitt, C. (2013) The logics of performance managements. *Evaluation: an international journey of theory and practice*, 19(4), s. 346–363.
- Ramslien, A. R. (2005) *Fra ritual til verktøy. Mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet*. Rapport nr. 9. Bergen: Rokkansenteret.
- Ringdal, K. (2001) *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, P. G. (1997) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2008) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Ryssdal, A. (2017) *Politiets tryggleiksteneste i endring? Ein studie av PST etter 22. juli 2011*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen: Masteroppgave.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. London: Harper & Row.
- Simon, H. A. (1947) *Administrative behaviour*. Macmillan: New York.
- Simon, H. A. (1997) *Administrative Behaviour: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York: Simon and Schuster Free Press.
- Simons, H. (2009) *Case study research in practice*. Los Angeles: SAGE.
- Sørheim, R. Ø. og Tollefsen, S. (2012) *Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren? En casestudie av departementets tildelingsbrev og institusjonenes strategiske adferd fra 2003–2011*. [Masteroppgave] Oslo og Akershus: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Valland, B. (2012) *Mål- og resultatstyring på lokalt nivå i Poli- og lensmannsetaten*. [Masteroppgave] Bergen: Universitetet i Bergen.
- Wengraf, T. (2001) *Qualitative Research Interviewing*. London: SAGE Publications Ltd.
- Wilson, W. (1887) The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), s. 197–222.
- Yin, R. K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publications.

Offentlige Dokumenter

- Bouckaert, G., Ormond, D. og Peters B. G. (2000) *A Potential Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Finansdepartementet.
- Difi (2013) *Evaluering av Politidirektoratet*. Rapport 2013:3. Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Direktoratet for økonomistyring (2016) *Etatsstyring* [Internett] Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/etatsstyring/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. St. meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000. Et tryggere samfunn. Oslo.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2010) *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2011) *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet*. [Internett] Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/49fdbbecd28248028f5c36a9318dd072/pod_tildelingsbrev_2011.pdf?id=2239726.

Justis- og beredskapsdepartementet (2011a) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 23.03.11*.

[Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet*. [Internett] Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/8500ca3696b940768a230a077b29f935/tildelingsbrev_2012_pod.pdf?id=2306286.

Justis- og beredskapsdepartementet (2012a) *Hovedinstruks til Politidirektoratet – Revidert 18.12.12*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2012b) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 13.04.12*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2012c) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 15.06.12*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Tildelingsbrev 2013*. [Internett]

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2013/tildelingbrev-2013_pod.pdf.

Justis- og beredskapsdepartementet (2013a) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 29 og 30.10.13*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Tildelingsbrev 2014*. [Internett]

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2014/tildelingsbrev_2014_pod.pdf.

Justis- og beredskapsdepartementet (2014a) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 12.03.14*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2014b) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 20.06.14*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Tildelingsbrev 2015*. [Internett]

Tilgjengelig

fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev_2015_pod.pdf.

Justis- og beredskapsdepartementet (2015a) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 27.03.15*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2015b) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 26.06.15*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2015c) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 28.10.15*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev 2016*. [Internett] Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3536.pdf.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016a) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 17.03.16*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016b) *Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 27.06.16*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Kjærvik, J. og Askim, J. (2015) *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Rapport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.

NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*. Oslo: Departementenes Servicesenter.

Offentlighetsloven. *Lov 19. mai 2006 nr. 14 om interne dokument*.

Politidirektoratet (2010) *Politidirektoratets årsrapport til Justisdepartementet*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Politidirektoratet (2011) *Politidirektoratets årsrapport til Justisdepartementet*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Politidirektoratet (2012) *Politidirektoratets årsrapport til Justisdepartementet*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Politidirektoratet (2013) *Politidirektoratets årsrapport til Justis- og beredskapsdepartementet*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet:Oslo.

Politidirektoratet (2014) *Politiets årsrapport 2014*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

Politidirektoratet (2015) *Politiets årsrapport 2015*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

SSØ (2010) *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Senter for Statlig Økonomistyring: rapport 12/2010.

SSØ (2012) *Resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*. Senter for statlig økonomistyring: rapport 10/2012.

Internett

Mosveen, E., Åsebø, S. og Nilsen, S. (2017) Maktspillet om nødsentralene. *Verdens gang* [Internett], 22. mai. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/spesial/2017/samluk/> [Lest: 26. mai 2017].

Politilederen (2012) *Politiets endringsprogram – status nåtid*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.politilederen.no/fagligforpolitiledere/ledelse/753-politiets-endringsprogram-status-natid> [Lest: 12. september 2016].

Politiet (2015) *Politiets mål*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/strategier_og_analyser/ [Lest: 21. september 2016].

Politiet (2016) *Politidirektoratet* [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/Tema_536.xhtml [Lest: 12. september 2016].

Politiet (2016) *Organiseringen av politi- og lensmannsetaten* [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3574.pdf [Lest: 30. mars 2017].

Politiet (2016) *Nye politidistrikter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/om_politiet/politireformen/nye_politidistrikter/ [Lest: 21. september 2016] [Lest: 30. mars 2017].

Politiet (2016) *Organiseringen av politi- og lensmannsetaten*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/ [Lest: 22. september 2016] [Lest: 30. mars 2017].

- Politiets Fellesforbund (2016) *Har søkt 400 politijobber*. [Internett] Tilgjengelig fra: https://www.pf.no/aktuelt_na/nyhetsarkiv/2016/august/Har+søkt+400+politijobber.d25-T2JDS5a.ips [Lest: 12. september 2016].
- Regjeringen (2016) *Ansvarsområde og oppgaver i JD*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/> [Lest: 12. september 2016].
- Regjeringen (2016) *Justis- og beredskapsdepartementets historie*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/historie/id750079/> [Lest: 12. september 2016].
- Regjeringen (2016) *Politiavdelingen*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/pia/id1469/> [Lest: 30. mars 2017].
- Regjeringen (2016) *Seksjon for styring, administrasjon og utvikling (SSU)*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/pia/seksjon-for-styring-administrasjon-og-ut/id751961/> [Lest: 30. mars 2017].
- Utdanningsforbundet (2013) *Temanotat 4/2013. Målstyring eller styring etter mål – utfordringer og muligheter*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat%202013/Temanotat_2013_04.pdf [Lest: 21. september 2016].
- Åsebø, S. og Mosveen, E. (2017) Hadia Tajik om VG-avsløring: Politidirektøren kan ha brutt stortingsvedtak da SAMLOK i Drammen ble nedlagt. *Verdens gang* [Internett], 24. mai. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/kampen-om-noedsentralene/hadia-tajik-om-vg-avsløring-politidirektøren-kan-ha-brutt-stortingsvedtak-da-samlok-i-drammen-ble-nedlagt/a/24004972/#xtor=CS4-1> [Lest 26. mai 2017].

Vedlegg

Intervjuguide 1, JD 9.11.16
(Gjennomført med annen student)

Sted: **Justis- og beredskapsdepartementet.**

Informant: **Ekspedisjonssjef Thor Arne Aass**

1. I Traavik-rapporten og 22. juli-kommisjonens rapport blir det nevnt at JD praktiserte mye detaljstyring av PST og POD i årene før 2011. Det ble blant annet foreslått et mer overordnet fokus. Har dette endret seg siden 2011? Oppfølging: Kan du presisere hvilke konkrete endringer som er gjort i den formelle styringsdialogen? Møtefrekvens, antall mål- og resultatindikatorer. I hvilken grad er det forskjeller i styringsdialogen mellom JD og POD/PST? Hva er disse forskjellene?
2. Det ble også trukket fram i Traavik-rapporten at PST ikke tenkte langsiktig nok i kommunikasjon med JD. Vil du si dette har endret seg i årene etter rapporten? Hvordan har det eventuelt endret seg? Har dette vært tilfelle i dialogen med POD også?
3. I tildelingsbrevene for POD 2010-2016 er det mulig å observere endringer i oppsett og bruk av begreper. JD har blant annet gått over til et kjedeperspektiv (asylkjeden, straffesakskjeden, samfunnssikkerhet og beredskap). Hva var bakgrunnen for denne endringen? Har denne endringen vært vellykket? Har tildelingsbrevene til PST vært endret på samme måte?
4. Kan du si noe som hva som er utfordringene for politiavdelingen når det gjelder oppfølging av PST og POD? Er utfordringene ulike fra de to etatene? Føler dere at dere har nok ressurser til oppfølging av de to etatene? Har dette endret seg siden 2011? Er det mer utfordrende å styre PST siden det er en hemmelig tjeneste?
5. Kan du si noe om bakgrunnen til de ansatte i Politiavdelingen? Er dette noe dere har blitt mer bevisst på i tiden etter 22. juli 2011? Er det gjort noen endringer?

Oppfølging: Hvordan tror du sammensetningen av kompetanse i Politiavdelingen har påvirkning på fokusområder i POD og PST?

I Traavik-rapporten påpekes det at Politiavdelingen har manglet sikkerhetsfaglig kompetanse og at dette kan være en av årsakene til at dialogen med PST i hovedsak er blitt konsentrert om saker av forvaltningsmessig og juridisk karakter. Har det vært mer fokus på sikkerhetsfaglig kompetanse de siste årene?

6. Kan du si noe om samarbeidet med Forsvarsdepartementet med tanke på PST og E-tjenesten? Hvordan fungerer dialogen?

Intervjuguide 2, JD 9.11.16

Sted: **Justis- og beredskapsdepartementet.**

Informanter: **Seniorrådgiver Trude Valaker.**

1. Hvordan vil du beskrive styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet/Politiavdelingen og Politidirektoratet?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvordan er tillitsforholdet ved praktiseringen av mål- og resultatstyring?
 - I hvilken grad opplever dere uklarheter i ansvar og oppgaver?
 - Vil du kort si litt om hvordan dialogen har endret seg over tid?
2. Hvordan utformes mål og resultatindikatorer til POD?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvilke seksjoner innad i Politiavdelingen er involvert? Er det seksjoner fra andre avdelinger som også er involvert?
 - På hvilken måte er de involvert?
 - Er POD involvert i denne fasen?
 - Har utformingen endret seg over tid?
3. I tildelingsbrevene fra 2010-2016 er det mulig å observere endringer i oppsett og bruk av begreper. JD har blant annet gått over til et kjedeperspektiv (straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnssikkerhet og beredskapsområdet). Hvorfor ble disse endringene gjort?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Har endringene vært vellykket?
4. I hvilken grad gis det føringer til POD utover styringsdialogmøtene og tildelingsbrevene?
Oppfølgingsspørsmål:
 - I hvilken grad blir det gitt politiske bestillinger ut fra det dagsaktuelle?
 - Hvordan påvirker dette den formelle styringsdialogen med tildelingsbrev og liknende?
5. Om vi ser nærmere på selve prosessen hvor POD rapporterer tilbake resultater til JD. Opplever dere i JD noe spenning mellom kvantitative og kvalitative resultatindikatorer?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Blir det ofte slik at det som kan tallfestes blir målt og rapportert tilbake til dere fra POD?
6. I forbindelse med styringsdialogmøtene mellom JD og POD, utarbeider JD matriser med status for styringsparameter, rapporteringskrav og oppgaver. I hvilken grad opplever dere store avvik mellom det som er forventet fra JD og det POD leverer av resultater?
Oppfølgingsspørsmål:

- Hvilken utvikling ser dere her de siste årene? Blir avviket mindre eller større?
7. På hvilken måte får god eller dårlig måloppnåelse konsekvenser for POD?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Blir det gjort noen form for endring i tilgangen på ressurser etter vurderte resultater? Sanksjoner/incentiver?
 - Om fastsatte mål ikke nås; justeres eller endres disse med sikte på bedre måloppnåelse?
 - Hvordan involveres POD i diskusjonen rundt forbedringstiltak?
 8. I mange av rapportene fra styringsdialogmøtene henvises det til risikovurderingen av innsatsområder og styringsparameter. POD informerer da blant annet at de har foretatt risikoanalyse på alle tiltak i tildelingsbrevene, hvor det i 2012 eksempelvis var 20% av tiltakene som hadde moderat til kritisk risiko. Videre står det at dette er analyse av alle tiltak, mål og krav i tildelingsbrevet. Kan du si litt mer om hva denne risikovurderingen innebærer?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvilken utvikling viser risikovurderingene de siste årene?
 9. I 22. juli-kommisjonen sin rapport blir det nevnt at JD (Politiavdelingen) har praktisert for mye detaljstyring i dialogen med POD, det har altså vært for mange og for detaljerte mål og resultatindikatorer. Politiet har blant annet måtte rapportere på over 120 resultatkrav og indikatorer. Hvordan har dere i JD opplevd og håndtert dette? Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvordan har dette endret seg de siste årene?
 10. I 22. juli-kommisjonen sin rapport blir det også påpekt at politiet har hatt et manglende fokus på beredskap. Hvordan har dere håndtert og integrert dette i styringsdialogen med POD?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hva tror du kan være årsaken til at dette har blitt nedprioritert?

Intervjuguide 3, POD 8.12.16

Sted: Politidirektoratet.

Informant: Anonym.

1. Hvordan vil du beskrive styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet/Politiavdelingen?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvordan er tillitsforholdet ved praktiseringen av mål- og resultatstyring?
 - Opplever dere noen form for uklarheter i ansvar og oppgaver?
 - Vil du kort si litt om hvordan du opplever at dialogen har endret seg over tid?

2. Hvordan utformes Justis- og beredskapsdepartementet sine mål og resultatindikatorer til POD? Involveres dere i denne prosessen eller skjer det alene i JD?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvordan opplever dere sammenhengen mellom målene dere skal oppnå og resultatindikatorerne?
 - I hvilken grad opplever dere løs kobling mellom ressurser og mål og resultatindikatorer?

3. I tildelingsbrevene fra 2010-2016 er det mulig å observere endringer i oppsett og bruk av begreper. JD har blant annet gått over til et kjedeperspektiv (straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnssikkerhet og beredskapsområdet). Hvordan opplever dere i POD disse endringene?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Er det blitt lettere å fastsette hvilke mål og indikatorer som er viktig å prioritere?

4. I 22. juli-kommisjonen sin rapport blir det påpekt at JD har praktisert for mye detaljstyring i dialogen med POD. Er dere enig i at dette har vært et problem?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvordan har dette endret seg de siste årene?

5. I hvilken grad gis det føringer utover styringsdialogmøtene og tildelingsbrevene? Oppfølgingsspørsmål:
 - Forekommer det politiske bestillinger ut fra det dagsaktuelle?
 - Hvordan påvirker dette den formelle styringsdialogen med tildelingsbrev fra JD?

6. Kan du si litt om hvordan dere i POD opplever føringene fra JD?
Får POD nok handlefrihet til å ta egne faglige prioriteringer eller er det et ønske og behov for større autonomi?

Oppfølgingsspørsmål:

- I hvilken grad opplever dere at politiske hensyn legger begrensninger på den politifaglige handlefriheten?

7. Hvordan rapporterer POD resultater til JD?

Oppfølgingsspørsmål:

- Hvordan oppleves rapporteringssystemet? I hvilken grad forekommer det rapporteringer utover det som står i tildelingsbrevene?

- Politiet har tidligere måtte rapportere på over 120 resultatkrav og indikatorer. Har dette endret seg de siste årene? Hvordan opplever dere dette nå?

- I hvilken grad opplever dere i POD at MRS stimulerer til å overrapportere gode resultater og underrapportere dårlige?

8. I mange av rapportene fra styringsdialogmøtene henvises det til risikovurderingen av innsatsområder og styringsparameter. POD informerer da blant annet at de har foretatt risikoanalyse på alle tiltak i tildelingsbrevene, hvor det i 2012 eksempelvis var 20% av tiltakene som hadde moderat til kritisk risiko. Videre står det at dette er analyse av alle tiltak, mål og krav i tildelingsbrevet. Kan du si litt mer om hva denne risikovurderingen innebærer?

Oppfølgingsspørsmål:

- Hvilken utvikling viser risikovurderingene de siste årene?

9. Opplever dere i POD spenning mellom kvantitative og kvalitative mål og resultatindikatorer? Blir det slik at det som kan tallfestes ofte blir det som blir målt og rapportert?

Oppfølgingsspørsmål:

- På hvilken måte?

- Er det slik at det er noen temaer som får prioritet fremfor andre?

- Har dette endret seg de siste årene?

10. På hvilken måte får god eller dårlig måloppnåelse konsekvenser for POD?

Oppfølgingsspørsmål:

- Opplever dere noe form for endring i tilgangen på ressurser etter vurderte resultater? Sanksjoner/incentiver?

- Om fastsatte mål ikke nås; justeres eller endres disse med sikte på bedre måloppnåelse?

- Involveres POD i diskusjonen rundt forbedringstiltak? Blir POD sine innspill lyttet til og tatt til følge?