

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn på kandidat: Kioto Villalobos-Sanchez

---

## Styringsdialogen i mål- og resultatstyrte statlige virksomheter

En casestudie av fylkesleddet i Arbeids- og velferdsetaten i Nord-Trøndelag

---

Dato: 02.12.2016

Totalt antall sider: 91

## **Abstract**

The purpose of this study was to examine how the steering dialogue in a management-by-objectives-and-results-driven state agency under the Norwegian Labour and Welfare Directorate, is conducted. Natural sub-questions to ask were “at what different meeting venues is the steering dialogue conducted? Who are the participants of the steering dialogue? What kind of performance information is emphasized in the steering dialogue? What is the purpose of the use of performance information in the steering dialogue?”.

The study has been conducted as a case study with a hermeneutic approach, and qualitative data collection. Interviews of key actors for the steering process at the unit of analysis have been conducted, as well as observations of several steering dialogues and document analysis of other steering dialogue summaries and other steering documents.

The main findings of the study show that the steering dialogue does not consist of a single meeting point between superior and subordinate authorities, but of several meeting venues. The participation on these different venues, where the steering dialogue is conducted is comprehensive and widely represented. Both managers responsible and not responsible of the results, professionals, specialists and different representatives of the employees are participating. This study also shows that the performance information emphasized in the steering dialogue comprehends more than the mere, formally defined performance indicators on the letter of instruction from the directorate. Other topics such as the State budget, HR, employees' health, safety and environment, management or finance, are also part of the performance information assessed on the different venues. Another finding is that experience exchange, collaboration, learning and improvements are emphasized in the steering dialogue, despite of that the accomplishment of these purposes cannot be corroborated. And finally, the study also finds that explicit decisions are not made immediately after the assessment of performance information. This last finding opens for further research.

## **Forord**

Denne masteroppgaven markerer slutten på en lærerik studietid ved Handelshøgskolen i Bodø. Prosessen har gitt meg både faglig og personlig utvikling, men også praktiske ferdigheter i rasjonalisering av tid. Å gjennomføre studier ved siden av familie, jobb, hunder (og andre spennende prosjekter...) stiller høye krav til organisering av arbeidet og disiplin. Men jeg hadde neppe fått det til uten motivasjon og støtte fra familie, arbeidskolleger og venner. I den forbindelse ønsker jeg å takke først min kone Monica og mine barn Jerah og Kyle Alessandro for tålmodigheten og forståelsen for min studiesituasjon. Men også for at de selv er en inspirasjon og en motivasjon i forhold til å stå på og ikke gi opp. Jeg takker også mine foreldre og søsken, for deres støtte til tross for avstanden. Og til mine arbeidskolleger for deres genuine støtte og forståelse for min studiesituasjon.

Faglig ønsker jeg å takke veileder Levi Gårseth-Nesbakk for ekte involvering i prosjektet, god tilgjengelighet og tydelige tilbakemeldinger underveis. En stor takk også til alle som har stilt som «forsøkskaniner» i undersøkelsen, for deres åpenhet og gjestfrihet. Uten dere ville ikke undersøkelsen vært mulig. Og sist men ikke minst, takk til arbeidsgiver for utdanningsstøtte til denne undersøkelsen.

Kioto Villalobos-Sánchez

Steinkjer, desember 2016

## **Sammendrag**

Formålet med denne undersøkelsen var å belyse hvordan styringsdialogen i en mål- og resultatstyrt statlig virksomhet underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomføres.

Naturlige delspørsmål til denne problemstillingen var «på hvilke ulike arenaer gjennomføres styringsdialogen? hvem deltar i styringsdialogen? hvilken resultatinformasjon legges det vekt på i styringsdialogen? hva brukes resultatinformasjonen i styringsdialogen til?».

Undersøkelsen er gjort som en casestudie med en hermeneutisk tilnærming, og kvalitativ datainnsamling. Det har blitt gjennomført intervjuer av sentrale aktører i styringen hos undersøkelsesenheten, observasjoner av styringsdialoger og dokumentundersøkelse av referater fra styringsdialoger og andre styringsdokumenter.

Hovedfunnene i undersøkelsen viser at styringsdialogen ikke er et enkelt møtepunkt mellom overordnet og underordnet myndighet, men består av flere ulike møtearenaer. Deltakelsen på disse ulike arenaer hvor styringsdialogen blir gjennomført på er relativt omfattende og bredt representert, hvor både ledere med resultatansvar, mellomledere uten resultatansvar, fagpersoner, spesialister, tillitsvalgte og andre ansattes representanter deltar.

Undersøkelsen viser også at resultatinformasjonen som vektlegges i styringsdialogen omfatter mer enn de formelt fastsatte styringsparameterne i oppdragsdokumentet (MD-brev). Andre forhold som for eksempel statsbudsjett, personal, HMS, ledelse og økonomi inngår i resultatinformasjonen som vurderes på de ulike arenaer.

Dessuten finner jeg også tegn på at det legges vekt på erfaringsdeling, samarbeid, læring og forbedring i styringsdialogen, uten at det kan konkluderes med at disse hensiktene oppnås.

I tillegg, viser undersøkelsen at det ikke blir tatt eksplisitte beslutninger i umiddelbar tilknytning til vurderingen av resultatinformasjonen i styringsdialogen. Et funn som inviterer til videre forskning.

## Innholdsfortegnelse

<b>ABSTRACT</b> .....	<b>I</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>II</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>III</b>
<b>INNHOLDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>IV</b>
<b>OVERSIKT OVER TABELLER</b> .....	<b>VI</b>
<b>OVERSIKT OVER FIGURER</b> .....	<b>VI</b>
<b>OVERSIKT OVER APPENDIKS</b> .....	<b>VII</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1. BAKGRUNN OG AKTUALISERING AV TEMAET .....	1
1.1.1. <i>Hva sier andre studier om praktisering av mål- og resultatstyring i staten og Arbeids- og velferdsetaten?</i> .....	1
1.2. PROBLEMSTILLING .....	6
1.3. OVERSIKT OVER INNHOLD .....	7
<b>2. TEORI</b> .....	<b>8</b>
2.1. STYRING .....	8
2.1.1. <i>Styring i offentlig sektor</i> .....	10
2.2. BRUK AV STYRINGSINFORMASJON I STYRINGEN .....	13
2.2.1. <i>Bruk av styringsinformasjon i offentlig sektor</i> .....	15
2.3. TRE TYPER RESULTATSTYRINGSMODELLER I OFFENTLIG SEKTOR .....	17
2.3.1. <i>Målstyringsmodeller</i> .....	17
2.3.2. <i>Overvåkningsmodeller</i> .....	21
2.3.3. <i>Sammenligningsmodeller</i> .....	23
2.3.4. <i>Blandingsmodell: mål- og resultatstyring (MRS)</i> .....	25
<b>3. METODE</b> .....	<b>28</b>
3.1. FORSKNINGSSTRATEGI OG -DESIGN .....	28
3.2. DATAINNSAMLING OG UTVALG AV KILDER .....	29
3.2.1. <i>Semi-strukturerte intervjuer</i> .....	30
3.2.2. <i>Ikke-deltakende observasjoner</i> .....	32
3.2.3. <i>Dokumentundersøkelser</i> .....	34
3.3. ANALYSEMETODE .....	35

3.4.	UNDERSØKELSENS GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET .....	36
3.4.1.	<i>Intern validitet</i> .....	36
3.4.2.	<i>Ekstern validitet</i> .....	36
3.4.3.	<i>Begrepsmessig validitet</i> .....	37
3.4.4.	<i>Frafall i observasjoner</i> .....	37
3.4.5.	<i>Reliabilitet</i> .....	38
3.5.	ETISKE VURDERINGER .....	39
<b>4.</b>	<b>EMPIRISKE RAMMER FOR GJENNOMFØRING AV STYRINGSDIALOGER</b> .....	<b>41</b>
4.1.	STATENS EKSPERTORGAN OM STYRING SIN OPPSKRIFT FOR PRAKTISERING AV MRS .....	41
4.2.	ORGANISATORISKE RAMMER OG IDENTITET TIL UNDERSØKELSESENHETEN.....	49
<b>5.</b>	<b>EMPIRISKE HOVEDFUNN</b> .....	<b>54</b>
5.1.	KJÆRT BARN HAR MANGE NAVN: STYRINGSDIALOGEN MED OVERORDNET MYNDIGHET BESTÅR IKKE BARE AV «STYRINGSDIALOGEN» .....	54
5.2.	RESULTATINFORMASJONEN SOM VURDERES I STYRINGSDIALOGEN MED OVERORDNET MYNDIGHET OMFATTER MER ENN DE FASTSATTE STYRINGSPARAMETERNE I MD-BREV .....	56
5.3.	KJÆRT BARN HAR MANGE NAVN: STYRINGSDIALOGEN MED UNDERORDNEDE RESULTATENHETER BESTÅR HELLER IKKE BARE AV «STYRINGSDIALOGEN» .....	59
5.4.	RESULTATINFORMASJONEN SOM VURDERES I STYRINGSDIALOGEN MED UNDERORDNEDE RESULTATENHETER OMFATTER MER ENN DE FASTSATTE STYRINGSPARAMETERNE.....	63
5.5.	ORGANISERING AV «UTVIKLINGSDIALOGENE» MED UNDERORDNEDE RESULTATENHETER .....	63
5.5.1.	<i>Gode forberedelser</i> .....	64
5.5.2.	<i>Formell, strukturert og dialogpreget gjennomføring</i> .....	65
5.5.3.	<i>Passe tidsbruk, men alltid et dilemma</i> .....	66
5.6.	BRED DELTAKELSE I STYRINGSDIALOGEN.....	66
5.7.	ERFARINGSDELING, SAMARBEID OG LÆRING ER VIKTIG I «UTVIKLINGSDIALOGENE» MED UNDERORDNEDE RESULTATENHETER? .....	69
5.8.	FORBEDRINGSTILTAK ER VIKTIG I STYRINGSDIALOGEN MED UNDERORDNEDE RESULTATENHETER .....	70
5.9.	HVOR BLE DET AV BESLUTNINGENE? .....	71
<b>6.</b>	<b>DISKUSJON</b> .....	<b>72</b>
6.1.	BRUK AV RESULTATINFORMASJON I STYRINGEN ER ET SAMMENSATT FENOMEN .....	72
6.2.	MÅLSTYRINGS-, OVERVÅKINGS-, SAMMENLIGNINGS- ELLER BLANDINGSMODELL? .....	75
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJON OG VIDERE FORSKNING</b> .....	<b>78</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>80</b>

<b>APPENDIKS.....</b>	<b>82</b>
INTERVJUGUIDE FYLKESDIREKTØR .....	82
INTERVJUGUIDE STATISTIKKRÅDGIVER.....	82

### **Oversikt over tabeller**

Tabell 1 Sammenhengen mellom komponentene i økonomi- og virksomhetsstyring, og nivåene i styringen .....	9
Tabell 2 Opprinnelig oppskrift for beste-praksis-sammenligninger .....	24
Tabell 3 Resultatoppfølgingssystem i MD-brev .....	54
Tabell 4 Styringsparametere i MD-brev.....	56
Tabell 5 Oppfølgings- og rapporteringssystemet i virksomhetsplanen til undersøkelsesenheten .....	59
Tabell 6 Fordeling av deltakere fra resultatenehetene i utviklingsdialogene i observasjonene.	67

### **Oversikt over figurer**

Figur 1 Et mangfold av styringsformer i offentlig styring (Johnsen, 2007, s. 105).....	12
Figur 2 Mellevik, Monsen og Olson (1988) sine dimensjoner om bruk av styringsinformasjon .....	14
Figur 3 Andre generasjon balansert målstyring (Hoff&Holving, 2015, s. 126) .....	19
Figur 4 Balansert målstyring i offentlig sektor (Johnsen, 2007, s. 145) .....	20
Figur 5 Bruk av Microsoft Excel for kategorisering og gruppering av funn i analysen .....	35
Figur 6 Styringshjulet i mål- og resultatstyring i staten.....	42
Figur 7 Resultatkjeden i veilederen om resultatmåling fra DFØ .....	43
Figur 8 Ulike typer forbedringstiltak rettet mot ulike deler av resultatkjeden .....	46
Figur 9 Organisasjonskart i Arbeids- og sosialdepartementet .....	49
Figur 10 Organisasjonskart Arbeids- og velferdsdirektoratet .....	51
Figur 11 Organisasjonskart for styringslinjene underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet....	52
Figur 12 Organisasjonskart NAV i Nord-Trøndelag.....	52

## **Oversikt over appendiks**

- Intervjuguide fylkesdirektør
- Intervjuguide statistikkrådgiver



## **1. Innledning**

### ***1.1. Bakgrunn og aktualisering av temaet***

Styringsdialoger er en del av det å utøve mål- og resultatstyring (MRS). MRS er en form for styring som benyttes i offentlig sektor. MRS deles inn i 4 faser: 1) målformulering, 2) fastsette resultatindikatorer, 3) rapportere resultater og 4) resultatstyring.

Styringsdialoger befinner seg et sted mellom fase 3 og 4, hvor overordnet myndighet møter underordnet resultatenheter for å vurdere resultatoppnåelsen. I denne formen for muntlig rapportering må resultatinformasjon presenteres og drøftes. Deretter benyttes resultatinformasjonen til å ta en eller annen form for beslutning.

I 1986 ble MRS formelt fastsatt som det overordnede styringsprinsippet i staten (Johnsen, 2010, s. 8). Dette er i dag forankret i Stortingets bevilgningsreglementet og i økonomiregelverket i Staten (DFØ, 2006).

Arbeids- og velferdsetaten er en viktig del av velferdssamfunnet i Norge, og utgjør en stor del av forvaltningen. Etaten betjener årlig nesten 3 millioner brukere og forvalter omtrent en tredje del av statsbudsjettet. Dette stiller krav til effektiv tjenesteproduksjon og et godt styringssystem. Arbeids- og velferdsetaten er en statlig virksomhet, og forholder seg derfor til MRS som styringsprinsipp.

#### ***1.1.1. Hva sier andre studier om praktisering av mål- og resultatstyring i staten og Arbeids- og velferdsetaten?***

I 2004 gjennomførte Lægreid, Roness og Rubecksen (2006) en undersøkelse (survey) blant sivile statlige virksomheter underlagt et departement. Formålet med undersøkelsen var å finne ut mer om hvordan MRS er tatt i bruk i staten. 215 virksomheter ble spurt ved å be en sentral leder svare på vegne av hele virksomheten.

Lægreid, Roness og Rubecksen (2006) omtaler MRS som et verktøy («tool») hvor ledelsen må først formulere tydelige mål (fase 1) og deretter gi underordnede virksomheter albuerom i deres daglige arbeid. Målene må konkretiseres i resultatindikatorer som kan måle resultatoppnåelsen (fase 2). Underordnede virksomheter må løpende rapportere til overordnet myndighet på de fastsatte resultatindikatorer ved hjelp av et rapporteringssystem (fase 3). Fokuset er resultatmåling og rapportering av resultatinformasjon. MRS forutsetter teknikker for overvåking av resultater og effektiv måling. Ledere må deretter bruke

resultatinformasjonen for å belønne gode resultater og straffe dårlige resultater. Dette kan gjøres gjennom omallokering av ressurser eller organisasjonsendringer (fase 4).

Undersøkelsen hadde som utgangspunkt et sett med avhengige variabler som var knyttet til fasene i utøvelsen av MRS etter oppskriften. Idealmodellen innebærer tette koblinger mellom fasene. Dette tilsier høy positiv korrelasjon mellom de avhengige variablene.

Undersøkelsen viste blant annet at 45 % av virksomhetene formulerer målene sammen med overordnet departement. 27 % gjør det i samarbeid med departementet. Det vil si at overordnet departement har stor innflytelse i hvordan virksomheten fastsetter sine mål.

Undersøkelsen viste også at resultatindikatorer måler stort sett ressursbruken (48 %) og aktiviteter/oppgaver (46 %). 50 % av virksomhetene oppga å benytte kvantitative indikatorer i stor grad. Når det gjelder resultatrapportering, oppga hele 72 % av virksomhetene å ha fokus på resultatoppnåelse i styringsdialogene. I resultatstyringsfasen oppgir 49 % av de som har fokus på resultatoppnåelse i styringsdialogene, at de bruker resultatinformasjonen til fremtidig ressursallokering. 46 % bruker resultatinformasjon som grunnlag for organisasjonslæring.

Resultatene av undersøkelsen viser kun en viss kobling mellom enkelte faser: 3) resultatrapportering og 4) resultatstyringen (belønning/straff-mekanismer), samt 2) resultatindikatorer og 3) resultatrapportering (henholdsvis  $r = 0,51$  og  $r = 0,28$ ).

Forholdet mellom resultatrapportering og resultatstyring er knyttet til hvordan resultatinformasjon drøftes av beslutningstakere og brukes til å ta beslutninger i forbindelse med resultatstyringen. Det er her vi finner styringsdialogen, som en mekanisme for å utøve resultatstyring (fase 4) på bakgrunn av resultatrapporter (fase 3). Og hvor undersøkelsen viste at det ser ut som det faktisk blir gjort slik til en viss grad («en viss kobling»).

I tillegg til fasene i MRS, inkluderte undersøkelsen et sett med hypoteser knyttet til hvordan ulike egenskaper ved statlige virksomheter kan ha betydning for hvordan MRS blir adoptert/implementert. Disse hypotesene utgjorde de uavhengige variablene i undersøkelsen. Hypotesene var inndelt etter tre teoretiske perspektiver: 1) strukturelt-instrumentelt, 2) kulturelt-institusjonelt og 3) omgivelser. Det første inneholdt hypoteser om ulike organisatoriske egenskaper sin betydning for adopsjon/implementering av idealmodellen for MRS. Det andre inneholdt hypoteser om hvordan blant annet organisasjonskulturen kunne påvirke adoptering/implementering av MRS. Mens det siste perspektivet, var knyttet til hvordan forhold i virksomhetens omgivelser kunne påvirke adopsjon/implementering av MRS.

Funnene gjort i forhold til det strukturelle-instrumentelle perspektivet viser kun et forhold av betydning: virksomheter med flere enn en hovedoppgave/-oppdrag («task») har lettere for å formulere mål i tråd med MRS-opskriften (-0,16 med signifikansnivå 0,05).

Når det gjelder det kulturelle-institusjonelle perspektivet, viser funnene at virksomhetens størrelse med tanke på større administrativ kapasitet gir bedre implementering av MRS i tre av fire faser (målformulering, resultatrapportering og resultatstyring). Mens kundeorientering og fokus på servicekvalitet har ingen betydning for noen av fasene i MRS.

Innenfor omgivelsesperspektivet, viste funnene en sammenheng mellom virksomheter som er utsatt for noen form for markeds konkurranse og resultatrapportering og – styring. Mens virksomheter som er utsatt for politisk kritikk ikke viste noen effekt på fasene i MRS.

Læg Reid, Roness og Rubecksen (2006, s. 267) konkluderte med at til tross for at MRS har vært lenge i bruk blant statlige virksomheter, er ikke styringsmodellen praktisert som et sammenhengende og tett koblet system. En av hovedkonklusjonene i undersøkelsen var at det ikke finnes tette koblinger mellom mål og resultater i praksis. I tillegg viste undersøkelsen at kulturelle-institusjonelle egenskaper som virksomhetens administrative kapasitet, alder og tillitsforhold mellom overordnet og underordnet myndighet hadde størst betydning for implementering av MRS som idealmodell.

Det har også blitt gjennomført studier av praktisering av MRS i Arbeids- og velferdsetaten tidligere. Et eksempel er Breivik (2010) sin casestudie om «hvordan mål- og resultatstyring har blitt praktisert i styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden fra og med juni 2006 til og med april 2009, og hva kan forklare denne praksisen?». Når det gjelder resultatmåling, konkluderte denne studien med at det forelå lite empiri om hvordan resultatmåling faktisk ble gjort, men at mye av datainnhenting var automatisert fra datasystemer. Studien viste også at det ikke var benyttet belønning/straff-mekanismer i styringsdialogen mellom departement og direktorat i særlig grad. Men at det foregikk en omfattende resultatrapportering til departement i perioden undersøkelsen behandler. «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... 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 at man kan si koblingen er så sterk som man i en idealmodell av mål- og resultatstyring skulle sett» (s. 88). Studien viste at det er en viss

kobling mellom fase 1, 2 og 3 (målformulering, resultatindikatorer og resultatrapportering). Men en svak kobling mellom fase 4 (resultatstyring) og fase 1 og 2. Dette er i tråd med hovedkonklusjonen til Lægreid, Roness og Rubecksen (2006), hvor det ikke fantes tette koblinger mellom mål og resultater, men derimot en viss kobling mellom fase 3 resultatrapportering og 4 resultatstyring.

En erkjennelse i studien til Breivik (2010), som også forslås som muligheter for videre forskning er at undersøkelsen ble gjennomført i etableringsfasen i Arbeids og velferdsetaten, som var preget av omstillinger og reformarbeid. En senere studie, i driftsfasen kunne være en interessant videre forskning.

I denne forbindelsen kan studien til Mysen (2015) representere en oppfølging. Den utvider tidsperioden til 2015, og deler perioden i etableringsfasen (2006-2010) og det som betegnes i studien som konsolideringsfase (2011-2015). Problemstillingen i denne undersøkelsen var «hvilke forutsetninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har for å drive en virkningsfull mål- og resultatstyring over slike mål<sup>1</sup>? Finner vi en sammenheng mellom styring og faktiske strategiske prioriteringer i direktoratet og virksomhetskjernen, her representert gjennom NAV-fylke og NAV-kontorene?».

Fokuset for undersøkelsen var å se på utviklingen av praktisering av mål- og resultatstyring i hele etaten fra etableringen og til 2015. Analyseenheterne omfattet både departement, direktorat, NAV-fylke og NAV-kontorer. Slik sett utvides også undersøkelsesenheterne, sammenlignet med Breivik (2010). Datainnsamlingen var kvalitativ med dokumentanalyse og intervjuer.

I forhold til målformulering (fase 1) og fastsettelse av resultatindikatorer (fase 2) forklarer undersøkelsen at mål og indikatorer fastsettes gjennom tildelingsbrevet fra departement til direktorat, og gjennom mål- og disponeringsbrev (MD-brev) fra direktorat til resultatenheter (herunder NAV-fylke). MD-brevet er «et styringsdokument som presiserer fokusområder, styringsparametere og rapporteringskrav og budsjett, sammen med tidspunktene for rapporteringen» (Mysen, 2015, s. 36)

Undersøkelsen viser en utvikling i antall mål i tildelingsbrevene fra 12/15 i henholdsvis 2006/2007, til 58/67 i 2014/2015. Samtidig som antall styringsparametere holdt seg mer

---

<sup>1</sup> Her vises det til Arbeids- og velferdsetatens samfunnsoppdrag/visjon «inntektssikkerhet, sosial trygghet, muligheter og samfunnsmobilitet»

stabil, fra 18/31 i 2006/2007 til 16/21 i 2014/2015. Tilsvarende størrelser for MD-brevet fra direktorat til resultatenehetene var 77/55 mål<sup>2</sup> i 2006/2007 og 76/79 i 2014-2015. Hvor mesteparten av økningen skyldtes flere aktivitetsmål (fra 5/4 i 2006/2007 til 55/38 i 2014/2015). Antall styringsparametere gikk fra 35/36 i 2006/2007 til 15/27 i 2014/2015. Altså en reduksjon.

Undersøkelsen viser også at resultatrapportering (fase 3) og resultatstyring (fase 4) skjer gjennom *både formelle og uformelle styringsdialoger* mellom departement og direktorat. «Den uformelle styringsdialogen består av den jevnlig drøftingen og ad hoc informasjonsflyten partene har i nettverk med hverandre. Den formelle styringsdialogen framkommer av referater fra etatsstyringsmøter og kontaktstyremøter og protokoller fra særmøter» (Mysen, 2015, s. 36).

Det gjennomføres også styringsdialoger mellom direktorat og resultateneheter (herav NAV-fylke). I tillegg til at resultatenehetene utarbeider tertialvise skriftlige virksomhetsrapporter som sendes til direktorat. NAV-fylke gjennomfører også egne styringsdialoger med lokale enheter (NAV-kontorer), samt «ledersamlinger og kompetansesamlinger for enhetene».

Undersøkelsen viser også at det benyttes flere styringsprinsipper parallelt med MRS. Det nevnes for eksempel «verdistyring og aktivitetsstyring». I tillegg til at det foregår en «parallellrapportering utenom tertialrapportene som går ut på avviksrapportering på andre parametere enn de styringsindikatorne dekker, og den var ansett av virksomhetsmedlemmene som et helt nødvendig supplement til resultatstyringen» (Mysen, 2015, s. 56-57)

Noen av hovedkonklusjonene i undersøkelsen var at «*styringsinformasjon har i liten grad blitt brukt til virksomhetslæring og strategiske justeringer i ressursinnsatsen, og virksomhetskritisk styringsinformasjon har ofte gått utenom målstyringen, men da også men noen forsinkelser...* Til tross for et uttrykt ønske om mer ledelse, mindre styring, ser det fortsatt ut til at styring av virksomhetskjernen (NAV-kontorene) ligner et «maskinbyråkrati», med fortsatt høy grad av prosessstyring og standardisering av oppgaver, læring og kompetanse.» (Mysen, 2015, s. 58). Mye av dette kan tolkes som manglende kobling mellom mål og resultater i MRS, og at bruk av resultatinformasjon kan være et mer omfattende og nyansert fenomen enn en ren måling og rapportering av resultatindikatorer definert som styringsparametere i styringsdokumenter.

---

<sup>2</sup> Fordelt mellom effektmål, resultatmål og aktivitetsmål.

Styringsdialoger ser ut til å være den arenaen hvor overordnet myndighet utøver sin styring ovenfor underordnede resultatenheter, med utgangspunkt i styringsinformasjon som viser grad av måloppnåelse. Dette ser ut til å være en sentral del av å utøve resultatstyringen (fase 4).

Tidligere studier tyder på at styringsdialogen tar utgangspunkt i resultatrapporteringen (fase 3) for beslutningene som tas i resultatstyringen (fase 4), men sier lite om hvordan styringsdialogen faktisk foregår og hva som vektlegges i den. Spesielt på et mer operativt nivå under direktorat-nivå. Dette mener jeg er viktig for vurderingen av om resultatstyringen faktisk fører til de organisasjonsendringene som besluttes.

Fokuset for denne undersøkelsen blir derfor gjennomføringen av styringsdialoger i statlige virksomheter som Arbeids- og velferdsstaten, i håp om å kunne belyse ytterligere hvordan dette fenomenet utspiller seg i praksis.

### ***1.2. Problemstilling***

Med utgangspunkt i bakgrunnen for undersøkelsen formulerer jeg følgende problemstilling:

***Hvordan gjennomføres styringsdialogen i en mål- og resultatstyrt statlig virksomhet underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet?***

Naturlige delspørsmål å stille seg er:

- På hvilke ulike arenaer gjennomføres styringsdialogen?
- Hvem deltar i styringsdialogen?
- Hvilken resultatinformasjon legges det vekt på i styringsdialogen?
- Hva brukes resultatinformasjonen i styringsdialogen til?

Med «styringsdialog» mener jeg møtepunktene hvor overordnet og underordnet myndighet i virksomheten møtes for å vurdere resultatoppnåelsen og utøve resultatstyring.

### ***1.3. Oversikt over innhold***

I kapittel 2 presenterer jeg en oversikt over sentral teori om styring, styringsmodeller og bruk av styringsinformasjon som plasserer fenomenet (styringsdialoger) og konteksten (mål- og resultatstyring i staten) jeg studerer i et teoretisk rammeverk. I kapittel 3 redegjør jeg for hvordan jeg går frem for å skaffe empiri til undersøkelsen og hvordan empirien blir analysert. I dette kapitlet gjør jeg rede for forskningsstrategi, forklarer hvordan data samles inn og hvilke informasjonskilder som benyttes. Kapitlet avsluttes med et kritisk blikk på metodebruken og en kort drøfting av etiske problemstillinger.

Empirien presenteres i to kapitler. I kapittel 4 presenterer jeg det jeg har kalt «empiriske rammer for gjennomføring av styringsdialoger», som omfatter statens ekspertorgan om styring sin anbefalte oppskrift for utøvelse av MRS i praksis og undersøkelsesenshetens sine organisatoriske rammer.

Kapittel 0 presenterer hovedfunnene i empirien, før jeg går over til en diskusjon som kobler teori og empiri i kapittel 6.

Undersøkelsen avsluttes med en kort konklusjon og forslag til videre forskning i kapittel 0.

## 2. Teori

### 2.1. Styring

Mål- og resultatstyring omtales av Ladegård og Vabo (2010) som et av flere virkemidler i studier av styring. Derfor starter jeg teorikapitlet med å definere hva styring er.

Begrepet styring har ikke en entydig definisjon i litteraturen. Etymologisk refererer begrepet styring til å gi retning til et skips bevegelser ved bruk av ror, eller til en bil ved hjelp av rattet. Denne analogien gir opphav til definisjoner av styring som «sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner» (Røvik. 2007 i Ladegård&Vabo, 2010, s. 18). Her pekes det på at styring, i likhet med for eksempel administrasjon er systemorientert. I motsetning til ledelse som er personorientert. Styring får slik sett et mekanisk preg, som distanseres noe fra organisasjonsmedlemmene, ved at disse påvirkes indirekte. Samtidig som formålet med styring (og ledelse) er i siste instans «å koordinere og påvirke atferd» (Ladegård&Vabo, 2010, s. 17). Et annet viktig trekk ved styring som virkemiddel for å påvirke atferd er at styring innebærer standardisering av atferd på tvers av aktører. Systemer, prosedyrer og rutiner forutsettes gjennomført likt av de aktuelle organisasjonsmedlemmene.

Vi må også skille mellom styring som filosofi og styring som teknikk. I målstyring for eksempel, handler filosofien om hvilken atferd målformuleringen skal føre til, hvor det antas at når medlemmene i en virksomhet kjenner målene, vil de også forsøke å nå dem. Teknikken handler derimot om den praktiske fremgangsmåten for å fastsette mål, samt måling og rapportering av resultater (Johnsen, 2010)

Så langt omfatter definisjonen av styring en virksomhetsleders aktiviteter rettet mot å påvirke atferd indirekte. Dette er innenfor den ene av tre komponenter som Gjønnnes og Tangenes (2014) benytter i sin definisjon av økonomi- og virksomhetsstyring. Nemlig, *prestasjonsstyring (strategic/management control)*. Denne delen av styringen omfatter «utvikling, tilrettelegging og anvendelse av mekanismer for styring av atferd for å understøtte verdiskapingsprosessen» (s. 25). Prestasjonsstyring kan omfatte både strategiformulering og strategiimplementering, hvor det siste handler om mekanismer som understøtter den formulerte strategien. Eksempler på systemer som benyttes i prestasjonsstyring for strategiimplementering er budsjettering, prestasjonsmåling og balansert målstyring.

Men økonomi- og virksomhetsstyring omfatter i tillegg to andre komponenter: *beslutningstøtte (management accounting)* og *ressursstyring (financial management)*.



Beslutningsstøtte omfatter prosesser for å skaffe, analysere og formidle styringsinformasjon som er relevant for verdiskapingen til beslutningsformål. Denne styringsinformasjonen kan omfatte både finansiell og ikke-finansiell informasjon.

Ressursstyring omfatter selve bruken og utviklingen av virksomhetens ressurser, med aktiviteter som har som formål å skaffe, ivareta og økonomisere virksomhetens knappe ressurser. Ressursstyring krever en balanse mellom den kortsikte og den langsiktige ressursutnyttelsen, og økonomisering kontra virksomhetens behov for slakk. Eksempler på aktiviteter knyttet til ressursstyring er likviditetsstyring og styring av produksjonskapasiteten.

En annen dimensjon fra økonomistyringslitteraturen definerer tre nivåer i styringen: 1) *strategisk planlegging*, hvor målene formuleres og strategier og ressurser utformes; 2) *økonomistyring*, hvor målene er gitt og hvor det gjennomføres prosesser knyttet til planlegging, måling, rapportering og evaluering for å bidra til produktiv og effektiv måloppnåelse; 3) driftsstyring, hvor det kontrolleres at oppgavene blir utført produktivt og effektivt (Johnsen, 2007, s. 108). Disse tre nivåene henger delvis sammen og overlapper til en viss grad de tre komponentene i definisjonen av økonomi- og virksomhetsstyring. Følgende tabell illustrerer sammenhengene.

Tabell 1 Sammenhengen mellom komponentene i økonomi- og virksomhetsstyring, og nivåene i styringen

<b>Komponenter av økonomi- og virksomhetsstyringen (Gjønnes og Tangenes, 2014)</b>	<b>Nivåer i styringen (Johnsen, 2007)</b>
<i>Prestasjonsstyring</i> (utvikle, tilrettelegge og anvende mekanismer for å styre atferd som understøtter verdiskaping)	<i>Strategisk planlegging</i> (mål-/strategiformulering og utforming av ressurser)
<i>Beslutningsstøtte</i> (skaffe, analysere og formidle informasjon som er relevant for verdiskapingen til beslutningsformål)	<i>Økonomistyring</i> (planlegging, måling, rapportering og evaluering for produktiv/effektiv måloppnåelse)
<i>Ressursstyring</i> (skaffe, ivareta og økonomisere virksomhetens knappe ressurser)	<i>Driftsstyring</i> (kontrollere produktiv og effektiv utførelse av oppgaver)

I engelsk litteratur oversettes ofte styring som «governance», hvor det velkjente uttrykket «corporate governance» referer til fenomenet som på norsk betegnes som eierstyring i private virksomheter (Ladegård&Vabo, 2010). Corporate governance eller eierstyring defineres av Huse og Sølund (2009) som «interaksjonen mellom ulike aktører i styringen av en virksomhet mot verdiskaping» (s. 19). I denne definisjonen skilles mellom interne og eksterne aktører, men fastsettes at de viktigste er ofte eiere, ledere og styremedlemmer. De ulike aktørene har makt til å påvirke beslutningsprosesser. Styremedlemmer har for eksempel stemmerettigheter.

Begrepet styring er som vist i dette avsnittet ikke et entydig begrep. Den omfatter ulike typer aktiviteter som gjennomføres både av beslutningstakere, men også av andre som utøver beslutningsstøtte for eksempel. Begrepet omfatter også flere nivåer i driften av virksomheten, og involverer deretter beslutningstakere på både strategisk og operativt nivå.

### ***2.1.1. Styring i offentlig sektor***

Hofstede (1981) i Johnsen (2007) studerte spørsmålet om hvilken styringsform som passet i offentlig sektor ved å utvikle en typologi basert på fire kriterier: 1) om målene er tvetydige, 2) om produktene er målbare, 3) om virkninger av inngrep er kjente og 4) om aktivitetene er gjentakende. Bakgrunnen for denne studien var at Hofstede mente at definisjonene av økonomistyring fra privat sektor ikke passet offentlige virksomheter. Frem til starten av 80-årene var økonomistyring forbundet med ledelse i næringslivet, og hadde en mer pragmatisk karakter knyttet til produktiv og effektiv anskaffelse og bruk av ressurser for å nå private bedrifters mål.

Ladegård og Vabo (2010) mener likevel at styring i offentlig sektor ikke er et annet fenomen enn i privat sektor. Og understreker at dette gjelder spesielt siden 1990-årene, fordi forskjellene mellom offentlig og privat sektor har blitt endret radikalt. Både forskning og teorier har overlappet sektorene. De oppfatter derfor offentlig og privat sektor kun som to ulike kontekster hvor styring kan finne sted.

Selv om det ikke er et prinsipielt skille mellom styring i offentlig og i privat sektor, har utøvelsen av styring i offentlig sektor en annen karakter og har gått gjennom sin egen utvikling som fagområde. Å måle tjenester og resultater er utgangspunktet for å ha et styringssystem i offentlig sektor. Kravene om effektive og fleksible offentlige tjenester som samfunnet stiller har derfor vært den viktigste drivkraften bak utviklingen av nye styringsformer i offentlig sektor.

Johnsen (2007) forklarer at noe av bakgrunnen for det som kjennetegner offentlig styring er problemer knyttet til å måle tjenester og resultater. Han peker på to forhold som skaper måleproblemer: usikkerhet og tvetydighet i den offentlige tjenesteproduksjonen. Den første handler om at det er vanskelig å vite hvordan virkemidlene offentlige virksomheter benytter for å løse sine samfunnsoppdrag bidrar til å nå målene som er satt. Et eksempel på dette kan være arbeidsrettede tiltak som benyttes i arbeidsmarkedspolitikken, hvor det ikke finnes entydige funn på effekten tiltakene har på arbeidsmarkedet. Tvetydigheten er derimot knyttet til uenighet om hva som skal være målene, eller hvordan resultater og virkninger av aktiviteter skal vurderes. Dette stiller spesielle krav til styringen som benyttes i offentlig sektor.

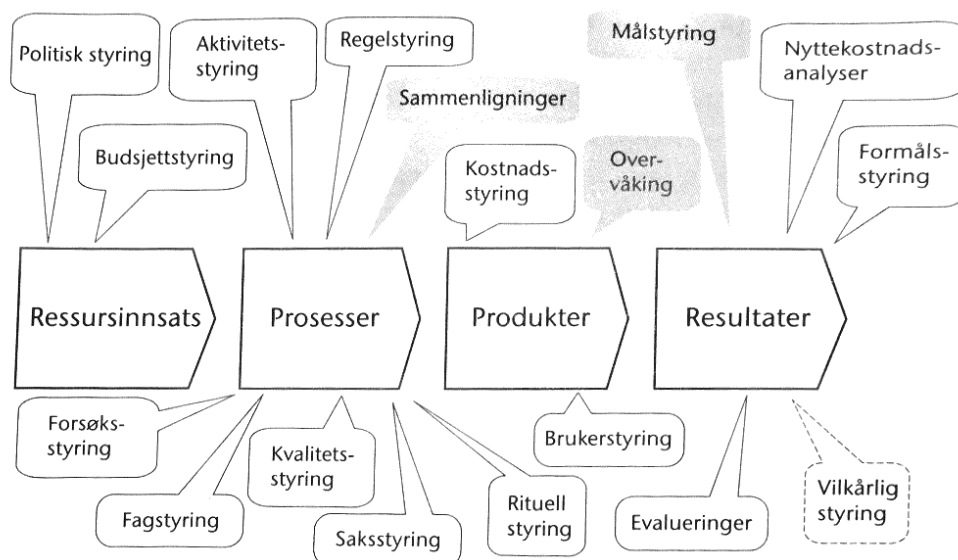
Høyer, Sjur og Sofus (2016) omtaler styring i offentlig sektor som «bevisst påvirkning av atferd for å oppnå bestemte mål» (s. 12). I dette legger de at myndighetene benytter styring i sine anstrengelser for å få borgere, virksomheter eller bedrifter til å oppføre seg på bestemte måter. Dette er ikke så annerledes enn den generelle definisjonen av styring som er presentert i kapittel 2.1, hvor kjernen er indirekte påvirkning av atferd.

I engelsk litteratur refererer det engelske begrepet for offentlig styring («governance») til ulike fenomener som «new public management» eller *samstyring* (Ladegård&Vabo, 2010, s. 17). New public management refererer kort sagt til «forsøk på anvendelse av bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper i offentlig forvaltning» (Østre, 2007, s. 13). Problemet er at det offentlige ikke har som formål profittmaksimering. Bakgrunnen for innføring av et styringssystem i offentlig sektor må derfor være bedre ressursutnyttelse i forvaltningen med sikte på å øke velferden i samfunnet.

I dag snakkes det om post-new public management hvor nettverksorganisering og samstyring på tvers av sektorer er fremtredende begreper. Eksempler på disse styringsformer finner vi i NAV-reformen og samhandlingsreformen i helsesektor (Ladegård&Vabo, 2010, s. 222). Samstyring defineres av Røiseland og Vabo (2012, s. 22) som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening». I dette ligger det at både offentlige og private virksomheter kan samarbeide om en oppgave som har relevans for den offentlige politikken.

Johnsen (2007) forklarer at det finnes mange ulike styringsformer i offentlig sektor som bidrar på ulike måter til å påvirke tjenesteproduksjonen og forvaltningsoppgavene (Figur 1), slik at resultatene blir best mulig. Han forklarer at det er viktig å se dem i sammenheng, siden

styrkene og svakhetene til ulike styringsformer kompenserer hverandre. De ulike styringsformene benyttes på ulike deler av det vi kan kalle den offentlige verdiskapingskjeden. Styringsformene har som formål å styre ulike deler av verdiskapingsprosessen. Men Johnsen forklarer at de i praksis kan påvirke flere deler samtidig.



Figur 1 Et mangfold av styringsformer i offentlig styring (Johnsen, 2007, s. 105)

Verdiskapingsprosessen består av fire deler: ressursinnsats, prosesser, produkter og resultater. *Ressursinnsats* knyttes til hvilke ressurser offentlige virksomheter har til rådighet for å utføre sine tjenester eller forvaltningsoppgaver. *Prosesser* er de aktivitetene eller oppgavene det offentlige gjennomfører i sin tjenesteproduksjon. Mens *produkter* viser til de konkrete tjenester som leveres til borgerne eller brukerne. *Resultatene* er virkningen produktene fører til.

Slik sett er eksempelvis *budsjettstyring* rettet mot å påvirke atferd gjennom ressurstilgangen det offentlige har. Fastsettelse av statsbudsjettet er det opplagte eksempelet på dette. Når regjeringen sender sin stortingsproposisjon med forslag om å vedta eksempelvis økte bevilgninger til Arbeids- og velferdsetaten, utøves det styring ved at bevilgningen skal føre til økt ressursinnsats. Økte bevilgninger gjør at virksomheten endrer sin atferd ved å gjennomføre flere aktiviteter ved hjelp av økt bemanning, for eksempel. Dette stemmer overens med definisjonen av styring som indirekte påvirkning av atferd. Og bekrefter at selv om en bestemt styringsform (budsjettstyring) er i utgangspunktet rettet mot det ene steget i verdiskapingskjeden (ressursinnsats), kan andre deler av verdiskapingskjeden påvirkes

(prosesser). «Budsjettstyringen bestemmer hvilke programmer, tiltak og aktiviteter som skal få ressurser, og mengden og typen ressurser som bevilges» (Johnsen, 2007, s. 106).

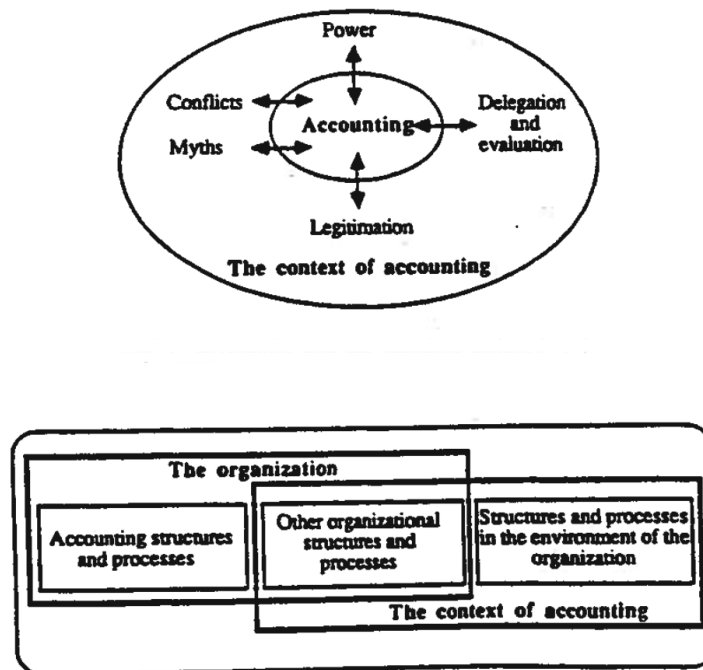
## ***2.2. Bruk av styringsinformasjon i styringen***

Det finnes ulike typer styringsinformasjon som ledere kan bruke i forbindelse med styringen av en virksomhet. I dette avsnittet presenterer jeg noen generelle teoretiske betraktninger, før jeg går over til mer spesifikk teori om bruk av styringsinformasjon i offentlig sektor på neste avsnitt.

Gjønnes og Tangenes (2014) forklarer at beslutningsstøttefunksjonen identifiserer, måler og kommuniserer finansiell informasjon til ledere, slik som nøkkeltall fra resultat-, kontantstrøm- eller balanseregnskapet. Men de presiserer også at styringsinformasjon kan bestå av ikke-finansiell informasjon. Et eksempel på dette finner vi i balansert målstyring, hvor tre av de fire generiske perspektiver i modellen består av ikke-finansiell styringsinformasjon (markeds-/kunde perspektivet, interne-prosesser-perspektivet og infrastrukturperspektivet).

Den tradisjonelle teoretiske tilnærmingen til bruk av styringsinformasjon som ligger i denne typen styringsmodeller er basert på klassisk rasjonell beslutningsteori, hvor formålet med bruken av styringsinformasjon er å gi ledere relevant informasjon om virksomheten slik at de kan ta rasjonelle beslutninger på bakgrunn av den. Men dette ser ut til å være et snevert syn på bruk av styringsinformasjon.

Mellevik, Monsen og Olson (1988) foreslår tre dimensjoner for hvordan finansiell styringsinformasjon (accounting information) brukes: 1) den tilsiktede funksjonen av regnskapet ikke stemmer overens med den faktiske bruken av regnskapsinformasjon i praksis. Bruken av regnskapet ivaretar et variert spekter av funksjoner i virksomheten; 2) de funksjonene regnskapsinformasjonen ivaretar er avhengig av konteksten, samtidig som konteksten er avhengig av bruken av regnskapsinformasjon; 3) strukturer og prosesser knyttet til regnskapet består av strukturer og prosesser ellers i virksomheten og utenfor virksomheten.



Figur 2 Mellevik, Monsen og Olson (1988) sine dimensjoner om bruk av styringsinformasjon

Den første dimensjonen for bruk av finansiell styringsinformasjon foreslår at informasjonen kan brukes til legitimering, delegering, evaluering, makt, konflikter og myter. Den andre tilnærming er sosialkonstruktivistisk, og foreslår at bruken av regnskapsinformasjonen ivaretar disse funksjonene, samtidig som eksempelvis evalueringer eller konflikter er med på å forme hvordan regnskapsinformasjonen behandles og blir brukt. Bruken har altså en gjensidig påvirkning på konteksten hvor regnskapsinformasjonen blir brukt.

Hall (2010) foreslår tre andre dimensjoner som belyser og utvider bruken av finansiell styringsinformasjon ytterligere: 1) finansiell styringsinformasjon brukes av ledere for å utvikle kunnskap om deres arbeidsbetingelser og –miljø (work environment), og ikke som grunnlag for spesifikke beslutninger. Formålet med denne kunnskapen er å forberede ledere til ukjente fremtidige beslutninger og aktiviteter. 2) finansiell styringsinformasjon er bare en del av et videre spekter av informasjon ledere bruker i sitt arbeid, så styrker/svakheter i finansiell styringsinformasjon må sees i forhold til andre informasjonskilder. 3) finansiell styringsinformasjons relevans bestemmes av hvordan ledere bruker og tolker den i sin muntlige kommunikasjon, heller enn gjennom skriftlige rapporter.

Den første dimensjonen ser bort fra enkelbeslutninger, og foreslår at ledere bruker styringsinformasjonen for å teste antakelser/forventninger om virksomhetens daglige drift eller for å identifisere problemer, muligheter og potensielle overraskelser. På den måten skaffer ledere seg kunnskap om deres arbeidsmiljø. Denne dimensjonen innebærer en rekke

forutsetninger som bidrar til denne kunnskapen. Finansiell styringsinformasjon bidrar til utvikling av kunnskap om arbeidsbetingelser-/miljø når lederen er fjernet fra daglig drift, når tidshorisonten til sakene som drøftes er lang, når antall faktorer som vurderes er stort, når styringsinformasjonen peker ut resultatet av nøkkelaktiviteter, når styringsinformasjonen er strukturert rundt viktige forhold for ledelsen, når styringsinformasjonen ikke bruker sjargong og når styringsinformasjonen ikke forklarer årsak-virkning-sammenhenger.

Den andre dimensjonen foreslår at andre informasjonskilder konkurrerer med regnskapet som styringsinformasjon for ledere. Øvrige kilder til styringsinformasjon kan omfatte direkte observasjoner, uformelle rapporter, informasjon om bransje/market/makroøkonomien eller informasjon fra andre spesialister. Fordelen med finansiell styringsinformasjon, sammenlignet med andre kilder er at den kan oversette ulike forhold knyttet til drift til en enkel finansiell dimensjon. Dette gjør det mulig for ledere å sammenligne ulike forhold knyttet til drift, og skaper et felles språk som forenkler diskusjoner blant ledere. En enkel finansiell dimensjon er mest nyttig når mangfoldet av forhold knyttet til drift er stort. Det forenkler informasjonsmengden som må prosesseres. Når ledelsens funksjonelle, utdannings- og/eller kulturelle bakgrunn er variert, kan også en enkel finansiell dimensjon være nyttig. Og det samme gjelder hvis omfanget av kommunikasjon på tvers av funksjonelle grenser er stort.

Den tredje dimensjonen er knyttet til muntlig kommunikasjon, og foreslår at ledere bruker muntlig kommunikasjon for å koble finansiell styringsinformasjon til konkrete saker om driften og til å diskutere betydningen av styringsinformasjonen. Finansiell styringsinformasjon kan også oppfordre til diskusjon ved å signalisere at et tema må undersøkes nærmere.

### ***2.2.1. Bruk av styringsinformasjon i offentlig sektor***

Dooren og Van de Walle (2008) viser til at det foreligger omfattende forskning om selve produksjonen av resultatinformasjon, og om resultatstyring som filosofi. Men den faktiske bruken av resultatinformasjon i offentlig sektor har fått begrenset oppmerksomhet i forskningslitteraturen. Mulige forklaringer kan være at en har antatt at bruken er uproblematisk eller at informasjonen ikke brukes av politikere uansett, at borgerne ikke forstår den eller at ledere ikke stoler på den/tar den seriøst. Med uproblematisk bruk av resultatinformasjon mener de at i alle resultatstyringsmodeller tas det for gitt at resultatinformasjonen blir produsert, distribuert, lest og vurdert av beslutningstakere. Og de

peker på at det ikke finnes entydige forskningsresultater som viser at resultatmåling har en betydning for beslutningene som tas.

Johnsen (2007, s. 262) viser til studier av bruken av resultatindikatorer i lokalforvaltningen, hvor konklusjonen er at mange sier at de bruker resultatmåling, men i praksis er det ikke mange som faktisk gjør det. Dette kan minne på de såkalte uttrykte og bruksteorien fra organisasjonspsykologien (se for eksempel Busch, Vanebo og Dehlin (2003), Kaufmann og Kaufmann (2015)).

Dooren og Van de Walle (2008) skiller mellom ulike typer sluttbrukere av resultatinformasjon. De skiller mellom virksomhetsinterne og virksomhetseksterne sluttbrukere. På den ene siden finnes det ledere og andre ansatte som tar beslutninger på operativt eller strategisk nivå (interne brukere). Og på den andre siden finnes det politikere og borgere, som er virksomhetseksterne sluttbrukere.

De peker også på at hensikten med bruk av resultatinformasjon kan være sammensatt, og viser til blant annet Robert Behn (2003) som lister opp åtte ulike hensikter med resultatmåling: «evaluere, kontrollere, budsjettere, motivere, promotere, feire, lære og forbedre» (Dooren&Van de Walle, 2008, s. 3)

Dooren og Van de Walle (2008) peker på at studien av bruk av resultatinformasjon må derfor bevege seg forbi beslutningstakingsprosesser (økonomisk rasjonalitet). De understreker at det er sjelden en beslutning kan spores tilbake til et veldefinert sett av resultatindikatorer, fordi både beslutninger og resultatinformasjon er for lite sammenhengende. Og at studien av bruken av resultatinformasjon er hovedsakelig en sosiologisk studie som «kombinerer fokus på organisatoriske strukturer for innsamling, spredning, evaluering og bruk av resultatinformasjon med analyse av kulturelle endringer knyttet til økt bruk av resultatinformasjon» (s. 5).

Johnsen introduserer selv en definisjon av *resultatstyring* som handler om måling og rapportering av offentlige tjenesters produktivitet og effektivitet med ulike typer indikatorer som kan brukes til ulike formål, slik som fordeling av ressurser, beslutningstaking eller evaluering av politikk. Her avgrenses definisjonen av resultatinformasjon til indikatorer som måler produktiviteten/effektiviteten av offentlige tjenester. Og det pekes på tre konkrete anvendelsesområder for resultatinformasjonen: fordeling av ressurser, beslutningstaking eller evaluering av politikk. Når problemstillingen i denne undersøkelsen er avgrenset til den virksomhetsinterne styringen er de to første anvendelsesområdene spesielt relevant. Fordeling



av ressurser er også en form for beslutningstaking. I dette tilfelle brukes resultatinformasjon til å ta en beslutning om fordeling av ressurser i virksomheten. Eksempler på dette kan være svake målinger av produktivitet hos en resultatenhets, fører til beslutning om økte budsjetttrammer til kompetanseutvikling som får medarbeidere til å «jobbe smartere».

Resultater kan videre sammenlignes med tre grunnlag: 1) mål, 2) tidligere resultater og 3) andres resultater (Johnsen, 2010, s. 7). Dette er også en del av bruken av resultatinformasjon, som en kan se for seg skjer i styringsdialoger mellom overordnet og underordnet enhet. Hvordan resultatinformasjonen sammenlignes på ulike grunnlag henger sammen med styringslogikken i tre typer resultatstyringsmodeller: målstyring, overvåking og sammenligninger.

### ***2.3. Tre typer resultatstyringsmodeller i offentlig sektor***

Johnsen (2007) fremhever tre styringsformer i offentlig sektor som legger opp til ulik bruk av resultatinformasjon. Og derfor omtales alle som resultatstyringsmodeller. Han fokuserer i denne sammenhengen på tre ulike varianter av resultatstyringsmodeller: *målstyring*, *overvåking* og *sammenligninger*.

#### ***2.3.1. Målstyringsmodeller***

Målstyring er den styringsformen som har som formål å styre det siste steget i verdiskapingsprosessen (resultater) som vist i Figur 1, kapittel 2.1.1. Implisitt medfører målstyring formulering av mål knyttet til virkninger av produktene det offentlige leverer i sin verdiskapingsprosess. Et mål er «en fremtidig ønskverdig tilstand» (Johnsen, 2007, s. 135).

Målstyring har som generelt formål (slik vi har definert styring tidligere) å påvirke atferd. Dette kan ifølge Johnsen (2007) oppnås ved at mål er i seg selv et uttrykk for beslutningstakernes preferanser/prioriteringer. Dette påvirker atferd på den måten at tydelige mål gjør medarbeideres ulike valgalternativer i sine egne beslutningsprosesser enklere fordi de vet hvor ledelsen vil hen. En annen måte målstyring påvirker atferd på er at målene kan fastsette en standard eller en målestokk for hvordan arbeidet skal organiseres. Men målstyring kan også påvirke atferd ved at ulike interessenter kan gjøre vurderinger eller evalueringer av resultater. En viktig forutsetning for å benytte målstyring som styringsform som påvirker atferd, er at målene virker motiverende. Dette oppnås ifølge Latham (2004) i Johnsen (2007) gjennom klart formulerte, utfordrende og oppnåelige mål.

Målstyring bygger på et tett koplet system, hvor resultater vurderes opp mot målformuleringer. Det vil si at resultatinformasjonen sammenlignes med målene.

En bestemt målstyringsmodell som innebærer denne måten å bruke resultatinformasjon på er Druckers *målstyring og selvkontroll*. Denne modellen omfatter tre faser: 1) virksomhetsledere formulerer mål, 2) ansatte deltar i beslutningsprosesser og 3) tilbakemelding om resultater i form av resultatvurderinger (Johnsen, 2007, s. 134). Denne modellen definerer som sine fordeler å avklare organisasjonens målsettinger, bidra til prioritering av aktiviteter og avklare hvordan målene skal vurderes.

En annen relevant målstyringsmodell er *balansert målstyring*. Denne velkjente modellen ble utviklet av Kaplan og Norton, og presentert i tidsskrifter og bøker på 1990-tallet. Modellen var et svar på en «missing link» mellom strategi og økonomistyring mellom 1950- og 1980-årene. I denne perioden var fokuset på økonomistyringen ekstern finansiell rapportering, og dette gikk på bekostning av den interne styringens informasjonsbehov. Dette forholdet ble satt på dagsorden av Johnson og Kaplan i boken de utga i 1987. I denne boken foreslo de tre verktøy som kunne bøte på problemet: 1) kvalitetsstyring av interne prosesser, 2) aktivitetsbasert kostnadskalkulasjon (ABC) og 3) resultatmålingsmodell for vurdering av perioderesultater (Johnsen, 2007)

Balansert målstyringsmodellen har et instrumentelt syn på styring, og Kaplan og Norton benytter en analogi til piloters behov for et instrumentpanel som «viser mange sider ved omgivelsene og ytelsen for å overvåke flyreisen mot gode fremtidige resultater» (Johnsen, 2007, s. 143. Min oversettelse).

Kaplan og Norton definerer balansertstyring som en modell for å «oversette virksomhetens formål og strategi til et helhetlig sett resultatindikatorer som danner et rammeverk for et strategisk måle- og styringssystem. Systemet består av fire såkalte målekort/fokusområder: finans, kunder, interne virksomhetsprosesser og læring og vekst» (Ibid). I denne definisjonen ser vi tydelig at balansert målstyring er en resultatstyringsmodell, men som legger opp til et helhetlig fokus på ulike deler av verdiskapingsprosessen vist i Figur 1. I tillegg til en balanse mellom finansielle/ikke-finansielle forhold, interne/eksterne interessenter og kortsiktige/langsiktige resultatdrivere.

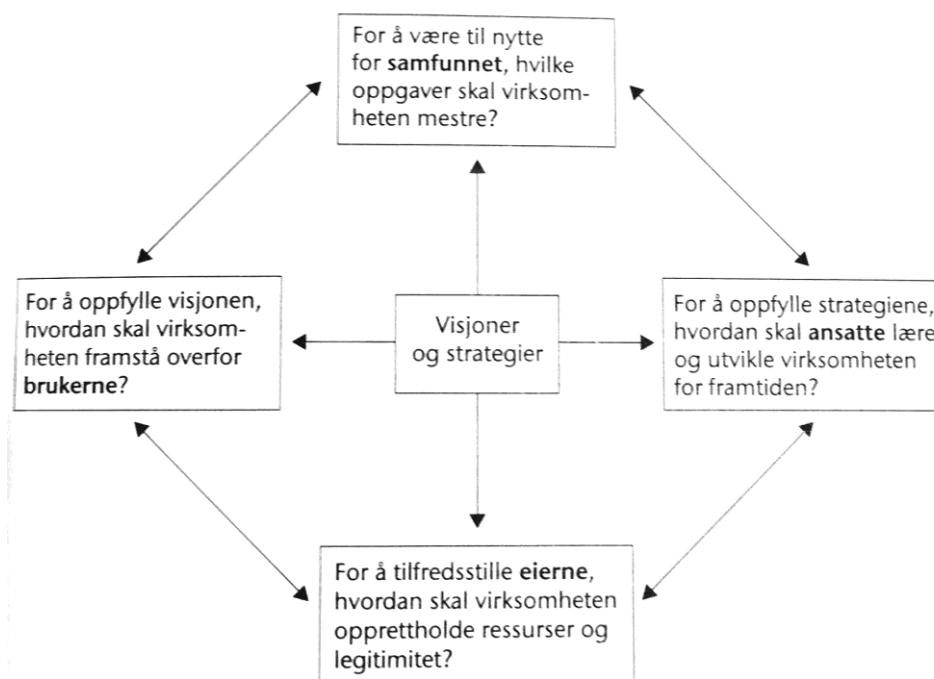
Balansert målstyring bygger i tråd med målstyringsmodeller på de tre grunnleggende delene: 1) målformulering, 2) medvirkning fra ansatte i målformulering og 3) tilbakemelding om resultater (Johnsen, 2007, s. 144). Bruken av resultatinformasjonen består i å sammenligne resultatene med fastsatte mål (tett koplet system).

Modellen har vært gjenstand for utvikling siden den første modellen ble utviklet på 1990-tallet. Modellen har gått gjennom tre generasjoner, hvor modellen har utviklet seg fra å være et standardisert prestasjonsmålingssystem til å bli en skreddersydd modell for virksomhetsstyring (Hoff&Holving, 2015). Den viktigste endringen er knyttet til skreddersøm av styringsindikatorer som gjenspeiler den enkelte virksomhets formål, strategier, interne prosesser og aktiviteter. På den måten vil modellens kausalitet mellom de ulike indikatorer og fokusområder bidra til å underbygge virksomhetens strategier og måloppnåelse. Disse endringene begynte i 2. generasjon balansert målstyring (Figur 3).



Figur 3 Andre generasjon balansert målstyring (Hoff&Holving, 2015, s. 126)

Balansert målstyringsmodellen må ifølge Johnsen (2007) tilpasses for å kunne tas i bruk i den offentlige styringen. Modellen er opprinnelig utviklet for næringslivet. Interessenter er andre i offentlig virksomhet. For eksempel brukere, myndigheter, media eller innbyggere for øvrig. Johnsen foreslår derfor å erstatte fokusområdene med samfunn (nytt av tiltak/tjeneste/organisasjon/program), økonomi (finansiering og eierkontroll), ansatte (læring og utvikling) og brukere (Figur 4).



Figur 4 Balansert målstyring i offentlig sektor (Johnsen, 2007, s. 145)

Målstyring bygger ifølge Johnsen (2007) på at målene som formuleres fører til fastsettelse av indikatorer i et informasjons- og beslutningssystem, som viser graden av måloppnåelse (resultatindikatorer). Dette forutsetter en tett kopling mellom målene og resultatindikatorene (sammenligning av resultater og mål). Ellers ville ikke målingene bidra til å gi styringsinformasjon om måloppnåelsen.

I balansert målstyringsmodellen kalles målene ofte resultatkrav, og bruken av resultatinformasjon starter med rapportering av et utvalg av resultatindikatorer. Hvis rapporteringen viser avvik mellom resultatkrav og resultatindikatorer, må det oppgis korrigerende tiltak. Modellen forutsetter begrensede antall resultatkrav og -indikatorer innenfor hvert fokusområde. «Typisk ikke mer enn tre eller fire» (Johnsen, 2007, s. 146).

Resultatindikatorene kan utformes med ulike datatyper og -kilder for å kunne fange opp årsaker (ledeindikatorer) og virkninger (følgeindikatorer). Men det kan også gjøres objektive og subjektive målinger gjennom henholdsvis aktivitetsstatistikker og mer kvalitative undersøkelser blant brukere/ansatte. Dette gir ulike dimensjoner og nivåer i resultatinformasjonen.

Brukere av resultatinformasjon i målstyringssystemer er både det politiske og administrative nivået. Overordnet myndighet, enten i politisk eller administrativt nivå evaluerer rapporteringen av resultatinformasjon og iverksetter korrigerende tiltak overfor underordnet

myndighet. I følge oppskriften kan kunnskap om årsak-virkningskjedene i modellen benyttes til å identifisere hvilken del av organisasjonen som påvirker resultatoppnåelsen, og til å «kontrollere og belønne atferd som bidrar til måloppnåelse» (Johnsen, 2007, s. 146). Dette innebærer at hensikten med resultatinformasjon er å utøve styring gjennom ytre motivasjonsmekanismer som belønning.

### 2.3.2. *Overvåkingsmodeller*

Denne styringsformen måler i utgangspunktet produkter (offentlige tjenesteleveranser) i verdiskapingskjeden. Siden måling av produkter kan gjøres uavhengig av hvilke mål som er fastsatt for resultater, er overvåking ifølge Johnsen (2007, s. 132) «fritt koplet til de enhver tid regjerende koalisjoner i organisasjonen med deres tilhørende målformuleringer». Resultatene sammenlignes med tidligere egne resultater innenfor ulike områder i virksomheten, ikke målene.

En svært relevant overvåkingsmodell er Etzions *blandet overvåking og ydmyk beslutningsfattning*. Denne modellen ble opprinnelig utviklet på 1960-tallet som et alternativ til utopien om den rasjonelle beslutningsmodellen som bygger på den tradisjonelle «homo economicus» som søker å maksimere egennytte ut fra fullstendig informasjon, og den konservative inkrementalismen som baserte seg på gradvis endring i små skritt (Johnsen, 2007). Blandet overvåking og ydmyk beslutningsfattning aksepterer at beslutningstakere «lider av informasjonsoverflod og har begrensede ressurser til å analysere all informasjonen...men ledere må likevel ta beslutninger» (Johnsen, 2007, s. 149). Denne styringsmodellen foreslår i stedet en syklisk prosess som består av 1) å gjøre observasjoner, 2) sammenligne med andres og egne erfaringer, 3) gjøre gradvise endringer, 4) overvåke situasjonen og deretter ta nye begrensede beslutninger.

Modellen defineres som «søk, innsamling, behandling og evaluering av informasjon, og...trekke konklusjoner i beslutningsprosessen» (Johnsen, 2007, s. 149). Modellen benytter en analogi til en overvåkings satellitt med en vidvinkel- og en fokuslinse, for å illustrere at det må gjøres både en generell overvåking av forholdene, men også en mer detaljert utforskning.

En annen overvåkingsmodell er *verdikjedemodellen*. Denne modellen overvåker faktisk leverte produkter, gjennom indikatorer på ulike nivåer i verdikjeden til den offentlige tjenesten som måles. I motsetning til mål som beskriver fremtidige ønskverdige tilstander

(Johnsen, 2007). Dette underbygger den frie koplingen i overvåkingssystemer nevnt i starten av dette avsnittet.

Verdikjedemodellen har sitt opphav i Norden, i motsetning til mange andre resultatstyringsmodeller som kommer fra USA eller Storbritannia. Og startet som et prosjekt mellom fem bykommuner som hadde behov for bedre styringsinformasjon om produktivitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen i komplekse organisasjoner. Det ble utviklet en egen oppskrift for resultatmåling (verdikjedemodellen). Det vil si at modellen også er utviklet for offentlig sektor, og ikke blitt adoptert fra privat næringsliv.

Verdikjedemodellen måler produktivitet, fordeling og finansiering av offentlige tjenester. Modellen bygger på mikroøkonomisk teori og velferdsøkonomi, mens operasjonaliseringen av produktivitet og effektivitet tar utgangspunkt i samfunnsvitenskapelige metoder, byråkratiteori og økonomistyringsteori (Johnsen, 2007, s. 150). Produktivitet defineres i modellen som produkt i forhold til ressursinnsats, mens effektivitet defineres som politikernes sosialveide grensenytte av en tjeneste i forhold til andre tjenester. Modellen forutsetter at produktivitet må finne sted før det kan forventes effektivitet. Derfor er mye av fokuset i modellen måling av produksjonsprosessen ved hjelp av ulike indikatorer, helt uavhengig av målformuleringer eller vurdering av vilkårlige vurderinger av resultater. Indikatorene som benyttes er spredd gjennom hele verdikjeden i produksjonsprosessen av den aktuelle offentlige tjeneste, i motsetning til hva tradisjonelle målesystemer fra regnskap som fokuserer på ressursinnsats og kostnader.

Et viktig formål med verdikjedemodellen er å gi beslutningsrelevant informasjon. Og på samme måten som økonomistyringslitteraturen stiller visse krav til indikatorene som skal benyttes, stiller verdikjedemodellen egne krav som har blitt betegnet som RAMP-kriteriene (Johnsen, 2007, s. 152) i den delen av modellen som kan betraktes som styringsteknikk: 1) indikatorene må være relevante (R). I dette ligger at de må være politisk eller økonomisk vesentlige, ikke bare interessante. 2) indikatorene må være aktuelle (A). Det vil si at de er oppdaterte i forhold til nåsituasjon og det som ligger bak. 3) registrering, innsamling og analyse av indikatorer må kreve minst (M) mulig ressurser. En konkret anbefaling er å benytte sekundærdata der det er mulig, i stedet for å fremskaffe primærdata selv. 4) indikatorene må være pålitelige (P). I dette ligger et krav om validitet på tvers av enheter og tid.

Indikatorene som benyttes i verdikjedemodellen er gruppert i sju områder som måler ulike deler av verdikjeden, hvor de fire første måler produktivitet og de tre siste måler fordeling/finansiering.

Resultatinformasjonen som måles i overvåkingssystemer kan brukes som kontroll i virksomheten, i situasjoner hvor en ikke vet hva resultatene er. I offentlig sektor ligger det til grunn en tvetydighet om nettopp virkninger av offentlige tjenester. Bruk av overvåkingsmodeller kan bøte på dette problemet. Men Johnsen (2007) argumenterer for at bruken av resultatinformasjon kan også benyttes til læringsformål for hele organisasjonen og samfunnet. Det vil si at brukere av resultatinformasjon ikke begrenses til beslutningstakere i virksomheten, og kan utvides til andre organisasjonsmedlemmer eller eksterne brukere.

### **2.3.3. Sammenligningsmodeller**

Når resultater sammenlignes med andre virksomheters resultater, snakker vi om *sammenligninger*. Denne styringsformen fokuserer i utgangspunktet på prosesser eller aktiviteter som gjennomføres i den offentlige tjenesteproduksjon. I likhet med overvåking, trenger ikke sammenligninger å forholde seg til målene som er fastsatt. På den måten, innebærer denne styringsformen i utgangspunktet en løs kopling mellom mål og resultater. Men Johnsen (2007) understreker at det kan også gjennomføres sammenligninger for å nå bestemte mål, og styringsformen vil i så fall være et tett koplet system.

Johnsen (2007) viser til *benchmarking* eller *beste-praksis-sammenligninger*, som er en modell utviklet i den amerikanske industrien på slutten av 1980-tallet. Denne modellen hadde som opprinnelig formål å søke «etter bransjens beste praksis som leder til overlegen ytelse» (Johnsen, 2007, s. 155). Den opprinnelige oppskriften bestod av ti steg fordelt på fem faser (Tabell 2).

Tabell 2 Opprinnelig oppskrift for beste-praksis-sammenligninger

FASE	STEG
I. Planlegging	1. Identifisere hva som skal sammenlignes 2. Velge ut firma til sammenligning 3. Bestemme datainnsamlingsmetode
II. Analyse	4. Fastslå ytelsesgapet 5. Fremskrive fremtidig ytelsesnivå
III. Integrasjon	6. Kommunisere funn og søke aksept 7. Etablere funksjonelle mål
IV. Handling	8. Utarbeide handlingsplan 9. Iverksette handlinger og følge opp utviklingen 10. Justere indikatorene
V. Modenhet	Beste praksis oppnådd (integret i nye arbeidsprosesser)

Johnsen (2007) peker på at ut fra styringsteknikken presentert så langt, minner beste-praksis-sammenligninger om en styringsfilosofi som ligner rasjonelle målstyrings- og strategiske planleggingsmodeller som har vært benyttet siden 1950-tallet. I tillegg forutsetter beste-praksis-sammenligninger at det faktisk finnes en «beste måte å gjøre ting på», og dette kan knyttes til den vitenskapelige arbeidsledelse (taylorisme) fra starten av 1900-tallet. Men fokuset er løftet til bedrifts- eller bransjenivå. Beste-praksis-sammenligninger er med andre ord rasjonell og positivistisk.

Modellen har blitt utviklet senere, og det har kommet mer generelle oppskrifter som kan være mer anvendbare for offentlig sektor. Johnsen (2007) viser til Fedor, Parsons og Shalley (1996) som utvider modellen med flere sammenligningsnivåer (prosesser og resultat), og ulike typer sammenligninger (intern, bransje/sektor, konkurranse og beste praksis).

Sammenligninger kan ha en lignende effekt i offentlig sektor, som markedskonkurranse har i privat sektor. En ide er at ved å sammenligne seg med andre, skjerper vi oss og dette fører til effektivitet eller omstilling. Men Johnsen argumenterer imidlertid for at det er institusjonelle forhold som kan hindre i å realisere denne effekten, slik som at offentlige virksomheter ikke har en reell trussel om nedleggelse eller overtakelse.

En annen sammenligningsmodell er *dataomhyllingsmetoden*. Dette er en avansert teknisk metode, som finner den optimale sammenhengen mellom produksjon og innsatsfaktorer



(beste praksis). Det konkrete resultatet av en dataomhyllingsanalyse er en prosentvis produktivitet for den aktuelle enheten sett i forhold til beste praksis. Metoden egner seg godt for store datamengder, men krever ekspertise. En fallgrube kan være at metodens avanserte karakter kan fremmedgjøre sammenligningsresultatene for mottakerne.

Johnsen (2007) peker på at dataomhyllingsmetoden har blitt benyttet i offentlig sektor tidligere, og at den har stort potensial i resultatstyringen. Men da kombinert med andre metoder.

#### **2.3.4. Blandingsmodell: mål- og resultatstyring (MRS)**

I de foregående avsnittene har jeg vist til teori om ulike resultatstyringsmodeller, som viser at resultatinformasjon kan brukes på forskjellige måter. I målstyringsmodeller brukes resultatinformasjon for å vurdere «avstanden» til målene. I overvåkingssystemer fremskaffes resultatinformasjon om ulike deler av virksomheten for å gjøre vurderinger av de aktuelle delene og ta begrensede beslutninger innenfor de områdene, uavhengig av målene. Sammenligningsmodeller bruker resultatinformasjon nettopp til sammenligning mellom virksomheter, i prinsippet uavhengig av målene.

Modellene har også vist at hva som utgjør resultatinformasjon kan bestå av ulike deler av verdikjeden, og dermed blir vurderingen av resultatinformasjonen og beslutningene som tas på bakgrunn av dem forskjellige.

Den styringsmodellen som er mest relevant for denne undersøkelsen er mål- og resultatstyring. Bruk av resultatinformasjon i denne modellen benytter deler av målstyrings, overvåkings- og sammenligningsmodeller. MRS er slik sett en blandingsmodell. Dette forholdet gjør det ifølge Johnsen (2007) vanskelig å finne en entydig definisjon for MRS. Men MRS er ikke den eneste styringsmodellen som kombinerer målstyring, overvåking og sammenligninger. Sammenlignbare data-metoden, som blir benyttet i storbyer i Effektiviseringsnettverkene er et annet eksempel på blandingsoppskrift.

Johnsen (2007) forklarer at mål- og resultatstyring kan ha mange definisjoner. Johnsen nevner blant annet Østre (2007) sin grunnleggende og generelle definisjon: «styringssystemer som bruker målformuleringer, og hvor det gjerne knyttes finansielle insentiver til resultatoppnåelsen» (s. 6). Men han peker også på at det bør skilles mellom målstyring og resultatstyring. Og at nettopp dette skaper problemer når vi forsøker å definere MRS.

Et av problemene han nevner er at det finnes andre styringsformer enn målstyring som benytter målformuleringer. Eksempler på dette kan være programbudsjettering og eller regelstyring. Slik sett blir Østres definisjon upresis. Et annet problem er at noen former for resultatstyring ikke benytter målformuleringer eller finansielle insentiver. Et eksempel er begrepet kvalitets- og resultatmåling (Johnsen, 2010).

Det finnes ulike oppskrifter som faller inn under mål- og resultatstyring. Eksempler er «strategisk planlegging, virksomhetsplanlegging, mål- og resultatorientert styring i staten (Rasjonaliseringsdirektoratet, 1985; Statskonsult, 1988), og mål- og resultatorientert planlegging (ROP) i kommunene» (Johnsen, 2005, s. 160) . Men i dette kapitlet fokuserer vi på oppskriften som benyttes i statlig sektor.

Dooren og Van de Walle (2008, s. 43) forklarer at MRS er basert på prinsipper fra New public management, og styringsprosessen består av fire faser: 1) målformulering, 2) fastsettelse av resultatindikatorer, 3) rapportering av resultater/ytelse (performance) og 4) resultatstyring.

MRS-oppskriften forutsetter at fasene gjennomføres i en bestemt rekkefølge og med en bestemt logisk kobling mellom fasene. Målene skal være tydelig fastsatt først, resultatene nøyaktig målt og resultatinformasjon sammenlignes med målene og blir brukt til både belønning/straff, organisasjonsendringer og endringer i ressursallokeringen for å korrigere kursen. Bruken av styringssystemet bygger altså på rasjonelle beslutninger, hvor mål er tydelig koblet til resultater. Denne forutsetningen omtales av Johnsen (2007) som «tett koblede systemer», hvor idealmodellen tilsier at organisasjoner starter med å fastsette mål og strategier, utvikle resultatindikatorer og til slutt måle resultatinformasjonen i forhold til målene. MRS er en av de mange styringsmodeller som bygger på en tett kopling mellom målsettinger og resultatindikatorer (Johnsen, 2007, s. 194)

Tilnærmingen med tett koblede systemer og rasjonelle beslutninger ivaretar ikke at selve resultatinformasjonen kan bidra til å forsterke tvetydigheten offentlig sektor har i forhold til hvilke mål som skal nås eller hvordan resultater/virkninger skal vurderes. Omfattende resultatinformasjon kan også skape kognitive problemer hos de som mottar den og gjør det vanskelig å forstå og tolke informasjonen. For lite resultatinformasjon derimot kan gjøre det vanskelig å kontrollere alle aspekter ved offentlig tjenesteyting. Alt dette kan i verste fall føre til at samme resultatinformasjon, gir forskjellige utfall og at resultatstyringssystemer kan i praksis være løsere koplede enn de ser ut som (Dooren&Van de Walle, 2008, s. 3).

Lægreid, Roness og Rubecksen (2006) peker på at MRS ikke bygger på en konsistent filosofi, fordi styringslogikken innebærer både autonomi og kontroll. Autonomien er knyttet til at overordnet myndighet som fastsetter målene, skal overlate hvordan målene skal nås til lederne i de underordnede organisasjonsledd. Dette bygger på ledelsesteorier som forutsetter at over- og underordnede myndigheter har felles interesser, og den eneste måten å oppnå effektivitet på er å gi operative ledere albuerom og diskresjon til å allokere sine ressurser. Kontrollen er knyttet til bruken av resultatinformasjon gjennom rapportering og belønning/straff-mekanismen som følge av god/dårlig resultatoppnåelse. Dette bygger på økonomisk teori, slik som blant annet prinsipal-agent-teori, hvor det forutsettes at den enkelte organisasjon er selvopptatt og opportunistisk og må derfor bli kontrollert gjennom resultatkontrakter, resultatkontroll og evalueringer (Lægreid, Roness&Rubecksen, 2006, s. 252).

Resultatinformasjon skal, slik sett brukes til å vurdere ytelsen (performance) den enkelte virksomhet leverer, og føre til belønning/straff. Dette er ofte oppfattet av mange som kontroll.

Aspøy (2016) skriver i en tidsskriftsartikkel om de mest sentrale funnene i internasjonal forskning knyttet til dimensjonen kontroll-tillit i forbindelse med utøvelse av offentlig styring. Et av de spørsmålene som ikke besvares av forskningen er hvor mye kontroll som er riktig dose. Dette knyttes til motivasjonsbegrepet, hvor man skiller mellom ytre motivasjon i form av belønning/straff-mekanismer (operand betinging i psykologien -se for eksempel Kaufmann og Kaufmann (2015, s. 246)), og indre motivasjon definert som holdning til både arbeidets innhold og målene for virksomheten. Forskningen peker imidlertid på at det er viktig med tillitt, men også en viss kontroll.

### 3. Metode

I dette kapitlet forklarer jeg hvordan jeg går frem for å skaffe empiri til undersøkelsen.

#### 3.1. *Forskningsstrategi og -design*

Undersøkelsesopplegget må utformes med utgangspunkt i problemstillingen. Jacobsen (2005) understreker at vi alltid skal stille spørsmål om undersøkelsesopplegget er egnet til å belyse den problemstillingen vi skal studere.

Problemstillingen i denne undersøkelsen tar sikte på å beskrive hvordan styringsdialoger gjennomføres i forbindelse med praktisering av mål og resultatstyring i en statlig virksomhet. Problemstillingen er deskriptiv, fordi den søker å beskrive hvordan forholdene er og ikke å finne årsakssammenhenger (kausal). Problemstillingen har også til hensikt å beskrive «hvilke forhold som forekommer samtidig» (Jacobsen, 2005, s. 62). Jeg er altså ikke opptatt av utviklingen av forholdene. Et tverrsnittsdesign passer derfor til denne undersøkelsen.

Konteksten er «en mål- og resultatstyrt virksomhet i staten». Jacobsen (2005) forklarer at konteksten for problemstillingen i undersøkelsen er «de spesielle rammene som undersøkelsesenheten befinner seg innenfor». Konteksten er altså med på å avgrense fenomenet jeg ønsker å studere i undersøkelsen.

Siden det sosiale fenomenet jeg skal studere skapes i dets naturlige kontekst, og av de menneskene som er involvert, kan ikke jeg vite på forhånd hvilke variabler fenomenet består eller påvirkes av. Dette i tråd med den fortolkningsbaserte tilnærming til epistemologi (Jacobsen, 2005, s. 27). Jeg vet altså ikke mye om detaljene i gjennomføringen av styringsdialoger i den aktuelle statlige virksomheten. Jeg går derfor inn i undersøkelsen uten tydelige antagelser om hva som påvirker hva. Dette taler også for en induktiv tilnærming til undersøkelsen.

Jeg har heller ingen ambisjon om å generalisere funnene til å gjelde andre statlige virksomheter, men håper at funnene kan bidra til å kaste lys over et fenomen som finner sted i mange statlige virksomheter ved å gå i dybde hos en bestemt en. Ved å undersøke i dybde, vil jeg kunne finne mange variabler som påvirker fenomenet jeg undersøker. Disse betraktningene taler for et intensivt design, hvor formålet er å få en dybdeforståelse om fenomenet og dets mange nyanser og detaljer. Samtidig som vi skaffer oss en mer helhetlig forståelse av forholdet mellom undersøkelsesenheten og konteksten (Jacobsen, 2005, s. 89-90).

Undersøkelsen blir derfor gjennomført som en casestudie. I en casestudie undersøker vi et enkelttilfelle, en eneste undersøkelsesenheter. Jacobsen (2005, s. 90-91) forklarer likevel at det ikke trenger å avgrenses til enkeltpersoner (absolutte enheter) som i psykologien, men at det kan dreie seg om kollektive enheter slik som en gruppe, en organisasjon eller et lokalsamfunn. Noe som er typisk for samfunnsvitenskapen. Undersøkelsesenheten avgrenses derfor til fylkesleddet i Arbeids- og velferdsetatens tjenestelinje (NAV-fylke) i Nord-Trøndelag. En nærmere beskrivelse av undersøkelsesenheten presenteres som en del av empirien i kapittel 4.2

### ***3.2. Datainnsamling og utvalg av kilder***

Forskningsstrategien tilsier en kvalitativ tilnærming til datainnsamlingen, fordi føringene jeg legger på den informasjonen som skal samles inn er få (Jacobsen, 2005, s. 127).

Jeg ønsker å vite mer om hvordan styringsdialoger gjennomføres i en statlig virksomhet. Og da vil de naturlige kildene til informasjon være de aktuelle arenaer der fenomenet finner sted og de menneskene som er involvert i det. I tillegg vil også styringsdokumenter og referater kunne vise andre relevante sider ved det. Jeg benytter derfor intervju, observasjon og dokumentundersøkelse for å samle inn empiri til undersøkelsen.

For utvelgelse av situasjoner til observasjon, personer til intervju, og valg av dokumenter har jeg valgt å kombinere ulike kriterier. Jeg benytter «det typiske», «snøballmetoden» og «bredde og variasjon» (Jacobsen, 2005, s. 174-175).

Hvis ressursene hadde vært ubegrensede hadde det vært relevant å innhente data fra absolutt alle ledere og medarbeidere som direkte eller indirekte tar del i styringsdialogene hos undersøkelsesenheten. Både ledere og medarbeidere i undersøkelsesenheten (fylkesledd), men også ledere og medarbeidere som interagerer med undersøkelsesenheten i forbindelse med bruk av resultatinformasjon i styringen. Det kan være ledere og medarbeidere i underliggende resultatenheter, så vel som hos overordnet myndighet. Men det ville ha vært en uendelig og uhensiktsmessig oppgave å samle inn og analysere en så stor datamengde, spesielt når datainnsamlingen er kvalitativ (Jacobsen, 2005, s. 170).

Jeg avgrenser derfor datakildene til de mest relevante som også er praktisk mulig å undersøke, og foretar en utvelgelse med utgangspunktet i undersøkelsens problemstilling.

### ***3.2.1. Semi-strukturerte intervjuer***

Intervju av personer som er direkte involvert i styringsdialoger hos undersøkelsesenheten kan belyse andre sider ved bruken som ikke kommer frem gjennom andre datainnsamlingsteknikker, slik som observasjon. Intervju kan for eksempel gi meg tilgang til hensikter, vurderinger eller fortolkninger av hva som vektlegges i styringsdialoger, i motsetning til observasjon hvor jeg bare kan registrere den synlige atferden (det som blir sagt og gjort).

Jacobsen (2005, s. 142-143) forklarer at det er tre forutsetninger hvor intervju egner seg godt som datainnsamlingsteknikk: a) når relativt få enheter undersøkes, b) når vi er interessert i hva det enkelte individ sier og c) når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen. Dette mener jeg legitimerer bruk av intervju i datainnsamlingen.

Jeg begynner med å avgrense utvalget til ledere/medarbeidere i undersøkelsesenheten som tar direkte del i styringsdialoger. Ut fra dette identifiserer jeg den viktigste av dem til å være øverste leder (fylkesdirektør). Dette ut fra det som er typisk for linjeorganisasjoner og hierarkiet i styringen av statlige virksomheter (i tråd med utvelgelseskriteriet «det typiske»).

Fylkesdirektøren er altså den øverste leder (beslutningstaker) i undersøkelsesenheten som utøver styring. Det er denne stillingen som har de formelle ansvar og myndighet for å styre virksomheten, og som da vil være den fremste interessenten i hvordan styringsdialoger gjennomføres. Fylkesdirektøren vil kunne fortelle om forhold som ikke er direkte observerbare, slik som intensjoner med bruk av resultatinformasjon, alternative arenaer og hva som skjer videre etter drøftingene i styringsdialogene. Dette er slik sett et godt strategisk valg av respondent.

I intervjuet med fylkesdirektøren får jeg blant annet informasjon om hvem som bearbeider og forbereder resultatinformasjonen som benyttes i styringsdialoger hos undersøkelsesenheten. Dette gir meg en annen mulig respondent i tråd med utvelgelseskriteriet «snøballmetoden». Undersøkelsesenheten har en dedikert medarbeider (statistikkrådgiver) som jobber med innsamling, bearbeiding, analyse og presentasjon av resultatinformasjon til ledelsen i forbindelse med styringsdialoger. Det vil si en beslutningsstøttefunksjon. Denne funksjonen mener jeg også er svært relevant når to av delspørsmålene i problemstillingen er «hvilken resultatinformasjon legges det vekt på i styringsdialogene? hva brukes resultatinformasjonen i styringsdialogene til?». Medarbeideren vil kunne gi gode beskrivelser av hvordan resultatinformasjon fremskaffes, bearbeides og presenteres.

Begge intervjuer gjennomføres som semi-strukturerte, med kun noen få spørsmål som fastsetter tematikken og en viss rekkefølge (intervjuguide). Idealet i kvalitativ metode er ifølge Jacobsen (2005) et åpent intervju som ikke lukker datainnsamlingen. Men han peker på to hovedargumenter for en viss strukturering: helt åpne intervjuer vil føre til en stor mengde data som er vanskelig å analysere, og et helt åpent intervju er i praksis umulig fordi intervjueren vil alltid ha noen «før-dommer» som utgjør en ubevisst form for strukturering. Men spørsmål om åpent eller strukturert intervju er ikke en dikotomi. Jeg forsøker derfor å begrense lukking av datainnsamlingen ved å forholde meg til kun noen få spørsmål i intervjuguiden, som bare sørger for at tematikken som tas opp i intervjuet blir relevant i forhold til problemstillingen i undersøkelsen. Men uten at den begrenser muligheten til å ta opp andre relevante forhold av informanten. Jeg inkluderer også et eksplisitt spørsmål på slutten av intervjuene om det er andre forhold som kan være relevant for hvordan resultatinformasjon brukes som ikke er blitt nevnt.

### **Gjennomføring av intervjuet med fylkesdirektøren**

Jeg valgte bevisst å ikke diskutere detaljer om tema og innhold for undersøkelsen med respondenten i dette intervjuet på forhånd, slik at intervjuet kunne være så nøytralt som mulig. Problemstillingen ble først introdusert i forbindelse med intervjuet.

Intervjuet av fylkesdirektøren gjennomføres ansikt-til-ansikt i direktørens eget kontor. Jeg velger dette slik at respondenten er i en komfortabel setting. Jeg blir invitert til å sette meg ned i en sofagruppe på kontoret. Dette gir en ekstra avslappet stemning. Jeg velger å benytte opptak, og utstyret både respondenten og meg selv med «clip-on mikrofoner» (lavalier) som jeg kobler til nettbrettet for opptak. Bakgrunnen for dette er å slippe å ta notater, slik at jeg kan gjennomføre en mer naturlig samtale, samtidig som lyd kvaliteten på opptaket må følgelig være så bra som mulig, slik at jeg har korrekte data til transkribering og analyse. Jeg oppfatter ikke at utstyret blir et forstyrrende element i intervjuet.

Intervjuet varer så vidt i underkant av en time. På denne tiden rekker vi å komme oss gjennom alle spørsmål i intervjuguiden pluss noen oppfølgingsspørsmål og andre kommentarer, uten noen form for stress.

## **Gjennomføring av intervjuet med statistikkrådgiver**

Intervjuet med statistikkrådgiveren foregår skriftlig via e-post. Vi benytter e-postsystemet som «chattefunksjon» og utveksler spørsmål og svar ut fra intervjuguiden, samt oppfølgingsspørsmål som om vi hadde hatt en samtale ansikt-til-ansikt. Bakgrunnen for dette er i utgangspunktet tidsbesparelse fra min side, slik at jeg slipper å begrense omfanget av datainnsamlingen. I min vurdering av om en skriftlig samtale via e-post kunne være en god nok datainnsamlingsteknikk lå det også at jeg er arbeidskollega med statistikkrådgiveren til daglig. Noe som gjør at vi har en yrkesmessig relasjon og tillit i kommunikasjonen fra før. Begge er avanserte databrukere, og vant med å kommunisere elektronisk. Slik sett utgjør ikke et elektronisk medium noe hinder eller støy for formidling av informasjon. Samtidig vurderte jeg det slik, at i et tilfelle hvor jeg har en relasjon til respondenten kan noe «avstand» i intervjuet være positivt for å styrke reliabiliteten i innsamlet informasjon. Jeg valgte bevisst å ikke diskutere detaljer om tema og innhold i dette intervjuet på forhånd heller, slik at intervjuet kunne være så nøytralt som mulig. Problemstillingen ble først introdusert i forbindelse med intervjuet.

Anslått effektiv tidsbruk for hele intervjuet ifølge respondenten og meg selv ble cirka 2,5 timer.

### ***3.2.2. Ikke-deltakende observasjoner***

På det første intervjuet med fylkesdirektøren fikk jeg også informasjon om ulike arenaer hvor resultatinformasjonen blir diskutert og evaluert. Der får jeg vite at undersøkelsesenheten gjennomfører månedlige styringsdialoger med alle sine resultatenheter. (jfr «snøballmetoden»). Styringsdialogene er den viktigste arenaen hvor resultatinformasjon blir vurdert av både overordnet leder (fylkesdirektør) og underordnet leder hos den enkelte resultatenheter i fylket.

Denne arenaen er akkurat den situasjonen jeg ønsker å undersøke, og hvor fenomenet jeg studerer finner sted i sine naturlige omgivelser. Jeg velger derfor å delta som observatør i styringsdialogene med resultatenheterne den ene måneden. På denne måten kan jeg skaffe meg en bedre forståelse av hva fenomenet består og blir påvirket av. Dette er ifølge Jacobsen (2005) hovedhensikten med observasjon (s. 161). Han peker i tillegg på to forhold hvor observasjon egner seg som datainnsamlingsteknikk: «a) registrere hva mennesker faktisk gjør (atferd), ikke hva de sier at de gjør...og... b) å registrere atferd i en kontekst» (s. 159, 160).

Dette mener jeg passer utmerket til undersøkelsens formål, hvor den *faktiske* gjennomføringen



av styringsdialogene står sentralt. Observasjon vil gi meg både dybde og bredde i forhold til hvordan resultatinformasjon blir brukt i den arenaen hvor resultatinformasjon blir presentert og evaluert.

Jeg deltar i styringsdialoger for et utvalg av totalt sju resultatenheter. Dette skaffer meg bredde og variasjon i datamaterialet, som er ifølge Jacobsen (2005) et relevant utvelgelseskriterium for observasjoner. Bruk av videokonferanse gjør det praktisk mulig å gjennomføre observasjonene uten store kostnader. Kun en av styringsdialogene gjennomføres ved fysisk oppmøte. Slik sett representerer ikke bruk av videokonferanse en påvirkning av fenomenet fra min side (forskningseffekt), siden min observasjon ikke medfører endringer i måten styringsdialogene blir gjennomført på.

Jeg velger som tidspunkt oktober, siden dette er en typisk periode med tanke på at alle ansatte er på jobb etter sommersesongen, og virksomheten er i «vanlig drift».

Grunnen til at jeg velger å benytte ikke-deltakende observasjon er å minimere min påvirkning på fenomenet, siden dette er hovedproblemet med deltakende observasjon. Jeg ønsker å samle inn data om hvordan styringsdialogene faktisk skjer, hvilke temaer som tas opp, hva som blir sagt, hvem som deltar, m.m. Min inngripen kunne slik sett ha forstyrret den naturlige gjennomføringen.

Jeg møter opp sammen med delegasjonen fra fylkesleddet hos den resultatenheter hvor samtlige styringsdialoger skal gjennomføres fra. Jeg vurderte videoopptak i utgangspunktet, men bestemte meg for å ikke gjøre det på grunn av at deltakerne kunne bli veldig forstyrret med både et kamera rette mot seg fra videokonferansesystemet, pluss et kamera som tok opp møtet. Jeg benyttet i stedet kun bærbar datamaskin for å ta notater. Disse ble notert i en elektronisk notatblokk (Microsoft OneNote) som jeg er komfortabel med å bruke fra før. Bakgrunnen for dette var nettopp å unngå å miste fokuset fra det som foregikk.

Alle deltakere hadde blitt skriftlig informert om observasjonen på forhånd og samtykket til dette. Fylkesdirektøren minnet likevel innledningsvis om at jeg var der i forbindelse med en «skoleoppgave». Noe som etter min mening ufarliggjorde situasjonen ytterligere.

Jeg gjennomførte alle observasjoner uten noen form for inngripen fra mins side. Jeg fikk ikke inntrykk av at min deltakelse forstyrret gjennomføringen. Men kan selvsagt ikke være helt sikker på om den har ført til endringer i måten møtedeltakerne har uttrykt seg på.

### **3.2.3. Dokumentundersøkelser**

Styringsdokumenter vil også kunne inneholde relevant informasjon i forhold til hva som vektlegges i styringsdialoger hos undersøkelsesenheten. Årsaken til dette er at mye av den formelle bruken av resultatinformasjon i styringen i staten skal være dokumentert.

Jeg velger som kilder følgende dokumenter: 1) veileder om resultatmåling fra Direktoratet for økonomistyring 2) referater fra styringsdialoger, 3) siste virksomhetsrapport til overordnet myndighet (direktorat), 4) årets MD-brev (oppdragsdokument) fra overordnet myndighet og 5) årets virksomhetsplan hos undersøkelsesenheten.

Den første (veilederen) representerer en empirisk ramme for den praktiske utøvelsen av styringen. Dette fordi veilederen er et metodedokument utgitt av statens ekspertorgan om styring. Dokumentet kan derfor gi et bakteppe for hvordan undersøkelsesenheten skal gjennomføre sine styringsdialoger.

Referater fra styringsdialoger fra et annet tidspunkt enn der jeg foretar observasjonen gir supplerende empiri til undersøkelsen, sett i forhold til observasjonen. Jeg velger derfor å studere referatene fra en tilfeldig måned i år (mars 2016). Jeg ivaretar den tilfeldige utvelgelsen ved å be en utenforstående (min sønn) foreta en enkel tilfeldig uttrekking av måned.

Referatene viser hvordan referenten har oppfattet styringsdialogen og hva som er viktig å notene ned for beslutningstakere. På den måten vil referatene supplere min egen oppfatning fra observasjonen. Jacobsen (2005, s. 164) forklarer at den ene av tre situasjoner hvor dokumentundersøkelser egner seg er «når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse».

De to siste dokumentene (MD-brev og virksomhetsplan) fastsetter rammene for gjennomføring av styringsdialoger hos undersøkelsesenheten, fordi det er vanlig at statlige virksomheter mottar et årlig oppdragsdokument fra overordnet myndighet som fastsetter blant annet mål, resultatindikatorer og rapporterings-/oppfølgingsregime. Tilsvarende utarbeides egne virksomhetsplaner hos underliggende enheter som operasjonaliserer oppdraget og rapporterings-/oppfølgingsregime til internt bruk. Dette i tråd med utvelgelseskriteriet som fokuserer på hva som er typisk i det fenomenet vi studerer («det typiske»).

### 3.3. Analysemetode

Analyse av både dokumenter, observasjoner og intervjuer tar utgangspunkt i en hermeneutisk tilnærming, hvor jeg gjennom fortolkning av innsamlet data veksler mellom «de enkelte deler (detaljer) og helheten» (Jacobsen, 2005, s. 185).

Jeg går gjennom transkripsjoner fra intervjuer, notater fra observasjoner og dokumenter med problemstillingen i bakhodet, hvor jeg forsøker å finne mønstre i måten styringsdialogen gjennomføres på. Først analyserer jeg innholdet til den enkelte kilde, og kategoriserer innholdet i grove trekk etter tematikk som kan være relevant (i tråd med innholdsanalyse som metode). Etter hvert begynner jeg å ha flere kategorier som er direkte relevant for problemstillingen og delspørsmålene jeg stiller. Eksempler er «deltakere i styringsdialoger» eller «arenaer hvor resultatinformasjon blir behandlet».

I neste omgang sammenligner jeg kategoriene fra den enkelte datakilde med hverandre, og finner kategorier som gjentar seg og er relevant for problemstillingen. Jeg benytter regneark for å gruppere og sortere kategoriene på tvers av datakilder (Figur 5).

ARENAER				
Arenaer hvor resultatinfo blir behandlet	Hyppighet (antall/år)	Tidsbruk	Innhold	Kilde
Styringsdialog m/direktorat	12		Målekort (styringsindikatorer), tiltaksbruk, dagsaktuelle tema (f.eks. Statsbudsjett)	FD
Direktørmøter m/direktorat	12		"Resultater i kort form", utvalgte tema ift resultater	FD
Topplederforum m/arbeids- og velferdsdirektør	6		Etatens prioriteringer, rammer, virksomhetsplanlegging (IKKE resultatinfo)	FD
Styringsdialog m/resultatenheter	12	1 t.	Resultater Risikovurdering Tiltakssetting	FD
Lederemøter m/resultatenheter	12	20 % av tiden ren gjennomgang, resten hvordan det jobbes, hvordan nå målene, beslutninger som krever bredere forankring	Virksomhetsstyring kommer ofte opp	FD
Ledermøter fylkesledd	46		Resultater (direkte eller indirekte) Hvilke temaer som skal tas opp med ledere fra resultatenheter i egne møter	FD
Leder-til-leder-samtaler fylkesdirektør-resultatenhetsleder	1	50 % om resultater/virksomhetsstyring	Legges vekt på resultater	FD
Partnerskapsmøter m/ kommuner			"Resultat/virksomhetsstyring kommer vanligvis opp" (FD)	FD
Oppfølgingsmøter m/resultatenheter	12 (mellom styringsdialoger)			Statistikkråd giver
Forberedende møte til styringsdialog	12			Statistikkråd giver
Fylkets medbestemmelsesapparat				FD
Brukerutvalg				FD
Avdelingsmøter fylkesledd				FD
Ledergruppemøter (resultatenheter)				FD
Lokalt medbestemmelsesapparat (resultatenheter)				FD
Kontormøter (resultatenheter)				FD
Tavlemøter (resultatenheter)	46			FD

Figur 5 Bruk av Microsoft Excel for kategorisering og gruppering av funn i analysen

Etter hvert finner jeg forhold som gjentar seg på tvers av kilder, og vurderer om de er så fremtredende at de utgjør hovedfunn i empirien. Slik kommer det etter hvert frem det et sett med hovedfunn, som blir presentert i kapittel 0.

Hovedfunnene diskuterer jeg deretter i lys av både teori (kapittel 2) og empiriske rammer for gjennomføring av styringsdialoger (kapittel 4). Diskusjonen er presentert i kapittel 6.

### **3.4. Undersøkelsens gyldighet og pålitelighet**

#### **3.4.1. Intern validitet**

Hovedfunnene i denne undersøkelsen er blitt vurdert med et kritisk blikk, etter at undersøkelsen var ferdig. Jeg har vurdert hovedfunn mot teori og andre studier, og mener at undersøkelsen fanger opp det fenomenet jeg hadde til hensikt å undersøke (styringsdialogen). Men for å kunne styrke den interne gyldigheten av funnene, hadde det vært aktuelt å foreta en vurdering av dem sammen med respondenter fra intervjuer og deltakere i observasjoner. Dette har ikke latt seg gjennomføre i tide på grunn av tidsnød hos både undersøkelsesenheter og meg selv i slutfasen.

Utover dette er det også viktig å vurdere kritisk både datakilder og informasjonen som kommer fra i intervjuer, observasjoner og dokumenter. En tanke jeg har hatt i bakhodet i undersøkelsen er «bruksteori og uttrykt teori». Dette på bakgrunn av blant annet Johnsen (2007, s. 262) sin henvisning til studier av bruken av resultatindikatorer i lokalforvaltningen, hvor konklusjonen er at mange sier at de bruker resultatmåling, men i praksis er det ikke mange som faktisk gjør det. Dette forholdet mener jeg er godt nok ivarettatt ved at jeg ikke har basert meg utelukkende på intervjuer. Observasjoner og dokumentundersøkelser har slik sett bidratt til å styrke den interne validiteten, når jeg har kommet frem til hovedfunn ved å finne mønstre som er tilstede på tvers av informasjonen fra de ulike kildene.

#### **3.4.2. Ekstern validitet**

Som tidligere nevnt, har jeg ingen ambisjoner om å generalisere funnene til å gjelde hele statlig sektor, for eksempel (utvalg → populasjon). Dette er heller ikke vanlig og hensiktsmessig i kvalitative studier (Jacobsen, 2005). Det som derimot kan være viktig å vurdere er gyldigheten av den teoretiske generaliseringen. Både i innledningen, diskusjonen og konklusjonen gjør jeg noen koblinger mot tidligere studier. Disse mener jeg styrker den teoretiske gyldigheten av hovedfunnene, og kan slik sett danne grunnlag for en teoretisk generalisering. Men dette er heller ikke hovedintensjonen med denne undersøkelsen.

### **3.4.3. Begrepsmessig validitet**

Selv om det ofte ikke er aktuelt å drøfte begrepsmessig validitet i åpne, kvalitative undersøkelser som denne (Jacobsen, 2005), kan det likevel være relevant å nevne to sentrale forhold. Begrepet «resultatinformasjon» som teoretisk begrep avviker nok en del fra begrepene brukt i de empiriske funnene gjort i denne undersøkelsen. I empirien er det blant annet benyttet «målekort-resultater», «styringsparametere», «resultatoppnåelse» og «rapporteringskrav» helt eller delvis i betydning «resultatinformasjon». Eller i alle fall, har de blitt tolket slik av meg. Begrepet «styringsdialog» er også et konstruert begrep i problemstillingen. I intervjuer velger jeg bevisst å ikke benytte dette begrepet, men leter etter arenaer hvor resultatinformasjon blir vurdert for å utøve resultatstyring. Det samme gjelder min undersøkelse av dokumenter. Når jeg likevel finner empiri som understøtter den konstruerte definisjonen av begrepet, taler dette for at det teoretiske begrepet «styringsdialog» er gyldig.

### **3.4.4. Frafall i observasjoner**

Hensikten var å foreta en observasjon i alle styringsdialogene som skulle gjennomføres den aktuelle måneden, men av praktiske årsaker kunne ikke to av dem avvikles som planlagt. Det vil si at de ble gjennomført sju av ni observasjoner. Jeg vurderer likevel ikke dette frafallet i datainnsamlingen som stort, når «nettutvalget» er sju av ni. Omfanget av innsamlet empiri er stort nok. Frafallet svekker verken reliabilitet eller validiteten fordi de sju observasjonene som faktisk ble gjennomført gjelder resultatenheter som representerer primærfunksjoner i virksomheten (NAV-kontorer), mens de to som ikke ble gjennomført var begge det vi kan kalle støttefunksjoner i en linjeorganisasjon.

### **3.4.5. Reliabilitet**

Konteksteffekten i datainnsamlingen kan påvirke påliteligheten av informasjonen som samles inn. Her er det særlig to dimensjoner som bør vurderes: kunstig-naturlig kontekst og planlagt-overraskende datainnsamling (Jacobsen, 2005).

Konteksteffekten mener jeg er godt ivaretatt ved at både intervjuer og observasjoner har skjedd i deres naturlige omgivelser. Intervjuer har blitt gjennomført på respondentenes egne kontorer, og observasjoner av styringsdialoger har blitt gjennomført akkurat slik de var planlagt. I tillegg, diskuterte jeg ikke detaljene i undersøkelsen på forhånd med respondenter til intervjuene, eller deltakerne i observasjoner. Nettopp for å unngå å påvirke informasjonen som kom frem. Men selve tidspunktet og andre detaljer for gjennomføringen var planlagt i god tid. Dette bidrar også til å styrke påliteligheten i svarene jeg fikk.

Jacobsen (2005) peker også på intervjuer- og observatøreffekten i undersøkelser, og hvordan disse kan påvirke resultatene. I selve gjennomføringen av intervjuer og observasjoner, har jeg forsøkt å være mest mulig nøytral både i forhold til kroppsspråk og kommentarer, uten å skape en unaturlig samtalsituasjon i intervjuene. I observasjonene har jeg plassert meg litt i bakgrunnen, og ikke i direkte kontakt med deltakerne. Men samtidig som en del av gruppen som satt der. Dette var også et bevisst valg for å ikke fremstå som en som «overvåker» situasjonen.

Den største risikoen for påliteligheten finner jeg i faktumet at til daglig jobber jeg som seniorrådgiver i HR- og administrasjonsavdelingen hos undersøkelsesenheten. I jobben min utøver jeg blant annet lederstøtte i forbindelse med planprosesser, rapportering og risikostyring. Dette gjør at jeg til en viss grad tar del i virksomhetsstyringen. Jeg jobber likevel ikke med bruken av resultatinformasjon og resultatoppfølgingen, da dette ansvaret ligger i en annen avdeling. Men dette forholdet kan svekke påliteligheten i både datainnsamling og analysen, gjennom to forhold: min relasjon til respondenter og deltakere i observasjoner kan ha påvirket både atferd og informasjonen som ble gitt. Men også min yrkesmessige rolle i virksomhetsstyringen og tilhørighet til overordnet myndighet (fylkesledd), kan for eksempel ha ført til at deltakere i observasjoner kan ha følt seg «overvåket».

Jeg har likevel forsøkt etter beste evne å ufarliggjøre situasjonene og nøytralisere undersøkereffekten, men kan selvsagt aldri være 100 % sikker på at jeg ikke har påvirket datainnsamlingen.

### ***3.5. Etiske vurderinger***

De tre grunnleggende krav relatert til forholdet forsker-undersøkte (informert samtykke, krav til privatliv og krav til korrekt gjengivelse) er utgangspunkt for forskningsetikken i Norge i dag (Jacobsen, 2005, s. 45). Når det gjelder avveiningen av kravet om informert samtykke, vurderte jeg deltakerne i intervjuer og observasjoner som kompetente i forhold til å vurdere deres deltakelse i undersøkelsen. Deltakere er høyt utdannede, og de fleste er ledere med erfaring fra tilsvarende forespørsler. I tillegg, ga jeg tilstrekkelig informasjon om hensikten med undersøkelsen i forbindelse med innhenting av samtykke, og understreket blant annet at undersøkelsen ikke hadde til hensikt å sammenligne resultater mellom enheter, men å uttale seg om «fylket som helhet». Dette gjorde jeg fordi jeg mente at en slik sammenligning kunne oppleves som en trussel for den enkelte leder (uten at noen ga uttrykk for det). Jeg formulerte meg også nøytralt i forespørselen om samtykke, og innhentet det elektronisk ved at de forespurte kunne svare individuelt og uten innsyn fra de andre forespurte. Dette for å unngå gruppepress, og ivareta frivillig deltakelse.

Jeg har også gjort noen avveininger knyttet til kravet om privatliv, hvor jeg vurderte forholdene slik at dataene jeg skulle samle inn ikke var av særlig privat karakter («bruk av resultatinformasjon», «deltakelse i styringsdialoger», etc). Likevel gjorde jeg noen refleksjoner knyttet til om ledere kunne kanskje oppleve at deres lederprestasjoner kom til å bli «eksponert for offentligheten». Jeg kom frem til at nettopp ved å uttale meg om undersøkelsesenheten samlet, og ikke om enkeltpersoner eller organisatoriske enheter hver for seg ville risikoen for en slik eksponering bli minimal. Fokuset for undersøkelsen er også fenomenet «styringsdialogen» i seg selv, noe som gjør det lettere å unngå uttalelser knyttet til enkeltpersoner.

Mot slutten av undersøkelsen så jeg likevel at de to respondentene fra intervjuer hadde så sentrale roller (fylkesdirektør og statistikkrådgiver) at det var vanskelig å unngå å omtale stillingstittelen deres i presentasjonen av empirien. Jeg valgte derfor å gi dem mulighet for gjennomsyn av oppgaven før den ble innlevert (i samråd med Personvernombudet for forskning), slik at de kunne godkjenne at fremstillingen var korrekt og at de var bekvem med den. Jeg markerte med farge alle steder i dokumentet hvor stillingstittelen deres var omtalt, slik at de var sikre på at de gikk gjennom alt relevant innhold. Begge godkjente fremstillingen uten anmerkninger.

Kravet om korrekt presentasjon av data mener jeg også er ivaretatt. Jeg har vært min rolle bevisst etter beste evne gjennom hele prosessen, og forsøkt å fokusere på faktiske handlinger og uttalelser i datainnsamlingen og presentasjonen av empiri. Jeg forsker på min egen arbeidsplass, og dette representerer noen utfordringer i denne forbindelsen, men jeg har mint meg selv om dette hver gang jeg skulle samle inn og bearbeide data. Motivasjonen for en nøytral databehandling var å komme frem til troverdige og uavhengige forskningsresultater, først og fremst for min egen del. For å oppnå dette måtte jeg fristille meg fra eventuelle «førdommer», tidligere forståelser eller antakelser om fenomenet jeg undersøkte.

Et siste relevant etisk dilemma jeg har vurdert er også knyttet til at jeg forsker på min egen arbeidsplass, hvor selv om forskningsprosjektet ikke var et betalt oppdrag fra arbeidsgiver, fikk jeg støtte i form av utdanningspermisjon. I den tidlige idefasen i undersøkelsen søkte jeg også inspirasjon og ideer til tematikk hos ledergruppen. Dette for å oppnå engasjement rundt og relevans i undersøkelsen. Forslag til tematikk fra ledergruppen var «styring» og «organisasjonslæring». Noe som inspirerte til å utforske mer om MRS og organisasjonslæring. Men etter dette tidspunktet har jeg holdt undersøkelsen og jobb atskilt, og ikke diskutert innhold eller metode nærmere med arbeidsgiver. Jeg gjorde det også klart i forbindelse med innhenting av samtykke til datainnsamlingen at prosjektet var grunnforskning, og at både utforming av problemstilling, metode, etc er gjort i dialog med veileder fra universitetet, og ikke med arbeidsgiver. Det førte til at problemstillingen tok en litt annen retning enn de opprinnelige ideer fra arbeidsgiver.



#### **4. Empiriske rammer for gjennomføring av styringsdialoger**

Dette kapitlet presenterer noen empiriske rammer for fenomenet i undersøkelsen. Kapittel 4.1 presenterer styringsteknikken statens ekspertorgan om styring anbefaler for praktisering av MRS. Dette utgjør slik sett en del av kreftene som påvirker hvordan fenomenet i undersøkelsen faktisk finner sted og dets kontekst. Kapittel 4.2 beskriver organisatoriske rammer og identiteten til undersøkelsesenheten. Dette er også med på å definere nærmere konteksten hvor styringsdialoger finner sted, og utgjør også et rammeverk som kan påvirke fenomenet i undersøkelsen.

##### ***4.1. Statens ekspertorgan om styring sin oppskrift for praktisering av MRS***

Direktoratet for økonomistyring (DFØ – tidligere «senter for statlig økonomistyring, SSØ») ble i 2004 opprettet som eget direktorat under Finansdepartementet. Deres oppgave var «å være rådgiver for staten i økonomistyrings spørsmål, forvalte statens økonomiregelverk og arbeide med å forbedre ressursutnyttelsen i staten gjennom blant annet opplæring og veiledning» (Johnsen, 2010, s. 8). DFØ definerer seg selv på deres nettsider som «statens ekspertorgan innenfor statlig styring» (<http://dfo.no/om-dfo/>, lest 30.08.16).

DFØ utgir veiledere eller metodedokumenter for utøvelsen av ulike deler av den statlige forvaltningen. Blant disse finner vi en egen veileder om resultatmåling i MRS, som har som formål «å bidra til å videreutvikle resultatmålingen» i staten. «Målgruppen for veilederen er ledere med resultatansvar og medarbeidere som arbeider med mål- og resultatstyring, inkludert resultatmåling og resultatoppfølging i egen virksomhet» (DFØ, 2006, s. 3-4). Slik sett gjelder denne veilederen både ledere og medarbeidere hos undersøkelsesenheten, og representerer et rammeverk for praktisering av MRS, inkludert bruk av resultatinformasjon i styringsdialoger.

MRS som styringsmodell defineres i veilederen som «å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (DFØ, 2006, s. 9).

Styringshjulet i MRS omfatter en syklus med fire steg (1): 1) overordnede mål og strategi, 2) styringsparametere, 3) resultatmåling og vurdering, og 4) læring og forbedring



Figur 6 Styringshjulet i mål- og resultatstyring i staten

Veilederen om resultatmåling fra DFØ må sees på som retningslinjer for utøvelse av mål- og resultatstyring i staten. Som empirisk data sier den ingenting om den faktiske gjennomføringen av styringsdialogene hos undersøkelsesenheter. Men den legger føringer for den. DFØ er ekspertorganet om styring i staten, og slik sett oppfatter jeg veilederen som en idealmødel for hvordan MRS bør praktiseres av statlige virksomheter. Det er spesielt steg 3 og steg 4 som er relevant for gjennomføringen av styringsdialogene, men de to første stegene er viktig for å forstå sammenhengen.

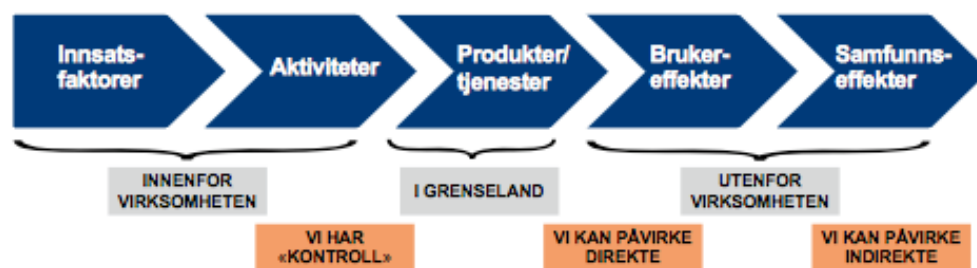
Steg 1 (*overordnede mål og strategi*) sier at resultatmålingen må ta «utgangspunkt i de overordnede målene som er formulert for virksomheten», hvor mål blir definert som «en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat» (DFØ, 2006, s. 15). Det presiseres også at mål er slik sett ingen beskrivelse av aktiviteter eller oppgaver. Overordnede mål omfatter virksomhetside, visjon og hovedmål.

Visjonen gir et felles bilde av en ønsket framtidssituasjon. Den skal være noe å strekke seg etter og vise retning for brukerne og de ansatte. Hovedmål og eventuelt delmål angir mål for hovedområder og delområder i virksomheten. De kan handle om hva virksomheten skal resultere i for brukerne, eierne eller samfunnet (eksterne mål), og eventuelt også for organisasjonen og dens medarbeidere (interne mål)». Dette i tråd med styringslogikken i balansert målstyring, hvor interne prosesser er et av fokusområdene.

Strategi defineres i veilederen som « virksomhetens overordnede veivalg og satsinger, som viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål» (s. 16).

I steg 2 (*styringsparametere*) i styringshjulet fastsettes et sett med styringsparametere (resultatindikatorer) som tar utgangspunkt i mål og strategier, ved hjelp av resultatkjeden som verktøy. En styringsparameter «beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). Styringsparametere kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hver styringsparameter må det velges en målemetode. For det enkelte styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål» (s. 22).

Resultatkjeden (Figur 7) defineres som modell for å finne frem til hvilken informasjon det er behov for i styringen.



Figur 7 Resultatkjeden i veilederen om resultatmåling fra DFØ

Med utgangspunkt i de ulike nivåene i resultatkjeden skiller veilederen mellom fem grupper av styringsparametere: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effektivitet og effekter.

Balansert målstyring er anbefalt i veilederen som modell for å sikre en balansert sammensetning av styringsparametere.

Steg 3 i styringshjulet (*resultatmåling og vurdering*) er omtalt i kapittel 4 i veilederen, og her beskrives de ulike typer målingene som kan gjøres langs resultatkjeden (i henhold til styringsparametere), og deres tekniske målemetode. Veilederen skiller mellom måling av volum («omfang» eller «mengde» av innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester, brukereffekter og samfunns-effekter), måling av kostnads-/arbeidsproduktivitet (kroner/mengde per produsert tjeneste), måling av kvalitet («i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav (ISO 9000:2000)». Kvaliteten måles for innsatsfaktorer, aktiviteter eller produkter/tjenester og det skilles teknisk mellom produksjonsorientert og

opplevd kvalitet) og måling av bruker- og samfunnseffekter («forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak». Det stilles tre krav for å fastsette effektindikatorer: samvariasjon mellom tiltakene og effekt, tiltaket må komme før endret tilstand og det bør kontrolleres for andre forhold som kan ha innvirkning på effekten).

I tillegg gir veilederen retningslinjer for vurdering av resultatinformasjonen som er målt for den enkelte type måling- Og dette oppfatter jeg som en anbefaling for hva som skal vurderes i styringsdialoger også:

- Vurdering av volumparametere: denne typen styringsparametere gir en «indikasjon på hvilke nytteeffekter virksomheten har medført for brukere og samfunn» (s. 35), hvis de måler volum på effektnivå i resultatkjeden. Men kan også gi «viktig informasjon om for eksempel aktivitetsnivå og arbeidsbelastning i virksomheten, og kan være en indikasjon på nytte for brukerne av det virksomheten har gjort», hvis styringsparametere måler volum på aktiviteter og tjenester. I vurderingen må en huske at volumparametere ikke sier noe om kostnadseffektivitet eller kvalitet.
- Vurdering av produktivitetsparametere: her legger veilederen til grunn å benytte sammenligninger av egne resultater over tid, sammenligning mot andre lignende virksomheter eller mellom lignende underenheter i egen virksomhet (benchmarking).
- Vurdering av kvalitet: handler om å vurdere resultater mot fastsatt ambisjonsnivå. Det legges opp til å vurdere også alvorlighetsgraden av kvalitetsavvik, ikke bare skår mot fastsatt ambisjonsnivå for kvalitetsindikatoren. Opplevd kvalitetsindikatorer må undersøkes nærmere for å finne mer konkrete årsaker til hva brukere er fornøyde/misfornøyde med. Flere kvalitetsindikatorer bør sees i sammenheng, da de kan måle ulike dimensjoner av kvaliteten. Kvalitet må vurderes med forsiktighet.
- Vurdering av bruker- og samfunnseffekter: her skiller det mellom tre typer vurderinger: «1) effekten uteble fordi tiltaket ikke er egnet til å nå målet, 2) effekten uteble fordi tiltaket ikke ble innrettet på optimal måte og 3) tiltaket hadde effekt, men utenforliggende forhold virket i motsatt retning» (s. 60)

Steg 4 i styringshjulet (*læring og forbedring*) omtales som «suksesskriterium» for styringen. Der påpekes det at «gjennom læringen som bør skje ut fra drøfting og vurdering av resultatene, må ledelsen iverksette forbedringstiltak som fører i neste omgang til bedre

resultatoppnåelse» (s. 8). Dette steget er også et sentralt rammeverk for hvordan styringsdialoger bør skje.

Steget om læring og forbedring er delt i tre deler:

1) Rapportering og oppfølgingsprosessene (s. 63-67): veilederen understreker at det må etableres prosesser for *formidling og drøfting av resultater*, samt *prosesser for beslutninger om forbedringstiltak*. Videre må det utarbeides *lett tilgjengelige rapporter* som viser *relevant styringsinformasjon*. Og det anbefales *bred deltakelse fra ansatte* i virksomheten for å øke sannsynligheten for endringer i måten virksomheten arbeider på. Det gis også følgende anbefalinger til utforming av rapporterings- og oppfølgingssystemet:

- *Innholdet og omfang av rapportering*

- At det som rapporteres er korrekt er lederens ansvar
- En bestemt person/avdeling har ansvar for koordinering og kvalitetssikring av rapporter til ledelsen
- Ikke for omfattende rapportering («avklare hvor ofte og når ulike styringsparametere og eventuelt andre forhold skal følges opp og drøftes på de ulike nivåene i virksomheten»)
- Utarbeide rapporteringskalender
- Sammenfallende tidspunkt for resultat- og budsjettoppfølging
- Drøfte primært resultater som viser avvik
- Avklare sammenligningsgrunnlag (tidligere periode, ambisjonsnivå, prognose?)
- Klassifisere negative resultater i for eksempel lav, middels og høy risiko, og vurdere risikoreducerende tiltak.

- *Behandling av rapporter*

- Resultatansvarlig leder vurderer egne resultater, og foreslår tiltak hvis negative resultater.
- Beslutningstakere har rimelig tid til å vurdere resultatene, før beslutning om tiltak. Resultatansvarlig leder har ansvar for iverksetting av tiltak.
- Involvering og medbestemmelse er spesielt viktig når resultater vurderes og brukes til forbedringstiltak.

- Etter vurdering av resultater og beslutning av tiltak, bør det klargjøres hva som skal kommuniseres til medarbeidere og på hvilken måte.
- Vurdere om det skal i tillegg gjennomføres en grundigere vurdering av resultater og forbedringstiltak en gang i året for eksempel (som ledd i neste års planlegging, nedsette grupper, o.l.)
- *Bruk av verktøy*
  - IT-verktøy til lettere kommunikasjon av resultater gjennom visualisering, for eksempel.
  - Ikke iverksette avanserte løsninger før behovet for styringsinformasjon er godt definert.

## 2) Ulike typer forbedringstiltak (s. 68-71)

Veilederen viser en oversikt over ulike typer forbedringstiltak som kan iverksettes, og som er rettet mot ulike deler av resultatkjeden

Tiltak/trinn i resultatkjeden	Innsatsfaktorer	Aktiviteter	Produkter/tjenester	Bruker-effekter	Samfunns-effekter
Omprioritere ressurser	X				
Avstemme brukernes forventninger	(X)	(X)	X		
Iverksette kompetansetiltak	X				
Forbedre arbeidsprosessene	X	X	X		
Gjennomføre evalueringer og analyser	X	X	X	X	X
Endre styringsparametere eller ambisjonsnivå	X	X	X	X	X
Forbedre datagrunnlaget	X	X	X	X	X

Figur 8 Ulike typer forbedringstiltak rettet mot ulike deler av resultatkjeden

- *Omprioritere ressurser*: endring i styringsparametere eller ambisjonsnivå, må følges av vurdering av omallokering av ressurser, nok kompetanse eller kapasitet, om det finnes andre tiltak.
- *Avstemme brukernes forventninger*: tilfredshet i forhold til kvalitet og omfang av tjenester bestemmes av brukernes forventninger. Disse må derfor bearbeides til et realistisk nivå ved hjelp av for eksempel

- informasjonskampanjer,
  - serviceerklæringer,
  - samarbeidsfora med brukergrupper,
- *Iverksette kompetansetiltak*: er årsaken til negative resultater utilstrekkelig kompetanse i virksomheten, bør det iverksettes kompetansetiltak som
  - utviklingsplaner for enkeltmedarbeidere,
  - opplæring
  - rekruttering av ønsket kompetanse.
- *Forbedre arbeidsprosessene*: indikasjoner på at arbeidsprosesser kan være årsaken til negative resultater er uhensiktsmessig rekkefølge på arbeidsoperasjoner, grad av spesialisering, organisering eller lokalisering. Arbeidsprosessene kan forbedres ved å:
  - Gjennomføre en prosesskartlegging
  - Benytte anerkjente kvalitetsstyringsverktøy som EFQM/CAF
  - La en sertifiseringsvirksomhet foreta full gjennomgang av rutiner og kontrollsystemer, kompetanse og gjennomføringsevne, med mål å bli sertifisert virksomhet etter for eksempel ISO-standard.
- *Evalueringer og analyser*: denne typen forbedringstiltak handler om å gjennomføre mer omfattende evalueringer slik de er definert i økonomiregelverket.
- *Endre styringsparametere eller ambisjonsnivå*: Noen ganger kan resultatmålingen vise at gjeldende styringsparametere ikke dekker det som er vesentlig og relevant i forhold til overordnede mål, eller at ambisjonsnivå er satt for høyt/lavt. I slike tilfeller må det gjøres nødvendige endringer.
- *Forbedre datagrunnlaget*: påliteligheten av datakvaliteten for resultatmålingen kan tilsi forbedringer som:
  - mer presise definisjoner (operasjonalisering)
  - bedre datainnsamlingsrutiner
  - bedre registreringsrutiner
  - bedre databehandling

3) Kultur for læring og forbedring (s. 72-74): ansvaret for å skape en slik kultur er virksomhetsledelsen sin, og det påpekes at han/hun må engasjere seg aktivt i oppfølgingsarbeidet. En kultur for læring og forbedring beskrives gjennom følgende elementer i veilederen:

- At man kan erkjenne åpent når resultatene ikke er gode nok
- Ikke fokus på hvem som har skylden til dårlige resultater («syndebukk-mentalitet»)
- Resultater pyntes ikke på
- De som skal måles har deltatt i beslutningen av styringsparametere
- Det gis anerkjennelse for gode resultater

Konkrete tiltak som kan iverksettes for å skape en slik kultur er:

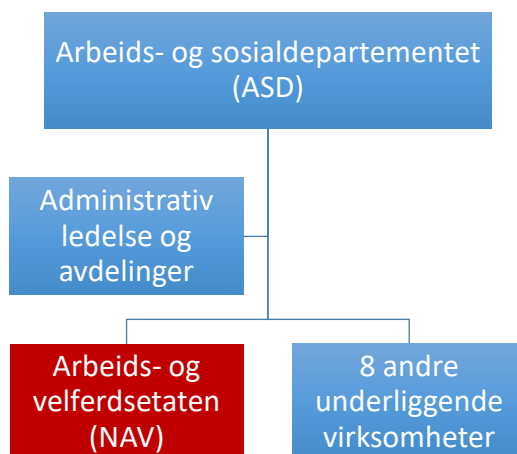
- Opprette nettverksgrupper fra ulike fagmiljøer der læring og kompetansedeling står sentralt
- Sammenligne egne resultater med andres (benchmarking)



#### 4.2. Organisatoriske rammer og identitet til undersøkelsesenheten

Undersøkelsesenheten i denne undersøkelsen er fylkesleddet i arbeids- og tjenestelinjen i Arbeids- og velferdsetaten. En statlig virksomhet omfattet av MRS som styringsmodell i økonomiregelverket i staten.

Arbeids- og velferdsetaten er en statlig virksomhet under Arbeids- og sosialdepartementet.



Figur 9 Organisasjonskart i Arbeids- og sosialdepartementet

ASD har blant sine hovedoppgaver å «styre og følge opp underliggende virksomheter: Departementet skal sette mål, gi rammer, veilede og følge opp resultater i de underliggende etatene i samsvar med gjeldende lover og regler og politiske retningslinjer.» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).

Arbeids- og velferdsetatens formål er å «bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked» (Regjeringen.no, 2016). Etatens gjeldende strategi konkretiseres i følgende «innsatsområder og hovedgrep»:

## ARBEID FØRST

Hovedgrep	Vi skal
<b>Styrke arbeidsmarkeds-kompetansen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• bygge kunnskap om arbeidsmarkedet</li><li>• bruke denne kunnskapen når vi veileder brukerne mot arbeid</li></ul>
<b>Styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• videreutvikle metodiske prinsipper</li><li>• sikre at oppfølgingen er tilpasset den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets behov</li></ul>
<b>Tydeliggjøre roller og styrke samarbeidet med arbeidslivet, helsevesenet og skoleverket</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ha forutsigbare og avklarte grenseflater</li><li>• etablere nasjonale og lokale arenaer for samarbeid</li></ul>
<b>Ha en fleksibel tiltaksportefølje og treffsikker bruk av tiltak</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• legge brukernes muligheter og arbeidslivets behov til grunn når vi benytter og kjøper tiltak</li></ul>

## PÅLITELIG FORVALTNING

Hovedgrep	Vi skal
<b>Følge felles og tydelige krav til kvalitet og like arbeidsprosesser</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• sikre høy kvalitet og likebehandling gjennom å tilgjengeliggjøre, ta i bruk og følge opp kvalitetskrav</li><li>• utvikle arbeidsprosesser og -metoder på grunnlag av erfaringer</li></ul>
<b>Målrrette kompetanse-utviklingen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• drive kompetanse-utvikling med utgangspunkt i måloppnåelse og lokale behov</li><li>• sikre at organisasjonen har kompetanse til å løse komplekse saker</li></ul>
<b>Løse forvaltnings-oppgaver i robuste miljøer</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• sikre stabil måloppnåelse og likebehandling uavhengig av hvor brukeren bor</li><li>• redusere sårbarhet og forberede implementeringen av nye IKT-løsninger</li></ul>

## AKTIVE BRUKERE

Hovedgrep	Vi skal
<b>Styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukeren</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• utvikle veiledningskompetanse som gir brukeren innflytelse og synliggjør brukerens muligheter</li></ul>
<b>Legge til rette for medvirkning og tydeliggjøre brukerens eget ansvar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• bygge innsatsen vår rundt den enkelte brukers muligheter, medvirkning og innflytelse</li><li>• være tydelige på hva som er brukerens eget ansvar og stille krav</li></ul>
<b>Forsterke den systemrettede bruker-medvirkningen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• videreutvikle samhandlingen med brukerrepresentantene når vi utvikler tjenester og arbeidsmåter</li></ul>
<b>Tilby flere tjenester via telefoni og nett</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• gjøre telefoni- og netjtjenestene til reelle førstevalg som både gir formåls- og kostnadseffektivitet</li><li>• utvikle nye tjenester</li></ul>

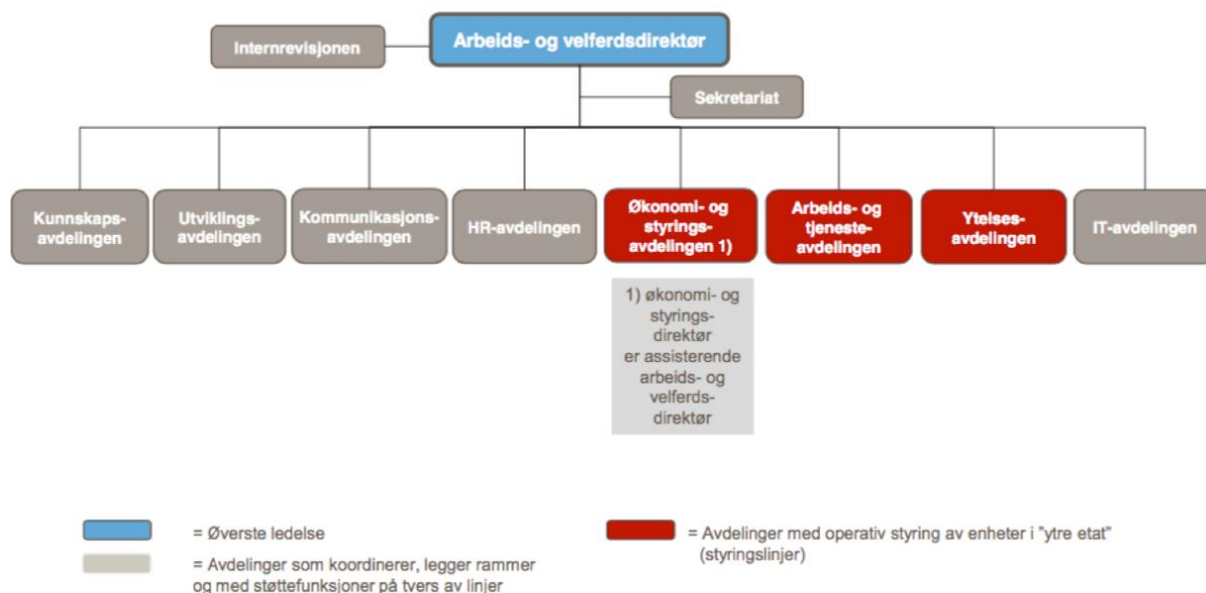
## KUNNSKAPSRIK SAMFUNNSAKTØR

Hovedgrep	Vi skal
<b>Øke kunnskapen om hva som virker</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• gjennomføre systematiske og representative forsøk med arbeidsmetoder og virkemidler</li><li>• styrke erfaringsdeling og læring</li></ul>
<b>Videreutvikle og formidle kunnskapen vår om tilstanden på arbeids- og velferdsområdet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• være førstevalg til å beskrive samfunnstilstanden og forventet utvikling innen egne ansvarsområder</li><li>• ta aktivt del i samfunnsdebatten både lokalt og nasjonalt</li></ul>
<b>Bidra aktivt til politikkutvikling og forenkling av regelverk</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bruke kunnskapen vår til å skape forenkling, forbedring og riktige rammebetingelser</li></ul>

## LØSNINGSDYKTIG ORGANISASJON

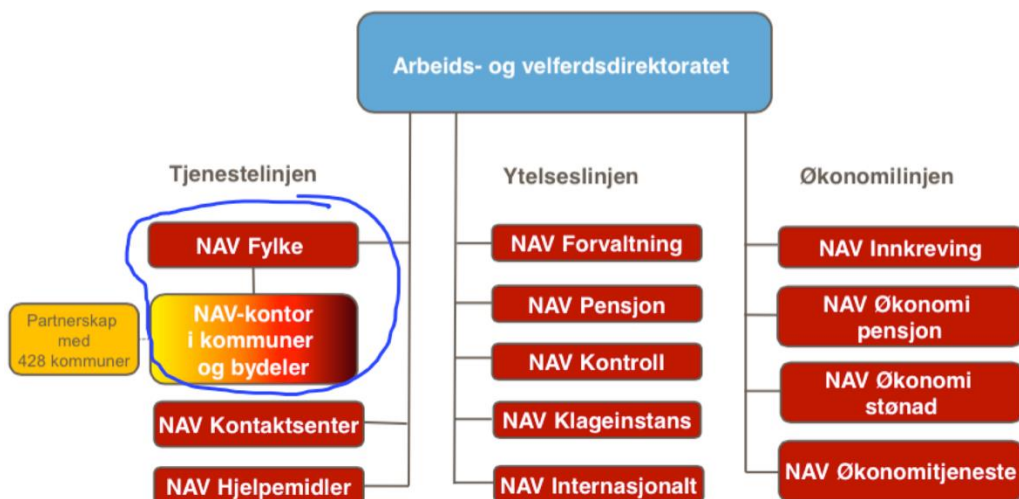
Hovedgrep	Vi skal
<b>Utøve tydelig ledelse og helhetlig styring</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• støtte lederne i utøvelsen av lederskap</li><li>• utvikle lederkrav tilpasset ulike enheters mål og utfordringer</li><li>• utnytte mulighetene i medbestemmelsesapparatet</li><li>• sette klare og gjennomgående mål</li><li>• styre og bruke ressursene effektivt for å nå mål</li></ul>
<b>Videreutvikle partnerskapet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• bruke mulighetene i partnerskapet til å gi brukerne bedre tjenester</li></ul>
<b>Sammen styrke NAV som lærende organisasjon</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• gjøre løpende forbedringer basert på evaluering, erfaring og medvirkning</li><li>• bruke medarbeidernes erfaring for videre utvikling av etaten</li><li>• systematisk bli "litt bedre enn i går"</li></ul>
<b>Fortsette å øke effektiviteten og utvikle evnen til endring</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• realisere gevinster</li><li>• planlegge og gjennomføre endringsprosesser slik at de gir positive effekter for brukerne</li></ul>
<b>Utvikle nye IKT-løsninger og sikre implementering</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• utvikle evnen til å ta imot moderniserte tjenester og motivere for endring</li></ul>

Etaten er organisert i et direktorat med tre styringslinjer: økonomilinja, arbeids- og tjenestelinja og ytelseslinja. Den interne organiseringen i Arbeids- og velferdsdirektoratet gjenspeiler også disse tre styringslinjene (Figur 10).



Figur 10 Organisasjonskart Arbeids- og velferdsdirektoratet

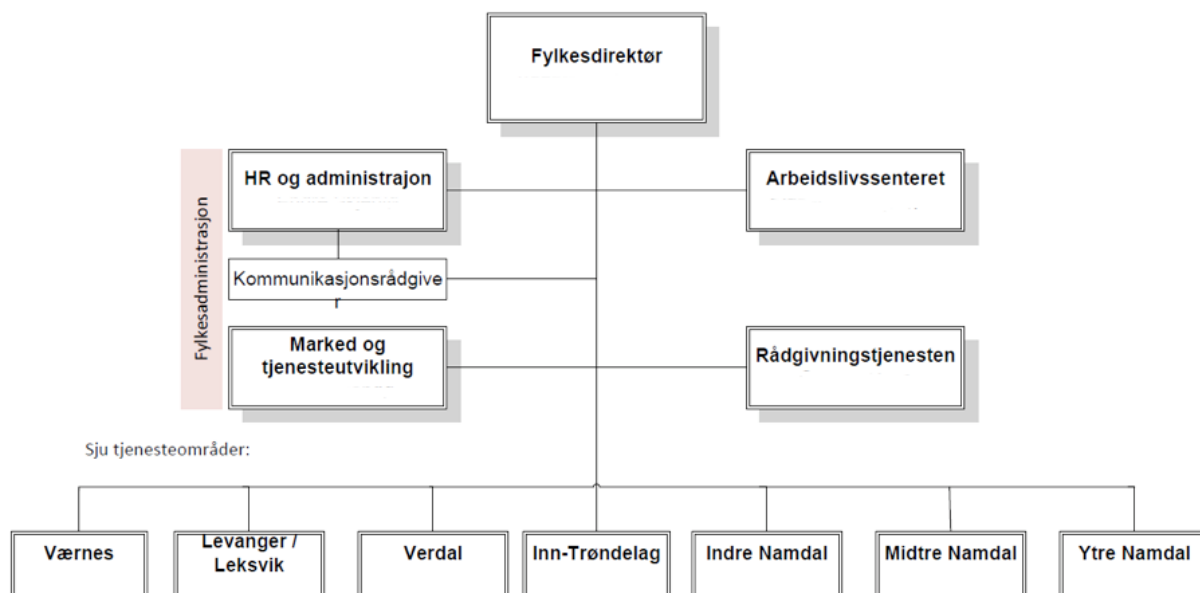
Styringslinja som har ansvar for den direkte tjenesteleveransen til brukere er arbeids- og tjenestelinja, som består av NAV fylke (fylkesledd) med tilhørende NAV-kontorer, NAV kontaktsenter og NAV hjelpemidler. NAV Fylke beskrives slik på etatens egne nettsider om organisering av tjenestelinja: «NAV har nitten fylkeskontor med hver sin fylkesdirektør i ledelsen. Fylkeskontorene følger opp, koordinerer og støtter lokalkontorene og andre spesialenheter som fylket har ansvaret for, gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling.».



Figur 11 Organisasjonskart for styringslinjene underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV i Nord-Trøndelag (NAV fylke og NAV-kontorer) består av 20 lokale NAV-kontorer<sup>3</sup>, et Arbeidslivssenter, en Arbeidsrådgivningstjeneste og et fylkeskontor med fylkesdirektøren som øverste leder.

De 20 NAV-kontorene i fylket er i dag organisert i 7 tjenesteområder med egne ledere med budsjett- og resultatansvar. De 7 tjenesteområdene er Værnes, Levanger/Leksvik, Verdal, Inn-Trøndelag, Indre Namdal, Midtre Namdal og Ytre Namdal.



Figur 12 Organisasjonskart NAV i Nord-Trøndelag

<sup>3</sup> Begrepet «NAV-kontor» er i ferd med å få en annen betydning på grunn av omorganiseringer til større enheter hvor den geografiske tilhørigheten ikke er styrende, og bruk av moderne kommunikasjonsteknologi for selvbetjening og brukerkontakt. Et eksempel er NAV Værnes som er det første «NAV-kontoret» i landet på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Men den inneholder fem lokasjoner (fysiske kontorer).

De sju tjenesteområdene, Arbeidslivssenter og Arbeidsrådgivningstjeneste er derfor underliggende resultatenheter i forhold til NAV fylke (fylkesledd) i et styringsperspektiv, og rapporterer til fylkesdirektør.

Totalt er det ca. 200 statlige ansatte og ca. 100 kommunale ansatte i fylket.

NAV Fylke (fylkesledd) i Nord-Trøndelag er en kunnskapsintensiv virksomhet, som har som sin viktigste ressurs de ansattes kompetanse. Arbeidet som utføres er kunnskapsbasert, da det handler om å følge opp, koordinere og støtte underliggende enheter gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling.

Fylkesleddet er organisert i to avdelinger med egne avdelingsdirektører: HR og administrasjon og Marked og tjenesteutvikling. Ansvar for resultatoppfølging ligger hos den siste.

## 5. Empiriske hovedfunn

I dette kapitlet beskriver jeg de viktigste empiriske funnene jeg mener kan belyse hvordan gjennomføringen av styringsdialogene skjer (problemstillingen).

### *5.1. Kjært barn har mange navn: styringsdialogen med overordnet myndighet består ikke bare av «styringsdialogen»*

MD-brevet fra direktorat er det viktigste styringsdokumentet (oppdragsdokument) fra overordnet myndighet (direktorat) til undersøkelsesenheten. Innholdet fastsetter prioriteringer, mål, strategier, resultatindikatorer og et rapporterings-/oppfølgingssystem. Den delen av dokumentet som sier noe om rammene for styringsdialogene er resultatindikatorer og rapporterings-/oppfølgingssystem. Det første sier noe om hva som skal måles. Og det er her resultatinformasjon skapes. Rapportering/oppfølging forteller noe om hvilken resultatinformasjon som skal brukes og hvordan.

Innholdet i hoveddokumentet i MD-brevet er tredelt: 1) Hovedprioriteringer og mål/strategi, 2) Planlegging og resultatoppfølging og 3) Styringsparametere. Hoveddokumentet suppleres med flere vedlegg som konkretiserer blant annet rapporteringskrav og –hyppighet.

Del 1 (hovedprioriteringer og mål/strategi) angir hva resultatinformasjonen skal måles mot. Starten på del 2 (planlegging og resultatoppfølging) angir føringer for hvordan underliggende virksomheter skal planlegge og dokumentere dette, men den sier ikke noe eksplisitt om selve bruken av resultatinformasjon i styringsdialogen. Mens andre delen av del 2 er spesielt relevant (resultatoppfølging). Her beskrives «resultatoppfølgingssystemet» som viser hvilken resultatinformasjon som skal benyttes, og hvordan denne skal rapporteres til overordnet myndighet (Tabell 3).

Tabell 3 Resultatoppfølgingssystem i MD-brev

RESULTATOPPFØLGING	<p>Virksomhetsrapportering</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• i forhold til fastsatte mål med tilhørende styringsparametere og resultatkrav</li><li>• krav om mer kvalitativ rapportering på en rekke områder («Øvrige rapporteringskrav»). Hensikten med disse rapporteringskravene defineres som «understøtte beskrivelsen og vurderingen av fylkets resultatoppnåelse».</li><li>• Rapporteringstidspunkter*:<ul style="list-style-type: none"><li>○ 1. Tertial</li><li>○ 2. Tertial (kun ved vesentlige avvik)</li></ul></li></ul>
--------------------	--

	<p>○ 3. Tertial/årsrapport</p> <p>* For rammestyrte virkemidler i tillegg månedlig rapportering. For administrasjonsbudsjettet ca. Annenhver måned og tertialsvis.</p>
	<p><b>Tjenestedirektørmøter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Månedlig</li> </ul>
	<p><b>Styringsdialogmøter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Månedlig</li> </ul>

Rapportering av resultatinformasjon skal skje både skriftlig og muntlig. Den skriftlige delen omfatter de tre øverste punktene i tabellen over (virksomhetsrapportering, rammestyrte virkemidler og administrasjonsbudsjettet). Den muntlige rapporteringen gjøres i tjenestedirektørmøter og styringsdialoger. Dette utgjør et viktig funn i forhold til hvordan styringsdialogen gjennomføres. MD-brevet legger opp til *to forskjellige møtepunkter hvor resultater skal vurderes og følges opp*. Men kun et av dem kalles «styringsdialog».

I problemstillingen presiserte jeg hva jeg legger i begrepet styringsdialog i denne undersøkelsen. Jeg avgrenset begrepet til «møtepunktene hvor overordnet og underordnet myndighet i virksomheten møtes for å vurdere resultatoppnåelsen og utøve resultatstyring». Ut fra denne definisjonen faller tjenestedirektørmøtene også inn under styringsdialogbegrepet, selv om ikke disse møtene betegnes slik i MD-brev.

Dette funnet bekreftes også i intervju med fylkesdirektør, som starter med et åpent spørsmål om hvordan resultatinformasjon brukes i forbindelse med virksomhetsstyringen. I svaret får jeg opplysninger om ulike arenaer hvor resultatinformasjon blir tatt opp. Først om hvilke arenaer resultater blir drøftet på mellom overordnet myndighet og fylkesleddet. Her oppgis «månedlige styringsdialoger og direktørmøter» som de viktigste arenaer. Når det gjelder tjenestedirektørmøter presiseres det at «direktørmøtene er møter hvor alle direktører i etaten deltar».

*Så styringsdialogen med overordnet myndighet ivaretas på to forskjellige møtearenaer.*

**5.2. Resultatinformasjonen som vurderes i styringsdialogen med overordnet myndighet omfatter mer enn de fastsatte styringsparameterne i MD-brev**

Et annet viktig funn er at det ikke bare er de fastsatte styringsparameterne i MD-brev som utgjør resultatinformasjonen som skal vurderes og rapporteres i både skriftlige rapporter og i de ulike styringsdialogene med direktoratet. Det vises også til en mer kvalitativ virksomhetsrapportering («øvrige rapporteringskrav»), som skal utfylle styringsparameterne. Men også rapportering knyttet til rammestyrte virkemidler og administrasjonsbudsjettet.

Tabell 4 viser de konkrete styringsparameterne som skal vurderes og følges opp i MD-brev. Veilederen fra DFØ la opp til fem grupper av styringsparametere: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effektivitet og effekter. Jeg har gruppert styringsparameterne etter disse definisjonene, fordi dette kan si noe om hva slags vurderinger som skal gjøres i styringsdialogene. Tabellen viser at de styringsparameterne som skal vurderes og følges opp måler kun volum, effektivitet og effekter. Slik sett, kan en si at *det legges opp til en vurdering av gjennomførte aktiviteter eller leverte tjenester (volum-parametere) og hvordan virksomhetens innsats påvirker effekter på brukere/samfunn.*

Tabell 4 Styringsparametere i MD-brev

<b>Styringsparameter</b>	<b>Resultatkrav</b>	<b>Type (jfr veileder DFØ)</b>
Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid skal øke	Skal øke	Effekt
Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid skal øke	Skal øke	Effekt
Antall formidlinger skal øke	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor	Effektivitet (effekt på bakgrunn av virksomhetens innsats)
Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker skal øke	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor	Effekt



Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uke	80 prosent	Effektivitet (effekt på bakgrunn av virksomhetens innsats)
Andel arbeidssøkere / brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 måneder (samleindikator)	75 prosent	Volum (antall produserte tjenester)
Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV-kontorene	20 prosent	Volum (antall produserte tjenester)
Tiltaksgjennomføringen innenfor totalt tildelt budsjettramme: Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser	+/- 5 prosent	Volum (antall produserte tjenester)
Andel kontakt bruker innen 48 timer	85 prosent	Volum (antall produserte tjenester)
Sum egenmeldt og legemeldt sykefravær i gjennomsnitt for året er redusert med 12,5 prosent sammenliknet med 2015. Den enkelte enhet setter sitt sykefraværsmål basert på lokal situasjon og denne føringen.	12,5 prosent lavere enn i 2015	Effekt

I intervju med fylkesdirektør kommer det også frem at i «styringsdialogen» er det overordnet myndighet som «setter dagsorden», og hvor «normalt så er temaene målekort-oppnåelse, altså resultatoppnåelse i forhold til de faste kriteriene gjennom målekortet» (styringsparameterne). Men det kan også bli tatt opp andre «dagsaktuelle temaer som for eksempel statsbudsjettet og prioriteringene der på høsten». Agenda til styringsdialogen sendes i forkant av direktoratet

«med forventninger om hva som skal tas opp». I tillegg sendes en «omfattende statistikkpakke knyttet til styringsparametere i forkant».

I alle styringsdialoger med direktoratet blir styringsparameterne vurdert, og etter denne vurderingen går en over på «tiltakssetting felles for alle enheter, og samlet for fylket». Innholdet i styringsdialogen har en «klar overvekt på resultater», men det ligger en «forventning fremover om mer fokus på ledelse i stedet i hele etaten». Tidligere var det mange indikatorer («40-45 for noen år siden»), og da var det «mye fokus på telling, og ikke på ledelse». Selv om antall styringsparametere har blitt redusert betraktelig, er det *«fortsatt en god del underliggende aktiviteter som telles, som har påvirkning på målekortet»*. Og det er fortsatt like omfattende «politiske målsettinger i statsbudsjettet... og det er alltid *flere styringssignaler enn de som formelt er definert*, som gjør det vanskelig å innfri alle forventninger».

Når det gjelder tjenstedirektørmøter forklarer fylkesdirektør at møtene ledes av etatens øverste leder, og tematikken der omfatter resultater (styringsparametere) kun «i kort form, for da går en ikke så i dybde på enkelte tema, eller det enkelte kriteriet eller målekort- indikator. Men det er fortsatt sånn at en velger noe som har med styringsinformasjon å gjøre, som er viktig». Det vil si andre viktige områder i virksomheten, som ikke er definert som «styringsparametere» i MD-brevet men som utgjør likevel resultater som skal følges opp. På denne måten utvides omfanget av resultatinformasjonen som skal følges opp utover fastsatte styringsparametere.

«Øvrige rapporteringskrav» i resultatoppfølgingssystemet i MD-brev omfatter stort sett en kvalitativ redegjørelse av hvordan virksomheten har jobbet med å innfri mål og strategier. Men noen områder er også kvantitative. Områdene som skal rapporteres og følges opp kan grupperes slik:

- Håndtering av ulike brukergrupper (denne delen omfatter anslagsvis 70 % - 80 % av rapporteringskravene)
- HR
  - Kompetanse
  - HMS og sykefraværsoppfølging
  - Sikkerhet og beredskap
- Økonomistyring
  - Avvik budsjett-regnskap

- Internkontroll
- Gevinstrealisering etter effektiviseringstiltak i etaten

Disse områdene defineres slik sett som styringsinformasjon til oppfølging, selv om ikke de er definert som styringsparametere. *MD-brev utvider slik sett tematikken i styringsdialogen mellom direktorat og fylkesledd.*

### ***5.3. Kjært barn har mange navn: styringsdialogen med underordnede resultatenheter består heller ikke bare av «styringsdialogen»***

Fylkesleddet (NAV-fylke) fastsetter også en struktur for rapportering og oppfølging av resultater med sine resultatenheter i fylket. Dette er definert i deres virksomhetsplan. Formålet med virksomhetsplanen er omtalt i selve dokumentet som: «Planen er styrende for alle enhetene i fylket og skal sikre god styring og oppfølging for NAV i Nord-Trøndelag gjennom 2016. Den inneholder presiseringer av prioriteringer og noen overordnede tiltak for Nord-Trøndelag ... Denne virksomhetsplanen skal brukes av alle ledere og medarbeidere i forbindelse med månedlige utviklingsdialoger og tertialrapporter. Det er ønskelig at medbestemmelsesapparatet aktivt involveres».

Den delen av virksomhetsplanen som er relevant for hvordan styringsdialoger gjennomføres er punktet «Oppfølging av resultater, rapportering, møtedatoer og tidsfrister». Innholdet i dette punktet er oppsummert i Tabell 5:

*Tabell 5 Oppfølgings- og rapporteringssystemet i virksomhetsplanen til undersøkelsesenheten*

Møter og aktiviteter (møteplan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Møter i medbestemmelsesapparatet</b></li> <li>● Arbeidsmiljøutvalget</li> <li>● <b>Ledermøter</b></li> <li>● Felles fag-og opplæringsaktiviteter</li> <li>● Brukerutvalgsmøter</li> <li>● <b>Utviklingsdialogmøter</b></li> <li>● <b>Møter i partnerskapet</b></li> <li>● Møter i markedsnettverket</li> </ul>
---------------------------------	--

<p>Utviklingsdialog<sup>4</sup> med tjenesteområdeledere</p>	<p>ANSVAR FOR GJENNOMFØRING: fylkesledd  FREKVENS: månedlige  DELTAKERE: tjenesteområdeledere, avdelingsledere/ mellomledere og fagansvarlige – samtidig oppfordres det til at tillitsvalgte og andre interessenter om å delta  FORBEREDELSE: fylkesledd sender i forkant statistikk fra målekort  VIDERE OPPFØLGING: fylkesledd besøker resultatenehetene i etterkant for en «mer detaljert gjennomgang av målekort, sett opp mot enhetenes arbeidsmetoder og aktivitets-/handlingsplan.</p>
<p>Nasjonale kvalitetsgjennomganger</p>	<p>ANSVAR FOR GJENNOMFØRING: direktorat  FREKVENS: tertialsvis  DELTAKERE: lokale resultatenheter (NAV-kontorer)  FORBEREDELSE: sakene til kontroll legges ut  VIDERE OPPFØLGING: evalueringsmøter</p>
<p>Brukerundersøkelser</p>	<p>«måler brukers tilfredshet»</p>
<p>Bedriftsundersøkelsen</p>	<p>Formålet med bedriftsundersøkelsen er å kartlegge arbeidsmarkedet.</p>
<p>Virksomhetsrapportering</p>	<p>ANSVAR FOR GJENNOMFØRING: fylkesledd  FREKVENS: tertialsvis  DELTAKERE: resultatenheter (tjenesteområder) rapporterer til fylkesledd  FORBEREDELSE: Spørsmål sendes enhetene i forkant</p>
<p>Rapportering HR/økonomi</p>	<p>ANSVAR FOR GJENNOMFØRING: fylkesledd  FREKVENS: månedlig m/unntak JAN, FEB, JUN og JUL  DELTAKERE: ledere ved resultatenheter (tjenesteområder) rapporterer til fylkesledd  OMFANG:</p>

<sup>4</sup> Fylkesdirektør forklarer i intervju at styringsdialogene med resultatenheter betegnes hos dem som ”utviklingsdialoger”, da ”det er et ønske om å fokusere mer på utvikling/forbedring”.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bemanningssituasjonen i egen enhet</li> <li>• Forklaring avvik budsjett-regnskap ordinær drift og prosjekter</li> <li>• Regnskapsprognose for året</li> <li>• Internkontroller</li> </ul>
--	--

Det viktigste funnet i virksomhetsplanen er at *det legges opp til flere møtepunkter hvor resultatinformasjon skal drøftes mellom fylkesdirektør og ledere av resultatenheter. Fra intervju ble de konkretisert til å gjelde møter i medbestemmelsesapparatet, ledermøter, utviklingsdialogmøter og møter i parkterskapet.*

Det vil si at på samme måten som overordnet myndighet la opp til ulike arenaer med ulike betegnelser for gjennomføring av styringsdialogen, legger undersøkelsesenheten opp til flere møtepunkter for vurdering og oppfølging av resultater med sine underordnede resultatenheter, men også med ulike betegnelser.

Dette bekrefter inntrykket etter intervjuet med fylkesdirektøren, hvor han uttalte blant annet at «*resultater vurderes på flere arenaer men koordinert*». *Ledermøter* for eksempel oppgis å være enda «en arena hvor resultatinformasjon blir tatt opp». I disse møtene deltar fylkesdirektør og lederne ved resultatenehetene.

«I tillegg til det som er nevnt så langt... har vi *partnerskapsmøter* en til to ganger med alle rådmennene i fylket. Der kommer resultat/virksomhetsstyring opp som en del av pakken vanligvis». Enhetslederne redegjør her for «status for måloppnåelse i egen enhet».

*Utviklingsdialogen* defineres som «et synonym med resultatoppfølging som jeg nevnte i sted for alle enhetene våre. Det har vi månedlig. Og det er lagt en fast plan på det». Det vil si den formelle «styringsdialogen» med resultatenehetene.

Andre arenaer hvor resultatinformasjon kan bli tatt opp oppgis å være ledermøter ved avdelingsdirektører ved fylkesleddet, medbestemmelsesapparatet med tillitsvalgte og verneombud i fylket og lokalt hos den enkelte enhet. Brukerutvalget med brukerrepresentanter er også en arena. Kontormøter og avdelingsmøter både i fylkesleddet og hos resultatenehetene. Og lokale ledergruppemøter.

Av disse, kan bare *møter i medbestemmelsesapparatet* oppfattes som styringsdialog «hvor overordnet og underordnet myndighet i virksomheten møtes for å vurdere resultatoppnåelsen»

(jfr. problemstilling). Selv om ledere fra resultatenehetene ikke deltar, er det ansattes representanter som deltar fra resultatenehetene, og på den måten kan overordnet myndighet påvirke organisasjonsatferd (resultatstyring).

I tillegg til gjennomføring av selve «*utviklingsdialogen*» med resultatenehetene, får jeg oppgitt i intervju med statistikkrådgiver at det gjennomføres egne «*oppfølgingsmøter*» med resultatenehetene i etterkant, «*hvor rapporten og annen resultatinformasjon blir gjennomgått*». Tidsplan eller innhold er ikke fast «*foruten at det målekort eller tiltaksplaner som er tema*». Disse møtene gjennomføres stort sett over videokonferanse med noen få unntak. Deltakere på disse møtene er statistikkrådgiver og en annen medarbeider fra samme avdeling som «*arbeider med brukergrupper og tiltak*» som deltar fra undersøkelsesenheten. Fra resultateneheter deltar leder og avdelingsledere («*eventuelt også fagansvarlige*»). Vanligvis 3-4 deltakere fra resultatenehetene. Slik sett kan vi inkludere også dette møtepunktet som en form for styringsdialog, siden representanter fra overordnet myndighet og ledere fra underordnet resultat enhet er tilstede for å vurdere resultater (jfr. Definisjonen i problemstillingen).

Fylkesdirektøren avvikler også «*årlige leder-til-leder-samtaler med enhetslederne*». Der «*legges det vekt på resultater, i tillegg til den standardiserte agendaen for disse møtene....Lederne blir først og fremst målt på resultater... Grovt sett går halvparten av tiden på resultater*». På den måten kan vi også inkludere denne arenaen som en del av styringsdialogen med underordnede enheter.

Oppsummert omfatter styringsdialogen med underordnede resultateneheter følgende møtepunkter:

1. Utviklingsdialog m/resultateneheter
2. Oppfølgingsmøter etter utviklingsdialoger
3. Ledermøter m/resultateneheter
4. Leder-til-leder-samtaler fylkesdirektør-resultatenehetsleder
5. Partnerskapsmøter m/ kommuner
6. Medbestemmelsesapparat med tillitsvalgte/verneombud

#### ***5.4. Resultatinformasjonen som vurderes i styringsdialogen med underordnede resultatenheter omfatter mer enn de fastsatte styringsparameterne***

I intervjuet med statistikkrådgiver som forbereder resultatinformasjonen som skal vurderes i utviklingsdialogene, oppgis at resultatinformasjonen er utelukkende målinger knyttet til de offisielle «styringsparameterne fra målekortet». I tillegg får jeg en god forklaring på hvilke typer styringsparametere det dreier seg om. Respondenten forklarer om nivået hvor styringsparameterne kan plasseres på i resultatkjeden («I stor grad omfatter resultatinformasjonen aktiviteter og tjenester og kun i noen grad effekter – og da effekter på brukernivå»).

Referatene fra utviklingsdialoger viser likevel at *det tas opp andre forhold enn styringsparametere i utviklingsdialogen*. Eksempelvis er det i mange referater omtalt «HKI» (medarbeiderundersøkelse som viser «energiniivået» blant ansatte), «sommerferie» (med tanke på personalplanlegging i ferien) og «sykefravær» blant ansatte.

Dette bekreftes også i observasjonene De fleste resultatenheter kommenterer i utviklingsdialogene kort hva som kan være årsakene til manglende resultatoppnåelse på målekortet, og 5 av 7 enheter nevner forklaringer som ikke de har kontroll over som delårsak. Ellers er kommentarene fra fylkesleddet knyttet til spesifikke fagområder eller konkrete problemstillinger som også kan omfatte vurderinger om HR, organisering eller ledelse.

Oppfølgings- og rapporteringssystemet i virksomhetsplanen hos undersøkelsesenheten viser også at det er langt flere forhold enn de fastsatte styringsparameterne i MD-brev som utgjør viktig styringsinformasjon. Der nevnes blant annet nasjonale kvalitetsgjennomganger, brukerundersøkelser, bedriftsundersøkelsen og HR/økonomi som andre relevante områder i styringen.

#### ***5.5. Organisering av «utviklingsdialogene» med underordnede resultatenheter***

Fylkesdirektør forklarer at styringsdialogene med resultatenheter betegnes hos dem som «utviklingsdialoger», da «det er et ønske om å fokusere mer på utvikling/forbedring». Styringsdialogene avvikles med alle resultatenheter i fylket månedlig, hvor temaet er «styringsparametere på målekortet».

### **5.5.1. Gode forberedelser**

Når det gjelder databehandlingen av resultatinformasjon til utviklingsdialogene skjer dette i flere faser:

1. «Innsamling av rådata om hvert NAV kontor på alle styringsparameter
2. Bearbeiding av data ved omregning og aggregering fra NAV kontor til tjenesteområde og markedsområder. Herunder blir det foretatt en beregning av avvik mellom resultater og måltall
3. Bearbeidet data settes inn i en rapport-mal som generer en grafisk presentasjon (PowerPoint)»

Resultatinformasjon hentes ut fra «datasystemer og datavarehuset». Her får jeg vite at de offisielle målingene av styringsparametere for undersøkelsesenheten er gitt fra overordnet myndighet i en «administrasjonsfil til målekortet». Men at denne informasjonen suppleres med data som statistikkråd giver henter selv fra «datavarehuset». Resultatenhetene verken fremskaffer eller bearbeider resultatinformasjon til utviklingsdialoger selv.

Statistikkråd giver «sender en statistikkpakke i forkant til enhetslederne», som inneholder en «status for fylket og så den enkelte enhet».

Statistikkråd giver oppgir at forberedelsene ellers består av en forhåndsvurdering av resultater som «skjer i to faser»:

1. Statistikkråd giver gjør en innledende vurdering av enhetenes resultater i inneværende måned, samt utvikling siste fire måneder. Oversikten over resultatene og statistikkråd giverens vurdering publiseres internt i en rapport.
2. I etterkant av publiseringen av rapporten, holdes det et «forberedende møte hvor rapporten og vurdering blir diskutert. Deltagerne i det forberedende møtet består av fylkesdirektør og avdelingsdirektør for marked og tjenesteutvikling, rådgivere som arbeider med brukergrupper og tiltak. Av det forberedende møtet utarbeides det et sett med oppfølgingsspørsmål til hvert tjenesteområde (resultatenheter) som inngår i den månedlige utviklingsdialogen (styringsdialog)».

Mitt inntrykk er at det settes av nok ressurser og det gjøres gode forberedelser for avvikling av utviklingsdialoger.



### **5.5.2. Formell, strukturert og dialogpreget gjennomføring**

Formen på styringsdialogene fremstår ut fra observasjoner og intervjuer som formell og strukturert.

Fylkesdirektøren forklarer at gjennomføringen av styringsdialogene foregår slik at de settes opp puljevis hvor to resultatenheter deltar sammen. Utviklingsdialogene gjennomføres over videokonferanse og har en varighet på cirka en time. Men hver måned velges ut en resultatenhet for en utvidet styringsdialog. Fylkesleddet reiser da fysisk til enheten.

Varigheten er 2-3 timer. I denne utvidede styringsdialogen med den utvalgte enheten har en mulighet til å «gå dypere i detaljer i alle styringsparametere eller andre tema enheten ønsker å diskutere». Til denne styringsdialogen har medarbeiderne fra fylkesleddet som deltar, forberedt seg spesielt om denne resultatenheten. Enhetslederne gir uttrykk for at de setter pris på denne møteformen.

I observasjonene legger jeg merke til at det der fylkesdirektøren som leder utviklingsdialogene. Ellers starter samtlige utviklingsdialoger med en kort presentasjon (beskrivende statistikk) av fylkets samlede resultater (styringsparametere fra målekort) og en overordnet sammenligning mellom resultatenheter. Deretter presenteres resultatene for den aktuelle enheten. Denne første delen av styringsdialogen gjennomføres av statistikkrådgiveren. Deretter kommenterer fylkesdirektør resultatene for den aktuelle enheten. Fylkesdirektøren gir deretter ordet til resultatansvarlig leder, som kommenterer egne resultater, og gir eventuelt ordet til avdelingsledere fra egen enhet.

Ansatte/ansattes representanter er stort sett observatører og deltar passivt uten unntak.

Etter at representantene fra resultatenhetene er ferdige med sine kommentarer, følger fylkesdirektøren opp med en tilbakemelding på kommentarene til enhetene. Ellers åpnes det for kommentarer fra resten av delegasjonen fra overordnet myndighet. Her er deltakelsen begrenset og variert i forhold til hvilke temaer som kommenteres. De er mer konkrete og bærer mer preg av faglig enn styringskarakter.

I forhold til struktur og innhold i utviklingsdialogene, bekrefter referatene at det først presenteres en overordnet «status for fylket» før en går over til «resultater for respektive tjenesteområder/enheter». Innholdet er delt i to: «målekort – hovedtrekk/tendenser og avvik» og «tiltaksøkonomi – planlagt bruk av tiltaksplasser og faktisk bruk» («budsjett/regnskap»). Deretter er den andre delen av agendaen en «dialog om oppnådde resultater».

Kommunikasjonsstilen er dialogpreget. Med dette mener jeg at det er en god balanse i deltakelsen mellom overordnet og underordnet enhet, og bred deltakelse fra begge parter. Til tross for at styringsdialogene er formelle, er min oppfatning at det er en behagelig stemning.

### ***5.5.3. Passe tidsbruk, men alltid et dilemma***

Tidsbruken til gjennomføringen er i underkant av en time per utviklingsdialog i observasjonene i gjennomsnitt. Med unntak av den utvalgte resultatenheten hvor styringsdialogen gjennomføres fysisk hos dem. Der er tidsbruken godt over to timer i observasjonen. Dette stemmer også med det som var oppgitt i intervjuer (2-3 timer). Det meste av tiden går til kommentarene, og ikke til gjennomgangen av selve resultatmålingene.

Dette mener jeg er et interessant funn, som viser at fokus rettes ikke mot selve vurderingen av resultatet. Men mot løsninger eller forbedringstiltak som kan bidra til bedre resultatoppnåelse. Dette funnet kommenteres særskilt i kapittel 5.8.

I intervju med fylkesdirektøren spør jeg om en opplever at det er nok tid til å drøfte resultatene i styringsdialogene. Og til dette svarer fylkesdirektøren at «en alltid kan ønske seg mer tid til å drøfte resultater. Men på den andre siden er ledertiden dyrbar....jeg mener at det er grundig nok slik det er. Men det er alltid et dilemma».

### ***5.6. Bred deltakelse i styringsdialogen***

I intervju får jeg informasjon om at deltakere i utviklingsdialogene fra fylkesledd oppgis til å være fylkesdirektøren, representanter fra begge avdelingene i fylkesleddet, enhetsledere med avdelingsledere, og tillitsvalgte. Deltakelse fra tillitsvalgte oppgis å være varierende («noen enheter er flinke, mens andre sliter. Det er frivillig»). Formålet med dette er «forankring hos medarbeiderne».

I mine egne observasjoner får jeg bekreftet deltakelsen oppgitt i intervjuer. Jeg får inntrykk av at deltakelsen i utviklingsdialogene er ganske omfattende. Fra overordnet myndighet deltar i de observerte utviklingsdialogene en liten delegasjon bestående av fylkesdirektør, avdelingsdirektør for avdelingen med ansvar for resultatoppfølging, statistikkrådgiver med ansvar for utarbeidelse av resultatrapporter og to andre medarbeidere fra samme avdeling som jobber med ulike arbeidsområder som er relevant for resultatene.

Fra underordnede resultatenheter varierer deltakelsen noe. Variasjonen spenner fra kun resultatansvarlig leder hos den ene enhet, til totalt sju deltakere hos en annen enhet bestående av resultatansvarlig leder, tre avdelingsledere og tre ansatte/ansattes representanter. Tabell 6 oppsummerer fordelingen av deltakerne i utviklingsdialogene.

*Tabell 6 Fordeling av deltakere fra resultatenheter i utviklingsdialogene i observasjonene*

Ledere m/resultatansvar	7/7 resultatenheter
Ledere uten resultatansvar (avdelingsledere)	6/7 resultatenheter
Ansatte/ansattes representanter	3/7 resultatenheter

I referatene fra andre utviklingsdialoger bekreftes deltakelsen av leder for resultatenheter, avdelingsledere, verneombud, tillitsvalgte og representanter fra fylkesleddet. Det er ikke oppgitt antall, så hvor stor deltakelse av de ulike aktørene er ikke mulig å verifisere.

På ledermøter i fylket, oppgir fylkesdirektør at det ofte kan også være «forskjellige medarbeidere fra fylkesleddet eller eksterne» som deltar på disse møtene, utover ledere fra både fylkesledd og resultatenheter.

I partnerskapsmøter med kommuner oppgir fylkesdirektøren at rådmann deltar som «deleier» på NAV-kontorene. Men at leder for resultatenheten også deltar og «redegjør for status for måloppnåelse i egen enhet».

Deltakere i de ulike formene for styringsdialoger og rollen til de ulike deltakerne oppsummeres i følgende tabell:

<b>Deltaker</b>	<b>Møtepunkt for styringsdialog</b>	<b>Rolle</b>
Fylkesdirektør (fylkesledd)	Styringsdialog m/direktorat Tjenestedirektørmøter m/direktorat Utviklingsdialog m/resultatenheter Ledermøter m/resultatenheter i fylket Leder-til-leder-samtaler Partnerskapsmøter m/kommuner Medbestemmelsesapparat med tillitsvalgte/verneombud	Beslutningstaker
Leder (resultatenhet)	Utviklingsdialog m/resultatenheter Oppfølgingsmøter etter utviklingsdialoger Ledermøter m/resultatenheter Leder-til-leder-samtaler Partnerskapsmøter m/ kommuner	Beslutningstaker
Avdelingsleder (resultatenhet)	Styringsdialog m/resultatenheter Oppfølgingsmøter etter utviklingsdialoger	Beslutningsstøtte/ Observatør
Tillitsvalgt/verneombud (resultatenhet)	Utviklingsdialog m/resultatenheter Medbestemmelsesapparat med tillitsvalgte/verneombud	Observatør
Rådmann («medeier» resultatenhet)	Partnerskapsmøter m/ kommuner	Beslutningstaker
Statistikkrådgiver (fylkesledd)	Utviklingsdialog m/resultatenheter Oppfølgingsmøter etter utviklingsdialoger	Beslutningsstøtte
Medarbeidere fra fagavdeling (fylkedledd)	Utviklingsdialog m/resultatenheter Oppfølgingsmøter etter utviklingsdialoger	Beslutningsstøtte/ Observatør
Fagansvarlige/andre medarbeidere (resultatenheter)	Utviklingsdialog m/resultatenheter Oppfølgingsmøter etter utviklingsdialoger	Beslutningsstøtte/ Observatør

Dette oppfatter jeg som bred deltakelse i styringsdialogen med resultatenheter.

### ***5.7. Erfaringsdeling, samarbeid og læring er viktig i «utviklingsdialogene» med underordnede resultatenheter?***

Et viktig forhold som jeg la merke til i både observasjoner, intervjuer og referater er at det ser ut som erfaringsdeling, samarbeid og læring er viktig. Jeg kan ikke vite om dette oppnås, men det ser ut til å være hensikten.

Fylkesdirektøren forklarer i intervjuet at gjennomføringen av styringsdialogene foregår slik at det settes opp styringsdialoger puljevis hvor to resultatenheter deltar sammen. Formålet er ifølge fylkesdirektøren «erfaringsutveksling og læring». Dette forholdet bekreftes både i mine observasjoner og i referatene fra andre styringsdialoger

Det gjøres kun et unntak fra puljevis gjennomføring. Unntaket er ikke tilfeldig, men en del av det planlagte opplegget for gjennomføringen av dialogene. Hver måned velges ut en resultat enhet som får lenger tid enn de andre, slik at det kan gjennomføres en mer omfattende vurdering av resultatoppnåelsen. Den utvalgte enheten får også en annen fordel.

Styringsdialogen gjennomføres ved fysisk oppmøte hos den aktuelle enheten. Dette betyr at en delegasjon fra overordnet myndighet (fylkesledd) reiser fysisk til resultat enhetens lokaler. Alle andre styringsdialoger gjennomføres over videokonferanse.

Jeg omtaler fysisk oppmøte som «fordel» fordi mitt inntrykk i observasjonen er at både representantene fra overordnet myndighet og resultat enhet får bedre ivaretatt den sosiale dimensjonen (relasjon) og mulighet til å utveksle mer utfyllende informasjon både i selve utviklingsdialogen, men også i småprat i pauser. Småpraten i pauser er selvsagt ingen formell vurdering av resultatinformasjon, men det snakkes om andre forhold som lokaler, utstyr, bemanning som likevel kan indirekte betydning for resultatoppnåelsen.

Vurderingene, kommentarer og kommunikasjonen ellers gir samlet inntrykk av at erfaringsutveksling, samarbeid og læring på tvers av enheter er viktig for undersøkelses enheten.

### **5.8. Forbedringstiltak er viktig i styringsdialogen med underordnede resultatenheter**

Fylkesdirektør forklarer i intervju at styringsdialogene med resultatenheter betegnes hos dem som «utviklingsdialoger», da «det er et ønske om å fokusere mer på utvikling/forbedring». Dette er det første funnet som gjorde at jeg fikk inntrykk av at forbedring er i fokus. Uten at jeg kan si noe om forbedring faktisk skjer.

I utviklingsdialogene består kommentarene fra fylkesdirektør innledningsvis av ros for de positive resultatene, men deretter går kommentarene raskt over på tydelige forventninger om forbedring på de resultatene som ikke når opp til fastsatte krav. Dette er med på styrke mitt inntrykk av forbedringsfokus.

Avdelingsledere fra 4 av 7 resultatenheter gis også anledning til å kommentere resultater som er relatert til de arbeidsområdene de leder. De aller fleste enheter starter med å vise aksept for resultatmålingene, også de dårlige resultatene. 3 av 7 enheter erkjenner tydelig manglende resultatoppnåelse på noen styringsparametere i sine kommentarer. Ellers rettes mye av fokuset mot løsninger. Det vil si, hvordan resultatenheten jobber med å forbedre resultatene på de styringsparameterne som ikke viser god nok resultatoppnåelse.

I referatene fra utviklingsdialogene er agendaen todelt. Først gjennomgang av resultater, men i den andre delen er det satt opp to konkrete drøftingsspørsmål:

1. «Hvordan blir det arbeidet på de ulike områdene for å sikre resultatoppnåelse i henhold til mål- og resultatkrav?
2. Hvilke endringer og forbedringer som kan være aktuelle for å oppnå enda bedre resultater? Herunder, hva kan fylkeskontoret bistå med?»

Disse to spørsmålene forteller mye om hva slags type vurderinger som gjøres ut fra resultatinformasjonen. Slik jeg oppfatter det, er det *mye fokus på forbedringstiltak* og ikke så mye på selve gjennomgangen av resultater. Dette i tråd med fylkesdirektørens beretning om innholdet i utviklingsdialogene.

I ledermøter med ledere av resultatenheter finner jeg også tegn på forbedringsfokuset. Fylkesdirektør forklarer at grovt delt opptar gjennomgang av resultater i snitt 20 % av tiden på disse møtene, mens «resten går til hvordan vi jobber, hvordan nå målene, behov lederne har... eller forankring av beslutninger».

Fylkesdirektøren oppgir også å ha en forventning om at resultater som tas opp med enhetslederne «blir fulgt opp lokalt hos deres enheter på ulike arenaer». Resultatene gjennomføres for eksempel ukentlige tavlemøter, hvor det tas opp «status på saker som må til

for å få måloppnåelse... ikke direkte målekort, men underliggende oppgaver som må gjøres hver dag for å få måloppnåelse».

### ***5.9. Hvor ble det av beslutningene?***

Et annet viktig forhold jeg la merke til i observasjonene er at det ikke blir tatt beslutninger i selve «utviklingsdialogene» med resultatenehetene. I alle fall ikke eksplisitt formulerte beslutninger. Dette er etter min mening et interessant funn, fordi denne styringsdialogen er kanskje den tydeligst definert som styringsdialog, hvor formelt fastsatte styringsparametere blir vurdert. At det ikke blir tatt beslutninger på denne arenaen bryter med det inntrykket en får ut fra både teori og empiriske rammer i veilederen om resultatmåling fra DFØ, hvor det virker som at beslutningstakingsprosessen foregår i direkte tilknytning til de arenaene hvor resultatene drøftes.

I tillegg til gjennomføring av selve «utviklingsdialogen» med resultatenehetene, gjennomføres det også egne «oppfølgingsmøter» med resultatenehetene i etterkant. På intervjuet med statistikkraadgiver spurte jeg konkret om det blir tatt beslutninger i disse møtene. Svaret var at det heller ikke fattes beslutninger der, men at innholdet er kun « avklaring og rådgivning med henblikk på målekort og oppnådde resultater».

Jeg har dessverre ikke empiri for å kunne bekrefte om det tas beslutninger på bakgrunn av resultatinformasjon på de andre arenaene hvor resultatinformasjon blir vurdert, slik som ledermøter, partnerskapsmøter, etc.

Slik sett kan vi anta at dette funnet ikke forteller noe annet enn at beslutningene må bli tatt på en annen arena, fordi de blir ikke tatt i direkte tilknytning til vurderingen av de formelt fastsatte styringsparameterne.

## 6. Diskusjon

### 6.1. *Bruk av resultatinformasjon i styringen er et sammensatt fenomen*

I teorikapitlet presenterte jeg teori om bruken av styringsinformasjon generelt og bruken av resultatinformasjon i offentlig sektor spesielt. I denne teorigjennomgangen kunne vi se at hensikten med bruk av styringsinformasjon er sammensatt.

De empiriske hovedfunnene i denne undersøkelsen viser i alle fall at *resultatinformasjonen blir faktisk brukt av beslutningstakerne* i virksomheten. Slik sett er dette forholdet med på å gi et bidrag til de antakelsene som Dooren og Van de Walle (2008) pekte på, knyttet til at den faktiske bruken av resultatinformasjon i offentlig sektor har fått begrenset oppmerksomhet i forskningslitteraturen. De mente at mulige forklaringer kan være at en har antatt at bruken er uproblematisk eller at informasjonen ikke brukes av politikere uansett, at borgerne ikke forstår den eller at ledere ikke stoler på den/tar den seriøst. Med uproblematisk bruk av resultatinformasjon mente de at i alle resultatstyringsmodeller tas det for gitt at resultatinformasjonen blir produsert, distribuert, lest og vurdert av beslutningstakere. Jeg mener at funnene i denne undersøkelsen bekrefter i alle fall at *resultatinformasjon blir faktisk produsert, distribuert, lest og vurdert av beslutningstakere*.

Hall (2010) foreslår også tre dimensjoner for bruken av styringsinformasjon: 1) utvikle kunnskap om lederes arbeidsbetingelser og –miljø (work environment), og ikke som grunnlag for spesifikke beslutninger. Formålet med denne kunnskapen er å forberede ledere til ukjente fremtidige beslutninger og aktiviteter. 2) finansiell styringsinformasjon er bare en del av et videre spekter av informasjon ledere bruker i sitt arbeid, så styrker/svakheter i finansiell styringsinformasjon må sees i forhold til andre informasjonskilder og 3) styringsinformasjons relevans bestemmes av hvordan ledere bruker og tolker den i sin muntlige kommunikasjon, heller enn gjennom skriftlige rapporter.

Et annet viktig funn i denne undersøkelse kan tyde på at resultatinformasjonen *ikke benyttes til å fatte spesifikke beslutninger*, slik som Hall (2010) peker på i sin første dimensjon. Et av hovedfunnene i empirien var nettopp at det ikke ble tatt eksplisitte beslutninger umiddelbart etter vurdering av resultatinformasjon i selve styringsdialogen. Og dette kan tyde på at den egentlige hensikten med bruken av resultatinformasjonen kan være å forberede ledere til ukjente fremtidige beslutninger og aktiviteter. Ved å ha kunnskap om resultatutviklingen, vil ledere ha bedre grunnlag for beslutninger som kreves av dem senere. Dette også i tråd med Dooren og Van de Walle (2008) som understreker at studien av bruk av resultatinformasjon



må derfor bevege seg forbi beslutningstakingsprosesser (økonomisk rasjonalitet), fordi det er sjelden en beslutning kan spores tilbake til et veldefinert sett av resultatindikatorer.

Hall (2010) sin andre dimensjon finner også støtte i funnene i denne undersøkelsen. I noe overført betydning, kan vi sammenligne styringsparameterne hos undersøkelsesenheten med finansiell styringsinformasjon i private bedrifter. Empiriske funn i denne undersøkelsen har vist at *resultatinformasjonen som faktisk vurderes omfatter mer enn de fastsatte styringsparameterne i MD-brev*. Både i styringsdialoger med overordnet og underordnet myndighet ble andre områder i virksomheten vurdert, slik som personal, HMS, regnskap og budsjett. Noe som er i tråd med Halls andre dimensjon, som understreker at finansiell styringsinformasjon bare er en del av et videre spekter av informasjon ledere bruker i sitt arbeid.

Et annet perspektiv på bruken av resultatinformasjon som ble presentert i teorikapitlet var Dooren og Van de Walle (2008), som viser til Robert Behn (2003) sine åtte hensikter med resultatmåling: «evaluere, kontrollere, budsjettere, motivere, promotere, feire, lære og forbedre». Vi finner også spor av disse hensikter i denne undersøkelsen.

Funnene gir for eksempel empirisk grunnlag for å si at resultatinformasjonen i styringsdialogen ble brukt til *evaluering* av resultater og *kontroll* av resultatoppnåelsen. I utviklingsdialogene ble resultatinformasjonen evaluert tydelig av både fylkesledd og resultatenheter gjennom kommentarer om gode resultater, anerkjennelse av dårlige og forklaringer for hvorfor det var slik. Og gjennom denne evalueringen mellom overordnet og underordnet leder blir resultatoppnåelsen av den enkelte enhet kontrollert av overordnet myndighet (fylkesledd). I denne kontrollen av resultatoppnåelsen trenger ikke å ligge en autoritær tilnærming til grunn. Spørsmålet om hvor mye kontroll og tillit som er nødvendig i den offentlige styringen står ifølge Aspøy (2016) sentralt i debattene i hele Skandinavia. Men samtidig er kontroll en naturlig del av styringen. «Styring innebærer alltid en relasjon mellom styrende og styrte. Relasjonen kan preges av at de styrende og styrte enten har sammenfallende eller ulike forståelser av styringsfaktorene tillit og kontroll» (Høyer, Sjur&Sofus, 2016, s. 57).

Jeg mener også at empirien viser at bruken av resultatinformasjonen kan knyttes til *motivering*, da det ble gitt ros for positive resultater i utviklingsdialoger. Men også til *læring og forbedring*, fordi det ble lagt opp til erfaringsdeling og samarbeid, og det ble rettet mye fokus på forbedringstiltak.

Alle disse forholdene kan knyttes til mange av de åtte hensikter for bruk av resultatinformasjon som Dooren og Van de Walle (2008) viser til.

Johnsen (2007) viser til tre andre anvendelsesområder for resultatinformasjonen: fordeling av ressurser, beslutningstaking eller evaluering av politikk. Disse anvendelsesområder kan verken bekrefte eller avkrefte av empirien. Fordeling av ressurser forutsetter en beslutning, og beslutninger ble ikke tatt i de arenaene undersøkelsen samlet inn empiri fra. Evaluering av politikk er i tillegg et anvendelsesområde for det politiske nivået, mens undersøkelsenheten i denne undersøkelsen befinner seg organisatorisk på et operativt nivå i virksomheten (administrativt nivå).

Dooren og Van de Walle (2008) pekte videre på å at det ikke finnes entydige forskningsresultater som viser at resultatmåling har en betydning for beslutningene som tas. I denne undersøkelsen kan vi ikke konkludere kategorisk med at resultater ikke har betydning for beslutningene som tas. Men vi kan bekrefte at *eksplisitte beslutninger ikke ble tatt umiddelbart etter vurderingen av resultatinformasjon*. I hvilken grad disse vurderingene blir hensyntatt i senere beslutninger, kan jeg bare spekulere i. Men ut fra informasjonsmengden og de naturlige kognitive begrensninger menneskehjernen har, er det ikke urimelig å anta at sannsynligheten for at vurderinger av resultater blir hensyntatt like objektivt og fullstendig i fremtidige beslutninger ikke er stor. Detaljer kan glemmes i informasjonsoverflodet ledere arbeider i. På den måten kan dette tyde på at resultatmålingen har begrenset betydning for beslutningene som tas, uten at vi vet om dette trenger å være noe negativt.

## 6.2. Målstyrings-, overvåkings-, sammenlignings- eller blandingsmodell?

I teorikapitlet presenterte jeg MRS som en blandingsmodell som kombinerer elementer fra målstyringsmodeller, overvåkingsmodeller og sammenligningsmodeller (Johnsen, 2007). En dimensjon i dette var knyttet til hva resultater vurderes mot. I målstyringsmodeller blir resultater vurdert i forhold til fastsatte mål, i overvåkingsmodeller ble resultater sett opp mot egne tidligere resultater, mens i sammenligningsmodeller ble resultater sammenlignet med andre virksomheter/enheter.

Viser styringsdialogen i den undersøkte enheten at MRS praktiseres som en blandingsmodell? Vel, når det gjelder målstyring mener jeg at empirien i undersøkelsen støtter tydelig at resultater blir i stor grad vurdert i forhold til fastsatte mål. Dette finner vi særlig i forbindelse med vurderingen av de formelle styringsparameterne, hvor databehandlingen skjer i form av et målekort som *viser resultater i forhold til fastsatte resultatkrav i MD-brev*. Dette viser også at styringslogikken som styringsdialogen er en del av inneholder tydelige innslag av balansert målstyring (målekort med ulike fokusområder, styringsparametere med resultatkrav). Og at resultater vurderes tydelig i forhold til fastsatte målkrav. Slik sett er denne delen av styringen et relativt tett koplet system, og i tråd med målstyringsprinsipper.

Johnsen (2007) understreker at balansert målstyring er instrumentelt og rasjonelt, og viser til en tidlig definisjon av modellen som å «oversette virksomhetens formål og strategi til et helhetlig sett resultatindikatorer som danner et rammeverk for et strategisk måle- og styringssystem». Kjernen i denne definisjonen er et «helhetlig sett resultatindikatorer». I dette ligger at de ulike fokusområdene på målekortet bør dekke alle de sentrale områdene som gjenspeiler virksomhetens formål og strategi. Dette forholdet mener jeg ikke er ivaretatt av det settet med styringsparametere som benyttes hos undersøkelsesenheten. I kapittel 4.2 presenterte jeg de organisatoriske rammene og identitet til undersøkelsesenheten, som viser blant annet at Arbeids- og velferdsetatens formål er å «bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked», og at strategien er konkretisert i fem innsatsområder (”arbeid først, pålitelig forvaltning, aktive brukere, kunnskapsrik samfunnsaktør og løsningsdyktig organisasjon”) med nitten underliggende hovedgrep som omfatter alt fra ”styrke arbeidsmarkedskompetansen”, ”løse forvaltningsoppgaver i robuste miljøer”, ”forsterke den systemrettede brukermedvirkning”, ”tilby flere tjenester via telefon og nett” eller ”fortsette å øke effektiviteten og utvikle evnen til endring”, for å nevne noen. Og hele trettiseks underliggende delstrategier. De fastsatte

styringsparametere på sin side er begrenset til ti forhold som *kun dekker noen av virksomhetens formål og strategier* (noen effekter og noen volum-parametere).

Noe av årsaken til dette kan være at formål og strategier til Arbeids- og velferdsetaten gir nærmest inntrykk av utopi, og viser et enormt spekter av områder som vanskelig kan operasjonaliseres i ti parametere som gir «et helhetlig sett resultatindikatorer som danner et rammeverk for et strategisk måle- og styringssystem». Slik sett, kan ikke jeg si at styringsdialogen er en del av en tydelig balansert målstyringsmodell, selv om vi finner innslag av den.

I empirien fant jeg også ut at de siste årene har virksomheten fått en reduksjon i antall styringsparametere, uten at dette betyr en reell reduksjon i antall resultatområder som følges opp. Dette gjenspeiles i den tematikken som tas opp i de ulike arenaer for styringsdialogen og i dokumentundersøkelser som viser et bredt spekter av rapporterings- og oppfølgingspunkter utover styringsparametere. Kan dette være et tegn på informasjonsproblemet som forutsettes i overvåkingsmodeller, som sier at ledere «lider av informasjonsoverflod og har begrensede ressurser til å analysere all informasjonen...men ledere må likevel ta beslutninger» (Johnsen, 2007, s. 149)? I teorikapitlet viste jeg hvordan overvåkingsmodeller som for eksempel Etzionis blandet overvåking og ydmyk beslutningsfatting løste dette problemet med inkrementalistiske oppskrifter til vurdering av resultater og beslutningstaking: 1) å gjøre observasjoner, 2) sammenligne med andres og egne erfaringer, 3) gjøre gradvise endringer, 4) overvåke situasjonen og deretter ta nye begrensede beslutninger.

Det kan slik sett tenkes at det empiriske funnet om fravær av eksplisitte beslutninger i styringsdialogen kan forklares med at ledere kun gjør observasjoner og sammenligner egne og andres erfaringer i selve styringsdialogen, for deretter å gjøre små endringer eller ta begrensede beslutninger. Dette stemmer med inntrykket fra observasjonene, hvor resultatene deltar puljevis og kan sammenligne egne resultater med andre resultatenheter, og hvor det ble brukt mye tid på å snakke om forbedringstiltak (små endringer). Beslutningstaking er en kognitiv prosess som, slik sett ikke er synlig i observasjoner eller dokumenter med mindre de blir eksplisitt kommunisert. På den måten er ikke det utenkelig at ledere som deltok i de ulike styringsdialogene begynte å utforme sine beslutninger uten at disse ble kommunisert (begrensede beslutninger).

Dette ville i så fall tale for at styringsdialogen er en del av en styringslogikk som også inneholder elementer av overvåkingsmodeller.

Et annet hovedfunn i undersøkelsen er det jeg har tolket og definert som fokus på erfaringsdeling, samarbeid og læring. Men det kan også tenkes at funnene kan ha en annen funksjon: sammenligning. Puljevis gjennomføring av utviklingsdialoger og måten resultatinformasjon blir presentert på, hvor enhetenes resultater sammenstilles både med hverandre og fylkets samlede resultater kan også minne om benchmarking og andre sammenligningsmodeller.

Sammenligninger kan ha en lignende effekt i offentlig sektor, som markedskonkurranse har i privat sektor. En ide er at ved å sammenligne seg med andre, skjerper vi oss og dette fører til effektivitet eller omstilling (Johnsen, 2007). Dette kan være en annen måte å tolke hensikten bak en slik organisering av styringsdialogen.

Oppsummert mener jeg at vi finner innslag fra både målstyrings-, overvåkings- og sammenligningsmodeller i måten styringsdialogen gjennomføres. Og slik sett støtter funnene at MRS praktiseres som en blandingsmodell.

## 7. Konklusjon og videre forskning

Problemstillingen som denne undersøkelsen har tatt sikte på å finne svar på var «hvordan gjennomføres styringsdialogen i en mål- og resultatstyrt statlig virksomhet underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet?». I tillegg formulerte jeg noen naturlige delspørsmål som «på hvilke ulike arenaer gjennomføres styringsdialogen? hvem deltar i styringsdialogen? hvilken resultatinformasjon legges det vekt på i styringsdialogen? hva brukes resultatinformasjonen i styringsdialogen til?».

Hovedfunnene i undersøkelsen viser at styringsdialogen omfatter flere arenaer enn den som formelt betegnes som «styringsdialog». Det føres en form for styringsdialog også i tjenestedirektørmøter, ledermøter, leder-til-leder-samtaler, partnerskapsmøter med rådmenn, oppfølgingsmøter og møter i medbestemmelsesapparatet med ansattes representanter.

Undersøkelsen viser også at deltakelsen i styringsdialogen er omfattende, og består av både ledere fra overordnet og underordnet enhet med oppfølgings- og resultatansvaret. Men også av medarbeidere i beslutningstøttefunksjoner, fagpersoner, avdelingsledere, rådmenn og ansattes representanter.

Et annet hovedfunn i undersøkelsen viser at resultatinformasjonen det legges vekt på er de fastsatte styringsparameterne i MD-brev, men også mange andre forhold som ikke er definert som styringsparametere slik som personal, HMS eller økonomi.

Når det gjelder hva resultatinformasjonen brukes til, kan vi konkludere med at selv om den ikke brukes til umiddelbare eksplisitte beslutninger, er det umiddelbare fokuset etter vurderingen av resultatinformasjon hvilke forbedringstiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse.

Samlet sett, mener jeg derfor at undersøkelsen gir en god beskrivelse av gjennomføringen av styringsdialogen i en mål- og resultatstyrt statlig virksomhet underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet, og svarer slik sett godt på problemstillingen.

Videre gir funnene i undersøkelsen noen interessante implikasjoner. Mål- og resultatstyring ser ut til å bli praktisert som den blandingsmodellen teorien betegner den som. Styring av denne typen statlige virksomheter med så omfattende formål og strategier kan ikke forholde seg til en enkelt styringsmodell, men må nødvendigvis forholde seg til både en blandingsmodell som MRS som kombinerer elementer fra målstyrings-, overvåking- og sammenligningsmodeller, men også til andre styringsmodeller som budsjettstyring,

rammestyring, regelstyring, m.m. parallelt. Nettopp på grunn av kompleksiteten i virksomhetens natur og organisering (jfr. Virksomhetens formål og strategier).

Denne undersøkelsen har også vist at styringsdialogen i statlige virksomheter er et mer omfattende og sammensatt fenomen enn det teorien noen ganger fremstiller den som. Dette innebærer at studien av styringsdialogen i resultatstyringen ikke kan analyseres utelukkende ut fra en enkelt styringsmodell eller ut fra klassisk beslutningsteori. Dette styrker også Dooren og Van de Walle (2008) sin påstand om at studien av bruken av resultatinformasjon er hovedsakelig en sosiologisk studie som «kombinerer fokus på organisatoriske strukturer for innsamling, spredning, evaluering og bruk av resultatinformasjon med analyse av kulturelle endringer knyttet til økt bruk av resultatinformasjon».

Et spennende fenomen til videre forskning som denne undersøkelsen ikke gir svar på, er nemlig hvordan foregår beslutningstakingsprosessen etter styringsdialogene i mål- og resultatstyrte virksomheter. Hvordan fattes beslutninger på bakgrunn av resultatinformasjonen? Er de begrensede og inkrementelle som overvåkingssystemer legger opp til? Eller blir de bare tatt på andre arenaer? Hvilken del av den omfattende resultatinformasjonen legges det vekt på i beslutningene?

Et annet forhold som kunne ha blitt fulgt opp i videre forskning er om styringsdialoger virkelig fører til forbedring. Selv om jeg har funnet at forbedringstiltak er viktig i styringsdialogen, gir denne undersøkelsen ingen grunnlag for å si noe om forbedringstiltakene faktisk blir iverksatt.

## Litteraturliste

Arbeids- og sosialdepartementet. (2016) *Arbeids- og sosialdepartementet*. [Internett]. Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/dep/id170/>> [Lest 01-09-2016].

Aspøy, A. (2016) Et spørsmål om doser. *Stat & Styring*, 25 ER (03).

Breivik, B. (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 juni 2006 – april 2009*. The University of Bergen.

Busch, T., Vanebo, J. O. & Dehlin, E. (2003) *Organisasjon og organisering*, Universitetsforlaget.

DFØ. (2006) *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten (veileder)*. Direktoratet for økonomistyring. Tilgjengelig fra: <[http://dfo.no/documents/foa/publikasjoner/veiledere/maal\\_og\\_resultatstyring\\_i\\_staten.pdf](http://dfo.no/documents/foa/publikasjoner/veiledere/maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf)>.

Dooren, W. v. & Van de Walle, S. (2008) *Performance information in the public sector : how it is used*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Gjønnnes, S. H. & Tangenes, T. (2014) *Økonomi- og virksomhetsstyring. Strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte*. Bergen, Fagbokforlaget.

Hall, M. (2010) Accounting information and managerial work. *Accounting, organizations and society*, 35, s. 301-315.

Hoff, K. G. & Holving, P. A. (2015) *Balansert målstyring. Strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Oslo, Universitetsforlaget.

Huse, M. & Sølund, A. I. (2009) *Styreledelse. Styret som team og prosessorientert styrearbeid*. Bergen, Fagbokforlaget.

Høyer, H. C., Sjur, K. & Sofus, T. B. (2016) *Tillit, styring, kontroll*. Oslo, Universitetsforlaget.

Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkesler. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. . 2. utg. Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Johnsen, Å. (2005) Resultatstyring i norsk offentlig sektor. *Magma*, (6/2005), s. 12.



Johnsen, Å. (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor - Konkurransen uten marked*. Bergen, Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. (2010) Resultatstyringens mytologi ; hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt? *Nordiske organisasjonsstudier*, 12 (1), s. 5-28.

Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2015) *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget.

Ladegård, G. & Vabo, S. I. r. (2010) *Ledelse og styring*. Bergen, Fagbokforlaget.

Lægreid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2006) Performance Management in Practice: the Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22 (3), s. 251-270.

Mellevik, F., Monsen, N. & Olson, O. (1988) Functions of accounting - a discussion. *Scandinavian Journal of Management*, 4 (3/4), s. 101-119.

Mysen, R. (2015) *Mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsdirektoratet 2006-2015 - Fra styring til læring?* Masteravhandling, Høgskolen i Oslo og Akershus. Tilgjengelig fra: <<https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/3096/2/Mysen.pdf>> [Lest 17-08-2016].

Regjeringen.no. (2016) *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*. [Internett]. Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <[https://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/org/etatstyring/underliggende-etater/arbeids\\_og\\_velferdsetaten/id1511/](https://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/org/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/)> [Lest 09-09-2016].

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012) *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen, Fagbokforlaget.

Østre, S. (2007) *Resultatstyring i offentlig forvaltning : Mål og resultatstyring : muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet : Delrapport 2*.

## **Appendiks**

### ***Intervjuguide fylkesdirektør***

#### **INNLEDNING**

-Takk for at du stiller

-Om prosjektet: Styringsdialogen i MRS i statlige virksomheter. Belyse ulike sider ved det.

-Intervjuet vil bli brukt i analysen av empiri i masteroppgaven, anonymt. Oppgaven meldt til Personvernombudet for forskning.

-Er det OK at jeg tar opp intervjuet. Kun jeg selv som skal høre

-Du kan avbryte intervjuet når som helst.

-Spørsmål?

Du er den øverste leder i denne virksomheten, og har derfor formelle ansvar og myndighet for resultatene som skapes. Som statlig virksomhet styres virksomhetene etter prinsippene for mål- og resultatstyring.

- 1) Hvordan brukes resultatinformasjonen i forbindelse med virksomhetsstyringen hos dere?
- 2) Er det alltid fokus på resultatinformasjon i styringsdialogene (med direktorat og med våre enheter)?
- 3) Hvis andre tema, hvor stor andel av tid i snitt til resultater?
- 4) Hva skjer etter styringsdialogene med informasjonen?
- 5) Brukes resultatinformasjon i andre arenaer? Hvilke? Hva er formålet?
- 6) Er det annen informasjon som kan være relevant for å gi et bilde av bruken av resultatinformasjon i virksomheten?
- 7) Andre spørsmål/kommentarer?

### ***Intervjuguide statistikkrådgiver***

#### **INNLEDNING**

-Takk for at du stiller

-Om prosjektet: Styringsdialogen i MRS i statlige virksomheter. Belyse ulike sider ved det.

-Intervjuet vil bli brukt i analysen av empiri i masteroppgaven, anonymt. Oppgaven meldt til Personvernombudet for forskning.

-Er det OK at jeg tar opp intervjuet. Kun jeg selv som skal høre

-Du kan avbryte intervjuet når som helst.

-Spørsmål?

Du jobber til daglig med blant annet innsamling, bearbeiding og presentasjon av resultatinformasjon i forbindelse med styringsdialogen.

- 1) Hvilken resultatinformasjon jobber du med?
- 2) Hvordan fremskaffes og bearbeides resultatinformasjonen?
- 3) Hvordan analyseres denne? Av andre enn deg?
- 4) Hvordan blir informasjonen presentert? Til hvem?
- 5) Er det annen informasjon som kan være relevant for å gi et bilde av bruken av resultatinformasjon i virksomheten?