

Mål- og resultatstyring i praksis – En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet

Bjørn Breivik



Uni 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 vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

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

ISSN 1503-0946

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Mål- og resultatstyring i praksis

—

En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og
inkluderingsdepartementet og Arbeids- og
velferdsdirektoratet

BJØRN BREIVIK

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

JUNI 2010

Notat 9 - 2010

Innhold

INNLEDNING.....	6
DET TEORETISKE RAMMEVERKET	8
En idealmødel for mål- og resultatstyring.....	8
Det instrumentelle perspektivet.....	10
Det kulturelle perspektivet	11
Myteperspektivet.....	11
DE FORMELLE RAMMENE FOR STYRINGSDIALOGEN	12
MÅL, RESULTATINDIKATORER OG STYRINGSSIGNALER.....	14
Tildelingsbrevene.....	15
De ulike fokusområdene.....	19
Tradisjonene fra de gamle etatene.....	19
Riksrevisjonens kritikk av styringen.....	20
RESULTATMÅLING, RESULTATRAPPORTERING OG RESULTATSTYRING.....	22
Resultatmåling.....	22
Resultatrapportering.....	23
Resultatstyring.....	25
FUNNENE I LYS AV DE FORKLARENDE PERSPEKTIVENE	26
Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft.....	27
Det kulturelle perspektivets forklaringskraft.....	29
Myteperspektivets forklaringskraft.....	31
Perspektivenes forklaringskraft.....	32
KONKLUSJON	34
Praktiske implikasjoner.....	35
LITTERATUR	36
Kilder.....	37

Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til NAV-evalueringen, modul 1 – Velferdsmodell, styringssystem og NAV, ledet av Professor Tom Christensen. Notatet bygger på Bjørn Breiviks masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, med Professor Per Læg Reid som veileder.

Bergen 20.5.2010

Anne Lise Fimreite

Prosjektleder

Sammendrag

Dette notatet baserer seg på en studie av hvordan mål- og resultatstyring ble praktisert i styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2006 til 2009. Praksisen er beskrevet ved å sammenligne empiri med en idealmodell for hvordan mål- og resultatstyring er ment å skulle fungere. Denne praksisen er så analysert ved hjelp av et instrumentelt- et kulturelt- og et myteperspektiv.

Den studerte perioden representerer en startfase for Arbeids- og velferdsdirektoratet som en ny etat etter at Aetat og Rikstrygdeverket ble slått sammen fra 1. juli 2006. Karakteristiske trekk ved styringen av de gamle etatene kommer også til syne i mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten. Mål- og resultatstyringen innen områder som Aetat tidligere hadde ansvar for er mer idealtypisk enn for områder som Rikstrygdeverket hadde ansvar for. Det har som følge av sammenslåingen vært et omfattende organisatorisk reformarbeid i perioden. Et interessant funn er at oppfølgingen av dette reformarbeidet var skilt ut fra den ordinære etatsstyringsprosessen hvor man styrte driften av etaten, for i stedet å bli fulgt opp gjennom egne møter om reformen.

Mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten er i hovedsak et administrativt anliggende, og politisk ledelse er i liten grad involvert i den tekniske utførelsen av styringssystemet. På grunn av en rekke avvik mellom praksisen og det som er beskrevet som en idealmodell for mål- og resultatstyring, er det tvilsomt om mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten kan karakteriseres som et teknisk styringsverktøy. Samtidig blir de bakenforliggende ideene ved systemet beskrevet som et nyttig utgangspunkt for etatsstyringen, og det er derfor mer nærliggende å karakterisere mål- og resultatstyringen som en styringsfilosofi. At den omfattende rapporteringen har en viktigere funksjon som informasjonskilde for politisk ledelse, enn som verktøy for utvikling av mål, kan også støtte en karakteristik som kontrollsystem.

Summary

This paper is based on an in-dept single case study of how Management by Objectives and Results (MBOR) is practised in the steering dialog between the Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion (AID) and the Norwegian Labour and Welfare Service (NAV) in the period from 2006 to 2009. The practise is described by comparing empirical findings with an ideal model of MBOR. This practise is then analysed by the use of three theoretical perspectives, which include an Instrumental- a cultural and a myth perspective.

The studied period represents a birth era of a new state agency after the merger of the Directorate of Labour (DOL) and the National Insurance Administration (NIA). Characteristics of the steering of the old state agencies are also present in the steering of NAV. The use of MBOR within areas that previously were the responsibility of DOL, was closer to the ideal model than the use within areas that previously were the responsibility of NIL. As a result of the merger, there has been an extensive organizational reform process during this period. An interesting finding was that the steering of the reform process was taken out of the ordinary steering dialog, and instead followed up through special meetings.

The use of MBOR was mainly a task for the civil servants, and the political leadership were only to a modest extent involved in the technical execution of the steering system. Because of a range of deviations between the ideal model and the actual use of MBOR, the MBOR system as it is used in this case, should not be described as a steering technique. However, the main ideas behind MBOR are thought of as a useful platform for the steering dialogue. Thus, the MBOR system may be better described as a steering philosophy. The interpretation that the extensive reporting from NAV to AID has a more important function as a source for informing political leadership of the development in NAV, than as a tool for developing NAV's objectives, may also point in the direction of MBOR being a control system.

Innledning

1. juli 2006 ble NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen) opprettet gjennom en sammenslåing av Aetat og Rikstrygdeverket (RTV). Den nye statsetaten skulle i samarbeid med sosialtjenesten i kommunene tilby en felles dør for brukerne, og et mer helhetlig tilbud av tjenester. Både Aetat og Rikstrygdeverket var gamle og tradisjonsrike organisasjoner i den norske forvaltningen. Styringsansvaret for de tidligere Aetat og RTV ble først samlet i Arbeids- og sosialdepartementet i 2003, og i 2005 ble Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) opprettet.¹ Det var AID som fikk etatsstyringsansvaret for NAV (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2007:392–393).

Det er viktig å være klar over skillet mellom de tre begrepene Arbeids- og velferdsforvaltningen, Arbeids- og velferdsetaten, og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og velferdsetaten er den statlige delen av Arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen er et begrep som omfatter både Arbeids- og velferdsetaten og den delen av de sosiale tjenestene som de ulike kommunene har valgt å plassere i NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet er den sentrale enheten til Arbeids- og velferdsetaten (Askim m.fl. 2009), og har ansvaret for at Arbeids- og velferdsforvaltningen yter de tjenester den er pålagt.

Mål- og resultatstyring er hovedverktøyet for styringen mellom departement og direktorat/tilsyn i den norske sentralforvaltningen (Statskonsult 1999:7, SSØ 2005, Læg Reid, Roness og Rubecksen 2008:43). Ideen med mål- og resultatstyring er at overordnede virksomheter skal formulere målsetninger for deres underliggende virksomheter, men la de underliggende virksomhetene selv avgjøre hvordan de vil nå de målene som er satt for dem. Tanken bak dette er at det ofte er de underliggende virksomhetene som er faginstans, og således har den beste kunnskapen om hvordan målene best kan nås. Ved å gi mål uten spesifikke retningslinjer for hvordan målene skal nås, kan overordnede virksomheter «let the managers manage» (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006:9). Samtidig skal man få bedre kontroll ved at underliggende virksomheter må rapportere om sine resultater slik at overordnet virksomhet kan straffe dårlige eller premiere gode resultater. På denne måten vil man også kunne «make the managers manage» (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006:9). En hovedambisjon for mål- og resultatstyring som et styringssystem og ide, er således å forene to tilsynelatende motstridende begreper; nemlig *faglig autonomi* og *hierarkisk kontroll* (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006, 2007).

I dette notatet vil jeg beskrive og forklare hvordan mål- og resultatstyring ble praktisert i styringsdialogen mellom AID og arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden juli 2006 til april 2009.² Notatet er skrevet med utgangspunkt i min masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen (Breivik 2010). Studien var avgrenset til å se på hvordan mål- og resultatstyringen har blitt praktisert mellom departementet og direktoratet. Hvordan mål- og resultatstyring blir

¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) endret fra 1. januar 2010 navn til Arbeidsdepartementet (AD).

² Styringsdialog er ifølge Fimreite og Læg Reid (2008:10) ”den ”samtaalen” departementet har med sine underordnede etater/virksomheter der tolkning av regelverk, mål, krav og forventninger klargjøres gjennom en gjensidig prosess”.

benyttet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin styring nedover i Arbeids- og velferdsetaten ble ikke studert. I hvilken grad AIDs mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsdirektoratet faktisk har innvirkning på de aktiviteter og prosesser som foregår i Arbeids- og velferdsetaten ble heller ikke studert. Avgrensningen impliserer også at det ikke ble fokusert på hvordan man så for seg et system for mål- og resultatstyring av hele Arbeids- og velferdsforvaltningen, et system partene ikke har lyktes med å utvikle.³ Fokuset lå på den tekniske utførelsen av mål- og resultatstyringen mellom departement og direktorat i forhold til hvordan en slik utførelse er ment å bli utført ifølge litteratur om mål- og resultatstyring.

Den refererte studien ble gjennomført som en kvalitativ enkeltcasestudie. Datagrunnlaget ble hentet inn gjennom innholdsanalyse av dokumenter som enten per definisjon er en del av den formelle styringsdialogen, eller hadde relevans for denne. Sentrale dokumenter i studien var tildelingsbrev, virksomhetsrapporter fra NAV til AID, referater fra etatsstyringsmøter og kontaktmøter, samt protokoller fra særreiser. Budsjettproposisjonene ble også lest, men for å avgrense arbeidsmengden ble tildelingsbrevene tillagt størst fokus siden disse blir sendt fra departement til direktorat, og fungerer som en operasjonalisering eller konkretisering av mål i budsjettproposisjonene. Når det gjelder sammenhengen mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev, støttet studien seg i hovedsak på Riksrevisjonens bemerkninger om temaet. Det ble også foretatt semi-strukturerte ekspertintervjuer for å supplere datainnsamlingen fra dokumentanalysen. Det ble i studien foretatt elleve intervjuer med til sammen tolv personer. I AID ble det foretatt intervjuer med til sammen seks respondenter fra de fire mest involverte avdelingene.⁴ Videre ble det foretatt intervjuer med to respondenter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt en respondent fra Barne- og likestillingsdepartementet, KS, Helsedirektoratet og Riksrevisjonen.

Den videre gangen i dette notatet er slik at jeg først presenterer et teoretisk rammeverk. Her vil en idealmødel for mål og resultatstyring stå sentralt, og denne er nyttig for å forstå de beskrivelsene som senere gjøres av mål og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten. Det blir også presentert tre teoretiske perspektiv som senere vil benyttes for å forklare funnene. Deretter vil jeg gi en kort skisse av de formelle rammene for styringsdialogen. Videre presenteres empiri om hvordan mål, resultatindikatorer og andre styringssignaler er utviklet og formidlet til Arbeids- og velferdsetaten, og om hvordan resultater er blitt målt, rapportert og fulgt opp av de ansvarlige aktørene i styringsdialogen. Jeg vil så diskutere funnene i studien opp mot de tre teoretiske perspektivene. I konklusjonen vil jeg oppsummere de viktigste funnene fra studien, og påpeke noen praktiske implikasjoner av disse.

³ I rammeavtalen av 21.4.2006 mellom KS og AID står det at man skal arbeide med: "utvikling av nytt styringssystem i en forvaltning der både stat og kommune inngår. Her vil arbeidet med å utvikle felles resultatmål og resultatindikatorer og rapportering for målgrupper der stat og kommune har et felles ansvar, stå sentralt".

⁴ Tre respondenter fra Velferdspolitisk avdeling (VPA), samt en respondent fra Arbeidspolitisk avdeling (ARBA), Pensjonsavdelingen (PA) og Budsjett- og økonomiavdelingen (BØA).

Det teoretiske rammeverket

Ambisjonen for dette notatet er å både beskrive og forklare mål- og resultatstyringen i styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Derfor trenger jeg både teori som kan beskrive praksisen, og teori som kan forklare praksisen. For å beskrive praksisen har jeg valgt å benytte en idealmodell for mål- og resultatstyring som en målestokk jeg sammenligner empirien i caset opp mot. Denne idealmodellen er i stor grad basert på en faseinndeling av mål- og resultatstyring etter modell fra Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008).

For å forklare praksisen vil jeg benytte tre teoretiske perspektiver. Jeg har valgt å bruke et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Med utgangspunkt i de enkelte perspektivene har jeg utledet forventninger til empiriske funn i forhold til alle de ulike fasene i oppgavens idealmodell. Senere i notatet vil jeg presentere disse forventningene, og sammenligne dem med empirien. Dersom forventninger utledet fra et av perspektivene passer med den faktiske praktiseringen, sannsynliggjør dette at perspektivet har forklaringskraft. Man kan ikke konkludere med at den kausale sammenhengen forventningen bygger på er korrekt, men sannsynligheten for at denne sammenhengen kan forklare empirien er styrket. Den overordnede strategien for bruk av de tre perspektivene er det Roness (1997) kaller en utfyllende strategi. Perspektivene skal bidra til å forklare ulike aspekt ved empirien, og skal således utfylle hverandre slik at mest mulig av empirien kan forklares. I denne delen av notatet vil jeg først presentere den omtalte idealmodellen for mål og resultatstyring, for så å presentere de tre teoretiske perspektivene.

En idealmodell for mål- og resultatstyring

Den norske modellen for mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet for norsk forvaltning gjennom økonomiregelverket for staten. Det betyr imidlertid ikke at mål- og resultatstyring er en helhetlig modell som blir praktisert på samme måte i alle styringsrelasjoner. Senter for statlig økonomistyring (SSØ 2005:4) hevder at reglementet, og de tilhørende bestemmelsene, gir få spesifikke føringer for hvordan de enkelte virksomheter skal praktisere mål- og resultatstyring. Således er det åpnet for fleksibel tilpasning av mål- og resultatstyring i forhold til de enkelte virksomheter. Selv om det var urealistisk å finne en ren idealtipe av mål- og resultatstyring i styringsrelasjonen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet, var det nyttig for analytiske og sammenlignende formål å utvikle en idealmodell av mål- og resultatstyring som de empiriske funnene i studien kunne måles mot.

Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008:42) presenterer mål- og resultatstyring som en prosess, og skiller mellom fire faser. Først (1) må det formuleres mål og målsetninger, så må det (2) formuleres resultatindikatorer eller styringsparametre, deretter må det (3) rapporteres om aktiviteter og resultater knyttet til resultatindikatorerne eller styringsparametrene, før (4) de rapporterte resultatene må benyttes i den videre styringen. De tre første fasene kaller de *Performance Information*, og den siste fasen kaller de *Performance Steering*. Videre bør mål- og resultatstyring være et integrert system. Det vil si at det bør være tett kobling mellom de fire fasene i mål- og resultatstyringsprosessen,

og spesielt mellom Performance Information og Performance Steering. Fasene må bli utført med basis i hverandre for at mål- og resultatstyringen skal kunne kalles et integrert system eller verktøy. Dersom dette ikke blir gjort, vil det være rom for forbedring i minst en av fasene. Logikken i dette er at dersom ikke alle fasene blir utført slik de er tenkt, og i forhold til hverandre, vil eventuelle positive effekter av systemet som helhet gå tapt. Johnsen (2007) hevder at det i visse situasjoner finnes rasjonelle argumenter for å foretrekke løst koblede fremfor tett koblede mål- og resultatstyringssystemer, men også han medgir at det er tett koblede mål- og resultatstyringssystemer som oftest blir sett på som idealet. SSØ (2008:11) definerer mål- og resultatstyring som "å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne disse med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten". Et viktig poeng å ta med seg fra denne definisjonen er at mål- og resultatstyring har et læringsformål, i tillegg til å være et redskap for styring og kontroll.

Idealmodellen som ble benyttet i studien innebar at alle de formelle kravene til mål- og resultatstyring slik de blir beskrevet i *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser for økonomistyring i staten* er utført innen rammen disse dokumentene setter, og at innholdet og utførelsen reflekterer de kravene som er skissert for at mål- og resultatstyringen kan anses som et tett koblet og integrert system.

Det bør også nevnes noen viktige element av innholdet i de ulike fasene. Ifølge Læg Reid, Roness og Rubecksen (2006:251–252) må det i fase 1 bli formulert klare mål samtidig som man gir underordnet virksomhet frihet til å nå målene på den måten de finner best. Det forutsettes også at målene er presise, konkrete, spesifiserte og at de står i et hierarkisk forhold til hverandre med hovedmål og delmål. Videre må det i fase 2 utvikles resultatindikatorer som skal si noe om målene i fase 1 blir nådd. Disse må være operasjonelle, konsistente og stabile, slik at de kan fungere som bindende kriterier for å vurdere måloppnåelse. I fase 3 må underordnet virksomhet rapportere gjennom et godt utviklet system for resultatindikatorer. Det må legges vekt på måling av resultater (outcome) og rapportering av informasjon i forhold til ulike funksjoner i den underordnede virksomheten. Man trenger gode metoder for å overvåke resultater, samt å måle effektivitet og måloppnåelse. Dette inkluderer kvantitative resultatindikatorer og økt fokus på evalueringer av virksomhetens funksjoner. I fase 4 må overordnet virksomhet benytte de rapporterte resultatene til å belønne god og til å straffe dårlig måloppnåelse. Resultatinformasjon er tenkt å skulle ha konsekvenser for ressursfordeling og for hvordan underliggende virksomhet er organisert. Meningen med mål- og resultatstyring er at underordnede virksomheter skal styres gjennom et kontraktstignende forhold som vil føre til større tilgang til ressurser ved tilfredsstillende resultater, og mindre tilgang til ressurser ved svak resultatoppnåelse. Tildelingsbrevene kan i dette caset sees på som denne kontrakten.⁵

Noen skiller mellom mål- og resultatstyring som styringsfilosofi og styringsteknikk (Statskonsult 1999, Ørnstrud 2000, Læg Reid 2001). Mål- og resultatstyring som styringsfilosofi ser på mål- og resultatstyring i en vid betydning, og legger vekt på idéen

⁵ Tildelingsbrevet kan ifølge Læg Reid, Roness og Rubecksen (2006:253) anses som en kontraktstignende ordning mellom overordnet departement og underordnede virksomheter som angår ressurser, mål og resultatindikatorer.

om å øke autonomi og fleksibilitet mellom ulike nivåer, mindre detaljstyring, og mer overordnet veiledning. Virkemidler og prosesser er mindre viktig enn resultatet. Dialogen mellom virksomheter er viktig i dette perspektivet. Mål- og resultatstyring som en styringsteknikk har et snevrere syn på hva mål- og resultatstyring er. Mål- og resultatstyring som styringsteknikk fokuserer mer på prosessen, for eksempel slik den tidligere er beskrevet som en prosess med spesifikke oppgaver å utføre i hver enkelt fase. Begge disse fokusområdene er komponenter i mål- og resultatstyring, og et skille mellom disse er nok derfor nyttig kun av analytiske grunner (Ørnsrud 2000). En tredje måte å forstå mål- og resultatstyring på kommer til syne i definisjonen til SSØ, og går ut på at MRS kan tolkes og oppfattes som et læringssystem. Studiens sterke vektlegging av fasene i mål- og resultatstyringen, og tett kobling mellom disse, impliserer at hovedfokuset ligger på mål- og resultatstyring som en styringsteknikk. Det er imidlertid viktig å være bevisst på at det også finnes alternative forståelser av mål- og resultatstyring.

Mål og resultatstyringens sterke fokus på resultater fordrer at man bør gjøre seg tanker om hva slags resultater man ønsker å måle, og om hvordan disse kan måles. Det er mye litteratur om måling av resultater. Her står de to begrepene "output" og "outcome" sentralt. Disse begrepene er blitt tillagt ulike meninger av ulike forfattere, men jeg har valgt å ta utgangspunkt i Wilson (1989:158–159) sin forståelse av begrepene. Han mener output er relatert til de aktivitetene en virksomhet utfører, mens outcome relateres til resultatene eller utfallet av en virksomhets aktiviteter. Tanken bak mål- og resultatstyring er at man skal bedrive "managing for outcomes" (Lonti og Gregory 2007). Det er de endelige effektene av aktivitetene som er viktig. Et eksempel på output kan være Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedstiltak, mens ønsket outcome vil være at arbeidstiltakene fører til at de som deltar faktisk kommer i arbeid. Et problem er imidlertid at det kan være vanskelig å fastslå om et ønsket outcome faktisk er resultat av en virksomhets output, eller av eksterne faktorer. Det faktum at det kan være vanskelig å måle outcome, forstått som resultat av en virksomhets output, gjør at det kan være vanskelig å definere gode mål som er mulige å nå.

Jeg har nå presentert en idealmodell for mål- og resultatstyring som i stor grad bygger på en faseinndeling av de prosessene og aktivitetene som skal utføres. Videre vil jeg presentere de tre teoretiske perspektivene som er ment å forklare den praktiske mål- og resultatstyringen. Jeg starter med det instrumentelle perspektivet.

Det instrumentelle perspektivet

I et instrumentelt perspektiv blir offentlige organisasjoner sett på som verktøy for å utføre politiske beslutninger, og deres personell vil handle med en instrumentell rasjonalitet. Det vil si at individer i disse offentlige organisasjonene velger handlinger, alternativer og verktøy som de mener er mest hensiktsmessige for å oppnå ønskede konsekvenser. Derfor kan individene sies å handle i samsvar med en "konsekvenslogikk" (March 1991). I et instrumentelt perspektiv vil organisasjonsstrukturen formes, designes og redesignes gjennom en rasjonell vurdering av hvordan organisasjonen bør være organisert for å oppnå sine mål. Den formelle strukturen, i betydningen "a structure that consists of positions and rules for who shall or can do

what and which defines how various tasks should be executed" (Christensen m.fl. 2007:21), har stor betydning for organisasjonens faktiske prestasjon. Det instrumentelle perspektivet har således et syn både på hvordan organisasjoner er strukturert, og på hvordan struktur former atferd i organisasjoner. Ledere kan rasjonelt forme den formelle strukturen, organisasjonskulturen, personalpolitikken, prosedyrer, prosesser etc., og har således et vidt spekter av verktøy eller instrumenter for å få organisasjonen til å handle som de ønsker (Røvik 1998:32; Christensen m.fl. 2007:20–21).

I det instrumentelle perspektivet er mål definert utenfra og organisasjonens oppgave er å velge rasjonelle og hensiktsmessige metoder for å oppnå disse målene (Christensen m.fl. 2007:4). Formell struktur i en organisasjon kan derfor legge restriksjoner for organisasjonsmedlemmers atferd og hvordan oppgaver blir utført, slik at resultater reflekterer de eksogent gitte målsetningene.

Det kulturelle perspektivet

Philip Selznick (1957) skiller mellom organisasjoner og institusjoner. Organisasjoner kan på den ene siden sees som et instrumentelt mekanisk verktøy med formelle normer (Selznick 1957:21). På den andre siden kan organisasjoner tenkes å ta til seg uformelle normer og verdier, såkalte institusjonelle faktorer, i tillegg til formelle, og på den måten bli institusjonalisert eller "infused with values" (Selznick 1957:19). Organisasjonskultur er ifølge Christensen m.fl. (2007:37) relatert til slike uformelle normer og verdier som oppstår i en organisasjon, og blir viktig for den faktiske atferden og aktiviteten til den formelle organisasjonen. I kontrast til det instrumentelle perspektivets *konsekvenslogikk* hvor mål er eksogent gitte og utført gjennom formelle strukturer og normer, vil man i det kulturelle perspektivet sies å handle ut i fra en *passendelogikk* hvor mål blir utviklet i en prosess, og hvor uformelle normer, verdier og identiteter utvikles gradvis. Organisasjonsmedlemmer blir indoktrinert i organisasjonskulturen gjennom aktiv og/eller passiv sosialisering. Et viktig begrep i litteraturen om organisasjonskultur er stivhengighet. Dominerende normer og verdier som eksisterer i omgivelsene når en organisasjon blir dannet kan sette permanente spor i organisasjonen. Dette kan være grunnlag for en organisasjonstradisjon eller organisasjonshistorie som vil forme og legge bindinger for hvilke alternativer som velges i fremtiden (March and Olsen 1989:23, 2005, Christensen m.fl. 2007:40–42, 46).

Myteperspektivet

Hovedtanken bak myteperspektivet er at organisasjoner opererer innen institusjonelle omgivelser. Omgivelsene blir kalt institusjonelle fordi de inneholder institusjonelle trekk som et resultat av sosialt konstruerte normer, verdier og forventninger som har innflytelse på hvordan organisasjoner organiserer seg selv, og hvordan de handler. Organisasjoner kan ikke overleve kun ved å organisere seg selv internt slik at de produserer effektivt. De må også ta hensyn til normer, verdier, moter, regler og meninger om hva som er rasjonelt, anstendig og tilstrekkelig i organisasjonens omgivelser. Det kan eksistere myter om hvilke organisasjonsprinsipper som er mest legitime eller moteriktige, og slike sosialt konstruerte myter kan være institusjonalisert i omgivelsene. Det er disse sosialt konstruerte normene og ideene i omgivelsene begrepet

"myter", eller alternativt "moter", refererer til. For at organisasjonen skal kunne fremstå som legitim, konkurransedyktig, effektiv, moderne og attraktiv, må organisasjoner ofte adaptere slike organisasjonsprinsipper. Organisasjoner må forsøke å kommunisere til omgivelsene at de har tatt til seg de rådende normene selv om dette kan medføre at organisasjonens kjerneaktiviteter utføres mindre effektivt enn optimalt (Christensen m.fl. 2007:57; DiMaggio og Powell 1983, Røvik 1998:35–37).

Det potensielle problemet med spenning mellom ekstern legitimitet og intern effektivitet kan skape noen uoversiktlige situasjoner hvor organisasjoner tilsynelatende implementerer legitime organisasjonsideer som en formell del av organisasjonsstrukturen, men hvor de daglige aktivitetene faktisk utføres som vanlig og upåvirket av de nye "implementerte" organisasjonsideene (Meyer og Rowan 1977).

De formelle rammene for styringsdialogen

AID er ikke det eneste departementet med ansvarsområder som blir utført av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten har også hatt ansvar for å utføre politikk som ligger under områdene til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Disse har således vært delaktig i styringsdialogen, vært med på møter, og fått sine interesser presentert i tildelingsbrevene. HODs rolle i styringsdialogen opphørte imidlertid 1.1.2009. Dette var en følge av at Sosial- og helsedirektoratet (SH-dir) ble omgjort til Helsedirektoratet, noe som innebar at sosialdelen av gamle SH-dir ble flyttet over til NAV, mens helserefusjonsområdet i NAV ble flyttet over til det nye Helsedirektoratet. Således ble HODs portefølje i NAV flyttet over i egen styringslinje ned til Helsedirektoratet.

I AID var det i perioden 9 avdelinger. Av disse var det hovedsakelig Arbeidspolitisk avdeling (ARBA), Pensjonsavdelingen (PA), Velferdspolitisk avdeling (VPA) og Budsjett- og økonomiavdelingen (BØA) som var involvert i styringen av NAV. Av disse igjen er det VPA som har hovedansvaret for etatsstyringen av NAV. VPA måtte således samordne styringssignalene som BLD, HOD og de andre avdelingene i AID ønsket å sende NAV (AID 2006a:89). Også henvendelser oppover fra Arbeids- og velferdsdirektoratet skal gå gjennom VPA. I Arbeids- og velferdsdirektoratet har Arbeids- og velferdsdirektøren og økonomistaben, som jeg senere vil komme inn på, sentrale roller i det strukturelle rammeverket for styringsdialogen.

Det er utarbeidet "Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet", fastsatt av departementsråden 20.12.2006. Her kommer det blant annet frem at de formelle styringsdokumentene er:

- Lover og forskrifter
- Budsjettproposisjoner og budsjettinnstillinger
- Tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og egne brev med instruksjer
- Referater fra kontaktmøter, etatsstyringsmøter og særmøter
- Lederkontrakt med etatsleder

Således er referater fra kontaktmøter, etatsstyringsmøter og særmøter, regnet som formelle styringsdokumenter. Disse tre ulike typene av møter er alle regnet som en del av styringsdialogen.

Kontaktmøter holdes mellom politisk ledelse i AID og Arbeids- og velferdsdirektøren. Administrativ ledelse i departementet, det vil si departementsråden og ekspedisjonssjefer for berørte avdelinger, skal også delta. Øvrige deltakere både fra AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet blir invitert om det regnes som hensiktsmessig ut fra dagsorden. Til disse kontaktmøtene inviteres Arbeids- og velferdsdirektoratet til å fremme forslag til dagsorden, men det er AID som fastsetter denne. I starten var det lagt opp til 2 kontaktmøter i året (AID 2006a), mens det for 2009 ble lagt opp til månedlige kontaktmøter (jf. "Kalender for styringsdialogen i 2009", vedlegg 6 til Tildelingsbrev for 2009).

Etatsstyringsmøter blir presentert som de primære styringsmøtene mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Her er den normale deltakersammensetningen noe annen enn for kontaktmøter. Fra AID er hovedregelen at ekspedisjonssjefer i berørte avdelinger deltar. Øvrig deltakelse fra AID bestemmes ut fra dagsorden og behov. I tillegg kan berørte ekspedisjonssjefer fra BLD og HOD delta. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet skal Arbeids- og velferdsdirektøren delta, og øvrig deltakelse derfra vurderes ut fra dagsorden. Etatsstyringsmøtene tar utgangspunkt i rapporteringen Arbeids- og velferdsdirektoratet sender i tråd med rapporteringskrav i tildelingsbrevene. Også for etatsstyringsmøtene blir Arbeids- og velferdsdirektoratet invitert til å fremme forslag til dagsorden, mens AID bestemmer den endelige dagsorden. Det er imidlertid noen faste punkter på dagsorden. Disse er:

- Budsjett, regnskap og prognoser
- Resultatoppfølging i forhold til resultatkrav i tildelingsbrevet
- Oppfølging av Riksrevisjonssaker
- utfordringer og risikoforhold fremover

Det er viktig å merke seg at kontaktmøtene inkluderer politisk ledelse, mens etatsstyringsmøtene foregår på administrativt nivå. Politisk ledelse skal likevel i etterkant få et oppsummerende notat om direktoratets rapportering og AIDs vurderinger, sammen med referat fra møtet.

Særmøtene er styringsmøter som tar opp det som omtales som *særlige* problemer. Dette innebærer at AID (men også BLD og HOD) kan be om egne særmøter om det ønskes å diskutere planlegging og gjennomføring av prosjekter eller saker som er av en slik art at de krever oppfølging og oppmerksomhet utover det som det er rom for i de ordinære etatsstyringsmøtene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også anledning til å be om særmøter, og i slike tilfeller er det direktoratet som har ansvaret for forberedelser, innkalling og gjennomføring av møtene. Det heter seg i retningslinjene at antall særmøter skal begrenses, og at behov for særmøter avklares med VPA. Det står også at AID skal invitere Arbeids- og velferdsdirektoratet til et årlig særmøte vedrørende styringsdialogene. I starten ble det avholdt månedlige særmøter om gjennomføringen av

NAV-reformen, men fra og med 2007 ble det lagt opp til to sær møter i halvåret om dette temaet.⁶

Det skal utarbeides referater fra samtlige av disse møtene, og referatene skal oversendes Riksrevisjonen. I tillegg til kontaktmøter, etatsstyringsmøter og sær møter finnes noe som kalles fagmøter. Disse regnes altså ikke som en del av styringsdialogen. Videre kan både AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet be om uformell kontakt. Dette hevdes å kunne være møter av saksforberedende eller orienterende karakter. Formålet med slik uformell kontakt skal være innhenting, utveksling og utdyping av informasjon som også kan være av faglig karakter. Ved eventuelt behov for uformell direkte kontakt mellom andre deler av Arbeids- og velferdsetaten skal dette på forhånd avtales med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bestillinger skal i hovedsak gis gjennom tildelingsbrevene, supplerende tildelingsbrev og brev knyttet til årlige budsjetttrunder. Om det er bestillinger ut over dette, skal slike samordnes og gjøres skriftlig. Dessuten skal alle bestillinger til etaten adresseres til direktoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har dessuten et selvstendig ansvar for å orientere AID dersom det er endringer i rammebetingelser eller avvik i gjennomføringen av politikken. De har også ansvar for å ta opp saker med departementet dersom de finner uklarheter i rammer og retningslinjer, eller mener det er behov for endringer i lover, regelverk og praksis.

I Arbeids- og velferdsdirektoratet opereres det med begrepene ekstern styringsdialog og intern styringsdialog. Den interne styringen vedrører intern styring av egen etat, mens ekstern styring omhandler styringen av NAV fra overordnet departement (NAV 2006). Det er Arbeids- og velferdsdirektøren som er ansvarlig for den eksterne styringsdialogen. Dokumentasjon i forbindelse med styringsdialogmøter i den eksterne styringen utarbeides av økonomiavdelingen i NAV etter innspill fra fagavdelinger og andre enheter i NAV. Økonomistaben sammenfatter og kvalitetssikrer så dokumentasjonen på vegne av Arbeids- og velferdsdirektøren. Videre skal all rapportering til AID klareres med Arbeids- og velferdsdirektøren. Det er dessuten Arbeids- og velferdsdirektøren som bestemmer hvem som skal delta på de ulike møtene mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og departementet (NAV 2006).

Mål, resultatindikatorer og styringssignaler

Blant de involverte aktørene var det noe diskusjon vedrørende formuleringen av mål, men det meste av diskusjonene i styringsdialogen gjaldt prioriteringer, det vil si om noe skulle prioriteres så sterkt at det ble tatt med i tildelingsbrevet eller ikke. Ifølge respondenter bar de første tildelingsbrevene preg av at det ikke ble sett behov for å prioritere veldig sterkt, men at man etter hvert så behov for å prioritere sterkere. Det var diskusjoner, men tilsynelatende ingen store konflikter i styringsdialogen. I forhold til diskusjonene om prioriteringer ble systemet med tre styrende departement nevnt som et mulig hinder for å prioritere. Siden alle tre departementene må ta hensyn til de andres

⁶ Jf. Tildelingsbrevene for 2007 og 2008. I tildelingsbrev for 2007 står det riktignok at det vil bli avholdt månedlige sær møter om NAV-reformen 1. halvår 2007, men at hyppigheten for andre halvår ville bli vurdert ved halvårsskiftet. I hvilken grad hyppigheten endret seg for 2. halvår 2007 har jeg ikke kjennskap til.

områder, vil det være vanskelig å prioritere sterkt på noen områder, siden dette kan gå på bekostning av oppgaver under andre departement. Samtidig bør det nevnes at samme ordning kunne tenkes å gi en positiv virkning i form av at det kunne gjøre det lettere å ha et bredt perspektiv på styringen. Det ble hevdet at Arbeids- og velferdsetaten dekker et så stort og komplekst område at en avdeling alene ikke kunne klart å håndtere etatsstyringen. Flere aktører reduserer muligheten for at viktige områder blir glemt. Dette gjør imidlertid at styringsdialogen i stor grad avhenger av VPAs koordinering. I relasjon til dette kan det nevnes at flere respondenter hevder at det gjør styringen enklere at HODs rolle i styringsdialogen etter hvert opphørte.

I tildelingsbrevene har HOD og BLD hatt sitt eget kapittel hvor ulike føringer og rammer blir presentert overfor Arbeids- og velferdsetaten. Det har imidlertid ikke vært sånn at disse departementene kun har vært involvert i prosessen med å lage disse kapitlene. Siden Arbeids- og velferdsetaten er ansvarlig for å utføre politikk under disse departementenes politikkområder, har det vært viktig for disse departementene å følge styringen av Arbeids- og velferdsetaten. En velfungerende Arbeids- og velferdsetat er avgjørende for at oppgaver under deres politikkområde blir utført på en tilfredsstillende måte. Samtidig er inntrykket at aktører utenfor AID og NAV har problemer med fullt ut å forstå de indre tunge prosessene i Arbeids- og velferdsetaten, de utfordringene de har stått ovenfor, og hvordan disse blir løst. Ansvarsfordelingen mellom de mange avdelinger og enheter i NAV beskrives som kompleks, og det kan således være vanskelig for utenforstående å forstå på en tilfredsstillende måte hvordan NAV fungerer.

Selv om politisk ledelse har vært interessert i å følge oppfølgingen av Arbeids- og velferdsetaten, er inntrykket at politisk ledelse ikke tar del i eller benytter mål- og resultatstyringsystemet spesielt aktivt. Prosessene i mål- og resultatstyringen er i hovedsak administrative prosesser som tas hånd om av embetsverket. Det ble for eksempel uttrykt gjennom intervjuene at man antok at statsråden ville være lite fornøyd om man måtte løfte spørsmål om målformulering, eller interessekonflikter rundt disse, opp på politisk nivå. Med dette mener jeg ikke at politisk ledelse er fraværende i styringen av Arbeids- og velferdsetaten. Tildelingsbrevene er signert av avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef i AID, men det ble likevel påpekt at tildelingsbrevet blir sendt til statsråden for klarering før utsendelse. Dessuten deltar statsråden i de såkalte kontaktmøtene som er en arena hvor det er mulig å gi tilbakemeldinger og signaler om prioriteringer. Inntrykket er imidlertid at embetsverket tar seg av de tekniske og mer detaljerte sidene ved mål- og resultatstyringen, mens politisk ledelse i større grad har et overordnet oppsyn med situasjonen og utviklingen.

Tildelingsbrevene

Det er gjennom tildelingsbrevene mål og resultatkrav blir skriftliggjort overfor Arbeids- og velferdsdirektoratet. I alle de fire tildelingsbrevene for perioden ble mål, resultatindikatorer og rapporteringskrav presentert i et eget kapittel kalt mål og resultatet. Det benyttes imidlertid en annen terminologi i tildelingsbrevene enn det som er mest vanlig i litteraturen om mål- og resultatstyring. Denne terminologien har også endret seg i løpet av perioden, og dette hevdes i intervjuer å ha sammenheng med et

forsøk på å gjøre budsjettproposisjon og tildelingsbrev mer enhetlig. En oversikt over terminologien i tildelingsbrevene og hvordan denne er forstått, er gitt i tabell 1.

Tabell 1. Terminologien i opplegget for mål og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten i den studerte perioden, samt en teoretisk og praktisk tolkning av denne

Begrepene benyttet i tildelingsbrevene for 2. halvår 2006 og for 2007	Begrepene benyttet i tildelingsbrevene for 2008 og 2009	Begreper fra tildelingsbrevene forstått i lys av begrepene i teorien	Hvordan forstås begrepene i tildelingsbrevene?
Fokusområde	Hovedområde	Hovedmål	En kategorisert fremstilling av hva departementet ønsker Arbeids- og velferdsetaten spesielt skal fokusere på og prioritere for året.
Resultatmål	Delmål	Delmål	"De operasjonelle styringsmålene"
Styringsparameter	Styringsparameter	Resultatindikator	Skal være en indikator på måloppnåelse.
Rapporteringskrav	Rapportering	Resultatindikator?	Bestilling av rapportering i forhold til resultatmål/delmål. Kan oppfattes å skulle gi en indikasjon på måloppnåelse, og slekter således på styringsparametrene.

Kapitlet om mål og resultater er således delt opp i såkalte fokusområder som i en mål- og resultatstyringskontekst kan tolkes som hovedmål, på tross av at disse ikke er formulert som mål. Disse fokusområdene er presentert i tabell 2.

Tabell 2. Fokusområder f.o.m. 2.halvår 2006 t.o.m. 2009

År	2. halvår 2006	2007	2008	2009
Fokusområde	Arbeidsretting / Motvirke utstøting	Arbeidsretting / Motvirke utstøting	Arbeidsretting	Arbeid og oppfølging
	Inntektssikring	Inntektssikring	Inntektssikring	Inntektssikring
	Sosial inkludering	Sosial inkludering	Sosial inkludering	Levekår og sosial inkludering
	Brukerretting	Brukerretting	Brukerretting	Brukerretting
	Kostnadseffektivitet og kontroll	Kostnadseffektivitet og kontroll	Kostnadseffektivitet og kontroll	Kostnadseffektivitet og kontroll
	-	Gjennomføring av NAV-reformen	Gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet	Gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet

Jeg har tolket det slik at fokusområdet arbeidsretting i stor grad sammenfaller med ansvarsområdet til Aetat, og at fokusområdet inntektssikring i stor grad sammenfaller med ansvarsområdet til RTV, mens de resterende fokusområdene ikke er spesielt knyttet til ansvarsområdene til noen av de gamle etatene. Videre er det knyttet såkalte

resultatmål og styringsparametre til de enkelte fokusområdene. Resultatmålene kan tolkes som det jeg i teorien omtaler som delmål, mens styringsparametre kan tolkes som resultatindikatorer.

Det var i perioden flere endringer i forhold til resultatmål enn fokusområder, og enda flere endringer i styringsparametre og rapporteringskrav. I perioden økte antall resultatmål fra 12 til 15, styringsparametre fra 18 til 20, rapporteringskrav fra 18 til 33, og tildelingsbrevens antall sider fra 24 til 40.⁷ Sideantallet var imidlertid vesentlig høyere allerede for 2007, så alt i alt må omfanget av opplegget for mål- og resultatstyringen når det kommer til fokusområder, resultatmål, styringsparametre og antall sider, sies å ha vært relativt stabilt i perioden. Det må imidlertid understrekes at selv om antallet var stabilt, var det utskiftninger mellom årene i forhold til resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav. I noen tilfeller dukker styringsparametre som er fjernet opp i nye rapporteringskrav. Et interessant spørsmål er da om ikke disse rapporteringskravene i praksis fungerer som styringsparametre. I noen tilfeller kan således skillet mellom rapporteringskrav og styringsparametre være noe uklart.

Det er tidligere nevnt at en av grunntankene ved mål- og resultatstyring er at overordnet virksomhet skal konsentrere seg om å gi mål for ønsket outcome, for så å overlate til underordnet virksomhet å bestemme egnet output for å nå målet. I tabell 3 er det presentert en kategorisering av resultatmål og styringsparametre i forhold til om de er mål på output eller outcome, men også i forhold til om de representerer kvalitative eller kvantitative mål.

Tabell 3. Kategorisering av resultatmål og styringsparametre i forhold til om de baserer seg på og måler output eller outcome, og om de representerer kvalitative eller kvantitative mål

		2006	2007	2008	2009	Sum kvalitativt/ kvantitativt/tid	Sum output/outcome
Antall output-baserte resultatmål	Kvalitativt	7	7	8	10	32	32
	Kvantitativt	0	0	0	0	0	
Antall outcome-baserte resultatmål	Kvalitativt	4	4	4	4	16	20
	Kvantitativt	1	1	1	1	4	
Antall Output-styringsparametre	Tid*	2	6	6	7	21	46
	Kvantitativt	8	5	5	7	25	
Antall Outcome-styringsparametre	Tid*	0	0	0	0	0	28
	Kvantitativt	8	7	7	6	28	

* "Tid" er valgt for å indikere at styringsparameteren sier noe om tidsbruk eller tidsperspektiv.

Det går tydelig frem av tabellen at majoriteten av resultatmålene er mål på output, det vil si hva Arbeids- og velferdsetaten faktisk skal foreta seg. For 2009 var det dobbelt så mange resultatmål som var mål på output enn på outcome. Trenden var også at majoriteten av output-baserte resultatmål økte i forhold til outcome-baserte i perioden.

⁷ For mer detaljert fremstilling, se Breivik (2010:50).

Med unntak av ett resultatmål som måler kvantitet, måler dessuten alle de andre resultatmålene kvalitet.

Når det gjelder styringsparametrene målte disse i hovedsak output, men i motsetning til resultatmålene representerer de som oftest kvantitative mål. Det bør imidlertid huskes på at dersom resultatmålet er output-basert, vil en tilhørende styringsparameter kunne være bra på å måle dette resultatmålet uavhengig av om styringsparameteren er output- eller outcome-basert. Samlet sett kan man slå fast at majoriteten av både resultatmålene og styringsparametrene er output-baserte, noe som ikke samsvarer med grunnideen i mål- og resultatstyring. Styringen av Arbeids- og velferdsetaten kan således ikke beskrives som "managing for outcomes" (Lonti og Gregory 2007).

Prosessen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet utviklet seg ifølge en respondent over tid. I starten var det slik at skrivingen av tildelingsbrevet begynte med at det ble bedt om innspill fra de ulike interessentene, for så å avveie signaler mot hverandre. Senere var prosessen mer preget av at man begynte med å lage et rammeverk for tildelingsbrevet. Så koordinerte seksjon for etatsstyring en prosess hvor man gjennom møter og dialog med kontaktpersoner fra de seksjoner, avdelinger og departement med styringsinteresser fikk innspill i forhold til hva som måtte prioriteres. Prosessen foregår hele høsten på administrativt nivå, hvorpå man også underveis har en viss dialog med Arbeids- og velferdsetaten og sender utkast til høring. Som siste ledd kvalitetssikrer BØA at tallene stemmer, og at det ikke er konflikter i forhold til tildelingsbrev for andre underliggende virksomheter, før politisk ledelse godkjenner tildelingsbrevet før utsendelse.

Alle interessentene er involvert i prosessen med utviklingen av tildelingsbrevet, og prosessen beskrives som tung. Det har vært mye diskusjon vedrørende hva som skulle prioriteres og ikke. Det har derimot ikke vært mye diskusjon om hvordan ting skal formuleres. De viktigste diskusjonene hevdes å være om noe skal vurderes som så viktig at det skal tas med i tildelingsbrevet eller ikke. Samtidig har nok Arbeids- og velferdsdirektoratet ment at AID har vært for opptatt av selve rapporteringen og i detaljer, og i for liten grad opptatt av strategier for fremtiden (noe Riksrevisjonen også påpeker i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010:19–20)). Når det gjaldt tildelingsbrevens omfang, var det viktig å være klar over at mye av tildelingsbrevet er gitt på forhånd, og at man blir pålagt utenfra å ha med en del påpekninger som for eksempel at staten skal bruke miljøvennlig papir, og at prosentandelen kvinner blant ansatte skal være på et visst nivå. Slikt trekker opp størrelsen på tildelingsbrevet, men er ikke nødvendigvis spesifikt knyttet til dette politikkområdet. Dette blir også hevdet å kunne være mer kontroversielt enn hva AID, BLD og HOD ønsker å ha med i tildelingsbrevet. Noen mener også at det er unødvendig å nevne lovpålagte hensyn i tildelingsbrevet.

Alle partene i styringsdialogen som er intervjuet opplever å få gehør for sine innspill i dialogen. Synspunkter på utkast til tildelingsbrev på høring oppleves ofte å bli tatt høyde for, men ikke alltid. Det påpekes at det er naturlig at saker Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker å fokusere på i noen tilfeller vil avvike med hva AID med deres nærhet til det politiske miljø vil mene. Selv om det er AID som har ansvaret for styringsdialogen, har Arbeids- og velferdsdirektoratet påvirkningskraft gjennom innspill på utkast til tildelingsbrev, og gjennom dialog for øvrig.

Et av problemene med mål- og resultatstyring hevdes å være at det er vanskelig å finne gode indikatorer for å måle resultater. Alternativet med å sette i gang evalueringer tar tid. Man har behov for å følge med på detaljer også underveis, og derfor følges ofte virkemiddelbruken (output) mer enn man i prinsippet bør gjøre. Det at man styrer på et mer detaljert nivå enn det man skal ut i fra et ideal ble nevnt som en ulempe med mål- og resultatstyringen. At politisk ledelse ofte er virkemiddelorientert, ble nevnt som en mulig forklaring på denne praksisen. De er opptatt av hvordan pengene brukes. Et eksempel er styringen av arbeidsmarkedstiltakene, hvor det er stort fokus på å nå målet om å fylle et visst antall plasser. Resultatene av det faktiske målet med disse tiltakene, som er å få folk i arbeid, ikke kan sees før om lang tid. Således er man kanskje for opptatt av virkemiddelbruken i forhold til å vente og se på den faktiske måloppnåelsen.

De ulike fokusområdene

Det er særlig to fokusområder som skiller seg ut i tildelingsbrevene. Fokusområdet arbeidsretting skiller seg ut ved at resultatmålene og styringsparametrene er mer idealtypiske under dette fokusområdet enn under de andre fokusområdene. Dette gjelder både i forhold til output/outcome-dimensjonen og bruken av kvantitative styringsparametre, samt omfanget og den systematiske sammensetningen av resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav.

Det andre fokusområdet som skilte seg ut var gjennomføring av *NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet*. Dette fokusområdet hadde nemlig ikke resultatmål, styringsparametre eller rapporteringskrav. Det vil si, det ble stilt krav om rapportering, og til hva det skulle rapporteres på, men dette ble ikke eksplisitt kalt rapporteringskrav. Man benyttet altså ikke den samme terminologien som under de andre fokusområdene. Rapporteringen ble heller ikke gitt gjennom virksomhetsrapporter slik som rapportering på de andre fokusområdene, men skulle gis gjennom egne rapporter i forkant av egne særmøter om gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet. I intervjuer ble det lansert flere forklaringer på dette. En var at det kunne være problematisk å knytte veldig konkrete mål og resultatkrav til en så stor omorganiseringssprosess som NAV-reformen, og at styringen således tok mer form av prosessstyringsaktivitetet hvor man følger rapporteringer om utfordringer i forhold til gjennomføringen av NAV-reformen. En annen forklaring på den spesielle styringen av gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet er knyttet til en risikoinnfallsvinkel. Det ble hevdet at det har vært betydelig risiko knyttet til etableringen av pensjonsreformen, utformingen av IKT system, og etableringen av den organisatoriske delen av Arbeids- og velferdsetaten. Dette har implisert at man har måttet følge nøyer med på disse områdene. To stikkord for etatsstyringen hevdes å være *drift* og *reform*. Driften ble styrt gjennom den ordinære etatsstyringen, mens reformarbeidet ble styrt gjennom særmøter og rapportering til disse.

Tradisjonene fra de gamle etatene

Det ble i intervjuer hevdet at det var ulike forutsetninger for styring i de to gamle etatene Aetat og RTV, men også ulike forutsetninger for styring mellom de gamle etatene og Arbeids- og velferdsetaten. De ulike forutsetningene for styring av

henholdsvis RTV og Aetat var i stor grad knyttet til en sterk regelstyring av RTV, og bruk av rammestyring av Aetat. Også andre kilder bekrefter de ulike forutsetningene for styring (AID 2006a). Mål- og resultatstyring ble i større grad benyttet i styringen av Aetat enn i styringen av RTV. Likevel ble Aetat også styrt gjennom andre kanaler som lover, regler, forskrifter og bevilgningsvedtak som la rammer for Aetats utføring av sine oppgaver. Budsjettet var også i større grad enn for RTV, basert på rammebevilgninger. Denne rammebevilgningspraksisen gjorde mål- og resultatstyring egnet som styringsverktøy. Aetat hadde relativt stor autonomi i faglige og administrative spørsmål som valg av innsatsfaktorer, aktiviteter, prosesser og virkemidler for å nå de mål og resultatkrav de sto overfor (AID 2006a:96–97).

De ulike forutsetningene i forhold til de gamle etatene og til Arbeids- og velferdsetaten, ble eksemplifisert med at det ville være lettere å drive en klassisk mål- og resultatstyring i gamle Aetat hvor en ikke hadde lokale kontor i hver kommune, enn i Arbeids- og velferdsetaten hvor det er kontorer i hver enkelt kommune. Det må gjøres hardere prioriteringer i forhold til hvor mye en skal si er prioritert når en skal nå helt ned til en leder for et NAV-kontor. Dette ble hevdet å gjøre systemet mindre smidig. Mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten ble likevel av flere respondenter hevdet å ligne mer på styringen av gamle Aetat enn RTV. Flere med erfaring fra Aetat kjente seg godt igjen i den måten mål- og resultatstyringen var lagt opp. En mulig forklaring som ble nevnt var at et overordnet mål med NAV-reformen var å få "flere i arbeid, færre på stønad", noe som passer bra med Aetats mål.

Riksrevisjonens kritikk av styringen

Det er særlig ett forhold som Riksrevisjonen kritiserer i forhold til styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin revisjon av forvaltningsårene 2006, 2007 og 2008, som er av interesse for studien. Dette forholdet gjelder svakheter ved det de kaller *sporbarheten* i styringsdialogen.⁸ Videre er det hovedsakelig to forhold som er med på å svekke denne sporbarheten. Det første forholdet går ut på at det er vanskelig å se noen rød tråd mellom budsjettproposisjon, tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev.⁹ Det andre går ut på at de mener styringssignaler er blitt formidlet gjennom en rekke kanaler som det er vanskelig å få oversikt over. Til sammen gjør disse forholdene at, det etter Riksrevisjonens mening, er vanskelig å få et godt overordnet bilde over hvilke mål og føringer som er gitt, og om mål er nådd. Dessuten pekes det på at manglende sporbarhet kan være en kilde til usikkerhet om hvilke beslutninger som er fattet, eller styringssignaler som er gitt, mellom departement og underliggende virksomhet (Riksrevisjonen Dokument nr.1 2009–2010).

Mål i tildelingsbrevet er ment å skulle reflektere mål i budsjettproposisjonen for tilsvarende år. Således kan mål i tildelingsbrevene sees på som operasjonaliseringer av

⁸ Begrepet "sporbarhet" er ifølge NOU 2001-10 (side 217): "Et prinsipp i offentlig forvaltning som sikrer at behandlingen av en sak kan rekonstrueres i ettertid. Det skal være mulig å etterspore hva som har skjedd".

⁹ Mål- og disponeringsbrev danner et utgangspunkt for den interne styringsdialogen mellom ulike nivåer i Arbeids- og velferdsetaten. Den interne styringsdialogen omfatter utkast til mål- og disponeringsbrev, samt oppfølging av mål, krav og resultater (NAV 2006, Dokument 1). Mål- og disponeringsbrev har således flere av de samme egenskapene som et tildelingsbrev, men gjelder for intern styring i Arbeids- og velferdsetaten.

målformuleringer i budsjettproposisjonene. Det er imidlertid ikke enkelt å se sammenhengen mellom budsjettproposisjon og tidelingsbrev. Selv la jeg ved en gjennomlesning merke til at budsjettproposisjonene deles opp i "resultatområder". Disse resultatmålene samsvarer ikke med "fokusområdene" eller "hovedområdene" som målene i tidelingsbrevene er strukturert under. Dette poengterer også Riksrevisjonen når de i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010) påpeker at målstrukturen til budsjettproposisjonen er fordelt på fem resultatområder. I tillegg hevder de at Arbeids- og velferdsdirektoratet, gjennom mål- og disponeringsbrevene, opererer med en annen målstruktur enn i tidelingsbrevene. Dette mener de gjør det vanskelig for utenforstående å se hvordan mål følges opp. Et sitat fra Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010:13) oppsummerer dette avsnittet på en god måte:

Målene for arbeids- og velferdspolitikken er vanskelige å identifisere, fordi de er spredt på ulike målstrukturer i henholdsvis budsjettproposisjon, tidelingsbrev og etatens interne styringsdokumenter. Målene er i liten grad formulert som mål, og departementet har ikke i tilstrekkelig grad konkretisert Stortingets vedtak og forutsetninger for politikkområdet.

I AID mener man at det er en sammenheng mellom dokumentene, men innser at det kan være vanskelig for utenforstående å se denne. Dette er således noe AID har startet et arbeid med. Det ble foretatt noen små endringer for 2009, men det vil etter sigende bli en relativt stor omlegging av strukturen i budsjettproposisjon og tidelingsbrev for 2010, med hensikten å gjøre disse to dokumentene mer enhetlige. Ambisjonen deres er at lesere av tidelingsbrevet fra og med 2010 skal kunne gå direkte tilbake til budsjettproposisjonen og finne de samme målformuleringene der. For 2010 skal velferdsområdet bli slått sammen til ett politikkområde i budsjettproposisjonen, mens det tidligere var delt opp i flere.¹⁰

Det andre forholdet Riksrevisjonen mener reduserer sporbarheten, er at de mener styringssignaler er blitt formidlet gjennom en rekke kanaler som det er vanskelig å få oversikt over, og at slike signaler er gitt gjennom kanaler som i følge AIDs egen definisjon ikke er av styrende karakter. Dokumenter som brev, tidelingsbrev, tillegg til tidelingsbrev, rapporter og e-poster kan alle ha styrende karakter, og Riksrevisjonen er av den oppfatning at AID ikke har klare rutiner for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter (Dokument nr. 1 2007–2008:24). AID hevder på sin side at de har klare retningslinjer for å avgjøre hva som er av styrende karakter. De kan heller ikke se at styringssignaler er gitt gjennom kanaler som ikke er regnet for å ha styrende karakter. De understreker imidlertid at det er dialog mellom departementet og deres underliggende virksomheter som vedrører styringen, også gjennom kanaler som ikke er av styrende karakter (e-post, telefon, møter). Slik kontakt er ifølge AID nødvendig, og de mener skillet mellom dialog og styringssignaler er tydeliggjort overfor de underliggende virksomhetene. Dessuten hevder de at alle styringssignaler til Arbeids- og velferdsdirektoratet blir skriftliggjort og dokumentert (Dokument nr. 1 2008–2009:42).

Således kan denne sporbarhetsproblematikken også knyttes til spørsmål vedrørende virkninger av uformell kontakt. Det er omfattende uformell kontakt mellom direktorat

¹⁰ Ordet "politikkområde" ble benyttet av respondent. I lys av sammenhengen i vår dialog tolket jeg dette som å tilsvare det som i budsjettproposisjonene for den studerte perioden er kalt "resultatområder".

og departement. Dette blir av respondentene hevdet å være nødvendig. Flere hevder at dette ikke er problematisk i forhold til styring, fordi man har veldig klare retningslinjer for hvordan styringssignaler skal formaliseres. Det hevdes også at man er veldig opptatt av å etterleve disse retningslinjene. For at noe skal kalles styringssignal må det være skriftliggjort i form av referat fra styringsmøte, eller i brev form. Styringssignaler hevdes å ikke gå utenom de formelle kanalene. På en annen side påpekte en respondent at begrepet "signal" er noe problematisk. Hva er et signal? Det vil kanskje være rom for at noen i en uformell dialog oppfatter "signaler" i forhold til håndtering eller tolkning av en sak. Spørsmålet er da om disse kan kalles instruksjoner. Andre hevder at det i kjølevannet av slik kontakt kan tenkes at det utvikles rapporteringskrav eller konklusjoner som burde vært integrert i den ordinære styringsdialogen. Også Riksrevisjonen er usikre på hvor godt dette skillet mellom det formelle og det uformelle blir håndtert, hva som er styring, og hva som ikke er styring. Ut fra dialogen mellom AID og Riksrevisjonen, slik den framstår i Riksrevisjonens rapporter, kan det spekuleres i om de to organisasjonene har ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet styringssignal.

Et eksempel på at Riksrevisjonen har meninger om styringen finnes i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010). Her er det en dialog mellom Riksrevisjonen og AID om oppfølging av sykemeldte og personer med tidsbegrenset uførestønad. Revisjonen for 2007 hadde påvist betydelige avvik i arbeidet med oppfølgingen, og Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om dette kunne være et resultat av at departementet kun i liten grad hadde stilt konkrete krav, forventninger og prioriteringer til direktoratet. Dessuten var det heller ikke i tildelingsbrevet for 2008 utformet styringsparametre til dette området, og Arbeids- og velferdsdirektoratets egne rapporteringer viste at resultatene lå godt under politiske og etatens egne forventninger. Departementet svarte med at man i etatsstyringen både hadde områder der man satte konkrete krav til måloppnåelse, og områder hvor dette ikke ble gjort. Dette var ifølge departementet et bevisst valg. Dessuten understreket de at oppfølgingen av sykmeldte hadde vært et sentralt tema i styringsdialogen. Det ble også påpekt at det vanskelig kunne settes konkrete krav på dette området, siden loven klart hjemler hva etaten skal gjøre. Departementet mente dessuten at de hadde poengtert viktigheten av dette området gjennom rapporteringskravene. Dette eksempelet kan tjene som et eksempel på problematikken rundt grenselinjene mellom mål- og resultatstyring og regelstyring. Her virker det som om de to aktørene har forskjellig syn på hvordan de to formene for styring bør kombineres. Det viser også at ikke alle politikkområdene er inkludert i målstyringen.

Resultatmåling, resultatrapportering og resultatstyring

Resultatmåling

Arbeids- og velferdsetaten registrerer mer informasjon og statistikk enn det departementet ber om. Siden Arbeids- og velferdsdirektoratet har et selvstendig ansvar

for å følge med på de tingene de har ansvar for, vil de følge med på et mer detaljert nivå enn det departementet gjør. Det hevdes av respondenter at Arbeids- og velferdsetaten har et godt apparat for registrering av informasjon, og har et godt statistikkmiljø. På den andre siden er man usikker på om departementet har informasjon om de rette tingene. Dette er det flere grunner til. Det er for eksempel ennå ikke helt klart hva som er hensiktsmessige mål- og resultatindikatorer. Det er heller ikke sikkert at etatens systemer i utgangspunktet evner å levere den informasjonen en kanskje skulle ønske seg. Derfor er målene som er satt til en viss grad tilpasset tilgjengelig statistikk og informasjon. Endringer i mål- og resultatindikatorer bør derfor være gjennomtenkte, og utarbeidet i dialog, siden disse vil kunne fordre store omlegginger i systemer for registrering av data. Det foregår et arbeid i Arbeids- og velferdsetaten om utvikling av et nytt datavarehus. Her er det meningen at viktig informasjon skal bli registrert. I dette arbeidet er AID mer med enn tidligere, slik at man finner løsninger for registrering som kan gi bedre styringsinformasjon for departementet.

Resultatrapportering

Det er i virksomhetsrapportene at rapporteringens rolle i mål- og resultatstyringen kommer best til syne. Disse er strukturert etter mål- og resultatdelen av tildelingsbrevet. Samtidig er det en stor del av rapporteringen i disse som ikke kan knyttes direkte til resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav i tildelingsbrevens kapittel om mål- og resultater. Virksomhetsrapportene synes å være viktig for den delen av mål- og resultatstyringsopplegget som har med det som tidligere har blitt kalt driftdelen av styringen av Arbeids- og velferdsetaten. Det som har blitt kalt reformdelen av styringen, baserer seg mer på egen rapportering i forkant av særmøter. Derfor kommer dette skillet fra forrige kapittel, mellom styring av *drift* og *reform*, også til syne gjennom rapporteringsmønsteret.

I tabell 4 er det registrert en rekke faktorer som sier noe om rapporteringen gjennom virksomhetsrapportene. Som man kan se i tabellen økte rapporteringens omfang i perioden. Vedleggene til virksomhetsrapportene var også omfattende. Som vedlegg til virksomhetsrapporten for 1. tertial 2009 ble det for eksempel overlevert 94 sider. Når det i tillegg gis egen rapportering til særmøter, og det for 2009 skulle gis månedlige rapporteringer om restansesituasjonen i etaten, kvalifiseringsprogrammet og utviklingen på arbeidsmarkedet, er det klart at Arbeids- og velferdsdirektoratet stod overfor omfattende krav til rapportering.

Tabell 4. Kvantitativ registrering fra virksomhetsrapportene om antall sider med rapportering, antall vedlegg, samt antall fokusområder og resultatmål det er rapporter på.

Virksomhetsrapport	Virksomhetsrapportens antall sider uten vedlegg	Antall sider om mål og resultater (ikke NAV-reform)	Antall fokusområder rapportert på	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall tildelingsbrevet	Antall vedlegg (i henhold til følgebrev)	Rapporteringsomfang per fokusområde:	Arbeidsretting / Motvirke utstøtning: Antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Inntektssikring: Antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Sosial inkludering: Antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Brukerretting: antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Kostnadseffektivitet og kontroll: antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Gjennomføring av NAV-reformen (...): Antall sider
3. kvartal 2006	14	9	2	4/12	4		8	3/3	1	1/2	-	-/1	-	-/3	-	-/3	-
Årsrapport 2006	58	37	5	12/12	8		16	3/3	5	2/2	2	1/1	6	3/3	8	3/3	-
1. Terial 2007	46	26	5	9/12	3		19	3/3	2	2/2	1	1/1	3	2/3	1	1/3	-
2. Terial 2007	45	34	5	8/12	5		22	3/3	3	0/2	4	1/1	3	3/3	2	1/3	-
Årsrapport 2007	69	35	5	12/12	4		19	3/3	6	2/2	2	1/1	4	3/3	4	3/3	(2)
1. Terial 2008	64	35	5	7/13	4		14	2/3	2	1/2	3	1/1	6	3/3	10	-/4	2
2. Terial 2008	79	27	5	9/13	7		13	3/3	6	1/2	2 ⁺ 6	1/1	3	3/3	3	1/4	2
Årsrapport 2008	73	37	5	12/13	4		19	2/3	5	2/2	4	1/1	4	3/3	5	4/4	2
1. Terial 2009	101	52	5	13/15	7		21	4/4	9	2/2	10	2/2	7	3/3	5	2/4	7

I forbindelse med den omfattende rapporteringen ble det i intervjuer hevdet at denne for utenforstående nok vil oppfattes som mer omfattende og arbeidskrevende enn den i realiteten er. Det er ikke slik at man utarbeider egne tall og tabeller fra grunnen av. De fleste tall tas automatisk ut fra datasystemene. Dette blir beskrevet litt enkelt som at man bare trykker på en knapp, og så kommer tabeller for alle nivåer av organisasjonen ut. Dette er nok overforenklet, men poenget er at tallene som oftest ligger der, og at arbeidet således ligger i å fortolke, gjøre vurderinger, trekke riktige konklusjoner, samt å videreformidle disse. Dessuten hevdes det at det er naturlig at en stor etat som Arbeids- og velferdsetaten må belage seg på omfattende rapportering.

Når rapporteringen i forhold til fokusområdene sammenlignes, er det mest opplagte trekket at fokusområdet Arbeidsretting skiller seg fra de andre ved at det er klart mest omfattende rapportering på dette fokusområde. Kanskje er dette en naturlig konsekvens av at arbeidsretting også var det fokusområdet som hadde flest resultatmål,

styringsparametre og rapporteringskrav i fase 1 og 2. Samtidig svekker det på ingen måte inntrykket av at dette fokusområde er mer preget av opplegget for mål og resultatstyring enn de andre fokusområdene. Rapporteringen til fokusområdet "gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet" skiller seg også ut. Denne er i stor grad skilt ut fra virksomhetsrapportene, og det gis i stedet egen rapportering om dette fokusområdet i forkant av særmøtene om emnet.

I forhold til resultatrapporteringen generelt, var det aktører i styringsdialogen som til tider ikke var tilfreds med Arbeids- og velferdsdirektoratets rapportering. Ifølge disse aktørene gjorde dette styringen vanskelig. Det ble likevel påpekt at rapporteringen hadde bedret seg over tid, og at forutsetningene for etatsstyringen derfor var blitt bedre etter hvert.

Resultatstyring

Oppfølging og bruk av resultatinformasjon kan foregå på flere måter. En av de viktigste funksjonene med resultatinformasjonen er å benytte den til å underrette politisk ledelse og Stortinget om status i Arbeids- og velferdsetaten. Når det gjelder mer direkte bruk til styring, vil den kunne danne grunnlag for justeringer i tildelingsbrevet eller gjennom møter. Når det gjelder justeringer av mål og resultatkrav, er inntrykket både fra tildelingsbrevene og gjennom intervjuer, at resultatinformasjon i relativt liten grad har hatt innvirkning på hvordan mål og krav er blitt definert. Et argument som trekkes frem som en mulig årsak til dette, er at det i etatsens situasjon trengs en viss stabilitet og forutsigbarhet i forhold til målene og kravene de blir stilt overfor. Gjennom møtene kan man også benytte resultatinformasjon til å komme med direkte tilbakemeldinger og korrigeringer på avvik og lignende. Av større korrigerende tiltak i forhold til avvik mellom mål og resultatoppnåelse kan forslagene i St.prp. nr. 51 (2008–2009) nevnes. Samlet sett er inntrykket at resultatinformasjon til en viss grad ligger til grunn for utforming av mål og resultatindikatorer, men ikke i så stor grad som man ut fra en idealmodell av mål- og resultatstyring skulle forvente.

I intervjuer ble det påpekt at det var en utfordring for styringsdialogen at AID er nødt til å styre Arbeids- og velferdsetaten også på de aktivitetene de gjør. Begrunnelsen var at Arbeids- og velferdsetaten på langt nær har kontroll over de endelige resultatene (outcome), og da særlig i forhold til arbeidsretting. Her er man avhengig av både arbeidsmarkedet og den enkelte person. Siden det i praksis vil være vanskelig å ha løpende rapportering av resultater på en del av disse områdene, så man heller nytten av mer aktiv bruk av evalueringer i styringsdialogen. Når man skal se effekten av nye virkemidler bør disse gjerne sees over noen år, og man bør ha en grundig og ordentlig evaluering. Således var det en oppfatning at man ville få bedre mål- og resultatstyring ved å supplere aktivitetsstyring med bruk av evalueringer, enn om man på alle områder skulle formulere gode resultatmål som senere skulle følges på tertialbasis. Likevel hevdes det at AID forholder seg aktivt til rapporteringen de får, og vurderer den opp mot stilte krav.

I forhold til spørsmål om balanseringen mellom kontroll og autonomi i styringsdialogen er inntrykket at man fra flere hold mener at AID burde hatt sterkere kontroll. Med dette menes ikke at de burde gå mer detaljert ned i enkeltsaker, men heller

at de burde være klarere, og kanskje også strengere, med krav og prioriteringer. Når det gjelder kontroll, ble det av enkelte hevdet at AID fikk hjelp eller bistand til dette i form av Riksrevisjonens arbeid.

Det var ikke tegn til at elementer av belønning eller straff er benyttet i styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette er imidlertid en av ideene med mål og resultatstyring. Ved å gi underliggende virksomhet autonomi i spørsmål om hvordan mål skal nås, skal man også belønne god og straffe dårlig måloppnåelse. Således er det ikke samsvar mellom teori og praksis på dette punktet. Praksisen representerte faktisk et helt motsatt handlingsmønster. For eksempel fikk Arbeids- og velferdsetaten en tilleggsbevilgning i forbindelse med den problematiske restansesituasjonen som var i etaten. I forhold til dette funnet bør det imidlertid understrekes at det å redusere bevilgninger ved svake resultater naturlig nok virker som en urimelig logikk i offentlig sektor (Lægreid 2001:147). Således bør nok dette heller tas til inntekt for at ikke alle elementer av mål- og resultatstyring umiddelbart er passende for offentlig sektor, enn at AID ikke utfører mål- og resultatstyring på "riktig" måte.

Den eneste måten straffelementet kommer til syne i studien, er muligheten for at noen kan komme til å måtte gå fra sin stilling på grunn av manglende resultater. Som det hevdes i teorikapitlet er meningen med mål- og resultatstyring "at underordnede virksomheter skal styres gjennom et kontraktlignende forhold som vil føre til større tilgang til ressurser ved tilfredsstillende resultater, og mindre tilgang til ressurser ved lavere resultatoppnåelse". Tildelingsbrevene kan her sees på som denne "kontrakten", men de kan ikke sies å fungere slik de skal ut ifra en rendyrket mål- og resultatstyringsidé.

Når det gjelder grad av kobling mellom fasene, kan det spores en sammenheng mellom fase 1, 2 og 3. Styringsparametrene i fase 2 er knyttet til resultatmålene i fase 1, selv om det kan diskuteres om disse på en adekvat måte operasjonaliserer og kan gi entydige svar på om resultatmål blir nådd. Videre er det et krav og en tydelig ambisjon i fase 3 om å rapportere i henhold til mål og resultater. Svakeste kobling oppfattes å være fra fase 4 til fase 1 og 2, og kanskje også 3. Det virker således som om det er svakest kobling mellom det Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) kaller Performance Information og Performance Steering. Denne koblingen er imidlertid en kjerneidé ved mål- og resultatstyring. Denne mangelen av resultatstyring må imidlertid sees i lys av studiens sterke fokus på den tekniske utførelsen av mål- og resultatstyring slik denne kommer til syne særlig gjennom skriftlige dokumenter.

Funnene i lys av de forklarende perspektivene

I denne delen av notatet vil jeg sammenligne empirien med forventninger jeg har utledet med utgangspunkt i de tre teoretiske perspektivene som ble presentert i det teoretiske rammeverket. Hensikten med sammenligningen er å se om de enkelte perspektivene kan forklare hvorfor mål- og resultatstyringen er blitt praktisert som den er gjort. Jeg starter også her med det instrumentelle perspektivet.

Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft

Ut fra et instrumentelt perspektiv skulle man forvente at mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten i stor grad ville gjenspeile den skisserte idealmodellen. Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet har jeg utledet en rekke forventninger til mål- og resultatstyringen. En oversikt over disse er presentert i tabell 5:

Tabell 5. Sammenfatning av forventninger utledet av det instrumentelle perspektivet og vurdering av om disse er oppfylt

		Oppfylt?
Generell forventning	På et overordnet plan ble det ut fra dette perspektivet forventet at praktiseringen av mål- og resultatstyring ville ligge tett opp mot de ulike faktorer som inngår i den ideelle modellen.	
Forventninger til fase 1: Mål	Alle hovedmål og delmål er formulert som mål	Nei
	Målene tydelige, klare og operasjonelle	Nei
	Målene er tydelig forankret i budsjettproposisjon og tidligere resultatinformasjon	Nei
	Målene står i et logisk hierarkisk forhold til hverandre	Delvis
	Overordnede mål er mer stabile enn underordnede og mer operasjonelle mål	Ja
	Flere outcome-mål enn output-mål	nei
	Større fokus på outcome i tidligere Aetat områder enn RTV områder	ja
Forventninger til fase 2: Resultatindikatorer	Samtlige mål har resultatindikatorer som samlet gir et godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd.	Nei
	Målene og resultatindikatorerne står i et logisk hierarkisk forhold til hverandre	Delvis
	Stor andel kvantitative resultatindikatorer	Ja
	Justeres på bakgrunn av resultatinformasjon	Delvis
Forventninger til fase 3: Resultatrapportering	Rapportering foregår i henhold til kravene stilt av departementene.	Ja
	Rapporteringen tilfredsstillende departementenes behov for styringsinformasjon	Delvis
	Behov for endring i rapporteringen gjøres ved endring av rutiner og formell struktur	-
	Rapportering på outcome	Ja
Forventninger til fase 4: Resultatstyring	Resultatinformasjon benyttes aktivt av departementet (og Statsråden) til å justere mål, resultatindikatorer og rapporteringskrav gjennom møter, tildelingsbrev o.l.	Delvis
	Store avvik fra måloppnåelse vil fordre store justeringer, mens små avvik fordrer små justeringer	Delvis
	Rapporterte resultater får konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten som er av enten straffende eller belønnede art	Nei

Dette viste seg at det var flere avvik mellom den faktiske praktiseringen av mål- og resultatstyringen og praktiseringen slik den på papiret er tenkt å bli gjennomført. Gjennomføringen samsvarer ikke med idealmodellen slik denne er presentert i teoridelen. Det som skulle være mål er i liten grad formulert som mål. Resultatmål er til tider svært vidt formulert. Styringsparametre evner i liten grad å gi noe entydig svar på om resultatmål er nådd. Mange resultatmål har ikke tilhørende styringsparametre. Det blir gitt føringer og mål utenfor kapitlene om mål og resultater i tildelingsbrevet. Rapporteringen har til tider ikke vært tilfredsstillende for departementene. Resultatinformasjon har i mindre grad enn forventet gitt utslag i form av justeringer i tildelingsbrevene, eller fått konsekvenser i form av belønning eller straff. Det er således en rekke faktorer som ikke passer med idealmodellen.

Det var imidlertid også forventninger som fant støtte i empirien. Den viktigste av disse var forventningen om mer fokus på outcome innen områder som Aetat hadde ansvaret for, enn innen områder RTV hadde ansvaret for. Begrunnelsen for denne forventningen er at forutsetningene lå bedre til rette for mål- og resultatstyring innen det tidligere Aetat området. Dessuten var det også andre forventninger som i større grad fant støtte i fokusområdet arbeidsretting enn i andre fokusområder. Samlet sett mener jeg det instrumentelle perspektivet viste seg å ha middels forklaringskraft i dette caset.

Det kulturelle perspektivets forklaringskraft

En generell antakelse med utgangspunkt i det kulturelle perspektivet var at ulike kulturer og interesser blant aktørene i styringsdialogen ville være bakgrunn for at mål- og resultatstyringen slik idealmodellen skisserer var blitt modifisert, og at praksisen således ville avvike fra idealmodellen. En oversikt over mer spesifikke forventninger utledet av det kulturelle perspektivet, og vurderinger av om disse er oppfylt, er gitt i tabell 6:

Tabell 6. Sammenfatning av forventninger utledet av det kulturelle perspektivet og vurdering av om disse er oppfylt

		Oppfylt?
Generell forventning	På et overordnet plan ble det fra dette perspektivet forventet at ulike kulturer og interesser blant aktørene i styringsdialogen vil føre til at mål og resultatstyringen ikke ble praktisert i henhold til idealmodellen	
Forventninger til fase 1: Mål	Målene i tildelingsbrevene avviker fra målene i budsjettproposisjonen	Ja
	Det er debatt og uenighet blant aktørene om formulering av mål, mengden mål, typen mål og målenes innhold i tildelingsbrevene	Delvis
	Det dannes uformelle mål i tillegg til formelle	-
	Styringssignaler formidles også gjennom uformelle kanaler	Ja
	De formelle målene tolkes ulikt av de ulike aktørene	-
	Formell struktur er mindre viktig for målene, og Arbeids- og velferdsdirektorat påvirker sine egne mål til tross for sin posisjon i hierarkiet	Ja
	Mål under områder som tidligere lå under Aetat er mer idealtypiske enn under områder som RTV hadde ansvaret for	Ja
Forventninger til fase 2: Resultatindikatorer	Det er debatt og uenighet blant aktørene om formulering av resultatindikatorer, mengde, sammensetning og utvalg av resultatindikatorer, og typen resultatindikatorer	Delvis
	Resultatindikatorer utgjør ikke nødvendigvis noe godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd	Ja
	Resultatindikatorer under områder som tidligere lå under Aetat er mer idealtypiske enn under områder som RTV hadde ansvaret for	Ja
Forventninger til fase 3: Resultatrapportering	Rapporteringen følger ikke utelukkende rapporteringskravene. Det rapporteres om det som blir ansett som passende, noe som også kan implisere rapportering på mer eller annet enn det som blir bedt om	Delvis
	Mer idealtypisk rapportering på områder som tidligere lå under Aetat enn på områder som RTV hadde ansvaret for	Ja
Forventninger til fase 4: Resultatstyring	Resultatinformasjon som burde fått konsekvenser får i enkelte tilfeller ikke konsekvenser	-
	På grunn av stivhengighet og ulike kulturer i de gamle etatene vil resultatinformasjon bli benyttet mer i forhold til områder som tidligere lå under gamle Aetat, enn områder som tidligere lå under RTV	Ja

Eksempler fra fase 1 og 2 som er med på styrke det kulturelle perspektivets forklaringskraft er for det første at det var en uklar sammenheng mellom målene i tildelingsbrevene og målene i budsjettproposisjonen. Videre er styringssignaler formidlet også gjennom uformelle kanaler (ifølge Riksrevisjonen). Arbeids- og velferdsetaten

påvirker sine egne mål i stor grad, på tross av sin posisjon i det formelle hierarkiet. Videre var det noe debatt og uenighet vedrørende prioriteringer i tildelingsbrevet. Dessuten utgjør ikke alltid styringsparametrene noe godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd. Når det gjelder fase 3 og 4, rapporteres det på mye som ikke er bedt om gjennom spesifikke rapporteringskrav, og resultatinformasjon har i mindre grad fått betydning av den karakter idealmodellen skisserer.

Ut i fra det kulturelle perspektivet ble det også forventet en mer idealtypisk mål- og resultatstyring innen fokusområdet arbeidsretting, enn innen inntektssikring. Begrunnelsen for dette var at kulturen i de gamle etatene ville sette spor også i Arbeids- og velferdsetaten, og at Aetats relativt sterke tradisjon for mål- og resultatstyring ville utgjøre en forskjell også mellom fokusområdene. Samlet sett har jeg vurdert det kulturelle perspektivets forklaringskraft som høy. Det kan begrunnes med at forventningene knyttet til det kulturelle perspektivet i hovedsak fant støtte i empirien.

Myteperspektivets forklaringskraft

En generell forventning med utgangspunkt i myteperspektivet er at de formelle og begrepsmessige aspektene ved mål- og resultatstyringen kommer til syne, men at disse i hovedsak er symbolske, og at den reelle styringen foregår gjennom andre kanaler, systemer og virkemidler. Også med utgangspunkt i myteperspektivet har jeg utledet en rekke forventninger til mål- og resultatstyringen. En oversikt over disse forventningene, og vurderinger av om disse er oppfylt, er gitt i tabell 7:

Tabell 7. Sammenfatning av forventninger utledet av myteperspektivet og vurdering av om disse er oppfylt

		Oppfylt?
Generell forventning	De formelle og begrepsmessige aspektene ved mål- og resultatstyring kommer til syne, men disse er i hovedsak symbolske, og den reelle styringen foregår gjennom andre kanaler, systemer og virkemidler	
Forventninger til fase 1: Mål	Det som skal være mål er ikke formulert som mål	Ja
	Alternativt er det formulerte mål som er mer symbolske, legitimerende og retningsgivende, enn styrende og operasjonelle	Ja
	Ikke noe logisk hierarkisk forhold mellom mål	Ja
Forventninger til fase 2: Resultatindikatorer	Det blir utformet resultatindikatorer, men disse bærer preg av å være utviklet fordi man må, og ikke fordi de faktisk skal brukes	Nei
Forventninger til fase 3: Resultatrapportering	Rapportering i henhold til frister og krav	Ja
	Rapporteringens innhold kan imidlertid gå ut over eller vedrøre annet enn det som er etterspurt	Ja
Forventninger til fase 4: Resultatstyring	Resultatinformasjonen fra rapporteringen blir ikke benyttet aktivt og målrettet for å justere mål og resultatindikatorer. Andre mekanismer er mer viktige	Delvis
	Andre styringssystemer blir brukt parallelt	Ja
	Resultatinformasjon har hovedsakelig andre bruksområder enn styring og utvikling av mål	Delvis

I forhold til fase 1 og 2 er et viktig moment at det som i praksis skal eller bør være mål, ofte ikke er formulert som mål. Videre er det som regel vanskelig å finne noe logisk hierarkisk system i sammensetningen av mål og styringsparametre. Dette taler for at systemet ikke har en reel funksjon. Mot dette må det likevel anføres at styringsparametrene ikke kan sies å bære preg av å være symbolske, men at de har en reel funksjon. Når det gjelder fase 3 og 4 gis rapportering i henhold til frister og krav, men innholdet i rapporteringen kan også til tider gå ut over, eller vedrøre annet enn, det som er etterspurt. Resultatinformasjon ligger i mindre grad til grunn for justeringer av mål og styringsparametre enn det som idealmodellen skulle tilsi, og resultatinformasjonens hovedfunksjon er heller å underrette politisk ledelse om situasjonen, enn å fungere som verktøy i styringen. Dessuten benyttes andre former for styring parallelt med mål- og resultatstyring, noe som gjør at man ikke er utelukkende avhengig av at mål- og resultatstyringen fungerer som tilsiktet. Samlet sett mener jeg myteperspektivet har middels til høy forklaringskraft.

Perspektivenes forklaringskraft

En mer oversiktlig fremstilling av hvordan forklaringskraften til de ulike perspektivene er vurdert i forhold til de ulike fasene er gitt i tabell 8. En rekke forhold, både når det

gjelder sammensetningen av forventninger utledet fra de enkelte perspektivene, og i forhold til studiens forskningsopplegg, har betydning for den relative forklaringskraften. En mer nyansert drøfting av disse forholdene er gitt i Breivik (2010).

Tabell 8. De teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft

	Det instrumentelle perspektivet	Det kulturelle perspektivet	Myteperspektivet
Fase 1: mål	Middels	Høy	Høy
Fase 2: resultatindikatorer	Middels/lav	Høy	Lav
Fase 3: resultatrapportering	Høy	Middels/Høy	Høy
Fase 4: Resultatstyring	Lav/Middels	Middels	Middels
Samlet sett	Middels	høy	Middels/Høy

Jeg vil nøye meg med to kommentarer til perspektivenes forklaringskraft. Først vil jeg påpeke et samspill mellom det instrumentelle- og det kulturelle perspektivet som viser hvordan disse kan utfylle hverandre og være komplementære. Et funn i studien er at fokusområdet arbeidsretting i større grad har idealtypiske mål- og resultatstyringstrekk enn de andre fokusområdene. Dette samsvarer med forventninger ut fra både det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. Således har begge perspektivene forklaringskraft, men gir ulike forklaringer av funnet. Det instrumentelle perspektivet forklarer denne særegenheten ved at det er strukturelle og instrumentelle forutsetninger som gjør dette området bedre egnet for mål- og resultatstyring. Det kulturelle perspektivet forklarer derimot funnet ved at tradisjonene for mål- og resultatstyring i de gamle etatene er seiglivede og har overlevd sammenslåingen av etatene. Det bør understrekes at det også kan finnes andre forklaringer på dette funnet. Å anslå den relative forklaringskraften mellom de to perspektivene er selvsagt noe en skal være forsiktig med. Jeg vil likevel påpeke at det kulturelle perspektivet primært har forklaringskraft i forhold til den ulike praksisen mellom fokusområdene arbeidsretting og inntektssikring. Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft har et noe videre nedslagsfelt ved at det har forklaringskraft i forhold til fokusområdet arbeidsretting sin særegne stilling også i forhold til de resterende fokusområdene.

Den andre kommentaren går på hvordan forklaringskraften kan variere mellom de ulike fokusområdene. Det instrumentelle perspektivet har for eksempel større forklaringskraft i forhold til fokusområdet arbeidsretting enn i forhold til de andre fokusområdene, siden mål- og resultatstyringen fremstår som mer idealtypisk for arbeidsretting. Motsatt vil være tilfelle for myteperspektivet. Når sammensetningen av resultatmål og styringsparametre fremstår som lite idealtypiske, for eksempel ved at mål ikke er formulert som mål, og det ikke er knyttet styringsparametre til resultatmålene, vil mål og resultatstyringen i større grad fremstå som seremoniell. Siden det ikke er differensiert mellom perspektivenes forklaringskraft overfor de enkelte fokusområdene, men kun mellom de fire fasene, kommer denne dimensjonen ikke frem i tabell 3. Tabellen er basert på et samlet inntrykk av perspektivenes forklaringskraft.

Konklusjon

Perioden studien tar for seg representerer en startfase for Arbeids- og velferdsetaten etter en sammenslåing av Aetat og Rikstrygdeverket. Det er interessant at karakteristiske trekk ved styringen av de gamle etatene også kommer til syne i mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten. Selv om de gamle etatene nå skal fungere som en integrert etat, er nok arbeidsområdene, arbeidsinndelingen, og således også forutsetningene for styring innen disse områdene, påvirket av gamle mønstre. Mål- og resultatstyringen innen fokusområdet arbeidsretting, som antas å ligge tett opp til Aetats tidligere mandat, ligger tettere opp til et mål- og resultatstyringsideal enn fokusområdet inntektssikring, som antas å ligge tett opp til området RTV hadde ansvar for. Tildelingsbrevet for 2006 bar ifølge respondenter preg av at det var en sammenstilling av mål og resultatkrav fra de gamle etatene. Opplegget for mål- og resultatstyringen som helhet er også blitt hevdet å ligne opplegget for mål- og resultatstyring i tidligere Aetat. Fokusområdet arbeidsretting skilte seg ikke ut kun i forhold til fokusområdet inntektssikring, men også i forhold til de andre fokusområdene. Dermed er det nok ikke bare tradisjonene fra de gamle etatene som kan forklare at fokusområdet arbeidsretting skiller seg ut. Jeg har også antatt at det er bedre instrumentelle forutsetninger for mål- og resultatstyring av dette området.

Når det gjelder reformaspektet var det et interessant funn at selve gjennomføringen av NAV-reformen var et område som var tatt ut av den ordinære etatsstyringen. Gjennomføringen av NAV-reformen ble i stedet fulgt opp gjennom egne særmøter med egen rapportering i forkant. Det ble således skilt mellom styring av *drift* og styring av *reform*. Den ordinære etatsstyringen har også blitt hevdet å bære preg av at AID ikke har ønsket å stille for strenge krav til Arbeids- og velferdsetaten i en periode med stort endringspress og store utfordringer, samtidig som de har fulgt årvåkent med.

Et annet interessant funn gjelder bruken av resultatinformasjon. Det var mye rapportering, men lite bruk av resultatinformasjon. Det er viktig å understreke at med lite bruk mener jeg i forhold til styring gjennom justering av mål og styringsparametre. Resultatinformasjon kan også bli brukt i andre sammenhenger. Et hovedformål med resultatinformasjon var å underrette politisk ledelse og Stortinget om situasjonen og utviklingen i Arbeids- og velferdsetaten.

I en mål- og resultatstyringstankegang skal underliggende virksomhets resultater få konsekvenser. Det vil si at god måloppnåelse skal belønnes, og dårlig måloppnåelse straffes. Således skal underliggende virksomhet styres og kontrolleres ved hjelp av insentiver. Et viktig funn er imidlertid at verken elementer av belønning eller straff er benyttet i etatsstyringen. Til tross for til tider dårlig måloppnåelse på visse områder, har Arbeids- og velferdsetaten fått økt ressurstilførsel.

Mitt inntrykk er at mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten er en prosess som i hovedsak blir utført på administrativt nivå. Formulering av mål, styringsparametre, rapporteringskrav og oppfølging gjennom etatsstyringsmøter er utført av administrasjonen i departementene og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette betyr likevel ikke at politisk ledelse ikke er engasjert i styringen og situasjonen i Arbeids- og velferdsetaten. Statsråden har for eksempel egne kontaktmøter med Arbeids- og velferdsdirektøren. Politisk ledelse blir i intervjuer beskrevet å være meget "hands on",

og økningen i antall kontaktmøter i 2009 blir forklart med at statsråden ønsker å følge godt med. Det er den mer tekniske utførelsen av mål- og resultatstyring som i hovedsak er utført på administrativt nivå.

Det ble i teoridelen nevnt tre ulike måter å oppfatte mål- og resultatstyringssystemer på. Disse var som teknisk styringsverktøy, styringsfilosofi eller læringsverktøy. Hovedinntrykket fra studien er at mål- og resultatstyring slik denne er praktisert i relasjonen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet avviker fra ideelle kriterier for mål- og resultatstyring som et teknisk styringsverktøy. Dette kan begrunnes med en for svak kobling fra fase 4 til fase 1 og 2. Samtidig er inntrykket fra intervjuene at det er oppslutning rundt det å ha mål- og resultatstyring som et utgangspunkt. Dette til tross for at det er vanskelig å praktisere dette slik det er tenkt på papiret. Således er det nok mer ideen om å styre i stort, overordnet og med mål, mindre på detaljer og aktivitet, og heller "let the managers manage", som har tilslutning. Den mer tekniske utførelsen virker mindre vektlagt. Samtidig er den omfattende rapporteringen en faktor man kan ta til inntekt for et ønske om å "make the managers manage". Hva kan man så kalle mål og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2006 til 2009? Det er nok heller en styringsfilosofi eller et læringsystem, enn et teknisk styringsverktøy. Mye rapportering i forhold til bruk av resultatinformasjon kan imidlertid også peke i retning av en karakteristikkk som kontrollsystem.

Praktiske implikasjoner

Funnene i studien tilsier at styrken i mål- og resultatstyring ligger i den grunnleggende ideen om å gi underordnet virksomhet mål, løse tøylar med tanke på hvordan disse nås, og følge utviklingen gjennom virksomhetens rapportering av resultater. Selv om utførelsen ikke er praktisert i henhold til alle mål- og resultatstyringsideal, virker ideen å ligge som et bakteppe for styringen. Styrken ligger nok derfor heller i mål- og resultatstyring som en løst koblet styringsfilosofi enn som en tett koblet styringsteknikk. En ulempe ved dette er at man risikerer at styringen fremstår som mindre rasjonell og konsistent, og at det således kan være vanskeligere å oppnå legitimitet for styringen. Fordelen med et mer løst koblet system er imidlertid at man har et større potensial for å finne informasjon som kaster nytt og kritisk lys på mål og strategier (Johnsen 2007:202).

En av flaskehalsene er utfordringen med å formulere gode mål og resultatindikatorer. Ideelt sett bør man formulere operasjonelle, klare, presise og realistiske mål med resultatindikatorer som faktisk evner å gi et svar på om mål blir nådd. En annen flaskehals i forhold til å få mål- og resultatstyring til å fungere, er at dårlige resultater ikke får konsekvenser. Når elementer av belønning og straff ikke blir benyttet forsvinner insentivaspektet i mål- og resultatstyringen. Når insentivene til å oppnå gode resultater forsvinner, reduseres den potensielle nytten ved å gi underordnet virksomhet autonomi. Insentiver kan sees på som en form for kontroll, men når disse forsvinner kan dette føre til at behovet for andre former for kontroll øker. Om mål og resultatstyring flagger en "frihet under ansvar" tankegang, vil fravær av konsekvenser gjøre at man i stedet får "frihet uten ansvar". Dette røkter ved mål- og resultatstyringens ambisjon om mer av både autonomi og kontroll.

Resultatinformasjon ser ikke ut til å ha blitt benyttet til å utvikle nye strategier og mål i den utstrekning som var forventet, og hovedfunksjonen viste seg å være å underrette politisk ledelse og Stortinget om situasjonen i Arbeids- og velferdsetaten. Således virker det som resultatinformasjonen hovedsakelig har en kontrollfunksjon. Et spørsmål er da om ikke det ligger et forbedringspotensial i å bedre utnytte resultatinformasjon.

Litteratur

- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid (2009). How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian Welfare Reform" *International Journal of Public Administration*, Volum 32, nr 12, side 1006–1025.
- Breivik, Bjørn (2010). *Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte? En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsetaten i perioden juli 2006 – april 2009*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid (2007). Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Science*. Volum 73, nr 3, side 389–408.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2007). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. London: Routledge.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Volum 48, nr. 2, side 147–160.
- Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid (2008). *Byråkrati og partnerskap hand I hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Notat 4-2008 Bergen: Rokkansenteret.
- Johnsen, Åge. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lonti, Zsuzsanna og Robert Gregory (2007). Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992–2002. *The Australian Journal of Public Administration*. Volum 66, nr. 4, side 468–484.
- Læg Reid, Per (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.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006). Performance management in practice: The Norwegian way. *Financial Accountability & Management*. Volum 22, nr. 3, side 251–270.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2007). Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway. *International Public Management Journal*. Volum 10, Nr. 4, side 1–27.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (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.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, James G. (1991). How Decisions Happens in Organizations. *Human-Computer Interaction*. Volum 6, Nr 2, side 95–117.
- March, James G. og Johan P. Olsen (2005). Elaborating the “New Institutionalism. I R.A.W. Rhodes m.fl. (Red.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford Unuversity Press.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*. Volum 83, nr. 2, side 340–363.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategjar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. London: Harper & Row
- Statskonsult (1999). Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen. Oslo: Rapport 1999:19.
- Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy: What government Agencies Do And Why They Do It..* New York: Basic Books Inc.
- Ørnsrud, Ingvild Halland (2000). *Mye fristilling, men lite kontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom budsjettreformen i staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 0001.

Kilder

- AID (2006a). Forslag til styringssystem for Arbeids- og velferdsforvaltningen. Rapport fra arbeidsgruppe.
- AID (2006b). Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fastsatt av departementsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet 20.12.2006.
- AID/KS (2006). Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo 21.04.2006
- NAV (2006). Dokument 1. Virksomhetsstyring i NAV. Versjon 1.00. Per 11.12.2006
- NOU 2001 – 10. Uten penn og blekk. Bruk av digitale signaturer i elektronisk samhandling med og i forvaltningen. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 4. februar 2000 Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2. mars 2001
- Riksrevisjonen. Dokument nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen. Dokument nr. 1 (2008–2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen. Dokument nr. 1 (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen. Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008. Tillegg 2 til dokument 1 (2009–2010).
- SSØ (2005). Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring. Oslo: Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ).
- SSØ (2008). Forprosjekt tildelingsbrev. Oslo: Senter for statlig økonomistyring (SSØ).
- St.prp. nr. 51 (2008–2009). Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten. Det Kongelige Arbeids- og inkluderingsdepartement
- Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2. halvår 2006 (med vedlegg)
- Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2007 (med vedlegg)
- Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2008 (med vedlegg)
- Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2009 (med vedlegg)