

Forord

På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult kartlagt og vurdert styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet. Oppdraget utgjør første del av en todelt gjennomgang av styringsdialogen og ble gjennomført i perioden oktober til desember 1999. Hensikten med gjennomgangen er å få til en best mulig styringsdialog slik at arbeidsmarkedspolitikken gjennomføres på en effektiv måte.

Vi vil takke alle informantene i Arbeidsavdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og i Arbeidsdirektoratet som har bidratt med sin tid og kunnskap, til tross for knappe tidsfrister. Vi vil også takke medlemmene av referansegruppen for nyttige korreksjoner og innspill underveis.

Statskonsult står ansvarlig for alle beskrivelser, drøftinger og anbefalinger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Lars Birkeli, Marta Færevaa Hjelle, Arne Solstad og Oddbjørg Bakli har utarbeidet rapporten. Ursula Winje har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, desember 1999

Jon Blaalid

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	7
1.2 Mål og mandat.....	7
1.3 Innfallsvinkel og metode	8
1.4 Rapportens struktur	8
2 Arbeidsmarkedsetatens formål, oppgaver og organisering.....	9
2.1 Formål.....	9
2.2 Oppgaver	9
2.3 Organisering og ressurser	10
3 Dagens styringssystem	11
3.1 Bakgrunn for dagens styringssystem.....	11
3.2 Målstruktur og resultatindikatorer.....	13
3.3 Sentrale styringsdokumenter.....	14
3.3.1 Budsjettproposisjonen.....	14
3.3.2 Tildelingsbrevet.....	15
3.4 Kvartalsmøter.....	15
3.5 Rapportering og skriftlig korrespondanse	16
3.5.1 Rapportering.....	16
3.5.2 Skriftlig korrespondanse	17
4 Synspunkter på styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet.....	19
4.1 Begrepsbruk og begrepsforståelse.....	19
4.2 Målstruktur og indikatorer.....	19
4.3 Formidling av styringssignaler	20
4.3.1 Budsjettproposisjon	20
4.3.2 Tildelingsbrev	20
4.4 Kvartalsmøter.....	21
4.5 Rapportering og skriftlig korrespondanse	21
4.5.1 Den faste rapporteringen.....	22
4.5.2 Løpende korrespondanse og ”ad hoc” rapportering	23
4.6 Roller og ansvarsdeling	23
4.6.1 Roller	23
4.6.2 Ansvarsdeling.....	24

4.7	Kommunikasjon	25
4.7.1	Skriftlig dialog.....	26
4.7.2	Muntlig dialog	26
5	Drøfting av sentrale problemstillinger	27
5.1	Utgangspunktet for våre vurderinger.....	27
5.2	Mål og resultatstyringssystemet	29
5.2.1	Mål og resultatstyring som system.....	29
5.2.2	Målstruktur og begrepsbruk.....	30
5.2.3	Resultatindikatorer og begrepsbruk.....	31
5.2.4	Statskonsults vurderinger.....	32
5.3	AADs styringsrolle og styringsbehov	32
5.3.1	Departementets styringsrolle.....	33
5.3.2	Departementets styringsbehov	33
5.3.3	Statskonsults vurderinger.....	35
5.4	Rapportering og informasjonsbehov	35
5.4.1	Rapporteringens omfang.....	35
5.4.2	Rapportering versus faglig dialog og rådgivning.....	37
5.4.3	Statskonsults vurdering.....	38
5.5	Kommunikasjon og samhandling.....	40
5.5.1	Statskonsults vurdering.....	41
6	Oppsummering og anbefalinger	44

Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) kartlagt og vurdert styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet. Oppdraget er første fase i en todelt gjennomgang av styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet. Eventuelle tiltak for å forbedre styringsdialogen vil bli vurdert i gjennomgangens andre fase.

Målet med gjennomgangen er å få til en best mulig styringsdialog mellom departementet og direktoratet, slik at arbeidsmarkedspolitikken gjennomføres på en effektiv måte. Følgende problemstillinger har vært sentrale:

- Departementets styrings- og informasjonsbehov, herunder departementets bruk av informasjonen.
- Etatens målstruktur – vurdering av inndelingen mål/delmål, vurdering av målformuleringer, prioriteringer mellom mål og mulige målkonflikter.
- Resultatindikatorer, herunder presisjon, antall og overlapping.
- Rapporteringssystem og –rutiner, herunder omfang og detaljeringsgrad, kvalitet samt behov for enkelthenvendelser fra departementet.
- Begrepsdefinisjoner og begrepsbruk.
- Kommunikasjonslinjer og prosesser, samarbeidsklima.
- Ressursbruk for å nå resultatmål i forhold til kvalitative mål og andre prioriterte oppgaver.

Mål- og resultatstyringssystemet i arbeidsmarkedsetaten ble innført i 1994 og fungerer som et tillegg til regulering gjennom lover, forskrifter og avtaler på en rekke områder.

Statskonsult har vurdert styringsdialogen ut fra sentrale styringsdokumenter, annen dokumentasjon knyttet til styringsdialogen og intervjuer i departementet og direktoratet. Vurderingene er i tillegg basert på Statskonsults oppsummering av forvaltningens erfaringer med mål- og resultatstyring¹ samt våre erfaringer fra andre etatsstyringsprosjekter.

AAD og Arbeidsdirektorat er profesjonelle og har kommet langt i forhold til innføring av mål og resultatstyring. Mål- og resultatstyring er fullt ut gjennomført i styringsdialogen mellom departement og direktorat og i den interne styringsdialogen i arbeidsmarkedsetaten. Etter Statskonsults vurdering kan det imidlertid stilles spørsmål ved om praktiseringen av systemet er i ferd med å ”stivne”. Dagens styringssystem fanger f.eks. i liten grad opp det overordnede, strategiske perspektivet knyttet til eksternt og internt initierte behov for endringer i rammebetingelser og styringsfokus.

Arbeidsmarkedsetatens målstruktur og de fleste resultatindikatorer er uendret i forhold til innføringen av det nye styringssystemet i 1994. I praksis fungerer

¹ Rapport 1999:19 *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*

imidlertid resultatmål og resultatindikatorer mer som ”delmål” enn de opprinnelige delmålene. Statskonsult stiller i den forbindelse spørsmål ved om målstrukturen slik den praktiseres i dag dekker arbeidsmarkedsetatens formål og innretning i tilstrekkelig grad.

Etter Statskonsults vurdering kan departementets styringsmessige handlingsrom mellom Stortingets ansvar for den politiske styringen og arbeidsmarkedsetatens ansvar for den operative styringen, i noen sammenhenger synes for lite. Dette kan bl a skyldes at departementets budsjettekst på noen områder er svært detaljert. Vi tror det er viktig at AADs styringsbehov og styringsoppgaver tydeliggjøres i forhold til direktoratet.

Departementet skal legge til rette for den strategiske og overordnede styringen av arbeidsmarkedspolitikken. Vårt inntrykk er at dagens styringsdialog ikke ivaretar en slik strategisk og overordnet funksjon i tilstrekkelig grad og at styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet har et utviklingspotensiale på dette området.

Intervjuene viser at departement og direktorat har forskjellige oppfatninger om rapportering og informasjon. Informantene fra direktoratet synes det rapporteres for mye, mens informantene fra departementet mener at de får for lite vurderinger og analyse av tilgjengelige data.

Statskonsult vil understreke at mål- og resultatstyring som system normalt medfører økt rapportering. I forlengelsen av dette synes ikke Arbeidsdirektoratets rapportering vesentlig mer omfattende enn den rapportering andre sammenlignbare virksomheter er pålagt. Det er imidlertid viktig at departementet vurderer sine ulike informasjonsbehov opp mot hensynet til effektiv ressursbruk.

Ved innføringen av nytt styringssystem i 1994 var det et uttalt behov både i departementet og i etaten om å stramme inn på den uformelle og muntlige kommunikasjonen. Statskonsult stiller spørsmål ved om pendelen nå har svinget for langt den andre veien. Så lenge alle styringsmessige føringer går tjenestevei bidrar, etter Statskonsults vurdering, uformell kommunikasjon på et visst nivå til økt effektivitet og bedre informasjonsflyt.

Statskonsult har følgende anbefalinger i forhold til fase 2 av gjennomgangen:

- Målstruktur og indikatorer bør gjennomgås for å sikre at den er dekkende for arbeidsmarkedsetatens formål og innretning og for noe ”oppnydding” i begrepsbruk.
- Departementets styringsrolle og styringsbehov i forhold til etaten bør beskrives og konkretiseres.
- Det bør vurderes hvordan strategiutvikling og langsiktighet kan inngå i styringsdialogen.
- Det bør nedsettes en felles arbeidsgruppe som ser på departementets *bestilling* og *bruk* av informasjon, direktoratets *produksjon* av informasjon

samt *utforming og kvalitet* på rapporteringen. Arbeidsgruppen bør drøfte ressursforbruk knyttet til rapportering, herunder om - eventuelt hvor ofte – rapporteringen skal/bør være gjennomgående.

- Praksis/regler for uformell kommunikasjon bør vurderes.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har bedt Statskonsult om å gjennomgå styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet.

Dagens styringsdialog mellom AAD og Arbeidsdirektoratet er et resultat av prosjektet "A-etat 93". Etter fem-seks års erfaring med dette styringssystemet ønsker departementet å gjennomgå styringsdialogen og målstrukturen med sikte på en mest mulig effektiv gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken.

Departementet ønsker å dele gjennomgangen i to faser. I den første fasen har Statskonsult kartlagt og foretatt en evaluering av erfaringene med dagens opplegg for styring og rapportering. I den andre fasen skal det utarbeides forslag til forbedringer, bl a på grunnlag av evalueringen i fase 1. Fase 2 må også ses i lys av mulige endringer i rammebetingelser etter behandlingen av Ot prp nr 70 (1998-99)² om endringer i regelverket for arbeidsformidling og utleie og opprettelse av et statlig utleieselskap. Den endelige utformingen av fase 2 vil derfor bli vurdert på et senere tidspunkt.

1.2 Mål og mandat

Målet med gjennomgangen (fase 1 og 2) er å få til en best mulig styringsdialog mellom departementet og direktoratet med sikte på en effektiv gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken.

Prosjektet skal i fase 1 avgrenses til evaluering av erfaringene knyttet til følgende hovedpunkter:

- Mål- og resultatstyringssystemet, herunder målstruktur for etaten og termer/begrepsbruk i departementets styring.
- Styrings- og resultatinformasjon, med særlig fokus på resultatindikatorerne.

Følgende problemstillinger vil være sentrale:

- Departementets styrings- og informasjonsbehov, herunder departementets bruk av informasjonen.
- Etatens målstruktur – vurdering av inndelingen mål/delmål, vurdering av målformuleringer, prioriteringer mellom mål og mulige målkonflikter.
- Resultatindikatorer, herunder presisjon, antall og overlapping.
- Rapporteringssystem og –rutiner, herunder omfang og detaljeringsgrad, kvalitet samt behov for enkelthenvendelser fra departementet.
- Begrepsdefinisjoner og begrepsbruk.

² Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., i lov 4. mars 1983 nr 3 om statens tjenestemenn m.m. og i lov 27. juni 1947 nr 9 om tiltak til å fremme sysselsetting

-
- Kommunikasjonslinjer og prosesser, samarbeidsklime.
 - Ressursbruk for å nå resultatmål i forhold til kvalitative mål og andre prioriterte oppgaver.

Prosjektet skal ha fokus på forbedringsmuligheter i departementets styring av etaten. Det skal derfor ikke vurdere Arbeidsdirektoratets styring av ytre etat. Organiseringen av dialogen mellom direktorat og ytre etat trekkes inn i den grad den er relevant for å kunne vurdere departementets styring og informasjonsinnhenting.

AAD har etablert en referansegruppe for prosjektet - ledet av AAD – med deltakere fra Arbeidsavdelingen i AAD og fra Arbeidsdirektoratet.

1.3 Innfallsvinkel og metode

Statskonsult har tatt utgangspunkt i sentrale styringsdokumenter, annen dokumentasjon knyttet til styringsdialogen, erfaringer fra andre etatsstyringsprosjekter og delvis strukturerte intervjuer i begge virksomhetene.

Arbeidsavdelingen i AAD og Arbeidsdirektoratet valgte selv ut hvem vi skulle intervjuer. Vi har, relativt sett, intervjuet en større andel av de tilsatte i departementet enn i direktoratet. De fleste informantene er på leder- eller mellomledernivå.

I intervjuene ble det tatt utgangspunkt i prinsippene for mål- og resultatstyring i staten (jf Økonomireglementet), samt de problemstillinger som er skissert ovenfor.

1.4 Rapportens struktur

I kapittel 2 følger en kort beskrivelse av arbeidsmarkedsetatens formål, oppgaver og organisering. I kapittel 3 presenteres dagens styringssystem. Kapittel 4 inneholder en oppsummering av synspunkter fra intervjuene mens Statskonsults drøftinger og vurderinger i forhold til styringssystemet og kommunikasjonen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet følger i kapittel 5. Kapittel 6 inneholder en kort oppsummering av drøfting og vurderinger samt Statskonsults anbefalinger for det videre arbeidet i fase 2 av gjennomgangen.

2 Arbeidsmarkedsetatens formål, oppgaver og organisering

2.1 Formål

Hovedformålet for arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for et godt fungerende arbeidsmarked³. Arbeidsmarkedsetatens formål er også formulert i følgende tre hovedmål:

- bistå arbeidssøkere med å få jobb
- bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet.

I følge St prp nr 1 (1998-99) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil arbeidsmarkedsetatens hovedutfordringer i 1999 være:

- Mobilisering av arbeidskraft til ledige stillinger, herunder mobilisering av delvis ledige.
- Lette innpassingen i arbeidslivet for grupper som har problemer med å komme i jobb.

2.2 Oppgaver

Arbeidsmarkedsetaten har ansvaret for den operative gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Dette fanges i hovedsak opp av etatens delmål:

- Bidra til informerte og aktive arbeidssøkere, formidle arbeidssøkere raskt og riktig til ledige stillinger og å gi ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere kompetanse i forhold til arbeidsmarkedets behov.
- Utveksle informasjon med bedrifter og andre samarbeidspartnere om arbeidsmarkedet og etatens tjenester; veilede og yte service ved rekrutteringsbehov; bidra til kompetanseendring og tilpassing ved nødvendige omstillinger i arbeidslivet, og motvirke utstøting fra arbeidslivet.
- Bidra til at arbeidsevnen opprettholdes ved langvarig ledighet; rask og riktig utbetaling av økonomisk støtte ved arbeidsledighet og atfering, samt å gi varig støttet arbeidstilbud til særlig utsatte grupper.

Arbeidsdirektoratets oppgaver i forhold til AAD er nedfelt i departementets instruks av 18.05.1998 til direktoratet, og kan oppsummeres slik:

- innhente informasjon om situasjonen og utsiktene på arbeidsmarkedet
- gi departementet og andre offentlige instanser den informasjon og de råd som situasjonen tilsier
- fremme forslag om lovendringer, forskrifter og tiltak som hører inn under Kongens og departementets myndighetsområde.

³ Jf AADs St prp nr 1 (1999-2000) s 142

I tillegg skal direktoratet bidra til samarbeid på tvers av sektorer, med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner og med andre private organisasjoner når dette kan bidra til etatens måloppnåelse. Direktoratet skal dessuten delta i internasjonalt samarbeid og arbeide for å gjøre informasjon om situasjonen og utsiktene på arbeidsmarkedet kjent for allmemheten.

2.3 Organisering og ressurser

Arbeidsmarkedsetaten er en linjeorganisasjon med tre nivåer. Den omfatter 18 fylkesarbeidskontor, 129 arbeidskontor og 72 avdelingskontor. I tillegg finnes det i hvert fylke en arbeidslivstjeneste og et arbeidsrådgivningskontor samt en del spesialtjenester m.m. Etaten omfatter ca 3700 årsverk totalt, hvorav 212 i Arbeidsdirektoratet.

Arbeidsdirektoratet er organisert i to fagavdelinger (Programavdelingen og Markedsavdelingen), en administrasjonsavdeling og en IT-avdeling. I tillegg kommer enheter for internkontroll, presse/informasjon, beredskap og stab som er organisert direkte under arbeidsdirektøren.

Arbeidsdirektoratet skal, ifølge sysselsettingsloven (jf Instruks for Arbeidsdirektoratet) ledes av et styre. Styret skal behandle saker av prinsipiell karakter, saker som har stor betydning for sysselsettingen eller for etatens virksomhet og saker som departementet, styret eller arbeidsdirektøren finner grunn til at styret skal behandle. I Ot prp nr 70 (1998-99) foreslår departementet å gjøre om Arbeidsdirektoratets styre til et råd, i tråd med den funksjonsmåte styret i praksis har.

Arbeidsmarkedsetaten forvalter i 1999 et utgiftsbudsjett på vel 4,2 mrd kroner, fordelt på kap 1590 *Arbeidsmarkedsetaten*, kap 1591 *Arbeidsmarkedstiltak* og kap 1592 *Spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede*. Disse midlene omtales i AADs budsjettproposisjon. I tillegg forvalter arbeidsmarkedsetaten vel 9,5 mrd kroner fordelt på kap 2541 *Dagpenger* og kap 2543 *Attføringspenger* som omtales i den egne budsjettproposisjonen for *Folketrygden*.

3 Dagens styringssystem

Arbeidsdirektoratet er et ordinært forvaltningsorgan som er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Det innebærer at departementet har instruksjonsmyndighet i forhold til gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken og at statsråden står konstitusjonelt ansvarlig for arbeidsmarkedsetatens virksomhet. Departementet har delegert det de har adgang til av økonomisk-administrative fullmakter.

Mål- og resultatstyring i arbeidsmarkedsetaten fungerer som et tillegg til øvrige forutsetninger for etatens virksomhet, dvs at etaten skal gjennomføre en budsjettprosess og styre økonomien i tråd med sentralt fastsatte retningslinjer og at etaten skal gjennomføre sine oppgaver i tråd med gjeldende lover, forskrifter og regelverk. Etatens virksomhet er regulert gjennom lover, forskrifter og avtaler på en rekke områder. De viktigste er:

- Lov om folketrygd kapittel 4, *Dagpenger* og kapittel 11, *Yrkesrettet attføring* med forskrifter og retningslinjer.
- Sysselsettingsloven med forskrifter, hvor saksbehandlingsreglene for folketrygdytelsene er hjemlet, sammen med arbeidsmarkedstiltakene og forskriftene om tiltak.

I tillegg vil øvrig lovverk som regulerer offentlig virksomhet utgjøre en sentral rammebetingelse for etatens virksomhet, så som Forvaltningsloven, Offentlighetsloven, Tjenestemannsloven, Arbeidsmiljøloven og det øvrige avtaleverket på tjenestemannsområdet.

3.1 Bakgrunn for dagens styringssystem

I 1991 besluttet regjeringen at arbeidsmarkedsetatens oppgaver og organisering skulle gjennomgås, bl a på bakgrunn av press mot etaten som følge av høy arbeidsledighet. Noen viktige vurderinger fra dette arbeidet var at etatens målstruktur var uklar og lite tilpasset det faktiske ansvaret etaten hadde i forhold til arbeidsmarkedspolitikken og at styringen av etaten hadde for lite fokus på effektene av etatens tjenesteproduksjon. Det ble også gitt uttrykk for at det var en uklar ansvars- og arbeidsdeling mellom nivåene i etaten, og at det eksisterte en uheldig detaljstyring fra overordnede nivåer som innskrenket lokal handlefrihet og tilpasninger. Det ble konkludert med at det var behov for å revidere og endre etatens målstruktur og rutine for etatsstyring.

I tråd med forslagene i rapporten *Arbeidsmarkedsetat 93* ble det gjennomført et arbeid for å videreutvikle og forbedre styringssystemet mellom departementet og Arbeidsdirektoratet⁴. De forslag som ble fremmet i den forbindelsen vedrørende målstruktur, resultatindikatorer samt rolle og oppgavedeling ble i hovedsak fulgt opp, og ligger til grunn for dagens styringssystem.

⁴ Statskonsult rapport 1994:9 *Mål- og resultatstyring i arbeidsmarkedsetaten*

Det ble bl a foreslått retningslinjer for å gjøre rolle og oppgavedelingen mellom departementet og direktoratet mer tydelig og avklart. I henhold til disse har departementet to hovedfunksjoner; en som sekretariat for politisk ledelse og en som etatsstyrer. Som *sekretariat for politisk ledelse* skal departementet overvåke, forberede og foreslå policy i arbeidsmarkedspolitikken, samordne denne politikken med andre politikkområder og prioritere ressursbruken på et overordnet nivå. Som *etatsstyrer* skal departementet påse at direktoratet gjennomfører de nasjonale strategier og retningslinjer for arbeidsmarkedspolitikken, bl a ved å gi retningslinjer, mål og ressurser til Arbeidsdirektoratet, og å kontrollere at arbeidsmarkedspolitikken gjennomføres på en effektiv måte i tråd med gitte retningslinjer.

Arbeidsdirektoratet vil ifølge den samme avklaringen ha tre hovedfunksjoner; som rådgiver for departementet, som etatsleder i forhold til ytre etat og som informasjonsforvalter. Som *rådgiver for departementet* skal direktoratet bl a bistå departementet med nødvendig informasjon, gi departementet faglige råd og foreslå resultatmål knyttet til gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken samt legge fram budsjettforslag hvor interne prioriteringer framgår. Som *etatsleder* skal direktoratet styre ytre etat i den operative gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, bl.a. ved å formidle overordnede retningslinjer, fastsette resultatmål, tildele ressurser og ved å overvåke og følge opp resultat utviklingen. Som *informasjonsforvalter* skal direktoratet overvåke og analysere utviklingen på arbeidsmarkedet og virkningene av arbeidsmarkedspolitikken.

Med utgangspunkt i disse retningslinjene ble det foreslått følgende hovedprinsipper for styring og informasjonsutveksling mellom departementet og virksomheten:

- Retningslinjer, styringsinformasjon og rapporter skal være mest mulig samlet i sentrale styrings- og rapporteringsdokumenter, dvs. plan og tildelingsbrev og kvartalsrapporter. Drøfting av mål, strategier og måloppnåelse skal søkes ivare tatt gjennom faste møter.
- Brev som instruerer etaten skal være undertegnet av ekspedisjonssjefen, dennes overordnede eller den som gir ekspedisjonssjefen gir fullmakt. Alle retningslinjer og instruksjoner til etaten gis til direktoratet. Retningslinjer og instruksjoner fra departementet til etaten skal være skriftlige.
- Forslag eller synspunkter fra direktoratet hvor etaten ber om eller foreslår retningslinjer for virksomheten, skal være skriftlige og undertegnet av arbeidsdirektøren eller den han gir fullmakt. Det samme er tilfellet når direktoratet svarer på henvendelser fra departementet. Henvendelser fra direktoratet fremmes administrativt til departementet. Henvendelser fra ytre etat går via Arbeidsdirektoratet. Muntlige henvendelser, f eks informasjonsinnhenting og drøftinger mellom saksbehandlere i departementet og arbeidsmarkedsetaten, er ikke å oppfatte som styring.
- Informasjonsinnhenting skal skje via direktoratet. I hastesaker vil det være nødvendig for å kunne gå direkte til ytre etat. Arbeidsdirektoratet skal da informeres om at dette har skjedd.

- Gjennomføringen av oppgavene i arbeidsmarkedspolitikken krever omfattende muntlig informasjonsutveksling mellom tjenestemenn i departementet og direktoratet. Informasjonsinnhenting skal foregå slik at den ikke forveksles med styring.

Disse prinsippene ligger fortsatt til grunn.

3.2 Målstruktur og resultatindikatorer

I styringsdialogen mellom departement og direktorat er følgende målstruktur lagt til grunn⁵:

Hovedmål	<i>1 Bistå arbeidssøkere med å få jobb.</i>	<i>2 Bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling.</i>	<i>3 Forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet.</i>
Delmål	1.1 Bidra til informerte og aktive arbeidssøkere.	2.1 Utveksle informasjon med bedrifter og andre samarbeidspartnere om arbeidsmarkedet og etatens tjenester.	3.1 Bidra til at arbeidsevnen opprettholdes ved langvarig ledighet.
	1.2 Formidle arbeidssøkere raskt og riktig til ledige stillinger.	2.2 Veilede og yte service ved rekrutteringsbehov.	3.2 Rask og riktig utbetaling av økonomisk støtte ved arbeidsledighet og attføring.
	1.3 Gi ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere kompetanse i forhold til arbeidsmarkedets behov.	2.3 Bidra til kompetanseendring og tilpassing ved nødvendige omstillinger i arbeidslivet.	3.3 Gi varig støttet arbeidstilbud til særlig utsatte grupper.
		2.4 Motvirke utstøting fra arbeidslivet.	

Med utgangspunkt i målstrukturen er det etablert ti resultatindikatorer som det knyttes resultatmål til i tildelingsbrevet. I tillegg besdet i tildelingsbrevet om rapportering om disponering av bevilgninger og om en rekke særskilte forhold.

⁵ jf AADs St prp nr 1 (1998-99), tabell 3.1 side 145.

3.3 Sentrale styringsdokumenter

I kartleggingen har vi tatt utgangspunkt i budsjettproposisjonen for 1998-99, tildelingsbrevet for 1999, årsrapport og kvartalsrapporter fra 1998 samt kvartalsrapporten for 1. kvartal 1999.

3.3.1 Budsjettproposisjonen

I St prp nr 1 for 1998-99 for AAD omtales arbeidsmarkedsetaten over 36 sider. I innledningen er arbeidsmarkedspolitikken omtalt under Hovedmål 2. Arbeidsmarkedsetaten omtales videre under programområde 19 *Arbeidsmarked* der omtalen er delt i følgende fem deler:

1. Utvikling på arbeidsmarkedet.
2. Gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken i 1997-98.
3. Arbeidsmarkedspolitikken i 1999.
4. Omtale innenfor programkategori 19.00 Arbeidsmarkedsetaten.
5. Omtale innenfor programkategori 19.10 Arbeidsmarkedstiltak.

Først gis en beskrivelse av utviklingen på arbeidsmarkedet med en angivelse av sentrale hovedtall som størrelse på arbeidsstyrke, ledighetstall, tiltakstall. Ledighets- og tiltakstallene utdypes og nyanseres på ulike måter i forhold til yrke, geografi og spesielle målgrupper (ungdom, eldre, langtidsledige, yrkeshemmede) og munner ut i to hovedutfordringer – i forhold til mobilisering av arbeidskraft og i forhold til innpassing av grupper som har problemer med å komme i jobb. Deretter følger rapportering fra 1997-98, inklusive oppnådd resultat og avvik i forhold til resultatmål på i alt 10 indikatorer. I tillegg følger relativt detaljert informasjon i forhold til formidling og informasjon, innsats overfor ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, ungdomssatsing, innsats mot langtidsledighet, innvandrere, samarbeid med andre instanser og likestilling. Etter rapportdelen følger en omtale av mål og resultatmål som gjelder for arbeidsmarkedsetaten i 1999. Resultatmålene er omtalt både fortløpende i teksten og framstilt samlet i en tabell.

Programomtalen i AADs budsjettproposisjon omfatter tre utgiftskapitler med til sammen 14 poster, og to inntektskapitler med til sammen 7 poster. Omtalen under kap 1590 *Arbeidsmarkedsetaten* har fokus på ressurser og intern administrasjon. Omtalen under kapitlene 1591 *Arbeidsmarkedstiltak* og 1592 *Spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede* er på et relativt detaljert nivå.

Dagpenger og ytelser til yrkesrettet attføring omtales under programkategori 33.30 *Arbeidsliv* i St prp nr 1 (1998-99) for Folketrygden. Både kapittel 2541 *Dagpenger* og kapittel 2543 *Ytelser til yrkesrettet attføring* inneholder en kort presentasjon av målene med ordningene, regelverk og regelverksendringer, tildelingskriterier og stønadssatser.

Rapporteringen i forhold til dagpenger fokuserer på antall dagpengemottakere og utvikling i sentrale nøkkeltall som antall helt/delvis ledige og permitterte, antall kursdeltakere og regnskap/budsjett i forhold til bevilgningen. Rapporteringen i forhold til yrkesrettet attføring fokuserer på hvor mange som mottar attføringspenger samt fordeling på ulike typer attføringstiltak. I tillegg

henvises til det til den samlede innsatsen på yrkesrettet atføring og tiltak for yrkeshemmede i AADs St prp nr 1 (1998-99).

3.3.2 Tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet for 1999 ble oversendt til Arbeidsdirektoratet 21.12.1998 og omhandler hovedutfordringer for arbeidsmarkedspolitikken, budsjetttrammer, strategier, resultatmål og krav til rapportering.

Tildelingsbrevet inneholder med noen unntak lite operasjonalisering og konkretisering av styringssignalene og resultatmålene som er omtalt i budsjettproposisjonen.

Omtalen under punkt 4 i tildelingsbrevet, *Nærmere om de enkelte budsjettkapitler og tiltak*, har gjennomgående mer fokus på regler og rammer for bruk av bevilgningen og mindre på innholdet i tiltakene⁶.

Krav til rapportering og strategiske innspill er konkrete og relativt omfattende. Tildelingsbrevet er særlig korrrekt på evaluerings- og utviklingsområdet. Det legges opp til kvartalsvis rapportering med noen fellespunkter og noen punkter som varierer over året. En samlet oppstilling av rapporteringskravene følger som vedlegg til tildelingsbrevet. I denne oppstillingen inngår også når rapportering skal finne sted (månedlig, kvartalsvis, fast dato/tidspunkt) og gjeldende resultatmål for de 10 resultatindikatorerne som er fastsatt. I forhold til måloppnåelse på de fastsatte resultatindikatorerne bes det eksplisitt om en kort kvalitativ vurdering av resultatene.

Som vedlegg til tildelingsbrevet følger en oversikt over budsjettfullmakter som er delegert til Arbeidsdirektoratet, hvilken fordeling av tilsagnsfullmakten som legges til grunn samt en oversikt over månedsverkspriser og tilskuddssatser i 1999.

3.4 Kvartalsmøter

Departementet v/Arbeidsavdelingen gjennomfører kvartalsvise etatstyringsmøter med Arbeidsdirektoratet. Møtene ledes av ekspedisjonssjefen i Arbeidsavdelingen. Før møtene oversender Arbeidsavdelingen forslag til dagsorden som Arbeidsdirektoratet kan kommentere og supplere.

Møtene holdes i etterkant av den kvartalsvise rapporteringen. Innholdet i møtene varierer noe over året avhengig av hvor i budsjettprosessen man til enhver tid er. Generelt består møtene av to hoveddeler – en del hvor departement og direktorat diskuterer den siste kvartalsrapporten og innholdet i denne, og en del hvor departement og direktorat drøfter dagsaktuelle saker i forhold til arbeidsmarkedet.

⁶ Ifølge AAD er innholdet i tiltakene nedfelt i forskrifter og regler slik at det ikke er behov for å kommentere dette utover der det foreligger regelverksendringer.

Tidligere ble de kvartalsvise møtene fulgt opp med et møte mellom den politiske ledelse, arbeidsdirektøren og ekspedisjonssjefen i Arbeidsavdelingen. Dette gjøres ikke lenger.

3.5 Rapportering og skriftlig korrespondanse

3.5.1 Rapportering

I AADs tildelingsbrev for 1999 til Arbeidsdirektoratet gis en oversikt over hvilken informasjon direktoratet skal sende departementet i løpet av året.

Denne oversikten kan oppsummeres slik:

	(antall)	
	Rappor- teringskrav	Statistikk
Må nedlig rapportering	3	1
Kvartalsvis rapportering	19	5
Rapportering to ganger i løpet av året	2	0
Rapportering en gang i løpet av året	34	6
Annet ("når foreligger" eller "etter avtale")	1	2
Sum	59	14

Det er fastsatt resultatmål i forhold til ti gjennomgående resultatindikatorer⁷. Rapporteringskravene er dels knyttet til kvantitativ informasjon og dels til mer kvalitativ og vurderende informasjon. De består dels av tall som Arbeidsdirektoratet kan hente ut av den løpende statistikken, dels av tall som må telles opp på hvert arbeidskontor. Noen av kravene etterspør rene kvalitative vurderinger.

Både årsrapporten (4. kvartalsrapporten) og de andre kvartalsrapportene inneholder generelt mye tallinformasjon – oppnådde resultater, avvikstall, relative tall og tidsserietall. Rapporteringen er detaljert, bl a i forhold til tiltakene. På økonomisiden rapporteres det f eks på 26 tiltaksordninger som omfatter 40 ulike stønadsordninger.

Den kommenterende, kvalitative rapporteringen består for en stor del av en skriftlig framstilling av informasjonen i tabellene samt aktivitetsbeskrivelser. Forklaringer på avvik angis i en del tilfeller, men ikke alltid. Års og kvartalsrapportene inneholder i liten grad analyse og vurdering av statistikken, f eks drøfting av ulike årsaksforklaringer.

⁷ Med *gjennomgående resultatindikatorer* menes indikatorer som gjelder for alle nivåer i arbeidsmarkedsetaten og hvor alle nivåer er pålagt å rapportere om resultatoppnåelse.

Rapport for første kvartal er mest omfattende i forhold til å kommentere resultater mens rapport for tredje kvartal ikke er gjennomgående og inneholder lite analyse. Åsrapporten er en mellomting mellom disse to kvartalsrapportene

3.5.2 Skriftlig korrespondanse

I følge AADs arkiv omfattet korrespondansen mellom departementet og Arbeidsdirektoratet i 1998 til sammen 1331 brev, hvorav 614 fra AAD til Arbeidsdirektoratet og 717 fra Arbeidsdirektoratet til AAD. Korrespondansen er fordelt som følger mellom seksjoner i Arbeidsavdelingen og mellom Arbeidsavdelingen og andre avdelinger i AAD:

(antall brev)			
Seksjoner ¹⁾	Inn	Ut	Sum
Seksjon for budsjett, analyse og formidling (A1)	321	266	587
Seksjon for trygd og attføring (A2)	251	211	462
Seksjon for arbeidsmarkedstiltak (A3)	133	124	257
Andre avd.	12	13	25
Sum	717	614	1331

1) Fra og med 1999 består avdelingen av fire seksjoner, Økonomiseksjonen (ØS), Analyseseksjonen (AS), Tiltaksseksjonen (TS) og Juridisk seksjon (JS)

Korrespondansen fra AAD til Arbeidsdirektoratet i 1998 omfattet i gjennomsnitt 51 brev per måned med en "topp" i mars og april på 60 saker pr måned og en "bunn" i mai og desember på henholdsvis 37 og 39 brev.

Vi har foretatt registreringer fra AADs arkivkopier av utgående brev i to tilfeldig valgte måneder i 1999; mars og oktober.⁸ I disse to månedene sendte AAD til sammen 96 brev til Arbeidsdirektoratet, fordelt med 62 brev i mars og 34 brev i oktober.

16 prosent av brevene var til direktoratets orientering. Vel 10 prosent av sakene gjaldt budsjettprosess og økonomioppfølging, mens ca 15 prosent av sakene gjaldt henvendelse fra andre departementer, deriblant høringssaker. Brev vedrørende henvendelser fra privatpersoner og fra Stortinget, instruksjon i enkeltsaker og diverse prosjektrelaterte brev utgjorde hver mellom 5 og 10 prosent av samlet antall brev. Andre saker, dvs i all hovedsak EØS-relatert, administrativt og møtekorrespondanse, utgjorde til sammen i underkant av 25 prosent av brevene.

I om lag 70 prosent av brevene ble Arbeidsdirektoratet bedt om svar. Disse brevene kan kategoriseres slik i forhold til hvilke typer svar det ble bedt om:

⁸ Arkivkopier for 1998 var ikke tilgjengelige for øyeblikket av tekniske årsaker.

Sakstype	(antall brev)		
	mars 99	okt. 99	Prosent (samlet)
Ber om merknader, uttalelse, vurdering eller forslag fra A-dir	22	16	58 %
Ber om redegjørelse, statusrapport e.l.	10	4	22 %
Ber A-dir om å utføre bestemte aktiviteter/forføyninger	4	4	12 %
Møte- og seminardeltakelse o.l.	3	2	8 %
Sum	39	26	100 %

Tabellen viser at over halvparten av brevene er henvendelser der departementet ber direktoratet om merknader, uttalelse, vurdering eller forslag i bestemte saker. I noe under en fjerdedel av brevene ble Arbeidsdirektoratet bedt om faktiske opplysninger, redegjørelse eller statusrapport knyttet til bestemte forhold.

4 Synspunkter på styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet

Under dette punktet har vi oppsummert informantenes synspunkter på styringsdialogen, herunder begrepsbruk og begrepsforståelse, roller og ansvarsdeling og kommunikasjonslinjene mellom AAD og Arbeidsdirektoratet. Dette er etter vår vurdering sentrale trekk som er viktig for en helhetlig forståelse av styringsdialogen.

Så langt mulig forsøker vi å gi en samlet og balansert framstilling av de mest dominerende synspunktene som framkom i intervjuene. Statskonsults vurderinger følger i kapittel 5.

4.1 Begrepsbruk og begrepsforståelse

Hovedinntrykket fra intervjuene er at viktige begreper knyttet til mål- og resultatstyring ikke oppfattes eller brukes vesentlig forskjellig i departementet og direktoratet. Selv om mange informanter mener at det her kan være nyanseforskjeller, oppfattes ikke dette som noe stort problem i styringsdialogen.

Noen informanter mener at mål- og resultatstyring medfører flere regler og mindre oversikt. Andre mener at mål- og resultatstyring fokuserer ensidig på områder hvor det kan formuleres kvantitative mål, noe som fører til at virkemidler og prosesser for å nå målene vies for lite oppmerksomhet.

Flere informanter i Arbeidsdirektoratet oppfatter departementets rapporteringskrav også som et implisitt styringssignal om hva direktoratet bør prioritere.

4.2 Målstruktur og indikatorer

Generelt gis det uttrykk for at det er behov for å revidere målstrukturen og resultatindikatorene. Informantene gir uttrykk for at de forventer at dette vil bli en sentral del i prosjektets andre fase. Dette gjelder særlig dersom Stortinget vedtar innføring av betalingstjenester i arbeidsmarkedsetaten.

De fleste av informantene gir uttrykk for at de overordnede målene er svært generelle. Arbeidsdirektoratet ser det som et problem at målstrukturen er ment å dekke arbeidsmarkedsetatens ulike tjenester uten at målinndelingen oppleves å være dekkende. Mange informanter i Arbeidsdirektoratet ser på skillet mellom arbeidssøker og arbeidsgiver som lite hensiktsmessig.

Særlig informanter i Arbeidsdirektoratet gir også uttrykk for at målene i større grad bør angi retning. Målstrukturen stiller ikke opp mål for tjenester som kan virke positivt for selve arbeidsmarkedets virkemåte. Dette er etter informantenes mening en svakhet ved dagens målstruktur.

Informantenes meninger om resultatindikatorerne er forskjellige uten at det er noe tydelig skille mellom synspunkter fra informanter i departementet og informanter i direktoratet. Mange mener at noen indikatorer overlapper hverandre, dette gjelder *Formidlinger til direkte tilmeldte stillinger i prosent av totalt antall slike stillinger* og *Totalt antall formidlinger*. Noen mener at enkelte indikatorer med tilhørende resultatmål i liten grad avspeiler arbeidsmarkedsetatens resultatansvar. Dette gjelder særlig resultatindikatoren *Antall ledige under 20 år*.

Intervjuene viser at det er forskjellige oppfatninger om hvorvidt antall resultatindikatorer er passende, for mange eller for få. Informantene synes likevel å mene at antallet er mindre relevant. Det oppfattes som viktigere at noen resultatområder prioriteres for å angi retning og styringsfokus. Det gis uttrykk for at prioriteringen som ligger i fastsettingen av resultatmålene ikke er tilstrekkelig. Flere informanter gir uttrykk for at handlingsrommet blir for stort og styringen for svak til tross for at resultatmålene samlet sett indirekte er uttrykk for en prioritering av styringssignalene.

Noen informanter mener også at resultatmål og rapporteringskrav påvirker etatens prioriteringer. Områder der det er fastlagt resultatindikatorer og formulert kvantitative resultatmål har en tendens til å få høyere prioritet enn områder hvor det ikke er kvantifisert.

4.3 Formidling av styringssignaler

4.3.1 Budsjettproposisjon

Enkelte informanter stiller spørsmål ved om rapportering og resultatomtale i budsjettproposisjonen er på et for detaljert nivå. Disse informantene mener at Stortinget primært ønsker å få en overordnet informasjon om tilstanden på arbeidsmarkedet, og at det derfor er den innledende delen med en beskrivelse av utviklingen på arbeidsmarkedet, inklusive sentrale hovedtall som størrelse på arbeidsstyrke, ledighetstall, tiltakstall osv som er mest interessant for Stortinget.

4.3.2 Tildelingsbrev

Vårt inntrykk fra intervjuene er at det er få synspunkter på tildelingsbrevet som sådant. Informantene både i departementet og i direktoratet mener at det er en god dialog og en nyttig prosess i forkant av det endelige tildelingsbrevet. Konsensus tillegges vekt. Ved eventuell uenighet, løftes beslutningen opp på politisk nivå.

Informanter i direktoratet gir uttrykk for at tildelingsbrevet fungerer bra i forhold til etatens drift, men at det er for detaljert når det gjelder arbeidsmarkedstiltakene. Ifølge informantene skyldes dette dels at det er svært mange forskjellige stønadsordninger, jf pkt 3.5.1, dels at politisk fokus tradisjonelt har vært konsentrert om dette området.

4.4 Kvartalsmøter

Informantene har ulike syn på kvartalsmøtenes innretning og funksjon uten at det er noen systematiske skiller mellom departementet og direktoratet. Flere informanter gir uttrykk for at møtene, gitt de formaliserte rammebetingelsene, er nyttige og strukturerte. Ifølge disse informantene har det vært en positiv dreining i den senere tid i retning av mer drøfting og informasjonsutveksling av den dagsaktuelle situasjonen på arbeidsmarkedet og mindre drøfting av detaljspørsmål knyttet til den siste kvartalsrapporten. Andre informanter gir uttrykk for at møtene har karakter av å være en formalitet og rutine og i liten grad omfatter drøfting av sentrale spørsmål. Disse informantene mener at møtene har liten betydning for styringen av arbeidsmarkedsetaten. Informanter i direktoratet gir også uttrykk for at departementet gir lite tilbakemelding på de oppnådde resultatene og at de i enkelte sammenhenger gir inntrykk av at god måloppnåelse er en selvfølge.

Det pekes på at kvartalsmøtene er svært formelle med skriftlig innkalling, dagsorden og referat og relativt knappe tidsrammer. Ifølge informanter i Arbeidsdirektoratet er det for liten tid til grundige drøftinger på kvartalsmøtene. Dette er etter deres mening en større svakhet enn at møtene er for formelle.

Tradisjonelt har budsjettoppfølging blitt oppfattet som kvartalsmøtenes viktigste funksjon og kvartalsmøtene fungerer for en stor del som et supplement til og en oppfølging av den kvartalsvise rapporteringen. Siden denne rapporteringen i liten grad inneholder langsiktige og strategiske vurderinger, har dette generelt ikke vært noe tema på kvartalsmøtene.

Ifølge informantene er det ingen etablerte møtearenaer eller fora for strategiske drøftinger. Det har ikke vært noen tradisjon for å drøfte strategi og veivalg på kvartalsmøtene. Flere informanter ønsker imidlertid et egnet forum for diskusjon om strategi, veivalg og langsiktig utvikling, bla for å kunne løfte styringen opp på et mer overordnet, strategisk nivå.

Det er ingen faste møter mellom Arbeidsdirektoratet og den politiske ledelse i departementet. Enkelte informanter i direktoratet gir uttrykk for at de kunne ønske seg mer kontakt med den politiske ledelse i departementet.

4.5 Rapportering og skriftlig korrespondanse

Når det gjelder fast rapportering og skriftlig korrespondanse generelt, er hovedinntrykket fra intervjuene at informantene i departementet har andre vurderinger og oppfatninger enn informantene i direktoratet.

Mange informanter i direktoratet opplever at rapporteringen til departementet er svært omfattende, detaljert og ressurskrevende å utarbeide. Mange rapporteringskrav krever gjennomgående rapportering som er svært ressurskrevende. Informantene stiller spørsmål ved hva departementet bruker informasjonen til. De etterlyser også et klarere skille mellom styringsbehov og informasjonsbehov for øvrig.

Informantene i departementet gir generelt uttrykk for at rapporteringen fra direktoratet er for lite vurderende og problematiserende. Hovedinntrykket fra intervjuene i departementet er at det er særlig i forhold til rollene som policy-utformer og sekretariat for politisk ledelse at departementets informasjonsbehov ikke dekkes på en tilfredsstillende måte. Mange informantene i departementet mener at de får for lite informasjon og kunnskap om selve gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken.

Ifølge informantene har departementet behov for informasjon fra arbeidsmarkedsetaten for å kunne informere Stortinget, for å kunne styre arbeidsmarkedsetaten og for å kunne fungere som et sekretariat for politisk ledelse på en god måte. I tillegg har de behov for rapportering knyttet til ulike sektorplaner og spesielle politiske satsningsområder m.m.

4.5.1 Den faste rapporteringen

Informantene i departementet har noe forskjellig oppfatninger om hvorvidt den faste rapporteringen har et passende omfang. Enkelte informanter gir uttrykk for at rapporteringen fra direktoratet i større grad kunne bygge på løpende statistikk kombinert med mer overordnede, problematiserende vurderinger. Andre mener at departementet trenger den informasjonen de får for å ivareta sine ulike informasjonsbehov. Med noen unntak synes informantene i departementet å mene at det er behov for rapportering minst tre ganger i året.

Informantene fra departementet gir uttrykk for at rapporteringskravene i tildelingsbrevet er så omfattende fordi en har forsøkt å samle mest mulig her, bl a for å redusere behovet for mer ad hoc-preget rapportering. Samtidig gir imidlertid informantene fra departementet uttrykk for at erfaringene tilsier at dette ikke er så lett (jf avsnitt 3.5.2).

Et hovedinntrykk fra intervjuene i departementet er at informantene gjennomgående ikke er fornøyd med direktoratets vurderinger og analyser i kvartalsrapportene. De mener at rapportene inneholder for få kommentarer og vurderinger til statistikken og kvantitative størrelser. Mange mener også at det gis for lite kvalitative vurderinger i rapportene.

Arbeidsdirektoratet uttrykker forståelse for at departementet trenger informasjon, bl a for å ivareta sitt informasjonsbehov i forhold til Stortinget. Mange av disse informantene stiller imidlertid spørsmål ved rapporteringens omfang og detaljnivå. Det understrekes også at rapporteringen blir svært ressurskrevende fordi Arbeidsdirektoratet i mange tilfeller er avhengig av gjennomgående rapportering fra ytre etat. Noen mener også at rapporteringskravene fra departementet medfører andre og mer omfattende systemer og rutiner enn det Arbeidsdirektoratet selv trenger for å ivareta interne styrings- og rapporteringsbehov i virksomheten. Noen stiller også spørsmål ved om rapporteringens omfang og detaljeringsgrad bidrar til at departementets oppmerksomheten om strategiske forhold blir svakere enn ønskelig sett fra direktoratets side.

4.5.2 Løpende korrespondanse og ”ad hoc” rapportering

I følge informantene i departementet er den løpende korrespondansen dels knyttet til spørsmål i Stortinget, dels henvendelser fra andre departementer, fra organisasjoner eller enkeltpersoner og dels forespørsler om og presiseringer og utdypinger av den løpende statistikken. En annen del dreier seg om spesiell rapportering ved siden av den faste rapporteringen som følger av tildelingsbrevet. Noen informanter i departementet mener at forespørsler om spesiell rapportering for en stor del skyldes at departementet må be om tilleggsinformasjon til direktoratets rapporter eller svar i enkeltsaker fordi departementets informasjonsbehov ikke blir dekket fullt ut.

Noen informanter i departementet gir uttrykk for at omfanget av den løpende korrespondansen til dels er en konsekvens av mål- og resultatstyringssystemet som innebærer at dialogen i hovedsak skal skje skriftlig og være forankret i ledelsen. Dette gir mindre rom for saksbehandlere og rådgivere til å ta f.eks. telefonisk kontakt, og det er vanskeligere å få informasjonen raskt fordi mye må gå gjennom flere ledd i direktoratet.

For å kunne fungere som et sekretariat for politisk ledelse på en god måte gir informantene i departementet uttrykk for at de har behov for at problemstillinger belyses fra flere sider. I den forbindelse etterlyses problematisering, alternativer o.l. i etatens rapportering. Dersom departementet ber direktoratet utrede spørsmål, får en ifølge informanter i departementet, ofte oversendt kun konklusjoner og anbefalinger. Departementet ønsker imidlertid en fullstendig utredning som også inneholder direktoratets vurderinger i forhold til ulike alternativer, styrker og svakheter ved det anbefalte alternativet o.l.

Direktoratet på sin side stiller spørsmål både ved departementets evne til å skjerme direktoratet for en del av henvendelsene og ved den interne samordningen i departementet. Ifølge enkelte informanter i Arbeidsdirektoratet hender det at de får forespørsler om de samme dataene fra departementet med få ukers eller måneders mellomrom.

4.6 Roller og ansvarsdeling

Flere informanter fra departementet mener at dagens styringssystem har bidratt til å fastsette mer tydelige og klare skiller mellom departementets og direktoratets roller og ansvar. Ifølge informantene er rolle- og ansvarsdelingen mye klarere i dag enn i første halvdel av 1990-årene da kommunikasjonen var lite koordinert og preget av for mye uformell informasjonsutveksling mellom saksbehandlere og rådgivere i begge institusjonene.

4.6.1 Roller

AAD ved Arbeidsavdelingen skal ivareta flere roller i forhold til Arbeidsdirektoratet. I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig å skille mellom

rollene som sekretariat for politisk ledelse, som regelverksforvalter og som etatsstyrer.

Alle informantene understreker departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse. Informantene fra departementet ser en nær sammenheng mellom denne funksjonen og informasjonsbehovet i forhold til Arbeidsdirektoratet. Informantene i departementet gir uttrykk for at direktoratet ikke har tilstrekkelig forståelse for at departementet trenger kvalitativ informasjon for å kunne utforme policy og bistå statsråden på en god måte.

De fleste informantene, både i departementet og i direktoratet, mener at styringsdokumentene og budsjettprosessen ikke åpner for nok strategisk tenkning i forhold til langsiktig styring, retning, virkemiddelvurderinger o.l.

Indirekte vektlegges også departementets rolle som etatsstyrer, men informantene har få normative synspunkter på *hvilke* områder styringen bør utøves i forhold til eller *hvordan* styringen kan og bør utøves. Generelt har departementet ifølge informantene først og fremst styringsbehov i forhold til å formidle politiske styringssignaler til direktoratet. Informanter i direktoratet er opptatt av at styringen bør skje på et overordnet nivå og i forhold til de store linjer. De stiller spørsmål ved departementets fokusering på tiltak og målgrupper, også i perioder hvor dette utgjør en relativt sett mindre del av arbeidsmarkedspolitikken. Til dette sier informantene i departementet at styringsfokus for en stor del følger av politisk fokus, sterke pressgrupper og av at departementet har ansvar for store bevilgninger på disse områdene.

4.6.2 Ansvarsdeling

De fleste informantene mener at det stort sett er klart hvor departementets ansvar slutter og direktoratets ansvar begynner. Ansvaret for den operative gjennomføringen ligger hos arbeidsmarkedsetaten. Etaten har stor operativ handlingsfrihet. Etatens store IT-satsning (SIAMO⁹) er tatt ut av den ordinære styringslinjen og følges tettere opp enn andre interne prosjekter og områder. Informantene i direktoratet poengterer i sterkere grad enn departementet direktoratets selvstendige rolle.

Med noen unntak tyder intervjuene på at det ikke er vesentlige gråsoner i fordelingen av ansvar mellom departementet og direktoratet. Departementet gir også uttrykk for uklarheter som avdekkes avklares slik at gråsonene ikke eksisterer over lang tid.

Et flertall av informantene gir imidlertid uttrykk for at roller og ansvarsforhold når det gjelder initiering av endringsforslag i forhold til innretning, virkemiddelbruk, regelverk o.l. forstås og fortolkes forskjellig mellom departement og direktorat. Dette gjelder til en viss grad i forhold til hvem som skal initiere

⁹SIAMO står for *Service og Informasjon for en ArbeidsMarkedsetat i Omstilling* og er arbeidsmarkedsetatens nye økonomi- og saksbehandlingssystem som etter planen skal være implementert i arbeidsmarkedsetaten innen 01.01.03.

nye endringsforslag, men mest i forhold til prosessene knyttet til initiering, utredning og gjennomføring av eventuelle endringer.

Informanter i Arbeidsdirektoratet gir uttrykk for at endringsforslag ikke får den oppfølging og prioritering de burde få i departementet. Departementet oppleves i noen sammenhenger som detaljorientert og lite åpent for nytenkning.

Informanter i departementet er i utgangspunktet enig i at én av oppgavene til Arbeidsdirektoratet er å komme med endringsforslag på et faglig grunnlag. De ønsker imidlertid innpass i prosessen på et tidlig tidspunkt bl a fordi faglige vurderinger i forhold til arbeidsmarkedet lett "politiseres". Informantene i departementet gir også uttrykk for at i enkelte tilfeller har denne type forslag vært for dårlig utredet før de lanseres. I følge noen av informantene fra departementet har dette ført til at politisk ledelse har fått mindre handlingsrom enn ønsket.

Et annet unntak som trekkes fram på spørsmål om ansvarsdelingen er klar, er ansvar for initiering og gjennomføring av forsknings- og evalueringsprosjekter. Ifølge informanter i departementet skal Arbeidsdirektoratet i prinsippet drive med operativt rettet forskning og utvikling, mens departementet har ansvar for evalueringer av arbeidsmarkedspolitikken. Ifølge informanter i direktoratet er direktoratet pålagt å gjøre egne analyser av arbeidsmarkedspolitikken virkning på arbeidsmarkedet¹⁰. Dette gjøres gjennom selvstendige evalueringer av effekten av etatens tjenester overfor ulike brukere. I tilknytning til det nye økonomiregelverket i staten gir informanter fra direktoratet uttrykk for at det er behov for en grenseoppgang mellom departementet og direktoratet i forhold til hvem som skal ha ansvar for å initiere og gjennomføre ulike former for effektevalueringer.

Noen informanter i departementet gir uttrykk for at departementet og direktoratet ved flere anledninger har hatt ulik oppfatning av hvor store frihetsgrader arbeidsmarkedsetaten har i forhold til å inngå juridisk bindende avtaler innenfor sine fullmakter. Ifølge andre informanter i departementet er dette forhold som det fortløpende ryddes opp i.

4.7 Kommunikasjon

Det meste av kommunikasjonen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet er som tidligere nevnt skriftlig. I forbindelse med innføring av nytt styringssystem på midten av 90-tallet ble det innskjerpet at all styring og instruksjon fra departementet til arbeidsmarkedsetaten skulle følge linjen og skje i skriftlig form. Bakgrunnen for dette var bl a at det hadde utviklet seg så tett kontakt mellom departement og direktorat at styringslinjene ble uklare. I praksis er det slik i dag at alle henvendelser fra departement til arbeidsmarkedsetaten går via Arbeidsdirektoratet. Tilsvarende går alle henvendelser fra arbeidsmarkedsetaten til andre departementer eller andre avdelinger i AAD, via Arbeidsavdelingen.

¹⁰ Jf sysselsettingslovens § 1.

Lederne i AAD og Arbeidsdirektoratet gir uttrykk for at begge parter fortsatt ønsker at kontakten mellom departementet og etaten koordineres på ledernivå.

4.7.1 Skriftlig dialog

Et hovedinntrykk er at begge parter både ønsker og ser nytten av skriftlighet for å skape ryddige forhold når det gjelder kommunikasjon med styrings og rapporteringsmessige føringer. Et stort flertall av informantene uttrykker spesielt at kommunikasjonen knyttet til budsjettprosessen fungerer godt.

Flere informanter peker på at antall henvendelser til og fra av direktoratet nødvendigvis må øke når kommunikasjonen er så formalisert. Fra departementets side pekes det også på at ressursforbruk knyttet til departementets henvendelser utenom den løpende rapporteringen, blir unødig stort i de tilfellene hvor det dreier seg om uklarheter som kunne vært oppklart over telefon.

4.7.2 Muntlig dialog

I dag er liten muntlig kommunikasjon mellom departementet og direktoratet. Dette gjelder både i forhold til telefoner, møter, felles arbeidsgrupper o.l. Avklaringer og foreløpige avtaler tas i noen grad muntlig, men følges normalt opp med en skriftlig formalisering.

Den muntlige kommunikasjonen er størst mellom ekspedisjonssjef og arbeidsdirektør og på avdelingsdirektørnivå. Henvendelser på konkrete saker går som regel via avdelingsledernivå i direktoratet.

Ifølge informantene i begge virksomheter er det særlig Arbeidsdirektoratet som er opptatt av å begrense den muntlige kommunikasjonen mellom direktorat og departement. Dette gjelder også i forhold til ytre etat, slik at departementets kontakt med ytre etat i praksis er svært liten.

Mange informanter, særlig fra departementet, mener at den muntlige og mer uformelle informasjonsutvekslingen har for lite omfang. Som et supplement til den skriftlige styringsdialogen, ønsker mange informanter i AAD derfor noe mer muntlig kommunikasjon, bl a for i større grad å få dekket sitt behov for tilleggsinformasjon og kvalitative vurderinger. Avstanden mellom departementet og direktoratet oppleves av mange informanter på saksbehandlernivå i departementet som større enn nødvendig i forhold til å ha klare skiller i roller og ansvar.

I departementet pekes det på at lite muntlig kommunikasjon over tid kan bidra til at den gjensidige tilliten mellom de to virksomhetene svekkes. Ifølge noen av informantene oppleves Arbeidsdirektoratet i dag som lite åpen og informantene har ikke følelsen av at AAD og arbeidsmarkedsetaten spiller nok på lag. I enkelte tilfeller har man også inntrykk av at Arbeidsdirektoratet gir mindre informasjon enn det departementet mener de bør kunne gi.

5 Drøfting av sentrale problemstillinger

I dette kapitlet drøfter vi sentrale problemstillinger knyttet til styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet, jf punkt 1.2. Vi tar utgangspunkt i mål- og resultatstyring som system og drøfter målstruktur, indikatorer samt begreps bruk og begrepsforståelse ut fra et mål og resultatstyringsperspektiv. Videre drøftes departementets styringsrolle og styringsbehov, rapportering og kommunikasjon og samhandling.

5.1 Utgangspunktet for våre vurderinger

Arbeidsmarkedsetaten skal ivareta ulike hensyn. I følge hovedmålene skal den på den ene siden bistå arbeidstakere med å få jobb samt forebygge og dempe skadevirkninger av arbeidsledighet. På den andre siden skal etaten bistå arbeidsgivere med å skaffe kvalifisert arbeidskraft.

Svingninger i arbeidsmarkedet mellom overskudd og knapphet på arbeidssøkere påvirker i stor grad arbeidsmarkedsetatens virksomhet og prioriteringer i forhold til disse hensynene. I perioder med høy ledighet vil bl.a. tiltak for å syssel-sette og kvalifisere/omskolere arbeidssøkere tillegges stor vekt. I perioder med lav ledighet vil det rettes større oppmerksomhet mot å formidle arbeidssøkere raskt og effektivt til ledige stillinger i forhold til arbeidsgivernes behov.

Utviklingen i arbeidsmarkedet i løpet av de siste 10-20 år taler for at arbeidsmarkedsetaten er sterkere påvirket av konjunktursvingninger enn mange andre statlige virksomheter. I lys av dette kan arbeidsmarkedsetaten ses som et viktig konjunkturpolitisk virkemiddel.

Konjunktursvingninger stiller store krav til styringssystemet i og overfor etaten. På den ene siden forutsetter et mål og resultatstyringsregime at overordnede mål og strategiske føringer er rimelig stabile over tid. På den andre siden må et styringssystem overfor arbeidsmarkedsetaten være robust og fleksibelt nok til å kunne fange opp endrede prioriteringer i takt med endringer i arbeidsmarkedet.

Et styringssystem som ikke fanger opp slike endringer, vil – noe spissformulert – kunne stivne og få karakter av formaleksersis uten stor reell faglig betydning, eller i verste fall bidra til at etaten ikke klarer å møte utfordringer på en adekvat måte.

Statskonsult har nylig utgitt en rapport som bl a oppsummerer en undersøkelse av hvordan 10 statlige virksomheter og deres overordnede departementer har tatt i bruk mål- og resultatstyring.¹¹ Arbeidsmarkedsetaten er en av virksomhetene i utvalget. Rapporten viser at AAD og arbeidsmarkedsetaten er blant de 2-3 institusjonene i utvalget som synes å ha tatt i bruk mål og

¹¹ Rapport 1999:19 *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*

resultatstyring i størst utstrekning og på en systematisk måte. Dette må betraktes som en referanseramme når vi i denne rapporten drøfter sterke og svake sider ved dagens styringssystem.

I den nevnte rapporten vurderer Statskonsult det slik at følgende fire forhold vil representere utfordringer i arbeidet med å videreutvikle mål og resultatstyringen i statsforvaltningen:

- Det er behov for bedre årsrapporter med mer vurdering og analyse.
- Det er behov for mer analyse av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger av underliggende virksomheters aktivitet.
- Det er behov for mer oppmerksomhet om langsiktighet og strategier i styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet.
- Det er behov for å etablere incentiver for resultatoppnåelse overfor underliggende virksomheter.

Intensjonen med et mål- og resultatstyringssystem er bl a at departementets underliggende virksomhet får utvidet myndighet i administrative og/eller faglige spørsmål. Departementet skal ikke styre virksomheten på detaljert nivå, men i stedet konsentrere seg om overordnede mål og strategiske forhold. Virksomheten skal på sin side i større grad rapportere informasjon om i hvilken grad den oppfyller sine formål på en effektiv måte.

I tillegg til større oppmerksomhet om virksomhetens formål, effektivitet og resultater, skal i prinsippet en slik måte å styre på bidra til at:

- styringen koordineres bedre og forankres sterkere i ledelsen i begge institusjonene (bl a i form av tildelingsbrev, periodiske rapporter og styringsmøter)
- skillet mellom departementets og virksomhetens roller og ansvar klargjøres og blir tydelig
- departementets styringssignaler og virksomhetens prioriteringer og rapportering blir mer forutsigbare.

Samtidig bidrar dette til at den løpende og mer uformelle dialogen og informasjonsutvekslingen blant ansatte på lavere nivå i institusjonene reduseres i omfang. Departementets informasjonsbehov skal i større grad dekkes gjennom formell korrespondanse og rapporter fra virksomheten.

De ovennevnte forhold representerer på den ene siden noen åpenbare styringsmessige fordeler både for departement og virksomhet. På den andre siden har mål- og resultatstyring noen kritiske og sårbare sider.

Hvis departementets informasjonsbehov i første rekke dekkes gjennom virksomhetens rapportering, vil rapportene ha en avgjørende betydning for departementets evne til å ivareta sitt forvaltnings- og etatstyringsansvar samt rollen som sekretariat for politisk ledelse. Rapportenes kvalitet og evne til å ivareta departementets informasjonsbehov er derfor en kritisk faktor i et mål- og resultatstyringssystem.

Sterkere koordinering og forankring i ledelsen, kombinert med mindre omfattende uformell dialog mellom ansatte på lavere nivå, kan bidra til at dialogen mellom departement og virksomhet i større grad skjer skriftlig. Saksmengden og rapporteringsomfanget kan øke, eller bli mer tydelig og ressurskrevende for ledelsen i begge institusjoner. Samtidig kan lite faglig dialog og informasjonsutveksling blant rådgivere og saksbehandlere i departementet og direktoratet bidra til å gjøre det vanskelig å opprettholde og videreutvikle fagkompetanse og kunnskap om etaten i departementet. I sin ytterste konsekvens kan en slik utvikling bidra til at oppmerksomheten mot overordnede mål og strategier og evnen til å realisere disse svekkes, dvs. det motsatte av hva mål- og resultatstyring bør bidra til.

Samtidig som et utpreget formelt, rutinisert og koordinert styringssystem skaper forutsigbarhet og styrbarhet både for departement og virksomhet, kan det være tid- og ressurskrevende å foreta justeringer og tilpasninger til endrede forutsetninger og rammebetingelser. Dette kan innebære at styringssystemet stivner og at fokus på de viktigste strategiske utfordringene svekkes over tid.

På denne bakgrunn vil et godt styringssystem forutsette at det skapes en god balanse mellom flere og til dels motstridende hensyn. I dette kapitlet vil vi forsøke å knytte drøftingen av datamaterialet til spørsmålet om hvordan balansen mellom de ovennevnte hensynene ivaretas i dagens styringssystem.

5.2 Mål og resultatstyringssystemet

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at både AAD og Arbeidsdirektoratet mener innføring av mål og resultatstyring har medført en klarere rolle- og ansvarsdeling. Mål- og resultatstyring er fullt ut gjennomført i styringsdialogen mellom departement og direktorat og i den interne styringsdialogen i arbeidsmarkeds-etaten. Både AAD og Arbeidsdirektoratet gir imidlertid uttrykk for at tiden nå er moden for en gjennomgang av dagens styringssystem og –dialog, herunder mål, indikatorer og begrepsbruk, med sikte på en revidering som kan bidra til økt effektivitet og en bedre styringsdialog.

5.2.1 Mål og resultatstyring som system

Statskonsults rapport 1999:19 tyder på at mål og resultatstyring generelt har medført at underliggende virksomheter har fått større frihet enn tidligere, samtidig som departementenes styring har blitt mer koordinert og forankret i ledelsen. De fleste departementene har etablert et formelt og rutinisert styringssystem. Imidlertid er hovedinntrykket i rapporten at det er oppgavene heller enn målene som er i fokus, samtidig som styringsdialogene mellom departementene og virksomhetene i hovedsak har et relativt kortsiktig perspektiv knyttet til budsjettåret. For at målene og de strategiske føringer skal kunne gis større oppmerksomhet har Statskonsult anbefalt at et flerårig tidsperspektiv vies større oppmerksomhet i styringsdialogen.

Lite oppmerksomhet om mer strategiske spørsmål og langsiktig utvikling i et mål- og resultatstyringssystem er neppe et problem dersom departement og direktorat har andre og særskilte fora og arenaer hvor denne type styringsutfordringer tas opp. Problemet oppstår dersom man forutsetter at all kommunikasjon og dialog skal skje innenfor mål- og resultatstyringssystemet og dette ikke er fleksibelt i forhold til å fange opp endringer og signaler i omgivelsene som får eller bør få konsekvenser for styringen av underliggende virksomhet.

Arbeidsmarkedsetaten står for tiden overfor store utfordringer og endringer. Endringene springer dels ut fra endringer i omgivelsene, dels ut fra endrede rammebetingelser og dels ut fra etatens egne forslag og initiativ. Disse endringene gjenspeiles i relativt liten grad i den formelle styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet, dvs budsjettproposisjon, tildelingsbrev, kvartalsrapporter og kvartalsmøter. Mål og resultatstyring er i hovedsak knyttet til budsjettåret, og det langsiktige og strategiske perspektivet synes lite framtreddende.

Intervjuene i departementet tyder på at dagens styringssystem og -dialog mellom AAD og Arbeidsdirektoratet i liten grad åpner for denne type drøftinger mellom departementet og direktoratet. En årsak kan antas å være at dette vurderes å være relativt lite aktuelt fordi endringene på arbeidsmarkedet skjer så fort at det alltid vil være den kortsiktige styringen som dominerer.

5.2.2 Målstruktur og begrepsbruk

Etterprøving av måloppnåelse og måling av resultater står sentralt i et mål- og resultatstyringssystem. Dette forutsetter at målene for et departements underliggende virksomhet er rimelig stabile over tid. Overordnet mål og hovedmål for arbeidsmarkedsetaten er satt opp ut fra et brukerperspektiv og har vært rimelig stabile etter innføringen av A-etat 93. Ifølge hovedmålene skal arbeidsmarkedsetaten "bistå" ulike grupper (arbeidssøkere, arbeidsgivere, yrkeshemmede), men det framgår ikke hvilke samfunnsmessige effekter dette forventes å gi. De tre hovedmålene synes mer å være beskrivelser av etatens hovedoppgaver enn beskrivelse av mål.

Delmålene som støtter opp under hovedmålene synes i større grad å være knyttet til samfunnsmessige mål og hensyn, men i følge intervjuene brukes ikke disse aktivt i styringsdialogen, jf kap 4.

Mål- og resultatstyring i forhold til arbeidsmarkedsetaten ble innført på en tid hvor det mange steder ble brukt mye energi på å utarbeide en målstruktur med overordnet mål, hovedmål, delmål, eventuelt arbeidsmål og/eller resultatindikatorer. Etter hvert har man mange steder fått et mer pragmatisk forhold til målstruktur og de ulike målkategoriene. I dag er det mer vanlig å begrense begrepsbruken til overordnede mål og resultatmål – kvantitative og kvalitative – på ulike nivåer og i ulike sammenhenger. Det er mindre strukturert, men kanskje mer praktisk funksjonelt.

Da mål- og resultatstyring ble innført, ble det gitt sterke signaler om at nesten alt kunne måles kvantitativt bare man fikk utviklet gode nok indikatorer. Over tid erkjenner de fleste at en oppsummering av en virksomhets resultater målt ved et visst antall indikatorer ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for styring på et overordnet nivå. For å kunne si noe om resultatoppnåelse må kvantitative data bearbeides, analyseres og settes inn i en sammenheng, jf økonomiregelverkets drøfting av resultatbegrepet¹². Det fokuseres også mer på bruk av egne evalueringer for å få informasjon om i hvilken grad overordnede og samfunnsmessige mål nås¹³.

5.2.3 Resultatindikatorer og begrepsbruk

I følge intervjumaterialet brukes delmålene i liten grad i styringsdialogen. I de årlige tildelingsbrev formulerer AAD i dag resultatmål og rapporteringskrav knyttet til ca 10 resultatindikatorer.

Når delmålene i liten grad brukes i styringsdialogen, og rapporteringskrav og rapporter har mye oppmerksomhet rettet mot resultatindikatorerne, kan det synes som om resultatindikatorerne langt på vei har overtatt delmålenes rolle, selv om de opprinnelig ble laget for å gi *indikasjoner* på oppnåelse av delmålene.

Her kan det være behov for å se på begrepsbruken. En resultatindikator er en målbar egenskap som er egnet til å gi informasjon om i hvilken grad et hensyn eller et mål ivaretas¹⁴. Ivaretagelse av et mål eller hensyn kan etterprøves ved å bruke en eller flere resultatindikatorer. Et resultatmål er et uttrykk for hvilken verdi en ønsker at en resultatindikator skal ha til enhver tid, og vil normalt endres uten av delmål og hovedmål endres.

Måling av verdien på en resultatindikator er i grunnen ikke et selvstendig *resultat* i den forstand at det gir fyllestgjørende informasjon om oppnåelse av mål og delmål. For å kunne bedømme måloppnåelse er det nødvendig å sette resultatindikatorer og resultatmål inn i en sammenheng der en vurderer hvor godt indikatoren gir uttrykk for måloppnåelse, og i hvilken grad virksomheten påvirker – og dermed kan ta ansvar for – resultatmålet sett i forhold til andre påvirkningskilder. Hva sier indikatoren egentlig noe om? Hvordan kan vi bruke den til å belyse situasjonen på dette resultatområdet?

Hvis et resultatmålingsregime isolerer oppmerksomheten om indikatorer og tallfestede resultatmål, kan det føre til ressursmessige prioriteringer hvor det

¹² ØR, pkt IV *Kommentarer til reglementets hovedregel i § 3*. Her presiseres det at resultatbegrepet ikke er entydig. Et ”resultat” kan være en kvantifisering av en virksomhets ytelse, men kan ikke ses uavhengig av den nyttevirkningen disse ytelsene har for brukerne og samfunnet og hvordan forholdet mellom ytelse og ressursforbruk er, både isolert sett og i forhold til formålet med ordningen. Ifølge økonomiregelverket kan det også være nødvendig å belyse endringer i ytelsenes kvalitetsnivå. For ytelse som finansieres av gebyr/brukerbetaling, er forholdet mellom utgifts- og inntektsnivå også interessant. Det presiseres også at vurderinger av årlig resultat og produktivitet bør utdypes med et mer langsiktig perspektiv.

¹³ ØR, § 3.3.

¹⁴ En resultatindikatorer kan brukes for å måle f.eks produktivitet, omfang av produksjon/tjenesteyting, produkt og brukerkvalitet, service, effekter og effektivitet.

målbare fortrenger det som det er vanskelig å måle. Over tid kan dette i verste fall føre til utilsiktede målforskyvninger.

I intervjuene trekkes det fram at minst én av resultatindikatorene som benyttes i og overfor arbeidsmarkedsetaten sier mer om konjunkturer og samfunnsutvikling enn den sier om etatens resultatoppgåelse. For å få god styringsinformasjon kan det være hensiktsmessig å supplere resultatindikatorer med *tilstandsindikatorer*¹⁵ som sier noe om utviklingsforhold som virksomheten ikke kan påvirke direkte og heller ikke stillestil (fullstendig) ansvar for. Det kan likevel være viktig informasjon i arbeidet med å vurdere virksomhetens resultater og planlegge framtidig virksomhet.

5.2.4 Statskonsults vurderinger

Statskonsult vil understreke at AAD og arbeidsmarkedsetaten framstår som profesjonelle i forhold til mål- og resultatstyringssystemet som ble innført i 1994. Det ligger imidlertid en utfordring i å passe på at et slikt system ikke blir for statisk og rigid. Faste mål og indikatorer over tid må ikke bli noe mål i seg selv. Arbeidsmarkedsetaten er mer utsatt for endringer i omgivelsen enn mange andre statsetater. Dette gjelder både i forhold til konjunktursvingninger og misforhold mellom arbeidsgiveres kompetansebehov og arbeidssøkeres kompetanse/utdannelse. Det gjelder også i forhold til utviklingen på arbeidsmarkedet generelt hvor økt internasjonalisering, andre og nye formidlingsformer m.m. utfordrer arbeidsmarkedsetatens tradisjonelle monopolstilling på formidlingsområdet.

I forhold til målstruktur og resultatindikatorer er Statskonsult enig med mange av informantene som understreker behov for en gjennomgang. For det første bør det vurderes om dagens målstruktur med noen svært overordnede og generelle hovedmål og noen svært operative og kvantifiserbare resultatmål er dekkende for arbeidsmarkedsetatens formål, rolle og innretning. For det andre bør selve begrepsbruken vurderes.

Et alternativ til å revidere målstrukturen kan være å angi retning innenfor eksisterende målstruktur gjennom prioritering av hovedmål og/eller resultatmål.

5.3 AADs styringsrolle og styringsbehov

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at departementet som en konsekvens av en omfattende og til dels detaljert budsjettekst har et relativt lite handlingsrom i forhold til styringen av arbeidsmarkedsetaten etter at budsjettet er vedtatt. Dette gjelder særlig i perioder med høy ledighet hvor Stortingets interesse og styringsvilje ofte er stor.

¹⁵ En *tilstandsindikator* kan defineres som en størrelse som måler utvikling i et behov eller en tilstand over tid uavhengig av prioriteringene innenfor en budsjetttramme

Et annet hovedinntrykk fra intervjuene er at det synes å være et ønske om og behov for å utvide styringsdialogen til også omfatte mer strategiske og langsiktige vurderinger.

5.3.1 Departementets styringsrolle

AADs styringsrolle og –behov vil være et resultat av at departementet ved Arbeidsavdelingen på den ene siden skal forberede saker for politisk behandling, og på den andre siden at det skal påse at politiske vedtak gjennomføres slik som forutsatt. Den første rollen kan en betrakte som et sekretariat for politisk ledelse og den andre som en etatsstyringsrolle. I begge sammenhengene virker departementet som et mellomledd mellom de som fastsetter og prioriterer politikken på et område (Stortinget) og de som skal gjennomføre politikken på et operativt nivå (underliggende virksomhet). Uansett om departementet styrer direktoratet i kraft av rollen som sekretariat for politisk ledelse eller rollen som etatsstyrer, er den rådende normen at etaten bør styres på et overordnet og strategisk nivå.

Ut fra intervjuene og tildelingsbrevene er det oppgaver knyttet til innhenting av informasjon og faglige vurderinger som grunnlag for råd til den politiske ledelse samt formidling av politiske mål og prioriteringer, som synes vektlagt sterkest i styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet. Kartleggingen tyder på at departementet i liten grad operasjonaliserer og prioriterer styrings-signalene fra Stortinget etter at budsjettet er vedtatt. Dette kan skyldes at departementet i budsjettomtalen foreslår tiltak, resultatindikatorer, resultatmål osv og følgelig ”inviterer” Stortinget til å styre på et relativt detaljert nivå. I etterkant - når Stortinget har vedtatt budsjettet – blir dermed departementets styringsrom relativt begrenset.

5.3.2 Departementets styringsbehov

Det vil være mange ulike faktorer som innvirker på et departements styrings behov, jf Statskonsults temahefte om *Etatsstyring*¹⁶. Etatsstyringen skal bl a sikre politisk styrbarhet, ivareta verdier som rettssikkerhet, likebehandling og offentlighet og følge opp underliggende virksomheter i forhold til formåls og kostnadseffektivitet¹⁷. Dersom innholdet av regelbasert prosedyrestyring er stort, bør dette tas hensyn til i den løpende styringsdialogen. Mål og resultatstyring sammen med stor grad av regelstyring kan lett medføre en overstyring som belaster underliggende virksomhet i unødig grad. Styringsbehov og muligheter for styring vil bl a kunne variere med en virksomhets *mandat*. En virksomhets mandat sier noe om hvilke frihetsgrader en virksomhet har i forhold til å definere egen rolle, oppgaver og tjenester.

Virksomheter kan ha et mer eller mindre sterkt mandat. Styrken i mandatet kommer f eks til uttrykk gjennom lovgrunnlaget for en virksomhet, størrelsen på ressursene eller gjennom hierarkiske plassering i forvaltningen. En monopol-

¹⁶ Statskonsults temahefte om *Etatsstyring* fra 1997

¹⁷ *Formåls effektivitet* er knyttet til hvor godt virksomheten innretter seg i forhold til de grunnleggende formål som er trukket opp, mens *kostnadseffektivitet* er knyttet til hvor godt virksomheten utnytter de ressursene som er stilt til disposisjon.

stilling eller virksomhetens betydning som premissleverandør for politikken, vil også kunne bidra til et sterkt mandat. Et sterkt mandat kan gi grunnlag for høy grad av selvstendighet og autonomi til virksomheten, men kan også medføre et behov for sterk kontroll og oppfølging fra departementets side.

Arbeidsmarkedsetaten har, slik Statskonsult ser det, et sterkt mandat – både i kraft av sysselsettingsloven, fordi de har monopolstilling på noen områder og fordi arbeidsmarkedsetaten på de ikke-regelstyrte områdene virker i et marked og har flere budsjettmessige frihetsgrader enn f eks trygdeetaten. Arbeidsmarkedsetaten har også hatt og har markerte ledere som har hevdet og fått aksept for en relativt stor grad av autonomi for virksomheten.

Arbeidsmarkedsetatens mandat kan etter Statskonsults mening tolkes som klart i perioder med høy ledighet og mindre klart i perioder med lav ledighet. Uavhengig av ledighetsnivå er det en nær sammenheng mellom formål, oppgaver og tjenester i forhold til de dagpenger og attføringsytelsene. Det er også en relativt nær sammenheng mellom formål, oppgaver og tjenester i forhold til tiltakene. Sammenhengen er kanskje mindre nær i forhold til de andre tjenestene som etaten yter. Dette blir særlig tydelig i forhold til de endringene som arbeidsmarkedsetaten i dag står overfor med en mulig innføring av betalingstjenester, konkurranseutsetting av tidligere monopol tjenester osv. En viktig styringsoppgave i situasjoner hvor sammenhengen mellom formål og tjenesteproduksjon kan oppfattes som uklar, kan være å ta initiativ til eller delta i strategiutviklingsprosesser bl a for å presisere virksomhetens formål og mandat.

Behov for strategiutvikling henger også sammen med behov for å skape grunnlag for fornyelse og omstilling. Hyppige endringer i en virksomhets omgivelser som nødvendiggjør en justering av virksomhetens mål og strategier, gjør vanligvis styringen mer krevende. I forhold til arbeidsmarkedsetaten er dette tydelig bl a på tiltaksområdet hvor innsatsen varierer med ledighetstallene. Dette representerer en styringsmessig utfordring for departementet. I perioder med høye ledighetstall er det stor politisk fokus på arbeidsmarkedet og sterk styring fra Storting og regjering via departementet. I perioder med lav ledighet er det politiske fokuset mindre, noe som – innenfor gjeldende regelverk og budsjettammer - kan medføre økte frihetsgrader for etaten, eventuelt et større styringsrom for departementet.

Behov for strategisk tenkning og utvikling kan synes særlig relevant i forhold til dagens arbeidsmarked. Dagens arbeidsmarkedet omfatter mer differensierte brukergrupper og interessenter enn tidligere. Arbeidsgiverne har kommet inn på en annen måte både som etterspørre av arbeidskraft på områder hvor det er knapphet, og i forhold til yrkeshemmede arbeidssøkere. På formidlingsområdet eksponeres arbeidsmarkedsetaten for ulike former for konkurranse på spesielle områder eller overfor spesielle typer av arbeidskraft. Så langt gjelder dette primært områder hvor arbeidsmarkedsetaten tradisjonelt ikke har vært tungt inne, f eks lederrekruttering. Dersom betalingstjenester innføres og/eller formidlingsaktiviteten utvides til å omfatte formidlingstjenester som også tilbys

av andre, vil imidlertid konkurranseeksponeringen og de strategiske og styringsmessige utfordringene for departementet øke.

5.3.3 Statskonsults vurderinger

Statskonsult har inntrykk av at styringsrommet mellom styringen som utøves av Stortinget og en sterk fagetat i noen tilfeller blir for lite. Vi tror det er viktig at AADs styringsbehov og styringsoppgaver markeres tydeligere slik at departementet får en klarere styringsrolle i forhold til direktoratet. I den forbindelse kan det også være nødvendig å se på innholdet i og utformingen av budsjettproposisjonen. Det kan f.eks. stilles spørsmål ved om Stortinget bør forholde seg til alle resultatmål på indikatornivå?

Departementet skal legge til rette for den strategiske og overordnede styringen av arbeidsmarkedspolitikken. Vårt inntrykk er at dagens styringsdialog ikke ivaretar en slik strategisk og overordnet funksjon i tilstrekkelig grad. Etter Statskonsults vurdering har derfor styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet her et utviklingspotensiale.

Statskonsult anbefaler at departementet beskriver og konkretiserer sine styringsbehov i forhold til etaten. Dette vil etter vår vurdering også være nødvendig i tilknytning til en vurdering av departementets rapporterings- og informasjonsbehov, jf pkt 5.3. Statskonsult anbefaler videre at departement og etat, som et ledd i prosjektets fase 2, vurderer om og eventuelt på hvilke områder/nivåer departementet bør og skal ha en styringsrolle i forhold til etaten. Dette gjelder særlig i forhold til den mer overordnede, strategiske styringen.

5.4 Rapportering og informasjonsbehov

Et av hovedinntrykkene fra intervjuene er en markert forskjell i hvordan direktoratet og departementet vurderer rapporteringen fra direktoratet til departementet. Fordi rapporteringen er en kritisk faktor for at et mål- og resultatstyringssystem skal kunne fungere godt, og fordi departementet og direktoratet vurderer rapporteringen forskjellig, er det grunn til å belyse nærmere noen spørsmål knyttet til rapporteringen.

5.4.1 Rapporteringens omfang

Vi har forsøkt å sammenligne omfanget av rapporteringen fra Arbeidsdirektoratet til AAD med rapportering fra virksomhet til overordnet departement på andre områder i statsforvaltningen. Kap 3.5.1 viser at AADs tildelingsbrev for 1999 inneholder 59 rapporteringskrav og krav om 14 innberetninger av statistikk. En sammenligning med tildelingsbrevene for 1998 og 1993 tyder på at antall rapporteringskrav ikke har endret seg vesentlig i perioden etter at A-etat 93 ble innført, selv om rapporteringskravene framgår mer tydelig av de siste to års tildelingsbrev enn tildelingsbrevet for 1993.

Som ledd i arbeidet med Statskonsults rapport 1999:19 har vi hatt tilgang til tildelingsbrev fra 10 departementer og årsrapporter for 10 virksomheter,

deriblant fra AAD og Arbeidsdirektoratet. Dette materialet viser relativt stor variasjon i antall resultatmål, indikatorer og rapporteringskrav mellom ulike områder i statsforvaltningen. Det synes å være en svak tendens til at store virksomheter stilles overfor mer omfattende resultatmåling og rapportering enn mindre virksomheter.

I dette utvalget av institusjoner synes det å være Miljøverndepartementet (MD), Finansdepartementet (FIN), Justisdepartementet (JD) og AAD som benytter flest resultatmål og indikatorer overfor henholdsvis Statens forurensningstilsyn (SFT), Skattedirektoratet, Oslo politidistrikt og Arbeidsdirektoratet. MDs tildelingsbrev for 1998 til SFT inneholder f.eks. 60 resultatkrav. I tillegg ble SFT pålagt 54 oppgaver – såkalte oppdrag. I JDs tildelingsbrev for 1998 til Oslo politidistrikt er det formulert 46 resultatmål. I FINs tildelingsbrev til Skattedirektoratet settes det årlig om lag 30 resultatmål med om lag 3 indikatorer per mål.

Selv om Statskonsults utvalg av virksomheter ikke er representativt for hele statsforvaltningen i alle henseender, indikerer sammenligningen at Arbeidsdirektoratet er blant de virksomheter som er underlagt et relativt omfattende resultatmålingsregime fra overordnet departement. På den annen side synes ikke Arbeidsdirektoratet å være underlagt et vesentlig mer omfattende resultatmålingsregime enn de andre nevnte virksomhetene. Men det er grunn til å peke på at denne sammenligningen ikke gir informasjon om hvor ressurskrevende rapporteringen i henhold til tildelingsbrevet er for virksomhetene.

For å vurdere det samlede rapporteringsomfanget fra Arbeidsdirektoratet til AAD bør en også ta i betraktning omfanget av den løpende saksbehandlingen, jf kap 3.5.2. For å sammenligne omfanget av korrespondansen mellom Arbeidsdirektoratet og AAD med andre områder i statsforvaltningen har vi innhentet arkivopplysninger for 1998 fra FIN, Sosial- og helsedepartementet (SHD) og Samferdselsdepartementet (SD) om brevkorrespondansen mellom disse departementene og enkelte av deres underliggende virksomheter. Disse opplysningene og informasjon fra AADs arkiv for samme år kan oppsummeres slik:

(antall brev)

Departement og underliggende institusjon	Antall ansatte		Fra etat	Fra dept.	Sum
	i direktorat ¹⁾	i etat ¹⁾			
Arbeids- og adm.dept til/fra Arbeidsdirektoratet	212	3 720	717	614	1 331
Finansdepartementet til/fra Skattedirektoratet	556	6 413	709	651	1 360
Sosial- og helsedep. til/fra Rikstrygdeverket	450	6 766	645	621	1 266
Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet	579	3 725	584	650	1 234
Samferdselsdepartementet til Luftfartsverket ²⁾	–	ca 2 000	343	415	758
Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket	–	3 684	138	223	361

1) Kilde: Statskalenderen 1998 og St prp nr 1 for 1999. Noen av tallene er oppgitt som antall årsverk og noen som antall ansatte.

2) Forvaltningsbedrift

Også denne sammenligningen er beheftet med betydelig usikkerhet, bl a fordi det kan være forskjeller mellom sektorene når det gjelder hva slags type saker korrespondansen gjelder og i hvilken grad det er knyttet rapportering til sakene.

Oversikten viser at den samlede brevkorrespondansen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet ikke avviker vesentlig fra andre områder i statsforvaltningen med relativt store etater. Tvert i mot synes omfanget å være ganske likt. På den annen side er antall ansatte i Arbeidsdirektoratet under halvparten av antall ansatte i Skattedirektoratet, Rikstrygdeverket og Vegdirektoratet, noe som kan indikere at Arbeidsdirektoratet benytter en større andel av sine ressurser til korrespondanse med departementet enn de tre andre direktoratene. Men det er også her grunn til å understreke usikkerheten, bl a fordi den ikke tar i betraktning hvor jevnt eller ujevnt saksbehandlingen er fordelt i organisasjonen og fordi den ikke tar hensyn til ressursbruken pr sak.¹⁸

5.4.2 Rapportering versus faglig dialog og rådgivning

Den løpende brevkorrespondansen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet omfatter et bredt spekter av saker, og det kan være vanskelig å skille rapportering fra ordinær faglig saksbehandling. På den ene siden blir Arbeidsdirektoratet pålagt å redegjøre for status og faktiske forhold som ledd i AADs arbeid med å påse at direktoratet utfører sine oppgaver i tråd med forutsetningene. På den andre siden har Arbeidsdirektoratet en rolle som faglig rådgiver for departementet, og vil derfor bli bedt om å gi uttalelser og vurderinger bl a som ledd i AADs arbeid med å forberede saker for politisk behandling. Korrespondanse knyttet til denne sistnevnte rollen kan etter Statskonsults mening ikke betraktes som rapportering.

Framstillingen i kap 3.5.2 viser at over halvparten av AADs brev til Arbeidsdirektoratet i mars og oktober 1999 er henvendelser der departementet ber direktoratet om merknader, uttalelse, vurdering eller forslag i bestemte saker, dvs. faglige råd. I noe under en fjerdedel av brevene ble direktoratet bedt om faktiske opplysninger, redegjørelse eller statusrapport knyttet til bestemte forhold. Med et par unntak synes informasjonsinnhenting i hvert brev som er kategorisert som rapportering, å ha et relativt lite omfang. Hvis dette er representativt for den samlede årlige brevkorrespondansen, kan vi med utgangspunkt i korrespondansen for 1998 anslå at Arbeidsdirektoratet årlig bes om faglige råd 300-400 ganger, og rapportering/redegjørelse om lag 100-150 ganger i tillegg til tildelingsbrevet.

Selv om dette samlet sett tyder på et betydelig rapporteringsomfang i løpet av året, viser materialet på at hovedfokus i den løpende saksbehandlingen er faglige uttalelser og råd fra direktoratet til departementet.

¹⁸ En sammenligning av overtidsbruk i Arbeidsdirektoratet sammenlignet med de andre tre direktoratene kunne her være en bedre indikasjon. Av hensyn til tid og ressurser i prosjektet har imidlertid Statskonsult ikke hatt anledning til å innhente opplysninger om dette.

5.4.3 Statskonsults vurdering

Rapporteringens omfang

Datamaterialet som er benyttet for å sammenligne rapporteringsomfanget mellom AAD og Arbeidsdirektoratet med andre områder i statsforvaltningen er beheftet med betydelig usikkerhet, og en bør være varsom med å trekke klare konklusjoner. Materialet gir imidlertid ikke indikasjoner på at Arbeidsdirektoratet er underlagt et vesentlig mer omfattende resultatmålings- og rapporteringsregime enn flere andre større statlige virksomheter. Når informanter fra direktoratet opplever rapporteringsomfanget som svært omfattende, kan det heller være grunn til å anta at dette har sammenheng med ett eller flere av følgende forhold:

- Resultatindikatorne og rapporteringskravene har et innhold som innebærer informasjonsinnhenting internt i Arbeidsdirektoratet og ytre etat som er mer ressurskrevende enn i andre statlige virksomheter.
- Arbeidsdirektoratet har begrensede ressurser sett i forhold til rapporteringskravenes omfang, og/eller at informasjonsinnhenting internt i etaten ikke er tilstrekkelig effektiv.
- Informantene i direktoratet skiller i liten grad mellom rapportering på den ene siden og ressursbruk knyttet til å gi departementet faglige vurderinger og råd på den andre siden.

En del av departementets rapporteringskrav, resultatindikatorer og resultatmål innebærer at Arbeidsdirektoratet må innhente informasjon fra ytre etat, såkalt ”gjennomgående rapportering”. Mange informanter i Arbeidsdirektoratet gir uttrykk for at slik informasjonsinnhenting er omfattende og svært ressurskrevende.

Statskonsult antar at en del av denne informasjonen brukes av Arbeidsdirektoratet både i rapporteringen til departementet og som ledd i sin egen styring av ytre etat. Vi har imidlertid ikke kartlagt hvor stor andel av informasjonen fra ytre etat som bare brukes i rapporteringen til departementet, dvs. informasjon som direktoratet selv ikke har behov for i sin styring. Fordi rapportering er et sentralt element i et mål- og resultatstyringssystem, og fordi det synes å være ulike oppfatninger mellom informantene i departementet og i direktoratet om nødvendigheten av det nåværende rapporteringsomfanget, vil Statskonsult anbefale at departementet og direktoratet foretar en nærmere kartlegging av hvor stor del av direktoratets ”gjennomgående” informasjonsinnhenting som utelukkende er knyttet til departementets informasjonsbehov. Dette kan danne grunnlag for en vurdering av hvorvidt etatens ressursbruk i denne forbindelse står i et rimelig forhold til departementets informasjonsbehov.

Fordi direktoratets informasjonsinnhenting fra ytre etat oppleves å være ressurskrevende kan det også være grunn til å vurdre kritisk hvor ofte direktoratet bør rapportere om ulike sider av virksomheten. Behovet for en slik vurdering aktualiseres også av at departementets behov for mer vurdering og analyse i rapportene vil bidra til å øke direktoratets ressursinnsats knyttet til

rapportering. I forlengelsen av dette kan det være behov for at departementet presiserer hva slags analyser de ønsker og på hvilke områder, f eks på områder hvor det er registrert avvik.

Statskonsult vil imidlertid også peke på at mye taler for at mål og resultatstyring som system bidrar til å øke omfanget av rapporteringen, samtidig som styringen og rapporteringen blir mer tydelig og forpliktende. Når virksomheten får større frihet, bl.a. i administrative avgjørelser, reduseres departementets detaljregulering og erstattes av rapportering om hvordan ressursene er benyttet for å nå bestemte mål. Når styringssignaler og rapporteringskrav samles i tildelingsbrevet blir de synlige og forpliktende. Men dette innebærer ikke at styringsdialogen nødvendigvis blir mer ressurskrevende for underliggende virksomhet sammenlignet med et styringssystem som baseres på detaljregulering og tett faglig kontakt og informasjonsutveksling mellom ansatte i departement og direktorat i den løpende saksbehandlingen. Endringen kan bestå i at ressursbruken i styringsdialogen innrettes på en annen måte enn tidligere og at den blir gjort mer synlig.

I forbindelse med "A-etat 93" ble det slått fast at styringsdialogen mellom departementet og direktoratet i hovedsak skal skje skriftlig. Informantene fra både departementet og direktoratet er enige om at det fortsatt bør være slik. Mange informanter fra departementet reiser imidlertid spørsmål om direktoratet praktiserer dette mer restriktivt enn det egentlig er behov for. I så fall bidrar dette, slik Statskonsult ser det, til å øke omfanget av den skriftlige korrespondansen og rapporteringen. AADs kopier av utgående brev til direktoratet i mars og oktober 1999 viser enkelte eksempler hvor departementet ber direktoratet om skriftlig informasjon i småsaker. Etter Statskonsults mening kan det reises spørsmål om saksbehandlingen i slike saker kunne vært løst enklere. Klar gjøring av ansvar og formell kommunikasjon er viktig, men det kan etter vår mening reises spørsmål om hvor tungt det hensynet bør veie i forhold til hensynet til effektiv ressursbruk.

AADs innhenting av faglige uttalelser, vurderinger og råd har samlet sett et stort omfang i løpet av et år. Vårt inntrykk er derfor at departementet legger vekt på at direktoratets faglige råd blir hørt. Så stort omfang kan imidlertid innebære en viss risiko for overlappende informasjonsinnhenting. Fordi informasjonsinnhentingens samlede omfang har stor betydning for ressursbruken i direktoratet og departementet, vil det etter Statskonsults mening også her være viktig at hensynet til ansvar og skriftlighet i hvert enkelt tilfelle avveies kritisk mot hensynet til effektiv ressursbruk.

Rapporteringens innhold og departementets bruk av informasjon

Statskonsults rapport 1999:19 tyder på at det er en generell erfaring i statsforvaltningen, særlig i departementene, at underliggende virksomheters rapporter inneholder lite vurdering og analyse av bakenforliggende forhold og sammenhenger mellom resultater og ressursbruk.¹⁹ Intervjuene i AAD tyder

¹⁹ Jf. omtale i avsnitt 5.1

på at dette også er oppfatningen om Arbeidsdirektoratets rapporter.

Etter Statskonsults mening bør dette betraktes som et alvorlig problem fordi rapporter fra underliggende virksomhet til departementet er et av de bærende elementer i et mål- og resultatstyringssystem. Arbeid for å gi rapportene en større informasjonsverdi for departementet bør derfor gis høy prioritet. Men for å oppnå dette er det etter Statskonsults mening nødvendig å rette oppmerksomheten mot flere sider av rapporteringen:

- Hvordan departementet formulerer sine bestillinger av informasjon, hvor ofte det bes om informasjon, og at det er en bevisst holdning til når en ber om faglige råd og når en ber om rapportering.
- I hvilken grad og eventuelt hvordan direktoratets produksjon av informasjon faller sammen med og kan integreres med etatens interne innhenting og vurdering av styringsinformasjon.
- Selve innholdet i rapportene.
- Hvordan departementet gjør mottatt informasjon tilgjengelig for sine medarbeidere som grunnlag for læring og gjenbruk hvordan informasjonen sammenstilles og eventuelt benyttes som grunnlag for departementets egne vurderinger og handlinger.

Mange informanter i departementet mener at direktoratets faglige råd til departementet noen ganger i for liten grad gir vurderinger av alle sider ved saken. Det kan derfor være hensiktsmessig å benytte en tilsvarende tilnærming i arbeidet for å videreutvikle også denne siden av dialogen.

5.5 Kommunikasjon og samhandling

I sluttrapporten fra A-etat 93 ble det bl a konkludert med det var en uklar ansvars- og arbeidsdeling mellom nivåene i etaten og at det eksisterte en uheldig detaljstyring fra overordnede nivåer som innskrenket lokal handlefrihet og tilpasninger.²⁰ Dette skyldtes ifølge flere informanter både i direktoratet og departementet, bl a at den muntlige kommunikasjonen mellom institusjonene var svært omfattende både på lederog saksbehandlernivå. Flere karakteriserer noe spissformulert den tidligere situasjonen som en ”symbiose”. Informantene både i departementet og i direktoratet understreker at det ikke er noe ønske om å vende tilbake til tidligere tiders samhandlingsformer.

I styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet er det lagt opp til at muntlig kommunikasjonen og samarbeid konsentreres på toppledernivå. Det er et hovedinntrykk i Statskonsults kartlegging at dette også er fulgt opp i praksis. Mye tyder på at en har klart å forandre kommunikasjonsformene slik at ansvarsforholdene er klare og styringen er forankret i ledelsen i direktoratet og departementet.

²⁰ Statskonsult rapport 1994:9 *Mål- og resultatstyring i arbeidsmarkedsetaten – etatsstyring mellom Kommunal- og arbeidsdepartementet og Arbeidsdirektoratet.*

Mange informanter, først og fremst i departementet, er imidlertid kritiske til enkelte sider ved dagens kommunikasjonsform, jf punkt 4.7. De som ble intervjuet i AAD, har langt flere synspunkter på kommunikasjon og samarbeid enn informantene i Arbeidsdirektoratet.²¹ Informantene i AAD synes å være mer opptatt av hvordan kommunikasjonen og samarbeidet fungerer, årsakene til at det fungerer som det gjør, hva som er til hinder for at det kan fungere bedre, og hvordan de ønsker at det bør fungere. Dette gjelder både skriftlig kommunikasjon i brev og rapporter og i forbindelse med etatsstyringsmøter og andre formelle fora, og muntlig kommunikasjon. Informantene fra AAD stiller spørsmål ved om det er for lite muntlig kommunikasjon med direktoratet i dag. Det gis uttrykk for at noe større muntlig kommunikasjon kunne være ønskelig, i alle fall når det gjelder innhenting av faktiske opplysninger.

Informantene fra Arbeidsdirektoratet er ikke like kritiske, de synes å se saken fra en annen side. Utsagn fra flere av disse informantene kan tolkes som en viss oppgitthet over omfang, grundighet og detaljnivå i departementets informasjonsbehov. Disse informantene mener at direktoratet bruker svært mye ressurser på å ”betjene” departementet med informasjon og faglige vurderinger.

Vår kartlegging gir ikke noen god forklaring på hvorfor informantene i direktoratet og i departementet har forskjellige vurderinger av dagens kommunikasjonsformer. En mulig tolkning kan være å betrakte forskjellene som uttrykk for at en del informanter opplever et spenningsforhold mellom etatens behov for autonomi og handlefrihet på den ene siden og departementets styringsbehov på den andre.

5.5.1 Statskonsults vurdering

Etter Statskonsults mening synes retningslinjene for dagens kommunikasjonsform, slik de ble trukket opp i forbindelse med A-etat 93 (jf omtale i avsnitt 3.1) å være ryddige og strukturerte. Men samtidig er dette en krevende modell å praktisere.

Når det er lite muntlig kommunikasjon i tillegg til den skriftlige korrespondansen og denne kommunikasjonen er konsentrert om ledelsen, stiller dette store krav til lederne i departementet og direktoratet når det gjelder å formidle informasjon og kunnskap til lavere nivåer i hver av institusjonene. Hvis saksbehandlere og rådgivere er avskåret fra muntlig kommunikasjon med departementet/direktoratet, og heller ikke får annen informasjon enn i brev og rapporter, kan det reises spørsmål om deres mulighet for å utvikle egen kompetanse og å bygge opp gjensidig personlig tillit hos ”motparten”. Over tid vil et styringssystem være avhengig av at slike mekanismer fungerer godt.

²¹ Her registrert i form av antall informanter som har kommet inn på dette som et direkte svar på spørsmål fra intervjueren eller i tilknytning til andre spørsmål. Det må imidlertid her tas i betraktning at informantutvalget i departementet er bredere sammensatt enn i direktoratet, og at dette kan ha bidratt til å gjøre dette inntrykket mer framtreende enn det strengt tatt er grunnlag for.

Den sterke vektleggingen av skriftlighet sammen med en konsentrasjon av styringsdialogen på topplan bidrar til at avstanden mellom departement og direktorat øker. Over tid kan dette føre til at den gjensidige tilliten og personlige relasjoner svekkes, og videre at rapporteringskravene og kontrollen fra departementet øker i omfang. I den grad en utpreget formalisert styringsprosess får en slik utilsiktet effekt, vil dette kunne bidra til mindre effektiv kommunikasjon og dårligere styring sett fra både direktoratets og departementets side.

Kartleggingen tyder bl a på at informantene i departementet og i direktoratet har ulik oppfatning både av rapporteringens omfang og den innholdsmessige kvaliteten, jf pkt 4.5-4.7. Dette kan skyldes at departement og direktorat ikke har greid å komme fram til en felles problemforståelse, eventuelt at en slik felles problemforståelse ikke er kommunisert klart nok nedover i virksomhetene. Det kan også skyldes faglig uenighet, ulike rolleoppfatninger, ulike styringskulturer m.m.

Flere informanter i departementet gir uttrykk for at de noen ganger får inntrykk av at direktoratet "holder kortene tett til brystet" for å skjerme seg og sikre seg større frihet og kontroll, og at direktoratet har informasjon som en ikke ønsker å dele med departementet. Dette er påstander som har framkommet og som vi verken kan verifisere eller avkrefte. Det faktum at denne type påstander kommer kan imidlertid tolkes som en indikasjon på at tillitsforholdet ikke alltid er som det burde være mellom departement og direktorat. Uansett om en påstått tillitssvikt er reell eller ikke, vil oppfatninger om dette kunne påvirke kommunikasjon og samhandling på en negativ måte.

Ut fra den kritikk som flere informanter gir uttrykk for overfor dagens kommunikasjonsform kan det etter Statskonsults mening reises spørsmål om styringsdialogen har utviklet seg til å bli for "topptung". Sagt med andre ord: Har pendelen svinget for mye den andre veien sett i forhold til tidligere tiders "symbiose"? Kartleggingen gir flere indikasjoner på at mange opplever avstanden mellom departementet og direktoratet som for stor, og at dette igjen går utover informasjonsflyt, samarbeidsklime og kanskje også gjensidig tillit mellom de to institusjonene.

Etter Statskonsults vurdering bør det være mulig å åpne for noe større samhandling og kommunikasjon på lavere nivå uten at dette går utover klare ansvarslinjer og styrbarhet for ledelsen. Vi vil i denne forbindelse peke på de hovedprinsippene for styring som ble trukket opp i forbindelse med A-etat 93, hvor det bl.a. heter:

"Gjennomføringen av oppgavene i arbeidsmarkedspolitikken krever omfattende muntlig informasjonsutveksling mellom tjenestemenn i departementet og direktoratet. Informasjonsinnhenting skal foregå slik at den ikke forveksles med styring".²²

²² Gjengitt i Statskonsults rapport 1994:9 *Må- og resultatstyring i arbeidsmarkedsetaten – etatsstyring mellom Kommunal- og arbeidsdepartementet og Arbeidsdirektoratet*, s. 14
42

Vi vil derfor anbefale at man i arbeidet med å utvikle styringsdialogen videre vurderer å foreta justeringer i gjeldende praksis/regler for samhandling og kommunikasjon mellom departementet og direktoratet.

6 Oppsummering og anbefalinger

Statskonsult har på bakgrunn av egne og andres erfaringer med etasstyring og mål og resultatstyring samt en intervjurunde i AAD og Arbeidsdirektoratet drøftet noen sentrale problemstillinger i forhold til styringsdialogen mellom AAD og arbeidsmarkedsetaten. Vi har i den forbindelse tatt utgangspunkt i en relativt vid definisjon av begrepet styringsdialog og lar begrepet omfatte både den formelle etasstyringsdialogen knyttet til budsjettprosessen (budsjettproposisjon, tildelingsbrev, rapporteringsrutiner, kvartalsmøter m.m.) og den skriftlige og muntlige kommunikasjonen som kommer i tillegg til den formaliserte prosessen.

Våre vurderinger og anbefalinger kan oppsummeres i følgende punkter:

- **Departement og direktorat har kommet langt i forhold til innføring av mål og resultatstyring, men det kan stilles spørsmål ved om praktiseringen av systemet er i ferd med å "stivne".**

Arbeidsmarkedsetaten er på mange måter inne i en omstillingsfase uten at dette kommer merkbart til uttrykk i den formelle styringsdialogen. Dette kan tolkes som indikasjon på at dagens styringssystem i liten grad evner å fange opp det overordnede, strategiske perspektivet som bl a er knyttet til eksternt og internt initierte behov for endringer i rammebetingelser og styringsfokus.

- **Det er behov for en gjennomgang av målstrukturer og resultatindikatorer samt noe opprydding i begrepsbruken.**

Dagens målstruktur og de fleste resultatindikatorer er uendret i forhold til innføringen av det nye styringssystemet i 1994. Det kan stilles spørsmål ved om målstrukturen slik den praktiseres i dag – hvor resultatmål i forhold til de opprinnelige resultatindikatorer i praksis fungerer som "delmål" – i tilstrekkelig grad er dekkende for Arbeidsmarkedsetatens formål og innretning.

- **Departementets styringsrolle bør tydeliggjøres.**

Statskonsult har inntrykk av at styringsrommet mellom et – til tider – svært styrende Storting og en sterk fagetat i noen tilfeller blir for lite. Vi tror det er viktig at AADs styringsbehov og styringsoppgaver markeres tydeligere slik at departementet får en tydeligere styringsrolle i forhold til direktoratet. I den forbindelse kan det være nødvendig å se på innholdet i og utformingen av budsjettproposisjonen.

Statskonsult anbefaler at fase 2 i gjennomgangen omfatter en beskrivelse og konkretisere av departementets styringsrolle og styringsbehov i forhold til etaten.

- **Styringsdialogen bør få et sterkere innslag av strategiutvikling og langsiktighet.**

Departementet skal legge til rette for den strategiske og overordnede styringen av arbeidsmarkedspolitikken. Vårt inntrykk er at dagens styringsdialog ikke ivaretar en slik strategisk og overordnet funksjon i tilstrekkelig grad. Etter Statskonsults vurdering har styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet et utviklingspotensiale på dette området.

I fase 2 av gjennomgangen bør det vurderes hvordan strategiutvikling og langsiktighet kan inngå som en del av styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet.

- **Departementets behov for informasjon og direktoratets rutiner knyttet til rapportering bør gjennomgås.**

Dette synes å være det området hvor departement og direktorat står lengst fra hverandre. Direktoratet synes de rapporterer for mye mens departementet synes de får for lite vurdering og analyse.

Statskonsult vil understreke at mål- og resultatstyring som system sannsynligvis medfører økt rapportering. Vårt datamaterialet gir ikke grunnlag for å si at Arbeidsdirektoratet er underlagt et vesentlig mer omfattende resultatmålings- og rapporteringsregime enn andre større statlige virksomheter. Fordi informasjonsinnhentingens samlede omfang har stor betydning for ressursbruken i direktoratet og departementet, er det imidlertid viktig at departementet vurderer sine ulike informasjonsbehov og veier hensynet til ansvar og skriftlighet opp mot hensynet til effektiv ressursbruk.

Vi vil anbefale et felles prosjekt i fase 2 hvor følgende forhold diskuteres:

- departementets *bestilling* av informasjon
- direktoratets *produksjon* av informasjonen
- *utforming* og *kvalitet* på selve rapporteringen
- departementets *bruk* av rapporteringen

Departementets bestilling av informasjon bør ses i sammenheng med departementets anvendelse av informasjon – enten det dreier seg om faglige råd eller oppfølging av/kontroll med direktoratets resultatoppgåelse. Det bør drøftes i hvilken grad, på hvilke områder og hvor ofte det er behov for gjennomgående rapportering.

I forhold til direktoratets produksjon av informasjon bør ressursforbruk knyttet til rapporteringens form og hyppighet framgå. Det bør også framgå om rapporteringen medfører ekstraordinær informasjonsinnhenting i forhold til etatens egne rapporteringsbehov.

- **Det bør vurderes om det kan åpnes for noe mer uformell kommunikasjon mellom departement og direktorat.**

Ved innføringen av nytt styringssystem i 1994 var det et uttalt behov både i departementet og i etaten om å stramme inn på den uformelle og muntlige

kommunikasjonen. Etter fem-seks år, er det svært lite kommunikasjon utover på ledernivået. Det kan stilles spørsmål ved om pendelen har svinget for langt den andre veien. Så lenge det er helt klart at alle styringsmessige føringer skal gå tjenestevei, bidrar uformell kommunikasjon på et visst nivå normalt til økt effektivitet og bedre informasjonsflyt. Svært formalisert og ”topptung” kommunikasjon kan resultere i et svekket tillitsforhold mellom departement og direktorat og over tid bidra til dårlige samarbeidsforhold.

REFERANSER

Tittel:	Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet
Forfatter(e):	Lars Birkeli, Marta Færevaaq Hjelle, Arne Solstad og Oddbjørg Bakli
Statskonsults rapportnummer:	1999:28
Prosjektnummer:	21 443 00
Prosjektnavn:	Kartlegging og evaluering av styringsdialogen mellom AAD og Arbeidsdirektoratet
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Resymé:

AAD og Arbeidsdirektoratet er profesjonelle og har kommet langt i forhold til innføring av mål og resultatstyring. Etter Statskonsults vurdering er det imidlertid behov for en gjennomgang av målstruktur, indikatorer og begrepsbruk. Det er også behov for å tydeliggjøre AADs styringsrolle bl a i forhold til den nær overordnede, strategiske og langsiktige styringen. Videre bør form, innhold og hyppighet på Arbeidsdirektoratets rapportering vurderes i forhold til AADs informasjons- og oppfølgingsbehov. Praksis/regler i forhold til uformell kommunikasjon bør også vurderes.

Arbeidsområde: Styring og resultatorientering

Emneord: Styringsdialog, mål og resultatstyring, arbeidsmarkedsetaten, resultatindikator, styringsrolle

Dato: desember 1999

Sider: 47

Pris: kr 100,-

Utgiver: Statskonsult
Direktoratet for forvaltningsutvikling
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO