

# MÅL- OG RESULTATSTYRING I FISKERIFORVALTNINGEN

Av

Anne Kjos Veim

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2015





**HINT**

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-  
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter(e): Anne Kjos Veim

Tittel: Mål- og resultatstyring i fiskeriforvaltningen.

Studieprogram: Master of Public Administration

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre  
Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

Dato: 18.03.2015

  
underskrift

## FORORD

Arbeidet med masteravhandlingen markerer slutten av et spennende og lærerikt studium.

Masteravhandlingen er nå ferdig takket være god støtte fra medstudenter, spesielt Silje Iren Olsen. Stor takk til deg for oppmuntrende ord underveis i prosessen.

Takk til min arbeidsgiver Fiskeridirektoratet som har gitt meg muligheten til å gjennomføre dette studiet, og ikke minst takk til forståelsesfulle kollegaer.

Takk til mine informanter, uten dere hadde det ikke blitt noen masteravhandling. Dere har gitt meg mange tanker til refleksjon.

Tusen takk til veileder Gjermund Haga for god veiledning, konstruktive og oppløftende tilbakemeldinger.

Tusen takk til en forståelsesfull familie som har holdt ut med meg gjennom 2 strevsomme studieår.

Bergen, 18. mars 2015

Anne Kjos Veim

## SAMMENDRAG

Valget av tema for denne masteravhandlingen har sin bakgrunn i et ønske om større innsikt i hvordan mål- og resultatstyring blir praktisert mellom Fiskeri- og næringsdepartementet og Fiskeridirektoratet. Studien er i stor grad inspirert av et kapittel Askim, Eltun & Fremstad (2014) har skrevet i Baldersheim & Østerud (2014).

Problemstillingen og forskningsspørsmålene søkes besvart ved i hovedsak å gjøre en beskrivende studie. Den primære datakilden er dokumenter, men det hentes også inn kommentarer fra personer i departement og direktorat.

Blant endringene en ser over tid er en mer pragmatisk tilnærming til mål- og resultatstyring i fiskeriforvaltningen, og et sterkere fokus på resultater og samfunnseffekter. Det har over mange år vært en forholdsvis stor innsats på å utvikle resultatindikatorer.

Avhandlingens hovedkonklusjon er at mål- og resultatstyring ikke er innført som en styringsteknikk i fiskeriforvaltningen, men at mål- og resultatstyring brukes som en styringsfilosofi og som et planleggingsverktøy. En har på den måten tatt hensyn til fiskeriforvaltningens egenart, risiko og vesentlighet.

I avhandlingen er det pekt på flere utfordringer med mål- og resultatstyring, med silotenkning, målforskyvning og tidstyveri som de viktigste. Mål- og resultatstyring vurderes likevel å være et egnet styringsverktøy i fiskeriforvaltningen.

Dette vil jeg si er de viktigste punktene i min masteravhandling:

- ”Hedging” - manglende klarhet i målstyringen
- Politisk styring - hvem har ansvaret for resultatene
- Uformell styringsdialog – transparens og accountability, demokratisk kontroll
- Styringspress - kontraproduktiv intervensjon fra Riksrevisjonen

Det jeg har lært av arbeidet med denne avhandlingen er at følgende kan være ønskelig: en tydeligere målstyring som gir mindre rom for tolkning i underliggende etat, og hvor underliggende etat gis tillit og frihet til selv å velge hvordan en vil løse oppgavene. En transparent styringsdialog, systematisk resultatoppfølging og styringsparametre som fokuserer på resultater og samfunnseffekter.

## SUMMARY

This master thesis is a case study of how Management by Objectives and Performance Requirements is practiced in the governance dialogue between the Norwegian Directorate of Fisheries and The Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries in the period from 1994 to 2015. The practice is described by analyzing the letters of annual allocation and other official documents.

According to the Regulations on Financial Management in central government, all agencies should establish objectives and performance requirements within the framework of disposable resources and premises set by the superior authority. Agencies are also obliged to ensure that established objectives and performance requirements are achieved, resource use is efficient and that the agency is run in compliance with applicable laws and regulations, including requirements with regard to established administrative practices, competency and ethical conduct

In addition, the ministries should establish the overall objectives and governance indicators for the agencies under their authority. Management, monitoring, control and administration should be adjusted to the agency's distinctive characteristics as well as the risk profile and significance.

The main conclusion of this master thesis is that Management by Objectives and Performance Requirements is not established as a governance technique in the management dialogue between the Ministry of Trade, Industry and Fisheries and the Directorate of Fisheries. However Management by Objectives and Performance Requirements is established as a governance philosophy, taking into account the distinctive characteristics of fisheries management, risk profile and significance.

This is the most important points in my master thesis:

- " Hedging " - lack of clarity in the objectives
- Political governance - who is responsible for the results
- Informal management dialogue - transparency and accountability, democratic control
- Control Press - counterproductive intervention from OAG

## INNHold:

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY .....	5
1. INNLEDNING .....	8
1.1. Bakgrunn .....	8
1.2. Kort om statsforvaltningen og om Fiskeridirektoratet spesielt .....	8
1.3. Problemstilling.....	9
1.4. Masteravhandlingens struktur.....	10
2. RELEVANT NYERE FORSKNING PÅ FELTET .....	11
3. TEORI.....	17
3.1. Overordnede teoretiske spørsmål .....	17
3.2. Mål- og resultatstyring.....	21
3.3. Verdigrunnlaget i staten og mål- og resultatstyring. ....	28
3.4. Ledelsesteori.....	30
4. FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	33
5. METODE .....	37
5.1. Kort beskrivelse av valgt forskningsdesign.....	37
5.2. Utfordringer og fremgangsmåte .....	38
5.3. Styrker og svakheter ved dataene .....	40
5.4. Analytisk tilnærming .....	43
6. EGNE FUNN OG ANALYSE.....	47
6.1. Innledning.....	47
6.2. Første forskningsspørsmål, styringsverktøy.....	47
6.2.1. Dokumentanalyse, styringsverktøy.....	48
6.2.2. Informantenes kommentarer til styringsverktøy .....	55
6.2.3. Analyse, første forskningsspørsmål, styringsverktøy. ....	57
6.3. Andre forskningsspørsmål, inflasjon i styring.....	65
6.3.1. Dokumentanalyse, inflasjon i styring.....	66
6.3.2. Informantenes kommentarer til inflasjon i styring .....	69
6.3.3. Analyse, andre forskningsspørsmål, inflasjon i styring. ....	71
6.4. Tredje forskningsspørsmål, politisk farge.....	73
6.4.1. Dokumentanalyse, politisk farge.....	74
6.4.2. Informantenes kommentarer til politisk farge.....	75
6.4.3. Analyse, tredje forskningsspørsmål, politisk farge. ....	76
6.5 Fjerde forskningsspørsmål, ”riktig” type målstyring. ....	78
6.5.1. Dokumentanalyse, ”riktig” type målstyring .....	79

6.5.2.	Informantenes kommentarer til ”riktig” type målstyring .....	80
6.5.3.	Analyse, fjerde forskningsspørsmål, ”riktig” type målstyring.....	81
6.6.	Femte forskningsspørsmål, tradisjonell eller NPM – ledelse.....	84
6.6.1.	Dokumentanalyse, tradisjonell eller NPM – ledelse.....	84
6.6.2.	Informantenes kommentarer til tradisjonell eller NPM – ledelse.....	86
6.6.3.	Analyse, femte forskningsspørsmål, tradisjonell eller NPM-ledelse.....	87
6.7.	Sjette forskningsspørsmål, hva med kulturen.....	91
6.7.1.	Dokumentanalyse, hva med kulturen.....	91
6.7.2.	Informantenes kommentarer, hva med kulturen .....	93
6.7.3.	Analyse, sjette forskningsspørsmål, hva med kulturen.....	94
7.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	97
	REFERANSELISTE: .....	103
	Vedlegg 1, .....	110
	Vedlegg 2, Oppsummering av funn i de enkelte tildelingsbrev:.....	112

# 1. INNLEDNING

## 1.1. Bakgrunn

Jeg ønsker å studere egen virksomhet med spesielt fokus på styring innenfor dagens forvaltningsmodell. Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringssystemet i statsforvaltningen, nedfelt i Reglement for økonomistyring i staten, (Finansdepartementet, 2013). Bestemmelsen sier at departementene skal fastsette mål og resultatkrav og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon fra underliggende etater.

Jeg vil undersøke hvordan dette styringssystemet har utviklet seg og fungerer i dag, med spesiell fokus på egen virksomhet.

## 1.2. Kort om statsforvaltningen og om Fiskeridirektoratet spesielt

Statsforvaltningen er regjeringenes administrative apparat. Statsforvaltningen skal se til at politiske avgjørelser blir satt ut i livet lojalt og effektivt i følge St.meld. nr 19, (2008-2009), [Forvaltningsmeldinga, 2009]. Skal det demokratiske og politiske systemet fungere godt må forvaltningen fungere godt.

Sentraladministrasjonen, det vil si departement, direktorat, tilsyn og forvaltningsbedrifter, er som hovedregel direkte underlagt en statsråds instruksjonsmyndighet. De inngår i statsbudsjettet, er en del av statens lønns- og personalsystem og omfattes av forvaltningsloven og offentlighetsloven (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid & Roness, 2010). Disse organene blir i Forvaltningsmeldinga (2009) omtalt som de ordinære forvaltningsorganene, og har ulike oppgaver, for eksempel overordna sektorstyring, forvaltning av regelverk, forvaltning av tilskudd og tjenesteproduksjon. De underliggende organene (blant annet direktorat og tilsyn) blir styrt gjennom etatsinstrukser, tildelingsbrev og årlige budsjett, samt jevnlig kontakt (styringsdialog).

Fiskeridirektoratet ble etablert i 1900 og er myndighetenes rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltning i Norge, altså et sektorforvaltningsorgan. Pr 31. desember 2014 er det ca 440 årsverk knyttet til etaten, hvorav noe over halvparten er tilknyttet det som omtales som ytre etat. Hovedkontoret ligger i Bergen, det er 7 regionkontor som igjen har en rekke fiskerikontor under seg. Fiskeridirektoratet er blant det Riksrevisjonen omtaler som stort tilsynsorgan, det vil si tilsynsorgan som har mer enn 100 årsverk knyttet til tilsynsvirksomhet.



Fiskeridirektoratet har hatt få, men sterke ledere siden opprettelsen i 1900. Stillingen har betegnelsen fiskeridirektør og er nå en 6-årig åremålsstilling. Stillingen er for første gang besatt av en kvinne. Hun er inne i sin andre åremålsperiode.

Fiskeridirektoratet er underlagt Nærings- og Fiskeridepartementet. I perioden 1946-2013 var Fiskeridepartementet et selvstendig departement, men ble i 2014 slått sammen med Næringsdepartementet. Fiskeridirektoratet skal bidra til å oppfylle departementets overordnede mål, som er å sikre rammebetingelsene for en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring, samt annet marint basert næringsliv. Fiskeridirektoratet har en egen visjon, et overordnet mål, en rollebeskrivelse og en strategiplan i tråd med dette.

### 1.3. Problemstilling

Jeg ønsker å studere utviklingen i styringsdialogen mellom departement og direktorat. Med styring av et direktorat mener jeg den politiske styringen departementet utøver overfor Fiskeridirektoratet. Mer presist vil jeg se på utviklingen i mål- og resultatstyring overfor Fiskeridirektoratet.

#### Problemstilling:

Hvordan har mål- og resultatstyringen overfor Fiskeridirektoratet utviklet seg over tid? Hvilke endringer ser vi og hvilke konsekvenser har dette?

Formålet med avhandlingen er å oppnå større kunnskap om hvordan politikk iverksettes og gjennomføres effektivt og målrettet i forvaltningen.

Problemstillingen kan settes i et større perspektiv ved å fokusere på at Norge har en stor offentlig sektor som legger beslag på mye av samfunnets ressurser og det er således nødvendig å ha en kritisk vurdering av de ulike etatenes måloppnåelse, evne til å ivareta samfunnsoppdraget og ressursbruk. Direktoratene har en rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk, dette må gjøres på en formåls effektiv og kostnadseffektiv måte. Også andre verdier enn effektivitet er av vesentlig betydning i offentlig sektor; demokrati, rettsikkerhet og faglig integritet. Disse verdiene er med å gi offentlig sektor legitimitet, noe som er nødvendig for å gi sektoren autoritet. Baldersheim & Østerud (2014) sier "Eit effektivt styringsverk er eit berande element i den demokratiske styringskjeda frå folket via parlamentet til regjeringkontora. Utan eit administrasjonsapparat til å setje i verk ein vedtatt politikk kan ikkje den demokratiske viljen realiserast." (Baldersheim & Østerud, 2014, s.17).

## **1.4. Masteravhandlingens struktur**

I kapittel 2 presenteres nyere forskning på feltet, mens kapittel 3 gir det overordende teoretiske perspektivet og mål- og resultatstyring, verdigrunnlag til staten og ledelsesteori drøftes nærmere. I kapittel 4 presenterer jeg de forskningsspørsmålene jeg har kommet frem til gjennom arbeidet med kapittel 2 og 3. Metodevalget presenteres i kapittel 5. Egne funn og analyser fremlegges i kapittel 6, før oppsummering og konklusjoner trekkes i kapittel 7.

## 2. RELEVANT NYERE FORSKNING PÅ FELTET

Et departements styring av en underliggende etat fanger opp mange av de klassiske statsvitenskapelige problemstillingene, som balansen mellom sentralisering og desentralisering<sup>1</sup>, mellom regelstyring og målstyring, og balansen mellom politisk kontroll og faglig uavhengighet. Dette er problemstillinger som departementet må ta stilling til i sin styringsdialog med underliggende etat. Disse klassiske statsvitenskapelige problemstillingene er gjenstand for stor forskningsinnsats både i tidligere tider og i dag.

Mål- og resultatstyring ble innført samtidig som de statlige etatene fikk større budsjetteknisk frihet. Mål- og resultatstyring innebærer målformulering, resultatrapportering og resultatoppfølging. Innføringen av mål- og resultatstyring kan ses på som et forsøk på å forskyve balansen i retning av mer desentralisering og faglig uavhengighet for den underliggende etat. Det vil være interessant å undersøke om Fiskeridirektoratet vurderes å være mer faglig uavhengig etter innføringen av mål- og resultatstyring. Åge Johnsen (2007) peker imidlertid på at desentralisering gjerne følges opp med mer styring og kontroll.

Ørnsrud (2002) tar i sin forskning for seg iverksettingen av budsjettreformen i staten av 1986 og innføringen av nytt økonomiregelverk fra 1997 med fokus på mål- og resultatstyringskomponenten i disse reformene. Konklusjonen hennes er at denne styringsteknikken møter på store problemer i iverksettingsprosessen og man har bare i begrenset grad greid å iverksette budsjettreformenes krav til mål- og resultatretting av statlige virksomheter. Fiskeridirektoratet var en av virksomhetene som Ørnsrud undersøkte i sin forskning, og spørsmålet som kan stilles er om budsjettreformens krav er iverksatt i 2015.

Askim, Eltun og Fremstad stiller i Baldersheim og Østerud (2014) spørsmål ved om mål- og resultatstyring er riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen. I følge Askim et al (2014) er ikke oppskriften nøytral i forhold til de ulike elementene i forvaltningens verdigrunnlag: demokrati, effektivitet, faglig integritet og rettsikkerhet. Demokrati i form av lojalitet til sittende regjering, og effektivitet synes godt ivaretatt av mål- og resultatstyring, men en kan stille spørsmål ved om verdiene rettsikkerhet og faglig integritet er godt nok ivaretatt. Tilståelse av autonomi fra departement til underliggende virksomhet kan styrke muligheten til å vektlegge faglige hensyn framfor politiske signaler. Samtidige gir mål- og resultatstyring departementet verktøy for og legitimitet til å tydeliggjøre og følge opp politisk vedtatte mål.

---

<sup>1</sup> Desentralisering innebærer i denne sammenhengen at departement avgir oppgaver, ressurser og kompetanse til underordnet enhet, f eks direktorat.

Rettsikkerhetshensynet sier at forvaltningen skal bindes av lover. I motsetning til mål, som regjeringen har full råderett over, er lover vedtatt etter prosedyrer for høring av berørte parter, og behandlet i Stortinget. Askim et al (2014) mener at man derfor kan legge til grunn av mål- og resultatstyring i utgangspunktet representerer en svekkelse av regelstyring og rettsikkerhetshensyn til fordel for hensyn til flertallstyre (demokrati) og effektivitet. Det bør imidlertid bemerkes at for Fiskeridirektoratet er tildelingsbrevet hvor målene er formulert i hovedtrekk koordinert med Stortingsproposisjon nr 1S (statsbudsjettet). En stortingsproposisjon er imidlertid ikke gjenstand for høring på samme måte som lovforslag.

Askim et al (2014) peker på ulike problemer med mål- og resultatstyring og trekker frem styringsinflasjon, navlebeskuelse, silotenkning, målforskyvning og tidstyveri. Mye av kritikken mot mål- og resultatstyring har rettet seg mot detaljstyring og for mange mål. Askim et al (2014) har gått gjennom tildelingsbrevene for årene 2004, 2008 og 2012 til 77 forvaltningsorgan og finner at antall mål har doblet seg på 8 år. Økningen har kommet nede i målhierarkiet. Økningen i antall mål betegnes som inflasjon i styring. Inflasjon i betydning av at målene mister sin styrende funksjon når de blir for mange. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Askim et al (2014) har lagt en tilstrekkelig lang tidsperiode til grunn for å si at man har inflasjon i styring. Pendelsvingninger er et uttrykk som brukes når noe svinger fra den ene ytterligheten til den andre. Tradisjonelt byråkrati og New Public Management kan kanskje sies å være ytterligheter i en slik pendelsvingning. Dette er noe Rhodes argumenterer for, (Rhodes, 2014). Jeg kommer tilbake til disse modellene i kapittel 3. For å få fram eventuelle trender når det gjelder detaljstyring ønsker jeg i min undersøkelse å legge til grunn en lengre tidsperiode enn studien til Askim et al (2014).

Kritikken mot mål- og resultatstyring har også vært rettet mot at målene i for stor grad er innadrettede og ikke utadrettede. Det vil si at målene retter seg mot forvaltningsorganets innsatsfaktorer og arbeidsprosesser, og ikke mot resultater eller samfunnsmessige effekter. Askim et als forskning viser imidlertid at målene nå i tiltakende grad er rettet mot resultater og samfunnsmessige effekter. Spørsmålet som kan stilles er hvordan dette forholder seg nedover i målhierarkiet, dersom økningen i antall mål er kommet nede i målhierarkiet noe Askim et al indikerer. Det kan således likevel være at man har detaljstyring på innsatsfaktorer og arbeidsprosesser hos underliggende etat, men at del- og hovedmål er rettet mot resultater og samfunnseffekter. Det vil i så fall ha betydning for etatens tilpasningsfrihet i forhold til å nå målene.

De fleste organisasjoner vil stritte imot å bli målt på ting de har begrenset kontroll over, det er dermed nokså naturlig at mål- og resultatstyring bidrar til silotenkning. Dette som følge av at målformulering i Norge er en ”nedenfra – og – opp” prosess i følge Læg Reid, Roness &

Rubecksen (2006). Hver etat blir opptatt av å oppfylle sine egne mål og krav uten å se hele bildet, uttalte tidligere riksrevisor Jørgen Kosmo til Klassekampen, (Kosmo, 2012).

Alt kan ikke måles, og mål- og resultatstyring gir oss muligens mer av det vi måler, men ikke nødvendigvis mer av det vi trenger, (Bevan & Hood, 2006, Hood, 2006 og Johnsen, 2007). Dette kalles målforskyvning. I Makt- og demokratiutredningen fra 2003 ble det påpekt at sentrale målsettinger for offentlige tjenester, som rettsikkerhet, likebehandling og forsvarlig saksgang, er vanskelig å måle og derfor kan bli skadelidende i et målstyringssystem (NOU 2003:19 s. 20).

Askim et al (2014) peker på at kritikerne sier at mål- og resultatstyring er en tidstyv med sine rapporteringskrav. Rapporteringskrav tar tid å tilfredsstille, men de kan også tolkes som en form for mistillit mellom departement og underordnet virksomhet, (Pollitt, 2006, s.302). Åge Johnsen sier at måling og rapportering av hva en holder på med og hva det fører til, er en selvfølge for ansvarlig demokratisk styring, læring i forvaltningen og statlige virksomheters og profesjoners egen fagstyring. Det handler om å se, og bli sett. Kanskje den viktigste bruken av slike styringsverktøy er nettopp å bidra til at kyndige fagfolk kan lære av hverandre og styre seg selv i størst mulig grad, samtidig som andre kan ha tillit til at dette skjer på en betryggende måte. Dette kan avlaste behovet for mye av den politiske detaljstyringen og administrative aktivitetskontrollen som nå ofte finner sted i målstyrings navn, men som altså ikke er målstyring, (Johnsen, 2012).

Askim et al (2014) deler kritikerne av mål- og resultatstyring inn i tre grupper: purister, fagstyreforkjempere og skreddersømtilhengere. Puristene mener at man ikke har gått langt nok i innføringen av mål- og resultatstyring. Den praktiske målstyring bør nærme seg den teoretiske oppskriften, (Johnsen, 2012). Fagstyreforkjempere tar utgangspunkt i bekymringen om at mål- og resultatstyring har negative bivirkninger på tidsbruk, motivasjon og tillit, og på verdier som rettsikkerhet, demokratisk styring og faglig frihet. De kjennetegnes ved at de ønsker mindre rapportering, sterkere tillitsbasert fagstyring og mer brukermedvirkning. Hva som anbefales i stedet for mål- og resultatstyring fra fagstyreforkjempere er noe uklart i følge Askim et al (2014). Skreddersømtilhengerne er en tredje gruppe kritikere. De avviser tanken om at man kan ha ett styringsprinsipp for hele forvaltningen. Mål- og resultatstyring fungerer i følge Lægreid best i organisasjoner med lav politisk oppmerksomhet, Lægreid (2001, s. 140). Pollitt (2003) peker på at mål- og resultatstyring er særlig krevende å bruke overfor virksomheter som befatter seg med gjenstridige problemer, ("wicked problems"), kjennetegnet av uavklarte ansvarsforhold, samt usikkerhet eller kontrovers over mål og mål - middel- sammenhenger. Skreddersømtilhengerne mener altså at det blir for enkelt å basere styringen av staten på ett

grunnleggende styringsprinsipp, tatt i betraktning de store variasjonene innad i offentlig sektor.

Askim et al (2014) konkluderer med at utfordringene bør løses innenfor et system med mål- og resultatstyring, men stiller spørsmålet ved om det kanskje bør gi større rom for styringsvariasjon. Det vises også til at de politiske partiene synes å ha utviklet et elsk - hat forhold til mål- og resultatstyring, noe som kan gjøre det lite sannsynlig at styringsprinsippet blir byttet ut.

I Norge har mål- og resultatstyring blitt innført gradvis som en del av reformer av økonomistyringen og virksomhetsstyringen i sentralforvaltningen. Også andre utviklingstrekk innenfor organisering og ikke minst endringen av Riksrevisjonens rolle, gjennom at de har fått oppgaven med forvaltningsrevisjon, har betydning for utviklingen av styringssystemet i staten.

Hilde Solli spør i Stat & Styring 04/2014 om Riksrevisjonen gjennom sin forvaltningsrevisjon har skylda for detaljbasert styring i staten. Artikkelen er skrevet på grunnlag av Kristin Reichborn-Kjenneruds forskning på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, (Reichborn-Kjennerud, 2014). Gjennomgang av rapporter fra Riksrevisjonen støtter ikke ideen om at forvaltningsrevisjonen ber om detaljinformasjon. Styringsinformasjonen skal, i følge Solli, ikke motiveres ut ifra at den etterspørres i en revisjon, men ut fra forvaltningens eget behov for kunnskap – og politikerne og allmennhetens behov for å vite hvordan det går, (Solli, 2014).

Reichborn-Kjennerud har undersøkt 76 Riksrevisjonsrapporter, og peker på hvordan New Public Management utfordrer den tradisjonelle embetsmannens verdier om profesjonelt skjønn og regelstyring, så vel som lojalitet til politisk ledelse, (Reichborn-Kjennerud, 2014).

Reichborn-Kjennerud viser i artikkelsamlingen Ute av kontroll, (Difi-rapport 2012:14) til en påstand om at Riksrevisjonens vurdering av måloppnåelse fører til at politikere og byråkrater blir risikoaverse. En annen påstand har vært at Riksrevisjonenes fokus på detaljer i mål- og resultatstyringssystemet fører til byråkratisering. Det at Riksrevisjonens rapporter vanligvis kritiserer departementet for mangelfull styring, kontroll og oppfølging kan imidlertid føre til et større styringspress, kanskje på bekostning av ledelse. Dette presset oppleves verre jo mer detaljorientert styringspresset er. Politikere og ledere får ikke handlingsrom til å lede på en måte som etter deres vurdering vil sikre de beste resultatene. De blir mer opptatt av å score bra på resultatindikatorer. Denne problemstillingen illustrerer i følge Reichborn- Kjennerud en iboende motsetning mellom styring (som innebærer overordnet kontroll) og ledelse (som

innebærer tillit og delegering). Fiskeridirektoratet har blitt gjenstand for Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon ved flere anledninger.

Åge Johnsen utfordrer praktiseringen av mål- og resultatstyring i samme artikkelsamling, (Difi-rapport 2012:14). Han sier at målhierarkiene ofte ser ut til å ha blitt utformet etter ”alle nevnt, ingen glemt”-prinsippet. Han ser også på hva som kan være alternativer til mål- og resultatstyring. Han trekker fram politisk styring, etatsstyring, fagstyring og markedsstyring. Johnsen konkluderer med at det staten trenger nå er ikke mindre målstyring, men kanskje mer. Man må ta inn over seg hva målstyring og resultatledelse egentlig er. Først da kan det bli færre og mer gjennomtenkte mål, færre mål om aktiviteter og flere resultatindikatorer om resultater og virkninger, og mindre kontroll ovenfra og mer medvirkning og selvledelse nedenfra, (Johnsen, 2012).

Målstyring er ikke en enhetlig størrelse og det er problematisk å skulle definere hva begrepet som sådan innebærer. Den sentrale forestillingen i idéen om mål- og resultatstyring er at det er mulig å optimalisere styring og autonomi samtidig. Tanken er at et overordnet nivå skal styre gjennom å formulere mål for underordnet nivå, mens underordnet nivå skal få frihet til å operasjonalisere disse målene etter egne vurderinger. Skal en forstå hvordan mål- og resultatstyring oppfattes, tolkes og brukes i den norske sentralforvaltningen, kan det være fruktbart å skille mellom en vid og en snever side av konseptet mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring kan på den ene siden ses på som *ledelsesfilosofi* og på den andre som *styringsteknikk*, (Ørnsrud, 2000).

Byrkjeflot (2008) har studert offentlig ledelse versus privat ledelse. Ideen om at offentlig sektor bør bruke samme ledelsesmodeller som det private næringslivet har vært et av de sentrale elementene i New Public Management-reformen. Byrkjeflot skiller mellom tradisjonell offentlig ledelse og kaller denne den klassiske posisjonen. Den byråkratikritiske posisjonen omtales som NPM-ledelse, mens den betingede posisjonen er en posisjon som er mellomposisjon hvor en ikke skiller like skarpt mellom offentlig og private organisasjoner, men som likevel gir en sterk støtte for at offentlig etos eksisterer. Byrkjeflot argumenterer for at den klassiske posisjonen varte fram til 1970-tallet, mens den byråkratikritiske og den betingede posisjonen har levd side om side gjennom glansperioden for NPM, det vil si perioden 1980-1995. Siden da aner man konturene av en post-NPM periode med en viss renessanse for ideen om at offentlig ledelse er noe eget, og der det legges spesiell vekt på det offentlige etos (”byråkratiets tilbakekomst”). Flere forskere har lansert den ”Neo-weberianske staten” som et alternativ til NPM, (Peters, 2001, Pollitt & Bouckaert, 2004, Dunn & Miller, 2007). I Danmark har Beck Jørgensen & Bozeman (2007) i sin forskning fokusert på offentlige verdier. Byrkjeflot reiser blant annet følgende spørsmål: I hvilke tilfeller

resultatstyringen i offentlig sektor bidrar til å undergrave de målsettinger og verdier som offentlig sektor skal ivareta. Hva er det som betinger framveksten av og opprettholdelsen av profesjonelle normer og et offentlig etos. Trolig har man i fiskeriforvaltningen islett av flere ledelsesformer, men det kan være interessant å kartlegge hvilke en selv ser på som mest fremtredende.

Anne Lise Fimreite sier i en kronikk i Dagens Næringsliv at tradisjonell offentlig ledelse kan vise seg bedre egnet til å håndtere dagens store samhandlingsrelaterede reformer enn den nye ledelsesformen basert på New Public Management, (Dagens Næringsliv 11.08.2014). Hun peker på følgende trekk som avgjørende i offentlige tjenestemenns embetsutførelse: politisk nøytralitet, lojalitet til politisk overordnede og faglig uavhengighet. Oppgaven er å gi politikerne de best tenkelige råd i en gitt situasjon og samtidig påse at politikernes beslutninger iverksettes. Var politikernes valg faglig uforsvarlig var det tjenestemannens soleklare oppgave å påpeke dette. Fimreite spør om hvordan det er med disse trekkene hos tjenestemenn i den offentlige forvaltning som lenge har vært dominert av New Public Management. Hun sier at undersøkelser som er gjort med bakgrunn i data over tid viser at trekkene er tydeligere noen steder enn andre, og mer tilstedeværende på noen nivå enn på andre. Hun stiller spørsmål ved om offentlig administrasjon og ledelse er et eget fagfelt – en form for håndverk på linje med diplomati, og viser til at det diskuteres i den internasjonale faglitteraturen. Hun peker på at den britiske forskeren Ron Rhodes har trukket frem seks egenskaper offentlige ledere må besitte: De må ha politisk teft. De må bruke denne til å gi gode råd til politisk ledelse. De må kunne forvalte ressurser – både menneskelige og materielle. De må ha klokskap og dømmekraft, og de må kunne forhandle og overtale utover egne rekker. Fimreite avslutter artikkelen med følgende: Tradisjonell offentlig ledelse kan vise seg bedre egnet til å håndtere dagens store samhandlingsrelaterede reformer enn den nye ledelsesformen basert på New Public Management, har vist seg å være.

Fredrik Sejersted er opptatt av embetsverkets rolle, og peker i Stat & Styring 04/2014 på at det mellom politisk ledelse og embetsverk er et iboende spenningsforhold. Embetsverket skal være lojalt, men også faglig og politisk nøytralt. De siste tiårene har balansepunktet mellom lojalitet og nøytralitet forskjøvet seg i følge Sejersted. En stadig større del av embetsverket jobber opp mot en stadig større politisk ledelse, med stadig flere politisk aktuelle saker. I dag er det et klart behov for å sikre og styrke embetsverkets faglighet og nøytralitet, hevder Sejersted. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved hvordan dette iboende spenningsforholdet er i fiskeriforvaltningen.



## 3. TEORI

### 3.1. Overordnede teoretiske spørsmål

Det overordnede teoretiske spørsmålet knyttet til denne avhandlingen er hvorfor mål- og resultatstyring ble det grunnleggende styringssystemet i staten. Hva var det som avstedkom budsjettreformen i staten i 1986, og hvilke grunnleggende styringsutfordringer i staten skulle mål- og resultatstyring bøte på.

Hensikten med mål- og resultatstyring er større effektivitet, bedre utnyttelse av hver krone, i en situasjon med offentlig knapphet, (Østerud, 2007). Styringsmodellen skal også sørge for skille mellom politikk og administrasjon. Politiske myndigheter bevilger til mål og det er forvaltningsetater som velger det mest effektive midlet for å nå målet. Det er naturlig å legge til grunn at mål- og resultatstyring skulle sørge for større effektivitet samtidig som den politiske gjennomføringskraften ble opprettholdt eller styrket.

Forvaltningen har både rollen som iverksetter av politikk og rollen som fag- og forvaltningsorgan. Reichborn-Kjennerud peker på at iverksetterrollen gjerne er mer detaljstyrt enn fag- og forvalterrollen (Solli, 2014). Det kan være grunn til å undersøke om denne todelingen som Reichborn-Kjennerud peker på er noe man kan lese ut av tildelingsbrevene.

En rekke administrative reformer, i mange land, har tatt sikte på å øke effektiviteten i offentlig virksomhet. Budsjettssystemet er en viktig side ved slike reformer. Moderne forvaltningspolitikk har i Norge vokst fram siden 1980-tallet. To grunnleggende forskjellige forvaltningsmodeller har vært sentrale: tradisjonell offentlig forvaltningsmodell og New Public Management.

Tradisjonell offentlig forvaltningsmodell, (TPM), bygger på teorier fra Max Weber (1971). Han argumenterer for byråkratiets overlegenhet. Et byråkrati av tradisjonell betydning innebærer utpreget grad av spesialisering. De viktigste kjennetegnene for et byråkrati er videre: nøyaktig definisjon av den enkeltes ansvarsområde, mange lag av over- og underordnede, de ansatte skal gå tjenestevei når problemer oppstår, arbeidsinstrukser er utarbeidet for den enkelte, klare grenser mellom jobb og privat, all ledelse skal være basert på formell autoritet, ansettelsestrygghet og klare regler for lønn og avansement, avansement bygger i hovedsak på ansiennitetsprinsippet, (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2011).

New Public Management, (NPM), oppstår blant annet fordi velferdsstaten er svært kostnadskrevende og at det offentlig har en organisering som gjør at man ikke har tilstrekkelig

fokus på kostnadskontroll. I følge Tranøy & Østerud, (2001), går NPM ut på at offentlig sektor må rette fokus på blant annet resultater, ledelse, konkurranse og legge mindre vekt på regler, prosesser, og ulike interne hensyn som man gjerne gjorde under TPM. NPM er ensidig i sitt fokus på kostnadseffektivitet og bryter med idealer om å balansere ulike hensyn. Problemet med å formulere gode mål for målstyringen i forvaltningene er, i følge Tranøy og Østerud, et tilbakevendende tema. I dag er bærekraft og lønnsomhet de to hovedmålsettingene som er løftet fram i fiskeri- og havbruksforvaltningen. Tidligere var også bosetting, sysselsetting og differensiert flåtestruktur viktige mål, disse er noe mindre framtreddende i dagens politiske bilde. Produktivitetskommissjonen sier dog at et særlig trekk ved offentlig sektor er at mange virksomheter, som ikke primært har distriktspolitikk som mål, likevel skal bidra i sektorpolitikken. Regionale og distriktspolitiske hensyn står politisk meget sterkt og får ofte større vekt enn hensynet til en effektiv tjenesteproduksjon, (NOU 2015).

TPM og NPM slik de er presentert her, er rendyrkede idealmodeller, i praksis vil gjerne de fleste forvaltningsorganer ha islett av begge modeller, da implementering av nye forvaltningsmodeller kan ha en betydelig treghet og motstand hos de som utsettes for reformen.

Det er gjennomført to store maktutredninger i Norge. Disse trekker fram henholdsvis segmentering og fragmentering som stikkord for å beskrive det politiske systemet.

Den første maktutredningen i Norge beskrev staten som segmentert, Maktutredningen (1972-1981), NOU (1982). Det politiske systemet ble beskrevet som et knippe segmenter eller beslutningsarenaer. Deltakerne på en slik arena, innenfor et slikt segment, kom fra en serie institusjoner – interesseorganisasjoner, fagdepartementer og stortingskomité. Disse deltakerne utviklet noen felles perspektiver, problemoppfatninger og vurderinger som skilte dem fra deltakerne innen andre segmenter. Segmentering innebar at sektorinteresser dominerte, og splittet statsorganer og samfunnsinteresser i vertikale søyler med svake samordningsmekanismer (Østerud, 2007). Fiskeri var en slik arena. En stram kobling av et segment blir omtalt som jerntriangel, mens litt løsere samarbeidsformer blir av Østerud, (2007), omtalt som nettverksdannelser.

Tranøy & Østerud, (2001) viser til at i dag plasseres stadig flere forvaltningsorganer utenfor departementene, kombinert med sammenslåing av mindre etater og regionale distrikter til større enheter. Tendensen er at departementene i større grad blir politiske sekretariater, (policy houses), i forsøk på å motvirke segmentering på politisk nivå, (Tranøy & Østerud, 2001). Som jeg viste til i kapittel 2, så er Sejersted opptatt av balansepunktet mellom lojalitet og nøytralitet, slik at embetsverkets faglighet og nøytralitet opprettholdes, (Sejersted, 2014).

Sjøfart - og fiskerikomiteen har gått inn i den mer generelle næringskomiteen og dette medvirker også til å svekke segmenteringen innenfor fiskeri. Bærekraftbegrepet er kommet sterkere inn i politikken etter Brundtlandkommisjonens sluttrapport i 1987, (FN, 1987). Dette har ført til at miljøforkjempere har fått en sterkere posisjon i samfunnet generelt. Miljøhensyn krever en mer helhetlig tenkning.

I den andre norske maktutredningen, (Makt og demokratiutredningen, 1988-2003, NOU(2003)) ble det hevdet at staten var fragmentert, med relativt svak samordning mellom departementer, direktorater og nye tilsynsorganer, (Østerud, 2007). Det ble hevdet at det tette interessefellesskapet innenfor enkeltsektorer mellom næring, politikk og forvaltning er svakere enn da den forrige maktutredningen ble lagt fram, (Forvaltningsmeldinga, 2009). Tidligere integrerte enheter er splittet opp slik at funksjoner som tjenesteproduksjon, regulering og tilsyn, klagebehandling og overordnet sektorstyring er plassert i ulike virksomheter.

Et av prinsippene i styringssystemet i Norge er prinsippet om ministerstyre, det medfører sterke fagdepartementer og en spesialisering etter sektor med relativt god samordning internt i sektoren og svak horisontal samordning på tvers av sektorer og departementsområder, (Christensen et al 2010). Dette fører gjerne til utfordringer av mer grenseoverskridende type, f. eks klima, miljøvern, distriktspolitikk og sysselsetting i forhold til fiskeri og havbruk, samt sameksistens fiskeri - petroleumsaktivitet. Nyere forvaltningspolitiske trender peker i retning av helhetlige initiativ. I forhold til petroleumsutbygging har vi sett dette gjennom De helhetlige forvaltningsplanene for havområdene, (Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet, Lofoten og Vesterålen), hvor ulike etater deltar på tvers av departementsgrenser. Samlingen av næringsmiddeltilsyn i Mattilsynet er et annet eksempel på et forsøk på en helhetstenkning.

Tranøy & Østerud (2001) konkluderer med at økt fragmentering og kompleksitet i det politisk-administrative systemet er en konsekvens av NPM. Christensen et al (2010) peker på at man har fått en overgang fra en integrert til en desintegrert forvaltningsmodell.

Fragmentering, som altså er et sentralt funn i den andre norske maktutredningen, gjør at vi over tid får mer (semi) autonome forvaltningsinstitusjoner. Dette er sentralt for å forstå hvorfor politikerne strever med styring. Økt horisontal fragmentering har skapt et behov for større samordning for politisk ledelse og en sterkere integrering. Dette er noe vi også ser i fiskeriforvaltningen, f eks ble sjømatkontrollen flyttet ut av Fiskeridirektoratet og over til Mattilsynet, med den konsekvens at kontrollene nå gjennomføres av to etater; den ene etaten kontrollerer mengde og art, mens den andre kontrollerer kvalitet. Innenfor havbruk er

forvaltningen svært fragmentert, med både Fiskeridirektoratet, Miljødirektorat, Mattilsyn, Veterinærinstitutt og Legemiddelkontrollen som tilsynsetater.

Offentlig sektor har gjerne komplekse oppgaver, med et relativt stort innslag av gjenstridige problemer, på engelsk omtalt som wicked problems. Dette er problemer som må håndteres snarere enn løses. Komplekse oppgaver krever også gjerne mer samordning på tvers av sektorer. Difi diskuterer utfordringene med samordning i norsk forvaltning i rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*, (Difi, 2014). Der tar man spesielt opp at mål- og resultatstyring kan forsterke sektortenkningen og dermed samordningsproblemene. Gjennom vektlegging av resultater i egen sektor svekkes stimulansen til å bidra til tverrsektoriell oppgaveløsning.

Statsforvaltningen er nå i en overgangsfase, i en post-NPM. En sentral grunn til at post-NPM vokser fram er, i følge Christensen et al (2010), en økende erkjennelse blant politikere i ulike land at de gjennom NPM hadde mistet politisk styring og kapasitet. Grunnen til denne svekkelsen knyttes til fristilling, hvor den politiske ledelsen har mistet kontrollmidlene formelt og reelt og til økt horisontal fragmentering i ulike roller, noe som skaper økte samordningsproblemer og samordningspress for politisk ledelse. Det er økende behov for sterkere integrering av et statsapparat som synes å ha gått for langt i retning av fragmentering og oppsplitting. Det gjenstår å se hvilken betydning dette vil få for styringsverktøyet i staten.

Som en reaksjon på NPM er det, i følge Byrkjeflot (2008), kommet en rekke bidrag som argumenterer for at det skjer en vending i retning av post-NPM modeller. Som nevnt i kapittel 2 dreier det seg, i følge Byrkjeflot (2008), om den neo-weberianske staten, whole-of-government approach, (Christensen et al 2010) og renessanse for det offentlige etos og byråkratiske verdier.

Produktivitetskommisjonen har pekt på at NPM kan innebære at behovet for kontroll øker, blant annet knyttet til kontroll av resultater og evaluering av offentlige aktiviteter, (økt vekt på forvaltningsrevisjon og krav om evalueringer av aktivitetene). NPM kan dermed føre til økt behov for byråkrati og administrasjon, (NOU 2015).

Produktivitetskommisjonen peker imidlertid også på at mål- og resultatstyring har relevans også utenfor en streng NPM - kontekst som styringsverktøy og virkemiddel for å fremme effektiv bruk av ressurser i offentlig sektor, (NOU 2015).

Riksrevisjonen har ansvar for forvaltningsrevisjon, hvor formålet er å gi relevant informasjon om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak. Forvaltningsrevisjon inngår som ledd i

Stortingets kontroll med forvaltningen. Kontroll med regjering og forvaltning er en av Stortingets viktigste oppgaver, og er av sentral konstitusjonell og politisk betydning. Riksrevisjonens mandat består i å vurdere forvaltningens bruk av ressurser opp mot kriterier for ”økonomi, produktivitet og måloppnåelse”. ”Økonomi” og ”produktivitet” leder fokus over på kostnadskontroll og fornuftig bruk av ressurser, mens fokus på ”måloppnåelse” forutsetter en klargjøring av hva målene består i, samt hvilke vurderingskriterier som skal anvendes. I og med at politiske mål og stortingsvedtak kan være uklare og delvis motstridende vil det ligge et betydelig skjønn i Riksrevisjonens operasjonalisering av Stortingets mål og dens formulering av vurderingskriterier. For Riksrevisjonen å gjøre objektive vurderinger opp mot Stortingets mål vil derfor være en utfordrende øvelse. En slik tilnærming fanger i større grad oppmerksomhet og interesse fra omgivelsene og enkeltgrupper kan føle at deres legitimitet blir truet. Samtidig vil fokus på mer overordnede mål der departementene stilles til ansvar kunne føre til at Riksrevisjonen kritiseres for å være politisk, (Reichborn-Kjennerud, 2012 s. 45).

### 3.2. Mål- og resultatstyring

Målstyring innebærer at det styres etter mål – med fokus på resultater, og det brukes fordi det påvirker atferd og prioriteringer.

Budsjettreformen fra 1986, iverksatt i 1987 skulle forbedre stortingsproposisjon nr 1 (statsbudsjettet). Hovedelementene var innføringen av rammebudsjettering og mål- og resultatstyring. Den enkelte virksomhet fikk økt budsjett-teknisk autonomi og spillerom gjennom en rekke delegerede fullmakter. Som kompensasjon for denne autonomien skulle en drive resultatmåling og resultatrapportering til Stortinget, for på den måten å opprettholde politisk kontroll over bruken av statlige midler, samtidig som den tidligere detaljkontrollen kunne reduseres, (Ørnsrud, 2002, s. 7).

Hensikten med mål- og resultatstyring er både å sikre at den sittende regjeringens mål oppnås og å øke effektiviteten ved å begrense departementets mulighet til å styre, og heller gi underliggende nivå frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som best realiserer målene, (SSØ 2010:11).

Mål- og resultatstyring er nedfelt i Reglement for økonomistyring i staten § 4. Videre sier § 7 at departementene skal fastsette mål og resultatkrav og sikre seg tilstrekkelig styringsinformasjon fra underliggende etater.

#### **§ 4 Grunnleggende styringsprinsipper**

*Alle virksomheter skal:*

- a) Fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet*
- b) Sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd*
- c) Sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag*

*Departementet skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametre for underliggende virksomheter, jf § 7.*

*Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet*

#### **§ 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter**

*Departementene skal stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter ved tildelingsbrev. Deler av bevilgningen kan holdes tilbake som reserve for senere disponering gjennom året.*

*Tildelingsbrevene skal blant annet inneholde overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering, samt hvilken myndighet vedkommende virksomhet har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet.*

*Dersom underliggende virksomheter finner det hensiktsmessig å stille de tildelte midlene til disposisjon for driftsenheter innenfor virksomheten, skal dette skje skriftlig.*

I følge Johnsen (2012) er målstyring på mange måter en blanding av flere styringsformer: Målene utformes administrativt innenfor rammen av etatsstyringen, men målene må være i samsvar med den politiske styringen. Etatene har mange profesjonelle ansatte og det er viktig å bruke medvirkning for å ta hensyn til og utnytte fagstyringen. Både mål- og resultatstyringen skal fokusere på at etaten er til nytte for noen, således er også markedsstyring involvert i mål- og resultatstyring.

Mål- og resultatstyring var et kjent styringssystem lenge før New Public Management-reformen. Peter Drucker er en mye brukt referanse på tidlig mål- og resultatstyring. I følge Drucker (1954) består målstyring av tre deler: målformuleringer, medvirkning og måling av resultater. Det er verdt å merke seg at Drucker mente at målstyring først og fremst var et

administrativt verktøy, altså ikke nødvendigvis noe som egner seg i politikken, og at verktøyet handler om selvledelse og ikke om kontroll av underordnede, (Johnsen, 2012).

Kravet til klarhet i målformuleringene og til kvantifiserbarhet for å kunne utvikle resultatindikatorer er en av hovedutfordringene i mål- og resultatstyring.

Komplekse og til dels motstridende mål for offentlige virksomheter krever avveining og kompromisser, og motiverer omfattende kontrollordninger. Det er i mange tilfeller en motsetning mellom hensynet til kontroll på den ene siden, og effektiv drift på den andre. Mindre kontroll og detaljstyring kan gi mer tid til kjerneoppgavene, og fremme mer effektiv ressursbruk og innovasjon, (NOU, 2015:1).

Hvilke mål som formuleres og hvordan de formuleres og av hvem har stor betydning. Det synes avgjørende for styringens legitimitet at målene dekker virksomhetens formål, slik at målformuleringene oppleves som relevante og dekkende.

Det argumenteres for at uten handlingsrom til selv å velge hvordan målene best kan realiseres, kan ikke virksomhetens ledelse holdes ansvarlig for resultatene som produseres, (Læg Reid 2001, s. 142, Moynihan 2006, s. 79).

Resultatstyring i offentlig sektor er, i følge Johnsen (2007, s. 11)

*”... å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer.”*

Resultatene er ment å gi styringsinformasjon som skal bidra til forbedring og videreutvikling av virksomheten. Det er umulig å måle alt som er relevant for en tjeneste eller et produkt. Det benyttes derfor ofte indikatorer. Slike indikatorer brukes for å gi en pekepinn på det som skal måles. En ofte referert forståelse av indikatorer, er at det er *”størrelser som gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål”*, (NOU 2004:2). Indikatorer brukes til å gi et forenklet bilde av de kompliserte forholdene som det skal si noe om. Det er derfor viktig at de gjør nettopp det.

Fiskeridirektoratet har et stort antall resultatindikatorer som det rapporteres på<sup>2</sup>. Det er imidlertid slik at det kan være vanskelig å skille Fiskeridirektoratets påvirkning på indikatoren

---

<sup>2</sup> Resultatindikatorerne det rapporteres på, deles i Fiskeridirektoratet i indikatorer og effektmål, der effektmålene i hovedsak retter seg mot samfunns effekter. Av forenklingshensyn bruker jeg i denne avhandlingen betegnelsen resultatindikatorer/styringsparametre.

fra andre påvirkningsfaktorer. Forvaltningens bidrag til samfunnsmessige mål kan i følge Reichborn-Kjennerud være utfordrende å skille fra andre påvirkningsfaktorer, (Reichborn-Kjennerud, 2012).

Resultatvurderinger bygger på resultatmålinger som bygger på operasjonaliserte mål, som gjerne kommer til uttrykk som styringsparametre eller indikatorer. Disse indikatorene kan være kvalitative eller kvantitative. Det er avgjørende for styringens legitimitet at de indikatorene som velges gir relevant styringsinformasjon, og at denne informasjonen brukes systematisk til å videreutvikle virksomheten. Resultatvurderingen kan brukes til kontroll og/eller til forbedring og utvikling. Hvilken funksjon resultatvurderingen er ment å tjene vil ha stor betydning for hvordan vurderingen blir mottatt og brukt av den som skal vurderes. I mål- og resultatstyring skal resultatinformasjonen nettopp brukes til styring, og da er det vesentlig at resultatmålingene er valide og reliable.<sup>3</sup>

Hensikten med budsjettreformen i staten fra 1987 og det nye økonomiregelverket fra 1997, samt endringer som er gjort siden, har vært å modernisere et rigid budsjettssystem og å effektivisere ressursbruken i det offentlige. Effektivitet handler om prioritering mellom ulike mål. Effektivitetsbegrepet har tre viktige aspekt, disse er hentet fra Forvaltningsmeldinga, (2009):

- Kostnadseffektivitet, det vil si å produsere en gitt mengde varer og tjenester av en gitt kvalitet med minst mulig ressursbruk, (produksjonseffektivitet)
- Formåleffektivitet er graden av måloppnåing av et bestemt mål, (resultateffektivitet)
- Prioriteringseffektivitet er et spørsmål om å utnytte tilgjengelige ressurser best mulig gjennom å prioritere mellom ulike mål, (alternativkostnadstankegang)

Effektivitetsperspektivet vil være viktig i en analyse av styring av Fiskeridirektoratet. Det vil imidlertid i en del sammenhenger kunne være vanskelig å måle effektivitet og måloppnåelse.

I litteraturen skilles det mellom en smal og en vid forståelse av mål- og resultatstyring, (Statskonsult 1999 s. 37, Christensen & Lægred 2002 s.156, Breivik, 2010 s. 9, Christensen et al, 2010).

Den smale forståelse ser på mål- og resultatstyring som en operativ styringsteknikk, som går ut på å fastsette mål og styringsparametre, innhente rapporteringer, og vurdere om målet er nådd. I en videre forståelse ses mål- og resultatstyring som en styringsfilosofi som handler om at offentlige virksomheter i økende grad bør orienteres mot å oppnå resultater ute i samfunnet,

---

<sup>3</sup> Mer om dette i Metodekapitlet.



og i mindre grad bør være innadventt, orientert mot å etterleve fastsatte regler og prosedyrer, (Hood 1991 s. 3, Verhoest 2005, Moynihan & Pandey 2010, Hermansen & Stigen 2013 s. 158).

I en slik vid forståelse av mål- og resultatstyring understrekes viktigheten av reell delegering av myndighet fra overordnet til underordnet virksomhet, (Askim, 2014). Christensen et al (2010) omtaler en vid definisjon som en resultatorientert styringsfilosofi, et allment, overordnet prinsipp eller en ide om styring som må tilpasses den enkelte virksomheten. Som nevnt i kapittel 2, skiller Ørnsrud (2000) mellom mål- og resultatstyring som ledelsesfilosofi og mål- og resultatstyring som styringsteknikk.

Hvorvidt lederne oppfatter mål- og resultatstyring som en smal eller vid er noe som kan undersøkes. Det kan også være interessant å se på om dette er noe som har forandret seg over tid.

Med et styringsverktøy som mål- og resultatstyring vil det være viktig å se i hvilken grad samfunnet kan kontrollere de som gis makt. Er det mulig å stille noen til regnskap for de valg som gjøres i offentlig sektor. Kontrollen med makthaverne vil alltid stå sentralt i et demokrati, (Haga, 2011). For å kunne ha en slik kontroll trengs i tillegg transparens, det vil si innsynsmuligheter. På engelsk brukes begrepene accountability og transparency. Dette er grunnleggende begreper i et moderne demokrati, som også vil være viktige i verdigrunnet i staten.

Mål- og resultatstyring må ses i sammenheng med for eksempel beslutningsfullmakter og budsjettfullmakter (Sundström 2006, s. 47). Det er grunn til å anta at dette vil variere med den til enhver tid sittende statsråd.

Budsjettreformen i 1986 ga statlige virksomheter økt frihet i disponeringen av sine budsjetter i bytte mot systematisk resultatmåling og jevnlig rapportering til Stortinget. I 1990 ble statlige virksomheter pålagt å innføre interne virksomhetsplaner etter målstyringsprinsipper. Lederlønnssystemet med individuelle kontrakter med elementer av prestasjonsbasert lønn kom i 1991. I 1996 ble mål- og resultatstyring nedfelt som det grunnleggende prinsippet i Reglement for økonomistyring i staten (iverksatt fra 1997). Økonomiregelverket fremhevet i større grad enn budsjettreformen fra 1986 at mål- og resultatstyring skulle strukturere departementenes etatsstyring av underliggende virksomheter (Ørnsrud 2002, s.14). I 1996 ble Riksrevisjonens oppgaver endret til også å omfatte forvaltningsrevisjon. Tidligere hadde Fiskeridirektoratet en sterkere kobling til Stortinget, gjennom spørsmål fra komiteer og stortingsrepresentanter. Kan man si at Riksrevisjonen har overtatt noe av Stortingets rolle?

Betyr det mindre demokratisk kontroll av byråkratiet? Riksrevisjonen skal jo forelegge sine vesentlige funn for Stortinget, men skjer det, og kommer ikke det i ettertid? Stortinget-mindre ”hands on”.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har varslet et stort reformprogram for offentlig sektor. Flere prosjekter er allerede igangsatt. Statsminister Erna Solberg har pekt på behovet for bedre koordineringssystemer og ledelse.

Siden budsjettreformen i 1986 har en hatt ulike regjeringer med ulik politisk farge.

Tabell 1,

Regjering:	Tidsrom:	Politisk farge:
Willoch I	141081 - 070683	H
Wiloch II	070683 - 090586	H, KrF, Sp
Brundtland II	090586 - 161089	Ap
Syse	161089 - 031190	H, KrF, Sp
Brundtland III	031190 - 251096	Ap
Jagland	251096 - 171097	Ap
Bondevik I	171097 - 170300	Krf, Sp, V
Stoltenberg I	170300 - 191001	Ap
Bondevik II	191001 - 171005	KrF, H, V
Stoltenberg II	171005 - 161013	Ap, SV, Sp
Solberg	161013 -	H, Frp

Spørsmålet er om de ulike regjeringenes politiske farge oppfattes å ha hatt betydning for utviklingen i styringsdialogen mellom departement og direktorat.

I litteraturgjennomgangen jeg har foretatt, synes det å være en overvekt av kritikk rettet mot mål- og resultatstyring. Forholdsvis få forskere trekker fram positive sider ved innføringen av mål- og resultatstyring i staten. Åge Johnsen stiller spørsmål ved hva som er alternativet til mål- og resultatstyring, (Johnsen, 2012).

Politisk styring er i følge Johnsen et opplagt alternativ til målstyring. Idealet her er at folkevalgte representanter skal debattere saker fra ulike ståsted, og at flertallets vedtak og politiske hovedmål skal gi rammene for forvaltningens arbeid. Problemet er imidlertid at mange politikere ikke har god nok fagkunnskap eller interesse til å tenke strategisk om helheten i styringen. Det er også slik at ulike partier har ulik preferanse til styring, noen ønsker mer detaljstyring av forvaltningen enn andre.

Etatsstyring er et annet alternativ. Idealet her er at politikerne har et godt grep om helheten, angir mål og gir rammer, og at regelstyringen i administrasjonen iverksetter politikernes demokratisk fattede vedtak på en upartisk måte. Administrasjonen styrer gjennom lover, regler og årshjulet som blant annet har bestemmelser for etatsstyringsmøter, budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og rapportering. Problemet er imidlertid at politikerne ofte gir uklare styringssignaler, byråkratene i embetsverket kan i praksis ha en utidig politisert rolle, og forvaltningens fokus på å følge reglene kan føre til sendrektighet og en stivbeint forvaltning.

Fagstyring er et tredje alternativ. Fagstyring innebærer at mye myndighet blir avgitt til kollegiale organer og profesjonenes skjønn. Profesjonene besitter kunnskap som få andre har, og disse fagfolkene er utdannet til å ta ulike hensyn som skal tjene brukerne og samfunnet. Problemet er at spesialkunnskap gir fagfolkene informasjonsmakt, og det er ikke alltid at profesjonene, (for eksempel politi, helsevesen, militæret og utdanning), har sammenfallende interesser med samfunnet for øvrig.

Markedsstyring er et fjerde alternativ. Dersom mange aktører kan løse oppgavene selv gjennom å tilby og å kjøpe tjenestene frivillig i markeder, kan oppgavene privatiseres eller konkurranseutsettes. Problemet er at ofte vil ikke markeder kunne tilby nok skreddersøm for mange nok offentlige tjenester, eller at kostnadene ved å bruke markedene blir uforholdsmessig høye. Det offentlige må ta ansvar for å løse mange oppgaver som ellers ikke passer for desentraliserte beslutninger, og må i tillegg også sørge for å regulere markedene slik at disse virker best mulig.

Det kan synes som om ingen av styringsformene er perfekte. Av den grunn kan det ofte være ønskelig å kombinere to eller flere av dem.

Oppgavene i offentlig sektor er gjerne komplekse, men det er likevel naturlig å kontrollere at de blir tilfredsstillende og effektivt løst.

Johnsen (2012) sier at dersom en gjennom desentralisering velger å stole på fagfolk og ledere, og mener at disse i stor grad kan ta ansvarlige beslutninger på eget grunnlag, (gitt visse politiske, administrative og faglige rammer), er målstyring eller andre former for resultatstyring en nærliggende styringsform. Hovedalternativene vil være (mer) politisk detaljstyring (sentralplanlegging), byråkratisk regelstyring (hierarki), markedsstyring (privatisering eller kjøp fra markedet gjennom konkurranseutsetting), eller la oppgavene være uløst.

### 3.3. Verdigrunnet i staten og mål- og resultatstyring.

Forvalterrollen representerer en avveining mellom politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Forvaltningen skal iverksette den politiske vilje, dette framgår av den parlamentariske styringskjede hvor folkeflertallet står bak det parlamentariske flertall i Stortinget, som i sin tur kontrollerer Regjeringen. Regjeringen utformer politikken som skal føres.

Knut Dahl Jacobsen (1960) gir en analyse av de ulike rollene som embetsverket forventes å fylle. På den ene siden skal de være lojal mot politisk ledelse, og være et redskap for å fremme regjeringens politikk. På den andre siden skal embetsverket være nøytralt og uavhengig, og de klassiske embetsidealene om faglighet, grundighet, rettsikkerhet og politisk nøytralitet har fortsatt gyldighet. Dette kan skape en rolleklarhet, men det er ingen tvil om at embetsverket skal ivareta begge roller. Dette innebærer en balansegang og en politisk bevissthet.

Knut Dahl Jacobsen peker i sin avhandling, *Teknisk hjelp og politisk struktur* (1964), på spenningsforholdet mellom behovet for et forholdsvis selvstendig byråkrati og behovet for ett byråkrati underlagt politisk kontroll. Et selvstendig byråkrati arbeider mer målrettet og engasjert, men unndrar seg samtidig kontroll over de verdiene det ivaretar. Et kontrollert byråkrati, styrt etter politiske prioriteringer, kan på den annen side bli mer rigid, formalistisk og ineffektivt, (Østerud, 2007). Spenningen mellom selvstendighet og avhengighet er bygd inn i en byråkratisk organisasjon, fordi den er hierarkisk oppbygd, men med spesialisert ekspertise: lojalitet på den ene side og faglig uavhengighet på den andre. Det iboende spenningsforholdet som Sejersted (2014) viser til, og som jeg refererte til i kapittel 2, er når embetsverket blir brukt som et politisk verktøy av politikerne, dermed har man ikke lenger den faglige uavhengigheten som Dahl Jacobsen viser til.

Difi drøfter direktoratenes rolle i gjennomføringen av politikk i rapporten *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk* (2013:11), og foreslår blant annet en ordning med direktoratsgjennomganger innrettet mot måloppnåelse og ressursbruk, samfunnsoppdrag og etatsutvikling. I en policy-analyse vil iverksetting av nasjonal politikk faglig sett ligge i grenselandet mellom offentlig politikk (public policy) og offentlig forvaltning (public administration). Implementeringsforskning kan imidlertid oppfattes som en del av disiplinen offentlig forvaltning. Implementeringsforskningen deler forvaltningsforskningens interesse for byråkratisk adferd og hvordan denne skal forklares, (Marit Reitan forelesning ved MPA-studiet 230114/ Nielsen & Winter, 2008).

Difi har i sin rapport sett hen til grunnleggende forvaltningsverdier; demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet, (Difi 2013:11). Anvendt på direktoratene kan disse verdiene, i følge Difi, gi følgende 4 hovedkriterier for å tilføre merverdi til gjennomføring av nasjonal politikk: demokratisk legitim styring, korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse, faglig legitimitet og pådriver for effektivitet og samordning. Dette siste punktet krever i følge Difi en gjensidig rolleavklaring mellom nivåene for at direktoratene skal ha et avklart handlingsrom.

Nærings- og fiskeridepartementet bestilte våren 2014 en evaluering av Fiskeridirektoratet og fikk i januar 2015 overlevert denne av Difi, (Difi rapport 2015:1). Formålet med Difi sin evaluering har vært å gjennomgå organisering, styring og mål- og resultatstyring. Difi har hatt fokus på den iverksettende rollen og den faglige rollen.

Det er knyttet et mangfold av verdier til offentlig sektor. I forhold til min problemstilling vil organisasjonskultur og verdsettelse være av betydning, samt hvordan organisasjonskulturen virker inn på styringsspørsmålet. Staten har utviklet en egen ”Plattform for ledelse i staten” som er et formelt verdigrunnlag. I dette dokumentet blir det presisert at ledelse i staten skal ha en klar forankring i verdier.

Begrepet offentlig etos er benyttet for å fange opp et sett av verdier som kan knyttes til det offentlige, (Busch, 2012). Lundquist (1998) var opptatt av å studere betingelsene for å utvikle og opprettholde et offentlig etos. Han deler verdiene mellom demokrativerdier og økonomiverdier. Demokrativerdier består av politisk demokrati, rettsikkerhet og offentlig etikk, mens økonomiverdier består av mål - middel rasjonalitet, produktivitet og kostnadseffektivitet. Økonomiverdiene finnes både i offentlig og i private virksomheter, mens demokrativerdiene er særegne for offentlig sektor og bidrar til å gi sektoren egen identitet, (Busch, 2012). Det offentlige etos representeres i denne forbindelse av demokrativerdiene, (Lundquist, 1998).

Byrkjeflot viser, i Stat & Styring 02/2014, til forskning som underbygger eksistensen av et offentlig etos og at dette ikke er blitt svekket som en konsekvens av reformer som er innført i senere år.

Beck Jørgensen og Bozeman har, som nevnt i kapittel 2, gjort en undersøkelse i Danmark og har beskrevet et generell offentlig etos, (Beck Jørgensen & Bozeman, 2003). De bruker betegnelsen det offentlige verdiunivers om den samlede struktur av verdier og deler inn i 4 forskjellige allmenne bidrag fra det offentlige til samfunnet: 1) samfunnsgoder og bidrag til den allmenne interesse, 2) altruisme og menneskelig verdighet, 3) Bærekraft og framtidens

stemme og 4) Regimeverdighet og regimestabilitet. Innenfor rammen av min avhandling vil det gå for langt å diskutere alle disse verdibidragene, men jeg vil spesielt peke på bærekraft og framtidens stemme som særskilte verdier i sektorer som baserer seg på naturressurser slik som fiskeri- og havbrukssektoren. I denne sammenheng kan det også være riktig å referere til teorien om allmenningens tragedie som begrunner behovet for regulering av naturressurser som fisk, (Hardin, 1968). Som følge av at byråkratene ikke er på valg, mens politikerne er på valg hvert 4. år, kan bærekraft og fremtidige generasjoner være viktige faktorer som byråkratene enklere kan holde foran seg enn politikerne i pressede situasjoner.

Halldor Byrkjeflot viser til at offentlige ansatte i stor grad er motivert av kollektivt orienterte verdier og et ønske om å være nyttig for andre, (Byrkjeflot, 2008). Han trekker også fram spørsmålet om hva det er som betinger framveksten av og opprettholdelsen av profesjonelle normer og et offentlig etos.

Sørensen (2015) peker på at lønn er mindre egnet som motivasjon i offentlig enn i privat sektor, bl.a. fordi medarbeidernes indre motivasjon er det som ser ut til å være viktigst i en del yrker, og kanskje særlig i offentlig sektor. I en undersøkelse gjennomført av Dansk Arbejdsgiverforening (2011) om hva som motiverte arbeidstakerne, svarte bare 20 prosent at de ble motivert av høyere lønn. Derimot svarte 60 prosent av de spurte at spennende arbeidsoppgaver virket motiverende, og 70 prosent at de ble motivert av å ha innflytelse på jobbinnhold. Tilsvarende sier medarbeiderundersøkelsen i staten, (Difi 2013b), at det er jobbinnholdet som er den viktigste motivasjonsfaktoren.

### 3.4. Ledelsesteori

Med hensyn til offentlig ledelse kan man si at NPM - litteraturen er en sterk kritikk av byråkratiet som organisasjonsform, samt at den også gikk til angrep på forestillingen om at det var mulig å gjøre et prinsipielt skille mellom offentlig og privat ledelse. I stedet ble det framhevet at ledelse i den private og markedsutsatte sektoren burde brukes som et forbilde for offentlige virksomheter, (Byrkjeflot, 2008).

Byrkjeflot skiller, i en artikkel i Stat og Styring 04/14, mellom det han kaller NPM - ledelse og offentlig administrasjon i offentlig sektor. Han viser til følgende distinksjon:

Tabell 2,

<b>Offentlig administrasjon:</b>	<b>New Public Management:</b>
Regeladministrasjon	Innovasjon
Stabilitet	Forandring
Monolittisk byråkrati	Partnerskap
Input – orientert	Output – orientert
Underdanig i forhold til politisk nivå	Initiativrikt i forhold til politisk nivå
Lojal embetsmann/rådgiver	Proaktiv leder
Rutinepreget høring av fast gruppe av interesseorganisasjoner	Strategisk inkludering/ekskludering av skiftende relevante offentlige og private aktører
«Hvordan løse en gitt fastlagt oppgave på en rettslig korrekt måte?»	«Hvordan skapes nye resultater på en utradisjonell måte uten å bryte med regler?»

Byrkjeflot sier at det kan se ut som den moderne norske forvaltning er en hybrid der diskursen preges av NPM - ledelse, samtidig som det i praksis mange steder er offentlig administrasjon som dominerer. Hvilke refleksjoner har den sittende ledelse i fiskeriforvaltningen i forhold til tabellen over. Hvor kan det tenkes at departement/direktorat og styringsdialogen mest hører hjemme i kolonnene i tabellen.<sup>4</sup>

Byrkjeflot har også en refleksjon om at det nå påpekes at det synes å være en sammenheng mellom tradisjonell byråkratisk styring og velferdsutviklingen. Erkjennelsen om en slik sammenheng var, i følge Byrkjeflot, nokså fraværende i den mest intense NPM - perioden.

To posisjoner har stått mot hverandre i synet på ledelse, i følge Byrkjeflot (2008). Disse kan kategoriseres som transformasjonsledelse og transaksjonsledelse. Ved transformasjonsledelse legges det vekt på de ”myke” faktorene som uformell organisering, kultur og indre motivasjon, og lederskapet overlates gjerne til lokale ledere eller til fagfolkene på de aktuelle områdene. Transaksjonsledelse som også er kjent fra nyere reformretorikk, fokuserer på klare instruksjoner og incentiver ovenfra for ”å få lederne til å lede”. Her er det de ”harde” og lettere kvantifiserbare faktorene som vektlegges; resultater, målinger, incitament, adferd og formell struktur. I offentlig sektor vil man kunne forvente pendelsvingninger over tid i den ene eller annen retning med hensyn til om det satses mer eller mindre på ”å la lederne lede” eller ”å få lederne til å lede”, (Byrkjeflot, 2008).

Den nye helhetlige tenkning i post - NPM gir seg utslag i et ønske om en mer kollektivt orientert kultur. Offentlige institusjoner, ledere og ansatte skal i større grad tenke helhet og

---

<sup>4</sup> Jeg har valgt å bruke betegnelsen tradisjonell offentlig ledelse istedenfor offentlig administrasjon. Jeg vurderer tradisjonell offentlig ledelse til å være et mindre ladet begrep.

ikke spesialisering, de skal legge vekt på kulturelt integrerende tiltak og i økende grad vektlegge etiske regler, (Christensen et al, 2010).

Gjermund Haga peker i Busch et al (2011), på behovet for politisk kontroll av ledere i offentlig sektor, både politiske og administrative. Det involverer rapportering, men også det å forklare og ikke minst rettfærdiggjøre politiske handlinger og beslutninger, og å svare på kritikk. Haga viser til at tillitsbaserte relasjoner i liten grad er avhengig av kontrollregimer. Tillit er tett knyttet opp mot legitimitet. Autoritet er lik legitim maktutøvelse. En makthaver i offentlig sektor uten autoritet kan lite utrette, (Haga, 2011). I forhold til styring av og ledelse i Fiskeridirektoratet vil tillit være en vesentlig faktor, ikke minst vil tillit være viktig overfor den næringen en er satt til å forvalte.



## 4. FORSKNINGSSPØRSMÅL

Mål- og resultatstyringsverktøyet består av 3 elementer, (Christensen et al, 2010):

- 1) Formulering av klare, konsistente og konkrete mål
- 2) Rapportering av oppnådde resultater
- 3) Resultatoppfølging.

I Makt- og demokratiutredningen fra 2003 ble det påpekt at upresise målformuleringer gir stort rom for tolkning og skjønnsmessig tilpasning for etatslederen, noe som kan overføre makt og myndighet til organer som ikke står ansvarlig ved valg, (NOU 2003:19 side 20)

Som jeg har vist til tidligere peker Johnsen (2012) på at det ofte er ønskelig å kombinere to eller flere styringsverktøy innen en styringsform. Han sier at mål- og resultatstyring på mange måter er en blanding av flere styringsformer og argumenterer for mer, ikke mindre mål- og resultatstyring.

Mitt første forskningsspørsmål blir:

*Hvilke styringsverktøy ønsker Nærings- og fiskeridepartementet å benytte overfor Fiskeridirektoratet?*

Dette forskningsspørsmålet reflekterer både hva som er departementets intensjon og hva som rent faktisk er tilfelle.

Som et utgangspunkt kan man tenke at tett styring, med mange mål og rapporteringskrav, gir sterk styring, (Askim et al 2014). Det kan imidlertid hevdes at man delegerer bort for mye myndighet, og dermed gir underliggende etater mer selvstyre enn hensikten var. Dersom detaljert målstyring skal svekke politisk styring, må det ha sammenheng med at et høyt og stigende antall mål gir en slags inflasjon i styring, på samme måte som penger mister sin verdi når man trykker mange sedler, (Askim et al 2014). Et sitat fra Kåre Willoch den gang han var fylkesmann i Oslo og Akershus illustrerer dette: [D]a jeg kom til mål nummer 40 [i tildelingsbrevene] stoppet jeg å lese. Jeg forstod at [departementene ] hadde overlatt til meg å foreta prioriteringene.

Tildelingsbrevene skal imidlertid fylle mange formål. De skal kommunisere med den styrte etatens ledelse, men i realiteten også med Riksrevisjonen, med etatens egne ansatte og med andre interessenter. For Fiskeridirektoratet vil det være både de ansattes fagforeninger, men

også næringsorganisasjoner, miljøorganisasjoner, fritidsfiskeorganisasjoner og andre offentlige etater. Mål signaliserer politiske prioriteringer, og ved å formulere mål kan departementsledelsen opprettholde støtte og unngå konflikt uten nødvendigvis å bevilge penger. I følge Johnsen og Vakkuri (2006, s. 304) er mål- og resultatstyring i de nordiske landene preget av en slik ”noe til alle”-logikk.

En annen forklaring til mange mål i et tildelingsbrev er at politikerne ikke ønsker å være for tydelige. Med mange mål kan de skifte prioriteringer uten at noen kan beskyelde de for å vingle. Dermed fungerer mange mål, i følge Askim et al (2014), som en slags ”hedging” eller forsikringspolise for politikerne.

En utfordring ved mål- og resultatstyringen har vist seg og være å måle det man gjør. Dette kan gi seg utslag i målforskyvning slik jeg omtaler i kapittel 2 og 3. Videre kan bruken av indikatorer for å angi etatens måloppnåelse gjøre det vanskelig å skille etatens påvirkning i forhold til andre påvirkningsfaktorer. Riksrevisjonen har påpekt svakheter ved resultatmåling i sin forvaltningsrevisjon av Fiskeridirektoratets arbeid, (Riksrevisjonen, 2004). Dette påpeker også Difi i sin gjennomgang av Fiskeridirektoratet, (Difi, 2015:01).

I kapittel 2 viser jeg til den forskning Askim et al (2014), har gjort i forhold til blant annet tildelingsbrev, og jeg pekte på at det kunne være hensiktsmessig gå tilbake en litt lengre tidshorisont for å vurdere om det er snakk om inflasjon eller om det i tillegg kan være et utslag av pendelsvingninger.

Mitt andre forskningsspørsmål blir dermed:

*I hvilken grad kan styringen betegnes som detaljstyring og hvordan har dette endret seg over tid?*

Både i Bondevik I-regjeringens program for ”Et enklere Norge” og i Stoltenberg I-regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor, var regelforenkling et viktig virkemiddel og mål- og resultatstyring har vært en sentral forvaltningspolitisk teknikk fra og med Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram på 1980-tallet, (Christensen et al, 2010).

Som nevnt i kapittel 2 har de store partiene på ulike premisser et elsk - hat forhold til mål- og resultatstyring. De borgerlige partiene er positiv til muligheten for en effektiv offentlig sektor, noe som taler for mål- og resultatstyring. På den annen siden er de tradisjonelt forsvarere av rettsikkerhetshensyn i forvaltningen, hensyn som svekkes med sterk mål- og resultatstyring, (Askim et al 2014). Partiene på venstresiden i norsk politikk er opptatt av en sterk offentlig

sektor, men er også forkjempere for flertallstyre og derfor motstandere av skranker for den politiske ledelses styring av forvaltningen. I motsetning til lover og budsjetter, er mål- og resultatstyring et styringsverktøy regjeringen kan disponere relativt enerådende. Hvor sterkt en fronter mål- og resultatstyring vil dermed avhenge av om man er i posisjon, dvs i regjering, eller i opposisjon. I kapittel 3 stilte jeg spørsmål ved om regjeringenes politiske farge har hatt betydning hva gjelder utviklingen av styringsverktøyet mål- og resultatstyring.

Mitt tredje forskningsspørsmål vil være:

*Har regjeringens politiske farge hatt betydning for utviklingen av styringsdialogen og hvordan styringsdialogen oppleves?*

Som nevnt i kapittel 2 har Askim et al (2014) vurdert i hvilken grad målstyringen baserer seg på innadrettede eller utadrettede forhold. Mål rettet mot innsatsfaktorer og arbeidsprosesser regnes som innadrettede, mens mål rettet mot resultater og samfunnsmessige effekter regnes som utadrettede. Askim et al (2014) konkluderer med at det i tiltakende grad er ”riktig” type målstyring, dvs målene er nå i stor grad rettet mot resultater eller samfunnsmessig effekter. Jeg ønsker å se nærmere på i hvilken grad målstyringen i fiskeriforvaltningen er innadrettet eller utadrettet. Mitt fjerde forskningsspørsmål vil være:

*Er målene/kravene departementet setter innadrettede eller utadrettede i forhold til direktoratets funksjon, hvordan har utviklingen vært?*

Hva kjennetegner ledelsen som utøves i fiskeriforvaltningen, lar den seg kategoriseres etter tradisjonell offentlig ledelse eller NPM - ledelse, jmf tabellen i 3.4.? Mitt femte forskningsspørsmål vil være:

*Utøves NPM - ledelse eller holder man fast ved tradisjonell offentlig ledelse?*

Eksistensen av et offentlig etos, og erkjennelsen av at det finnes egne offentlige verdier diskuteres i 3.3. Organisasjonskulturen vil i tillegg kunne ha betydning for hvordan mål- og resultatstyringen praktiseres i forvaltningsetaten. Fiskeridirektoratet har tradisjonelt hatt stort innslag av jurister, en yrkesgruppe som legger stor vekt på regelfølgning, kontrollhensyn og ivaretagelse av rettstatsverdier. Mitt sjette forskningsspørsmål vil være:

*Hvordan innvirker organisasjonskulturen på implementeringen av mål- og resultatstyring?*

Oppsummert har jeg dermed følgende forskningsspørsmål jeg vil prøve å svare opp i denne avhandlingen:

Forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke styringsverktøy ønsker Nærings- og fiskeridepartementet å benytte overfor Fiskeridirektoratet?
- 2) I hvilken grad kan styringen betegnes som detaljstyring og hvordan har dette endret seg over tid?
- 3) Har regjeringens politiske farge hatt betydning for utviklingen av styringsdialogen og hvordan denne oppleves?
- 4) Er målene/kravene departementet setter innadrettede eller utadrettede i forhold til direktoratets funksjon, hvordan har utviklingen vært?
- 5) Utøves NPM - ledelse eller holder man fast ved tradisjonell offentlig ledelse?
- 6) Hvordan innvirker organisasjonskulturen på implementeringen av mål- og resultatstyringen?

## 5. METODE

Dette kapitlet omhandler hva jeg må foreta meg for å kunne svare på forskningsspørsmålene mine og problemstillingen min. Altså hvilken strategi eller metodikk som kan hjelpe meg fram til ny kunnskap. Formålet med avhandlingen er å forstå hva som foregår ved styring av en underordnet etat. Jeg ønsker å skaffe meg større innsikt ved i hovedsak å gjøre en beskrivende studie. Oppmerksomheten har vært rettet mot å beskrive og forklare hvordan den kontekst fiskeri- og havbruksforvaltningen befinner seg i virker inn på styringsrelasjonene.

### 5.1. Kort beskrivelse av valgt forskningsdesign

Problemstillingen og forskningsspørsmålene er rettet mot hvordan mål- og resultatstyring fungerer i praksis mellom departement og direktorat. For å svare opp forskningsspørsmålene og problemstillingen vurderer jeg at dokumentstudier og innhenting av kommentarer fra noen få nøkkelpersoner vil være en hensiktsmessig metodikk. Oppgaven har således en klar kvalitativ side. Min primære datakilde vil være dokumenter.

Relevante dokumenter vil være tildelingsbrev, stortingsproposisjoner, hovedinstruks, risikoanalyse, Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og Difi sin evaluering av Fiskeridirektoratet. Dette er i utgangspunktet alle offentlig tilgjengelige dokumenter. Dette er et stort antall dokumenter, og hvilket utvalg en gjør vil trolig påvirke hvilke analyse en kan gjøre. Hvert tildelingsbrev er i realiteten et ledd i en 4-årsprosess, som begynner med et satsingsnotat 2 år tidligere og ender i en årsrapport som drøftes året etter det året tildelingsbrevet faktisk gjelder for. Jeg hadde i utgangspunktet tenkt å legge alle år i perioden 1994-2015 til grunn, men jeg har ikke klart å oppspore tildelingsbrev for 1995 og 1998. Disse årene mangler derfor, uten at jeg tror at det har vesentlig betydning for mine konklusjoner.

Jeg vil også se hen til de undersøkelsene som allerede foreligger i organisasjonen. Dette er undersøkelser som er gjennomført for helt andre formål enn styringsrelasjonen mellom departement og direktorat, men som kan inneholde informasjon og vurderinger som er nyttig å bruke i min avhandling. Nylig gjennomførte undersøkelser er en ekstern brukerundersøkelse, en intern undersøkelse og en såkalt MUS, det vil si en standardisert medarbeiderundersøkelse i staten, gjennomført i 2011 og i 2014.

Jeg vil studere Fiskeridirektoratet som er ett direktorat av mange i staten, resultatene vil således ikke være generaliserbare for alle direktorat i staten, men vil kunne holdes opp mot de ovenfor nevnte studier i Askim et al (2014). Undersøkelsesopplegget mitt vil således være intensivt i det jeg vil gå i dybden på ett direktorat. Dersom jeg skulle fått generaliserbare

resultater som skulle være gyldige for alle direktorat ville et ekstensivt undersøkelsesopplegg vært nødvendig.

Innenfor intensive design kan vi, i følge Jacobsen (2005), tenke oss to ulike typer: case studier og små-N studier. Den første egner seg godt når vi ønsker å få tak i hvordan samspillet er mellom en spesifikk kontekst og et fenomen, mens den andre egner seg godt når vi vil ha flest mulige nyanser av et fenomen.

Jeg velger å benytte case studier, hvor konteksten er Fiskeridirektoratet og fenomenet er mål- og resultatstyring over tid.

## 5.2. utfordringer og fremgangsmåte

Metoden vil i sin hovedinnretning være deduktiv. Jeg starter ut med et forskningsspørsmål som også kan formuleres som en påstand og søker å forkaste eller bekrefte påstandene gjennom mine dokumentstudier og innhenting av kommentarer/synspunkt fra 4 sentrale personer i direktorat og departement.

Med andre ord så går jeg fra teori, (påstanden/spørsmålet), til empiri, (søk i dokumenter og innhenter kommentarer/synspunkter). På denne måten så skaper jeg en forventning om hvordan jeg tror virkeligheten ser ut og samler informasjon for å se om dette stemmer.

Jacobsen (2005) peker på at man innenfor problemstillingen må kunne presisere variablene, enheter, verdier og kontekst. Rammen min avhandling foregår innenfor, dvs konteksten, er Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet, mens enheten er lederne i disse etatene og variablene er styringsverktøyet departementet benytter overfor direktoratet. Verdien vil være effektiviteten i styringsverktøyet. Min primære datakilde vil være dokumenter.

Nedenfor vil jeg gå gjennom fremgangsmåte og utfordringer ved de ulike forskningsspørsmålene.

I første forskningsspørsmål spør jeg hvilke styringsverktøy departementet benytter. Av Reglement for økonomistyring i staten § 4 og § 7 går det klart fram hvilket styringsverktøy som skal brukes, så analysen må vise om det er slik at man kan si at det er mål- og resultatstyring som faktisk benyttes, eller om også andre styringsverktøy benyttes. Metoden vil være en analyse av hovedinstruks, tildelingsbrev og rapporteringer direktoratet gjør. Videre er det naturlig å se hen til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, Difi sin evaluering av

direktoratet og Stortingsproposisjon 1S. Også mine informanter vil kunne kaste lys over spørsmålet. Et av spørsmålene de blir spurt er om de oppfatter at mål- og resultatstyring er det dominerende styringsverktøy departementet bruker overfor direktoratet.

I andre forskningsspørsmål stiller jeg spørsmålet om i hvilken grad styringen kan betegnes som detaljstyring, og hvordan dette har endret seg over tid. Her benytter jeg samme fremgangsmåte som Askim et al (2014). De beskriver en studie av tildelingsbrev fra departement til underliggende virksomheter for årene 2004, 2008 og 2012. Studien dekker tildelingsbrev for 77 av de om lag 200 statlige forvaltningsorgan – et utvalg som er representativt på variabler som virksomhetens størrelse, oppgaver, departementstilknytning og alder. Et sentralt funn er en sterk økning i antall mål. Økningen i antall mål har i følge Askim et al (2014), i all hovedsak kommet nede i målhierarkiet.

Jeg har valgt samme framgangsmåte og teller antall mål, delmål og krav i tildelingsbrevet. Krav omtales også som konkrete oppdrag i fagdelene av tildelingsbrevet. Konkrete føringer som f eks i tilknytning til virksomhetsregnskap og bevilgninger har jeg valgt å holde utenfor og disse er således ikke talt med i min analyse av målstyringen. Askim et al (2014) har ikke talt med det de omtaler som aktivitetskrav. I Fiskeridirektoratets tildelingsbrev er benevnelsen aktivitetskrav ikke brukt.

Utfordringen er etter mitt syn kategoriseringen av hva som ligger av målstyring i formuleringen av krav. Jeg har vurdert avsnittene i tildelingsbrevene og har talt avsnittene som inneholder faglige krav eller mål. En annen måte å telle krav på er å telle antall ”må” eller ”skal” i de faglige delene av tildelingsbrevene. Da vil antall krav øke, fordi det kan være flere krav i samme avsnitt.

Fiskeridirektoratets organisasjon har endret seg i løpet av perioden 1994-2015. For at mine funn skal være sammenlignbare over tid så har jeg holdt utenfor de deler av organisasjonen som er blitt skilt ut av Fiskeridirektoratet i perioden. Dette gjelder Ernæringsinstituttet som er skilt ut som selvstendig institutt i perioden og kvalitetskontrollen av sjømat som er overført til Mattilsynet. Mål, delmål og krav innenfor disse fagområdene har jeg valgt å holde utenfor i hele perioden jeg har analysert. På denne måten mener jeg at mine funn for det øvrige av Fiskeridirektoratet er sammenlignbare over tid.

Tredje forskningsspørsmål fokuserer på regjeringens politiske farge, om denne har hatt betydning for utviklingen av styringsdialogen, og hvordan styringsdialogen oppleves. Gjennomgangen av tildelingsbrevet kan gi en indikasjon på dette, men det vil først og fremst være gjennom kommentarer mine informanter gir jeg kan besvare dette spørsmålet.

Informantene blir spurt om de opplever at regjeringenes ulike politiske farge har betydning for utviklingen av mål- og resultatstyringen av Fiskeridirektoratet.

Det fjerde spørsmålet spør om målene/kravene departementet setter er innadrettede eller utadrettede i forhold til direktoratets funksjon og hvordan utviklingen har vært. Dette kan besvares ved å kategorisere målene i tildelingsbrevene som innadrettet eller utadrettet.

I femte forskningsspørsmål er ulike former for ledelse tema: Utøves NPM - ledelse eller holder man fast ved tradisjonell offentlig ledelse? En gjennomgang av Difi sin evaluering, brukerundersøkelsene og medarbeiderundersøkelsen kan gi innsikt i forhold til dette spørsmålet, men det besvares gjerne best gjennom kommentarer fra informantene.

Informantene er spurt om følgende: Med utgangspunkt i tabellen over tradisjonell ledelse og NPM - ledelse hvordan oppfatter du at dette er i styringsrelasjonen departement – direktorat, og innad i direktoratet.

Sjette og siste forskningsspørsmål spør hvordan organisasjonskulturen virker inn på implementeringen av mål- og resultatstyringen? Dette vil det først og fremst være kommentarer fra informantene som kan kaste lys over, men også andre kilder, blant annet interne medarbeiderundersøkelser og Difi evalueringsrapport, (Difi 2015:1). Jeg spør informantene hvordan de tror organisasjonskulturen påvirker utviklingen av mål- og resultatstyring? Informantene blir også spurt om de tror mål- og resultatstyring har påvirket og eventuelt vil påvirke organisasjonskulturen.

### **5.3. Styrker og svakheter ved dataene**

De mest sentrale dokumentene som jeg har benyttet som kilder er tildelingsbrev, hovedinstruks, Difis evalueringsrapport og Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Jeg vurderer tildelingsbrevet til å være en operasjonalisering av stortingsproposisjon 1S, og har derfor ikke systematisk gått gjennom budsjettproposisjonene. Det er dessuten tildelingsbrevet som er en del av styringsdialogen. I de tilfeller der det er gitt supplerende tildelingsbrev så har jeg vurdert om disse gir tilleggsinformasjon. I hovedsak har jeg imidlertid lagt til grunn tildelingsbrevet som har foreligget ved årets begynnelse.

Jeg har også sett nøyere på andre rapporter som jeg vurderer som relevante som veiledere, regelverk og ulike rapporter om mål- og resultatstyring.



Innhenting av kommentarer skjer ved formidling av mine spørsmål via e-post til et sett av informanter i departement og direktorat. Informantene har fått anledning til å svare skriftlig eller muntlig.

Informantene er valgt ut målrettet ut fra det ansvaret de har hatt og har i forhold til mål- og resultatstyring. Dermed sikres at informantene har relevante kunnskaper og erfaring å bidra med i forhold til forskningsspørsmålene og problemstillingen.

Når jeg kritisk skal vurdere mitt metodiske opplegg finnes ulike kriterier som kan legges til grunn. Jacobsen (2005, s. 386) legger vekt på 4 kvalitetssikringsspørsmål: Hvor god er påliteligheten? Hvor god er den begrepsmessige gyldigheten? Hvor god er den interne gyldigheten? Hvor god er den eksterne gyldigheten?

I forhold til spørsmålet om hvor god påliteligheten (reliabiliteten) er så er det spørsmål ved hvor god selve undersøkelsen er, altså hvor godt håndverk er blitt gjort.

Hvilke feilkilder finnes? Har jeg stilt ledende spørsmål, feiltolket, analysert feil?

I denne avhandlingen vil reliabiliteten spesielt avhenge av hvor nøye jeg har vært ved kategoriseringen av mål, delmål og krav i tildelingsbrevene. I en undersøkelse med god reliabilitet vil funnene skyldes faktiske forhold ved det fenomenet som studeres og ikke trekk ved forskningsdesignet eller unøyaktigheter i arbeidet. Høy reliabilitet er en nødvendig forutsetning for at data skal ha høy begrepsvaliditet.

Hvor god er så den begrepsmessige gyldigheten (validiteten) i undersøkelsesopplegget mitt? Vil jeg måle det jeg påstår at jeg skal måle? Vil det være sammenlignbart med andre undersøkelser, f eks Askim et al (2014). Dette handler om at variablene i undersøkelsen må fange opp det underliggende begrepet de skal måle. For min avhandling vil det være viktig at de teoretiske begrepene operasjonaliseres på en god måte slik at jeg kan trekke valide slutninger. I innhenting av kommentarer fra informantene handler begrepsvaliditet om at informantene stilles spørsmål som avslører de holdninger og oppfatninger som er relevante for avhandlingen. I dokumentanalyser kan begrepsvaliditet knyttes til at jeg finner fram til relevante dokumenter og tolker disse på en gyldig, valid måte.

Den interne gyldigheten, (validitet), som Jacobsen (2005) fokuserer på dreier seg om hvor god dekning jeg har i mine data for å trekke slutninger. En feilslutning er en situasjon der vi trekker en konklusjon som vi egentlig ikke har grunnlag for. Det kan dreie seg om nivåfeilslutning, at man for eksempel trekker slutninger på individuelt nivå på grunnlag av data på kollektivt nivå. Da sier man at feilslutningen er økologisk, (Jacobsen, 2005 s. 381).

Dersom feilslutningen går motsatt vei, det vil si at man har data som gjelder for individer og trekker slutninger som gjelder på kollektivt nivå, kaller man det aggregerende feilslutninger. Dette innebærer at vi tillegger den kollektive enheten verdier som vi finner blant enhetene på individuelt nivå. Feilslutninger kan også gjøres i forhold til tid, det vil si slutninger som inneholder antagelser om endringer over tid. Skal vi uttale oss om endring over tid, må vi ha tidsseriedata. Tildelingsbrev for det enkelte år gjennom en tidsperiode vil være slike tidsseriedata. Gjennom å legge til grunn tildelingsbrev gjennom en lengre tidsperiode vil jeg redusere muligheten for tidsfeilslutninger.

Mine informanter har forholdsvis lange ansettelsesforhold i statsforvaltningen. For ansatte i statsforvaltningen er lojalitet og nøytralitet viktige verdier, (som nevnt i kapittel 2 og 3). Det er derfor mulig at mine informanter er forsiktige i sine svarformuleringer og underkommuniserer mulig konflikter. Svarene blir hva man kan kalle diplomatiske svar. Dette vil trolig særlig gjelde politisk sensitive og/eller tema med stor medieoppmerksomhet. Jeg har videre forholdsvis få informanter noe som også kan gjøre at jeg ikke godt nok får fram årsak - virkning forhold. Med en fast intervjuguide vil det være mulig å gjenta innhenting av kommentarer, noe som kan styrke den interne gyldigheten i undersøkelsen. Det samme vil gjelde dokumentundersøkelsen siden det er offentlige dokumenter som er lagt til grunn. Kategoriseringen av tildelingsbrevene er kvalitetssikret ved at kategoriseringen er gjentatt. Et feil årstall ble rettet og noen få justeringer på antall krav ble foretatt etter andre gangs kategorisering.

Den eksterne gyldigheten handler om hvorvidt de resultatene jeg har kommet fram til også vil være gyldige for andre, for eksempel andre direktoratet. Svakheten ved case - studier er imidlertid at de har lav ytre validitet, det vil si at de er dårlig egnet til å generalisere funn slik at de også er gyldige i andre sammenhenger, i mitt tilfelle for eksempel i forhold til andre direktorat.

Disse 4 forholdene: pålitelighet, begrepsmessig gyldighet, intern gyldighet og ekstern gyldighet danner til sammen undersøkelsens totale gyldighet. Reliabilitet og validitet henger imidlertid sammen. Høy reliabilitet er en nødvendig forutsetning for at data skal ha høy begrepsvaliditet.

Sett fra mitt ståsted så er jeg, ut fra et kvalitetssikringsperspektiv, opptatt av at jeg forsker på egen organisasjon: Jeg er en maur som også skal være en ørn i forhold til egen organisasjon, jamfør (Ry Nielsen & Repstad i Nyeng & Wennes 2006 s. 245). Hvilke utfordringer gir dette meg i forhold til utvalg av teorier, analyser, observasjoner og tokning av resultater fra dokumentanalyser og innhenting av kommentarer fra informantene. Jeg ser at det er en viss

fare for at jeg har før-dommer som Jacobsen (2005) kaller det. Det betyr at jeg har en oppfatning av hva som er viktig og hva som er mindre viktig, uten at jeg selv er helt bevisst på dette. I og med jeg i stor grad vil benytte deduktiv metode er det nettopp min forståelse av virkeligheten som ligger til grunn.

For meg som forsker på egen organisasjon er subjektivitet en feilkilde, som det er viktig å være klar over. Valg av perspektiver og faren for perspektivforskyvninger vil det være viktig å være observant på, (Nyeng & Wennes, 2006). Informantene kan til en viss grad korrigere for den subjektivitet og de perspektivforskyvninger jeg eventuelt måtte ha.

Videre vil det være vesentlig hvordan data presenteres for leser. Også i presentasjonen er det mulighet for fortolkningsfeil ved at leseren oppfatter det som presenteres annerledes enn det jeg har ment.

#### 5.4. Analytisk tilnærming

Den deduktive metodens svakheter er blant annet at det er en fare for at forskeren bare leter etter den informasjon som han/hun finner relevant og som støtter oppunder hans/hennes forventninger. Dermed begrenses informasjonstilgangen. En annen svakhet kan hevdes å være at vi får svar i forhold til forskerens fortolkning av virkeligheten gjennom utforming av spørsmål og utvalg av informasjon. Åpen tilnærming til datainnsamling vil imidlertid kunne innebære et svært omfattende arbeid. Kritikken mot den deduktive metodens motsats, dvs den induktive metoden er at det kan synes umulig og naivt å tro at mennesker kan gå ut i virkeligheten med et helt åpent sinn, Jacobsen (2005, s. 35).

Metode er et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av virkeligheten, men hva er virkelighet? Jacobsen (2005) peker på at det finnes grunnleggende uenighet om hva virkelighet eller sannhet egentlig er, hvordan vi kan vite noe om denne virkeligheten, og hvordan vi bør samle inn informasjon for å få en best mulig tilnærming til virkeligheten. I vitenskapsteorien finnes det ulike syn på virkeligheten, (ontologi), og ulike kunnskapssyn, (epistemologi), (Ringdal, 2013, s. 37).

Ontologi er læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. En tilnærming til virkeligheten innebærer at en legger til grunn en antagelse om at det finnes noen generelle lover i sosiale systemer. Denne tilnærmingen som kalles positivismen legger til grunn at det kan samles inn objektive data om en objektiv virkelighet.

En annen tilnærming til virkeligheten er det unike. Innen denne tilnærmingen, hermeneutikken, søker en etter helheter i menneskenes verden for å forstå deres unike situasjon, og er ikke orientert mot abstrakt kunnskap om lovmessigheter i samfunnslivet. En ser på forskning og vitenskap som systematisk arbeid med fortolkninger.

Nyeng, (2004), viser til at å slutte seg til en positivistisk eller hermeneutisk tradisjon representerer det vitenskapsteoretiske hovedvalget en forsker innenfor enhver menneskevitenskap står overfor. Valg av ontologiske utgangspunkt vil med andre ord få betydning for hva man leter etter når man skal gjennomføre en undersøkelse: er man ute etter å finne generelle lovmessigheter eller er man ute etter en forståelse for det spesielle og det unike, (Jakobsen, 2005).

Epistemologi er læren om kunnskap. Hvordan og i hvor stor grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten, (Jakobsen, 2005).

Enhver forskning har, som regel implisitt som en del av forskerens forståelseshorisont, innebygd en bestemt epistemologi, det vil si syn på hvilken type kunnskap som er mulig og relevant, (Nyeng, 2004). Hermeneutikk, eller fortolkningsbasert tilnærming som Jakobsen (2005) kaller det, har som utgangspunkt at samfunnsvitenskap, det å studere hvordan mennesker tenker og handler er noe helt annet enn naturvitenskap.

Positivism er, i følge Kvale & Brinkmann, (2009), en betegnelse på en vitenskapelig tilnæringsmåte som baserer kunnskap på observerbare data, hvor observasjonene bør skilles fra fortolkning av deres mening; sannheten fremkommer ved å følge noen generelle metoderegler som så å si er uavhengig av undersøkelsens innhold og kontekst.

Hans Skjervheim var kritisk i forhold til et objektiverende naturvitenskapelig perspektiv i samfunnsvitenskapene (Skjervheim, 1996/1957). I et tilskuerperspektiv står samfunnsforskeren utenfor de forhold som studeres, og betrakter dem objektivt. For egen del vil et tilskuerperspektiv være vanskelig all den stund jeg forsker på egen organisasjon hvor jeg har vært ansatt i en årrekke. Mine personlige verdier har trolig blitt nokså påvirket av den organisasjon jeg har vært en del av gjennom en årrekke. Den historiske perioden forskeren befinner seg i, forskerens personlige verdier og teoretiske utgangspunkt er blant de faktorene som er med på å sette grenser for objektivitet i samfunnsvitenskapene, (Ringdal, 2013).

Ringdal (2013) peker på at et mindre ambisiøst objektivitetsbegrep basert på at partsnøytralitet og intersubjektivitet fortsatt kan være et ideal for all forskning. Partsnøytralitet vil si at en skal tilstrebe og avdekke forhold i virkeligheten uten å ta hensyn til

partsinteresser. Intersubjektivitet vil si at forskeren følger anerkjente metoder og plikter og dokumenterer forskningen slik at andre i prinsippet er i stand til å gjenta undersøkelsen. Elster sier: ”En vitenskapelig undersøkelse tilstreber å gi sanne, intersubjektivt prøvbare utsagn om sin gjenstand”, (Elster, 1989 s. 145).

Mitt vitenskapsfilosofiske ståsted i denne avhandlingen blir for så vidt en fortolkningsbasert (hermeneutisk) metode, dog med en noe pragmatisk tilnærming (Jacobsen 2005 s 32). Jeg heller i retning av Popper sin ontologiske tilnærming. Popper forkastet både positivmens antagelse om generelle lovmessigheter og den forståelsesbaserte antagelsen om at alt er unikt. Han mente at man i sosiale systemer vil observere regelmessigheter, uten at vi kan uttale oss sikkert om kausalitet. Popper viste isteden til sannsynligheten for at regelmessigheten inntreffer, (Popper, 1981 s. 56). Popper ser vitenskap som en evig søken etter empirisk sannhet med den begrensning at sannheten aldri fullt ut kan finnes, (Ringdal, 2001 s 39). I følge Ringdal er Poppers oppskrift for vitenskapen prøve- og feilemetoden. Den består i å foreslå dristige teorier som vi gjør vårt beste til å forkaste gjennom empiriske undersøkelser, (Ringdal 2001, s. 41).

Jeg vil studere egen organisasjon, det vil gi meg noen utfordringer som det er særlig grunn til å være observant på. Ry Nielsen og Repstad sier om å studere egen organisasjon i Nyeng & Wennes (2006) at det kan være et problem at man bare er i stand til å anlegge et maurperspektiv på forholdene, nedenfra og nærsynt fra der en står. Man er for tett på begivenhetene og det kan være vanskelig å få gode og valide data når man selv oppfattes å være en aktør i organisasjonen. Når man skal tolke data kan det være vanskelig å unngå å la seg påvirke av sine forutinntatte meninger og fordommer, bevisst eller ubevisst. Så lenge dette er noe jeg er bevisst på i min analyse og metodevalg så mener jeg at dette lar seg håndtere og at resultatene likevel vil være reliable.

Jacobsen (2005) sier at det åpne individuelle intervjuet egner seg best når det er a) relativt få enheter, b) vi er interessert i hva det enkelte individ sier og c) vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen. Et åpent intervju innebærer at vi stiller åpne spørsmål, men gjerne har en viss struktur. Intervju kan graderes fra helt lukket til helt åpent, hvor strukturingsgraden bestemmer hva slags type intervju en har. Jacobsen kategoriserer spørsmål med faste svaralternativ i en fast rekkefølge som helt lukket, og en samtale uten intervjuguide, uten sekvens i samtalen som helt åpent, (Jacobsen 2005 s. 145).

Jeg har kun innhentet kommentarer/synspunkter fra 4 informanter. Jeg har således ikke gjennomført intervjuer i Jacobsens betydning av ordet, jeg har likevel valgt å ha faste

spørsmål, se vedlegg 2. Disse har informantene fått på e-post og de har fått anledning til å svare skriftlig.

På grunnlag av mine funn i dokumentanalyse, innhenter jeg kommentarer og synspunkt fra lederen av Fiskeridirektoratet, sentrale personer i forhold til etatsstyring av Fiskeridirektoratet i Nærings- og fiskeridepartementet, samt tidligere leder, nå fagdirektør i Fiskeridirektoratet. Disse informantene vil forhåpentligvis kunne bidra med hensyn til perspektiv og gi mulighet for overblikk på en annen måte enn det jeg har fra mitt ”maurperspektiv”, (Ry Nielsen & Repstad i Nyeng og Wennes, 2006).

Mine valg av teoretiske perspektiver favner forholdsvis vidt, og trolig må jeg løfte frem noen perspektiver og la andre tre litt mer i bakgrunn for å komme i mål innenfor rammen av en masteravhandling. Byrkjeflot (2008) trekker fram ulike fagfelt innenfor studiet av offentlig ledelse; sosiologi, psykologi, statsvitenskap, samfunnsøkonomi, ingeniørfag og bedriftsøkonomi. Dette illustrerer behovet for å velge ut noen teoretiske perspektiver og velge vekk andre.

## 6. EGNE FUNN OG ANALYSE

### 6.1. Innledning

I dette kapitlet presenterer jeg egne funn og foretar en analyse av funnene, i det jeg kobler funnene med det teoretiske grunnlaget jeg presenterte i kapittel 2 og 3. Jeg har funnet det hensiktsmessig å behandle forskningsspørsmålene hver for seg. Som nevnt i kapittel 5 er den metodiske hovedtilnærmingen dokumentanalyse, dokumenter er altså min primære datakilde. Jeg har imidlertid også innhentet kommentarer og synspunkt fra sentrale personer i departement og direktorat. Disse er fiskeridirektør Liv Holmefjord, tidligere fiskeridirektør, nå fagdirektør i direktoratet Peter Gullestad, seniorrådgiver Rune Bildeng i departementet og seniorrådgiver Olav Rostad i departementet. Begge seniorrådgiverne fra departementet har jobbet med mål- og resultatstyring. Informantene har fått anledning til å gi skriftlig tilbakemelding. Noen har valgt å holde seg strengt til intervjuguiden, (Vedlegg 1), mens andre har kommentert mer fritt i forhold til tema. I tillegg til funn og analyse vil jeg noen steder underveis ta med metodiske refleksjoner og forbehold.

### 6.2. Første forskningsspørsmål, styringsverktøy.

I første forskningsspørsmål spør jeg hvilke styringsverktøy departementet benytter overfor direktoratet.

Ørnsrud, (2000), gjorde en studie av implementeringen av budsjettreformens krav til mål- og resultatretting i statlige virksomheter. Hun brukte Fiskeridirektoratet som case og tidsrammen for hennes studie var 1988 – 1997. Hun konkluderte med at man bare i begrenset grad hadde greid å iverksette budsjettreformenes krav til mål- og resultatretting.

Ørnsruds funn er at kravene til mål- og resultatstyring av virksomheten hadde vist seg svært problematisk i praksis. Problemene hadde å gjøre med en opplevd inkompatibilitet mellom den administrative logikken i mål- og resultatstyringen og den politiske logikken som styrer den virkeligheten Fiskeridirektoratet opererer innenfor. Mål- og resultatstyring er i følge Ørnsrud mer problematisk jo nærmere det politiske nivå en kommer. Det er vanskeligere å utforme resultatindikatorer enn å utforme mål, og det er vanskeligere å resultatstyre forvaltningsvirksomheten enn kontrollvirksomheten, sier Ørnsrud (2000). En konsentrerer innsatsen om kvantifiserbare og politisk ukompliserte oppgaver, og det rapporteres på aktiviteter mer enn på resultater, noe som fører til overmåling og målforskyvning, i følge Ørnsrud (2000). Hvordan er situasjonen i 2015 og hvilke styringsverktøy ønsker departementet å benytte? Dette er utgangspunktet for mitt første forskningsspørsmål.

Av Reglement for økonomistyring i staten § 4 og § 7 går det klart fram hvilket styringsverktøy som skal brukes. Dette har jeg beskrevet under Mål- og resultatstyring i kapittel 3. I kapittel 3 har jeg også vist til at Johnsen (2012) peker på at det ofte er ønskelig å kombinere to eller flere styringsverktøy innen en styringsform. Styringsverktøyene han trekker fram er politisk styring, etatsstyring, fagstyring og markedsstyring. Han sier at målstyring på mange måter er en blanding av disse styringsformene.

For å kunne svare på hvilke styringsverktøy departementet ønsker å benytte overfor direktoratet har jeg foretatt en dokumentanalyse av hovedinstruks, tildelingsbrev, Storingsproposisjon 1S og Difi sin evaluering av Fiskeridirektoratet. Jeg har også sett hen til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Fiskeridirektoratet, samt på Fiskeridirektoratets ulike typer rapporteringer til departementet. Videre har jeg innhentet kommentarer og synspunkt fra informantene mine.

#### 6.2.1. Dokumentanalyse, styringsverktøy.

##### Hovedinstruks:

Den gjeldende hovedinstruksen for styring av Fiskeridirektoratet ble fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 25. juni 2014.

Innledningsvis i hovedinstruksen finner jeg følgende:

”Styringen av Fiskeridirektoratet generelt, og økonomiforvaltningen spesielt, skal følge Reglementet<sup>5</sup> med de tilføyelser og presiseringer som framgår av denne instruks. Reglementet er overordnet denne instruks. Ved bruk av instruks må man derfor også forholde seg til alle punktene i Reglementet.”

Hovedinstruksen slår dermed fast at direktoratet må følge reglementet hva gjelder økonomistyring og bestemmelser om økonomistyring, herunder mål- og resultatstyring, men den sier også mer detaljert hvordan dette skal gjøres. I punkt 3 i hovedinstruksen står det følgende:

”Departementet fastsetter overordnede mål og styringsparametre for Fiskeridirektoratet på bakgrunn av dialog med virksomheten. Målene og parametrene skal inngå i styringsdialogen mellom Fiskeridirektoratet og NFD. Foruten evalueringer vil NFDs oppfølging av Fiskeridirektoratets utadrettede aktiviteter inkl. mål,

---

<sup>5</sup> Med Reglementet menes gjeldende *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten*.



parametre og oppnådde resultater normalt bli ivaretatt gjennom den ordinære styringsdialogen mellom virksomheten og departementet, jf pkt 4 nedenfor.”

I følge Hovedinstruksen skal altså mål og styringsparametre fastsettes etter en dialog med direktoratet.

I punkt 8 om krav til den interne styringen av Fiskeridirektoratet: ”- fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer -”

Videre har jeg gått gjennom tildelingsbrevene for å finne grunnlag for å besvare forskningsspørsmålet som omhandler styringsverktøy.

#### Tildelingsbrev:

Jeg har gått gjennom tildelingsbrevene fra 1994 – 2015, og har funnet fram til de årene som har omtalt styring og mål- og resultatstyring. Dette er årene 1994, 1999, 2001, 2010, 2014 og 2015. Disse årene omtaler mål- og resultatstyring spesifikt, enten som egne bestillinger eller som viktig informasjon fra departementet.

Tildelingsbrev for 1994, side 7:

”Regjeringen har satt i gang arbeid med å forbedre resultatstyring og rapportering i staten med fokus på mål og oppnådde resultater. Erfaringene fra 1993-budsjettet er at dette tar tid, og at utviklingsarbeidet er en prosess som må fortsette i 1994 med det klare mål at dette skal bli en naturlig del av forvaltningens styringssystem.

Fiskeridirektoratet har i sin VP kommet et godt stykke på vei når det gjelder etablering av konkrete og målbare resultatkrav for virksomheten. Dette er imidlertid resultatmål som ligger på et lavt nivå i forhold til departementets målsettinger og som ikke egner seg å ta inn i St. prp. nr 1.”

Allerede i 1994 er således utfordringer ved mål- og resultatstyring identifisert, det vil si mål og resultater som egner seg for rapportering til politikerne gjennom budsjettproposisjonen, (St.prp. nr 1).

Det har vært mange bestillinger og prosjekter for å få på plass resultatindikatorer/ styringsindikatorer siden 1994. I tildelingsbrevet for 1999 sier departementet:

”Fiskeridepartementet tar sikte på å gjennomføre et prosjekt i 1999 for videreutvikling av mål- og resultatstyringen i St prp 1 i tråd med intensjonene i økonomireglementet, med sikte på innarbeidelse fra og med budsjettet for år 2000. Målsettingen vil være og både kartlegge og utvikle indikatorer og å operasjonalisere disse for innarbeidelse for St prp 1 for år 2000.”

Videre sier departementet at underliggende etater vil måtte bidra i dette arbeidet.

Departementet bestilte så i januar 1999 et utviklingsprosjekt rettet mot mål- og resultatbeskrivelser på fiskerisektoren<sup>6</sup> hos Agenda Utredning & Utvikling AS. Ett av målene for prosjektet var å utarbeide metoder og resultatindikatorer til bruk i vurderingen av virksomhetens praksis. En sluttrapport fra dette arbeidet ble overlevert departementet i april 2000. I denne har man lagt mål og resultatbeskrivelsene på programområdenivå. Det betyr at direktoratet ikke alene er ansvarlig for at målene nås. Resultatindikatorer som ble foreslått inn i dette prosjektet er mye de samme som de som er i bruk i dag.

Tildelingsbrev 2001, side 4:

”Fiskeridepartementet tar sikte på å gå i dialog med etatene for å klargjøre hvordan Fiskeridepartementets strategiplan kan operasjonaliseres og samordnes med de forslag til mål/delmål som etatene spilte inn i forbindelse med mål- og resultatstyringsprosjektet. Målet er å komme fram til omforente mål/delmål, og hensiktsmessige og lett tilgjengelige indikatorer som kan si noe om det vi gjør bidrar i riktig retning mht. målene.”

I 2001 hadde man spesielt fokus på utforming av mål/delmål, med tilhørende resultatindikatorer, tilpasset departementets strategiplan. Det er imidlertid først i tildelingsbrevet for 2010 at Fiskeridirektoratets mål/delmål eksplisitt formuleres i tildelingsbrevet. I tildelingsbrevet for 2010 strevde man fortsatt med hvordan resultater skal måles/rapporteres, her kalt styringsparametre. Tildelingsbrev 2010, side 3:

”Tildelingsbrevet presenterer foreløpig ingen styringsparametere<sup>7</sup>. Departementet vil snart ta initiativ til en prosess der direktoratet og departementet i fellesskap fastsetter styringsparametre knyttet til delmålene. Det legges opp til at styringsparameterne ettersendes som et tillegg til tildelingsbrevet.”

---

<sup>6</sup> Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Kystdirektoratet og området Bioproduksjon og foredling i Norges Forskningsråd.

<sup>7</sup> Styringsparameter brukes synonymt med resultatindikator.

”Det understrekes at 2010 vil være et pilotår for ny målstruktur og styringsparametere, og at systemet vil justeres når man får erfaring med hvordan det fungerer.”

I 2010 var det dermed en ny prosess om styringsparametre og direktoratet mottok en bestilling av forslag til styringsparametre knyttet til ny målstruktur. Denne ble besvart samme år etter en intern prosess i Fiskeridirektoratet.

Som jeg påpekte i teorikapitlet så bygger vurderinger av direktoratets resultater på resultatmålinger, som igjen bygger på operasjonaliserte mål. Styringsparametre eller indikator benyttes i resultatmålingen. Målstyring handler i bunn og grunn om sammenheng mellom mål og resultater, men i komplekse sammenhenger kan det være krevende å etablere målinger med tilstrekkelig god styringsinformasjon. Departement (og direktorat) strever fortsatt i 2014 med styringsparametrene:

Tildelingsbrev 2014, side 8:

”Nærings og fiskeridepartementet vil halvåret 2014 ta initiativ til en prosess med sikte på å videreutvikle Fiskeridirektoratets styringsparametre.”

I tildelingsbrevet for 2015 står det innledningsvis:

”Tildelingsbrevet fastsetter mål, prioriteringer og resultatkrav for Fiskeridirektoratet for 2015. Brevet gir også enkelte faglige føringer og spesifiserer konkrete oppdrag med leveranse i 2015, men gir ikke uttømmende oversikt over etatens oppgaver.”

Resultatvurderingen finnes i budsjettproposisjonen (St.prp. 1S).

Stortingsproposisjon 1S (2014-2015):

Side 96:

”Samlet sett mener departementet at Fiskeridirektoratet i all hovedsak hadde god måloppnåelse i 2013 uten vesentlige avvik i forhold til de fastsatte målene. Det er imidlertid noen utfordringer knyttet til kapasitet og behov for videreutvikling på IKT - området.”

Gjennomgangen av tildelingsbrevene illustrerer at utviklingen av gode styringsparametre har vært og er en utfordring for departementet og direktoratet. Ved gjennomgangen identifiserer jeg det som jeg velger å kalle 3 «bølger» med spesiell fokus på utvikling av

resultatindikatorer/styringsparametre: første bølge kom tidlig på 90-tallet, andre bølge var rundt årtusenskiftet og tredje bølge rundt 2010.

### Rapporteringer:

Fiskeridirektoratet rapporterer på faglig måloppnåelse gjennom årsrapport og resultatindikatorer, men rapporterer også på risiko for ikke å nå målene gjennom en Overordnet risikoanalyse som sendes departementet ved utgangen av første halvår. I denne analysen rapporterer Fiskeridirektoratet risiko i forhold til de mål og krav som finnes i tildelingsbrevet for det året en er inne i.

Det kan her være på sin plass å bemerke at Fiskeridirektoratet rapporterer på en lang rekke parametre til departementet. Parametrene er delt inn i indikatorer og effektmål. Indikatorer kan for eksempel være antall kontroller av norske fiskefartøy, en annen kan være antall brukere av Fiskeridirektoratet kartløsning og en tredje kan være tilsyn av lokalitet. Eksempler på effektmål er utvikling i driftsmargin og totale driftsinntekter i fiskeflåten, gytebestand for ulike arter og totalt produsert mengde og førstehandsverdi av fisk i havbruk. Direktoratet rapporterer på forholdsvis mange slike indikatorer og effektmål. Ellers i litteraturen brukes begrepene styringsparametre og resultatindikatorer om det fiskeriforvaltningen kaller indikatorer og effektmål.

Nedenfor vil jeg presentere funn i dokumenter som har karakter av å være evalueringsdokumenter all den stund de er evaluering og revisjon av fiskeriforvaltningen.

### Difi:

Formålet med Difi sin evaluering av Fiskeridirektoratet har vært å gjennomgå organisering, styring og mål- og resultatoppnåelse. Evalueringen bygger på dokumentstudier og intervjuer med ledere og andre ansatte i Fiskeridirektoratet, representanter for Nærings- og fiskeridepartementet og representanter for direktoratets målgrupper og samarbeidspartnere, (Difi, 2015).

Difi sier på side 38 i evalueringsrapporten:

”Regelverk utgjør det viktigste grunnlaget for forholdet mellom departement og direktorat. Dels vil direktoratets oppgaver, ansvar og myndighet (som oftest) være definert i lov og/eller forskrifter. Dette skal bidra til å klargjøre ansvarsdelingen mellom departement og direktorat. Dels vil økonomiregelverket sette rammer for etatsstyringen gjennom ulike krav til styringsdialogen, herunder tildelingsbrev, rapporteringskrav og møteaktiviteter. Det stilles også krav til økonomiforvaltningen.

Til sammen vil disse faktorene utgjøre de formelle rammene og grunnlaget for ansvarsfordelingen og dialogen mellom departement og direktorat.”

Dette er de formelle rammene, som for så vidt også går fram av hovedinstruksen som jeg viste til tidligere. Difi omtaler imidlertid også de mer uformelle rammene på side 38 i evalueringsrapporten:

”Etatsstyringen skal være tilpasset den enkelte virksomhets vesentlighet, egenart og risiko. Det gir rom for at styringen av og samarbeidet med direktoratet vil kunne variere over tid. I tillegg kan forholdet være preget av mer uformelle faktorer. Dette kan handle om utøvelse av lederroller, bruk av ulike kommunikasjonskanaler og – former, uformelle nettverk og mer generelt om ”samhandlingskultur” i både departement og direktorat. Ofte er det slik at de uformelle og kulturelt betingede deler av samarbeidet slår inn og påvirker den formelle styringsdialogen.”

Difi peker på at informanter fra både departement og direktorat sier at dialogen er preget av åpenhet og et godt samarbeidsklima. Tildelingsbrevet for 2014 blir karakterisert som et skritt i riktig retning med færre og mer overordnede mål og resultatkrav. Dette legger til rette for mer strategisk styring og at direktoratet kan utøve sin virksomhet på et selvstendig faglig grunnlag, (Difi, 2015, s. 39).

Videre uttaler Difi:

”Samtidig viser intervjuundersøkelsen at både departement og direktorat mener det er vanskelig å måle i hvilken grad Fiskeridirektoratet når samfunnsoppdraget og overordnede mål. Særlig gjelder dette mht. å måle hvilken innvirkning og betydning direktoratet har på lønnsomhet og bærekraft i næringen.

Det stilles også spørsmål om hvilke styringsparametre og indikatorer som evt. vil kunne gi en god beskrivelse av dette, og evt. behovet for dette. Representanter for departementet gir uttrykk for at de er mer opptatt av at direktoratet fungerer godt som støtte for departementet i iverksettingen av politikken enn at det skal rapporteres detaljert på kvantitative indikatorer i delmål, (Difi, 2015 s. 15).

Difi påpeker at et delmål hos Fiskeridirektoratet er uheldig formulert:

”I tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet står det bl.a. at direktoratet har følgende delmål: ”*Risikobasert tilsyn som fremmer lønnsom og bærekraftig havbruksnæring.*” Etter vår vurdering er dette en uheldig formulering som bidrar til å tilsløre hva tilsynet faktisk innebærer, nemlig kontroll med regeletterlevelse.” (Difi, 2015 s. 45).

### Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon:

Fiskeridirektoratet har ved flere anledninger vært gjenstand for forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonens side<sup>8</sup>. Jeg har gått igjennom de ulike revisjonene, og har funnet forvaltningsrevisjonen fra 2004 mest relevant med hensyn til å omtale styringsutfordringer. Jeg vil derfor i mitt arbeid legge til grunn Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene, (Riksrevisjonen, 2004). En av problemstillingene som ble belyst i forvaltningsrevisjonen gjennomført i 2004 var ”- hvordan departementet har fulgt opp økonomiregelverkets krav om å fastsette mål og resultatkrav og innhente rapporter om oppnådde resultater og effekter, i forhold til virksomhetsområdene ressursforvaltning, ressursfordeling og kontroll.”

I forvaltningsrevisjonsrapporten sier departementet i en kommentar til Riksrevisjonens funn:

”Departementet mener at mangel på resultatindikatorer først og fremst skyldes komplekse politiske målsettinger som gjør det vanskelig å finne fram til gode indikatorer det kan knyttes konkrete resultatkrav til. Departementet peker på dette som viktigste årsak til manglende slutføring når det gjelder resultatindikatorer utviklet i målstyringsprosjekter som har vært gjennomført i regi av Fiskeridepartementet.

”Departementet uttaler at den største utfordringen når det gjelder målstyring på ressursforvaltningsområdet er om det er mulig å finne frem til målekriterier som skiller mellom politikk og fag.” (Riksrevisjonen, 2004).

Riksrevisjonen påpeker:

”Riksrevisjonen registrerer at arbeidet med å fastsette resultatkrav og indikatorer til nå ikke har gitt de ønskede resultater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at bruken av resultatindikatorer er mangelfull, og at det i liten grad rapporteres som grad av måloppnåelse slik Bevilgningsreglementet forutsetter.”

### Oppsummering av funnene:

I flere av kildene jeg har vist til går det fram at den formelle styringen av direktoratet er basert på mål- og resultatstyring slik økonomiregelverket tilsier. Fastsetting av mål og styringsparameter skal skje i dialog med direktoratet, (Hovedinstruksen). Difi peker imidlertid

---

<sup>8</sup> Riksrevisjonen har gjennomført 4 forvaltningsrevisjoner som er relevant for Fiskeridirektoratet: Dokument 3:9 (2011-2013,) Riksrevisjonen undersøkelse av havbruksforvaltningen, Dokument 3:8 (2010-2011) Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons riksrevisjon om forvaltning av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet, Dokument 3:2 (2007-2008) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon og Dokument 3:13 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene.

også på uformelle faktorer, uformelle nettverk og en samhandlingskultur som slår inn og påvirker den formelle styringsdialogen.

Oppfølgingen av direktoratets arbeid skjer gjennom evalueringer og i den ordinære styringsdialogen. I flere av kildene så er resultatrapportering og styringsparametre trukket fram som et område hvor det synes å være noen utfordringer, uten at departementet synes å være spesielt bekymret for eventuelt manglende oppfyllelse av regelverket. Difi trekker fram at etatsstyringen skal være tilpasset den enkelte virksomhets vesentlighet, egenart og risiko, mens man i stortingsproposisjon 1S sier seg fornøyd med måloppnåelsen hos direktoratet.

### 6.2.2. Informantenes kommentarer til styringsverktøy

Fagdirektør Gullestad:

”Den formelle styringen tilfredsstillende økonomiregelverket, men uformelle faktorer og samhandlingskultur har kanskje vært vel så viktig i styringen av direktoratet. I den senere tid er evalueringer kommet inn som et supplement. Å finne fornuftige og relevante styringsparametere som kan isolere og måle resultatene av direktoratets aktiviteter er, har vært og bør forbli en utfordring.

Direktoratets rolle er å bidra inn mot overordnede fiskeripolitiske mål, og det er utviklingen i disse, jf indikatorer i St. prp. nr 1, vår aktivitet kan måles opp mot. Dersom en skal forsøke å måle opp mot direktoratspesifikke indikatorer vil en uvegerlig tvinges mot å måle det målbare, som er mål på aktivitet og ikke resultat (antall kontroller, forskrifter etc.). Slike indikatorer må brukes med ytterste varsomhet fordi de har en sterk innebygget risiko for å lede til feil fokus i organisasjonen i forhold til reell måloppnåelse.

I prosessen rundt år 2000 måtte direktoratet insistere på og først å få utforme og foreslå passende indikatorer på overordnet nivå som så eventuelle direktoratspesifikke indikatorer siden, om mulig, måtte avledes fra. Mange av disse forslagene (gytebestandsstørrelse, driftsmargin i fiskeflåten etc.) finner en nå igjen i St. prp. nr 1 som indikatorer over utviklingen i fiskerinæringen. Andre er ikke tatt med, åpenbart fordi de tydeliggjør klare målkonflikter i fiskeripolitikken (synkende sysselsetting, redusert bearbeidingsgrad i fiskeindustrien etc.) Sett med faglige øyne hadde det vært hensiktsmessig om Stortinget fikk seg forelagt og kunne diskutere og eventuelt avklare slike målkonflikter. Slik situasjonen er og har vært har det i praksis vært en lederoppgave i direktoratet ut fra et faglig forankret ståsted, kombinert med en forsøksvis forståelse av det politisk mulige, å forsøke å balansere konflikterende politiske mål.”

Fiskeridirektør Holmefjord:

”Målstyring ja, men på noen områder er det klare føringer for hvordan vi skal gjøre jobben. Det er også noe aktivitetsstyring i løpet av året. På noen få områder er det klare føringer/aktivitetsstyring, med hensyn til hvordan vi skal nå de mål og krav som er satt for direktoratet. Dette er gjerne de områdene med sterkest politisk oppmerksomhet.

I forhold til styringsdialogen/etatsmøter så får vi tilbakemelding på risikoanalysen på etatsstyringsmøtet på høsten, samt på årsrapporten.”

Seniorrådgiver Bildeng:

”Tildelingsbrevet med mål og resultatkrav er det viktigste styringsverktøyet, i tillegg til omtalen av etaten i Prp 1 S. I tillegg er etatsmøter, tilbakemeldinger på rapporter, utredninger, utstrakt faglig dialog gjennom hele året osv også viktig. Det samme er etatens egen risikovurdering, som etaten og NFD har spesiell dialog om. Økonomiregelverket er selvfølgelig også sentralt, samt hovedinstruksen for styringen.

Det er en utfordring å få målene mest mulig presist formulerte og etterprøvbare med egnede styringsparametre og indikatorer. Målene bør heller ikke bli **for** overordnede. Dette vil lett kunne skje nå som utviklingen går i den retningen at etatene får færre føringer og oppdrag. Meningen er imidlertid at etatslederen skal ha større frihetsgrader til å prioritere i sitt budsjett basert på mer strategisk styring fra departementet.”

Seniorrådgiver Rostad:

”Selv om mål- og resultatstyring er styringsformen iht. økonomiregelverket styres mange etater og virksomheter etter flere ulike typer styringsmetoder. Økonomiregelverket påpeker jo også at all styring og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart og vesentlighet. Enkelte virksomheter har kompliserte forvaltningsoppgaver som løses i prosess og samråd med andre myndigheter, andre virksomheter har et langt enklere formål som for eksempel å behandle søknader og tildele tilskudd og lån.

Slik jeg oppfatter styringen av Fiskeridirektoratet er vel det en kombinasjon av mål- og resultatstyring og oppgavestyring. Fiskeridirektoratet får ikke et generelt mål om for eksempel å fremme vekst i havbruk alene, det medfølger også noen føringer på hvordan dette skal gjøres. For eksempel hvilke regelverk som må utformes, hvilke oppgaver som må gjøres mv. Dette henger jo også delvis sammen med den rollen politikerne ønsker å ha når det gjelder påvirkning og styring.



Mål- og resultatstyring kan være godt egnet til styring av visse typer virksomhet og ikke så godt egnet til andre typer virksomhet. Systemet med resultatkrav og indikatorer er enklere å ta i bruk om ting som kan måles eksakt (søknadsbehandlinger, beløp) enn det er i forhold til kvalitative vurderinger (hvor gode råd ble gitt, hvor godt vil det regelverket fungere). Mål - delen av mål- og resultatstyring blir ofte svært politisk med de følger det kan få. Det går inflasjon i ambisjonsnivå, og i tillegg kan målene blir vage pga. avveininger mellom ulike politiske hensyn. Utfordringen er å tilpasse mål- og resultatstyring til vesentlighet og egenart. Å bruke mål- og resultatstyring bevisst på å dra virksomheten i den retningen du mener den bør bevege seg. Klare å vekke det som ikke kan måles mot det som kan måles på en god måte.”

### 6.2.3. Analyse, første forskningsspørsmål, styringsverktøy.

Dokumentanalysen av de ulike kildene og sitatene som er vist over og kommentarene fra informantene vil sammen med teoriene som er presentert i kapittel 2 og 3 kunne legge grunnlaget for å svare på forskningsspørsmål 1, Hvilke styringsverktøy ønsker departementet å benytte overfor direktoratet?

Mål- og resultatstyring var et kjent styringssystem lenge før New Public Management-reformen. Peter Drucker er en mye brukt referanse på tidlig mål- og resultatstyring. I følge Drucker (1954) består målstyring av tre deler: målformuleringer, medvirkning og måling av resultater. Christensen et al, (2010) har følgende inndeling av mål- og resultatstyringsverktøyet: 1) Formulering av klare, konsistente og konkrete mål, 2) Rapportering av oppnådde resultater og 3) Resultatoppfølging. Jeg vil legge Christensens et als inndelingen til grunn når jeg vurderer mine funn og kommentarer fra informantene, siden Christensen et al (2010) også har med resultatoppfølging.

#### Målstyring:

Hovedinstruksen og tildelingsbrevene gir tydelig uttrykk for at det er mål- og resultatstyring som er det styringsverktøyet som benyttes. Dette er således i tråd med § 7 i økonomiregelverket som jeg viste til i kapittel 3. Difi (2015) peker imidlertid i tillegg på samhandlingskulturen mellom departement og direktorat. Difi sier at forholdet kan være preget av mer uformelle roller, og at de uformelle og kulturelt betingede delene av samarbeidet slår inn og påvirker den formelle styringsdialogen. Informantene til Difi sier at dialogen er preget av åpenhet og et godt samarbeidsklima. Difi (2015) trekker fram at etatsstyringen skal være tilpasset den enkelte virksomhets vesentlighet, egenart og risiko.

En av informantene mine trekker fram uformelle faktorer og samhandlingskultur som vel så viktig i styringen av direktoratet. Fra departementshold vises det til at mål- og resultatstyring er det viktigste styringsverktøyet, men også de trekker fram utstrakt faglig dialog gjennom hele året, samt at det pekes på at styringen av Fiskeridirektoratet er en kombinasjon av mål- og resultatstyring og oppgavestyring. Den ene informanten fra departementet uttrykker at det fastsettes få mål for Fiskeridirektoratet, men at det gjerne følges opp med noen føringer fra departementet på hvordan oppgavene skal gjøres.

I teorikapitlet viste jeg til Åge Johnsens diskusjon rundt begrepet styring, (Johnsen, 2012), hvor han sier at dersom en gjennom desentralisering velger å stole på fagfolk og ledere, og mener at disse i stor grad kan ta ansvarlige beslutninger på eget grunnlag (gitt visse politiske, administrative og faglige rammer), er målstyring eller andre former for resultatstyring en nærliggende styringsform. Hovedalternativene vil være (mer) politisk detaljstyring (sentralplanlegging), byråkratisk regelstyring (hierarki), markedsstyring (privatisering eller kjøp fra markedet gjennom konkurranseutsetting), eller la oppgavene være uløst.

På bakgrunn av gjennomgangen av Difis evaluering av Fiskeridirektoratet synes det for meg at styringsverktøyet som benyttes er mål- og resultatstyring, men at man i tillegg har en utstrakt grad av uformell styring gjennom det Difi omtaler som uformell og kulturelt betingede deler av samarbeidet. Det synes som om de andre hovedalternativene som Johnsen trekker fram, det vil si sentralplanlegging, hierarki eller privatisering/konkurranseutsetting er mindre fremtredende som styringsverktøy mellom departement og direktorat. Noe informantene er enig i. Aktivitetsstyring i løpet av året som den ene informanten fra direktoratet påpeker, og føringer på hvordan oppgaver med stor politisk oppmerksomhet skal løses som informanter fra både departement og direktorat viser til, tyder imidlertid på at det i tillegg til mål- og resultatstyring også drives noe politisk styring og med hensyn til aktivitetsstyring, kanskje også noe detaljstyring. Selv om det ikke er avklart hvorvidt disse føringene og aktivitetsstyringen kommer fra politisk ledelse eller fra administrativ ledelse i departementet, så er det en styring som må kunne betegnes som politisk siden den i første rekke inntreffer på tema med stor politisk oppmerksomhet.

Utfordringen med politisk styring er som jeg pekte på i kapittel 3, at politikerne ikke har god nok fagkunnskap eller interesse til å tenke strategisk om helheten i styringen, (Johnsen, 2012).

Produktivitetskommisjonen som nylig avgav en NOU, peker på at politiske myndigheter skal klargjøre målene og sørge for at underliggende virksomheter har tilfredsstillende rammebetingelser. Forutsetningen om at politiske myndigheter skal styre mer i stort og mindre i smått, har imidlertid vist seg vanskelig å leve opp til i praksis, og det klare skillet

mellom politikk og forvaltning er ikke så enkelt å få til, (NOU 2015 s. 362). De sier videre at en klar rolleforståelse i det politiske system er en viktig forutsetning for at delegering og desentralisering skal føre til mer effektiv oppgaveløsning. Rammeverket som etableres bør, så langt det er mulig, søke å skjerme virksomhetene fra unødige og detaljert innblanding.

Hensikten med mål- og resultatstyring er både å sikre at den sittende regjeringens mål oppnås, og å øke effektiviteten ved å begrense departementets mulighet til å styre, og heller gi underliggende nivå frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som best realiserer målene, (SSØ 2010:11).

Produktivitetskommisjonen sier at erfaringer viser at insentivene i det politiske systemet gjør det vanskelig å overlate driften til virksomhetene. Den politiske dagsorden er ofte styrt av hendelser i media, og innblanding i enkeltsaker er derfor ikke uvanlig, (NOU 2015 s. 372).

Hermansen-utvalgets utredning om en bedre organisert stat peker blant annet på allianser mellom sektorforvaltning, sektorpolitikere, organiserte brukerinteresser og profesjonsinteresser som gjør at sektorstyringen ikke blir optimal i et samfunnsperspektiv, (NOU 1989:5).

Gjennom mål- og resultatstyring var hensikten å sikre formåls effektivitet og gjennom å gi underliggende frihet til å bestemme hvilke virkemidler som best realiserer målene skulle også prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet sikres. Dermed sikres de tre aspektene ved effektivitetsbegrepet som jeg viste til under kapittel 3.

#### Konklusjon målstyring:

På bakgrunn av dokumentanalysen jeg har foretatt så har jeg kun funnet et sted hvor det stilles spørsmål ved målformuleringene for Fiskeridirektoratet, og det er Difi som mener at et av delmålene er uheldig formulert. I Makt- og demokratiutredningen fra 2003 ble det påpekt at upresise målformuleringer gir stort rom for tolkning og skjønnsmessig tilpasning for etatslederen, noe som kan overføre makt og myndighet til organer som ikke står ansvarlig ved valg, (NOU 2003:19 side 20). Den uformelle styringsdialogen mellom direktorat og departement kan kompensere for eventuelle upresise mål eller uklar formell styringsdialog.

På bakgrunn av mine funn i dokumentanalysen, informantenes kommentarer og det som er sagt over, så mener jeg vi klart kan slå fast at departementet benytter målstyring i sin styring av direktoratet på de aller fleste tema, men at det også på noen tema forekommer politisk styring og føringer på hvordan oppgavene skal løses. Det kan dermed etter mitt syn stilles spørsmål ved om intensjonen i mål- og resultatstyring oppfylles innenfor alle tema. Tanken bak mål- og resultatstyring var at overordnet nivå skulle styre gjennom å formulere mål for

underordnet nivå, mens underordnet nivå skal få frihet til å operasjonalisere disse målene etter egne vurderinger. Produktivitetskommissjonen, (NOU 2015), peker på at erfaring viser at dette er vanskelig i praksis.

### Resultatstyring:

Spørsmålet er så i hvilken grad måloppnåelse måles og følges opp gjennom resultatstyring, altså element 2 og 3, dersom en følger Christensen et al (2010) sin oppbygging.

I teorikapitlet viste jeg til at oppgavene i offentlig sektor gjerne er komplekse, men at det likevel er naturlig å kontrollere at de blir tilfredsstillende og effektivt løst.

Gjennomgangen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og de sitatene jeg refererer til i mine funn dokumenter at forvaltningen synes resultatmåling og rapportering er komplisert.

Manglende resultatindikatorer skyldes i følge departementet først og fremst komplekse politiske målsettinger som gjør det vanskelig å finne fram til gode indikatorer som det kan knyttes konkrete resultatkrav til, (Riksrevisjonen, 2004).

Produktivitetskommissjonen sier at velfungerende mål- og resultatstyring kan være krevende å få til i praksis. En særskilt utfordring er at det kan være vanskelig å finne gode indikatorer for når et samfunns mål er nådd, (NOU 2015).

En av mine informanter peker på at å finne fornuftige og relevante styringsparametere som kan isolere og måle resultatene av direktoratets aktiviteter er, har vært og bør forbli en utfordring. Direktoratets rolle er å bidra inn mot overordnede fiskeripolitiske mål, og det er utviklingen i disse, jf indikatorer i St. prp. nr 1, direktoratets aktivitet kan måles opp mot. Dersom en skal forsøke å måle opp mot direktoratspesifikke indikatorer vil en uvegerlig tvinges mot å måle det målbare, som er mål på aktivitet og ikke resultat (antall kontroller, forskrifter etc.). Slike indikatorer må i følge informanten brukes med ytterste varsomhet fordi de har en sterk innebygget risiko for å lede til feil fokus i organisasjonen i forhold til reell måloppnåelse.

I Difi evalueringen som jeg har sitert fra i mine funn, sies det at både departement og direktorat mener det er vanskelig å måle i hvilken grad Fiskeridirektoratet når målene og løser samfunnsoppdraget. Særlig gjelder dette med hensyn til å måle hvilken innvirkning og betydning direktoratet har på lønnsomhet og bærekraft i næringen. Det stilles også spørsmål ved hvilke styringsparametre og indikatorer som eventuelt vil kunne gi en god beskrivelse av dette. I følge Difi gir departementet uttrykk for at de er mer opptatt av at direktoratet fungerer godt som støtte for departementet i iverksettingen av politikken enn at det skal rapporteres detaljert på kvantitative indikatorer i delmål.

Økonomiregelverket har en formulering om at Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Det er denne Difi viser til i et av sitatene i 6.2.1. I kapittel 2 har jeg vist til Askim et al (2014) sin forskning hvor de konkluderer med at utfordringene bør løses innenfor et mål- og resultatstyringssystem, men at det kanskje bør gis større rom for variasjon. Jeg har også vist til Pollitt (2003) som peker på at mål- og resultatstyring er særlig krevende å bruke overfor virksomheter som befatter seg med gjenstridige problemer (wicked problems), kjennetegnet av uavklarte ansvarsforhold samt usikkerhet eller kontrovers over mål – middel -sammenhenger. I samme kapittel har jeg også vist til Læg Reid (2001) som sier at mål- og resultatstyring fungerer best i organisasjoner med lav politisk oppmerksomhet.

#### Konklusjon resultatmåling:

Mange av direktoratets oppgaver er komplekse og har høy politisk oppmerksomhet. Det lar seg ikke gjøre å finne fram til indikatorer som skiller direktoratets bidrag til samfunnsmessige mål fra andre påvirkningsfaktorer, eller å skille mellom politikk og fag. Det er kanskje heller ikke ønskelig. Styringsparametrene blir således først og fremst indikatorer på om en er på vei i rett retning.

#### Resultatoppfølging:

Departementets argumentasjon om at det er vanskelig å finne fram til gode indikatorer det kan knyttes konkrete resultatkrav til når man har komplekse politiske målsettinger, synes det som at departementet har forskningsmessig belegg for. Også Reichborn-Kjennerud (2012), som jeg viste til i kapittel 3, peker på at det kan være utfordrende å skille forvaltningens bidrag til samfunnsmessige mål fra andre påvirkningsfaktorer.

Det har gjennom årene vært gjort mange forsøk på å finne fram til gode indikatorer noe sitatene fra tildelingsbrevene viser. Problemet er imidlertid at det lett måles på aktiviteter snarere enn resultater. Det kan synes som om departementet har inntatt en pragmatisk tilnærming til spørsmålet om resultatmåling og rapportering når de til Difi gir uttrykk for at de er mer opptatt av at direktoratet fungerer godt som støtte for departementet i iverksettingen av politikken enn at det skal rapporteres detaljert på kvantitative indikatorer i delmål,” (Difi, 2015, s. 15).

Styrken i mål- og resultatstyring ligger i en løst koblet styringsfilosofi heller enn en tett koblet styringsteknikk. En ulempe ved dette er at man risikerer at styringen fremstår som mindre rasjonell og konsistent, og at det således er vanskeligere å oppnå legitimitet for styringen, (Breivik, 2010).

### Konklusjon resultatoppfølging:

Gjennom den uformelle dialogen og styringsdialogen vil departement og direktorat kunne diskutere mål, oppgaveløsning og måloppnåelse. Det vil imidlertid kunne være vanskelig å dokumentere resultatoppfølging konkret, all den stund styringsparametrene ikke er spesifikke for direktoratet, og graden av måloppnåelse dermed vil måtte bli basert på skjønn.

### Konsekvenser av mål- og resultatstyring:

I kapittel 3 pekte jeg på kravet til klarhet i målformuleringene og til kvantifiserbarhet for å kunne utvikle resultatindikatorer som en av hovedutfordringene. Hvilke mål som formuleres og hvordan de formuleres og av hvem har stor betydning. Det at målene dekker virksomhetens formål, slik at målformuleringene oppleves som relevante og dekkende vil være svært viktig for styringenes legitimitet. Blant annet Lægreid (2001) har påpekt at uten handlingsrom til selv å velge hvordan målene best kan realiseres kan ikke virksomhetens ledelse holdes ansvarlig for resultatene som produseres.

Styringsinformasjonen skal imidlertid ikke motiveres ut ifra at den etterspørres i en revisjon, men ut fra forvaltningens eget behov for kunnskap – og politikerne og allmennhetens behov for å vite hvordan det går, (Solli, 2014). Jeg vil stille spørsmål ved om det ikke er andre måter å innhente kunnskap om måloppnåelse på enn gjennom detaljerte resultatindikatorer/styringsparametre. En evaluering som Difi nå har gjennomført eller brukerundersøkelser kan være andre bidragsytere til å vurdere måloppnåelse.

Reichborn-Kjennerud, (2012) viser i artikkelsamlingen Ute av kontroll, (Difi - rapport 2012:14), til en påstand om at Riksrevisjonens vurdering av måloppnåelse fører til at politikere og byråkrater blir risikoaverse. Det at Riksrevisjonens rapporter vanligvis kritiserer departementet for mangelfull styring, kontroll og oppfølging kan føre til et større styringspress, kanskje på bekostning av ledelse. Dette presset oppleves verre jo mer detaljorientert styringspresset er. Politikere og ledere får ikke handlingsrom til å lede på en måte som etter deres vurdering vil sikre de beste resultatene. De blir mer opptatt av å score bra på resultatindikatorer. Denne problemstillingen illustrerer i følge Reichborn-Kjennerud (2012), en iboende motsetning mellom styring (som innebærer overordnet kontroll) og ledelse (som innebærer tillit og delegering).

Etter det jeg kjenner til så er det nå spørsmål fra departementet om å utvikle styringsparametrene ytterligere i 2015. Slik jeg ser det kan det være grunn til å foreta en kost - nytte analyse av hva en oppnår ved å bruke tid på å utvikle styringsparametre ytterligere all den stund en har en sektorforvaltning som for det første er forholdsvis komplisert, for det andre har stor politisk oppmerksomhet og for det tredje vil ha en vanskelig, for ikke å si en

umulig oppgave å måle i hvilken grad Fiskeridirektoratet når målene og løser samfunnsoppdraget.

Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om fokuset på styringsparametre i seg selv er en målforskyvning og tidstyv ved at innsats blir ledet vekk fra forvaltningsoppgaver og over på å utvikle styringsparametre. Styringsparametre som kanskje er mest ment for Riksrevisjonen og i forhold eventuelle evalueringsrapporter og ikke nødvendigvis noe fiskeri- og havbruksforvaltningen selv etterspør. Dermed er vi ved det Reichborn-Kjennerud viser til over, nemlig styringspress som kanskje kan gå på bekostning av ledelse. Da kan man stille spørsmål ved om ikke styringsverktøyet og praktiseringen ved Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon kan kategoriseres til å være av typen kontraproduktiv intervensjon. Styringspresset som departementet kan kjenne på kan føre til at handlingsrommet til å lede direktoratet, som i følge Reichborn-Kjennerud innebærer tillit og delegering, erstattes i større grad av styring som innebærer overordnet kontroll.

#### Forvalterrollen:

En av informantene fra direktoratet sier at i prosessen rundt år 2000 måtte direktoratet insistere på først å få utforme og foreslå passende indikatorer på overordnet nivå som så eventuelle direktoratsspesifikke indikatorer siden, om mulig, måtte avledes fra. Mange av disse forslagene (gytebestandsstørrelse, driftsmargin i fiskeflåten etc.), finner en nå igjen i St.prp. nr 1 som indikatorer over utviklingen i fiskerinæringen. Andre er ikke tatt med. I følge informanten er dette fordi de tydeliggjør klare målkonflikter i fiskeripolitikken (synkende sysselsetting, redusert bearbeidingsgrad i fiskeindustrien etc.). Sett med faglige øyne hadde det i følge informanten vært hensiktsmessig om Stortinget fikk seg forelagt og kunne diskutere og eventuelt avklare slike målkonflikter. Slik situasjonen er og har vært har det i praksis vært en lederoppgave i direktoratet, ut fra et faglig forankret ståsted, kombinert med en forsøksvis forståelse av det politisk mulige, å forsøke å balansere konflikterende politiske mål.

Her etterlyses med andre ord en politisk avklaring, men kanskje er dette områder som politikerne nettopp ikke ønsker å ta tydelig stilling til, ref diskusjonen om hedging i Askim et al (2014) som jeg har vist til i kapittel 4. Mange vil kanskje si at dette er ”politikkens vesen”.

I kapittel 2 viste jeg til en kronikk av Fimreite, hvor hun fremholdt at oppgaven for byråkratene er å gi politikerne de best tenkelige råd i en gitt situasjon og samtidig påse at politikernes beslutninger ble iverksatt. Var politikernes valg faglig uforsvarlig var det tjenestemannens soleklare oppgave å påpeke dette.

Selv om det kunne være ønskelig sett fra en byråkrats ståsted å få avklart målkonflikter, så er slik jeg ser det, byråkratens oppgave løst når målkonfliktene er påpekt.

Forvalterrollen representerer en avveining mellom politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. De klassiske embetsidealene er i følge Dahl Jacobsen (1960) faglighet, grundighet, rettsikkerhet og politisk nøytralitet, men ansatte i statsforvaltningen skal også være lojal mot politisk ledelse og være et redskap for å fremme regjeringens politikk. Dette innebærer en balansegang og en politisk bevissthet. Som jeg viste til i kapittel 3 sier Dahl Jacobsen (1964) at det er et spenningsforhold mellom behovet for et forholdsvis selvstendig byråkrati og behovet for et byråkrati underlagt politisk kontroll. Et selvstendig byråkrati arbeider mer målrettet og engasjert, men unndrar seg samtidig kontroll over de verdiene det ivaretar. Et kontrollert byråkrati, styrt etter politiske prioriteringer, kan på den annen side bli mer rigid, formalistisk og ineffektivt, (Østerud, 2007). Hensikten med mål- og resultatstyring var blant annet en mer effektiv offentlig sektor, og større frihet til å løse oppgavene var begrunnet med økt effektivitet. Dersom man likevel insisterer på politisk kontroll slik det kan tyde på innenfor visse tema i direktoratets oppgaveportefølje, kan resultatet bli et mindre effektivt direktorat. Det er også spørsmål om den faglige rollen direktoratet har blir godt nok ivaretatt.

#### Anbefalinger:

Direktoratet rapporterer til departementet både gjennom en overordnet risikoanalyse og gjennom en årsrapport, begge disse rapporteringene er knyttet opp til tildelingsbrevet. I tillegg gjennomføres 2 etatsstyringsmøter pr år (vår og høst). For å knytte resultatmåling og oppfølging tettere til direktoratets arbeid, kunne en tenke seg at det på etatsstyringsmøtene ble gjennomført en mer systematisk gjennomgang av tildelingsbrevet og grad av måloppnåelse. Mer systematiske gjennomganger kunne trolig gitt resultatmålingen og oppfølgingen mer substans. For eventuell forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonens side kunne så referat fra etatsstyringsmøtene kombinert med styringsparametrene på overordnede mål og samfunnsoppdrag som direktoratet allerede rapporterer på være et mulig grunnlag for revisjon.

#### **Konklusjon første forskningsspørsmål:**

Min konklusjon på forskningsspørsmål 1 er at mål- og resultatstyring benyttes i styringen av direktoratet, men kanskje mer som en styringsfilosofi enn som en målbar og etterprøvbar styringsteknikk. Begrunnelsen er at målstyringen er på plass, men en har også innslag av politisk styring. Den uformelle styringsdialogen gir utfordringer i forhold til transparens og ansvarlighet, (engelsk: transparency og accountability). Dette er grunnleggende begreper i et moderne demokrati. I en uformell styringsdialog vil det være vanskelig å overskue hvem som



styrer og hvem som har ansvar. Dersom direktoratet på viktige områder ikke i realiteten har handlingsrom til selv å velge hvordan målene best kan realiseres, vil det være vanskelig å holde direktoratets ledelse ansvarlig for resultatene som produseres.

Det kan dermed være på sin plass å spørre om direktoratet er gitt tilstrekkelig frihet til å løse oppgavene effektivt? Som jeg pekte på i kapittel 2 kan innføring av mål- og resultatstyring ses på som et forsøk på å forskyve balansen i retning av mer desentralisering og faglig uavhengighet for den underliggende etat, på den annen side følges gjerne desentralisering opp med mer styring og kontroll. Er dette tilfelle også for fiskeriforvaltningen? Dette kommer jeg tilbake til i analyse i tilknytning til neste forskningsspørsmål.

### **6.3. Andre forskningsspørsmål, inflasjon i styring.**

I andre forskningsspørsmål stiller jeg spørsmålet om i hvilken grad styringen kan betegnes som detaljstyring og hvordan dette har endret seg over tid. Her benytter jeg samme fremgangsmåte som Askim et al (2014). De beskriver en studie av tildelingsbrev fra departement til underliggende virksomheter for årene 2004, 2008 og 2012. Studien dekket tildelingsbrev for 77 av de om lag 200 statlige forvaltningsorgan – et utvalg som er representativt på variabler som virksomhetens størrelse, oppgaver, departementstilknytning og alder. Et sentralt funn hos Askim et al er en sterk økning i antall mål. Økningen i antall mål har i følge Askim et al (2014) i all hovedsak kommet nede i målhierarkiet.

Jeg har valgt samme framgangsmåte og teller antall mål, delmål og krav i tildelingsbrevet. Jeg legger til grunn at det som i Fiskeridirektoratets tildelingsbrev omtales som krav er det samme som Askim et al (2014) definerer som mål nede i målhierarkiet. Jeg har også sett hen til Fremstads masteroppgave, (Fremstad, 2013), som Askim et al (2014) blant annet bygger på. Slik jeg ser det har denne masteroppgaven den samme detaljeringsgraden i målhierarkiet som jeg har valgt. Konkrete føringer som f eks i tilknytning til virksomhetsregnskap og bevilgninger har jeg valgt å holde utenfor og disse er således ikke talt med i min analyse av målstyringen. Askim et al (2014) har ikke talt med det de omtaler som aktivitetskrav. I Fiskeridirektoratets tildelingsbrev er benevnelsen aktivitetskrav ikke brukt.

Utfordringen er etter mitt syn kategoriseringen av hva som ligger av målstyring i formuleringen av krav. Jeg har valgt en praktisk tilnærming og har vurdert avsnittene i tildelingsbrevene og talt avsnittene som inneholder faglige krav eller mål. En annen måte å telle krav på er å telle antall ”må” eller ”skal” i de faglige delene av tildelingsbrevene. Da vil så vidt jeg kan se antall krav øke, fordi det kan være flere ”må” og ”skal” i samme avsnitt.

Fiskeridirektoratets organisasjon har endret seg i løpet av perioden 1994-2015. Flere av disse endringene kan ha betydning for utviklingen av mål- og resultatstyring. For at mine funn skal være sammenlignbare over tid så har jeg valgt å holde utenfor de deler av organisasjonen som er blitt skilt ut av Fiskeridirektoratet i perioden. Dette gjelder Ernæringsinstituttet som ble skilt ut som selvstendig institutt i perioden og kvalitetskontrollen av sjømat som ble overført til Mattilsynet. Mål, delmål og krav innenfor disse fagområdene har jeg valgt å holde utenfor i hele perioden jeg har analysert. På denne måten mener jeg at mine funn for det øvrige av Fiskeridirektoratets virksomhet er sammenlignbare over tid.

Jeg vil undersøke om en ser samme utvikling i tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet som det Askim et al (2014) fant i sin undersøkelse. Jeg ønsker derfor å se på de samme årene som Askim et al (2014). Fra mitt ståsted er det imidlertid interessant å se på en lengre tidsperiode for å undersøke om det har skjedd en vedværende økning i antall mål. Fra mitt ståsted synes det interessant å betrakte hele periode fra innføringen av tildelingsbrev og til og med tildelingsbrevet for 2015.

Spørsmålet er når tildelingsbrev ble tatt i bruk i styringen av Fiskeridirektoratet. I et møte i Fiskeridepartementet 18. januar 1991 med fiskeriminister Jan Henry T Olsen, departementsråd Gunnar Kjønneøy, fiskeridirektør Viggo-Jan Olsen, ass direktør Hallstein Rasmussen med flere ble Tildelingsbrev nevnt.<sup>9</sup>

Det tidligste tildelingsbrevet jeg har fått tilgang til er imidlertid for året 1994. Så vidt jeg kan forstå må dette være et av de tidligste tildelingsbrevene med faglige føringer Fiskeridirektoratet har mottatt. For øvrig har jeg studert tildelingsbrevene for de fleste årene fram til og med 2015.

### **6.3.1. Dokumentanalyse, inflasjon i styring.**

I tabellen nedenfor har jeg anført antall sider i hoveddokumentet, det vil si uten vedlegg. Vedleggene varierer og har ofte blitt ettersendt fra departementet<sup>10</sup>. Jeg har sortert målene i overordnet mål, rollebeskrivelse, delmål og krav for de enkelte år.

Som en kan lese av tabellen er det kun i noen få år en har uttalte mål og delmål; 1996, 2000 og fra 2010. Det er imidlertid relativt få delmål disse årene, med en topp i 2011 og 2012.

---

<sup>9</sup> Jamfør notater fra tidligere administrasjonsdirektør ved Fiskeridirektoratet (Behrens)

<sup>10</sup> Dette er i overensstemmelse med Fremstads framgangsmåte (Fremstad, 2013).

Antall krav er det som varierer mest gjennom perioden, fra 32 krav i 1994 til 132 krav i 2012 og til 35 krav i 2015. Dette tyder på en viss pendelsvingning i styringen og ikke en ren inflasjon som Askim et al (2014) antyder. I de samme årene som Askim et al (2014) ser på (2004, 2008 og 2012) viser utviklingen imidlertid en sterk økning i antall krav (59, 94 og 132).

Tabell 3, Egenskaper ved Fiskeridirektoratets tildelingsbrev:

År	Sidetall uten vedlegg:	Overordnet mål	Rollebeskrivelse	Delmål	Krav
1994	9				32
1996	11			2	41
1997	11				40
1999	18				79
2000	17	1		5	66
2001	14				42
2002	15				52
2003	14				55
2004 (A)	13				59
2005	13	-	-	-	68
2006	14				64
2007	19				88
2008 (A)	20				94
2009	19				100
2010	22	1	1	9	111
2011	23	1	1	11	127
2012 (A)	23	1	1	11	132
2013	22	1	1	11	124
2014	11	1	1	7	58
2015	9	1	Flyttet til hovedinstruks <sup>11</sup>	7	35

Tildelingsbrevet for 1994 har en litt annen innretning enn de senere tildelingsbrevene, da det for 1994 legges stor vekt på budsjetterrammer og fullmakter og noe mindre vekt på fagsaker enn for eksempel tildelingsbrevene for årene 1996, 1997 og 1999.

<sup>11</sup> Det foreligger en hovedinstruks for Fiskeridirektoratet, denne ble revidert 1. jul 2005 og 25. juni 2014.

I 1996 var det en tydeligere målformulering i forhold til Fiskeridirektoratet i tildelingsbrevet enn i 1994. Avsnittet ”Langsiktige mål og endringsprosesser” var i 1996 rettet mot hva som var Fiskeridirektoratets mål, og noe av teksten er formulert som delmål: ”Fiskeridirektoratet skal arbeide løpende med å forbedre, videreutvikle og effektivisere sin innsats innenfor området ressursforvaltning og – kontroll.” og ”Fiskeridirektoratet skal arbeide for en balansert og bærekraftig utnyttelse av kystsonen.”

Også i 1997, 1998 og 1999 omtales Fiskeridirektoratets mål i dette avsnittet, dog ikke like eksplisitt. I tildelingsbrevet for 2000 er kapittel 3, Langsiktige mål, en tekst som kan defineres som hovedmål og delmål for Fiskeridirektoratet. Jeg teller 1 hovedmål og 7 delmål, hvorav 2 delmål er knyttet til deler av virksomheten som senere er skilt ut fra Fiskeridirektoratet. I tabellen over har jeg derfor anført 5 delmål.

I tildelingsbrevene fra 2001 og til og med 2009 inneholder kapittel 3, Langsiktige mål og strategier, stort sett departementets langsiktige mål, departementets strategiplan, og det er ikke tydelig formulerte hoved- og delmål for Fiskeridirektoratet i disse årene. I tildelingsbrevet fra og med 2010 er hovedmål og delmål for Fiskeridirektoratet tydelig formulert og skilt fra den øvrige teksten i tildelingsbrevet.

Figuren nedenfor illustrerer den form for pendelsving en kan se i antall krav i tildelingsbrevene fra 1994 til 2015.



### Oppsummering av funnene:

Min gjennomgang av tildelingsbrevene bekrefter Askim et al (2014) sine funn om en sterk økning nede i målestrukturen i årene 2004-2008-2012. I Fiskeridirektoratet økte antall krav i disse årene fra 59 krav i 2004 til 94 krav i 2008 og til hele 132 i 2012.

Eksplisitte mål og delmål for Fiskeridirektoratet har man ikke hatt for hele perioden. En har imidlertid hatt mål for fiskeriforvaltningen gjennom departementets langsiktige mål og strategiplan. Et opplagt mål for Fiskeridirektoratet i disse årene ville være å bidra til at departementets langsiktige mål og strategiplan oppnås.

Mål og delmål for Fiskeridirektoratet som har vært eksplisitt formulert har vært relativt få i perioden og er i 2015 1 hovedmål og 7 delmål.

Antall krav har variert sterkt i perioden. Fra 1994 økte antall krav fra 32 til 79 i 1999, for så å falle til 52 i 2002. Derfra økte antall krav til hele 132 i 2012 og holdt seg høyt også i 2013 (124 krav). I 2014 falt antall krav kraftig til 58 og ytterligere til 35 i 2015.

Departementet har flyttet avsnittet som i 2014 het Gjennomgående føringer, til Hovedinstruksen slik at dette dermed ikke er en del av tildelingsbrevet for 2015. Dette gir et ryddigere tildelingsbrev, men reduserer ikke antall krav/føringer. Når tildelingsbrevet for 2015 kommer ut med 35 krav, er dette en sannhet med modifikasjoner siden 7 avsnitt er flyttet til hovedinstruksen. For å kunne sammenligne med tidligere år burde kanskje tallet vært 42 for 2015. Det er likevel en sterk reduksjon fra 2014 hvor antall krav var 58.

### **6.3.2. Informantenes kommentarer til inflasjon i styring.**

Fagdirektør Gullestad:

”Rundt år 2000 økte antall sider og krav sterkt. Jeg husker at fra direktoratets side ble det påpekt i etatsmøte at dette i realiteten svekket departementets reelle styring ved at tildelingsbrevet ble mer uoversiktlig og fikk i større grad et preg av en «meny» av små og store saker. Saker man, med knappe ressurser, kunne «velge» fra. En medvirkende faktor til dette kan også ha vært at enkeltsaksbehandlere, både i Oslo og Bergen, nok kunne ha interesse av å påvirke prosessen med tildelingsbrevet for å få sine hjertesaker inkludert. Departementet tok utfordringen og strammet opp tildelingsbrevet i de påfølgende år. Senere synes dette som å ha sklidd ut igjen.

Det er symptomatisk at etterspørselen etter slike direktoratsspesifikke indikatorer har kommet fra administrasjonen i departementet, som igjen handler under pålegg og innflytelse fra FAD, Riksrevisjonen etc. Presset er altså kommet fra miljøer som først og fremst identifiserer seg med MRS som en type faglig profesjon, og ikke fra det fiskerifaglige miljøet i NFD.”

Fiskeridirektør Holmefjord:

”Færre mål i tildelingsbrevet, men fortsatt aktivitetsstyring i løpet av året. Usikker på om aktivitetsstyring og føringer med hensyn på oppgaveløsning kommer fra administrasjon eller politikerne. Statsråden har etter omorganiseringen av departementene en forholdsvis liten portefølje. Det har tradisjonelt vært tett dialog mellom fiskeri- og havbruksnæringen og politikerne, noe også sittende statsråd har lagt vekt på.

Det er behov for rolleavklaring mellom departement og direktorat. Behov for en prinsipiell rolleavklaring og dette er nok viktigere enn den rollen mål- og resultatstyring spiller.”

Seniorrådgiver Rostad:

”På papiret blir det jo slik, men som vi ser i praksis så er det ingen politikere som nøyer seg med å målstyre, tvert imot så er det relativ høy andel med detaljstyring fra politikerne i det norske systemet generelt. For eksempel i Sverige blander politikerne seg ikke inn i hvor veier og jernbane innsatsen skal settes inn i like stor grad som i Norge.

Politikerne er i stor grad med på å fastsette mål for etatene og særlig knyttet til enkelte ”profilerte saker” eks. nullvisjoner på ulike felt. Når mål- og resultatstyring kom for fullt på nittitallet var politikerne svært varsomme med å synliggjøre hvilke indikatorer som var valgt for å følge opp målene. Dette kom nok delvis av redselen av å bli målt, og delvis pga. ”egenartsdelen” av mål- og resultatstyring ikke var så utbredt enda. Mål- og resultatstyring skulle utformes på en bestemt måte og indikatorene ble tillagt alt for stor vekt. Dette har utviklet seg og vi ser langt flere indikatorer i stortingsmeldinger og proposisjoner i dag. Kan også ha noe med at fokuset på mål- og resultatstyring ikke er like skarpt lenger, det går jo litt i bølger dette.

Det vi imidlertid ser nå med den nye regjeringen er at fokuset på detaljrapportering i sykehussektoren og utdanningssektoren er kommet på dagsorden for fullt. Utfordringen er at for å kunne godtgjøre din ”politikk” så må du også måle resultatene

av den, og er din politikk annerledes enn forgjengeren ja da må noe nytt måles. Vanskeligere å ta ut målinger/indikatorer enn det er å forslå nye.

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet mellom departement og direktorat og er således viktig. Mål- og resultatstyring i sin grunn - idé legger jo opp til å gi etaten mål og så skal den finne virkemidlene selv. Selv om det ikke er helt slik, mange virkemidler er bestemt fra deptet, så virker det nok dempende i forhold til hvor sterk detaljstyringen ellers kunne vært. Også internt i deptet i forhold til embetsverk – politikerne, vil mål- og resultatstyringsprinsippet virke dempende”

### **6.3.3. Analyse, andre forskningsspørsmål, inflasjon i styring.**

Tildelingsbrevene skal fylle mange formål og det er ikke tvil om at den pendelsvingningen vi ser i tabellen og figuren også kan være et resultat av trender, og hva som på en måte oppfattes som tidsriktige politiske og administrative føringer.

I utgangspunktet kan man tenke at tett styring, med mange mål og rapporteringskrav, gir sterk styring, men som Askim et al (2014) påpeker kan detaljert målstyring innebære svekket politisk styring. Det har sammenheng med at et høyt og stigende antall mål gir en slags inflasjon i styring, på samme måte som penger mister sin verdi når man trykker mange sedler, (Askim et al 2014). En av informantene fra direktoratet sier at direktoratet påpekte rundt år 2000 til departementet at departementets reelle styring ble svekket med så mange mål. Tildelingsbrevene til Fiskeridirektoratet hadde en sterk økning i detaljeringsgrad i årene fra 2007 til 2012.

Det kan synes som om tildelingsbrevene i denne perioden var preget av ”noe til alle logikk”. Tildelingsbrevene skal som nevnt fylle mange formål ved at de kommunisere med den styrte etatens ledelse, men i realiteten også med Riksrevisjonen, med etatens egne ansatte og med andre interessenter. For Fiskeridirektoratet vil det være både de ansattes fagforeninger, men også næringsorganisasjoner, miljøorganisasjoner, fritidsfiskeorganisasjoner og andre offentlige etater. Mål signaliserer politiske prioriteringer, og ved å formulere mål kan departementsledelsen opprettholde støtte og unngå konflikt uten nødvendigvis å bevilge penger. I følge Johnsen og Vakkuri (2006 s. 304) er mål- og resultatstyring i de nordiske landene preget av en slik ”noe til alle”-logikk.

En av informantene bekrefter en slik ”noe til alle logikk” når han sier at en medvirkende faktor til dette kan ha vært at enkeltsaksbehandlere, både i Oslo og Bergen, nok kunne ha interesse av å påvirke prosessen med tildelingsbrevet for å få sine hjertesaker inkludert. En

annen av informantene peker på at politikerne gjerne har behov for å vise at deres politikk er forskjellig fra den foregående statsråden, og har behov for å dokumentere dette med egne mål og indikatorer: ”Utfordringen er at for å kunne godtgjøre din ”politikk” så må du også måle resultatene av den, og er din politikk annerledes enn forgjengeren, ja da må noe nytt måles.”

Produktivitetskommisjonen sier at mange og komplekse mål i kombinasjon med måleproblemer, kan føre til at det er vanskelig å styre på en måte som bidrar til høyest mulig produktivitet. Erfaring viser også at nye mål og prioriteringer legges på toppen av de eksisterende, (NOU 2015).

### Hedging?

En annen forklaring til mange mål i et tildelingsbrev er at politikerne ikke ønsker å være for tydelige. Med mange mål kan de skifte prioriteringer uten at noen kan beskylde de for å vingle. Dermed fungerer mange mål i følge Askim et al (2014) som en slags ”hedging” eller forsikringspolise for politikerne.

En slik ”hedging”/forsikringspolise kan imidlertid også brukes som en forklaring til dagens relativt få mål og krav i tildelingsbrevene. I 2015 er formuleringene i tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet rundt formulert at de kan tolkes i ulike retninger og dermed fylle mange formål uten at de er spesifisert. Dermed overlater politikerne til byråkratene å foreta prioriteringene, og spørsmålet om en slags ”hedging” eller forsikringspolise kan stilles også nå.

Spørsmålet som etter min mening bør stilles er om tildelingsbrevet for 2015 blir for knapt til å gi styringsinformasjon for Fiskeridirektøren, legges det opp til i overkant mye tolkning hos underliggende etat. Hva hvis man tolker annerledes enn det politikerne tenker? Stortingets kontrollmulighet er svekket siden det ikke er stort å kontrollere på. Det er få og generelle mål, og styringsindikatorene er overordnede utviklingstrekk for næringen, som for eksempel lønnsomhet for fartøyene og størrelsen på gytebestander.

Med svært få mål og krav i tildelingsbrevet overlates prioriteringene til byråkratene, og det kan slik jeg ser det stilles spørsmål ved den demokratiske kontrollen. Mye blir overlatt til styringsdialogen og etatsmøtene. Som jeg var inne på i forrige forskningsspørsmål gir styringsdialogen utfordringer i forhold til transparens og ansvarlighet (engelsk: transparency og accountability). Dette er grunnleggende begreper i et moderne demokrati. I en uformell styringsdialog vil det være vanskelig å overskue hvem som styrer og hvem som har ansvar. Slik jeg ser det kan det være hensiktsmessig med et noe tydeligere tildelingsbrev som gir



mindre rom for tolkning i byråkratiet. Ut fra en ”hedging” /forsikringspolise tankegang kan det imidlertid fra politikernes side være ønskelig med en viss rom for tolkning.

Askim et al (2014) konkluderer med at utfordringene bør løses innenfor et system med mål- og resultatstyring, men spør om det kanskje bør være større rom for styringsvariasjon. Dette innebærer slik jeg ser det at den enkelte virksomhet i større grad må legge vekt på siste ledd i § 6 i økonomireglementet: Styring, oppfølging og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet.

### **Konklusjon andre forskningsspørsmål:**

En konklusjon på andre forskningsspørsmål er at det ikke synes å være inflasjon i styring, men at styringen er utsatt for pendelsvingninger, og at pendelen i 2015 synes å ha svingt sterkt til motsatt side sammenlignet med årene Askim et al (2014) studerte.

### Videre perspektiver:

Askim et al (2014) viser til at de politiske partiene synes å ha utviklet et elsk - hat forhold til mål- og resultatstyring, noe som kan gjøre det lite sannsynlig at styringsprinsippet blir byttet ut. Dermed kan en større variasjon blant de ulike statlige virksomhetene kanskje være den mulige løsningen. Som den ene informanten min sier er det fokus på detaljstyringen av utdannings og sykehussektoren i Norge. Han viser også til at dette er annerledes i Sverige. Et interessant forskningsfelt ville være å undersøke hvordan departementene i Sverige, men kanskje spesielt Danmark styrer sine direktorater, for eksempel NaturErhvervstyrelsen. Også internt i Norge kunne det være interessant å sammenligne for eksempel styringen av Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet og Oljedirektoratet med styringen av Fiskeridirektoratet.

## **6.4. Tredje forskningsspørsmål, politisk farge.**

Tredje forskningsspørsmål fokuserer på regjeringens politiske farge, om denne har hatt betydning for utviklingen av styringsdialogen og hvordan styringsdialogen oppleves. Gjennomgangen av tildelingsbrevet kan gi en indikasjon på dette, men det vil først og fremst være gjennom kommentarer og synspunkter fra informantene jeg kan besvare dette spørsmålet. Informantene ble spurt om de opplever at regjeringenes ulike politiske farge har hatt betydning for utviklingen av mål- og resultatstyringen av Fiskeridirektoratet.

### 6.4.1. Dokumentanalyse, politisk farge.

Tabell 4, Egenskaper ved Fiskeridirektoratets tildelingsbrev og partiene med regjeringsmakt:

År	Sidetall uten vedlegg:	Totalt mål og krav	Regjeringens politiske farge
1994	9	32	Ap
1996	11	41	Ap
1997	11	40	Ap
1999	18	79	KrF, Sp og V
2000	17	72	KrF, Sp og V
2001	14	42	Ap
2002	15	52	KrF, H og V
2003	14	55	KrF, H og V
2004 (A)	13	59	KrF, H og V
2005	13	68	KrF, H og V
2006	14	64	Ap, SV og Sp
2007	19	88	Ap, SV og Sp
2008 (A)	20	94	Ap, SV og Sp
2009	19	100	Ap, SV og Sp
2010	22	121	Ap, SV og Sp
2011	23	139	Ap, SV og Sp
2012 (A)	23	144	Ap, SV og Sp
2013	22	136	Ap, SV og Sp
2014	11	66	H og FrP
2015	9	43	H og Frp

Ved gjennomgang av tildelingsbrevene kan en få et inntrykk av om regjeringens farge har betydning for hvor mye vekt det legges på gjennomføringen av mål- og resultatstyring. Jeg har gått gjennom og notert meg der hvor det er satt i gang særskilte prosjekter eller blitt lagt ekstra vekt på mål- og resultatstyring. I tildelingsbrevet for 2001 fokuserte man spesielt på hvordan departementets strategiplan kunne operasjonaliseres og samordnes med mål/delmål for direktoratet. I 2001 hadde vi en ren arbeiderpartiregjering og regjeringen etablerte et program for fornyelse av offentlig sektor.

I 2005 hadde vi en regjering bestående av Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre. I tildelingsbrevet for 2005 ble det pekt på at arbeidet med modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor er sentralt for regjeringen. I tildelingsbrevet sies det at departementet vil arbeide med utvikling av styringsdialogen, og at arbeidet med mål og resultatindikatorer skal videreføres. Det er i tildelingsbrevet for 2005 et eget kapittel om resultatindikatorer.

I 2006 har regjeringen skiftet til Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. I tildelingsbrevet for 2006 står det at man skal ha dialog om videre utvikling av resultatindikatorer. Både i 2007, 2008 og 2010 har man med samme regjering brukt forholdsvis mye plass i tildelingsbrevet på mål- og resultatstyring.

Fra 2013 har regjeringen utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet. I tildelingsbrevet fra 2013 kan man ane en liten dreining i mål- og resultatstyring i det man under 2.1. Styringssystem i tildelingsbrevets side 3 har fått et nytt ledd:

”Utvikling av gode vurderingskriterier, både kvalitative og kvantitative, vil være en kontinuerlig oppgave. Måloppnåelse vurderes aldri bare ut fra årlige rapporteringer knyttet til styringsparametre. I tillegg kommer evalueringer, brukerundersøkelser og andre data.”

I 2014 sto det på side 8 i tildelingsbrevet: ”Styringsparametere. Nærings- og fiskeridepartementet vil vår - halvåret ta initiativ til en prosess med sikte på å videreutvikle Fiskeridirektoratets styringsparametre.”

Det ble ikke gjennomført i 2014. Så kan en spørre seg om dette ikke ble gjennomført på grunn av manglende tid og kapasitet eller på grunn av bevisste politiske prioriteringer.

#### Oppsummering av funnene:

Det synes som om alle regjeringene etter 1994 har sluttet opp om mål- og resultatstyring som verktøy. Ingen har tatt til orde for å fjerne dette pålagte verktøyet, men sittende regjering gir uttrykk for at måloppnåelse ikke bare skal vurderes ut fra rapportering på styringsparametre.

#### **6.4.2. Informantenes kommentarer til politisk farge.**

Fagdirektør Gullestad:

”Mitt inntrykk at det ikke har vært noen grunnleggende forskjeller i synet på MRS avhengig av politisk farge på regjeringene. Trender i data for Fiskeridirektoratet reflekterer kanskje i noen grad generelle styringsfaglig inspirerte mote- og pendelsvingninger i synet på hva som er effektiv styring og ledelse i staten. Jeg er likevel tilbøyelig til å tro at trendene i stor grad er tilfeldige, etter at systemet med tildelingsbrev hadde ”satt seg” på slutten av 1990-tallet. Fra og med 2014 er det imidlertid åpenbart en ny, politisk inspirert trend med færre krav og kortere tildelingsbrev. Om dette i realiteten vil føre til mer eller mindre detaljstyring er imidlertid en annen sak som det gjenstår å se. Detaljstyringen av Fiskeridirektoratet

har for eksempel neppe vært opplevd større enn under Bondevik II-regjeringen da tildelingsbrevet var kortest og kravene færrest”.

Fiskeridirektør Holmefjord:

”Har inntrykk av at regjeringens politisk farge ikke har særlig betydning for hvilket fokus mål- og resultatstyring har hatt”

Seniorrådgiver Bildeng:

”Sittende regjering er noe mer interessert i målformuleringer i tildelingsbrev og Prp 1 S enn den forrige. Sittende regjering er mer opptatt av forenkling, effektivisering, færre mål og mindre rapportering. Vil ha fokus på det som er vesentlig styringsinfo og ønsker bedre synliggjøring av bruker- og samfunnseffekter”

Seniorrådgiver Rostad:

”Når det er store politiske ambisjoner som skal nås på et felt, eks. vekst i havbruk, så øker trykket og medvirkningen fra politisk og fra departementet.”

#### **6.4.3. Analyse, tredje forskningsspørsmål, politisk farge.**

I litteraturen, både faglitteratur og i pressen, er det mest negative sider ved mål- og resultatstyring som trekkes fram, eventuelle positive sider blir det så godt som ikke fokusert på. Likevel er mål- og resultatstyring det styringsverktøyet skiftende regjeringer har holdt fast ved. Hvorfor er det slik, er det på grunn av mangel på gode alternative styringsverktøy eller er det fordi man fra politikernes side i bunn og grunn er fornøyd med mål- og resultatstyring som verktøy?

Både i Bondevik I-regjeringens program for ”Et enklere Norge” og i Stoltenberg I-regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor, var regelforenkling et viktig virkemiddel og mål- og resultatstyring har vært en sentral forvaltningspolitisk teknikk fra og med Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram på 1980-tallet, (Christensen et al , 2010).

Som nevnt i kapittel 2 har de store partiene på ulike premisser et elsk - hat forhold til mål- og resultatstyring. De borgerlige partiene er positiv til muligheten for en effektiv offentlig sektor, noe som taler for mål- og resultatstyring. På den annen siden er de tradisjonelt forsvarer av rettsikkerhetshensyn i forvaltningen, hensyn som svekkes med sterk mål- og resultatstyring, (Askim et al 2014).

Partiene på venstresiden i norsk politikk er opptatt av en sterk offentlig sektor, men de er også forkjempere for flertallstyre og derfor motstandere av skranker for den politiske ledelses

styring av forvaltningen. I motsetning til lover og budsjetter, er mål- og resultatstyring et styringsverktøy regjeringen kan disponere relativt enerådende. Hvor sterkt en fronter mål- og resultatstyring vil dermed avhenge av om man er i posisjon, det vil si i regjering, eller i opposisjon.

En av informantene sier at han er tilbøyelig til å tro at trendene i stor grad er tilfeldige, etter at systemet med tildelingsbrev hadde ”satt seg” på slutten av 1990-tallet. Fra og med 2014 er det i følge informanten en ny, politisk inspirert trend med færre krav og kortere tildelingsbrev. Om dette i realiteten vil føre til mer eller mindre detaljstyring, er imidlertid en annen sak som det gjenstår å se. Heller ikke de andre informantene synes å støtte at politisk farge har betydning for utviklingen av mål- og resultatstyring, men de stiller alle spørsmål ved utviklingen ved dagens regjering.

En av informantene sier at detaljstyringen av Fiskeridirektoratet neppe har vært opplevd større enn under Bondevik II-regjeringen da tildelingsbrevet var kortest og kravene færrest, i følge informanten. Dette illustrerer noe av den metodiske utfordringen ved å se på den formelle styringsdialogen. Styring skjer også gjennom bestillinger av både skriftlig og muntlig art, og dette er noe som varierer over tid og som er vanskelig å studere uten at en går svært detaljert til verks.

Den første maktutredningen i Norge beskrev det politiske systemet som et knippe segmenter eller beslutningsarenaer, hvor deltakerne på en slik arena kom fra en serie institusjoner – interesseorganisasjoner, fagdepartementer og stortingspolitikere. Deltakerne på en slik arena utviklet noen felles perspektiver, problemoppfatninger og vurderinger som skilte dem fra deltakere innenfor andre segment/beslutningsarenaer. Konsekvensen av slik segmentering var svake samordningsmekanismer. Mål- og resultatstyringen kan forsterke denne sektortenkningen, ved vektlegging av resultater i egen sektor svekkes stimulansen til å bidra til løsninger av tverrsektorielle problemer. Dette gjør samordning på tvers vanskelig. Dette er noe Difi tar opp i rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi, 2014:07), som jeg viser til i kapittel 3.

Den andre maktutredningen i Norge hevdet at staten var fragmentert, med relativt svak samordning mellom departementer, direktorater og nye tilsynsordninger. Tidligere integrerte enheter er splittet opp slik at funksjoner som tjenesteproduksjon, regulering, tilsyn, klagebehandling og overordnet styring er plassert i ulike virksomheter. Fragmenteringene gjør at vi over tid får mer autonome forvaltningsinstitusjoner, noe som i følge Christensen et al (2010) er sentralt for å forstå hvorfor politikerne strever med styring. Innenfor fiskeriforvaltningen er dette synlig på havbrukssiden. En sterkere styring blant annet gjennom mål- og resultatstyring kan etter mitt syn ses på som et forsøk på å bøte på denne fragmenteringen. Føringer på hvordan oppgavene skal løses og aktivitetsstyringen som jeg var

inne på i de to foregående forskningsspørsmålene, og som kanskje kan omtales som politisk styring, er mest framtreddende innenfor havbruksforvaltningen som altså er den delen som er mest fragmentert innenfor fiskeri- og havbruksforvaltningen. Som jeg trekker fram i kapittel 3 mener Tranøy og Østerud (2001) at økt fragmentering og kompleksitet i det politisk administrative systemet er en konsekvens av forvaltningsmodellen New Public Management.

Som jeg trakk fram under kapittel 3 så peker Produktivitetskommisjonen på at mål- og resultatstyring har relevans også utenfor en streng NPM - kontekst som styringsverktøy og virkemiddel for å fremme effektiv bruk av ressurser i offentlig sektor, (NOU 2015).

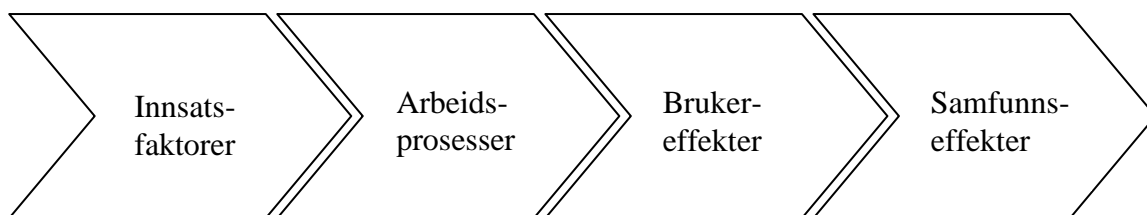
### **Konklusjon tredje forskningsspørsmål:**

Konklusjonen som kan trekkes i forhold til forskningsspørsmål tre er at politisk farge ikke synes å ha noe betydning for utviklingen av mål- og resultatstyring så langt, så vil tiden vise hvordan utviklingen blir med sittende regjering.

## **6.5 Fjerde forskningsspørsmål, "riktig" type målstyring.**

I det fjerde forskningsspørsmålet spør jeg om målene/kravene departementet setter er innadrettede eller utadrettede i forhold til direktoratets funksjon, hvordan har utviklingen vært. Dette kan besvares ved å kategorisere målene i tildelingsbrevene som innadrettet eller utadrettet.

Følgende figur kan være et hjelpemiddel for å kategorisere målene:



*Figur 2: 4 kategorier mål- og resultatstyringen kan rettes mot.*

Mål- og resultatstyring som retter seg mot innsatsfaktorer og arbeidsprosesser betegnes gjerne som innadrettet målstyring, mens det som retter seg mot brukereffekter og samfunns-effekter omtales som utadrettet målstyring.

Hva er direktoratets mål rettet mot, innsatsfaktorer, arbeidsprosesser, brukereffekter eller samfunns-effekter? Har dette endret seg over tid? Forholder dette seg likt i hele målstrukturen eller er styringen mer fokusert på innsatsfaktorer og arbeidsprosesser når man kommer nede i målhierarkiet?

### 6.5.1. Dokumentanalyse, ”riktig” type målstyring.

Valget som jeg står overfor her er og kun å fokusere på de årene direktoratet eksplisitt har mål og delmål, eller om jeg også skal se lengre tilbake i tid. Mål og delmål direktoratet har hatt siden 2010 har forholdsvis lik ordlyd. Samtidig har jeg identifisert mål og delmål i 2000, det var også 2 delmål i 1996, men jeg har valgt å se bort fra dette året i analysen om ”riktig” målstyring. Metoden jeg har benyttet er å vurdere målformuleringene opp mot figuren over.

Varianter av hovedmål:

”Fiskeridirektoratet skal fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø,” (2015).

I 2014 var eneste forskjell at det sto ”Fiskeridirektoratets hovedmål er å fremme...”. 2012 og 2013 hadde samme hovedmål som 2014. I 2010 og 2011 sto det ”Fiskeridirektoratet vil fremme...”.

I 2000 var hovedmålet formulert slik:

”Fiskeridirektoratet skal medvirke til å oppfylle Fiskeridepartementets overordnede mål om en bærekraftig ressursforvaltning, økt lønnsomhet, og at verdiskapningen i fiskeri- og havbruksnæringen skal bidra til sysselsetting og bosetting langs kysten. Direktoratet skal som fagetat sitte inne med nødvendig kunnskap for best mulig å kunne ta hånd om oppgaver som forvaltningsetat, både for den tradisjonelle fiskerinæringen og for havbruksnæringen.”

Den største forskjellen mellom denne formuleringen av hovedmål og hovedmålene i perioden 2010-2015 er at miljø ikke nevnes spesifikt i 2000, isteden trekkes bosetting og sysselsetting fram i 2000.

Begge variantene av hovedmål må sies å være utadvendt ved at de fokuserer på brukereffekt (brukerrettet og lønnsomhet) og samfunnseffekt (bærekraftig og verdiskaping, sysselsetting og bosetting).

Varianter av delmål: Antall delmål har variert fra 5 i 2000 til 11 i årene 2011-2013. I 2014 og 2015 har antall delmål vært 7:

Havressursforvaltning:

- Regelverk og reguleringsmodeller som sikrer en bærekraftig forvaltning og lønnsomhet i fiskeriene.
- Høsting i overensstemmelse med fastsatt nasjonale og internasjonale reguleringsbestemmelser.

Havbruksforvaltning:

- Kunnskapsbasert regelverk som er forutberegnlig og enhetlig for næringsutøverne.
- Risikobasert tilsyn som fremmer en lønnsom og bærekraftig havbruksnæring.

Marin arealforvaltning:

- En balansert og bærekraftig utnyttelse av kystsoner, med utviklingsmuligheter for marine næringer.

Fornyning og brukerretting:

- En brukerrettet, rasjonell og effektiv saksbehandling.
- Effektive og rasjonelle IT-løsninger.

De tidligere formuleringene av delmålene har vært av samme type. Delmålene er i hovedsak rettet mot brukereffekter (lønnsomhet, forutberegnlig, enhetlig, utviklingsmuligheter) og samfunnseffekter (bærekraftig, effektive).

På det lavere nivået som jeg har kalt krav er også brukereffekter og samfunnseffekter dominerende, men noen krav er av typen arbeidsprosesser. Eksempel på krav av typen arbeidsprosess er ”–skal i nær dialog med departementet følge opp rapporten” ”- bistå i departementets arbeid” og ”- skal rapporteres på egen mal”. Det nærmeste jeg finner av typen innsatsfaktor er ”- skal være bidragsyter”.

Oppsummering av funnene:

Gjennomgangen over viser at målstyringen av direktoratet i all hovedsak har et utadrettet fokus.

### **6.5.2. Informantenes kommentarer til ”riktig” type målstyring.**

Fagdirektør Gullestad:

”Dette er jeg enig i, sikkert forårsaket av direktoratets «utsatte» rolle i skjæringspunktet mellom politikk, næring og kystsamfunn.

Å finne fornuftige og relevante styringsparametere som kan isolere og måle resultatene av direktoratets aktiviteter er, har vært og bør forbli en utfordring. Direktoratets rolle er å bidra inn mot overordnede fiskeripolitiske mål, og det er utviklingen i disse, jf indikatorer i St. prp. nr 1, vår aktivitet kan måles opp mot.



Dersom en skal forsøke å måle opp mot direktoratspesifikke indikatorer vil en uvegerlig tvinges mot å måle det målbare, som er mål på aktivitet og ikke resultat (antall kontroller, forskrifter etc.). Slike indikatorer må brukes med ytterste varsomhet fordi de har en sterk innebygget risiko for å lede til feil fokus i organisasjonen i forhold til reell måloppnåelse.”

Seniorrådgiver Rostad:

”Når MRS kom for fullt på nittitallet var politikerne svært varsomme med å synliggjøre hvilke indikatorer som var valgt for å følge opp målene. Dette kom nok delvis av redselen av å bli målt, og delvis pga. ”egenartsdelen” av MRS ikke var så utbredt enda. MRS skulle utformes på en bestemt måte og indikatorene ble tillagt alt for stor vekt. Dette har utviklet seg og vi ser langt flere indikatorer i stortingsmeldinger og proposisjoner i dag. Kan også ha noe med at fokuset på MRS ikke er like skarpt lenger, det går jo litt i bølger dette.”

### **6.5.3. Analyse, fjerde forskningsspørsmål, ”riktig” type målstyring.**

Askim et al (2014) viser til at i 2004 var mål som rettet seg mot arbeidsprosesser den hyppigst forekommende. De sier at det er tiltagende grad av ”riktig” type målstyring som praktiseres i statsforvaltningen. Mine funn bekrefter at dagens målstyring av Fiskeridirektoratet er basert på ”riktig” type, jeg har imidlertid ikke gått tilbake og vurdert målstyringen i 2004. Dette fordi det ikke forelå eksplisitt formulerte mål og delmål i tildelingsbrevet for Fiskeridirektoratet på det tidspunktet.

På grunnlag av økonomireglementet kan man ikke si at den ene typen mål er mer rett enn den andre typen mål. Et departement kan hevde at en oppfyller kravene til mål- og resultatstyring selv om målene utelukkende er rettet mot innsatsfaktorer og arbeidsprosesser. For fiskeriforvaltningens del kunne en valgt andre styringsparametre, f eks antall ubehandlede saker (restanser), antall høringsprosesser og/eller antall fastsatte forskrifter, og likevel oppfylt økonomireglementets bokstav. Hvorvidt en oppfylte økonomireglementets intensjon er en annen sak.

Målene bør dekke virksomhetens formål, slik at målformuleringene oppleves som relevante og dekkende. For de ansatte i direktoratet er jobbinnholdet av stor betydning, noe medarbeiderundersøkelsen for 2014 viser. Engasjementet for forvaltning av havet og havets ressurser vil sannsynligvis gjøre mål rettet mot innsatsfaktorer og arbeidsprosesser lite meningsfylt for flertallet av de ansatte, selv om denne type mål er lettere å rapportere resultater på. I denne sammenheng er det også relevant å vise til kapittel 3 hvor jeg omtaler

studier av Byrkjeflot som viser at offentlige ansatte i stor grad er motivert av kollektivt orienterte verdier og et ønske om å være nyttige for andre (Byrkjeflot, 2008). Som jeg pekte på i kapittel 3 deler Lundquist (1998) de sentrale verdiene i offentlig sektor inn i demokrativ verdier og økonomiv verdier, hvor demokrativ verdiene er de som er særegne for offentlig sektor og bidrar til å gi sektoren egen identitet.

Beck Jørgensen (2003) sier at den offentlige identitet består av en fast kjerne og flere ytre lag. Kjerne består av en generell offentlig etos som er knyttet til grunnverdiene generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, uavhengige profesjonelle standarder, effektivitet og likhet. Utenfor denne kjernen sier Beck Jørgensen det befinner seg et lag med fagspesifikt etos, som er knyttet opp mot en spesifikk utdanning og ofte et profesjonsområde. I Fiskeridirektoratet vil dette være i forhold til de ulike fagfeltene. Neste lag er knyttet til et ledelses- og arbeidsplassetos som rommer verdier knyttet til styring, ledelse og personalforhold i den enkelte organisasjon, (Busch, 2011). Dette siste laget er trolig nokså stabilt i Fiskeridirektoratet som følge av stabil arbeidskraft, og forholdsvis lite ledelses- og organisasjonsendring.

En målstyring som er rettet mot kollektive verdier har trolig mest gjenklang hos direktoratets ansatte siden jobbinnholdet er av stor betydning. Dermed følger målstyringen en indre motivasjon hos de ansatte. Hvis en person gjør en aktivitet på grunn av faglig interesse for selve aktiviteten, og denne aktiviteten er belønning nok i seg selv er det snakk om indre motivasjon, (Askim et al, 2014). Økonomisk og psykologisk forskning har også vist at kontroll- og belønningssystemer som legger til grunn at de kontrollerte aktørene drives av ytre motivasjon, kan svekke de kontrollertes indre motivasjon, som for eksempel offentlig sektor-etos og profesjonsetikk, (Moynihan, 2010 s. 27-28).

Som jeg vist til i kapittel 3 peker Sørensen (2015) på at lønn er mindre egnet i offentlig enn i privat sektor, blant annet fordi medarbeidernes indre motivasjon er det som ser ut til å være viktigst i en del yrker, og kanskje særlig i offentlig sektor. I en undersøkelse gjennomført av Dansk Arbejdsgiverforening (2011) om hva som motiverte arbeidstakerne, svarte bare 20 prosent at de ble motivert av høyere lønn. Derimot svarte 60 prosent av de spurte at spennende arbeidsoppgaver virket motiverende, og 70 prosent at de ble motivert av å ha innflytelse på jobbinnhold. Tilsvarende sier medarbeiderundersøkelsen i staten (Difi 2013b) at det er jobbinnholdet som er den viktigste motivasjonsfaktoren (skårer 79 av 100 mulige).

Også en av informantene er tydelig på riktig målstyring: ”Dersom en skal forsøke å måle opp mot direktoratspesifikke indikatorer vil en uvegerlig tvinges mot å måle det målbare, som er mål på aktivitet og ikke resultat (antall kontroller, forskrifter etc.). Slike indikatorer må

brukes med ytterste varsomhet fordi de har en sterk innebygget risiko for å lede til feil fokus i organisasjonen i forhold til reell måloppnåelse.”

Orientering mot brukere og mot realisering av samfunnseffekter er jevnt over en ønsket utvikling, på bekostning av en innadvendt og regelorientert byråkratisk kultur, hevder Askim et al (2014).

I staten er mål- og resultatstyring tett knyttet opp mot økonomistyringen gjennom økonomireglementet og således tilsynelatende knyttet til ettårshorisonter. Et alternativ kunne vært å knytte mål- og resultatstyring opp mot reglene for administrasjon, personalpolitikk og ledelse. Da hadde kanskje mål- og resultatstyringen i staten hatt flere likhetstrekk med mål- og resultatstyring i kommunesektoren der mål- og resultatstyring mange steder knyttes til medarbeiderutvikling, langtidspanlegging, internkontroll eller kvalitetsutvikling (Askim et al, 2014).

I realiteten er ikke systemet helt basert på ettårshorisonter, slik systemet er nå så følger hvert år som er gjenstand for styring i staten en 4-årsprosess. For eksempel har direktoratet for styringsåret 2014 følgende 4 årsprosess: Notat med forslag til store satsninger i 2014 sendes fra Fiskeridirektoratet til departementet i november/desember 2012, tildelingsbrev for 2014 kommer i desember 2013, etter at et utkast av tildelingsbrevet har vært diskutert med direktoratet<sup>12</sup>, 2 etatsstyringsmøter gjennomføres i løpet av 2014, risikoanalyse utarbeides i august 2014 og årsrapport, samt tilbakemelding på denne skjer i 2015. Denne fireårssyklusen kombinert med at mål og delmål har blitt holdt relativt stabilt gjennom mange år, samt at målene er overordnede og utadrettede gjør at styringen av direktoratet etter mitt skjønn har en forholdsvis stabil langsiktig innretning når man legger mål- og resultatstyring slik den fremkommer i tildelingsbrevene til grunn.

#### **Konklusjon fjerde forskningsspørsmål:**

På forskningsspørsmålet om målene som settes er innadrettet eller utadrettet er min konklusjon at hovedmål og delmål, samt de fleste kravene som er gitt direktoratet er utadrettet, det vil si at målstyringen er hva Askim et al (2014) har omtalt som ”riktig” type.

---

<sup>12</sup> Dette bekrefter Lægred & Rubecksen (2006) sin påstand om at målformulering i Norge er en ”nedenfra – og - opp” prosess.

## 6.6. Femte forskningsspørsmål, tradisjonell eller NPM – ledelse.

I femte forskningsspørsmål er ulike former for ledelse tema: Utøves NPM - ledelse eller holder man fortsatt fast ved tradisjonell offentlig ledelse? Dette besvares gjerne best gjennom kommentarer fra informantene, og da er mitt spørsmål: Med utgangspunkt i tabellen nedenfor over tradisjonell ledelse og NPM – ledelse, hvordan oppfatter du at dette er i styringsrelasjonen departement – direktorat, og innad i direktoratet? Tabellen er hentet fra Byrkjeflot (2014).

Tabell 5,

<b>Tradisjonell offentlig ledelse:</b>	<b>New Public Management:</b>
Regeladministrasjon	Innovasjon
Stabilitet	Forandring
Monolittisk byråkrati	Partnerskap
Input – orientert	Output – orientert
Underdanig i forhold til politisk nivå	Initiativrikt i forhold til politisk nivå
Lojal embetsmann/rådgiver	Proaktiv leder
Rutinepreget høring av fast gruppe av interesseorganisasjoner	Strategisk inkludering/ekskludering av skiftende relevante offentlige og private aktører
«Hvordan løse en gitt fastlagt oppgave på en rettslig korrekt måte?»	«Hvordan skapes nye resultater på en utradisjonell måte uten å bryte med regler?»

Hvordan informantene svarer vil nok avhenge av hva de legger i de ulike begrepene i tabellen over. Hvor trekker man for eksempel grensen mellom underdanig og lojal? Hva legger man i initiativrikt og innovasjon?

Jeg har også gjort en dokumentanalyse med utgangspunkt i spørsmålet om tradisjonell offentlig ledelse eller New Public Management. Dokumentene som jeg vil trekke fram er Difis evaluering av Fiskeridirektoratet, brukerundersøkelsene og medarbeiderundersøkelsen.

### 6.6.1. Dokumentanalyse, tradisjonell eller NPM – ledelse.

I evalueringen av Fiskeridirektoratet sier Difi i sitt sammendrag:

”- behov for å utvikle en personalpolitisk strategi med særlig vekt på utvikling av ledelse, kompetanse og fleksibilitet i disponeringen av personalressurser.

Ledelsesutvikling er nødvendig for å utvikle personallederrollen, men også for å bidra

til helhetlig etatsledelse og felles ansvar for hele virksomhetens måloppnåelse.” (Difi 2015:1, s. 4)

Direktoratet er preget av stabilitet blant medarbeiderne og lav turn- over.

Difi peker på at en har en faglig orientert ledelse, (Difi 2015, s. 34). Om forholdet mellom departement og direktorat sier Difi at ”- dialogen preget av åpenhet og godt samarbeidsklima”, (Difi 2015 s. 38).

Difi peker på direktoratets rolle som fagorgan og som iverksettende organ, og anbefaler å se på om arbeids- og ansvarsfordeling mellom departement og direktorat er optimal med tanke på om den legger til rette for en god ivaretagelse av rollene, (Difi 2015, s. 47).

Videre sider Difi at direktoratet kan bli mer ”framoverlent” og bedre til å tolke og omsette politiske signaler. Når det gjelder den iverksettende rollen, sier Difi at det kan være behov for at direktoratet gis større handlingsrom til å fylle rollen, (Difi 2015 s. 48).

#### Intern brukerundersøkelse:

Fra denne undersøkelsen har jeg plukket ut følgende utsagn:

- ta tilbake rollen som sterkt fagdirektorat
- felles bilde av hvor vi skal, retning og fart ikke forankret høyt nok

#### Ekstern brukerundersøkelse:

Fra denne undersøkelsen mener jeg følgende utsagn er relevante for spørsmålet om type ledelse:

- mer synlig i offentlige debatter
- se på vår rolle som samfunnsbygger
- relasjonen mellom direktoratet og næringene må baseres mer på tillit
- må fremstå mer i tilretteleggerrollen enn i politirollen

#### Medarbeiderundersøkelser:

Denne undersøkelsen viser at det er utfordringer knyttet til ledelse – både nærmeste leder og toppledelse. Det er imidlertid vanskelig å knytte disse funnene til mål- og resultatstyring.

#### Oppsummering av funnene:

Som nevnt innledningsvis til dette tema, så er det min oppfatning at dette best besvares ved hjelp av informantene. Mine funn i dokumentanalysen viser at ledelse er et aktuelt tema. Difi

er opptatt av den utviklingsrettede siden av direktoratet og at ledelse er et viktig verktøy i denne sammenheng. De peker på direktoratets roller som fagorgan og som iverksettende organ. Difi mener direktoratet med fordel kan bli mer ”framoverlent” og bedre til å tolke og omsette politiske signaler. Difi sier også at det kan være rom for å gi direktoratet større handlingsrom for å fylle den iverksettende rollen.

Også brukerundersøkelsene og medarbeiderundersøkelsen kan tolkes innefor begrepet et mer ”framoverlent” direktoratet.

### **6.6.2. Informantenes kommentarer til tradisjonell eller NPM – ledelse.**

Fagdirektør Gullestad:

”Jeg vil påpeke at fiskeri- og havbruksnæringen har vært igjennom en voldsom omstilling de siste 25 årene. Dette har selvsagt preget direktoratet som også har hatt en viktig rolle som innovatør i disse prosessene. Den krevende kombinasjonen av innovativ forvaltningsutvikling med samtidig ivaretagelse av rettsikkerhet og likebehandling synes jeg direktoratet har lykkes ganske bra med. Ellers går det jo an å forveksle lojalitet med underdanighet. Jeg vil si at situasjonen absolutt har vært preget av lojalitet, men har samtidig insistert på at det på et eller annet punkt i en politisk beslutningsprosess skal ha vært anledning til å gi usminkede faglige råd, selv når disse ikke måtte være politisk «passende» og kan skape legitimitetsproblemer for politisk ledelse eller «formuleringsproblemer» for embetsverket i departementet. Jeg mener dette må være en helt sentral kvalitet ved det norske demokratiet at man kan spore og identifisere faglige råd, uavhengig av hva som til slutt måtte bli politisk besluttet.”

Fiskeridirektør Holmefjord:

”Som direkte kommentarer til tabellen så kan kanskje samhandlingen mellom departement og direktorat ses på som et partnerskap. Departementets såkalte Geilomøter innenfor henholdsvis fiskeriforvaltning og havbruksforvaltning kan ses på som en strategisk inkludering. De ulike lederne innenfor fiskeri- og havbruksforvaltningen har ulik personlighet noe som kan gi seg utslag i litt ulike måter å lede på. Det kan således være ulike forklaringsvariable med hensyn til litt ulik lederskap innad i etaten.”

Seniorrådgiver Bildeng:

”Fiskeridirektoratet har sin rolle som forvalter, som regulator og som tilsynsetat for å etterse at regelverket overholdes. Dette setter bindinger på hvor proaktive de kan være. Bevilgningsrammene setter også begrensninger. Næringene er imidlertid hele tiden

under endring hvilket tilsier utviklingsbehov og videreutvikling av regelverk som igjen forutsetter kompetanse på nytenkning/endringer/innovasjon. Slik jeg ser det er både Fdir og NFD blitt mer oppmerksom på dette de siste årene.”

Seniorrådgiver Rostad:

”Vil vel tro at direktoratet er mer på tradisjonell offentlig ledelse og deler av departementets ledelse (som skal viderebringe politiske ønsker og visjoner) kan ha elementer av NPM. Direktorats rolle som regelutvikler og håndhever kan heller ikke forenes fullt ut med NPM i forhold til å ta nye initiativ, jakte forandring mv. Det blir litt i målkonflikt når det gjelder troverdighet og legitimitet for den viktige rollen som regelverktutvikler/-håndhever.”

### **6.6.3. Analyse, femte forskningsspørsmål, tradisjonell eller NPM-ledelse.**

Ideen om at offentlig sektor bør bruke samme ledelsesmodeller som privat næringsliv har vært et av de sentrale elementene i New Public Management modellen. Flere forskere har imidlertid trukket fram det særegne ved offentlig sektor, og eksistensen av offentlig etos. Dette begrepet, som også ble omtalt under forrige forskningsspørsmål, er benyttet for å fange opp et sett av verdier som kan knyttes til det offentlige. Lundquist (1998) deler mellom økonomiverdier og demokratisverdier, hvor økonomiverdier består av mål – middelrasjonalitet, produktivitet og kostnadseffektivitet, mens demokratisverdier består av politisk demokrati, rettsikkerhet og offentlig etikk. Økonomiverdiene er felles for både offentlig og privat sektor, mens demokratisverdiene er særegne for offentlig sektor.

En av informantene sier at situasjonen har vært preget av lojalitet, men at det har vært åpning for å komme med usminkede faglige råd, selv når disse ikke måtte være politisk ”passende”. Det blir pekt på at det må være en helt sentral kvalitet ved det norske demokratiet at man kan spore og identifisere faglige råd utavhengig av hva som til slutt måtte bli politisk besluttet.

En av informantene fra departementet gir uttrykk for at det er grenser for hvor proaktiv direktoratet kan være siden de har sin rolle som forvalter, som regulator og som tilsynsetat. Både fra departement og direktorat blir det pekt på utviklingsbehovet og forvaltningsutviklingen som har skjedd.

Den andre informanten fra departementet peker på at direktoratets rolle som regelutvikler og håndhever ikke kan forenes fullt ut med NPM i forhold til å ta nye initiativ, jakte forandring med videre.

Produktivitetskommissjonen (NOU 2015) viser til en undersøkelse gjennomført av Deloitte (2013) som viser at ledere opplever at det er for mye vekt på ettårige mål og for lite på strategisk utvikling i styringen. Denne situasjonen forsterkes der departementet fortløpende ber virksomheten om å legge vekt på enkeltspørsmål /problemer som dukker opp i media mv.

Den norske produktivitetskommissjonen viser også til at den danske produktivitetskommissjonen foretok en kritisk gjennomgang av bruk av lederkontrakter i Danmark. Den fant at det har vært en tendens til at kontraktene har for mange mål, og at disse målene ofte ikke er direkte knyttet til kjerneoppgavene. Den mente derfor at det må formuleres få og tydelige mål knyttet til kjerneoppgavene, og at det må få konsekvenser dersom disse målene ikke nås, (Danske produktivitetskommissionen, 2013). Man har altså samme funn i Danmark som i Norge, antall mål bør begrenses og tydeliggjøres.

Anne Lise Fimreite sier i Dagens Næringsliv at tradisjonell offentlig ledelse kan vise seg bedre egnet til å håndtere dagens store samhandlingsrelaterte reformer enn den nye ledelsesformen basert på New Public Management, (Dagens Næringsliv, 11. august 2014). Hun peker på følgende trekk som avgjørende i offentlige tjenstemenns embetsutførelse: Politisk nøytralitet, lojalitet til politisk overordnede og faglig uavhengighet. Fimreite spør om hvordan det er med disse trekkene hos tjenstemenn i den offentlige forvaltning som lenge har vært dominert av New Public Management. Hun sier at undersøkelser som er gjort med bakgrunn i data over tid viser at trekkene er tydeligere noen steder enn andre og mer tilstedeværende på noen nivå enn på andre. Hun peker på at den britiske forskeren Ron Rhodes har trukket frem seks egenskaper offentlige ledere må besitte: De må ha politisk teft. De må bruke denne til å gi gode råd til politisk ledelse. De må kunne forvalte ressurser – både menneskelige og materielle. De må ha klokskap og dømmekraft, og de må kunne forhandle og overtale utover egne rekker.

### Innovasjon:

Informantene fra både departement og direktorat peker på forvaltningens rolle som innovatør. Fiskeri- og havbruksnæringen har vært gjennom en voldsom omstilling de siste 25 år. Fiskerinæringen har gått fra å være en subsidiert næring til en næring hvor en til tider har avkastning utover det normale, det vil si at ressursrenten blir synlig. Havbruksnæringen har utviklet seg fra en sped begynnelse til å bli en lønnsom og stor næring. Informantene viser til at denne utviklingen forutsetter kompetanse på nytenkning/endringer/innovasjon. Den krevende kombinasjonen av innovativ forvaltningsutvikling med samtidig ivaretagelse av rettsikkerhet og likebehandling har man lyktes ganske bra med. I fiskeriforvaltningen skal en i tillegg til økonomisk og biologisk bærekraft også ta hensyn til sosial bærekraft. Med sosial bærekraft forstås det gjerne i denne sammenheng bosetting og sysselsetting. Distriktpolitiske



hensyn er noe produktivitetskommissjonen, (NOU 2015), omtaler i relasjon til målstyring: ”Et særlig aspekt ved offentlig sektor er at mange virksomheter, som ikke primært har distriktpolitikk som mål, likevel skal bidra i distriktpolitikken.” Fiskeriforvaltningen har imidlertid alltid hatt et særlig ansvar for distrikts- og regionalpolitikk selv om det de siste årene har kommet noe lenger ned på prioriteringslisten sammenlignet med miljømessig og økonomisk bærekraft.

**En konklusjon på dette tema kan være:** Fiskeriforvaltningen har hatt en viktig rolle som innovatør og har endret forvaltningen fra å være en forvaltning med fokus på næringsstøtte og subsidier til å bli forvaltning basert på miljømessig bærekraft og lønnsomhet. Selv om en har stor stabilitet i arbeidsstokken og lav turn-over har en klart å skape et endret fokus i organisasjonen. Evalueringen fra Difi tyder imidlertid på at det er behov for en enda mer fleksibel og utviklingsorientert organisasjon. Direktoratet har en nokså flat, men linjestyrt struktur, hvorvidt det er rett å kalle det monolittiske byråkrati kan imidlertid diskuteres. Direktoratet har stort fokus på regelverksutvikling og håndhevelse, men jeg vil påstå at det i liten grad måles på innsatsfaktorer eller resultat, men mer på konsekvenser for næringen og miljøet.

#### Framoverlent:

I forhold til politisk nivå så er muligens direktoratet noe tilbaketrukket dersom en legger til grunn Difis ønske om et mer ”framoverlent” direktorat. Difi ønsker et direktorat som er bedre til å tolke og omsette politiske signaler. På den andre siden kan en vanskelig si at direktoratet er underdanig dersom jeg tar utgangspunkt i mine informanter svar. Departementet gir i evalueringsrapporten fra Difi uttrykk for at direktoratet enkelte ganger tar ”omkamper” på politiske vedtak, noe som neppe kan sies å være et tegn på underdanighet. Hvor grensen går mellom lojal og underdanig kan dog også diskuteres.

#### Strategisk inkludering:

Høringer gjennomføres i direktoratet av en relativt fast gruppe av organisasjoner, men både miljøorganisasjoner (WWF, Naturvernforbundet og Greenpeace) og friluftsansjoner som Jeger og Fiskeforbundet er en del av høringsprosessene. Strategisk inkludering/ekskludering blir ikke benyttet i disse sammenhengene da høringene er åpne og legges på nett.

Fredrik Sejersted er opptatt av embetsverkets roller og peker på at det mellom politisk ledelse og embetsverk er et iboende spenningsforhold. Han mener at balansen mellom lojalitet og

nøytralitet har forskjøvet seg, (Sejersted, 2014). På bakgrunn av min dokumentanalyse og kommentarene fra informantene har jeg ikke tilstrekkelig grunnlag til å si om dette er rett.

Direktoratet består av et relativt stort antall jurister og for øvrig preger en juridisk tankegang etaten. Det er dermed naturlig at regeladministrasjon og rettslig korrekte beslutninger blir lagt stor vekt på.

Samlet sett er det nok riktigst, som også den ene informanten fra departementet påpeker, å kategorisere direktoratet som en etat som i hovedsak er basert på tradisjonell offentlig ledelse, men det kan også argumenteres for at direktoratet har funnet en mellomløsning. Kanskje passer Byrkjeflotts beskrivelse som jeg har vist til i kapittel 3: Det kan se ut som moderne norsk forvaltning er en hybrid der diskursen preges av NPM - ledelse, samtidig som det i praksis mange steder er offentlig administrasjon som dominerer. I fiskeriforvaltningen kan det synes som rammene og det formelle er preget av NPM – ledelse, mens det i praksis på flere områder er tradisjonell offentlig ledelse som dominerer. Jeg tror dette må stå som min konklusjon på forskningsspørsmål 5.

#### Transformasjons- eller transaksjonsledelse:

To posisjoner kan vise ytterlighetene i ledelsesbegrepet, transformasjonsledelse og transaksjonsledelse. Ved transformasjonsledelse legges det vekt på de ”myke” faktorene som uformell organisering, kultur og indre motivasjon, og lederskapet overlates gjerne til fagfolkene på området. Ved transaksjonsledelse fokuseres det på klare instruksjoner og incentiver ovenfor for å få ”lederne til å lede”. Byrkjeflot mener det kan ventes pendelsvingninger over tid i den ene eller andre retning med hensyn til om det skal satses mer eller mindre på og ”la lederne lede” eller ”få lederne til å lede”, (Byrkjeflot, 2008). Som følge av at direktoratet er sterkt basert på fagledelse, har en relativt flat struktur og drivkraften hos de ansatte synes å være jobbinnhold, konkluderer jeg med at direktoratet i hovedsak benytter seg av transformasjonsledelse.

#### **Konklusjon femte forskningsspørsmål:**

På bakgrunn av analysen over trekker jeg den konklusjon at den ledelse som utøves er en slags mellomløsning mellom NPM – ledelse og tradisjonell ledelse, der rammene og det formelle er preget av NPM – ledelse, mens den praktiske ledelsen har mange likhetstrekk med tradisjonell offentlig ledelse. Internt i direktoratet benyttes i hovedsak transformasjonsledelse slik jeg ser det.

Autoritet er legitim maktutøvelse som har sitt utgangspunkt i tillitsbasert relasjoner som gir maktutøvelsen legitimitet. En leder kan hente mye av sin legitimitet utenfor organisasjonen,

men er likevel avhengig av tillit fra egen organisasjon, og organisasjonskulturen vil kunne bygge opp under den ledelse og styring som utøves.

## 6.7. Sjette forskningsspørsmål, hva med kulturen.

I det sjette og siste forskningsspørsmålet spør jeg hvordan organisasjonskulturen virker inn på implementeringen av mål- og resultatstyringen? Dette vil det først og fremst være informantene som kan kaste lys over, men også andre kilder, blant annet interne medarbeiderundersøkelser. Jeg spør informantene hvordan de tror organisasjonskulturen påvirker utviklingen av mål- og resultatstyring? Informantene blir også spurt om de tror mål- og resultatstyring har påvirket, og eventuelt vil påvirke organisasjonskulturen.

### 6.7.1. Dokumentanalyse, hva med kulturen.

Jeg har gått gjennom hovedinstruksen, evalueringsrapporten fra Difi, brukerundersøkelsene og medarbeiderundersøkelsen med fokus på organisasjonskultur.

#### Hovedinstruksen:

Sier at den interne styringen blant annet skal være basert på ”-organisasjonskultur: bl.a. ansattes holdninger, styringsfilosofi, etiske verdier, organisering og utviklingsmuligheter.”

Hovedinstruksen sier også noe om faglige roller: ”Fiskeridirektoratet skal bistå Nærings- og fiskeridepartementet i den alminnelige forvaltningen av og tilsynet med fiskeri- og havbruksnæringen, utføre sine direktoratsfunksjoner overfor disse næringene og ivareta deres interesser i tverrsektorielle prosesser.”

#### Difi:

Difi viser til at ”flere av informantene gir også uttrykk for at Fiskeridirektoratet er gode på forvaltning og at virksomheten er preget av en sterk forvaltningskultur”, (Difi 2015 s. 15). Vider sier Difi: ”opplever departementet en viss treghet i systemet slik at gjennomføringen tar lengre tid enn ønsket, og dels opplever de enkelte ganger at direktoratet tar ”omkamper” på politiske vedtak”. I Difi sier sin evaluering departementet: ”oppleves ikke som et ”endringsdirektorat” ”fiskeri og havbruk er et politisert felt som berører både næringspolitikk, sysselsetting og bosetting”, (Difi 2015 s. 16).

I sine vurderinger og anbefalinger sier Difi: ”det er vesentlig å ha medarbeidere som også har kunnskap om det politisk/administrative systemet og politisk forståelse. Det betyr ikke at

direktoratet skal være politisk, men at det er viktig å forstå departementets behov og vite når og i hvilken form direktoratet skal komme med innspill”, (Difi 2015 s. 51).

Videre sier Difi: ”Legge til rette for en mer fleksibel og utviklingsorientert organisasjon, blant annet gjennom å utarbeide en personal- og kompetansestrategi og styrke samarbeidet mellom avdelingene”, (Difi 2015 s. 52).

Å balansere og tydeliggjøre direktoratets roller på de ulike fagområdene er første forbedringsområde som er nevnt fra Difi. Hovedkonklusjonen fra Difi er imidlertid at Fiskeridirektoratet er en faglig solid virksomhet som i all hovedsak leverer gode resultater, (Difi 2015 s. 2).

#### Intern brukerundersøkelse:

Jeg har plukket ut følgende fra denne undersøkelsen:

- ta tilbake rollen som sterkt fagdirektorat
- felles bilde av hvor vi skal, retning og fart ikke forankret høyt nok
- åpne prosesser
- mer samarbeid
- tillit
- utvikle bedre kultur for dialog og kommunikasjon med næringen, bli en medspiller
- ta vare på medarbeidere, sykefravær

#### Ekstern brukerundersøkelse:

Jeg har plukket ut 4 punkter fra denne undersøkelsen:

- mer synlig i offentlige debatter
- se på vår rolle som samfunnsbygger
- relasjonen mellom direktoratet og næringene må baseres mer på tillit
- må fremstå mer i tilretteleggerrollen enn i politirollen

#### Medarbeiderundersøkelser:

Av medarbeiderundersøkelsene i 2014 finner jeg at engasjementet er høyt hos den enkelte medarbeider og i enheten, og jobbens innhold er den primære driveren for jobbtilfredshet, (Rambøll, 2014).

#### Oppsummering av funnene:

Innledningsvis i denne oppsummeringen vil jeg bemerke at Fiskeridirektoratet har et stort innslag av jurister som følge av at direktoratets fastsetter mange forskrifter på vegne av

departementet, samt stort innslag av saksbehandling av juridisk karakter. Et stort innslag av jurister kan gi en organisasjonskultur preget av regelstyring.

Et fellestrekk ved den eksterne brukerundersøkelsen er ønsket om at direktoratet skal være mer utadrettet gjennom synlighet, samfunnsbygger og tilrettelegger. Også den interne undersøkelsen peker på bedre kultur for dialog med næringen. Den interne undersøkelsen har fokus på faglighet, gjennom å ta tilbake rollen som sterkt fagdirektorat, tillit og samarbeid.

Difis hovedkonklusjon er imidlertid at direktoratet er faglig solid. Medarbeiderundersøkelsene peker på engasjement og jobbinnhold som primær driver for jobbtilfredshet.

Difi viser til at direktoratet er preget av en sterk forvaltningskultur.

### **6.7.2. Informantenes kommentarer, hva med kulturen**

Fagdirektør Gullestad:

”Funnene spriker vel ganske mye avhengig av ståsted. Noen vil kanskje hevde at hvis direktoratet er usynlig i media så er det et tegn på at vi gjør en utmerket jobb, andre vil si det stikk motsatte. Sterk, selvstendig profilering i media vil fort kunne komme i konflikt med politiske ønskemål. Her er nok Klaus Sunnanå og Karl Evangs tid definitivt forbi, fraløpt av den generelle samfunnsutviklingen. I dialogen med næringen er det helt sikkert et forbedringspotensial selv om man må anerkjenne at direktoratet ut fra sine ulike roller her må utøve en krevende balansegang. Kommentarene fra departementet til Difi synes jeg nok er preget av deres ståsted som sekretariat for politisk ledelse. Her er det viktig å kunne skille og respektere hverandres roller.”

Fiskeridirektør Holmefjord:

”Kultur endres, men det er ikke nødvendigvis mål- og resultatstyring som endrer kulturen. Kulturen i offentlig sektor og i direktoratet er påvirket av de trender og endringene som skjer i samfunnet over tid. Det kan også stilles spørsmål med hva som er en endring.”

Seniorrådgiver Bildeng:

Svarer ”til en viss grad ja” på spørsmålet: Hvordan tror du organisasjonskulturen i Fiskeridirektoratet og samarbeidskulturen mellom departement og direktorat har påvirket utviklingen av mål- og resultatstyring? Tror du organisasjonskulturen innad i direktoratet og samarbeidskulturen endres som følge av mål- og resultatstyring.

### 6.7.3. Analyse, sjette forskningsspørsmål, hva med kulturen.

Det finnes ingen omforent definisjon i hva man legger i begrepet organisasjonskultur. I noen definisjoner trekkes gjerne ideer, verdier og normer frem, (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010). Schein (1992) gir en formell definisjon, men til mitt formål velger jeg å bruke Bolman & Deals omtale av kultur som både et produkt og en prosess. Som produkt er den en et uttrykk for klokskap og kunnskap tilegnet gjennom erfaring. Som prosess blir den fornyet og nyskapt hver gang nykommere lærer de tilvante måtene å gjøre ting på, som de senere skal lære bort, (Bolman & Deal, 2009).

Organisasjonskulturen kan være en kraftig brems på innføringen av nye styringsverktøy, men over tid også forme verktøyene slik at de er tilpasset den klokskap og kunnskap som finnes i organisasjonskulturen. På den måten kan det skje en internalisering. Mål- og resultatstyring har vært i bruk i en eller annen form i over 20 år i fiskeriforvaltningen. Samtidig utvikler også organisasjonskulturen seg. Dermed kan det være vanskelig å peke på hvilken rolle organisasjonskulturen har spilt ved innføringen av mål- og resultatstyring, og motsatt hvilken rolle mål- og resultatstyringen har hatt å bety for utviklingen av organisasjonskulturen.

Sett fra et faglig ståsted kan mål- og resultatstyring oppfattes som en mistillit til det faglige arbeidet. På den annen side er det som Åge Johnsen (2012) sier et spørsmål om å se og bli sett. Fagstyreforkjemperne er bekymret over de negative virkningene av mål- og resultatstyring på tidsbruk, motivasjon og tillit, men og på verdier som rettsikkerhet, demokratisk styring og faglig frihet. Dette synet kan man nok også finne igjen innenfor direktoratets organisasjon. Skreddersømtilhengerne mener at man ikke kan ha kun ett styringsprinsipp i forvaltningen, og at mål- og resultatstyring nok passer best i organisasjoner med lav politisk oppmerksomhet. Direktoratet har alltid hatt stor politisk oppmerksomhet, både fra sentrale politikere, men også fra næringsorganisasjoner og lokalpolitikere. Dette har særlig sammenheng med bosetting og sysselsettingssiden av fiskeriforvaltningen. Innad i direktoratet organisasjon er det trolig mange som også vil sympatisere med skreddersømtilhengernes argumenter.

Samfunnet endrer seg over tid, og hva som var passende i offentlig sektor for noen tiår siden er ikke oppfattet å være passende i dag. Kommentaren fra den ene informanten fra direktoratet er nok en korrekt observasjon: ”sterk, selvstendig profilering i media vil fort kunne komme i konflikt med politiske ønskemål. Her er nok Klaus Sunnanå og Karl Evangs tid definitivt forbi, fraløpt av den generelle samfunnsutviklingen.”

En kan se på endringer i organisasjonskulturen i offentlig sektor som en konsekvens av generelle endringer og trender i tiden, men det kan også være at innføring av styringsverktøy

som mål- og resultatstyring har en viss betydning uten at dette er noe som er enkelt å observere/måle. Mine informanter gir heller ikke støtte for at mål- og resultatstyring har hatt stor betydning for endringer i organisasjonskulturen.

Hva gjør mål- og resultatstyringsverktøyet med organisasjonskulturen, får vi større samarbeid og løser vi oppgavene mer effektivt med et slikt verktøy. Det å formulere mål kan gi et felles bilde av hvor vi skal hen, mens resultatkrav kan antyde hvor raskt vi skal nå målet, noe som kan bidra positivt med hensyn på samarbeid i fiskeri- og havbruksforvaltningen. Flere sidestilte mål og flere resultatkrav kan skape en konkurransekultur og et prioriteringsbehov. Resultatet kan være at man får en silotenkning/navlebeskuelse mellom de ulike enhetene internt i direktoratet for å score best mulig på sine egne resultatindikatorer istedenfor å hjelpe hverandre til et best mulig resultat for fiskeriforvaltningen samlet sett. Dersom dette er tilfellet vil det forsterke fragmenteringen og øke behovet for samordning også internt i etaten, og i fiskeri- og havbruksforvaltningen samlet sett.

Difi sier om direktoratene at de atskiller seg fra andre fagmiljøer ved at de ikke bare bygger på vitenskapsbasert kunnskap og profesjonell kompetanse. Direktoratenes fortrinn er å kunne trekke på erfaring fra sektoren. Erfaring med hvordan den gjeldende politikken fungerer i praksis og med gjennomføringens reelle rammebetingelser gir en sektorspesifikk kunnskap som gir analysegrunnlag for relevante innspill til departementet, (Difi, Direktoratenes faglige rolle Rapport 2008:14). I evalueringsrapporten fra Difi peker de på at flere oppfatter at virksomheten er preget av en sterk forvaltningskultur.

Den forholdsvis stabile arbeidskraften i direktoratet gjør at direktoratet har lang erfaring med iverksetting av politikk i praksis, mange har vært med på forvaltningsutviklingen som har skjedd fra tiden med en subsidiert næring til en samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsom næring. Direktoratet har således et godt grunnlag for å gi råd til departementet.

Fagligheten og verdsettingen av jobbinnholdet som medarbeiderunderøkelsen viste gir direktoratet et godt grunnlag til å bevare en god organisasjonskultur.

Flere informanter i Difi - rapporten om direktoratenes rolle framholder god ledelse og organisasjonskultur som langt viktigere enn formell struktur og ansvarsgrenser, (Difi 2012, s. 32).

Det vil være viktig for direktoratet å balansere godt mellom rollen som iverksetter av politikk og rollen som fag og forvaltningsorgan. Som jeg trakk fram i kapittel 3 så peker Knut Dahl

Jacobsen på at begge roller må fylles. Omkamper på politisk fattede vedtak er imidlertid ikke forenelig med rollene.

Askim et al (2014) peker på at mål- og resultatstyring ikke er nøytralt i forhold til verdigrunnlaget i staten. Demokrati i form av lojalitet til sittende regjering og effektivitet synes godt ivaretatt ved mål- og resultatstyring, men en kan stille spørsmål ved om rettsikkerhet og faglig integritet er godt nok ivaretatt. Askim et al (2014) mener at mål- og resultatstyring i utgangspunktet representerer en svekkelse av regelstyring og rettsikkerhetshensyn til fordel for hensynet til flertallstyre (demokrati) og effektivitet.

Innenfor en ”noe til alle logikk” kan en også tenke på mål- og resultatstyring som et planleggings- og synliggjøringsverktøy, hvor det gjelder å vise fram egne resultater.

#### **Konklusjon sjette forskningsspørsmål:**

Min konklusjon på siste forskningsspørsmål er at jeg er usikker på hva mål- og resultatstyringsverktøyet betyr for organisasjonskulturen. Det er en fare for at en med mål- og resultatstyring får ytterligere silotenkning internt i direktoratet. For å score best mulig på sine resultatindikatorer fokuserer de enkelte enheten på dette istedenfor å hjelpe hverandre til et best mulig resultat for fiskeriforvaltningen samlet sett. Dersom dette er tilfellet vil det forsterker fragmenteringen og øke behovet for samordning også internt i etaten, og i fiskeri- og havbruksforvaltningen samlet sett. På den annen siden er målstyring et hensiktsmessig verktøy til å peke ut et felles mål og en felles retning, noe som kan virke samlende på direktoratet.



## 7. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Tema for denne masteravhandlingen har vært mål- og resultatstyring som verktøy i statsforvaltningen, nærmere bestemt mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. Formålet med avhandlingen var å få mer innsikt i hvordan styring foregår og politikk iverksettes. Jeg formulerte følgende problemstilling: Hvordan har mål- og resultatstyringen overfor Fiskeridirektoratet utviklet seg over tid? Hvilke endringer ser vi og hvilke konsekvenser har dette?

Problemstillingen kan settes i et større perspektiv ved å fokusere på at Norge har en stor offentlig sektor som legger beslag på mye av samfunnets ressurser. Det er således nødvendig å ha en kritisk vurdering av de ulike etatenes måloppnåelse, evne til å løse samfunnsoppdraget og ressursbruk. Også andre verdier enn effektivitet er av vesentlig betydning i offentlig sektor; demokrati, rettsikkerhet og faglig integritet. Disse verdiene er med å gi offentlig sektor legitimitet, noe som er nødvendig for å gi sektoren autoritet.

Jeg har tatt utgangspunkt i nyere forskning og teori på området og på bakgrunn av min gjennomgang av dette utformet jeg 6 forskningsspørsmål. Disse skulle hjelpe meg å svare opp problemstillingen. Min primære datakilde har vært dokumentanalyse, samt at jeg har innhentet noen kommentarer fra personer i departement og direktorat.

Jeg vil i dette kapitlet kort presentere mine konklusjoner på de 6 forskningsspørsmålene før jeg trekker hovedkonklusjonen.

### Første forskningsspørsmål:

Det første forskningsspørsmålet jeg stilte var hvilke styringsverktøy departementet benytter overfor direktoratet.

Svaret på dette er kanskje opplagt siden det er nedfelt i økonomiregelverket at mål- og resultatstyring er det sentrale styringsverktøyet som skal brukes i statsforvaltningen, men spørsmålet reflekterer både hva som er departementets intensjon og hva som rent faktisk skjer. Dette er et grunnleggende spørsmål som jeg vier litt plass til også her i konklusjonskapitlet.

Mine funn gir meg grunnlag til å trekke følgende konklusjon i forhold til første forskningsspørsmål: mål- og resultatstyring benyttes i styringen av direktoratet, men mer som en løst koblet styringsfilosofi og planleggingsverktøy enn som en styringsteknikk. Dette begrunner jeg med at jeg finner at det i tillegg til målstyring også benyttes hva jeg vil kalle

politisk styring på noen områder. Politisk styring kan medføre at ansvaret for å oppnå resultater på disse områdene blir vanskeligere å plassere.

Departementet har en pragmatisk tilnærming, de gir uttrykk for at de er mer opptatt av at direktoratet fungerer godt som støtte for departementet i iverksettingen av politikken enn at det skal rapporteres detaljert på kvantitative indikatorer i delmål. En ulempe ved en slik pragmatisk tilnærming til resultatmåling er at man risikerer at styringen fremstår som mindre rasjonell og konsistent, og at det således er vanskeligere å oppnå legitimitet for styringen. Nedenfor vil jeg utdype funnene mine:

Mange av direktoratets oppgaver er komplekse og har høy politisk oppmerksomhet. Det lar seg ikke gjøre å finne fram til indikatorer som skiller direktoratets bidrag til samfunnsmessige mål fra andre påvirkningsfaktorer, eller å skille mellom politikk og fag.

Både Riksrevisjonen og Difi har pekt på mangler i resultatoppfølgingen, og i forhold til indikatorer som måler i hvilken grad direktoratet når målene og løser samfunnsoppdraget.

Dersom en skal følge opp de mangler Riksrevisjonen og Difi har påpekt må en legge mer arbeid i å utvikle nye/forbedrede styringsparametre. Før en eventuelt gjør det, bør det foretas en kost - nytte analyse av hva en oppnår ved å bruke tid på å utvikle styringsparametre ytterligere, all den stund en har en sektorforvaltning som for det første er forholdsvis komplisert, for det andre har stor politisk oppmerksomhet og for det tredje vil ha en vanskelig, for ikke å si en umulig oppgave med konkret å måle i hvilken grad Fiskeridirektoratet når målene og løser samfunnsoppdraget.

Jeg mener det kan være grunn til å stille spørsmål ved om fokuset på styringsparametre i seg selv er en målforskyvning og tidstyv ved at innsats blir ledet vekk fra forvaltningsoppgaver og over på å utvikle styringsparametre som kanskje er mest ment for Riksrevisjonen og ikke noe fiskeri- og havbruksforvaltningen selv etterspør. Det kan da stilles spørsmål ved om ikke styringsverktøyet og praktiseringen ved Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon kan kategoriseres til å være av typen kontraproduktiv intervensjon.

I tillegg til den formelle styringen mellom departement og direktoratet eksisterer det en uformell styringsdialog som nok gir mange fordeler for begge sider, men som også gir utfordringer i forhold til transparens og ansvarlighet. Dette er grunnleggende begreper i et moderne demokrati. I en uformell styringsdialog vil det være vanskelig å overskue hvem som styrer og hvem som har ansvar. Dersom direktoratet på viktige områder ikke i realiteten har handlingsrom til selv å velge hvordan målene best kan realiseres, vil det være vanskelig å

holde direktoratets ledelse ansvarlig for resultatene som produseres. Dermed undergraves mål- og resultatstyring som styringsverktøy.

#### Andre forskningsspørsmål:

Andre forskningsspørsmålet jeg stilte var i hvilken grad styringen kan betegnes som detaljstyring og hvordan dette har endret seg over tid.

Mine funn gir meg grunnlag til å trekke følgende konklusjon: Styringen av direktoratet har i perioden fra 1994 til 2015 variert kraftig i detaljeringsgrad. Styringen har svingt fra få mål i 1994 til svært mange mål/krav i årene rundt 2012. I 2015 er antall mål/krav kraftig redusert slik at man nå er på nesten samme nivå som i 1994. Utviklingen i styringen over tid kan beskrives som en pendelsvingning.

En årsak til svært detaljert styring og for så vidt også svært knapp styring, kan være at det fungerer som en slags ”hedging” eller forsikringspolise for politikerne. Nedenfor vil jeg utdype funnene mine:

I følge Askim et al (2014) kan store, flertydige sett av mål fungere som en slags politisk ”hedging” eller forsikringspolise. Politikens tidshorisont er kort; ofte inntreffer det noe som framtvinger skifter i prioriteringer underveis i budsjettåret. Bestemmer man seg senhøstes for et lite knippe mål som skal være de prioriterte for hele neste år, risikere man å bli beskyldt for vingling hvis man omprioriterer seks måneder senere. Med mange mål kan politikerne skifte prioriteringer uten at noen kan beskylde de for å vingle. Jeg vil påstå at ”hedging” eller forsikringspolise som forklaring, også kan brukes om et lite knippe mål dersom de er tilstrekkelig rundt formulert. Poenget er at mange politikerne ikke ønsker å være for tydelige.

Utfordringen kommer når direktoratets ledelse skal tolke og prioritere, og det i den uformelle styringsdialogen kommer føringer på hvordan oppgavene skal løses. Dermed kommer også utfordringer i forhold til transparens og hvem som skal stilles til ansvar.

#### Tredje forskningsspørsmål:

Det tredje forskningsspørsmålet jeg stilte var om politisk farge har hatt betydning for utviklingen av mål- og resultatstyringsverktøyet.

Mine funn gir meg grunnlag til å trekke følgende konklusjon i forhold til tredje forskningsspørsmål: På bakgrunn av dokumentanalysen og kommentarer fra informantene er min konklusjon at politisk farge ikke synes å ha noen betydning for utviklingen av mål- og resultatstyring så langt, så vil tiden vise hvordan utviklingen blir med sittende regjering.

#### Fjerde forskningsspørsmål:

Det fjerde forskningsspørsmålet jeg stilte var om målene/kravene departementet setter er innadrettet eller utadrettet i forhold til direktoratets funksjon og hvordan utviklingen har vært.

Mine funn gir meg grunnlag til å trekke følgende konklusjon i forhold til fjerde forskningsspørsmål: Direktoratet styres i dag, som i tidligere år, av utadrettede mål.

#### Femte forskningsspørsmål:

Det femte spørsmålet jeg stilte var om det utøves NPM - ledelse eller om man holder fast ved tradisjonell offentlig ledelse.

Mine funn gir meg grunnlag til å trekke følgende konklusjon i forhold til femte forskningsspørsmål: Den ledelse som utøves er noe imellom NPM - ledelse og tradisjonell offentlig ledelse. Rammene og det formelle er preget av NPM-ledelse, mens det i praksis er tradisjonell offentlig ledelse som dominerer. Internt i direktoratet er transformasjonsledelse den dominerende ledelsesformen.

#### Sjette forskningsspørsmål:

I sjette og siste forskningsspørsmål stilte jeg spørsmål ved om hvordan organisasjonskulturen virker inn på implementeringen av mål- og resultatstyringen.

Mine funn gir meg grunnlag til å trekke følgende konklusjon i forhold til sjette forskningsspørsmål: Mål- og resultatstyring har vært brukt som styringsverktøy i over 20 år i fiskeriforvaltningen, og det har helt sikkert hatt en innflytelse på organisasjonskulturen i direktoratet, og tilsvarende har nok også organisasjonskulturen hatt en innflytelse på hvordan mål- og resultatstyring har blitt implementert. Mine funn er imidlertid ikke tilstrekkelige til å peke på noe konkret. Dette fordi det er vanskelig å skille mellom hva som er generelle endringer og trender i tiden og hva som kan knyttes til konkret styringsverktøyet.

Forvaltningen har vært preget av innovasjon, blant annet har en snudd forvaltningen fra å være en næringsorientert forvaltning basert på en subsidiert næring til å være en forvaltning basert på miljømessig bærekraft og lønnsomhet i fiskeri- og havbruksnæringen. Det kan imidlertid være behov for en enda mer fleksibel og utviklingsorientert organisasjon i tiden fremover.

### Hovedkonklusjon, hva har jeg lært:

Problemstillingen min var hvordan mål- og resultatstyringen overfor Fiskeridirektoratet har utviklet seg over tid? Hvilke endringer ser vi og hvilke konsekvenser har dette?

Ovenfor har jeg konkludert på de 6 forskningsspørsmålene som skulle hjelpe meg å svare opp problemstillingen.

De endringene vi ser over tid viser en mer pragmatisk tilnærming til mål- og resultatstyring, og et sterkere fokus på resultater og samfunnseffekter. Målstyringen har variert i perioden 1994 – 2015 og en har i 2015 forholdsvis få mål og krav. Det har vært en stor innsats over mange år på å utvikle resultatindikatorer/styringsparametre. Jeg stiller spørsmål ved nytten av å bruke ytterligere tid på utvikling av resultatindikatorer.

**Min hovedkonklusjon er at mål- og resultatstyring ikke er innført som en styringsteknikk i fiskeriforvaltningen, men at mål- og resultatstyring brukes som en styringsfilosofi og som et planleggingsverktøy. En har på den måten tatt hensyn til fiskeriforvaltningens egenart, risiko og vesentlighet.**

Jeg har pekt på flere utfordringer med mål- og resultatstyring, men jeg mener likevel at mål- og resultatstyring er et hensiktsmessig verktøy i fiskeriforvaltningen, det bør imidlertid gis større rom for styringsvariasjon innad i staten.

Dette vil jeg si er de viktigste punktene i min masteravhandling:

- Hedging - manglende klarhet i målstyringen
- Politisk styring - hvem har ansvaret for resultatene
- Uformell styringsdialog – transparens og accountability, demokratisk kontroll
- Styringspress - kontraproduktiv intervensjon fra Riksrevisjonen

Det jeg har lært av arbeidet med denne avhandlingen er at følgende kan være ønskelig: En tydeligere målstyring som gir mindre rom for tolkning i underliggende etat, og hvor underliggende etat gis tillit og frihet til selv å velge hvordan en vil løse oppgavene. En transparent styringsdialog, systematisk resultatoppfølging og styringsparametre som fokuserer på resultater og samfunnseffekter.

Denne avhandlingen er et dypdykk i styringen av egen organisasjon, med dokumentanalyse og innhenting av kommentarer fra personer i departement og direktorat. Arbeidet har gitt meg

økt kunnskap om nyere forskning på feltet styring, og har gitt meg innsikt i hvordan styring fungerer i praksis mellom departement og direktorat.

#### Forslag til tiltak:

Direktoratet rapporterer til departementet både gjennom en overordnet risikoanalyse og gjennom en årsrapport, begge disse rapporteringene er knyttet opp til tildelingsbrevet. I tillegg gjennomføres 2 etatsstyringsmøter pr år (vår og høst). For å knytte resultatmåling og oppfølging tettere til direktoratets arbeid, kunne en tenke seg en mer systematisk gjennomgang av tildelingsbrevet og grad av måloppnåelse. Slike systematiske gjennomganger kunne trolig gitt resultatmålingen og oppfølgingen mer substans. For eventuell forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonens side kunne så referater fra etatsstyringsmøtene kombinert med styringsparametrene som direktoratet allerede rapporterer på være et mulig grunnlag for revisjon. Dette kan være et alternativ til å utvikle flere eller mer sofistikerte indikatorer for styring og resultatmåling, og en tilpasning til fiskeriforvaltningens egenart, samt risiko og vesentlighet. Det kan også være med å utvide rommet for styringsvariasjon innen mål- og resultatstyring.

#### Forslag til videre forskning:

Det ville vært svært interessant med en komparativ studie av hvordan mål- og resultatstyring gjennomføres i andre direktorat som også har stor politisk oppmerksomhet og hvor man jobber med naturressurser. For eksempel en sammenligning av mål- og resultatstyring av Miljødirektoratet, Oljedirektoratet, Landbruksdirektoratet og Fiskeridirektoratet. Det kunne også vært svært interessant og sammenlignet styringen av Fiskeridirektoratet i Norge med styringen av tilsvarende organisasjon i Danmark eller Sverige. Dette er søsterorganisasjoner som trolig har mange av de samme utfordringene. Metodemessig så kunne dokumentanalyse kombinert med intervjuer være en god løsning også i et slikt forskningsprosjekt.

## REFERANSELISTE:

- Askim, J., Eltun, R. & Fremstad, E (2015). Mål- og resultatstyring: Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I Baldersheim H. & Østerud Ø. (red) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. (s. 285-302) Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim H. & Østerud Ø. (Red.) (2014). *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Beck Jørgensen, T. & Bozeman B. (2007) The Public Value Universe: An Inventory. *Administration & Society* 39:354-381.
- Beck Jørgensen T. (Red.). (2003). *På sporet af en offentlig identitet: Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Bevan, G. & Hood, C (2006). What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration* 84. s. 517-38.
- Bolman, L.G. & Deal, T.E. (2009). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. 4. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Breivik, B. (2010) Mål- og resultatstyring i praksis – En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Notat 9 – 2010 Bergen: Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T. (2011) Grensen mellom privat og offentlig sektor i endring. I Busch, T., Johnsen, E. Klausen, K. K. & Vanebo, J.O. (Red.) (2011): *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E. Klausen, K. K. & Vanebo, J.O. (Red.) (2011): *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Vanebo, J.O. & Dehlin, E. (2010): *Organisasjon og organisering*. 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. (2008). "Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger." KS-rapport.
- Byrkjeflot, H. (2014) «Comeback for tradisjonell offentlig ledelse?» *Stat & Styling* 04/2014.

- Christensen T., Egeberg, M., Larsen H.O., Læg Reid P. & Roness P. G. (2010) *Forvaltning og politikk* 3.utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen T. & Læg Reid P. (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2011): *Arbejdsmarkedsrapport 2011: Vækst og velstand - udfordringer for den offentlige sektor*. DA Forlag.
- Danske produktivitetskommissionen (2013): *Danmarks produktivitet – hvor er problemene?* Analyserapport 1.
- Deloitte (2013): *Deloitte's årlige undersøkelse om virksomhetsstyring i staten*.
- Difi (2015) *Evaluering av Fiskeridirektoratet*. Rapport 2015:01. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Rapport 2014:07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2013) *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2013b): *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2013*. Rapport 2013:8.
- Difi (2012) *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Rapport 2012:14. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Drucker, P. (1954). *The Principles of Management*. New York, NY Harper Collins
- Dunn, W. N. & Miller, D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing s Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review* Volume 7, No 4:299-375.
- Elster, J. (1989). *Vitenskap og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. (1999). *Kommunikativ ledelse: om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Fimreite, A.L. (2014) *Paradokset offentlig ledelse. Dagens Næringsliv*. Publisert 20:55 10.08.2014
- Finansdepartementet (2013). *Reglement for økonomistyring i staten*.



- FN (1987). *Our common future. World Commission on Environment and Development*. Oxford N.Y.: Oxford University Press [Brundtlandkommisjonens sluttrapport, 1987].
- Fremstad E. H. (2013) En målstyrt etat i en regelstyrt verden? En studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten. (Materoppgave, Universitetet i Oslo) Oslo:E.H. Fremstad).
- Groves, R. M., Fowler, F.J. Jr, Couper, M. P., Lepkowski, J. M., Singer, E. & Tourangeau, R. (2004). *Survey methodology*. Hoboken, NJ: J. Wiley.
- Haga, G. (2011) Kontrollen med maktutøvelsen i en fragmentert styringsstruktur. I Busch, T., Johnsen, E. Klausen, K. K. & Vanebo, J.O. (Red.) (2011): *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the Commons. *Science* 162: s.1243-1248.
- Hermansen, T & Stigen, I.M. (2013) Ble det en bedre organisert stat? *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 90: 153-171.
- Hood, C (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69:3-19.
- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review* 66: 515-520.
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (2. utg.) Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1960, s 231-248.
- Jacobsen, K. D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur: En studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, Å. & Vakkuri J. (2006). Is there a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement? *Financial Accountability and Management* 22: 291-308.
- Johnsen, Å (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å (2012). Er målstyring i staten målstyring? I Difi (2012) *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Rapport 2012:14. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

- Kosmo, J. (2012). Har ikke noe alternativ. *Klassekampen* 30.08.2012
- Klausen KK (2001) New Public Management – en fortolkningsramme for reformer i Busch  
Johnsen Klausen og Vanebo Modernisering av offentlig sektor
- Kvale, S. & Brinkman, S.(2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2. utg.) Oslo: Gyldendal.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund:  
Studentlitteratur.
- Læg Reid, P (2001). Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringar. I  
Fimreite, A. L., Larsen, H. O. & Aars J. (red.) *Lekmannstyre under press. Festskrift til  
Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Læg Reid, P., Roness P.G. & Rubecksen K. (2006). Performance Management in practice: The  
Norwegian way. *Financial Accountability and Management* 22: 251-270.
- Moynihan, D. P. (2010). A Workforce of Cynics? The Effects of Contemporary Reforms on  
Public Service Motivation. *International Public Management Journal* 13:24-34.
- Moynihan, D. P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of  
Reform. *Public Administration Review* 66: 77-89.
- Moynihan, D. P. & Pandey, S.K. (2010) The Big Question for Performance Management:  
Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration  
Research and Theory* 29:849-66.
- Nielsen V.L. & Winter S.C. (2008). *Implementering av politik*. København: Academica.
- NOU 2015:1 (2015) *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.  
Produktivitetskommissjonens første rapport. Finansdepartementet.
- NOU 2004:2 (2004). *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling  
og distriktspolitiske mål*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2003:19 (2003). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen*.  
Arbeids og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1989:5 (1989). *En bedre organisert stat*. (Hermansen utvalget) Forbruker- og  
administrasjonsdepartementet.
- NOU 1982:3 (1982). *Maktutredningen*. Administrasjonsdepartementet.

- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt.
- Nyeng, F. & Wennes G. (2006). *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo: Cappelen.
- Peters, G. (2001). *The future of governing*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. (2006). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 25-44.
- Pollitt, C & Bouckaert, G (2004). *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Popper, K. R. (1981). *Fornuft og rimelighet som tenkemåte- utvalgte essays*. Oslo: Dreyer.
- Rambøll (2014) Medarbeiderundersøkelsen 2014, Fiskeridirektoratet Kommentert Hovedrapport.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2012) Er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner nyttige og hva fører de til? I Difi (2012) *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Rapport 2012:14. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014). *Performance audit and the importance of the public debate*. Evaluation, 2014, Vol. 20 (3).
- Rhodes, R.A.W. (2014). *Recovering the 'craft' of public administration network governance*. In Plenary address to the International Political Science Association World Congress, Montreal, July (pp19-24).
- Riksrevisjonen (2004). Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene. Dokument 3:13 (2003-2004).
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (3. utg.) Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, P. G. (2012). Riksrevisjonen si rolle: kva er ho, og kva bør ho vera? *Stat & Styring* nr 03, 2012.
- Ry Nielsen, J. & Repstad, P. (2006) Når mauren skal være en ørn – om å analysere sin egen organisasjon. I Nyeng, F. & Wennes G. (2006). *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo: Cappelen.

- Schein, E. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. 2.utg. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Sejersted, Fredrik (2014) Spenningene mellom politikk og embetsverk. *Stat & Styring* nr 01, 2014.
- Skjervheim H. (1996/1957). *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Aschehoug.
- Solli, H. (2014). Har Riksrevisjonen skylda for detaljbasert styring? *Stat og Styring* nr 3 2014.
- SSØ (2010). *Resultatmåling. Mål og resultatmåling i staten*. Senter for Statlig Økonomistyring: Rapport 12, 2010.
- Statkonsult (1999). *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. Rapport 1999:19.
- St.meld. nr 44 (1982-83) (1983) *Om Maktutredningen*.
- St.meld. nr 19 (2008-2009). (2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Det kongelige fornyings og administrasjonsdepartement. [Forvaltningsmeldinga, 2009]
- Sundström, G. (2006). Management by Results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish State. *International Public Management Journal* 9:399-427.
- Sørensen, P. B. (2015): *Reforming public service provision: what have we learned?* Publiseres på MIT-press, University of Copenhagen.
- Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (2001) *En fragmentert stat? I Den fragmenterte staten: reformer, makt og styring*, Oslo: Gyldendal.
- Verhoest, K. (2005). Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *Policy Studies Journal* 33: 235-258.
- Weber, M. (1971) Byråkrati. I E. Fivelsdal (red.) *Max Weber. Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Ørnstrud, I.H. (2000). *Mye fristilling men lite kontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom budsjettreformen i staten*. Rapport 0001, LOS-senteret.
- Ørnstrud, I.H. (2002) Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer. Notat 7-2002, Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier. Universitetet i Bergen.
- Østerud, Ø. (2007) *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud Ø. Engelstad F. & Selle P. (2003) *Makten og demokratiet. Sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.

## Vedlegg 1,

Liste over informanter:

Direktoratet I:	Tidligere Fiskeridirektør Peter Gullestad
Direktoratet II:	Fiskeridirektør Liv Holmefjord
Departementet I:	Rune Bildeng, seniorrådgiver Fiskeri- og havbruksavdelingen
Departementet II:	Olav Rostad, seniorrådgiver Forsknings- og innovasjonsavdelingen

### Spørsmål til informantene:

- 1) Hvordan vil du beskrive styringsrelasjonen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet? Er mål- og resultatstyring den dominerende styringsrelasjonen mellom departement og direktorat, eller er andre styringsformer like viktige?
- 2) Hva mener du er de største utfordringene ved bruk av mål- og resultatstyring? Hvor viktig er mål- og resultatstyring for styringsdialogen mellom departementet og direktoratet?
- 3) Makt- og demokratiutredningen (NOU,2003:19) påpekte at upresise målformuleringer gir store rom for tolkning og skjønnsmessig tilpasning for etatslederen, noe som kan overføre makt og myndighet fra politikere til byråkrater. Kan man si at målstyring er operasjonalisering av den politiske vilje til sittende regjering? I hvor sterk grad er politikerne involvert i formuleringen av mål- og resultatstyring?
- 4) Har etter din erfaring og opplevelse regjeringenes ulike politiske farge hatt betydning for utviklingen av mål- og resultatstyringen av Fiskeridirektoratet?
- 5) Vil du si at direktoratet har fått en større faglig uavhengighet etter innføringen av mål- og resultatstyring?
- 6) Med utgangspunkt i tabellen nedenfor som viser forskjeller mellom tradisjonell ledelse og NPM-ledelse hvordan oppfatter du at dette er i styringsrelasjonen departement – direktorat, og innad i direktoratet?

<b>Tradisjonell offentlig ledelse:</b>	<b>New Public Management:</b>
Regeladministrasjon	Innovasjon
Stabilitet	Forandring
Monolittisk byråkrati	Partnerskap
Input-orientert	Out-put orientert
Underdanig ilt politisk nivå	Initiativrikt ilt politisk nivå
Lojal embetsmann/rådgiver	Proaktiv leder

Rutinepreget høring av fast gruppe av interesseorganisasjoner	Strategisk inkludering/ekskludering av skiftende relevante offentlige og private aktører
«Hvordan løse en gitt fastlagt oppgave på en rettslig korrekt måte?»	«Hvordan skapes nye resultater på en utradisjonell måte uten å bryte med regler?»

- 7) Hvordan tror du organisasjonskulturen i Fiskeridirektoratet og samarbeidskulturen mellom departement og direktorat har påvirket utviklingen av mål- og resultatstyring? Tror du organisasjonskulturen innad i direktoratet og samarbeidskulturen endres som følge av mål- og resultatstyring.

## Vedlegg 2, Oppsummering av funn i de enkelte tildelingsbrev:

### 2015:

Dokument: Tildelingsbrev 2014/17508.

Flerårige faglige føringer er flyttet til hovedinstruks revidert 25.06.2014. Rollebeskrivelse er også flyttet dit. Innledningsvis i tildelingsbrevet for 2015 vises det til hovedinstruksen.

**Tildelingsbrevet** er inndelt i 1. Innledning, 2. Regjeringens langsiktige mål og strategier, 3. Mål og prioriteringer i 2015, 4. Føringer og oppdrag i 2015, 5. Styringsdialog gjennom året, 6. Budsjettvedtak og fullmakter for 2015. Vedlegg: 1. Styringsparametre og rapporteringskrav (mangler: skal ettersendes når det er ferdig), 2 Styringskalender, 3. Fullmakter for 2015, 4. Rapportering til statsregnskapet for 2014.

Ingen krav i kapittel 1 og 2, i kapittel 3 vises en oversikt over hovedmål, delmål og prioriteringer: ett hovedmål og 7 delmål, 9 prioriteringer (disse prioriteringene velger jeg å kategorisere som krav). I kapittel 4 er det skilt mellom føringer og konkret oppdrag, jeg velger å telle alle som krav: Havressurs: 7, Havbruk: 5, Marin arealforvaltning: 4, forøvrig: 8 krav. Kapittel 5: 2krav.

Summert 2015: 1 overordnet mål, 1 rollebeskrivelse, 7 delmål og 35 krav.

### 2014:

Dokument: Tildelingsbrev 2013/18575. Korrigert versjon. (Fra og med 2014 er det fagavdelingen i departementet som er ansvarlig for tildelingsbrevet)

I juni 2014 mottok vi en ny og lengre hovedinstruks med et nytt kapittel 9, Flerårige faglige føringer. Innholdet i dette kapitlet har tidligere stått i tildelingsbrevet.

Sammenlignet med tidligere år har tildelingsbrevet for 2014 fått en litt annen struktur: Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Styringsdialogen, 2. Overordnede mål, strategiske utfordringer og satsingsområder, 3. Mål, prioriteringer og oppdrag 2014, 4. Krav til innholdet i årsrapporten og til annen rapportering, 5. Personalforvaltning og spesielle temaer og 6. Tildelt beløp fordelt på kapitler og poster. Vedlegg: 1. Budsjettfullmakter og administrative fullmakter, 2 Retningslinjer for utbetaling og oppfølging av tilskuddposter, 3. Registreringsskjema for likestillingsrapportering. **Tillegg: datert 01.07.14:** Kompensasjon for



merverdiavgift. **Datert 260214: Tillegg til tildelingsbrev:** 1. Etatsstyringsmøter, 2. Rapportering og budsjettinnspill.

Overordnet mål: side 1, lik Prp 1. S (2013-2014) ”Fiskeridirektoratets hovedmål er å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø.”

Rollebeskrivelse: (side 2) ”Fiskeridirektoratet er en sentral aktør i arbeidet for å nå regjeringens mål for fiskeri- og havbruksforvaltningen, gjennom rollene som faglig premissgiver, forvalter og medspiller med næring, forskning og andre offentlige etater. Fiskeridirektoratet skal yte departementet kunnskapsbasert rådgivning for utvikling og iverksetting av politikken innen fiskeri, havbruk og marin forvaltning.”

Under Kap 2. *Overordnede mål, strategiske utfordringer og satsingsområder* er Fiskeridirektoratets overordnede mål beskrevet samt rolleskrivelsen. I tillegg er regjeringens mål for fiskeri- og havbruksnæringen beskrevet. Satsingsområde er påpekt: forenkling og tidstyver. Videre er oppfølging av Fiskeridirektoratets risikoanalyse pekt på som en prioritert oppgave. Dette kapitlet er på mange måter tilsvarende det som tidligere het Langsiktige mål og strategier.

På side 8 i tildelingsbrevet: *Styringsparametere. Nærings- og fiskeridepartementet vil vårhalvåret ta initiativ til en prosess med sikte på å videreutvikle Fiskeridirektoratets styringsparametre.* Dette ble ikke gjennomført i 2014.

Ingen krav i kapittel 1, i kapittel 2: 2 krav og i kapittel 3: 7 delmål, 8 krav på gjennomgående føringer og internasjonalt arbeid, 17 på havressurs, 9 på havbruk, 5 på marin arealforvaltning og 7 på fornying og brukerretting. I kapittel 4: 5 krav og i kapittel 6: 7 krav.

Summert 2014: 1 overordnet mål, 1 rollebeskrivelse, 7 delmål og 60 krav.

## **2013:**

Dokument: Tildelingsbrev 2012/15848.

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Styring og økonomisk gjennomføring, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Mål, prioriteringer og oppdrag 2013, 5. Organisering og administrasjon, 6. Rapportering og budsjettinnspill, 7 Møter, 8. Budsjettmessige forhold. Vedlegg: 1. Oversikt over bestander som er vurdert å ha behov for forvaltningsmessig prioritering i 2013, 2. Rapportering av kontrollvirksomhet i fiskeriforvaltningen, 3. Indikatorer for Fiskeridirektoratet i 2013.

Overordnet mål: (side 5, lik Prp 1. S (2012-2013) ”Fiskeridirektoratets hovedmål er å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø.”

Rollebeskrivelse: (side 4) ”Fiskeridirektoratet er en sentral aktør i arbeidet for å nå disse målene [dvs regjeringens mål , min tilføyelse] for fiskeri- og havbruksforvaltningen, gjennom rollene som faglig premissgiver, forvalter og medspiller med næring, forskning og andre offentlige etater. Fiskeridirektoratet skal yte departementet kunnskapsbasert rådgivning for utvikling og iverksetting av politikken innen fiskeri, havbruk og marin forvaltning.”

Under 2.1. Styringssystem i tildelingsbrevets side 3 er det kommet til et nytt ledd: *Utvikling av gode vurderingskriterier, både kvalitative og kvantitative, vil være en kontinuerlig oppgave. Måloppnåelse vurderes aldri bare ut fra årlige rapporteringer knyttet til styringsparametre. I tillegg kommer evalueringer, brukerundersøkelser og andre data.*

Ingen krav i kapittel 1, i kapittel 2: 2 krav og i kapittel 3: 1 krav. I kapittel 4: 11 delmål, 15 krav på gjennomgående føringer og internasjonalt arbeid, 42 på havressurs, 18 på havbruk, 16 på marin arealforvaltning og 8 på fornying og brukerretting. I kapittel 5: 13 krav og i kapittel 6: 9 krav.

Summert 2013: 1 overordnet mål, 1 rollebeskrivelse, 11 delmål og 124 krav.

## **2012 (Askim-år):**

Dokument: Tildelingsbrev 2011/16216. Tilleggsbestilling: datert 17042012 med presisering 22062012.

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Styring og økonomisk gjennomføring, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Mål, prioriteringer og oppdrag 2012, 5. Organisering og administrasjon, 6. Rapportering og budsjettinnspill, 7 Møter, 8. Budsjettmessige forhold. Vedlegg: 1. Oversikt over bestander som er vurdert å ha behov for forvaltningsmessig prioritering i 2012, 2. Rapportering av kontrollvirksomhet i fiskeriforvaltningen, 3. Indikatorer for Fiskeridirektoratet i 2012.

Overordnet mål: (side 5, lik Prp 1.) S (2011-2012) ”Fiskeridirektoratets hovedmål er å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø.”

Rollebeskrivelse: (side 4) ”Fiskeridirektoratet er en sentral aktør i arbeidet for å nå regjeringens mål for fiskeri- og havbruksforvaltningen, gjennom rollene som faglig premissgiver, forvalter og medspiller med næring, forskning og andre offentlige etater. Fiskeridirektoratet skal yte departementet kunnskapsbasert rådgivning for utvikling og iverksetting av politikken innen fiskeri, havbruk og marin forvaltning.”

Ingen krav i kapittel 1, i kapittel 2: 2 krav og i kapittel 3: ingen krav. I kapittel 4: 11 delmål og 21 krav på gjennomgående føringer og internasjonalt arbeid. 44 krav på havressurs, 14 på havbruk, 16 på marin arealforvaltning og 8 på fornying og brukkerretting. I kapittel 5: 18 krav og i kapittel 6: 9 krav

Summert 2012: 1 overordnet mål, 1 rollebeskrivelse, 11 delmål og 132 krav.

## **2011:**

Dokument: Tildelingsbrev 2010/17363.

**Tildelingsbrevet** er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Styring og økonomisk gjennomføring, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Mål, prioriteringer og oppdrag 2011, 5. Organisering og administrasjon, 6. Rapportering og budsjettinnspill, 7 Møter, 8. Budsjettmessige forhold.

Overordnet mål: (side 5, lik Prp 1.) S (2010-2011) ”Fiskeridirektoratet vil fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø.”

Rollebeskrivelse: (side 4) ”Fiskeridirektoratet er en sentral aktør i arbeidet for å nå regjeringens mål for fiskeri- og havbruksforvaltningen, gjennom rollene som faglig premissgiver, forvalter og medspiller med næring, forskning og andre offentlige etater. Fiskeridirektoratet skal yte departementet kunnskapsbasert rådgivning for utvikling og iverksetting av politikken innen fiskeri, havbruk og marin forvaltning.”

Ingen krav i kapittel 1, i kapittel 2: 2 krav og i kapittel 3: 2 krav. I kapittel 4: 3 krav innledningsvis, overordnet mål, Havbruksforvaltning: 3 delmål og 1 krav. Under hvert delmål er det listet krav og såkalte konkrete oppdrag. Jeg velger å slå sammen krav og konkrete oppdrag. Under første delmål er det 6 krav herunder 2 konkret oppdrag. Under andre delmål er det 4 krav, herunder 1 konkrete oppdrag. Under tredje delmål er det 5 krav herunder 1 konkret oppdrag. Havressursforvaltning: 4 delmål og 1 krav. Under første delmål er det 14 krav, herunder 5 konkrete oppdrag. Under andre delmål er det 19 krav, herunder 12 konkrete

oppdrag. Under 3. delmål er det 13 krav, herunder 5 konkrete oppdrag. Under 4 delmål er det 9 krav herunder 4 konkrete oppdrag. Marin arealforvaltning: 2 delmål og 1 krav. Under første delmål er det 7 krav, hvorav 2 konkrete oppdrag. Under andre delmål er det 7 krav. Fornyning og brukerrorettning: 2 delmål. Under første delmål er det 6 krav hvorav 2 konkrete oppdrag. Under andre delmål er det 5 krav. Kapittel 5: 15 krav. Kapittel 6: 7 krav.

Summert 2011: 1 overordnet mål, 1 rollebeskrivelse, 11 delmål og 127 krav.

## **2010:**

Dokument: Tildelingsbrev 2009/23301

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Styring og økonomisk gjennomføring, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Mål, prioriteringer og oppdrag i 2010, 5. Organisering og administrasjon, 6. Rapportering og budsjettinnspill, 7. Møter og 8. Budsjettmessige forhold.

Det spesielle her er kapittel 2 som fokuserer på styring og økonomisk gjennomføring. I tidligere tildelingsbrev har dette kapitlet kun omhandlet økonomisk gjennomføring. På side 3 under 2.1. Styringssystem kan vi lese: "Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Dette tildelingsbrevet presenterer mål og prioriteringer for Fiskeridirektoratet for 2010, i samsvar med de mål og prioriteringer som er presentert for Stortinget i Prp. 1 S (2009-2010) for Fiskeri- og kystdepartementet."

Videre heter det: "Tildelingsbrevet presenterer foreløpig ingen styringsparametere<sup>13</sup>. Departementet vil snarlig ta initiativ til en prosess der direktoratet og departementet i fellesskap fastsetter styringsparametre knyttet til delmålene. Det legges opp til at styringsparametere ettersendes som et tillegg til tildelingsbrevet."

"Det understrekes at 2010 vil være et pilotår for ny målstruktur og styringsparametere, og at systemet vil justeres når man får erfaring med hvordan det fungerer."

Overordnet mål: (side 6, lik Prp 1.) S (2009-2010) "*Fiskeridirektoratet vil fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrorettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø.*"

Rollebeskrivelse: (side 4, etter opplistingen av departementets langsiktige mål)

*"Fiskeridirektoratet er en sentral aktør i arbeidet for å nå disse målene, både gjennom*

---

<sup>13</sup> Styringsparameter brukes synonymt med resultatindikator.

*rollene som faglig premissgiver, forvalter og medspiller med næring, forskning og andre offentlige etater. Fiskeridirektoratet skal yte departementet kunnskapsbasert rådgivning for utvikling og iverksetting av politikken innen fiskeri, havbruk og marin forvaltning.”*

Ingen krav i kapittel 1, kapittel 2: 2 krav, i kapittel 3: 4 krav. I kapittel 4 finnes overordnet mål, flesteparten av delmål og krav: Havbruksforvaltning: 3 delmål og 3 krav. Under hvert delmål er det listet krav og såkalte konkrete oppdrag. Jeg velger å slå sammen krav og konkrete oppdrag. Under første delmål er det 6 krav herunder 3 konkret oppdrag. Under andre delmål er det 4 krav, herunder 2 konkrete oppdrag. Under tredje delmål er det 12 krav herunder 7 konkrete oppdrag. Havressursforvaltning: 3 delmål og 2 krav. Under første delmål er det 9 krav, herunder 2 konkrete oppdrag. Under andre delmål er det 10 krav, herunder 4 konkrete oppdrag. Under 3. delmål er det 4 krav. Marin arealforvaltning: 1 delmål 15 krav. Fornyng og brukkeretting: 2 delmål. Under første delmål er det 8 krav. Under andre delmål er det 11 krav. Kapittel 5: 14 krav. Kapittel 6: 7 krav.

Summert 2010: 1 overordnet mål, 1 rollebeskrivelse, 9 delmål og 111 krav.

## **2009:**

Dokument: Tildelingsbrev 2009/742

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styrings signaler og prioriteringer 2009, 5. Risikostyring, resultatindikatorer og rapportering, 6. Møter, 7. Organisering og administrasjon, 8. Budsjettmessige forhold.

Departementet trekker i kapittel 3 fram de av departementets mål som er særlig relevante for direktoratets virksomhet og prioriteringer.

Samme tekst om mål- og resultatstyring som i tildelingsbrevet for 2008: ”Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Fiskeridirektoratet skal fortsatt prioritere arbeidet med mål- og resultatstyring innenfor de ulike virksomhetsområdene, herunder utvikling av resultatindikatorer.”

Ingen krav i kapittel 1 og 2. I kapittel 3: 1 krav. I kapittel 4: 71 krav fordelt på 2 generelt, havressursforvaltning: 36, havbruksforvaltning: 17, Marin arealforvaltning: 8, næringsutvikling: 2, IKT: 6. Kapittel 5: 14 krav. Ingen i kapittel 6 og 14 krav i kapittel 7. Ingen relevante i kapittel 8.

Totalt antall krav: 100 krav.

## **2008 (Askim-år):**

Dokument: Tildelingsbrev 2007/16618

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styringssignaler og prioriteringer 2008, 5. Risikostyring, resultatindikatorer og rapportering, 6. Møter, 7. Organisering og administrasjon, 8. Budsjettmessige forhold.

Departementet trekker i kapittel 3 fram de av departementets mål som er særlig relevante for direktoratets virksomhet og prioriteringer.

Side 13: *"Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Fiskeridirektoratet skal fortsatt prioritere arbeidet med mål- og resultatstyring innenfor de ulike virksomhetsområdene, herunder utvikling av resultatindikatorer."*

Ingen krav i kapittel 1 og 2. I kapittel 3: 5 krav. I kapittel 4: 62 krav fordelt på 1 generelt havressursforvaltning: 30, havbruksforvaltning: 15, kystzone: 8, næringsutvikling: 2, IKT: 6. Kapittel 5: 10 krav. Ingen i kapittel 6 og 17 krav i kapittel 7. Ingen relevante i kapittel 8.

Totalt antall krav: 94 krav.

## **2007:**

Dokument: Tildelingsbrev 2006/16960

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styringssignaler og prioriteringer 2007, 5. Risikostyring, resultatindikatorer og rapportering, 6. Møter 7. Organisering og administrasjon 8. Budsjettmessige forhold.

Under langsiktige mål og strategier (side 3) kan vi lese: *"Fiskeri- og kystdepartementets strategiplan er på relevante områder førende for Fiskeridirektoratets prioriteringer, og vi vil i det følgende trekke frem de hovedmål som anses som særlig relevante for direktoratets virksomhet og prioritering."*

Fokus på risikostyring side 12:

### **5.1 Risikostyring og resultatindikatorer**

*”Regelverket for økonomistyring i staten stiller krav om risikostyring og intern kontroll i statlige virksomheter. Målet er at samtlige etater og departement skal implementere og ha et bevisst forhold til risiko i den daglige driften og i utarbeidelsen av strategier og virksomhetsplaner. Fiskeridirektoratet skal gjennomføre risikovurderinger for å kartlegge de viktigste risikofaktorene i forhold til virksomhetens måloppnåelse. Til grunn for arbeidet legges veilederen «Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen», utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring i desember 2005.”*

Mål- og resultatstyring er omtalt, side 13: *”- stilles krav til bruk av resultatindikatorer og resultat- og effektmål i den interne styringen, så vel som i relasjonen mellom etat og departement. Fiskeridirektoratet bes om å fortsette arbeidet med utarbeidelse av indikatorer. Ettersom målene til Fiskeridirektoratet skal stå i direkte sammenheng med og bidra til oppnåelse av Fiskeri- og kystdepartementets hovedmål (vedlagt), vil departementet komme tilbake til planlegging av arbeidet med både risikostyring og utvikling av resultat – og effektmål når strategiplanen er lagt frem.”*

I kapittel 3: 6 krav. I kapittel 4: til sammen 58, hvorav 13 på akvakultur og 25 på ressursforvaltning, 7 på hav- og kystzone, 10 krav på IKT. 3 andre krav. I kapittel 5 10 krav. Ingen krav i kapittel 6, mens det er 14 krav i kapittel 7.

Totalt antall krav: 88.

### **2006:**

Dokument: Tildelingsbrev 2005/19089

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styringssignaler og prioriteringer 2006, 5. Resultatindikatorer 6. Møter og rapportering, 7. Organisatoriske, budsjettmessige og administrative forhold.

I kapittel 5 Resultatindikatorer side 10: *”Fiskeridirektoratet og departementet skal i løpet av våren 2006 ha en dialog om videre utvikling av indikatorer. Dette gjelder både effektindikatorer for tilstanden i næringen og resultatindikatorer for direktoratets egen virksomhet.”*

I kapittel 1 og 2 ingen faglige føringer. I kapittel 3: 4 krav. I kapittel 4 er kravene fordelt på generelt 3, ressursforvaltning: 21 krav, Havbruksforvaltning: 8 krav, Hav og kystzone: 5 krav, sikkerhet og beredskap: 4 krav, næringsutvikling og regional planlegging: 4 krav. Kap 5: 2 krav. Kap 6: 7 krav. Kapittel 7: 6 krav

Totalt antall krav: 64.

## **2005:**

Dokument: Tildelingsbrev 2004/21148

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styringssignaler og prioriteringer 2005, 5. Resultatindikatorer, 6. Møter, rapportering og resultatindikatorer, 7. Organisatoriske, budsjettmessige og administrative forhold.

Det spesielle i 2005 er punkt 5. og 6 som fokuserer på resultatindikatorer. Under punkt 3. Langsiktige mål og strategier: *Arbeidet med modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor er sentralt for regjeringen. En mer effektiv og brukervennlig offentlig sektor og økt ansvar gjennom delegasjon og desentralisering er viktige prinsipper i arbeidet.* Statsrådets 6 gyldne løfter om enklere hverdag for brukerne og oppfølgings- og rapporteringssystemet for disse. (Bondevik II,)

*Resultatindikatorer* inneholder konkrete resultatindikatorer som skal oppdateres.

side 9: *Fiskeridirektoratet og departementet skal i løpet av våren 2005 ha en dialog om videre utvikling av indikatorer, bl.a. ved å utvikle indikatorer knyttet til bearbeidingsgrad, struktur og kapasitet innenfor fiskeflåte og industri. I tillegg bør det arbeides med å utvikle mer aktivitetsrettede indikatorer. I den grad det er hensiktsmessig bør det også knyttes resultatmål til de ulike indikatorene.*

I kapittel 1 og 2 ingen faglige føringer, i kapittel 3:3 krav. For øvrig er dette kapittelet i hovedsak viet til "Regjeringen vil.." I kapittel 4, Havressursforvaltning: 24 krav, Havressursforvaltning: 6 krav, Bruk av hav og kystzone: 5 krav, Næringsutvikling og regional planlegging: 4 krav, IKT: 6 krav. Kapittel 5 inneholder 8 krav (7 indikatorer som skal oppdateres og en videreutvikling). Kapittel 6, 4 krav. Kapittel 7, 8 krav.

Merknad fra tildelingsbrev for 2005, side 10: *"Fiskeri- og kystdepartementet vil videreføre arbeidet med utvikling av styringsdialogen med etatene. Merknadene knyttet til etatsstyring*



*og evaluering fra Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av ressursforvaltningen skal følges opp i samarbeid mellom departementet og direktoratet. Det er et mål at sammenhengen mellom departementets mål og etatenes virksomhet tydeliggjøres. Arbeidet med mål- og resultatindikatorer skal videreføres, jf. punkt 5.”*

Totalt antall krav: 68.

## **2004 (Askim-år):**

Dokument: Tildelingsbrev 2003/554

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styringssignaler og prioriteringer 2004, 5. Møter og rapportering, 6. Organisatoriske, budsjettmessige og administrative forhold.

Kvalitetskontrollen er skilt ut og overført til Mattilsynet. Delegasjon av saker til Fiskeridirektoratets regioner

I kapittel 1: Innsparingskrav i flere punkter, men jeg velger å telle det som ett krav. I kapittel 3: 3 krav

Kapittel 4 er kravene fordelt på IKT: 7 krav, ressursforvaltning: 18 krav, Havbruksforvaltning: 6 krav, Hav og kystzone: 9 krav, næringsutvikling: 5 krav. Kap 5: 3 krav. Kap 6: 7 krav

Totalt antall krav: 59.

## **2003:**

Dokument: Tildelingsbrev 22900/02

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styringssignaler og prioriteringer 2003, 5. Møter og rapportering, 6. Organisatoriske, budsjettmessige og administrative forhold.

Teksten i kapittel 3 Langsiktige mål og strategier omhandler stort sett departementets strategiplan for 2001-2003 og den ”skal være retningsgivende for Fiskeridirektoratets arbeid”.

Kvalitetskontrollen var fortsatt inkludert i Fiskeridirektoratets utgiftsramme i 2003, Ernæringsinstituttet er skilt ut.

I kapittel 1 og 2 ingen faglige føringer, i kapittel 3: 2. I kapittel 4 er kravene fordelt på IKT: 9 krav, Ressursforvaltning: 14 krav, Havbruksforvaltning: 7 krav, Kvalitetskontroll:12 Kystzone: 9 krav, Næringsutvikling og regional planlegging: 4 krav, Kap 5: 2 krav. Kap 6: 8 krav.

Totalt antall krav når en holder Kvalitetskontroll utenfor: 55.

## **2002:**

Dokument: Tildelingsbrev 5109/01

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styrings signaler og prioriteringer 2002, 5. Møter og rapportering, 6. Organisatoriske, budsjettmessige og administrative forhold.

Teksten i kapittel 3 Langsiktige mål og strategier omhandler stort sett departementets strategiplan for 2001-2003 og den ”skal være retningsgivende for Fiskeridirektoratets arbeid”. Videre omtales regjeringens moderniserings- og forenklingsutvalg.

Ernæringsinstituttet og kvalitetskontrollen var inkludert i Fiskeridirektoratets utgiftsramme i 2002.

I kapittel 1 og 2 ingen faglige føringer, i kapittel 3: 3. I kapittel 4 er kravene fordelt på IKT: 7 krav, Ressursforvaltning: 12 krav, Havbruksforvaltning: 9 krav, Kvalitetskontroll:14 Kystzone: 10 krav, Ernæringsinstituttet: 9 krav, Kap 5: 3 krav. Kap 6: 8 krav.

Totalt antall krav når en holder Kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet utenfor: 52.

## **2001:**

Dokument: Tildelingsbrev 1972/00

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og strategier, 4. Styrings signaler og prioriteringer 2001, 5. Møter og rapportering, 6. Organisatoriske, budsjettmessige og administrative forhold.

Teksten i kapittel 3 Langsiktige mål og strategier omhandler stort sett departementets strategiplan for 2001-2003 og den ”skal være retningsgivende for Fiskeridirektoratets arbeid”. Teksten i dette kapitlet sier lite om direktoratets egne mål, noe som er en endring i forhold til 2000.

Ernæringsinstituttet og kvalitetskontrollen var inkludert i Fiskeridirektoratets utgiftsramme i 2001.

side 4: ”Fiskeridepartementet tar sikte på å gå i dialog med etatene for å klargjøre hvordan Fiskeridepartementets strategiplan kan operasjonaliseres og samordnes med de forslag til mål/delmål som etatene spilte inn i forbindelse med mål- og resultatstyringsprosjektet. Målet er å komme fram til omforente mål/delmål, og hensiktsmessige og lett tilgjengelige indikatorer som kan si noe om det vi gjør bidrar i riktig retning mht. målene.”

I kapittel 1 og 2 ingen faglige føringer, i kapittel 3: 1. I kapittel 4 er kravene fordelt på IKT: 4 krav, ressursforvaltning: 11 krav, Havbruksforvaltning: 9 krav, Kvalitetskontroll: 17 Kystsone: 9 krav, Ernæringsinstituttet: 5 krav, Kap 5 ingen faglige krav. Kap 6: 8 krav.

Totalt antall krav når en holder Kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet utenfor: 42.

## **2000:**

Dokument: Tildelingsbrev 4879/99

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål, 4. Styringssignaler og resultatkrav i 2000, 5. Etatsmøter og rapportering, 6. Budsjettekniske fullmakter og forutsetninger.

Ernæringsinstituttet og kvalitetskontrollen var inkludert i Fiskeridirektoratets utgiftsramme i 2000.

I tildelingsbrevet for 2000 er kapittel 3 Langsiktige mål en tekst som kan defineres som hovedmål og delmål for Fiskeridirektoratet.

Side 5: ”Mål- og resultatstyringsprosjektet ble igangsatt på et felles oppstartseminar 2. november 1999. De første sluttproduktene fra prosjektet skal etter planen foreligge våren 2000. Prosjektet krever en sterk ledelsesmessig forankring og bred deltakelse i direktoratet i første halvdel 2000. Fiskeridepartementet ber direktoratet om å sette av de nødvendige ressurser for å sikre at prosjektet blir gjennomført med et resultat som alle kan si seg tilfreds med. Nærmere føringer med hensyn til gjennomføring blir gitt i egne brev eller i kontaktmøter med Fiskeridirektoratet.”

I kapittel 1: 3 krav, i kapittel 3: 1 hovedmål, 7 delmål hvorav to angår kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet. Kapittel 4 er kravene fordelt på administrative: 11 krav, ressursforvaltning: 29 krav, Havbruksforvaltning: 11 krav, Kvalitetskontroll:13 Kystsoner: 6 krav, Ernæringsinstituttet: 4 krav, Kap 5: 6 krav. Kap 6: Velger og ikke å kategorisere dette som krav.

1 hovedmål, 7 delmål og totalt 66 krav når en holder Kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet utenfor.

### **1999:**

Dokument: Tildelingsbrev 4976/98

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål, 4. Styringssignaler og resultatkrav i 1999, 5. Etatsmøter og rapportering, 6. Budsjettekniske fullmakter og forutsetninger.

Ernæringsinstituttet og Kvalitetskontroll var inkludert i Fiskeridirektoratets utgiftsramme i 1999.

I kapittel 1: 3 krav, i kapittel 3: 9 krav hvorav to angår kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet. Kapittel 4 er kravene fordelt på administrative: 16 krav, ressursforvaltning: 34 krav, Havbruksforvaltning: 12 krav, Kvalitetskontroll:13 Kystsoner: 4 krav, Ernæringsinstituttet: 6 krav, Kap 5: 3 krav. Kap 6: Velger og ikke å kategorisere dette som krav.

Totalt antall krav når en holder kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet utenfor: 79.

### **1997:**

Dokument: Tildelingsbrev 1530/96

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak, 2. Gjennomføringa av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål, 4. Styringssignaler og resultatkrav i 1997, 5. Rapportering og resultatoppfølging, 6. Budsjettekniske fullmakter og føresetnader.

Ernæringsinstituttet og Kvalitetskontrollen var inkludert i Fiskeridirektoratets utgiftsramme i 1997.

I kapittel 3: 5 krav hvorav to angår kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet. Kapittel 4 er kravene fordelt på administrative: 2+9 krav, ressursforvaltning: 13 krav, Havbruksforvaltning: 5 krav, Kvalitetskontroll:5 Kystsoner: 4 krav, Ernæringsinstituttet: 4 krav, Kap 5: 4 krav. Kap 6: Velger og ikke kategorisere dette som krav.

Totalt antall krav når en holder Kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet utenfor: 40 krav

## **1996:**

Dokument: Tildelingsbrev 569/96

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Stortingets budsjettvedtak 1996, 2. Gjennomføring av det økonomiske opplegget, 3. Langsiktige mål og endringsprosesser, 4. Styrings signaler og resultatkrav i 1996, 5. Rapportering og resultatoppfølging, 6. Budsjetttekniske fullmakter/forutsetninger.

Ernæringsinstituttet og Kvalitetskontrollen var inkludert i Fiskeridirektoratets utgiftsramme i 1996.

I kapittel 3: 9 krav hvorav ett angår kvalitetskontroll. Kapittel 4 er kravene fordelt på administrative: 10 krav, ressursforvaltning: 7 +5 krav, Havbruksforvaltning: 4 krav, Kvalitetskontroll:7 Kystsoner: 2 krav, Ernæringsinstituttet: 7 krav, Kap 5: 5 krav. Kap 6: Velger å ikke kategorisere dette som krav.

Totalt antall krav når en holder kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet utenfor: 41.

## **1994:**

Dokument: Tildelingsbrev 817/94

Dette tildelingsbrevet har en litt annen innretning enn de senere tildelingsbrevene. Tildelingsbrevet for 1994 legger stor vekt på budsjetttrammer og fullmakter og noe mindre vekt på fagsaker enn for eksempel tildelingsbrevene for årene 1996, 1997 og 1999.

Tildelingsbrevet er inndelt i 1. Budsjetttrammer, fullmakter mm, 2. Nærmere omtale av spesielle saker i 1994, 3. Resultatmål/krav, 4. Rapportering,

I kapittel 1: om midler og fullmakter. Jeg velger å ikke telle krav fra dette kapitlet. (18 avsnitt)

I kapittel 2 fiskeriforvaltning: 13 krav, Havbruksforvaltning: 8 krav, Kystsone:3 krav, Kvalitetskontroll: 6 krav. I kapittel 3 Resultatmål/-krav: 5. I kapittel 4 Rapportering :3.

For sammenligningens del kan det være hensiktsmessig å holde Kvalitetskontroll og Ernæringsinstituttet ute av den samlede oversikt over krav, siden disse delene i dag ikke er en del av Fiskeridirektoratet. Totalt antall krav:32 (50 med budsjettkravene).