

Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012

Ragna Eltun



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012

Ragna Eltun

©Ragna Eltun

2013

Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012.

Ragna Eltun

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er organisering av mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter som blir styrt av flere departementer og hvilken innvirkning mål- og resultatstyring har i defineringen og utviklingen av virksomhetens autonomi. Norges forskningsråd er en interessant virksomhet innenfor dette temaet fordi det har blitt utviklet en felles mål- og resultatstyringsmodell som skal samordne og koordinere departementenes styring av Forskningsrådet. Mål- og resultatstyringsmodellen har også en ambisjon om å vri fokuset fra detaljert aktivitetsstyring av Forskningsrådet til å styre mer etter mål og resultater.

Denne oppgaven tar for seg en casestudie av mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd fra 2004 til 2012. Oppgaven har til hensikt å undersøke hva som kjennetegner mål- og resultatstyring i denne perioden og hvordan mål- og resultatstyringen har påvirket Forskningsrådets autonomi. Studien tar utgangspunkt i en dokumentstudie av tildelingsbrevene til Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet fra 2004 til 2012, samt andre offentlige dokumenter som årsrapporter og møtereferater. Det er også gjennomført semi-strukturerte intervjuer med representanter fra Forskningsrådet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Det empiriske datagrunnlaget har blitt analysert ved hjelp av to teoretiske perspektiver: prinsippal-agentteorien og et institusjonelt perspektiv.

Oppgaven har vist at mål- og resultatstyring ikke har ført til mer resultat og effektorientert styring av Forskningsrådet, det er fortsatt aktivitets- og budsjettstyring som preger departementenes styringsform. Rapporterings- og oppfølgingskravene har derimot blitt styrket og i større grad tilpasset NFRs egenart i løpet av undersøkelsesperioden. Mål- og resultatstyring har i mindre grad fungert som et koordineringsverktøy for departementenes styring av Forskningsrådet. Koordineringen ved hjelp av mål- og resultatstyring har ikke redusert detaljstyringen av Forskningsrådet eller økt Forskningsrådets autonomi, derimot tiltok departementenes styring som en konsekvens av stram koordinering som medførte mindre samordnet styring av Forskningsrådet etter den nye mål- og resultatstyringsmodellen ble iverksatt.

Forord

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til veilederen min Jostein Askim for svært god faglig oppfølging, innspill og nyttige kommentarer gjennom hele arbeidet med oppgaven. Jeg vil også takke for de mulighetene og utfordringene jeg har fått ved å delta i forskningsprosjektet ”Målstyring i staten” ved Institutt for statsvitenskap, som har vært en viktig informasjon- og inspirasjonskilde for masteroppgaven.

En stor takk går til imøtekommende og engasjerte informanter – samt Bjørn Skavland i Forskningsrådet som har vært tilgjengelig for spørsmål og alltid gitt raske tilbakemeldinger.

Jeg vil også takke Økonomistyringsseksjonen i Finansdepartementet for nyttige og konstruktive tilbakemeldinger da jeg fikk muligheten til presentere oppgaven for departementet tidlige i skriveprosessen.

En spesiell takk til mine gode studievenner for oppmuntrende ord og uvurderlig støtte i arbeidet med denne oppgaven. Jeg vil også rette en stor takk til Tor-Eivind og Berit for korrekturlesning. Til slutt vil jeg takke foreldrene mine for enestående støtte gjennom hele studietiden.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er ene og alene mitt ansvar.

Blindern, 16.mai 2013

Ragna Eltun

Antall ord i oppgaven: 36 953

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og problemstilling.....	1
1.1	Introduksjon.....	1
1.2	Oppgavens formål, motivasjon og problemstillinger.....	2
1.3	Teoretisk rammeverk og forskningsdesign.....	4
1.4	Oppgavens struktur.....	5
2	Kontekst og bakgrunn.....	7
2.1	Etatsstyringsprosessen.....	7
2.2	New Public Management.....	8
2.3	Mål- og resultatstyring – en del av etatsstyringen.....	9
2.3.1	Autonomi.....	9
2.3.2	MRS som styringsteknikk.....	11
2.3.3	Utviklingen av MRS i staten.....	13
3	Teori.....	16
3.1	Prinsipal-agentteori.....	16
3.1.1	Forventninger på grunnlag av prinsipal-agentteori.....	21
3.2	Institusjonelt perspektiv.....	24
3.2.1	Stiavhengighet.....	25
3.2.2	Gjensidig tillit.....	27
3.2.1	Forventninger ut fra det institusjonelle perspektivet.....	29
4	Forskningsmetode.....	32
4.1	Casestudie som forskningsdesign.....	32
4.2	Dokumentanalyse.....	33
4.2.1	Analytisk rammeverk for innholdsanalyse av tildelingsbrev.....	34
4.2.2	Operasjonalisering av virkningskjeden.....	35
4.3	Intervju med nøkkelinformanter.....	38
4.4	Datakvalitet.....	40
4.4.1	Utfordringer med forskningsdesignet.....	42
5	Mål- og resultatstyringen av NFR.....	43
5.1	Norges Forskningsråd.....	43
5.1.1	Intern organisering.....	44
5.1.2	Finansielt rammeverk.....	46
5.1.3	Oppsummering.....	48
5.2	Utviklingen av en felles MRS-struktur for NFR.....	48
5.2.1	Etablering av felles målstruktur for NFR.....	50
5.2.2	Hva kjennetegner de nye målene.....	52
5.2.3	Oppsummering.....	54
		XI

5.3	Styringsdialogen fra 2004 til 2012	54
5.3.1	Tildelingsbrevene	55
5.3.2	Målenes egenskaper	61
5.4	Etatsstyringsmøter og styringsmøter	67
5.4.1	Resultatrapportering	69
5.4.2	Oppsummering	71
5.5	Kunnskapsdepartementets samordningsrolle.....	72
6	Analyse.....	74
6.1	Tolkningen i lys av prinsipal-agentteori	74
6.2	Tolkning i lys av det institusjonelle perspektivet	81
6.3	Teoretiske implikasjoner – teoriene sett i forhold til hverandre.....	86
7	Konklusjon	90
7.1	Hovedfunn i oppgaven.....	90
7.2	Foreliggende empiri og videre forskning	93
7.3	Generalisering av funnene	94
7.4	Veien videre for MRS av NFR	95
	Litteraturliste	96
	Vedlegg 1 – Oversikt over primærkildene	101
	Vedlegg 2 - Intervjuguidene	103
	Vedlegg 3 - Liste over informanter	108

Liste over figurer og tabeller

Figurer

Figur 1.1	Styringshjulet.....	12
Figur 4.2	Kategorisering av virkningskjeden.....	36
Figur 5.3	Oversikt over antall aktivitetskrav og målkrav fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.....	60
Figur 5.4	Egenskapene ved aktivitetskravene og målkravene fra Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til NFR fra 2004 til 2012.....	62
Figur 5.5	Egenskapene ved aktivitetskravene og målkravene fra Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev til NFR fra 2004 til 2012.....	63
Figur 5.6	Egenskapene ved aktivitetskravene og målkravene fra Helse- og omsorgsdepartementets tildelingsbrev til NFR fra 2004 til 2012.....	64

Figur 5.7 Egenskapene ved aktivitetskravene og målkravene fra Fiskeri- og kystdepartementets tildelingsbrev til NFR fra 2004 til 2012.....	65
Figur 5.8 Egenskapene ved aktivitetskravene og målkravene fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet samlet fra 2004 til 2012.....	66
Figur 5.9 Antall sider i NFRs årsrapport fra 2004 til 2011.....	70

Tabeller

Tabell 3.1 Former for institusjonell endring: prosess og endring.....	27
Tabell 4.1 Kunnskapsdepartementets, Nærings- og handelsdepartementets, Helse- og omsorgsdepartementets og Fiskeri- og kystdepartementets begrepsbruk om MRS i tildelingsbrevene fra 2004 til 2012.....	35
Tabell 5.1 NFRs nye målstruktur fra 2010.....	53
Tabell 5.2 Aktivitetskrav og målkrav i tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.....	55
Tabell 6.1 Oversikt over forventningene utledet fra PA-teorien.....	74
Tabell 6.2 Oversikt over forventningene utledet fra det institusjonelle perspektivet.....	81

1 Innledning og problemstilling

1.1 Introduksjon

I 2010 ble det iverksatt en ny mål- og resultatstyringsstruktur for Norges forskningsråd (NFR). En evaluering av NFR i 2001 påpekte flere kritikkverdige forhold ved styringen. For det første skilte departementene i liten grad mellom langsiktig og kortsiktig styring. For det andre var styringen for dårlig koordinert fra Kunnskapsdepartementet, som er ansvarlig departementet for NFR. Dette ble synlig gjennom budsjettprosessen, hvor hvert departement øremerket sine budsjettbevilgninger til NFR for å sikre sine sektorinteresser. For det tredje var styringen for detaljpreget. Bevilgningen til NFR som ble øremerket fra departementene førte til en detaljert kontroll over hvordan midlene ble anvendt, som deretter førte til begrensninger i NFRs strategiske og faglige frihet (Technopolis 2001: 105). Technopolis-evalueringen mente at disse styringsproblemene begrenset NFRs muligheter til å nå sine mål (2001: 118).

Kunnskapsdepartementet startet derfor et prosjekt for å samordne departementenes styring av NFR, innenfor en mål- og resultatstyringsmodell (St.meld. nr. 30 2008-2009: 70). Mål- og resultatstyring (MRS) har vært et sentralt reformelement i offentlig forvaltning de siste 25 årene (Bouckaert og Peters 2002: 359, van Dooren et al. 2010: 7), og det grunnleggende styringsprinsipp for alle virksomheter i norsk sentralforvaltning, jf. § 4 i Reglement for Økonomistyring i staten. MRS er et resultat av et økende fokus i OECD-landene på hvordan myndighetene kan styre offentlige virksomheter etter mål og resultater (Moynihan 2008: 3). MRS er en tvetydig styringsteknikk, ved at den både skal gi økt autonomi til underliggende virksomhet og økt politisk kontroll. Begrepet autonomi refererer til graden av myndighet en offentlig virksomhet har i egen beslutningstaking (Verhoest et al. 2004: 104). Autonomi er et flerfoldig konsept som vil bli ytterligere definert og drøftet i neste kapittel. På den ene siden innebærer MRS økt fristilling og autonomi til underliggende virksomhet, som de får gjennom større frihet i bruken av tildelte ressurser og valg av virkemidler. Slagordet er ”*let the manager manage*” (Kettle 1997: 447). På den andre siden er prisen for økt frihet mer overordnet kontroll og styring, med strengere resultatrapporteringskrav (Læg Reid 2001: 134, Læg Reid et al. 2006b: 252). Slagordet er ”*make the manager manage*”.

1.2 Oppgavens formål, motivasjon og problemstillinger

Hvordan MRS fungerer mellom departement og underliggende virksomhet har vært undersøkt i flere norske og skandinaviske studier (Binderkrantz og Christensen 2010, Breivik 2010, Lægreid et al. 2006b, Molander et al. 2002, Ramslien 2005). Fokuset i disse studiene har vært på styringsrelasjonen mellom virksomheten og overordnet departement. Det har vært mindre oppmerksomhet på hvordan MRS foregår når det er flere departementer som har styringsrelasjoner til en underliggende virksomhet. Dette er referert til som *'problemet med flere prinsipaler'* (Löffler 1998: 1) og vil bli studert nærmere i denne oppgaven. Overordnet formål for studien er å undersøke *hvordan mål- og resultatstyring blir organisert for en virksomhet som har flere prinsipaler og hvilken innvirkning mål- og resultatstyring har i definerings og utviklingen av virksomhetens autonomi.*

NFR er en interessant case for å studere MRS nettopp fordi de mottar budsjetttildelinger og styringssignaler fra 16 departementer og fordi den tverrdepartementale målstrukturen som har blitt utviklet for NFR er et nytt og interessant samordningsgrep i norsk etatsstyringsammenheng.¹ Det er ikke unikt i norsk sentral forvaltning at flere departementer styrer en og samme virksomhet. Andre forvaltningsvirksomheter som har flere eierdepartementer er for eksempel Innovasjon Norge, Mattilsynet og Fylkesmannen. Til tross for disse forvaltningsvirksomhetene, som muligens har enda mer kompliserte styringsrelasjoner enn NFR, fremstår NFR som den mest interessante virksomheten. For det første fordi det har vært et økende fokus på hvordan departementene skal organisere MRS av NFR de fem siste årene, og for det andre fordi NFR har en interessant strukturell organisering med eget styre. Forvaltningsorganer med styre er spesielt i norsk sentralforvaltning og det medfører stor autonomi for virksomheten (Fornynings- og administrasjonsdepartementet 2006: 9).

Kunnskapsdepartementet er etatsstyrer overfor NFR. Det innebærer for det første at departementet har det overordnede ansvaret for NFR. For det andre medfører det et ansvar for å samordne og koordinere styringssignalene til NFR fra de øvrige departementene. Dette er også nedfelt i Bestemmelser om økonomiregelverket i staten kapittel 1.4 hvor det står: *"mottar virksomheten bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene"* (2010: 16). Dette danner bakteppet for den nye MRS-strukturen for NFR som

¹ Tilsvarende MRS-arbeid har også blitt gjennomført av Nærings- og handelsdepartementet for Innovasjon Norge.

Kunnskapsdepartementet startet etableringen av i 2008. Målet var ”å utvikle felles retningslinjer for departementenes styring av Forskningsrådet, en felles målstruktur for departementenes tildelingsbrev, og et sett gjennomgående rapporteringsindikatorer” (St.meld. nr. 30 2008-2009: 70). Kunnskapsdepartementet la vekt på at den nye MRS-strukturen skulle tilpasses forskningens egenart (2010: 9). Det tilsier et behov for langsiktig planlegging og virkemiddelbruk. Videre hevdet Kunnskapsdepartementet at NFR skulle få økte friheter i valg av virkemidler, men stilte også flere krav til dokumentasjon av NFRs resultatoppnåelse (2010: 9). Dette er det underliggende konseptet bak MRS, økt autonomi i kombinasjon med økt resultatkontroll.

Hovedfokuset i oppgaven er departementenes MRS av NFR, med særlig vekt på Kunnskapsdepartementets etatsstyringsansvar for NFR. Oppgaven har en tredelt problemstilling og lyder som følger:

1. *Hva kjennetegner mål- og resultatstyringen av Norges forskningsråd i perioden fra 2004 til 2012?*
2. *Hvordan påvirker mål- og resultatstyring Norges forskningsråds autonomi?*
3. *Hva kan forklare mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd?*

Den første problemstillingen har et beskrivende formål og konkretiseres i mindre underproblemstillinger, som til sammen vil kunne gi et beskrivende bilde på hva som kjennetegner MRS av NFR fra 2004 til 2012. Ifra 2004 trådte det reviderte økonomiregelverket i staten i kraft, og er derfor et hensiktsmessig tidspunkt å starte studien.

Sentrale empiriske spørsmål i den første problemstillingen er: Hvordan har Kunnskapsdepartementet som ansvarlig departementet koordinert og samordnet styringssignalene til NFR fra de andre departementene? Hvis Kunnskapsdepartementet ikke har lyktes i å samordne styringsdialogen, hva blir konsekvensene av slikt ”styringsunderskudd” for den øvrige etatsstyringen? Hvordan har den nye målstrukturen blitt etablert? Har det vært konflikt om de nye målene mellom Kunnskapsdepartementet og NFR? Hva kjennetegner egenskapene ved målene og har det vært stabilitet eller endring i målstrukturen fra 2004 til 2012? Har det blitt etablert en felles målstruktur for NFR som gjenspeiler alle departementenes viktigste styringssignaler til rådet? Hva kjennetegner styringsforholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR?

Den andre problemstillingen undersøker hvordan MRS påvirker NFRs autonomi. Hensikten med MRS er at det blant annet skal gi virksomheter økt autonomi i valg av

virkemidler, i bytte mot mer overordnet kontroll (Lægreid et al. 2006b: 252). Kunnskapsdepartementet slår dette prinsippet fast ved at ”Forskningsrådet skal få økte frihetsgrader i valg av virkemidler, men det stilles også økte krav til å dokumentere Forskningsrådets resultatoppnåelse” (Kunnskapsdepartementet 2009: 9). Har NFR fått mer frihet i valg av virkemidler etter den nye målstrukturen ble iverksatt? Hvilken betydning har hovedstyret til NFR for MRS? ”Jukser” de andre departementene ved å drive utstrakt direkte styring, for eksempel gjennom etatsstyringsmøtene? Hvis flere departementer følger sine individuelle mål, som kan være i konflikt med hverandre, vil det ha innvirkning på autonomien til NFR?

1.3 Teoretisk rammeverk og forskningsdesign

Den tredje problemstillingen i oppgaven har et forklarende formål, hvor det blir anvendt to teoretiske perspektiver til å forklare hva som kjennetegner MRS av NFR og hvordan MRS påvirker NFRs autonomi. Den første teorien er prinsipal-agentteorien som vil klargjøre noen av de utfordringene som en står overfor i styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomhet. Prinsipal-agentteorien handler om hvordan en aktør, prinsipalen, kan bruke belønning eller straff for å kontrollere adferden til en annen aktør, agenten (Greve 2003: 178, Jensen og Meckling 1976: 308, Pratt og Zeckhauser 1991: 2). Dette teoretiske rammeverket er egnet til å studere den hierarkiske MRS-relasjonen mellom departementene (prinsipalene) og NFR (agent) (Moe 1984: 758). Teorien antar at det eksisterer en målkonflikt mellom prinsipalen og agenten, og at agenten har mer informasjon enn prinsipalen, som resulterer i at det er asymmetrisk informasjon mellom dem. Prinsipal-agentteorien har både blitt anvendt i studier som undersøker effektene av New Public Management-reformenelementene autonomi og resultatkontroll (Verhoest 2005: 237) og i studier som undersøker styringsforholdet mellom departement og forskningsråd (Braun 1993, Van der Meulen 1998, 2003).

Det andre perspektivet tar utgangspunkt i institusjonell teori, som fokuserer på det kulturelle aspektet ved organisasjoner (Selznick 1997: 29). I dette teoretiske perspektivet vektlegges de uformelle normene og verdiene i en organisasjon, som innebærer at MRS og dens påvirkning på NFRs autonomi, styres av hva som er kulturelt ”passende” (March og Olsen 1989: 160 - 161). I Norge har forvaltningskulturen tradisjonelt vært preget av gjensidig forståelse, samarbeid og høy tillit mellom forvaltningsorganene (Christensen et al. 2006:

132). Graden av *gjensidig tillit* vil kunne forklare styringsrelasjonen mellom Kunnskapsdepartementet og NFR.

Innenfor det institusjonelle perspektivet tar oppgaven også utgangspunkt i *stiavhengighet*, et sentralt begrep i institusjonell teori (Thelen 1999). Stiavhengighet referer til hvordan en aktør eller virksomhet foretar valg basert på og i overensstemmelse med tidligere valgte ”stier” (Pierson 2000: 251, Thelen 1999: 358). Dette betyr at normer og verdier som er relevante da virksomheten ble etablert vil påvirke de fremtidige veivalgene til virksomheten. Stiavhengighet kan også bidra til å forklare hva som kjennetegner MRS av NFR og hvordan MRS påvirker NFRs autonomi.

Denne oppgaven er en casestudie, som her forstås som en ”*intensiv studie av en enkeltstående case hvor målet er å belyse aspekter ved et bredere sett av case*” (Gerring 2007: 20). Datagrunnlaget i oppgaven tar utgangspunkt i en dokumentstudie og semi-strukturerte dybdeintervjuer. Dokumentstudien vil bestå av en innholdsanalyse av de årlige tildelingsbrevene fra fire departementer til NFR fra 2004 til 2012. Jeg har også gjennomført semi-strukturerte intervjuer med relevante personer i NFR, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Oppgaven vil også anvende sekundærkilder som Technopolis-evalueringen av NFR fra 2001 og 2012 og en aktuell rapport fra Riksrevisjonen.

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven er strukturert etter sju kapitler. I kapittel 2 vil jeg forklare konteksten rundt MRS i norsk sentralforvaltning. Formålet med kapittelet er å beskrive oppgavens kontekst, forklare MRS som styringsteknikk og dens historiske utvikling, samt å kartlegge sentrale begreper rundt MRS som vil bli anvendt videre i oppgaven.

I kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske rammeverket for å forklare hvordan MRS blir praktisert i styringen av NFR. Først vil jeg redegjøre for prinsipal-agentteorien og deretter vil jeg beskrive det institusjonelle perspektivet, hvor jeg vektlegger stiavhengighet og gjensidig tillit. Til begge teoretiske perspektivene er det utledet forventninger til hvordan MRS av NFR har blitt organisert.

I kapittel 4 forklarer og diskuterer jeg de forskningsmetodiske betraktningene som gjelder for oppgaven. Jeg argumenterer først for casestudie som forskningsdesign. Deretter redegjør jeg for hvordan jeg har gjennomført dokumentanalysen og intervju med

nøkkelinformanter. Til slutt i kapittelet vurderer jeg undersøkelsens datakvalitet ved å diskutere dens validitet og reliabilitet.

I kapittel 5 presenterer jeg oppgavens empiri. Formålet med kapittelet er å beskrive MRS av NFR fra 2004 til 2012. Det gis først en beskrivelse av NFRs interne organisering og finansielle organisering. Deretter forklarer jeg utviklingen av den nye felles MRS-strukturen. Hoveddelen av kapittelet består av å beskrive og drøfte styringsdialogen fra departementene til NFR, samt å analysere egenskapene ved målene til NFR. Siste del av kapittelet beskriver Kunnskapsdepartementets samordningsrolle overfor NFR.

I kapittel 6 analyserer jeg funnene fra empirikapittelet ut fra de teoretiske perspektivene som ble beskrevet kapittel tre. På grunnlag av de teoretiske forventningene jeg utledet vil jeg undersøke om disse finner støtte i empirien. Til slutt i kapittelet sammenligner jeg forklaringskraften til de to teoretiske perspektivene.

I kapittel 7 vil jeg gi en samlet vurdering av hovedfunnene i oppgaven og konkludere. Jeg vil først svare på oppgavens problemstillinger. Deretter vil jeg vurdere om mine funn finner støtte i foreliggende empiri og vise til forslag for videre forskning på feltet. Avslutningsvis vil jeg vurdere generaliserbarheten til funnene mine og peke på veien videre for MRS av NFR.

2 Kontekst og bakgrunn

2.1 Etatsstyringsprosessen

Statsforvaltningen i Norge består av relativt mange og små departementer, hvor det i stor grad blir delegert både oppgaver og myndighetsansvar fra departementene til underliggende virksomheter (Finansdepartementet 2011: 6). Departementene har tre hovedfunksjoner. De skal være faglig sekretariat for politisk ledelse, løse forvaltningsoppgaver i en sektor og styre sine underliggende virksomheter. Hvordan styringen av underliggende virksomhet, altså etatsstyring, skal fungere og organiseres er derfor et sentralt spørsmål for departementene. Etatsstyring er departementenes ”aktiviteter av faglig og administrativ karakter (som skal påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet” (Finansdepartementet 2011: 6). Etatsstyring er altså inter-organisatorisk styring, ikke intra-organisatorisk styring i et departement eller underliggende forvaltningsorgan. Etatsstyring er regelfestet i Økonomiregelverket og er formalisert gjennom budsjettproposisjonen, tildelingsbrevene, årsrapportering og regelmessige etatsstyringsmøter mellom departement og underliggende virksomhet.

Finansdepartementet mener at den mest hensiktsmessige etatsstyringen av en virksomhet som blir styrt av flere departementer, er å samordne de involverte departementenes resultatkrav i tildelingsbrevet (2011: 20). Hvis resultatkravene ikke blir koordinert kan det for eksempel føre til svært detaljerte tildelingsbrev, fordi hvert enkelt departement ”som har en styringsrelasjon til virksomheten vil sikre sitt behov” (Finansdepartementet 2011: 20). St.meld. nr. 19 *Ei forvaltning for demokrati og felleskap* slår fast at i tilfeller hvor

”fleire departement styrer ei og same verksemd, er det særleg viktig at departementa er samordna og kan gi klare, tydelege og balanserte styringssignal slik at ikkje summen av forventningane vert større enn det dei økonomiske rammene gjer det mogleg å innfri” (2008-2009: 84).

Departementene bruker både legale, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler i styringen av underliggende virksomheter, og MRS skal samvirke *med* disse (Finansdepartementet 2011: 9). Dette kan forstås som at MRS må tilpasses det *formålet* og de virkemidlene departementet anvender ovenfor virksomheten. MRS er kun *en* del av

etatsstyringen fra et departement til underliggende virksomhet og suppleres med andre styringsformer, som for eksempel budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring, fagstyring og aktivitet- og oppdragsstyring. Gjennom budsjettstyring vil departementet sikre en korrekt forvaltning av budsjettbevilgningene til underliggende virksomhet og økonomiske virkemidler kan for eksempel være at departementet øremerker bestemte budsjettmidler. Mens MRS vil i større grad dokumentere målene og virkningene av bevilgningene de får gjennom budsjettet (SSØ 2011: 16).

2.2 New Public Management

Styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomheter har gjennomgått betydelige omveltninger som en følge av reformer assosiert med New Public Management-ideologien de siste 25 årene. New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse for reformer som preget store deler av de byråkratiske reorganiseringene som fant sted i flere OECD-land på 1980-1990-tallet (Hood 1991: 3-4, Talbot 2007: 493, van Dooren et al. 2010: 43-44). NPM-doktrinen henter inspirasjon i flere ulike administrative doktriner, som ny-institusjonell økonomisk teori og management-teori (Hood 1991: 5). NPM-reformene var et svar på kritikken som ble rettet mot den tradisjonelle organiseringen av offentlig sektor. Det ble hevdet at offentlig sektor hadde vokst seg for stor, at det var ineffektivt, lite fleksibelt og regelstyrt (Gregory 2007: 221, Kettle 1997: 447). NPM-reformene skulle derfor bidra til å utvikle styringssystemene og organiseringen av offentlig sektor gjennom reformer som blant annet mål- og resultatstyring, konkurranseutsetning, privatisering og strukturell fristilling (Christensen et al. 2007b: 98). Det foregikk et skifte i styringssystemene hos offentlig virksomheter fra å fokusere på *input* (budsjett) og *prosess* (arbeidsmetoder) til å rette oppmerksomheten mot organisasjonens *output* (produksjon og resultater) og *outcome* (langsiktige effekter) (Pollitt 2003: 27). Til å begynne med var målet med reformene å øke effektiviteten i offentlig sektor, men i de senere år har fokus vært rettet mot resultatene som offentlige virksomheter produserer (Moynihan 2008: 3). NPM-reformene fikk først fotfeste i New Zealand, Australia og Storbritannia, mens Norge kan karakteriseres som en nølende og tilbakeholden reformator av de NPM inspirerte reformene (Olsen 1996: 190). Det var likevel noen NPM-reformelementer som tidlig fikk gjennomslag i norsk forvaltning. De to elementene som fikk sterkest gjennomslag er de to som behandles i denne oppgaven: fristilling og autonomi for underliggende virksomheter og innføringen av MRS (Christensen

et al. 2007b: 24). Disse to reformelementene har fått betydelig innvirkning på departementenes styring av underliggende virksomheter.

2.3 Mål- og resultatstyring – en del av etatsstyringen

MRS er et sentralt prinsipp i departementets styring av underliggende virksomheter, og det har vært et grunnleggende styringsprinsipp i norsk forvaltningspolitikk de siste 25 årene. Formålet med MRS er å øke effektiviteten ved at underliggende virksomhet får økt autonomi fra overordnet nivå i valg av virkemidler for og nå et bestemt mål. Samtidig får virksomheten økt krav om kontroll av resultatoppnåelse. Dette forholdet mellom autonomi og kontroll i offentlig forvaltning har blitt undersøkt i en rekke norske og internasjonale studier (Lægreid et al. 2006a, Richards og Smith 2006, Verhoest 2005, Verhoest et al. 2010). Det er også rikt med litteratur på MRS-konseptet i Norge (Christensen og Lægreid 2002, Lægreid 2001, Ramslien 2005, Ørnsrud 2002).

Teoretisk kan man gi MRS en vid og en smal definisjon (Christensen et al. 2007a: 100, Lægreid 2001: 134). Den vide definisjonen vil bli diskutert i kommende avsnitt og den andre problemstillingen i denne oppgaven baserer seg på denne vide definisjonen av MRS. Den første problemstillingen tar utgangspunkt i den smale definisjonen og vil bli drøftet i neste avsnitt.

Den vide definisjonen oppfatter MRS som en styringsfilosofi, et allment og overordnet prinsipp eller idé om styring som må tilpasses den enkelte virksomhet (Christensen et al. 2007a: 100). MRS som styringsidé ønsker å flytte forvaltningsfokuset vekk fra en rigid og detaljorientert styringskultur og rette oppmerksomheten mot resultater og langsiktige mål. For å oppnå dette må overordnet organ i større grad vektlegge dialog om resultatkrav, unngå detaljstyring og øke autonomien (Lægreid 2001: 134). I denne oppgaven vil den vide definisjonen av MRS legge vekt på autonomi-konseptet.

2.3.1 Autonomi

MRS-teknikken innebærer at overordnet organ gir økt frihet eller autonomi til underliggende virksomhet i valg av virkemidler. Autonomi-konseptet har siden midten av 1990-tallet fått økt betydning for underliggende virksomheter i offentlig forvaltning. Innføringen av MRS har blant annet ført til mer fokus på økt frihet for underliggende virksomheter fra departementsstyring og kontroll (De Bruijn 2007: 10, Lægreid et al. 2006a: 238). Det har

vært en voksende konsensus om at underliggende virksomheter bør være i en armlengdes avstand fra den politiske og administrative ledelsen i departementene. Det har vært antatt at ved å øke virksomhetenes autonomi og lederansvar så vil man å oppnå bedre resultater og ytelse fra virksomheten (Bouckaert 1998: 137).

Begrepet autonomi er et multidimensjonelt konsept. En dimensjon er strukturell og formell autonomi, hvor man er interessert i hvilken grad underliggende virksomhet har strukturell eller legal autonomi fra overordnet departement (Yesilkagit 2004: 120). Strukturell autonomi beskriver hvor langt en organisasjon er legalt separert fra sitt overordnede organ (Pollitt et al. 2004: 36). Utgangspunkt for denne oppgaven er *de facto* eller *reell* autonomi, som omhandler i hvilken grad virksomheten har autonomi i beslutningstaking om egne mål og virkemidler (Pollitt et al. 2004: 38, Verhoest et al. 2010: 18). Innenfor denne dimensjonen handler autonomi om på hvilket nivå en virksomhet kan ta egne beslutninger om interne anliggende, og i hvilken grad virksomheten må forholde seg til spesielle regler eller prosedyrer som blir pålagt av overordnede organer (Verhoest et al. 2004: 104). Ved å øke autonomien i beslutningstakingen til virksomheten, reduserer man graden av regulering og kontroll fra overordnet departement.

Dimensjonene for autonomi som blir anvendt i studien er *finansiell autonomi* og *policyautonomi*. Finansiell autonomi omhandler i hvilken grad underliggende virksomhet har beslutningsmakt i eget budsjett og anvendelse av budsjettet (Verhoest et al. 2010: 21). Underliggende virksomhet ønsker fleksibilitet i bruken av sine finansielle ressurser, mens departementet tradisjonelt har utøvet streng kontroll over budsjettbevilgningene. Det har likevel vært en endring i Norge de siste 20 årene omkring administreringen av statsbudsjettet, hvor man har gitt underliggende virksomheter større frihet i bruken av egne tildelte ressurser (Læg Reid et al. 2006a: 249).

Policyautonomi er et utstrakt begrep, men i denne oppgaven blir policyautonomi forstått ut fra hvilken grad virksomheten kan formulere og prioritere egne mål uavhengig av departementet, og om virksomheten har frihet til å ta beslutninger om egne virkemidler (Verhoest et al. 2004: 105). Utvikler og prioriterer virksomheten sine egne mål, mens departementet er kun delvis involvert, blir målene til i et samarbeid mellom virksomheten og departementet eller formulerer departementet målene alene uten virksomheten? Undersøkelser viser at målformuleringsprosessen i stor grad skjer i samarbeid mellom overordnet departement og underliggende virksomhet, og at virksomhetene anser dette mer som en prosess nedenfra- og opp enn en ovenfra- og nedprosess (Læg Reid et al 2012: 239).

Kontrollaspektet innenfor MRS referer til de mekanismene som blir anvendt av kontrolløren for å påvirke adferden og beslutningstakingen til den kontrollerte aktøren, hvor formålet er å tilfredsstille målene til kontrolløren (Verhoest et al. 2010: 24). En virksomhets autonomi må balanseres med klare mekanismer for styring og kontroll fra overordnet departement. I denne studien har Kunnskapsdepartementet kontroll over NFR. Innenfor MRS er kontrollmekanismen kontrakter, som kommer i form av tildelingsbrev fra departementet til underliggende virksomhet. Tankegangen er at departementet utformer og bestemmer målene, mens virksomheten får frihet til å velge virkemidlene for å oppnå målet. I en MRS tankegang blir kravet om rapportering av resultatene departementets mekanisme for å kontrollere virksomheten.

Departementene kan velge å kontrollere det som er orientert mot input og prosess hos underliggende virksomhet, eller ha en resultatorientert kontroll (Van Thiel 2012: 425), som MRS er basert på. Ved å gjennomføre resultatkontroll vil det øke presset på virksomheten. Dette fører til *autonomi-paradokset*, hvor økt autonomi til underliggende virksomheter kan føre til strengere sentral regulering (Verhoest et al. 2010: 8). Autonomi-paradokset handler om at departementet reduserer input- og prosesskontroll, men kombinerer det med strengere resultatkontroll overfor virksomheten (Verhoest et al. 2010: 8). Van Theil et al. viser til i sin komparative studie at input- og prosessorienterte former for styring og kontroll fortsatt er dominerende og ofte brukt, selv om NPM-modellen skisserer at kontroll av offentlige virksomheter bør skifte fra tradisjonell inputorientert kontroll til mer resultatorienterte kontroll mekanismer (2012: 426).

2.3.2 MRS som styringsteknikk

Den smale definisjonen av MRS anser MRS som en økonomisk og kvantifisert styringsteknikk, som er særlig gjeldende innenfor budsjett-, økonomi- og lønssystemet i staten (Christensen et al. 2007a: 100, Læg Reid 2001: 134). Det er krevende å fastslå hva som er idealmodellen for MRS, men en kan se på MRS som styringsteknikk bestående av tre hovedkomponenter. For det første skal det utformes mål for virksomheten som både er klare, konsistente og stabile, for det andre skal informasjon om oppnådde resultater rapporteres tilbake til departementet og videre til Stortinget, og for det tredje skal resultatene få konsekvenser, det vil si at suksess skal premieres og dårlige resultater skal straffes (Læg Reid 2001: 134). Det siste punktet har i liten grad blitt iverksatt i det norske MRS-systemet (Læg Reid et al. 2006b: 264). Disse tre komponentene kan gjenkjennes i ”styringshjulet”, se

figur 1, som fremstiller styringssystemet som et hjul med gjensidig avhengige steg som følger etter hverandre i en syklus (SSØ 2010: 9).

Figur 1.1: Styringshjulet (SSØ 2010: 6)



Det første steget i MRS-syklusen tar utgangspunkt i formuleringen av overordnede mål og strategi for virksomheten. Det politiske målet blir først gitt av Stortinget gjennom statsbudsjettet, for deretter å bli formulert og operasjonalisert av departementet i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten. Økonomiregelverket stiller krav om at tildelingsbrevene skal inneholde blant annet overordnede mål, styringsparametere for kunne vurdere måloppnåelse og resultater, og krav om rapportering, jf. § 7. Ifølge SSØ er ”*et mål en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat*” (2008: 11). Et mål kan formuleres på ulike nivå i målhierarkiet, hvor det overordnede målet gjerne er bredt og abstrakt, mens hovedmålene og delmålene blir mer spisse og konkrete, og angir mål for hovedområdene og delområdene i virksomheten (SSØ 2008: 11). Det er viktig at målene ikke blir en beskrivelse av de aktiviteter, tiltak og oppgaver som en virksomhet bedriver. Utgangspunktet for målene i et MRS-system er at de skal ha et flerårig perspektiv, og ifølge Læg Reid et al. skal målstrukturen i MRS være stabil over tid for å opprettholde en hensiktsmessig mål-middel tekning i underliggende virksomhet (2006b: 262). Studier viser også at virksomheter har bedre måloppnåelse om det er færre, men klare mål, i stedet for mange mål som kan føre til

forvirring og demotivasjon for virksomheten (Boyne og Chen 2006: 458). I steg to konkretiseres de overordnede målene og strategiene til styringsparametere² eller resultatindikatorer. Det er nødvendig med stabilitet i indikatorene slik at man kan se resultatutviklingen over tid. Styringsparameterne gir kvantitativ informasjon om ressurs- og aktivtetsbruken og oppgavehåndtering til virksomheten (Lægneid et al. 2006b: 261), som skal gi informasjon om effekten til virksomhetens innsats. Men for mange virksomheter, der iblant NFR, er det vanskelig å observere og måle virksomhetens effekter ut fra de oppgaven de utfører (Wilson 1989: 158). Det er derfor krevende å utvikle gode og informative styringsparametere slik at de kan bli brukt som et styringsredskap. Det tredje steget omhandler resultatmåling- og rapportering. Styringsparameterne er her sentrale indikatorer som virksomheten rapporterer på. Resultatene og måloppnåelse skal først rapporteres fra virksomheten til departementet, og deretter skal departementet rapportere om virksomhetenes oppnådde resultater til Stortinget, jf. Økonomiregelverket § 11. Økonomiregelverket krever også at rapporteringen samsvarer med tildelingsbrevets mål, styringsparametere og resultatkrav, jf. kapittel 1.5.1. Resultatrapportering blir gjort tilgjengelig gjennom blant annet virksomhetens årsrapport. I fjerde steg har resultatene gitt grunnlag for læring og evaluering, som både departementet og virksomheten kan benytte for eventuelle forbedringstiltak (SSØ 2010: 10). Læring og evaluering av målstrukturen er sentralt for utviklingen av gode MRS-modeller.

2.3.3 Utviklingen av MRS i staten

I St.meld.nr. 19 *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* blir det vist til hvordan MRS har vokst fram gjennom ulike reformer av budsjettssystemet, økonomiforvaltningen, etatsstyringen, lønns- og personalpolitikken og krav om årlig intern virksomhetsplanlegging (2008-2009: 78). Den første reformen som satte implementering av MRS på dagsorden i Norge var budsjettreformen fra 1986. Den bygde på Haga-utvalgets utgreiing om hvordan budsjettssystemet burde reformeres for å øke produktiviteten og vise sammenhengen mellom ressurser og produktivitet. Budsjettreformens intensjon var å forbedre Stortingsproposisjon nr.1 som budsjett- og styringsdokument, og det ble gjort endringer i bevilgningsreglementet som var basert direkte på prinsippene for MRS (Ørnsrud 2002: 7). Hensikten var å gi økt autonomi til virksomhetene i disponeringen av budsjettet, i bytte mot at virksomheten skulle innføre resultatmåling og rapporterte jevnlig til Stortinget. Budsjettreformen gjorde derfor

² Styringsparametere måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode (SSØ 2010: 10).

MRS til bærende prinsipp for økonomistyring i staten. Reformen bygger på et tosidig styringssystem med både overordnet kontroll fra overordnet virksomhet og autonomi til underliggende etat (Lægneid et al. 2006b: 252). MRS ble ytterligere forsterket som styrende prinsipp da alle virksomheter ble pålagt å innføre interne virksomhetsplaner innen utgangen av 1990. Virksomhetene skulle anvende MRS-prinsippene når de skulle utforme og planlegge hvilke resultater de ønsket å oppnå og hvordan man skulle prioritere ressursene for nå disse målene (Christensen et al. 2007a: 71).

En annen reform som har betydning for iverksettingen av MRS i Norge var lønnsreformen fra 1991. Denne reformen innførte et stykke på vei belønning- og straff elementene som skal ha en sentral plass i MRS. Lønnsreformen innførte lederlønnssystemet i staten, som medførte at etatsleder i statsforvaltningen ble tatt ut av hovedtariffavtalen. I stedet ble det innført individuelle kontrakter med elementer av prestasjonsbasert lønn (Christensen og Lægneid 2002: 176 - 177).

Økonomiregelverket fra 1997 er en tredje reform som er sentral for utviklingen av MRS-systemet. Erfaringene fra de første årene med MRS viste til en del uklarheter med det nye systemet. Det var blant annet forvirring om begrepsbruken rundt fastsettingen av mål. Målene var enten formulert som oppgave- eller aktivitetsbeskrivelser eller det var regler, omdøpt til mål (Ørnsrud 2002: 13). Økonomiregelverket utvidet bruken av MRS-prinsippene i forvaltningen, og økte fokuset på resultatkontrolldelen av prinsippene (Ørnsrud 2002: 14). Økonomiregelverket omhandler statsbudsjettet og hvordan en skal iverksett statsbudsjettet, regnskapet og vedtakene som Stortinget har besluttet om utgifter og inntekter. Regelverket fra 1997 ble sett på som en fortsettelse av budsjettreformen fra 1986 som for første gang fastsatte bindende og formaliserte krav om prinsippene for MRS i norsk sentralforvaltning (Ørnsrud 2002: 14). Mens budsjettreformen fra 1986 fokuserte særlig på formalisering av MRS-systemet, la det nye Økonomiregelverket fra 1997 blant annet vekt på hvordan prinsippene for MRS kunne bidra til å organisere departementenes etatsstyring av underliggende virksomheter. Dette kom til uttrykk ved at økonomiregelverket for første gang formaliserte styringsdialogen³ mellom departementet og dets underliggende virksomheter etter MRS-prinsippene (Ørnsrud 2002: 14). Økonomiregelverket fra 1997 introduserte også tildelingsbrevet som var et nytt kontraktdokument mellom departementet og underliggende virksomhet, hvor hensikten var å fastsette underliggende virksomhets mål, ressurser og indikatorer (Lægneid et al. 2006b: 254). Det ble i tillegg lagt vekt på at resultatbegrepet i

³ Styringsdialogen er en samlebetegnelse på de styringsdokumentene, rapportene og etatsstyringsmøtene som foregår mellom departementet og underliggende virksomhet (Finansdepartementet 2011: 5).

MRS-systemet måtte bestå av kvantitative mål for virksomhetens ytelser og effekter på samfunnet.

Christensen og Læg Reid viser til en skeptisk holdning til dette nye økonomiregelverket blant både politikkere og toppbyråkrater (Christensen og Læg Reid 2002: 169). Det nye regelverket fremstod som lite fleksibelt og for standardisert, og det førte til at departementene i større grad detaljstyrte underliggende virksomhet. Finansdepartementet gjennomførte i 1999-2000 et prosjekt for å innhente synspunkter og erfaringer fra det nye økonomiregelverket, og selv om de blant annet var fornøyd med hvordan styringsdialogen hadde utviklet seg i perioden, påpekte de at koblingen mellom den langsiktige og den kortsiktige styringen og mellom MRS og økonomistyringen burde forbedres (St.meld. nr. 19 2008-2009: 78). Ut ifra disse vurderingene ble gjeldende Økonomiregelverk revidert i 2003 til *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser for økonomistyring i staten*, som ble sist endret 8. juni 2010. Dette regelverket omfatter i dag hovedprinsippene for økonomistyring i staten. *Bestemmelser for økonomistyring i staten*, som er et supplement til selve *Reglementet for økonomistyring i staten* og omhandler i mer detalj bestemmelsene på ulike områder innenfor reglementet. I denne studien omtaler jeg både Reglementet og Bestemmelsene som Økonomiregelverket.

En fjerde reform av betydning er Økonomiregelverket fra 2003 som regelfester MRS for alle statlige virksomheter og har som formål å sikre god styring, måloppnåelse og effektiv ressursbruk av offentlige midler, jf. § 1. Økonomiregelverket regelfester også etatsstyringen, hvor det blir fastsatt ulike bestemmelser og krav om hvordan departementet skal styre underliggende virksomheter. Regelverket ble mindre omfattende og mindre detaljert enn regelverket fra 1997, og har gitt virksomhetene større frihet til å velge selv hvilke løsninger de ønsker, samt at det i større grad ble vektlagt at departementene skulle tilpasse etatsstyringen til virksomhetens "egenart, risiko og vesentlighet". MRS fikk dermed større innslag av lokal tilpasning (Christensen og Læg Reid 2002: 157). Resultatbegrepet ble også mindre strengt, det var ikke lenger krav om at målene skulle være kvantitative.

MRS i Norge har siden innføringen av prinsippet i budsjettreformene på 1980-tallet hatt en gradvis pragmatisk tilpasning og oversettelse til det norske forvaltningssystemet (Christensen et al. 2009: 158). Vektleggingen av at styring, oppfølging og kontroll skulle tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, er et eksempel på det. Den norske pragmatiske tilnærmingen legger til rette for variasjoner i hvordan MRS blir utformet for den enkelte virksomhets vilkår og behov.

3 Teori

I dette kapitlet presenterer jeg oppgavens teoretiske rammeverk. Til å forklare MRS av NFR tar jeg utgangspunkt i to teoretiske perspektiver, prinsipal-agentteori og et institusjonelt perspektiv. På grunnlag av disse to teoriene utleder jeg teoretiske forventninger til den tredje problemstillingen i oppgaven, hva som kan forklare MRS av NFR.

Roness viser til ulike strategier for å håndtere teorimangfoldet i studier som denne, hvor det er flere teorier som skal forklare samme fenomen (1997: 89). I oppgaven vil jeg kombinere en *utfyllende strategi* og en *konkurrerende strategi*. En utfyllende strategi er hensiktsmessig i denne oppgaven fordi formålet med teoriene er å forstå, forklare og få mest mulig innsikt i MRS av NFR, og med denne strategien er det ingen hindring at teoriene er motstridende seg imellom (Roness 1997: 100). En konkurrerende strategi derimot, vurderer og sammenligner de ulike teoriene mot hverandre og teoriene får støtte etter hvordan de samsvarer med teorienes forventninger (Roness 1997: 103). Tanken er at teoriene kan være motstridende og forklare MRS av NFR på ulikt vis. Den konkurrerende strategien vil da være hensiktsmessig.

3.1 Prinsipal-agentteori

Prinsipal-agentteorien (PA-teori) er en teori som støtter NPM-doktrinens antagelser om at offentlige virksomheter kan forbedre effektivitet og resultatoppnåelse om de får økt autonomi, og godtar økt resultatkontroll fra overordnet organ, også forstått som MRS (Verhoest 2005: 237). PA-teorien har vært praktisert som teoretisk perspektiv i ulike studier av forholdet mellom overordnet og underliggende virksomhet (Verhoest 2005, Verhoest et al. 2010) og teorien har vært anvendt i flere internasjonale studier som undersøker styringsrelasjonen mellom departement og forskningsråd (Braun 1993, Van der Meulen 1998, 2003). PA-teorien kan være problematisk å anvende for virksomheter i offentlig sektor, ettersom det opprinnelig er en teoretisk modell rettet mot bedrifter i privat sektor (Halachmi og Boorsma 1998: xxv, Pratt og Zeckhauser 1991: 3). Det er derfor forskjeller på hvordan PA-modellen blir anvendt i privat sektor og i offentlig sektor. I private bedrifter anser man to aktører som inngår en kontrakt å ha like rettigheter. Det er i motsetning til kontrakter som inngås i offentlig sektor, hvor kontraktsforholdene mellom departement og underliggende

virksomhet ikke er kontrollert gjennom lovreguleringer på samme måte som i privat sektor (Pollitt et al. 2004: 40). Moe derimot, mener at forskjellene mellom offentlig og privat byråkrati ikke er av vesentlig betydning og at PA-modellen kan bli anvendt for å undersøke ”*the most basic questions of democratic control and performance*” (Moe 1984: 766).

Selv om PA-teorien har vokst i popularitet innenfor organisasjonsteori så hevder kritikere at teorien fokuserer for mye på individet og for lite på de strukturelle forholdene som påvirker individers definisjon av nytte (Perrow 1993: 234). Perrow mener at PA-teorien ikke adresserer klare problemer som gir løsninger og at teorien mangler testbare implikasjoner fordi den sjelden forsøker å forklare faktiske hendelser (1993: 224). Eisenhardt derimot, hevder at teorien er særlig relevant i situasjoner hvor det er konflikt og usikkerhet om mål mellom prinsipal og agent, i tilfeller der det er risiko forbundet med resultatene og hvor det er vanskelig å foreta evaluering av adferden til agenten (1989: 71). Disse tre faktorene karakteriserer forholdet mellom de 16 departementene som styrer NFR, ettersom det er utfordrende å utvikle en felles målstruktur som omfatter alle departementenes mål til NFR. Det er også krevende å måle effektene til offentlige organisasjoner (De Bruijn 2007: 7, Wilson 2000: 158) og det er spesielt utfordrende og både måle og evaluere resultatene av forskning som sådan (NOU 2011: 6: 28). På bakgrunn av dette later denne teorien til å være nyttig for å forstå deler av MRS av NFR.

Eisenhardt viser hvordan PA-teorien kan bidra med nye innsikter i organisasjonsteorien, men at PA-teorien også utelater mye av kompleksiteten som eksisterer i offentlige virksomheter, og foreslår at man supplerer PA-teorien med komplementære teoretiske perspektiver (1989: 71). Denne oppgaven følger Eisenhardts råd og kombinerer PA-teorien med institusjonell teori i neste hovedavsnitt, som vil kompensere for PA-teoriens svakheter. Dette vil føre til en bredere forståelse av MRS av NFR, for eksempel med inkludering av begrepene tillit og stivhengighet.

Analyseenheten i PA-teorien er kontrakten som styrer forholdet mellom prinsipalene og agenten, og det er et virkemiddel for å håndtere utfordringen mellom de to aktørene. Kontraktene vil være utformet av prinsipalen og inneholde mål og resultatkrav som agenten skal nå og det er tilknyttet et system med belønning og straff for måloppnåelse (Binderkrantz et al. 2011: 446). Dette er i tråd med logikken i MRS. Tildelingsbrevet fra departementene til NFR er et eksempel på en type kontrakt som eksisterer mellom prinsipal og agent.

Det sentrale er å avgjøre hvilke type kontrakt som er mest effektiv for prinsipalens styring av agenten (Eisenhardt 1989: 58). En kan skille mellom adferdskontrakter, som omhandler agentens handlinger og adferd, og outcomekontrakter, som fokuserer på effektene

av resultatene (Eisenhardt 1989: 58). En adferdskontrakt vil være mest effektiv for prinsipalen i tilfeller hvor det er vanskelig å observere effekten av agentens innsats og det er konflikt om mål mellom prinsipalen og agenten. Outcomekontrakten derimot, vil være effektiv for prinsipalen når resultatene av agentens arbeid er enkle å måle og hvor det ikke eksisterer en målkonflikt mellom prinsipalen og agenten (Eisenhardt 1989: 62).

PA-teori har sitt opphav i ny-institusjonell økonomi, hvor man fokuserer på forholdet mellom to aktører i markedet, for eksempel mellom konsulent og klient (Moe 1984: 758, Pratt og Zeckhauser 1991: 2). Prinsipal-agentrelasjonen handler om en aktør, prinsipalen, som vurderer å inngå en kontraktavtale med en annen, agenten, med forventning om at agenten produserer de resultatene som prinsipalen ønsker (Moe 1984: 756). En betydelig del av litteraturen på PA-teorien fokuserer på dette enkle og hierarkiske en-til-en forhold, hvor det er kun *en* agent som blir styrt av *en* prinsipal. Denne enkle PA-modellen kan være misvisende, begrensende og den håndterer dårlig situasjoner hvor en agent har flere prinsipaler (Boston et al. 1996: 32). I offentlig sektor er ofte forholdet mellom prinsipal og agent mer komplisert og det er sjeldent et enkelt en-til-en forhold. I mange tilfeller er en virksomhet ofte omringet og styrt av flere prinsipaler (Moe 1987: 482, Wilson 2000: 156). Det blir referert til som ”*problemet med flere prinsipaler*” (Löffler 1998: 1). Dette er et tema som har fått mindre oppmerksomhet i litteraturen om prinsipal-agentrelasjonen, men som blir håndtert av Löffler (1998) og Waterman og Meier (1998). I tilfeller hvor en agent har flere prinsipaler, kan prinsipalene ha ulike interesser, de kan være uenige om hva som skal være agentens mål og det kan oppstå mangelfull koordinering av styringssignalene fra alle prinsipalene (Van Thiel et al. 2012: 426). Interessesmotsetningene mellom prinsipalene kan for eksempel håndteres ved hjelp av samarbeid og koalisjoner (Cyert og March 1992: 33).

I denne oppgaven er prinsipalene forstått som departementene og agenten er NFR. Målkonflikter mellom prinsipalene kan føre til et komplisert forhold mellom prinsipalene og agenten (Waterman og Meier 1998: 179). Målkonfliktene og interessesmotsetningene kan på den ene siden føre til svakere samordning hos prinsipalene for hvordan de skal styre agenten, men på den andre siden så kan flere prinsipaler også føre til en sterkere og mer effektiv kontroll av agenten (Johnsen 2007: 322). Johnsen hevder at en løsning på eventuelle problemer som oppstår mellom prinsipalene er å innføre resultatmålinger, sammenligninger og rapportering, for på den måten redusere noen av interessesmotsetningene mellom prinsipalene (2007: 322).

Kjernen i PA-teorien er antagelsen om at begge aktørene er rasjonelle og nyttemaksimerende, her forstått som mål- og resultatoppnåelse for prinsipalene og autonomi

for agenten. Som en følge av begge aktørenes rasjonelle adferd kan det oppstå asymmetrisk informasjon, målkonflikt og mistillit i produksjonsprosessen, ettersom agenten kjenner prosessen og resultatene bedre enn prinsipalen (Eisenhardt 1989: 58). Prinsipalens *agentproblem* er at den ikke har noen garanti for at agenten vil etterfølge prinsipalens interesser, og har heller ikke tilstrekkelige ressurser til å overvåke agentens handlinger og informasjon (Eisenhardt 1989: 58, Pratt og Zeckhauser 1991: 2 - 3). Agenten kan også ha andre interesser og behov enn prinsipalen, siden det kan innebære et nytte- og kostnadstap for agenten å utføre det prinsipalen ønsker (Hagen 1992: 44). For at prinsipalen skal sikre at agenten gjennomfører de oppgavene prinsipalen har desentralisert utførelsen av til agenten, blir det opprettet kontroll- og styringsmekanismer mellom prinsipalen og agent. Eksempler på dette er resultatkontrakter og resultatinformasjonssystemer, for på den måten forsøker prinsipalen å unngå asymmetrisk informasjon og interessekonflikter om mål (Eisenhardt 1989: 58).

Det sentrale spørsmålet i PA-teorien er hvordan prinsipalen kan kontrollere agenten i henhold til informasjon- og målkonfliktene. For prinsipalen er det et problem at den mangler informasjon og kompetanse for å avgjøre hva som er nødvendig for å realisere målet, og er avhengig av at agenten, som er spesialist på området, tar en beslutning som sikrer effektivitet og måloppnåelse. Dette problemet er gjeldene innenfor forskningsinstitusjonene hvor man er skeptisk til myndighetenes kompetanse for å avgjøre verdien av vitenskapelige resultater og arbeid (Van der Meulen 1998: 400). Skoie påpeker hvordan ”*departementenes avdelinger sjeldent [rommer] forskningsekspertise som sådan*” (2005: 279). Agenten kan da bruke denne informasjonsfordelen til å utnytte forholdet til prinsipalen (Moe 1984: 756).

Prinsipalens problem med mangelfull informasjon og observasjon av agentens adferd kan føre til agentproblemerne *skjult handling* og *moralsk hasard*. Problemet med *skjult handling* er at prinsipalen ikke kan observere informasjonen, meningene og verdiene som agenten baserer sin beslutning på før kontrakten blir inngått (Moe 1984: 754). Konsekvensen er at agenten har informasjonsfordeler overfor prinsipalen. Departementene kan risikere skjult handling hvis for eksempel departementene ikke har tilstrekkelig informasjon om NFRs virkemidler eller arbeidsmetoder. NFRs fordel blir da at de kan disponere budsjettmidlene fritt etter hvordan de mener midlene bør fordeles. Departementet kan da ikke være sikre på at midlene går til departementets formål eller sektor.

Når agenten handler ut ifra egeninteresser, og ikke ut ifra prinsipalens interesser kan det oppstå *moralsk hasard*. Moralsk hasard gjør seg gjeldene når prinsipalen ikke kan

observere agentens faktiske adferd *etter* at kontrakten er inngått (Moe 1984: 755). Prinsipalen kan observere agentens resultater, men vet ikke noe om innsatsen. Risikoen for moralsk hasard øker ytterligere hvis det er vanskelig å observere virksomhetens aktiviteter (Wilson 2000: 156). Det er for eksempel utfordrende å måle resultatene av forskning og en moralsk hasard kan finne sted om prinsipalen legger for stor vekt på å nå overordnede mål. Dette kan føre til målforskyvning fra agenten sin side, da den vil ha større insentiv til å rapportere på oppnådde resultater på indikatorer som er enklere å måle, og unngår å rapportere på de overordnede målene (Boston et al. 1996: 21).

Verhoest presenterer en PA-modell med mekanismer for kontroll som reduserer sjansen for agentproblemene moral hasard og skjult handling (2005: 237). Det er fire kontrollmekanismer: 1) reduisering av input-kontroll, 2) økt resultat-kontroll, 3) økt resultatorientert finansiering og 4) økt konkurranse. Disse kontrollmekanismene skal føre til økt motivasjon for agenten til å nå prinsipalens mål (Verhoest 2005: 239). I denne oppgaven vil kun de to første kontrollmekanismene bli vektlagt, ettersom det er de mest sentrale NPM-reformelementene innenfor norsk sentralforvaltning.

Input-kontroll refererer til i hvilken grad departementene legger føringer på hvordan underliggende virksomhet anvender input de mottar, altså i hvilken grad de har beslutningsmakt over finansielle ressurser de mottar, som budsjettet. I PA-teorien blir sterk input-kontroll ansett som en begrensning for beslutningsmakten til agenten og da også som en innskrenkning i autonomien til virksomheten (Verhoest 2005: 239). Hvis prinsipalen derimot, velger å senke input-kontrollen til agenten kan det føre til en positiv effekt på resultatoppnåelsen til virksomheten, fordi det gir økte frihetsgrader for agenten til å velge de nødvendige og mest effektive virkemidlene for å oppnå prinsipalens ønskede resultat (Verhoest 2005: 239). Implikasjonen på lavere input-kontroll er økt policyautonomi for agenten til å velge virkemidlene for resultatoppnåelse. Champagne

Resultat-kontroll viser til hvordan departementene kontrollerer underliggende virksomhet ved å sette klare mål og ved å observere og evaluere resultatene til virksomheten (Verhoest 2005: 239). MRS er en form for resultat-kontroll, ved at styringen er basert på å oppnå bedre resultater gjennom kontrakter, mål og evaluering. Resultat-kontroll skal senke sjansen for moral hasard og skjult handling og øke resultatoppnåelse hos virksomheten på tre måter. Det er for det første mindre sjanse for asymmetrisk informasjon mellom prinsipalen og agenten hvis man anvender instrumenter som gjør informasjonen om resultatene mer tilgjengelig. For det andre er målene til begge aktørene i samsvar, fordi man gjennom forhandlinger har blitt enige om målene. For det tredje vil kontrakter, som er sentralt i PA-

teorien, bidra til en oversikt over prioriteringen av mål, som også vil redusere ”*problemet med flere prinsipaler*” (Verhoest 2005: 239), fordi prinsipalene får informasjon om hverandres styring av agenten og får mulighet til samordne styringen bedre.

3.1.1 Forventninger på grunnlag av prinsipal-agentteori

På bakgrunn av PA-teorien er det utledet seks forventninger til MRS av NFR.

Når det gjelder hva som kjennetegner MRS av NFR vil det ut fra PA-teorien være en forventning om at det har vært interessemotsetninger, koordineringsutfordringer og uenigheter om det nye MRS-systemet, både mellom departementene, som en konsekvens av ”*problemet med flere prinsipaler*”, på grunn av interessemotsetninger mellom departementene om MRS-systemet, og mellom NFR og departementene. Bakgrunnen for å etablere en ny MRS-modell for NFR var at styringen fra departementene var ukoordinert, kortsiktig og for detaljert. Kunnskapsdepartementets oppgave var å forsøke å opprette en mindre detaljert og omfattende MRS-struktur for NFR.

Tildelingsbrevene er en type kontrakt som er sentral i PA-sammenheng, fordi tildelingsbrevet er det viktigste styringsdokumentet fra departementene til NFR (Kunnskapsdepartementet 2009: 7). Når det gjelder hvilken type kontrakt som er mest effektiv for departementene forventer jeg at det vil være en adferdskontrakt. For det første fordi Eisenhardt mente at adferdskontrakter ville fungere best når det er krevende å måle og observere effektene til en virksomhets innsats og resultater (1989: 58). For det andre fordi Eisenhardt mente at adferdskontrakter også ville være mest effektiv hvis det var konflikt om mål mellom prinsipalen og agenten (1989: 58). Jeg forventer at det vil være en målkonflikt mellom departementenes interesser og NFR.

H1: Departementenes tildelingsbrev til NFR vil være formet som en adferdskontrakt.

I PA-teorien vektlegger man det hierarkiske styringsforholdet mellom prinsipalen og agenten (Moe 1984: 756). Det er prinsipalen som formulerer og spesifiserer målene som agenten skal utføre (Binderkrantz et al. 2011: 446). Når det er flere prinsipaler som styrer en agent forventer jeg at formuleringen av mål vil være et resultat av en forhandlingsprosess, fordi målene blir til i en koalisjon mellom prinsipalene og mellom prinsipalene og agenten (Cyert og March 1992: 33). NFRs styre kan gjøre det krevende å utvikle felles mål for NFR, fordi et styre kan gjøre den hierarkiske styringsrelasjonen mellom departementet og underliggende

virksomhet uklar (Egeberg 1994: 90). Johnsen hevder likevel at når flere prinsipaler er involvert i styringen av en agent vil det kunne føre til mer effektiv og sterkere kontroll av agenten (2007: 322). På bakgrunn av det forventer jeg at målformuleringsprosessen vil foregå ovenfra departementene og ned til NFR, som også samsvarer med modellen for MRS som ble beskrevet i avsnitt 2.3.2.

H2: Målene i den nye målstrukturen er utformet i større grad av departementene enn NFR.

Med NFRs kompliserte styringsstruktur med flere prinsipaler er det sjans for at det kan oppstå målkonflikter og mangelfull koordinering- og samordning mellom prinsipalene (Johnsen 2007: 322, Van Thiel et al. 2012: 426, Waterman og Meier 1998: 179). Allerede i 2001 konkluderte Technopolis i sin evaluering at det var dårlig samordning og koordinering mellom departementene i styring av NFR. I tilfeller når flere prinsipaler styrer og kontrollerer en og samme virksomhet bør departementet med etatsstyringsansvaret ha en koordinerende rolle og sørge for at de ulike styringssignalene fra prinsipalene blir presentert på et oversiktlig vis til virksomheten (Van Thiel et al. 2012: 426). Jeg forventer på bakgrunn av koordineringsutfordringene som Technopolis påpekte at Kunnskapsdepartementet har fulgt opp etatsstyringsansvaret i løpet av undersøkelsesperioden slik at departementenes styring av NFR er mer strømlinjet og samordnet.

H3: Kunnskapsdepartementet har samordnet og koordinert departementenes MRS av NFR

PA-teorien antar at agenten kun er opptatt av å nå egne mål, og for agenten kan det være en ulempe og en kostnad å utføre prinsipalens mål og oppgaver. Dette kan føre til agentproblemene *skjult handling* og *moralsk hasard*, som oppstår på grunn av asymmetrisk informasjon og kan føre til målforskyvning fra agentens side. For at prinsipalene skal unngå agentproblemene som skjult handling og moralsk hasard forventer jeg at departementene for det første forsøker å redusere input-kontroll og øker resultat-kontroll for NFR (Verhoest 2005: 239). Jeg forventer på bakgrunn av kontrollmodellen til Verhoests at målene for NFR i større grad vil være detaljert- og inputorienterte i begynnelsen av undersøkelsesperioden, fordi departementene ønsket input-kontroll over hvordan budsjettmidlene ble anvendt hos NFR. Iverksettelsen av det nye felles MRS-systemet for NFR vil medføre økt fokuset på gi større frihet til NFR og jeg forventer at det er mer fokus på resultatoppnåelse og resultat-kontroll for NFR i slutten av undersøkelsesperioden. Dette ble i avsnitt 2.3.1 referert til som

autonomi-paradokset (Verhoest et al. 2010: 8). Den siste delen av forventningen er da motstridende med hypotese 1, som antar at tildelingsbrevene ville være formet som adferdskontrakter under hele undersøkelsesperioden.

H4: Det er en større relativ andel input- og prosessmål i tildelingsbrevene til NFR fra 2004 til 2010, og en større relativ andel output- og outcomemål i tildelingsbrevene til NFR fra 2010 til 2012.

For det andre forventer jeg at departementene vil unngå *skjult handling* ved innhente nødvendig informasjon om NFR innsats og adferd (Eisenhardt 1989: 58). Skjult handling kan oppstå dersom departementene ikke har nok informasjon om NFRs virkemidler og arbeidsmetoder før de utvikler målene i tildelingsbrevet for kommende budsjettår. For at departementene skal unngå asymmetrisk informasjon gjennom skjult handling legger de vekt på at styringsdialogen med NFR skal være basert på dialog og tillit (Kunnskapsdepartementet 2009: 9). Jeg forventer at flere møter og tettere styringsdialog skal gjøre tilgangen på informasjon fra NFR enklere for departementene.

H5: Det vil være regelmessig kontakt i styringsdialogen mellom departementene og NFR.

For det tredje forventer jeg at departementene vil unngå *moralsk hasard* ved at de utvikler flere enkle rapporteringskrav og styringsparametere for NFR. Således kan departementene bedre måle og vurdere arbeidsinnsatsen til NFR fordi de får mer informasjon fra NFR, og dermed unngå at det oppstår målforskyvning fra NFRs side. Et detaljert tildelingsbrev vil dermed legge klare føringer på NFRs arbeid som kan føre til redusert finansiell autonomi og policyautonomi for NFR. Jeg antar derfor at NFR vil forsøke å unngå at det blir utviklet for mange styringsparametere. Jeg forventer at departementene i perioden fra 2004 til 2012 har utviklet flere enkle og mindre ambisiøse rapporteringskrav og styringsparametere i tildelingsbrevene til NFR.

H6: Det blir flere og mindre ambisiøse styringsparametere i tildelingsbrevene til NFR fra 2004 til 2012.

3.2 Institusjonelt perspektiv

For å forstå hva som kjennetegner MRS av NFR og hvordan MRS har påvirket NFRs autonomi vil et institusjonelt perspektiv kunne gi andre innsikter og tolkninger enn PA-teorien. Institusjonell teori har blitt anvendt i en rekke studier som undersøker elementer ved MRS (Christensen et al. 2006, Læg Reid et al. 2006b, Verhoest et al. 2010) slik at dette perspektivet vil være relevant for å undersøke MRS av NFR. I andre studier av MRS har det blitt påvist at organisasjonskultur har innvirkning på utformingen av MRS. Læg Reid et al. viste blant annet at den konsensusorienterte administrative kulturen i Norge har resultert i at mål ofte blir til i et samarbeid mellom departement og underliggende virksomhet (2006b: 267). Det er i motsetning til idealet i MRS-modellen og PA-teorien, hvor målene skal være formulert i en hierarkisk kjede, ovenfra departementet og ned til underliggende virksomhet. Det institusjonelle perspektivet later derfor til å være nyttig for å forstå andre sider ved MRS av NFR som PA-teorien ikke beskriver.

Det institusjonelle perspektivet omfatter flere teoretiske retninger, men felles for dem alle er deres syn på institusjoner som noe mer enn den formelle og strukturelle oppbygningen som en organisasjon består av. Mens en organisasjon kun er et teknisk instrument for å nå bestemte mål, er en institusjon *"et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpassningsdyktig organisme"* (Selznick 1997: 19). Institusjoner er sosiale strukturer hvor regler, normer og verdier er byggeklossene for sosial adferd i organisasjonen (Scott 2001: 49). Organisasjoner blir til institusjoner når det utvikles uformelle normer og verdier i organisasjonen, som befester seg i organisasjonskulturen. Et sentralt punkt ved institusjonaliseringen er å *innføre verdier* til organisasjonen som ligger utenfor de tekniske kravene til arbeidsoppgavene (Selznick 1997: 26). Felles verdier og normer hos virksomhetens medlemmer bidrar til at man lettere kan identifiserer seg med organisasjonens historie og vaner, men det kan også føre til motstand mot administrative endringer og reformer fordi aktørene allerede har etablert sedvaner og identifiserer seg med disse i institusjonen (Selznick 1997: 26).

I PA-teorien var handlingslogikken til virksomheten basert på det March og Olsen betegner som en konsekvenslogikk (1989: 160), det vil si at beslutningstakingen i organisasjonen er basert på formålsrasjonalitet, egeninteresser og nyttemaksimerende adferd (logic of consequentiality). I konsekvenslogikken blir mål gitt av eksterne ledere og utført gjennom formelle strukturer og kanaler i virksomheten. I det institusjonelle perspektivet derimot, er beslutningstakingen i større grad basert på det som oppfattes som passende og

akseptabel adferd (logic of appropriateness) (March og Olsen 1989: 160 - 161). I motsetning til konsekvenslogikken vil målene i passendelogikken bli utviklet gjennom tilpasning og samhandling mellom de involverte aktørene. Det som ligger til grunn for hva som er «passende» adferd er at individer foretar valg på grunnlag av de allerede etablerte verdiene og normene i virksomheten. Organisasjonsmedlemmer som er institusjonalisert vil klare å komme fram til den løsningen som er passende ut fra de institusjonelle forventningene i virksomheten. Normene og verdiene som eksisterer i NFR og i de ulike departementene vil ha en innvirkning på hvordan MRS av NFR blir organisert. Den generelle antagelsen ut ifra det institusjonelle perspektivet er at MRS av NFR vil bli tilpasset NFRs egenart, normer og verdier.

Den institusjonelle teorien har også noen begrensninger og det er blant annet rettet kritikk mot March og Olsens ”logic of appropriateness”. Peters viser til at passendelogikken ofte kan bli for vag i en institusjon, og da vil det være vanskelig å bevise at en slik logikk eksisterer og om den påvirker organisasjonsadferden (2012: 43). Et annet problem som Peters fremhever er at passendelogikken antar at det eksisterer en forenlighet i institusjoner, men ofte består institusjoner av flere kulturer og ulike mennesker som vil ha ulike oppfatninger om hva som er ”passende” adferd (2012: 32). Det eksisterer en tvetydighet i passendelogikken, fordi det sjeldent er situasjoner hvor det er en helt tydelig og dominerende identitet, organisasjoner har ofte flere individuelle og institusjonelle identiteter (Christensen og Røvik 1999: 164). Institusjonell pluralisme er en retning innenfor institusjonell teori som forsøker å gi et bedre bilde på denne tvetydigheten til passendelogikken, ved å sette søkelyset på organisasjoner som befinner seg i pluralistiske omgivelser og har flere institusjonell identiteter (Kraatz og Block 2008: 244). Kraatz og Block argumenter er at organisasjoner som er godt institusjonalisert vil klare å imøtekomme forventningene fra de mange aktørene som påvirker dem (2008: 244). NFR befinner seg i svært pluralistiske omgivelser, hvor departementene hele tiden vil sikre sitt behov og sine midler hos NFR.

Det institusjonelle perspektivet omfatter flere teoretiske retninger og i denne studien er det spesielt konseptene *stiafhengighet* og *gjensidig tillit* som er interessant for MRS av NFR og vil bli utdypet og drøftet mer inngående.

3.2.1 Stiafhengighet

Sentralt i det institusjonelle perspektivet er stiafhengighet, som befinner seg innenfor historisk institusjonalisme (Peters 2012: 70, Pierson 2000: 251). Stiafhengighet betyr at en

aktør eller en virksomhet har en tendens til å foreta valg som samsvarer med tidligere valgte veier (Thelen 1999: 385). Aktørene i organisasjonen følger de tillærte reglene og prosedyrene som har blitt utviklet over tid i virksomheten. Den grunnleggende antagelsen er at de valgene som ble foretatt når virksomheten ble etablert, vil påvirke de valgene og beslutningene som virksomheten gjør i fremtiden (Pierson 2000: 252, Thelen 1999: 385). Stiavhengigheten og historiske tradisjoner har stor betydning for hva som blir ansett som passende beslutning og adferd i organisasjonen, slik at stiavhengigheten bygger på March og Olsens ”logic of appropriateness”. Institusjonalisering og sosialisering av virksomhetens medlemmer over en lengre periode vil på den ene siden skape stabilitet i virksomheten, på den andre siden vil stiavhengigheten føre til en viss treghet mot endringer, fordi det kan føre til at virksomheten blir mindre fleksibel og tilpasser seg i mindre grad til nye krav og endringer fra omgivelsene. Konsekvensen kan bli at det blir vanskeligere å gjennomføre forandringer og reformer, men samtidig kan det også bli enklere for virksomhetens medlemmer å ta beslutninger i nye situasjoner. Implikasjonen av dette er at de normene og verdiene som blir utviklet i etableringsårene vil bli ’låst inne’ og de vil påvirke organisasjonens videre utvikling (Krasner 1988: 84). Stiavhengigheten er derfor førende for hva som er passende adferd i organisasjonen. De etablerte normene og verdiene i departementene og NFR vil ha betydning for utformingen av MRS, og hvis de formelle kravene ikke samsvarer med gjeldende kultur kan det oppstå spenninger og fravikelse fra selve MRS-modellen, fordi man ønsker å bevare de etablerte normene og verdiene som allerede eksisterer i virksomheten.

Selve endringsprosessen i dette perspektivet blir beskrevet som enten inkrementell eller at endringen skjer brått og plutselig (Streeck og Thelen 2005: 27). Større og plutselige endringer kan forekomme som såkalte *critical junctures*, for eksempel når en virksomhet blir etablert eller er utsatt for et eksternt sjokk slik at de må endre seg (Thelen 1999: 388). Streeck og Thelen argumenterer for at endring i et institusjonelt perspektiv også kan være et resultat av interne krefter i institusjonen (1999: 27). I det institusjonelle perspektivet skiller Streeck og Thelen mellom selve endringsprosessen, som enten kan være inkrementell eller plutselig, og hva som kan bli resultatet av endringen (2005: 12). Figur 3.1 viser at *reproduksjon gjennom tilpasning* består av en kombinasjon av inkrementelle endringer for virksomheten, men resultatet av endringen er kontinuitet. Her er stiavhengigheten sterk ettersom de gradvise endringene ikke har stor betydning for institusjonen, virksomheten fortsetter som før. *Gradvis transformasjon* består av en inkrementell endringsprosess med små og ubetydelige endringer over tid, som etter hvert fører til aksept for en større endring eller transformasjon.

Tabell 3.1: Typer av institusjonell endring: Prosess og endring (Streeck og Thelen 2005: 55)

		Resultat av endring	
		Kontinuitet	Diskontinuitet
Endringsprosess	Inkrementelle	Reproduksjon gjennom tilpasning	Gradvis transformasjon
	Plutselige	Overlevelse og tilbakevending	Sammenbrudd og erstatning

Overlevelse og tilbakevending innebærer at en virksomhet har fulgt den samme stien i lang tid og så oppstår det en plutselig endring, men i etterkant av endringen så vender virksomheten likevel tilbake til den gamle og tradisjonelle stien. *Sammenbrudd og erstatning* består av en kombinasjon av plutselig endring, som resulterer i at virksomheten endrer kurs og gjennomfører endringen. *Critical junctures* kan forekomme i dette siste tilfellet.

3.2.2 Gjensidig tillit

Den administrative kulturen i Norge har tradisjonelt blitt beskrevet som en forvaltning bestående kollektive og egalitære verdier, med et konsensusorientert system basert på tillit (Christensen og Læg Reid 2005: 489). Styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomheter har vært preget av gjensidig tillit, med mindre vekt på eksterne og formelle styringsmekanismer (Christensen et al. 2006: 116), som MRS er et eksempel på. Ifølge Christensen et al. oppstår gjensidig tillit mellom aktører på bakgrunn av felles normer og verdier, som fortsetter å eksistere gjennom kontinuerlig samhandling og utveksling av opplevde erfaringer (2006: 119). Gjensidig tillit kan på den ene siden anses som en nødvendig forutsetning for autonomien til en virksomhet, fordi virksomheten vet selv hva som er nødvendig for å prestere og oppnå mål. Overordnet departement har sjeldent tilstrekkelig kunnskap om virksomhetens tekniske aktiviteter og arbeidsmetoder og må gi virksomheten autonomi til finne de mest hensiktsmessige virkemidlene (Pollitt 2006: 317). På den andre siden kan det å undergrave tillit potensielt føre til uønsket adferd og mer kontroll fra overordnet organ (Christensen et al. 2006: 114). Virksomheter som føler de har høy gjensidig tillit i forholdet med overordnet departement rapporterer også om færre begrensninger fra regler og reguleringen fra departementet (Læg Reid et al. 2012: 242). Gjensidig tillit er også viktig for å håndtere asymmetrien i tilgangen på informasjon mellom virksomheten og departementet (Finansdepartementet 2011: 15). Tradisjonelt har forholdet mellom overordnet organ og underliggende virksomhet i vestlige land vært gjenstand for tillit (Halligan og Bouckaert 2009: 271), men de nye NPM-modellene legger større vekt på det er

mistillit mellom aktørene og derfor må det opprettes kontrollmekanismer. Flere kontrolltiltak kan oppfattes av underliggende virksomhet som et uttrykk for manglende tillit fra departementet.

Det er akkurat dette paradokset Pollitt refererer til når han skiller mellom et ”høy-tillitssystem” og et ”lav-tillitssystem”, hvor han fremhever kontrasten mellom frihet og kontroll i NPM (2006: 301). I et lav-tillitssystem har departementet sterk kontrollovervåkning over underliggende virksomhet, og for å unngå byråkratens egeninteresser blir det etablert kontrollmekanismer som kontrakter og indikatorer som skal sikre departementets informasjonsbehov (Pollitt 2006: 302). Det var dette mistillit- og mistenksomhetssynet mellom departement og underliggende virksomhet som var gjeldene i PA-teorien. Underliggende virksomheter ble ansett som nyttemaksimerende og kun opptatt av egeninteresser og måtte derfor kontrolleres gjennom kontrakter- og resultatkontroll.

I et høy-tillitssystem derimot, har man relativt autonome ledere med klare visjoner og mål som skaper en kultur i virksomheten som er bygd på stolthet, og byråkratene identifiserer seg med virksomheten og strekker seg hele tiden mot forbedring (Pollitt 2006: 301). Når denne positive kulturen er etablert i virksomheten så kan departementet begynne å stole på virksomheten. Behovet for kontrollmekanismer blir til en viss grad opphevet og virksomheten blir tildelt mer frihet. Gjensidig tillit mellom aktørene blir derfor det optimale styringsverktøyet i dette høy-tillitssystemet. I Pollitts undersøkelse blir det konkludert med at denne høy- og lav- tillitsmodellen ikke fungerte optimalt i den virkelige verden. Pollitt fant få bevis på at systemet fulgte den konstruerte modellen (2006: 323). Modellen vil likevel bli anvendt som et rammeverk for tillitsperspektivet i denne studien, fordi den viser et tydelig skille mellom PA-teoriens antagelser og det institusjonelle perspektivet. Modellen har også blitt anvendt i andre studier som også undersøker gjensidig tillit mellom departement og underliggende virksomhet (Lægreid et al. 2006b).

Lægreid et al. har konkludert med at MRS fungerer optimalt hvis det er høy gjensidig tillit mellom departementet og underliggende virksomhet (2006b: 268). Dette resultatet forsterkes i en komparativ studie av MRS i Danmark, Sverige og Norge, hvor funn viste at hvis en underliggende virksomhet over en lengre periode hadde levert gode resultater ble det mer tillit i styringsrelasjonen, og den underordnede virksomheten oppnådde høyere grad av autonomi i egen beslutningstaking (Kristiansen 2011: 540).

3.2.1 Forventninger ut fra det institusjonelle perspektivet

Hovedforventningen ut fra det institusjonelle perspektivet er at modellen for MRS som ble presentert i avsnitt 2.3.2 har blitt tilpasset NFRs organisasjonskultur og virkemåte. I samarbeid mellom departementene og NFR har man forsøkt å etablere et MRS-system som er passende og i samsvar med NFRs egenart, normer og verdier. De ulike organisasjonskulturene i departementene vil komme til uttrykk ved at alle har et ulikt syn på hvordan MRS som generell styringsteknikk skal brukes, og spesielt hvordan MRS skal anvendes overfor NFR.

Det institusjonelle perspektivet legger til grunn at målene for en underliggende virksomhet blir utviklet gjennom samarbeid og tilpasning mellom de involverte aktørene i prosessen. Jeg forventer derfor at NFR vil ha en sentral rolle i utviklingen av de nye MRS-målene. Med utgangspunkt i passendelogikken vil grupper eller individer i NFR og departementene være besjelet av normene og verdiene i institusjonen. Dette vil påvirke deres preferanser og valg og vil være veiledende for avgjørelsene som gruppen eller individet tar i formuleringen av mål til NFR. På bakgrunn av at målene blir til i et samarbeid forventer jeg at NFR vil forsøke å få innflytelse og påvirke målformuleringsprosessen slik at målene er tilpasset NFRs egenart, normer og verdier. Målformuleringsprosessen vil da være en nedenfra- og opp prosess, som undersøkelser viser at ofte er tilfelle i det norske MRS-systemet (Lægreid et. al 2006b: 267).

H7: NFR har stor innflytelse og påvirkningskraft i målformuleringsprosessen til det nye MRS-systemet.

I målformuleringsfasen til det nye MRS-systemet vil man gjennom det institusjonelle perspektivet også anta at det var uenigheter mellom departementene om målene for NFR, på grunn av de ulike organisasjonskulturene i departementene og forskjellig oppfatning om hva de mener er passende og akseptabel MRS for NFR. Hvert departement har sin styringskultur overfor NFR og de har ulike ønsker og interesser for hva NFR skal utføre og oppnå. Noen departementer har store bevilgninger til NFR og ønsker å sikre at sine tildelinger blir prioritert hos NFR. Disse departementene kan ta føringen og trumfe sine mål og ønsker igjennom i den nye felles målstrukturen. Andre departementer med mindre bevilgninger kan ha andre mål og ønsker fra NFR, og gir i stedet tilskudd gjennom programmer i løpet av året, slik at tildelingsbrevets mål og utforming ikke har vesentlig betydning for dem. Jeg forventer

derfor at det var uenighet mellom departementene om hvilke mål de skulle sette for NFR, hvor mange mål og målenes prioritering og innhold.

H8: Departementene var uenige om målene i målformuleringsprosessen til nytt felles MRS-system for NFR.

Ut ifra stiafhengighets perspektivet vil de normene og verdiene som over tid har utviklet seg i styringsrelasjonen mellom hvert enkelt departement og NFR være krevende å endre, fordi institusjonalisering skaper stabilitet. Stiafhengigheten vil påvirke både hvordan arbeidet med den nye MRS-systemet har foregått, styringsdialogen mellom departementene og NFR, og anvendelsen av den nye MRS-strukturen i tildelingsbrevene til NFR. På grunn av stiafhengigheten som preger styringsforholdet mellom departementene og NFR kan man anta at det vil være en viss treghet når det gjelder endringer og tilpasninger til det nye MRS-systemet, både fra NFRs side og departementene. Jeg antar at NFRs og departementenes langvarige forhold har ført til at de har ”låst inne” (Krasner 1988: 84) noen normer og verdier for hvordan styringsforholdet mellom dem skal foregå og utvikle seg. Det er også viktig at det er stabilitet i målene i et MRS-system for å opprettholde en mål-middeltankegang hos underliggende virksomhet (Lægreid et al. 2006b:262). Slik at innføringen og bruken av nye mål vil påvirke en allerede etablert styringsrelasjon og det vil være en langsom og krevende prosess å endre dette. Jeg forventer dermed at MRS av NFR har vært gjenstand for hva Streeck og Thelen kaller *overlevelse og tilbakevending* (2005: 12), fordi det nye MRS-systemet kan tolkes som en rask og plutselig endring i styringen av NFR som kan være vanskelig å endre. På bakgrunn av dette stiafhengighetsperspektivet forventer jeg at styringsdialogen mellom departementene og NFR har forholdt seg stabilt i perioden fra 2004 til 2012.

H9: Styringsdialogen mellom departementene og NFR vil være stabil fra 2004 til 2012.

Tildelingsbrevet er det formelle kontraktdokumentet mellom departementene og NFR, og skal være en av kontrollmekanismene som sikrer at NFR oppnår de målene som departementene ønsker, jf. § 7 i Økonomiregelverket. Tildelingsbrevet er også et lovpålagt styringsdokumentet mellom departement og underliggende virksomhet og er et sentralt kontrollverktøy i det norske MRS-systemet. Lægreid et. al mener det likevel vil være mindre effekter av MRS og tildelingsbrev som kontrollverktøy i styringsrelasjoner som er preget av

høy gjensidig tillit, fordi aktørene deler identitet, de har en høy grad av sosialisering og de definerer problemer og løsninger på samme vis (2006a: 258). Om det er høy grad av gjensidig tillit mellom Kunnskapsdepartementet og NFR vil det også være mindre kulturelle uenigheter mellom dem, dermed kan den lovpålagte styringen gjennom tildelingsbrevet og etatsstyringsmøtene være delvis frakoblet den formelle og lovpålagte styringen. Da kan behovet for strenge kontrollmekanismer fra Kunnskapsdepartementet til NFR ikke være nødvendig og NFR opplever at de har både finansiell autonomi og policyautonomi. Styringsrelasjonen mellom Kunnskapsdepartementet og NFR vil da befinne seg innenfor et høy-tillitssystem. Ut fra disse antagelsene forventer jeg å finne en høy grad av gjensidig tillit i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og NFR, som bidrar til å forsterke og øke NFRs autonomi.

H10: Forholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR tilhører i større grad et høy-tillitssystem enn et lav-tillitssystem.

4 Forskningsmetode

I dette kapittelet jeg vil først beskrive og forklare oppgavens metodiske valg, dens avveininger og operasjonaliseringer. Deretter vil jeg forklare hvordan jeg har bearbeidet og analysert datamaterialet fra dokumentstudien og intervjuundersøkelsen. Avslutningsvis vil jeg diskutere undersøkelsens datakvalitet og utfordringer ved dette forskningsdesignet.

4.1 Casestudie som forskningsdesign

Problemstillingen er førende for hvilken forskningsdesign som blir anvendt i en studie (Yin 2003: 7). Det at jeg studerer et fenomen over tid og at jeg ønsker dypere innsikt i MRS av NFR gjør at en enkel casestudie er passende for oppgaven. En casestudie er en studie av en enkel case, hvor formålet med studien er å belyse en større gruppe av case, en populasjon (Gerring 2007: 20). Denne definisjonen samsvarer med oppgavens overordnede formål, som er å få innsikt og utvikle kunnskap om hvordan MRS blir organisert for en virksomhet som har flere prinsipaler. NFR er en case av dette.

Valget av NFR som case ble diskutert i innledningskapittelet. Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet ble valgt ut blant de 16 departementene som styrer NFR, for å studere MRS av NFR. Kunnskapsdepartementet er et naturlig valg fordi departementet er etatstyrer og har derfor det overordnede ansvar overfor NFR. For å studere hvordan de andre departementene håndterer MRS av NFR ble Nærings- og handelsdepartementet valgt, fordi det er den nest største bidragsyteren til NFR, etter Kunnskapsdepartementet, og har derfor stor innflytelse på styringen av NFR og var sentral i prosessen med å utvikle et MRS-system for NFR. Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet ble valgt for å representere sektordepartementene og departementene som har mindre bevilgninger til NFR. Hovedfokuset i oppgaven er likevel på Kunnskapsdepartementets etatsstyring av NFR, og derfor vil Kunnskapsdepartementets etatsstyringsansvar overfor NFR bli vektlagt i større grad enn de andre tre departementenes styring av NFR. Nærings- og handelsdepartementets, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementets synspunkter på Kunnskapsdepartementets etatsstyring vil også bli tatt med i vurderingen av Kunnskapsdepartementets etatsstyringsansvar.

En sentral ambisjon ved en empirisk undersøkelse er å dra gyldige slutninger fra det spesifikke til en bredere kontekst (King et al. 1994: 3). For å kunne generalisere er det viktig å avklare og begrense rammene for den konteksten som casen tilhører. Gerring fremhever i denne sammenheng viktigheten av å definere ”universet” som casen tilhører (Gerring 2007: 80-81). Universet som denne studien først og fremst ønsker å si noe generelt om, er organisering av MRS for virksomheter med flere prinsipaler. Virksomheter i dette universet er for eksempel Innovasjon Norge, Fylkesmennene og Mattilsynet, som alle blir styrt av flere departementer. Studien kan bidra til kunnskap og dypere innsikt i hvordan MRS som styringsredskap bør håndteres av departementer som har etatsstyringsansvar overfor underliggende virksomheter med flere styringsdepartementer. Studien kan i tillegg bidra til å si noe generelt om MRS av statlige virksomheter, og fordi NFR har et særegent trekk ved at de har et eget styre, vil denne studien også bidra med generell kunnskap om MRS av statlige virksomheter som har et styre.

4.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en form for systematisk analyse av tekst for å gi innsikt i studiens problemstilling, mens en innholdsanalyse av dokumenter er et verktøy for å lage repliserbare og valide slutninger fra en tekst til konteksten den tilhører (Krippendorf 2004: 21). En innholdsanalyse måler forekomsten av bestemte ord eller enkelte fraser, og er avhengig av god kontekstforståelse (Krippendorf 2004: 23) fordi antall ord eller fraser forteller lite om det man undersøker. Jeg har derfor supplert innholdsanalysen med intervjuundersøkelser for å belyse konteksten rundt MRS av NFR på best mulig vis.

Hoveddokumentene som er relevante for problemstillingene og som utgjør grunnlaget for den empiriske analysen i studien er primærkildene Kunnskapsdepartementets, Nærings- og handelsdepartementets, Helse- og omsorgsdepartementets og Fiskeri- og kystdepartementets årlige tildelingsbrev til NFR fra 2004 til 2012.⁴ Det ville vært interessant å utvide perioden til 2013, men tildelingsbrevene for 2013 var ikke tilgjengelige da analysen ble gjennomført. Økonomiregelverket lovfester at departementenes MRS av underliggende virksomheter skal komme til uttrykk i tildelingsbrevet, og tildelingsbrevene er derfor et naturlig dokument for å undersøke MRS av NFR. Tildelingsbrevene er offentlige dokumenter

⁴ Se vedlegg 2 for oversikt over alle tildelingsbrevene som blir anvendt i analysen.

og noen av de siste års brev er tilgjengelig på departementenes internettsider, men brevene fra 2004 til 2010 fikk jeg tildelt fra NFR.

Supplerende tildelingsbrev som NFR mottar fra departementene gjennom året er ikke med i studien, fordi det var krevende å få oversikt og tilgang på hvor mange supplerende brev NFR mottok i løpet av et budsjettår. Konsekvensen ved å utelukke disse supplerende tildelingsbrevene er at jeg ikke får totalt antall krav som departementene pålegger NFR, som kan være mange.

Andre sentrale primærdokumenter i oppgaven er tre møtereferater fra etatsstyringsmøtene mellom Kunnskapsdepartementet og NFR fra 2011 og 2012, som jeg bestilte fra Kunnskapsdepartementets elektroniske offentlige postjournal.⁵ Det hadde vært optimalt om jeg kunne undersøkt møtereferatene fra hele undersøkelsesperioden, men dette lot seg ikke gjennomføre ettersom det var vanskelig å få tilgang til referatene. NFRs årsrapporter fra 2004 til 2011 er også viktige primærkilder,⁶ samt Kunnskapsdepartementets rapport fra MRS-prosjektet i 2009 ”Mål- og resultatstyring av Forskningsrådet. En god styringsskikk” og to interne dokumenter om MRS i NFR som jeg har fått tildelt fra NFR.

Jeg har også anvendt supplerende sekundærkilder, som Technopolis-evalueringene av NFR fra 2001 og 2012, og spesielt delrapport to fra evalueringen i 2012. Riksrevisjonens gjennomgang av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken blir også brukt som en sekundærkilde. Disse kildene bidrar til å belyse flere sider ved departementenes styring av NFR som jeg ikke dekker gjennom førstehåndskilder.

4.2.1 Analytisk rammeverk for innholdsanalyse av tildelingsbrev

Innholdsanalysen av tildelingsbrevene fra departementene til NFR undersøker målenes egenskaper i perioden fra 2004 til 2012. Målenes egenskaper vil si noe om hvordan departementene styrer NFR, om det er detaljert styring med omfattende føringer eller om departementene styrer med resultatorienterte mål slik at NFR får større frihet til å avgjøre bruken av de tildelte forskningsmidlene.

I de eldste tildelingsbrevene fra departementene til NFR er det verken klare mål eller en tydelig målstruktur, men kun løpende tekst med ulike aktivitetskrav fra departementene, for eksempel detaljerte budsjettføringer. I analysen av målene har jeg valgt å skille mellom

⁵ Se vedlegg 1 for oversikt over møtereferatene.

⁶ Årsrapporten fra 2012 var ikke ferdigstilt da analysen ble gjennomført. Årsrapportene fra 2004 til 2006 var ikke tilgjengelig på NFRs hjemmesider, men jeg fikk nødvendig informasjon om disse årsrapportene under intervjuet hos NFR. Se vedlegg 1 for oversikt over årsrapportene.

aktivitetskrav og 'målkraft'. Målkraft omfatter alle de ulike begrepene og formene for mål og styringsparametrene som blir anvendt i departementenes tildelingsbrev til NFR i perioden fra 2004 til 2012. På denne måten kan jeg sammenligne alle de ulike formene for mål og styringsparametre i hele undersøkelsesperioden, uavhengig av opprinnelig og ulike begrepsbruk. Det er diskutabelt å inkludere styringsparametre som et målkraft, fordi styringsparameteren kun er en indikatorer eller et tall som sier noe om utviklingen til et overordnet mål. Men jeg har valgt å analysere styringsparametrene fordi det kan fortelle om hvilke type indikatorer departementene ønsker informasjon om. For eksempel om det er detaljerte styringsparametre til budsjettbevilgningen eller resultatorientert styringsparameter.

Innholdsanalysen består av kodingen av hvert enkelt aktivitetskrav og målkraft. I tabell 4.1 er det listet opp kategoriene som jeg analyserer i tildelingsbrevene fra departementene i neste kapittel.

Tabell 4.1: Kunnskapsdepartementets (KD), Nærings- og handelsdepartementets (NHD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Fiskeri- og kystdepartementets (FKD) begrepsbruk om MRS i tildelingsbrevene fra 2004 til 2012.

KD	NHD	HOD	FKD
Aktivitetskrav*	Aktivitetskrav*	Aktivitetskrav	Aktivitetskrav
Sektormål	Mål for NFR	Hovedmål	Langsiktige mål
Virksomhetsmål	Sektorovergripende mål	Delmål	Hovedmål
Hovedmål	Styringsparametre**	Styringsparametre	Delmål
Delmål	Resultatmål og krav		Styringsparametre
Styringsparametre	Hovedmål		
	Egne definerte mål		
	Delmål		

*Generelle føringer og budsjettposter

** Nærings- og handelsdepartementet bruker benevnelsen resultatindikatorer.

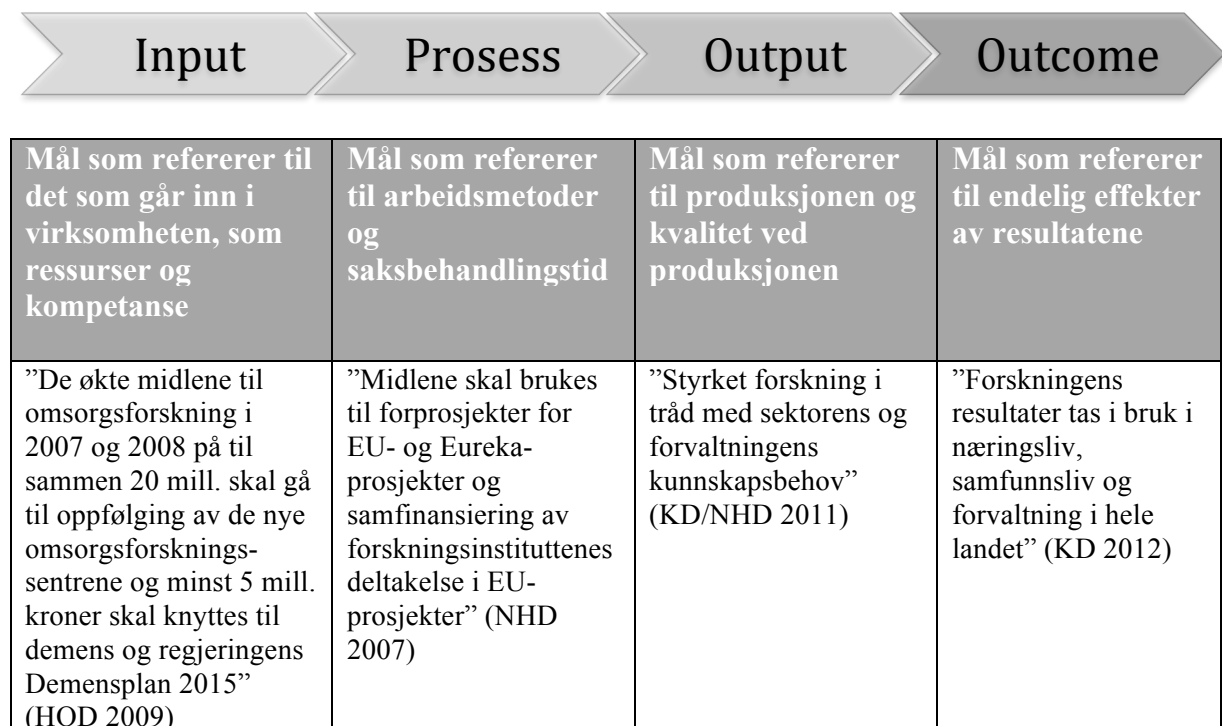
4.2.2 Operasjonalisering av virkningskjeden

MRS som styringsprinsipp legger vekt på at underliggende virksomheter skal styres etter mål og resultater. Dette innebærer at formulering av mål og hvordan resultatene måles er sentralt for at styringsredskapet skal fungere hensiktsmessig. Formålet til NPM-reformene, og da også MRS, har vært å fokusere på *resultatene* og *effektene* til virksomhetens aktiviteter (Pollitt og Bouckaert 2004: 113), heller enn detaljert styring på *innsats-* og *prosessfaktorer*. For å undersøke målkraftene i målstrukturen til NFR vil jeg kategorisere og analysere egenskapene ved målene etter plassering i virkningskjeden. Jeg kategoriserer målene etter

virkningskjeden fordi det vil fortelle om departementene formulerer mål for NFR som er innsatskrav og detaljerte krav om arbeidsprosessen til NFR, eller om målene er formulert slik at det er lagt vekt på resultatene og effektene av det NFR produserer.

Virkningskjeden følger en generell produksjonslogikk som opprinnelig var rettet mot private bedrifter, men som har blitt tilpasset offentlige virksomheter (van Dooren et al. 2010: 17). Se figur 4.2 for en grafisk fremstilling av virkningskjeden.

Figur 4.2: Kategorisering av virkningskjeden. Eksempler på aktivitetskrav og målkrav fra tildelingsbrevene innenfor ulike trinnene.



Virkningskjeden forteller hvordan virksomheter krever *innsatsfaktorer* (input) i form av personell, bygninger og ressurser, for å arbeide hensiktsmessig. *Prosess* er de aktivitetene som finner sted innenfor virksomheten for å generere resultater, som saksbehandling eller interne arbeidsmetoder. *Resultatene* (output) er produktene av denne prosessen, som virksomheten leverer. Resultatene kan for eksempel være produksjon av varer, tjenester eller forvaltningsvedtak. Disse resultatene skal så lede til mer langsiktige og samfunnsmessige *effekter* (outcome) (Pollitt og Bouckaert 2004: 106 - 107).

Faktorene i virkningskjeden varierer etter type virksomhet. I en forskningsbasert virksomhet som NFR er det behov for en ytterligere presisering og operasjonalisering av hva de ulike stegene og faktorene i virkningskjeden beskriver. Se figur 4.2 for en illustrasjon av virkningskjedens fire trinn.

I en forskningsbasert virksomhet referer *input* til blant annet budsjettmidlene som blir bevilget til virksomheten, føringer på hva pengene skal anvendes på og til hvilke aktiviteter. Input kan også være i form av utdanning og rekruttering til doktorgrader, samtidig kan utdanning og rekruttering kan også være et outputkrav som vil bli diskutert i neste avsnitt. De vanligste typene for inputkrav hos NFR er detaljerte føringer og øremerking av budsjettmidler til en bestemt type forskning, for eksempel utviklingen av teknologi som vil bidra til redusering av nitrogenoksider.

Prosess i en forskningsbasert virksomhet kommer i form av de arbeidsmetoder, oppgavefordeling og prioriteringer som virksomheten tar i bruk. Dette kan for eksempel være hvordan departementet ønsker at NFR skal vekte ulike forskningsprogrammer, skal det for eksempel være mye fokus på de Store programmene dette året eller skal mindre forskningsprosjekter bli prioritert. Ulike metoder for internasjonalisering av forskningen er også en form av prosess, fordi det handler om hva NFR må gjøre for å bidra til mer fokus på internasjonalt forskningssamarbeid. Forskningsformidling og kommersialisering av resultater er også en form for prosess ettersom NFR skal være en møteplass for ulike forskningsinstitusjoner både i det offentlige og i det private næringsliv. Utlysning og konkurranse om forskningsmidler er også en arbeidsmetode som NFR bedriver og kan karakteriseres som et prosesskrav.

I en forskningsbasert virksomhet referer *output* til resultatene av forskningen. Resultater kan være i form av antall publiseringer, vitenskapelige resultater og patenter. Kvaliteten til forskningsresultatene og publiseringen er også sentralt ved output. Når NFR videreformidler bevilgningen fra statsbudsjettet til en bestemt forskningsinstitusjon skal de forsikre at det også er kvalitet på resultatene som produseres. Som nevnt kan utdanning og rekruttering også være en form for outputkrav i en forskningsbasert virksomhet. Å få økt antall stipendiater til et forskningsprosjekt *kan* bidra til å oppnå resultater, men flere doktorgrader på et prosjekt trenger nødvendigvis ikke føre til et bedre resultat. Dette referer til problemet med å finne gode styringsparametere for å måle resultatene til forskningen.

Outcome i en forskningsbasert virksomhet referer til de langsiktige effektene som forskningen skal bidra til, både innenfor det spesifikke forskningsfeltet, men også i samfunnet for øvrig. Et outcomekrav kan for eksempel være at de forskningsresultatene som produseres har som mål å bli anvendt av andre eksterne aktører, fra eksempelvis næringsliv, samfunnsliv eller offentlig forvaltning.

4.3 Intervju med nøkkelinformanter

Intervjuformen som er anvendt i denne studien er semi-strukturert intervju med nøkkelinformanter. Andersen mener at intervju med nøkkelinformanter er særlige relevant når man skal innhente ekstra kunnskap om spesielle saker eller relasjoner som ikke er allment tilgjengelig (2006: 281). I denne oppgavens tilfelle forgår mye av MRS av NFR internt på administrativt nivå i departementene og i NFR, slik at intervju med nøkkelinformanter er nødvendig for å få tilgang til denne informasjonen. Nøkkelinformanter er ofte en særlig egnet kilde til kunnskap om saker, prosesser og situasjoner og er ofte personer som har viktig informasjon og oversikt på det temaet man skal undersøkes (Andersen 2006: 282). Nøkkelinformanten er en resurssterk person, men trenger nødvendigvis ikke å være en del av den administrative eller politiske eliten.

Utvelging av nøkkelinformantene skjer på grunnlag av deres kunnskap om den saken og sammenhengen som intervjuet skal klarlegge (Andersen 2006: 282). Informantene i denne studien ble valgt ut gjennom en målrettet utvelging, det vil si at utvalget skjer på grunnlag av hvem som er relevante i henhold til problemstillingen (Andersen 2006: 279). Dette skjedde ved at jeg først kontaktet aktuelle personer i NFR og Kunnskapsdepartementet, og deretter brukte jeg snøballteknikken (Tansey 2007: 770). Det vil si at de første informantene foreslo hvilke andre nøkkelinformanter som ville være aktuelle for utvalget. Et viktig kriterium for utvalget av nøkkelinformanter var at noen av informantene måtte ha deltatt i styringsdialogen av NFR. Dette kriteriet gjaldt også for nøkkelinformanten fra NFR. Noen av nøkkelinformantene var også interessante for studien fordi de hadde deltatt i arbeidet med den nye MRS-strukturen for NFR, og hadde mye informasjon og kunnskap om dette tema. Andre ble valgt ut fordi de hadde innsikt i NFRs MRS-system generelt.

Jeg fikk kontakt med nøkkelinformanten i Nærings- og handelsdepartementet og en tidligere ansatt i Kunnskapsdepartementet gjennom snøballmetoden. Jeg kontaktet også Fiskeri- og kystdepartementet gjennom snøballutvelgelse, men fikk ingen tilbakemelding. Ideelt sett burde nøkkelinformanter fra samtlige ni departementer som deltok i arbeidsgruppen for den nye MRS-strukturen blitt intervjuet, for å få et mest helhetlig inntrykk av denne prosessen, men det ble for omfattende. En svakhet ved utvalget er at ingen fra NFR som ble intervjuet hadde deltatt i arbeidsgruppen om det nye MRS-systemet fra 2009. Det hadde vært kun en representant fra NFR i selve arbeidsgruppen og den personen jobbet ikke lenger for NFR. Det avtalte intervjuet med Nærings- og handelsdepartementet skulle også vært et gruppeintervju bestående av tre nøkkelinformanter, hvor den ene var sentral i

arbeidsprosessen med å utvikle det nye felles MRS-systemet for NFR, men han ble syk og den andre personen fikk noe utforutsett dagen da intervjuet var avtalt. Intervjuet ble likevel gjennomført etter planen ettersom den mest sentrale nøkkelinformanten var med i styringsdialogen av NFR og hadde god kjennskap til MRS av NFR. Utvalget av nøkkelinformantene som ble valgt ut er likevel tilfredsstillende for oppgavens formål. Det ble gjennomført fire intervjuer med til sammen seks nøkkelinformanter.

Et semi-strukturert intervju er en intervjuform der en på forhånd har formulert spørsmålene som skal bli dekket i intervjuet. Spørsmålene er til dels åpne og generelle, slik at informantene kan organisere svarene sine etter egen referanseramme (Aberbach og Rockman 2002: 674). I denne intervjuformen kan man også endre på spørsmålsrekkefølgen og stille oppfølgingsspørsmål (Bryman 2004: 321). En hovedutfordring ved å stille åpne spørsmål til nøkkelinformanter er at de ofte er taleføre og har svært god detaljkunnskap på området (Andresen 2006: 290). Det var da viktig å være godt forberedte før intervjuet. Utgangspunktet for intervjuguiden var underproblemstillingene som ble presentert i det første kapittelet. Det ble utformet to intervjuguider som var relativt like slik at man oppnår et visst grunnlagt for sammenligning i etterkant.⁷ Det var nødvendig med to intervjuguider ettersom spørsmålene til NFR og til departementene var litt forskjellige. Siden informantene har deltatt i ulike deler av MRS av NFR var det også spørsmål som ble mindre relevante for noen informanter. Det ble også stilt noen færre spørsmål til Nærings- og handelsdepartementet enn til Kunnskapsdepartementet. I intervjuet med Nærings- og handelsdepartementet var jeg mest interessert i deres MRS arbeid med NFR, altså første del av intervjuguiden.

Intervjuguiden ble testet ut på medstudenter i forkant av det første intervjuet. Intervjuene ble tatt opp på en taleopptaker etter tillatelse fra informantene og deretter transkribert. Jeg fikk inntrykk av at alle informantene jeg intervjuet snakket nokså fritt og oppriktig og ikke ble hindret av at samtalene ble tatt opp. Lengden på intervjuene var i gjennomsnitt en time. En informant ønsket sitatsjekk og hadde kun mindre justeringer og korrigeringer av sitatene i etterkant.

Intervjuene ble gjennomført både som en-til-intervjuer og som et gruppeintervju med tre informanter fra Kunnskapsdepartementet. Jeg var litt skeptisk på forhånd til hvordan gruppeintervjuet i Kunnskapsdepartementet skulle foregå, om det ville bli lite strukturert, flere som ville snakke samtidig og om noen av informantene ville være dominerende overfor de andre i gruppen, men det ble ikke tilfelle. Alle informantene snakket etter hverandre, det

⁷ Se vedlegg 2 for intervjuguidene til departementene og NFR

ble lite avbrytelser og jeg følte rammen rundt intervjusituasjonen var god. Det er en fare ved gruppeintervju at informantene svarer likt og ikke tør å ytre seg, men mitt inntrykk etter gruppeintervjuet i Kunnskapsdepartementet var at informantene hadde hatt ulike roller, ansvar og en kollektiv hukommelse i MRS-arbeidet for NFR, derfor utfylte og supplerte de hverandre på spørsmålene jeg stilte slik at jeg fikk grundige svar. Dette gjelder spesielt for prosessene som hadde foregått tilbake i tid. Uttalelsene fra noen av informantene var også overraskende frie, dette kan kanskje forklares gjennom inntrykket jeg fikk av at informantene hadde nokså god kjennskap og tillit til hverandre. Fra de individuelle intervjuene fikk jeg inntrykk av at alle informantene hadde pålitelig kunnskap om MRS av NFR og det var ingen som hadde veldig sprikende oppfatninger eller forklaringer av de faktiske forhold. Det var likevel krevende for noen av informantene og huske langt tilbake i tid, og flere hadde skiftet stilling i løpet av undersøkelsesperioden, som gjorde at de ikke hadde fakta om hele MRS-prosjektet.

Det ble også gjennomført en presentasjon for Finansdepartementet av oppgaven midtveis i studien, hvor jeg fikk tilbakemeldinger om innholdet og nyttige tips om arbeidet videre. Dette forløp seg som en uformell samtale, og er ikke et grunnlag for det som blir presentert i empiri- og analysekapittelet i oppgaven.

4.4 Datakvalitet

Datakvaliteten i studie handler om hvordan dataene blir generert; hvordan de kodes, tolkes og brukes i analysen (Andresen 2006: 291). Datamaterialets kvalitet diskuteres ut fra begrepene reliabilitet og validitet.

Reliabilitet handler om troverdigheten, påliteligheten og etterprøvbareheten til dataene i studien. Reliabilitet refererer til konsistensen til innsamlingen, behandlingen og kodingen av dataene (Bryman 2004: 70). For å oppnå høy reliabilitet er det viktig at variasjonene i det fenomenet som studeres ikke er en konsekvens av variasjon i forskningsdesignet. Jeg har i dette kapittelet beskrevet og gjennomgått hvordan jeg i dokumentstudien har operasjonalisert indikatorene i virkningskjeden og hvordan jeg har gått fram i kodingen og tolkningen av tildelingsbrevene til NFR. Dette vil være med å styrke reliabiliteten ved at leseren har mulighet til å vurdere troverdigheten og påliteligheten til dokumentene og min fremgangsmåte. En svakhet ved reliabiliteten er likevel dens intersubjektivitet, som sier noe om den tellingen og kategoriseringen jeg har gjennomført i kodingen og tolkningen av

målkravene og aktivitetskravene ville resultert i samme funn om andre forskere hadde gjennomført tilsvarende telling, kategorisering og tolkning (Bryman 2004: 71). Jeg har forsøkt å styrke reliabiliteten ved å operasjonalisere og definere kodingen så tydelig som mulig, samtidig som jeg har kodet aktivitetskravene og målkraftene flere ganger for å sikre at kodingen er konsistent. Denne metoden vil også kunne etterprøves av andre siden tildelingsbrevene er offentlige dokumenter.

Semi-strukturerte intervjuer kan også bidra til å senke reliabiliteten fordi det er vanskelig få en korrekt gjentakelse og etterprøve intervjuene. Andresen påpeker derfor viktigheten av dokumentasjon og riktig nedtegnelse av intervjuene for å sikre høy reliabilitet (2006: 291). Intervjuene er tatt opp på båndopptaker og blitt transkribert for på den måten sikre en presis tolkning og korrekt gjentakelse av utsagn fra intervjuene. Samtidig som jeg også har sendt sitatsjekk til informantene som ønsket det. Dette er med på å styrke reliabiliteten, fordi det minsker muligheten for at jeg har feiltolket utsagn. I lys av disse elementene betrakter jeg reliabiliteten i denne oppgaven som tilfredsstillende.

Validitet handler om man kan generalisere til et større univers. Validiteten referer til de vurderingene og forklaringer man gjør om datamaterialets relevans til studiens problemstilling (Adcock og Collier 2001: 529). Validitet kan bli drøftet og vurdert på ulikt vis, men i denne studien vil jeg ha et særlig fokus på å sikre at undersøkelsen faktisk måler det den sier den skal måle (begrepsvaliditet), og at den teoretiske modellen som blir anvendt er korrekt spesifisert (intern validitet). Begrepsvaliditeten ble drøftet i operasjonaliseringen av variablene i virkningskjeden i avsnitt 4.2.2 og det ble gitt eksempler på hvilke krav som faller inne under operasjonaliseringen av virkningskjeden. Det er viktig med korrekt operasjonalisering av begrepene slik at variablene måler de teoretiske begrepene de er ment å måle. Med denne operasjonaliseringen har jeg forsøkt å sikre begrepsvaliditeten.

Indre validitet omhandler gyldigheten til kausale sammenhenger (Lund 2002: 106). Casestudier har i mange tilfeller god indre validitet, fordi man undersøker de kausale sammenhengende mer inngående, som blir enklere når det er et lite antall enheter (George og Bennett 2005: 21). Ved at jeg kun ser på MRS av NFR har det bidratt til at jeg har kunnet fordypet meg i styringsrelasjonene til NFR gjennom dokumentstudien og intervjuene, som styrker den indre validiteten. Den ytre validiteten derimot, som omhandler muligheten for å generalisere til bredere kontekst (Lund 2002: 106), er svakere fordi jeg undersøker kun én case innenfor den definerte konteksten (Gerring 2007: 43). Jeg har likevel et ønske om at funnene i denne oppgaven kan bidra med kunnskap og innsikt om MRS prinsippet generelt i

offentlige virksomheter, og spesielt for virksomheter som blir styrt av flere departementer og har et styre.

4.4.1 utfordringer med forskningsdesignet

Hovedutfordringene med forskningsdesignet i denne oppgaven er at det burde vært flere departementer representert både i dokumentstudien og i intervjuundersøkelsen. For å oppnå enda dypere innsikt i MRS av NFR burde også de departementene med minst bevilgninger til NFR blitt intervjuet, for eksempel Utenriksdepartementet og Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet, for å dekke deres styringsrelasjon til NFR. Det kunne også vært aktuelt og intervjuet flere av topplederne i administrasjonen i både Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, samt politisk ledelse. Ideelt sett burde det også blitt intervjuet flere informanter fra NFR, for eksempel representanter fra Hovedstyret og de øverste administrative organene i NFR. Jeg ville også fått et bredere bilde over hvor mange mål og oppdrag NFR må gjennomføre fra departementene hvis jeg hadde inkludert de supplerende tildelingsbrevene som NFR mottar i løpet av året. Disse nevnte faktorene har ikke blitt undersøkt, men jeg mener at den dokumentstudien og intervjuundersøkelsen jeg har gjennomført er dekkende og tilfredsstillende for studiens formål og problemstillinger.

5 Mål- og resultatstyringen av NFR

I Økonomiregelverket for staten blir det fremhevet at MRS må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. jf. § 4 og Kunnskapsdepartementet poengterer i lys av MRS av NFR at ”Forskningens egenart tilsier et behov for langsiktig planlegging og virkemiddelbruk som strekker seg utover det enkelte budsjettåret” (2009: 9). Det betyr at MRS av NFR fra 2004 til 2012 bør være tilpasset NFRs karakteristikk og egenart for å fungere optimalt.

Jeg starter dette kapittelet med å beskrive NFRs strukturelle og finansielle organisering, som utgjør deler av NFRs egenart. Det danner bakteppet for hvordan MRS har blitt iverksatt for å tilpasse forskningens egenart. Jeg vil deretter beskrive utviklingen av det nye felles MRS-systemet for NFR. I tredje del av kapittelet vil jeg behandle de formelle elementene i styringsdialogen mellom departementene og NFR, som består av tildelingsbrevene, etatsstyringsmøter og resultatrapportering. Siste del av kapittelet vil beskrive Kunnskapsdepartementets samordning- og koordineringsrolle av NFR.

5.1 Norges Forskningsråd

NFR ble opprettet i 1993, gjennom sammenslåing av fem tematisk definerte forskningsråd.⁸ Sammenslåingen hadde som mål å skape en mer helhetlig og koordinert styring av forskning som politikkområde, og NFR skulle være med og realisere regjeringens forskningspolitikk (St.meld. nr. 43 1991-1992: 8). En av ambisjonene bak opprettelsen av ett forskningsråd var å se ulike forskningsområder i sammenheng. NFRs oppgave skulle være å etablere *faglig merverdi* ved å se departementenes midler i sammenheng. Finansieringssystem til NFR, som er basert på sektorprinsippet, skulle sikre en slik sammenheng. Sektorprinsippet innebærer at hvert departement har overordnet ansvar for forskning på og for sin sektor (St.meld. nr. 30 2008-2009: 68). Sektorprinsippet skal sikre at de ulike sektorområdene blir ivaretatt i forskningssystemet, deretter er det opp til NFR å samordne forskningsbevilgningene fra 16

⁸ Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF), Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF), Norges fiskeriforskningsråd (NFFR), Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS).

departementer på en måte som fører til samsvar mellom helhet og sektor på forskningsfeltet (Mathiesen 1995: 51, Skoie 2005: 117).

NFR er en viktig institusjon i det norske forskningssystemet og har tre sentrale roller: For det første skal det være en forskningspolitisk rådgiver for myndighetene. For det andre skal rådet realisere regjeringens forskningspolitikk, med gode virkemidler som gir dokumenterbare resultater, og for det tredje skal NFR ha en møteplassfunksjon (St.meld. nr.30 2008-2009: 72). I tillegg til disse tre rollene har NFR ansvaret med oppfølging av departementenes styringssignaler og fordele forskningsmidlene gjennom konkurranse til enkeltforskere eller større forskningsprosjekter i universitet- og høyskolesektoren, instituttsektoren og i næringslivet. NFRs oppgave er å sikre at midlene blir anvendt slik at de bidrar til å realisere de forskningspolitiske målene,⁹ som er et samlet uttrykk for regjeringens målsettinger for norsk forskning. De overordnede målene skal tydeliggjøre sammenhengen mellom ressursene som blir kanalisert inn i forskningssystemet og resultatene som kommer fra forskningen (St.meld. nr.30 2008-2009: 16). De årlige forskningsbudsjettene fra Stortinget skal bygge opp under disse forskningspolitiske målene og NFR skal rapportere om måloppnåelse i årsrapporten.

5.1.1 Intern organisering

Den interne organiseringen av NFR består av et omfattende system på tre nivåer. Hovedstyret er øverste beslutningsorgan, som er ansvarlig for NFRs overordnede aktiviteter og generell intern og ekstern organisering. Hovedstyret blir oppnevnt av Kongen i statsråd hvert fjerde år og består av ni medlemmer og to varamedlemmer. Forvaltningsvirksomheter med eget styre er ikke normalt i norske forvaltningsorganer, men et styre blir ansett som funksjonelt for *”virksomheter som har stor administrativ og faglig selvstendighet”* (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006: 10). Et styre vil da begrense departementets mulighet til å gripe inn i virksomheten anliggende, fordi styret skaper et ekstra ledd når departementet skal henvende seg til virksomhetens ledelse. Hovedstyret i NFR er derfor med på å sikre NFRs autonomi.

Den formelle styringslinjen fra Kunnskapsdepartementet og NFR går gjennom NFRs Hovedstyre, men mye av den løpende styringsdialogen med departementene blir håndtert av

⁹ Globale utfordringer, Velferd og forskningsbasert profesjonsutøvelse, Næringsrelevant forskning på strategiske områder, Bedre helse og helsetjenester, Kunnskapsbasert næringsliv i hele landet, Et velfungerende forskningssystem, Høy kvalitet i forskningen, Internasjonalisering av forskningen, Effektiv utnyttelse av resultater.

administrativt nivå i NFR (Kunnskapsdepartementet 2009: 7). Hovedstyret har overordnet ansvar for å formidle de nasjonale forskningspolitiske rådene som departementene etterspør og har ansvaret for NFRs samlede virksomhet. Hovedstyret behandler aktiviteter som angår NFRs interne strategiutvikling, håndterer MRS og sektorprinsippet, og tilsetter og fastsetter lønn for administrerende direktør, samt at de har ansvaret for at NFR opererer effektivt som en enhetlig virksomhet (NFR 2012: 12-13). Hovedstyret utformer også NFRs budsjettforslag til Kunnskapsdepartementet, fremmer budsjettforslaget til departementene og fordeler midlene som stilles til rådighet for NFR (NFR 2011: 2). Hovedstyret har derfor en sentral rolle både internt i NFR og eksternt, fordi Hovedstyret representerer NFR i styringsdialogen med Kunnskapsdepartementet. Hovedstyret har kun møter med Kunnskapsdepartementet, ikke de øvrige departementene.

Divisjonsstyrene er det andre styringsnivået. Divisjonsstyrene har ansvaret for å rapportere og gi råd til Hovedstyret, å styre divisjonens implementering av NFRs statlige strategier og overvåke divisjonens saksfelt (Technopolis 2012a: 38). Det er til sammen fem divisjonsstyrer som blir oppnevnt av Hovedstyret. Det tredje styringsnivået er programstyrer, som har ansvaret for å velge og overvåke forskjellige forskningsprosjekter innenfor de ulike programområdene (NFR 2011: 2).

Siden opprettelsen i 1993 har NFRs interne organisering og styringsform stadig vært i endring. Etter påtrykk fra Technopolis-evalueringen i 2001 ble NFR omorganisert i 2003. Fram til da bestod NFR av seks ulike forskningsdivisjoner som gjenspeilet de gamle forskningsrådene fra før fusjonen i 1993. Gjennom reorganisering i 2003 ble det opprettet tre nye divisjonsstyrer, som visket ut noen av de gamle skillelinjene. Likevel mente NFR at denne organiseringen ikke bidro til å følge utviklingen innenfor forskning og innovasjon, systemet var ikke effektivt nok og man ønsket mer vekt på internasjonalisering av forskningen (Technopolis 2012a: 13). NFR ble derfor igjen reorganisert i 2010, da man så behovet for mer tematiske divisjoner og enheter som reflekterte NFRs funksjon som ett forsknings- og innovasjonsråd. Dette resulterte i de fem divisjonsstyrene som eksisterer i dag: Vitenskap; Samfunn og helse; Energi, ressurser og miljø; Innovasjon og Administrasjon. Dette skulle forsterke styringen på tvers av divisjonene og gjøre NFRs organisasjonsstruktur mer transparent (Technopolis 2012a: 1).

Finansieringsordningen til NFR, som er sentralt for MRS ettersom det er tilknyttet økonomi- og budsjettssystemet i staten, har forholdt seg mer stabilt enn den indre organisering i NFR. Men i løpet av oppgavens undersøkelsesperiode fra 2004 til 2012 og har også

finansieringsrammeverkt til NFR gjennomgått noen endringer, som kan ha en innvirkning på MRS av NFR.

5.1.2 Finansielt rammeverk

NFR er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter, det vil si at de har større økonomisk handlefrihet enn andre ordinære forvaltningsorgan, selv om de er en del av staten som rettssubjekt (St.meld. nr. 19 2008-2009: 15-16). Virksomheter som blir organisert som et forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter blir det fordi virksomheten har behov for faglig frihet og selvstendighet (St.meld. nr. 19 2008-2009: 16-17). Denne forvaltningsformen gjelder særlig for forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter blir nettobudsjettet, det vil blant annet si at Stortinget vedtar kun summen av bidraget fra staten, slik at det er opp til virksomheten selv å avgjøre fordelingen mellom drift og investeringer. I 2012 mottok NFR forskningsmidler fra 16 departementer, som ble tilsammen 7, 432 mrd. kroner. I NFRs samlede bevilgninger er Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet de to største bidragsyterne, hvor henholdsvis 28 prosent og 23 prosent av departementenes totale budsjettbevilgninger i 2010 ble tildelt NFR.

Særskilte budsjettfullmakter innebærer større frihet til å disponere budsjettbevilgningene, for eksempel må departementene være forsiktige med å detaljstyre tildelingene til NFR. For mye styring på detaljer kan føre til redusert oversikt over helheten og sentrale sammenhenger (NFR 2011: 1), dette gjelder spesielt for en virksomhet som NFR der flere departementer finansierer tverrgående forskningsprosjekter. Departementene har blitt kritisert for å ikke følge opp dette. De er for spesifikke i sine budsjettføringer (Finansdepartementet 2011: 37). Informanten fra Nærings- og handelsdepartementet forsvarer den detaljerte styringen og mente at NFR *”er en organisasjon som får ekstremt mye penger fra staten og da må staten ha kontroll med hva organisasjonen gjør og sikre at de gjør det på en god måte”* (Intervju, 2013). Informanten fra NFR forstår også departementenes behov for detaljert kontroll over bevilgningene, men legger vekt på at det ofte er stort samsvar mellom departementenes tildelinger og NFRs forslag:

”Mange vil si at vi er veldig styrt fordi departementene er ganske spesifikke i sine føringer om hva vi skal gjøre, men det er ofte slik at det er vi som har kommet med forslaget til hva vi skal gjøre, så kommer de og slutter seg til dette (..) (Intervju, 2013).

I tillegg til særskilte budsjettfullmakter har NFR også frihet til å opprette stillinger og tilsette nødvendig personal innenfor bevilgningen de disponerer, samt at de har fullmakt til å kjøpe og selge eiendommer (Kunnskapsdepartementet tildelingsbrev 2012: 13). Dette innebærer at NFR i stor grad har finansiell autonomi fra sine overordnede departementer, til tross for detaljert og nødvendig kontroll over budsjettmidlene.

Særskilte budsjettfullmakter innebærer også at forvaltningsorganer kan ha inntekter som ikke er bevilget over statsbudsjettet. Fram til og med 2012 mottok NFR ca. 60 prosent av avkastningen fra Fondet for forskning og nyskaping (Forskningsfondet) som ble opprettet i 1999 (St.meld. nr. 30 2008-2009: 70). Avkastningen fra fondet kom som et tillegg til de ordinære bevilgningene i statsbudsjettet, og utgjorde 20 prosent av NFRs inntekter i 2007 (Technopolis 2012a: 7). Fondet skulle bidra til å balansere sektorprinsippet og sikre NFRs mulighet til å tenke helhetlig og langsiktig, og motvirke departementenes sektorinteresser. Fondet skulle være et virkemiddel for å sikre forskningsområder som lå i gråsonen mellom ulike sektorer, som for eksempel klima og miljø. Avkastningen fra fondet vokste raskt og det bidro til å finansiere de store tverrgående satsningene i NFR som blant annet *Senter for fremragende forskning* og *Senter for fremragende innovasjon*. Fondet bidro til å forsterke NFR strategiske og finansielle frihet ved at NFR mottok deler av avkastningen som frie disposisjonsmidler (St.meld. nr. 30 2008-2009: 70). Forskningsfondet hadde ifølge Skoie ”fått en nøkkelrolle i norsk forskning” (2005: 123).

Forskningsfondet ble avvirket i statsbudsjettet for 2012, fordi avkastningen avtok med rentenivået. Kunnskapsdepartementet mente at fondet ikke ville sikre stabiliteten og forutsigbarheten som er nødvendig for forskningens rammer (Prop. 1 S 2011-2012: 166). Den resterende avkastningen fra fondet blir nå ført sammen med de ordinære bevilgningene gjennom statsbudsjettet. Technopolis-evalueringen mener at videreføringen av den resterende avkastningen i statsbudsjettet vil svekke Forskningsfondets opprinnelige hensikt, fordi det nå vil være større sjanse for at bevilgningen blir øremerket i statsbudsjettet (Technopolis 2012a: 1). NFR vil som en konsekvens miste deler av den strategiske friheten de har til å ivareta og balansere sektorprinsippet og gjøre helhetlige grep i forskningspolitikken. Informanten fra NFR mente at nedleggelsen av fondet ikke ville ha innvirkning på den finansielle autonomien til NFR og mente at NFR fortsatt hadde frihet til å bestemme hva midlene skulle brukes til (Intervju, 2013).

Forskningsfondets avvikling må ses i sammenheng med Riksrevisjonens rapport hvor det ble vist til NFRs begrensede mulighet til å fordele forskningsmidlene til

sektorovergripende områder (2012: 51). Dagens regel er at NFR ikke kan omfordele midler mellom budsjettpostene eller mellom departementene uten samtykke fra Stortinget. NFR kan kun omfordele midlene innenfor en budsjettpost. I rapporten fra Riksrevisjonen uttrykker NFR at dette ikke krever ”*større fullmakter, men større vilje og ressurser til å la Forskningsrådet ta en slik rolle*” (Riksrevisjonen 2012: 52). Dermed er det noen formelle begrensninger i NFRs koordineringsmuligheter som departementene ikke vil endre på.

5.1.3 Oppsummering

Oppsummert har NFR formelt relativt stor grad av frihet i anvendelsen av virkemidler og budsjettbruk. Kunnskapsdepartementet mente at forskningens egenart tilsa et behov for langsiktig planlegging og virkemiddelbruk utover det enkelte budsjettår. Den kontinuerlige omorganiseringen av de interne administrative forholdene i NFR og avviklingen av Forskningsfondet viser hvordan de organisatoriske og finansielle strukturene i NFR har vært i endring i løpet av undersøkelsesperioden fra 2004 til 2012. Dette kan ha påvirket NFRs egenart og håndteringen av MRS, fordi det blir krevende med langsiktig planlegging og virkemiddelbruk når strukturene endrer seg.

5.2 Utviklingen av en felles MRS-struktur for NFR

I stortingsmeldingen *Klima for forskning* ble det for første gang stadfestet at det skulle etableres et nytt felles MRS-system for NFR, på bakgrunn av styringskritikken fra Technopolis-evalueringen i 2001 (2008-2009: 69-70). I intervju med Kunnskapsdepartementet ble det opplyst at NFR syntes det var utfordrende å bli styrt av 16 departementer og dette hadde vært et tema i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og NFR fram til 2008. NFR hadde uttrykt at det var krevende å håndtere detaljstyring fra flere departementer og det hindret dem i å ha den sammensmeltingsrollen som de var tiltenkt (Intervju, 2013). Før MRS-prosjektet startet i 2008 var det ingen koordinering mellom departementene i styringen av NFR. Hvert departement hadde sitt eget styringssystem overfor NFR, og det var ingen departementer som hadde helt klare mål eller en tydelig målstruktur overfor NFR. Nærings- og handelsdepartementet hadde kommet lengst i MRS-arbeidet med å utvikle egne mål og resultatindikatorer for NFR.

Det var et tidsrom på sju år fra den første Technopolis-evalueringen i 2001 til Stortingsmeldingen i 2008, men det ble opplyst i intervju med Kunnskapsdepartementet at det i årene før 2008 ble jobbet med å tydeliggjøre Kunnskapsdepartementets egen målstruktur for NFR, både i departementets budsjettproposisjon og i etatsstyringen av NFR. Deretter begynte Kunnskapsdepartementet å dreie fokuset mot hvordan de med sitt etatsstyringsansvar kunne få til en bedre og mer helhetlig styring av NFR, på tvers av alle departementenes ulike styringskrav (Intervju, 2013). Kunnskapsdepartementet ville *”prøve å samle styringssignalene i større grad og [få til] et oppsett av tildelingsbrevene som var mer like enn de var”* (Intervju, 2013). Dette resulterte i at Kunnskapsdepartementet inviterte alle 15 departementene til en arbeidsgruppe for å utvikle en felles plattform for departementenes MRS av NFR.

Arbeid med å utvikle en felles målstruktur for NFR foregikk i perioden fra oktober 2008 til mai 2009, hvor det ble avholdt til sammen åtte møter. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe hvor ni departementer var representert,¹⁰ og hvor formålet var *”å komme fram til en mer samordnet styring av Forskningsrådet enn per i dag”* (Kunnskapsdepartementet 2009: 3). Arbeidet ble organisert i tre deler, en for å lage felles målstruktur, en for å utvikle styringsparameterne og en for å utvikle felles retningslinjer for å styre NFR. Det er arbeidet fra målstrukturgruppen som vil bli drøftet i oppgaven. Utviklingen av styringsparameterne er også en sentral del av MRS-systemet og indikatorene var ment som grunnlag for NFRs rapportering til departementene. Arbeidet med styringsparameterne skulle utvikles videre, fordi det var krevende å etablere gode indikatorer for NFRs innsats og resultater.

Informantene fra Kunnskapsdepartementet uttalte at det ble jobbet mye med dette prosjektet hele våren 2009 og målet var at den nye MRS-modellen skulle kunne anvendes i tildelingsbrevet for 2010. Kunnskapsdepartementet fortalte i intervju at for å sikre at det nye MRS-systemet ble implementert hadde departementet møter med alle de andre 15 departementene i løpet av høsten 2009. Informantene mente at Kunnskapsdepartementet virkelig hadde fulgt godt opp de andre departementene i denne etableringsfasen av MRS-systemet (Intervju, 2013). Alle departementene tok også i bruk den nye målstrukturen i sine tildelingsbrev til NFR i 2010.

¹⁰ Kunnskapsdepartementet (sekretariat for arbeidsgruppen), Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og NFR.

5.2.1 Etablering av felles målstruktur for NFR

Gjennom intervju med informantene fra Kunnskapsdepartementet ble det fortalt at departementet hadde gjennomført systematiske analyser av alle departementenes tildelingsbrev til NFR i forkant av selve prosjektarbeidet. Konklusjonen etter Kunnskapsdepartementets gjennomgang var at det var veldig stor ulikhet, tilnærming og detaljeringsgrad i departementenes tildelingsbrev. Informantene fortalte at få departementer hadde mål i sine tildelingsbrev, eller det var kun mål som løpende tekst, og de få målene som var, ”*sprikte i alle retninger*” (Intervju, 2013). Det ble konkludert med at det ville være enklere for NFR å forholde seg til styringen hvis departementene fulgte samme struktur i tildelingsbrevene (Intervju, 2013).

Arbeidsgruppen som skulle utvikle den nye felles målstrukturen tok utgangspunkt i NFRs formål og vedtekter, analysen av departementenes tidligere tildelingsbrev og NFRs eget strategidokument ”I front for forskning” (Kunnskapsdepartementet 2009: 4). I intervju med Kunnskapsdepartementet ble det opplyst at NFRs egne forslag også var viktige i målformuleringsprosessen, og at NFR bidro med en god del forslag til selve målformuleringene som ”*var ganske førende*” (Intervju, 2013). Det ble også påpekt viktigheten av sektorprinsippet i norsk forskning som et sentralt bakteppe for formuleringen av målene. Samtidig førte sektorprinsippet også til debatt om de nye felles målene i arbeidsgruppen.

Målformuleringsprosessen var preget av mange diskusjoner, uenigheter og sterke personligheter. Ifølge informantene fra både Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet var det mye ”*knaing*” og forhandlinger om de nye målene, og arbeidsgruppen måtte gå mange runder før de ble enige om den endelige målstrukturen (Intervju, 2013). Hvert departement ønsket at deres sektorinteresser skulle bli ivarettatt i den nye målstrukturen til NFR, som førte til krevende forhandlinger og kompromisser om målene. En informant uttalte at ”*jeg har vært med i mange arbeidsgrupper og forhandlet, men jeg har aldri vært med på noe som var så vanskelig*” (Intervju, 2013). Informanten fra Nærings- og handelsdepartementet opplevde at Kunnskapsdepartementet var mest opptatt av å få på plass et MRS-system og mindre opptatt av å gjøre en grundig vurdering av hva dette MRS-systemet skulle være og hva det skulle brukes til: ”*skal det være et system for å måle oppnåelse innenfor forskningspolitikken generelt eller [skal det måle] Forskningsrådets oppgaver?*” (Intervju, 2013). Nærings- og handelsdepartementet ønsket et MRS-system som skulle ”*måle Forskningsrådets innsats og ikke regjeringens innsats*” (Intervju, 2013).

Informanten mente at dette var en diskusjon arbeidsgruppen ikke drøftet grundig nok i utviklingen av MRS-systemet for NFR.

Det var spesielt delmålene det var mye uenighet, forhandlinger og diskusjon omkring. Alle informantene fra både Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet oppga det. Hovedmålene ble det raskere enighet om. Nærings- og handelsdepartementet uttaler i intervju at de var kritiske til flere av de nye delmålene, fordi de ble utviklet så brede og vide slik at NFR uansett ville nå målet. Et eksempel som blir nevnt i denne sammenheng er målet ”*Mer forskning i næringslivet. Både i bredde og spiss*”. Når målet er så vidt blir det vanskelig for NFR og *ikke* treffe målet. Informanten fra Nærings- og handelsdepartementet mente konsekvensen av slike vide mål gjorde det vanskelig for departementet å avgjøre om NFR hadde utført en god jobb eller ikke (Intervju, 2013). En av hensiktene med MRS er nettopp å styre underliggende virksomheter ved hjelp av mål og oppnådde resultater. Dersom målene ikke kan fortelle om virksomhetens innsats er tilfredsstillende eller ikke, mister styringen ved hjelp av mål og resultater sin hensikt (DeBrujin 2007: 15).

Målstrukturen som arbeidsgruppen etter hvert ble enige om var tre overordnede mål, 13 delmål og 25 styringsparametere tilknyttet delmålene. En informant fra Kunnskapsdepartementet mente at målene ble veldig overordnede med den hensikt at de skulle passe for alle departementene. Det kom også fram under intervjuene med både Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og NFR at 13 delmål ble for mye, men Kunnskapsdepartementet hevdet at det var for krevende å få færre mål ut ifra den måten de forhandlet på (Intervju, 2013). Kunnskapsdepartementet hadde i utgangspunktet ønsket seg tre til fire delmål, men måtte etablere flere mål for å imøtekomme de andre departementenes ulike behov, krav og ønsker (Intervju, 2013). Det ble derfor åpnet opp for at departementene kunne velge selv hvilke delmål blant de 13 som de anså som relevante for sitt departement (Kunnskapsdepartementet 2009: 5). Kunnskapsdepartementet hadde likevel et inntrykk av at NFR var fornøyd med 13 delmål, fordi NFR mente det var mulig å feste departementenes budsjettbevilgninger til hvert enkelt delmål. En informant uttrykker om den nye felles målstrukturen at:

”Jeg er på ingen måte misfornøyd heller, jeg synes vi kom langt, men det er helt tydelig at det var så langt det var mulig å komme i den runden, fordi vi hadde ingenting, så da var det bedre å komme fram til noe litt for detaljert for å få alle med. Det var den vurderingen som ble gjort” (Intervju, 2013).

I intervjuene med Kunnskapsdepartementet ble det vist til viktigheten av NFRs representant i arbeidsgruppen. Det ble fremhevet at hans romslighet, refleksjon og samarbeidsvilje for å få alle departementene til å bli enige om felles mål, var sentralt for å komme til de nødvendige kompromissene i den nye målstrukturen (Intervju, 2013). En informant fra Kunnskapsdepartementet mente at NFRs representant hadde prøvd MRS i NFR i mange år og var derfor innstilt på å finne løsninger denne gangen (Intervju, 2013). Men det var svært forskjellige sektorinteresser som skulle komme til enighet. NFRs representant var en pådriver for å få målformuleringsprosessen fremover, til tross for de sterke uenighetene mellom departementene. Dette gir et inntrykk av at NFR inntok en slags meklerrolle i målformuleringsprosessen og var en sentral aktør for å inngå kompromisser som var tiltrengt for å bli enige om felles mål for NFR. En informant fra målformuleringsgruppen uttalte om NFRs representant at ”vi hadde ikke kommet i mål uten han” (Intervju, 2013). Denne uttalelsen viser også betydningen av enkeltpersoners innflytelse på beslutningstakingen i målformuleringsprosessen.

5.2.2 Hva kjennetegner de nye målene

I etableringen av hovedmålene uttalte en informant fra Kunnskapsdepartementet at arbeidsgruppen ”forsøkte å finne essensen i hva som skulle komme ut av forskningsrådsmidlene som ikke ville kommet ut hvis man hadde bevilget det direkte til en institusjon” (Intervju, 2013). De nye MRS-målene skulle være generelle, stabile og tidløse, samtidig som de skulle ivareta departementsspesifikke mål og interesser (NFR 2009). I tabell 5.1 kan man se den nye målstrukturen.

Hovedmål 1 er rettet mot forskningsfinansiering. Tanken bak dette hovedmålet var at NFR skulle bidra til ekstra *kvalitet* i forskningen. Gjennom en nasjonal utlysning av forskningsmidlene skal man sikre at bevilgningene går til det beste prosjektet og slik at staten ikke finansierer et prosjekt direkte. Med *relevans* siktet man til målet om at departementene bruker NFR til å lage forskningsprogrammer som er av interesse og på områder hvor det er behov for mer forskning. For eksempel bevilger departementene midler til havforskningsprogrammet eller til klimaforskning, og på den måten kan man styre forskningsinnsatsen for de offentlige midlene tematisk gjennom NFR. *Kapasitet* siktet til rekruttering, at man bygger forskningskapasitet gjennom rekruttering av stipendiater og infrastrukturtiltak.

Tabell 5.1: NFRs nye målstruktur fra 2010.

Overordnet mål:
Forskningsrådet skal bidra til at Norge utvikler seg som kunnskapssamfunn. Norge skal være blant de fremste samfunn når det gjelder å utvikle, dele og ta i bruk ny kunnskap. Forskningen skal fremskaffe kunnskap som kan øke verdiskaping og velferd, svare på samfunnsutfordringene og utvide grensene for vår erkjennelse.
Mål 1: Økt kvalitet, kapasitet og relevant i norsk forskning i hele landet.
1.1. Styrket forskning på nasjonalt prioriterte områder.
1.2. Styrket bredde av langsiktig grunnleggende forskning og konsentrasjon av ressurser rundt den beste forskningen.
1.3. Styrket bredde av forskningsbasert innovasjon og konsentrasjon av ressurser rundt de beste forsknings- og innovasjonsmiljøene.
1.4. Mer forskning i næringslivet. Både i bredden og spiss.
1.5 Styrket forskning i tråd med sektorenes og forskningens kunnskapsbehov.
Mål 2: God ressursutnyttelse og hensiktsmessig arbeidsdeling, samhandling og struktur i forskningssystemet.
2.1. God sammenheng mellom nasjonal forskningsinnsats og internasjonalt forskningssamarbeid.
2.2. Merverdi gjennom effektiv utnyttelse av forskningsbevilgningene.
2.3. Dynamisk og effektiv samhandling og arbeidsdeling i forskningssystemet.
2.4. Ivareta et strategisk ansvar for forskningsinstituttene.
Mål 3: Forskningens resultater tas i bruk i næringsliv, samfunnsliv og forvaltning i hele landet.
3.1. God og tilpasset forskningsformidling til allmennheten og gode læringsarenaer mellom foretak, institutter, UH-sektoren, helseforetakene og forvaltningen.
3.2. Styrket kommersialisering av forskningsresultater og økt innovasjonsevne og –takt i næringsliv og offentlig sektor
3.3. Styrket kunnskapsgrunnlag i det forskningsstrategiske og rådgivende arbeidet.

(Kilde: Kunnskapsdepartementet 2009)

Hovedmål 2 inneholder et mål om god ressursutnyttelse og med det siktet man til NFRs rådgivningsrolle. NFR skal stille krav til at ulike forskningsmiljøer samarbeider, slik at det er god arbeidsfordeling mellom fagmiljøene og de skal sikre at det ikke blir bevilget penger til akkurat samme utstyr i for eksempel Oslo og Tromsø. Hovedmål 2 må også ses i sammenheng med NFRs koordineringsrolle, som en informant fra Kunnskapsdepartementet uttrykker:

”De tverrgående målene som omhandler internasjonalisering, samhandling og struktur og at systemet skal være effektiv er jo et viktig mål for staten Norge. At det ikke bare er enkeltmiljøer som er gode, men at (hele) systemet er hensiktsmessig, at vi ikke bygger opp for mye dobbelkompetanse og at vi sørger for at noen miljøer blir skikkelig gode. Da blir det kvalitet” (Intervju 2013).

Hovedmål 3 referer til læring, formidling og kommersialisering. En informant fra Kunnskapsdepartementet mente dette målet var et forsøk på å få målt det som er lenger ut i virkningskjeden. Det skulle ikke kun være fokus på innsatsfaktorer og aktivitetsstyring, men også på resultatene av forskningen, som er i tråd med MRS-prinsippet (Intervju, 2013).

I Riksrevisjonens rapport ble det vist til at 11 av 16 departementer tok i bruk de tre hovedmålene i 2010 og 14 av 16 departementer benyttet delmålene i sine tildelingsbrev til NFR i 2010 og 2011 (2012: 58). Riksrevisjonen fant også i sin dokumentanalyse at i 2010 og 2011 var det fortsatt 12 av 16 departementer som fastsatte egne mål og delmål i tildelingsbrevene i tillegg de som var utviklet i nye felles MRS-systemet (2012: 58). Kunnskapsdepartementet er et av få departementer som kun benytter de nye felles delmålene og ingen andre egendefinerte mål i sitt tildelingsbrev til NFR.

5.2.3 Oppsummering

Oppsummert er inntrykket fra utviklingen av et felles MRS-system for NFR at det var enighet om en mer strømlinjet og koordinert styring fra departementene til NFR, men til tross for et forent utgangspunkt var målformuleringsprosessen preget av uenigheter mellom departementene. Dette resulterte i flere delmål enn intensjonen til departementene og NFR. De 13 delmålene er et tegn på lite kompromissvilje i arbeidsgruppen. NFR inntok en meklerrolle for å inngå nødvendige kompromiss slik at det ble etablert en felles målstruktur. NFRs viktige rolle i målformuleringsprosessen, både med forslag til mål og meklerrollen de inntok, tyder på at NFR har hatt betydelig innflytelse i utviklingen av det nye MRS-systemet.

5.3 Styringsdialogen fra 2004 til 2012

De viktigste formelle elementene i styringsdialogen mellom departementene og NFR er tildelingsbrevet, etatsstyringsmøter og styringsmøter, og resultatrapportering. Disse faktorene er sentrale for å undersøke hva som kjenner MRS av NFR og hvilken påvirkning MRS har på NFRs autonomi. Tildelingsbrevet vil bli beskrevet i de neste avsnittene. Deretter vil jeg ta for meg etatsstyringsmøter og resultatrapportering i delkapittel 5.4. Der vil det også være en større oppsummering av delkapittel 5.3 og 5.4.

5.3.1 Tildelingsbrevene

Tildelingsbrevet er det mest sentrale styringsdokumentet fra departementet til NFR. Innholdet i tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet til NFR fremgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2: Aktivitetskrav og målkrav fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
KD	Antall sider uten vedlegg	8	8	11	19	24	23	24	24	19
	Antall aktivitetskrav	19	21	31	59	-	-	-	-	-
	Antall sektormål	-	-	-	-	3	3	-	-	-
	Antall virksomhetsmål	-	-	-	-	8	8	-	-	-
	Antall hovedmål	-	-	-	-	-	-	3	3	3
	Antall delmål	-	-	-	-	-	-	12	12	12
	Antall styringsparametere*	-	-	-	-	33	33	25	25	25
	Antall aktivitetskrav og målkrav totalt	19	21	31	59	44	44	40	40	40
NHD	Antall sider uten vedlegg	14	16	19	18	17	21	22	18	21
	Antall aktivitetskrav	14	16	22	23	17	22	21	18	21
	Antall mål for NFR	-	-	1	5	5	5	-	-	-
	Antall styringsparametere**	8	9	9	42	46	46	48	37	32
	Antall sektorovergrepene mål	4	3	6	6	5	8	7	7	7
	Antall resultatmål og -krav	1	1	1	1	-	-	1	1	1
	Antall hovedmål	-	-	-	-	-	-	4	3	3
	Antall delmål	-	-	-	-	-	-	9	5	5
Antall aktivitetskrav og målkrav totalt	27	29	39	77	72	82	91	72	69	
HOD	Antall sider uten vedlegg	7	8	9	11	12	14	10	8	9
	Antall aktivitetskrav	3	4	5	6	8	15	4	5	4
	Antall styringsparametere	-	-	-	-	-	9	40	28	28
	Antall hovedmål	-	-	-	-	-	-	3	3	3
	Antall delmål	-	-	-	-	-	-	9	7	7
	Antall aktivitetskrav og målkrav totalt	3	4	5	6	8	24	56	43	42
FKD	Antall sider uten vedlegg	10	9	10	11	14	16	10	7	8
	Antall aktivitetskrav	10	11	8	18	19	16	-	12	11
	Antall styringsparametere	-	-	-	-	-	1	66	66	-
	Antall delmål	-	-	-	-	-	-	11	5	1
	Antall hovedmål	-	-	-	-	-	-	3	2	3
	Antall langsiktige mål	5	6	5	5	6	7	7	6	7
	Antall aktivitetskrav og målkrav totalt	15	17	13	23	27	17	87	92	22

* I tildelingsbrevene referer Kunnskapsdepartementet til resultatindikatorer.

** I tildelingsbrevene referer Nærings- og handelsdepartementet til resultatindikatorer

(Kilde: Tildelingsbrev Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet 2004-2012).

Tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet til NFR kan deles inn i tre tidsperioder etter hvordan MRS av NFR er strukturert i tildelingsbrevene. Den første tidsperioden er fra 2004 til 2007. Tildelingsbrevene i denne første perioden viser til at økonomiregelverket stiller strengere krav til departementets MRS-oppfølging av NFR enn tidligere (Kunnskapsdepartementet Tildelingsbrev 2004: 2), som en følge av det reviderte økonomiregelverket fra 2003 som regelfestet MRS for alle statlige virksomheter. Til tross for økonomiregelverkets krav beskriver ikke Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev noen konkrete mål for NFR. MRS er lite utviklet og det er kun aktivitetskrav. For eksempel:

”Som en del av arbeidet med å følge opp strategien for norsk forsknings- og teknologisamarbeid med Nord-Amerika, ber vi Forskningsrådet utrede en ordning med gjesteprofessorater i samarbeid med berørte parter og fagdepartementer”. (Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev 2005: 2)

Det er ingen målformuleringer eller resultatkrav under budsjettpostene. For eksempel er det i tildelingsbrevet for 2007 bevilget 1 087 421 kroner til budsjettposten *Forskningsformål*. Dette er en stor budsjettpost som i 2007 ble fordelt på 14 ulike forskningsformål. Kunnskapsdepartementet hadde oppført 25 aktivitetskrav for denne ene bevilgningen. Et av aktivitetskravene var som følger: *”Av bevilgningene til rekrutteringstiltak skal tildelingen til ordningen Yngre fremragende forskere være på om lag 30 mill. kroner”* (Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev 2008: 8). Dette kravet forteller kun hvor mange millioner som skal gå til rekruttering innenfor ordningen og ingenting om hva som er *målet* med de 30 millionene. Det er mange eksempler på slike aktivitetskrav i Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev fra 2004 til 2007.

Den andre perioden for tildelingsbrevenes struktur er fra 2008 til 2009. Da hadde Kunnskapsdepartementet fått økt fokus på MRS av NFR. I intervju med en informant fra Kunnskapsdepartementet ble det bekreftet at i perioden før 2008 hadde *”Kunnskapsdepartementet jobbet med å få på plass tydeligere målstruktur både i proposisjonen og i etatsstyringen (..) for Forskningsrådet. Hvis du ser på tildelingsbrevene fra 2005 til 2008 så vil du se en endring”* (Intervju, 2013). Ut fra tabell 5.3 kan man se at dette stemmer. I 2008 hadde Kunnskapsdepartementet utviklet egne sektor- og virksomhetsmål for NFR, men virksomhetsmålene var fortsatt organisert innenfor budsjettkapitlene. Til virksomhetsmålene hadde Kunnskapsdepartementet utviklet til sammen 33 styringsparametere.

Tredje periode for tildelingsbrevene er fra 2010 til 2012. Her har Kunnskapsdepartementet tatt i bruk det nye felles MRS-systemet. Det blir en ny strukturering av MRS som ikke bygger på Kunnskapsdepartementets tidligere sektor- eller virksomhetsmål. Kunnskapsdepartementet anvender 12 av de 13 nye delmålene og til hvert delmål er det benyttet styringsparametere som NFR skal rapportere på. I tillegg til styringsparameterne er det også budsjettmessige og faglige føringer for de enkelte delmålene. Disse føringene fremstår som en forlengelse av kravene og presiseringene som befant seg under budsjettpostene i de to foregående periodene. Føringer inneholder detaljerte presiseringer for hvordan Kunnskapsdepartementets bevilgninger innenfor det enkelte delmål og budsjettpost skal anvendes og fordeles av NFR. Eksempel på en føring under delmål 1.5 ”Styrket forskning i tråd med sektorens og forvaltningens kunnskapsbehov” er:

”Den strategiske forskningssatsingen ved universitetsmuseene skal videreføres med 5 mill. kroner i 2010. Satsingen skal ha fokus på rekruttering og omfatte både de naturvitenskapelige og de kulturhistoriske museene og skal bidra til å fremme samarbeid mellom universitetsmuseene og mellom universitetsmuseene og andre miljøer” (Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev 2010: 9).

Dette eksemplet viser at NFR får en klar føring om at disse fem millionene skal brukes til rekruttering og samarbeid. Denne budsjettføringen kommer i tillegg til delmålet og styringsparameterne innenfor målet. Det er mange slike eksempler i tildelingsbrevene fra 2011 og 2012. Det ser ut til at Kunnskapsdepartementet har videreført noe av tildelingsbrevenes gamle strukturelle oppbygging i det nye MRS-systemet. I tillegg til de nye delmålene og styringsparameterne er de gamle budsjettmessige og faglige føringene og oppført. Kunnskapsdepartementet har altså ikke fjernet de detaljerte budsjettføringene i tildelingsbrevene til NFR. Det strider imot det som var utgangspunktet for utviklingen av et nytt MRS-system, nemlig at departementene skulle styre NFR mindre på detaljer og mer på mål og resultater. Kunnskapsdepartementet styrer nå på begge deler.

Kort oppsummert er inntrykket av Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til NFR fra 2004 til 2012 at det har vært flere forsøk på å forbedre MRS av NFR, men til tross for forsøkene har ikke Kunnskapsdepartementet lyktes helt med intensjonen. De gamle detaljerte budsjettføringene har blitt videreført inn i det nye MRS-systemet. Dette fremgår av tabell 5.1 hvor man ser at antall aktivitetskrav og målkrav totalt har økt fra 19 i 2004 til 40 i 2012.

MRS-strukturen i Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev til NFR er mer stabil enn hva den var i Kunnskapsdepartementets tilfelle. Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev kan deles inn i to tidsperioder. Den første perioden er fra 2004 til 2009, hvor prinsippene for MRS er i større grad til stede enn de var i tildelingsbrevene til Kunnskapsdepartementet. I tabell 5.3 ser man at Nærings- og handelsdepartementet allerede i 2004 hadde utviklet åtte styringsparametere som NFR skulle rapportere på. For eksempel skulle NFR i 2005 rapportere på: ”*Prosjektenes økonomiske totalomfang og næringslivets prosentvise egenfinansiering*” (Nærings- og handelsdepartementet tildelingsbrev 2005: 5). Styringsparameterne ble så endret i 2007. Da hadde departementet utviklet flere nye indikatorer innenfor de ulike budsjettpostene, i samarbeid med NFR. Hensikten var å øke fokuset på resultatene av forskningsinnsatsen (Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev 2007: 6). Dette kan en se i tabell 5.2 hvor det er en kraftig økning i styringsparametere fra kun ni i 2006 til 42 i 2007.

I hele den første perioden var det mange aktivitetskrav under hver enkelt budsjettpost fra Nærings- og handelsdepartementet til NFR. Et eksempel er fra underpost 50.3 Innovasjon:

”Midlene til området Brobygging skal nå i sin helhet brukes til å fremme samvirke mellom bedrifter og FoU-institusjoner. Midlene skal i vesentlig grad bidra til at høyskoler, universiteter og institutter orienterer seg mot næringslivet og bygger ut sin kontakt med private bedrifter og entreprenører, blant annet gjennom nettverks- og samarbeidsprosjekter” (Nærings- og handelsdepartementet tildelingsbrev 2005: 10).

Ut fra tabell 5.2 kan man se at aktivitetskravene under budsjettpostene har økt gradvis fra 14 i 2004 til 22 i 2009. Antall sektorovergripende mål har forholdt seg relativt stabilt hele perioden. Lengden på tildelingsbrevene har også vært stabil i hele perioden fra 2004 til 2009.

Den andre tidsperioden for Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev til NFR er fra 2010 til 2012. I 2010 har Nærings- og handelsdepartementet tatt i bruk det nye felles MRS-systemet. Departementet benytter i 2010 ni av 13 delmål. I 2011 og 2012 har departementet redusert antall delmål til fem. Samtidig har departementet videreført den samme strukturen som de hadde fra tidligere år, med sektorovergripende mål og aktivitetskrav. Dette kommer tydelig fram i tabell 5.2 hvor man ser at antall sektorovergripende mål og antall aktivitetskrav er det samme før og etter den nye felles målstrukturen ble tatt i bruk. I 2011 har Nærings- og handelsdepartementet også utviklet tre egne hovedmål som de hevder erstatter de tre hovedmålene fra fellesstrukturen (Nærings- og

handelsdepartementet 2011: 3). Disse tre nye hovedmålene er nokså like i formuleringen som de tre felles hovedmålene, men med et sterkere fokus på forskning rettet mot næringslivet. Det ble opplyst i intervju at disse tre nye overordnede målene ble utviklet fordi det ble gjort endringer i departementets budsjettstruktur. Departementet ønsket at målbildet skulle henge bedre sammen med budsjettstrukturen (Intervju, 2013). Dette betyr at Nærings- og handelsdepartementet ikke er lojale mot det nye felles MRS-systemet i særlig stor grad i styring av NFR fra 2010 til 2012. Den nye felles målstrukturen kommer som et tillegg og på toppen av den etablerte MRS-strukturen i tildelingsbrevene.

Kort oppsummert er inntrykket at Nærings- og handelsdepartementets MRS-struktur har forholdt seg stabilt i hele perioden fra 2004 til 2012. Dette til tross for det nye MRS-systemet som Nærings- og handelsdepartementet var med på å utvikle. Antall aktivitetskrav og målkrav totalt for NFR var på sitt høyeste i 2010 med 91 krav, men i 2011 og 2012 reduserte departementet bruken av det nye MRS-systemet, og antall krav totalt gikk ned til 69 i 2012. Nærings- og handelsdepartementet la kun til den nye MRS-strukturen i tildelingsbrevene fra 2010 og fortsatte med samme struktur som de hadde hatt siden 2004.

Helse- omsorgsdepartementets tildelingsbrev til NFR blir i likhet med Nærings- og handelsdepartementet, bli delt inn i to perioder. Første periode er fra 2004 til 2008. Da inneholdt tildelingsbrevene ingen målkrav til NFR, kun aktivitetskrav. Andre periode er fra 2009 til 2012. I 2009 var det opprettet ni styringsparametere som NFR skulle rapportere på. I 2010 hadde Helse- og omsorgsdepartementet også innført det nye MRS-systemet i sine tildelingsbrev til NFR, men brevene inneholdt fortsatt departementets aktivitetskrav og føringer. Departementet la kun til det nye MRS-systemet. Ut fra tabell 5.2 kan man også se at Helse- og omsorgsdepartementets styringsparametere gikk ned fra 40 i 2010, da MRS ble iverksatt, til 28 i 2011 og 2012 da departementet i større grad gikk bort fra den nye MRS-strukturen. Det var en topp med til sammen 56 aktivitetskrav og målkrav i 2010.

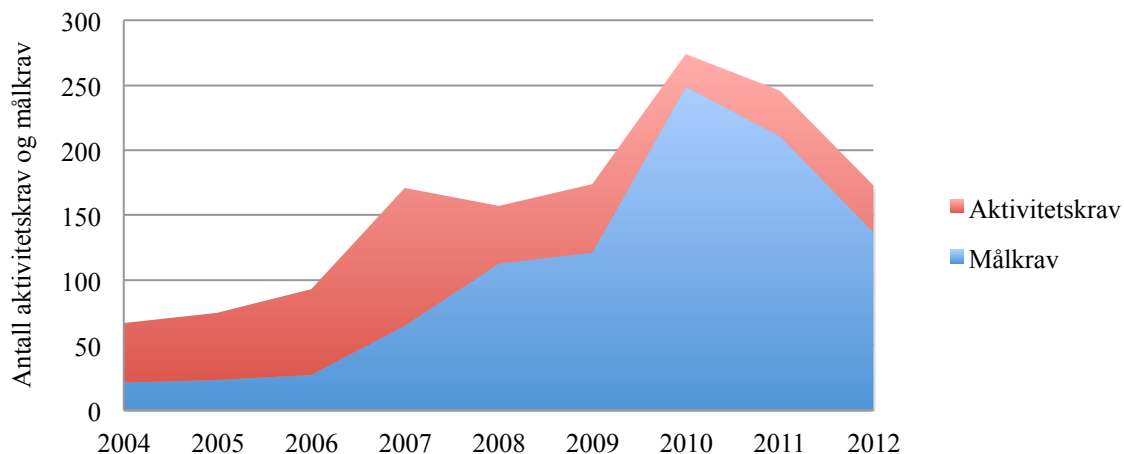
Av tabell 5.2 fremgår det at Fiskeri- og kystdepartementet fra 2004 hadde utviklet fem til seks langsiktige mål for NFR, som de beholdt i tildelingsbrevene til NFR helt fram til 2012. For eksempel:

”Fiskeri- og kystdepartementets midler til Norges forskningsråd skal bidra til å utvikle kunnskap, teknologi og metoder som kan danne grunnlaget for en bærekraftig utnyttelse av de biologiske ressursene i havet og en lønnsom næringsutvikling med basis i disse ressursene” (Fiskeri- og kystdepartementet tildelingsbrev 2004: 2).

Bortsett fra disse langsiktige målene inneholder tildelingsbrevene fra Fiskeri- og kystdepartementet fra 2004 til 2010 ingen andre målkrav, kun aktivitetskrav i form av budsjettføringer. I 2010 tok Fiskeri- og kystdepartementet i bruk det nye felles MRS-systemet, og fjernet tidligere aktivitetskrav fra tildelingsbrevet. Tabell 5.2 viser at departementet benyttet i alt 11 av delmålene i 2010 og innførte 66 styringsparametere som NFR skulle rapportere på. I 2011 derimot, benyttet Fiskeri- og kystdepartementet kun fem av de nye delmålene, og i tildelingsbrevet for 2012 var det kun delmål 1.5 ”Styrket forskning i tråd med sektorens og forvaltningens kunnskapsbehov” som ble anvendt av de nye delmålene. I 2012 var de nye felles styringsparameterne også fjernet fra tildelingsbrevet. I 2011 og 2012 har Fiskeri- og kystdepartementet benyttet aktivitetskravene igjen, som de hadde fjernet i 2010. Dette viser at departementet har gått vekk fra den nye felles MRS-strukturen for NFR og gått tilbake til aktivitetskravene.

I figur 5.3 er antall aktivitetskrav og målkrav fra alle fire departementene lagt sammen for å illustrere den totale mengden krav som NFR mottar fra alle fire departementene og variasjonen mellom aktivitetskrav og målkrav fra 2004 til 2012.

Figur 5.3: Oversikt over antall aktivitetskrav og antall målkrav fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet fra 2004 til 2012.



(Kilde: Tildelingsbrev Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet 2004-2012).

Figur 5.3 viser at frem til 2007-2008 var det flere aktivitetskrav enn målkrav i tildelingsbrevene fra departementene til NFR, men fra 2008 til 2009 snudde trenden og tildelingsbrevene fikk flere målkrav enn aktivitetskrav, som er positivt fordi aktivitetskravene

strider mot de generelle prinsippene for MRS. Det er en tydelig topp i antall aktivitetskrav og målkrav i 2010 da det nye MRS-systemet ble iverksatt i tildelingsbrevene for alle fire departementene og i 2010 er det langt flere målkrav enn aktivitetskrav, som en følge av de nye hovedmålene, delmålene og styringsparameterne. Fra 2010 til 2012 synker både antall aktivitetskrav og målkrav gradvis. Dette samsvarer med det som ble påvist i gjennomgangen av tildelingsbrevene, at alle departementene bortsett fra Kunnskapsdepartementet, benyttet færre nye felles delmål og styringsparametere i 2011 og 2012.

5.3.2 Målenes egenskaper

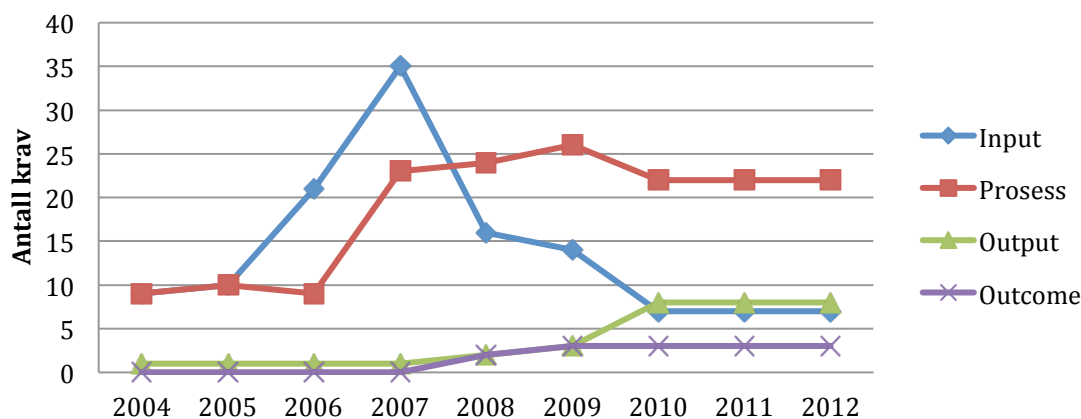
Et av hovedargumentene bak MRS som styringsprinsipp er at overordnet virksomhet skal unngå å styre underliggende virksomheter på aktiviteter og detaljnivå. Virksomheten skal få autonomi til selv å velge virkemidlene for å oppnå målet. En informant fra Kunnskapsdepartementet mente at det var nettopp det MRS-prosjektet i NFR handlet om: *”å styre mer på mål og mindre på detaljstyring i aktivitet og det var jo å gi dem mer tillit og mer frihet i det faglige for at de selv best kan finne ut hvordan de skal nå målene*, (Intervju, 2013). Nærings- og handelsdepartementer fremhever også at hensikten med å etablere en bedre struktur for målsettinger og indikatorer er å få *”større fokus på resultater av forskningsinnsatsen og mindre fokus på aktiviteter enn tidligere”* (Nærings- og handelsdepartementet Tildelingsbrev 2007: 6).

For å undersøke om departementene har klart å vri fokuset vekk fra detaljert budsjettstyring mot mer resultat- og effektstyring i løpet av undersøkelsesperioden, har jeg undersøkt aktivitetskravene og målkravene til NFR ved å analysere dem etter deres egenskaper i virkningskjeden. Dette vil kunne fortelle om departementenes mål til NFR har forholdt seg stabilt fra 2004 til 2012 eller om målene har endret seg slik departementene uttrykker og som var et av formålene med MRS-prosjektet. Operasjonalisering av virkningskjeden ble drøftet i metodekapittelet.

Figur 5.4 viser en grafisk fremstilling av input-, prosess-, output- og outcomekravene i tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet til NFR fra 2004 til 2012. Grafen viser at frem til 2007 var det kun ett outputkrav og ingen outcomekrav, de resterende aktivitetskravene og målkravene var input- og prosesskrav. I 2004 og 2005 var det kun 19 aktivitetskrav totalt i tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet, men i 2006 og 2007 økte både antall input- og prosesskrav kraftig. Inputkravene nådde en topp i 2007 med hele

36 krav, dette skyldes spesielt de 25 aktivitetskravene som Kunnskapsdepartementet hadde under budsjettposten *Forskningsformål*.

Figur 5.4: Egenskapene ved aktivitetskravene og målkravene fra Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til NFR fra 2004 til 2012



(Kilde: Tildelingsbrev Kunnskapsdepartementet 2004-2012).

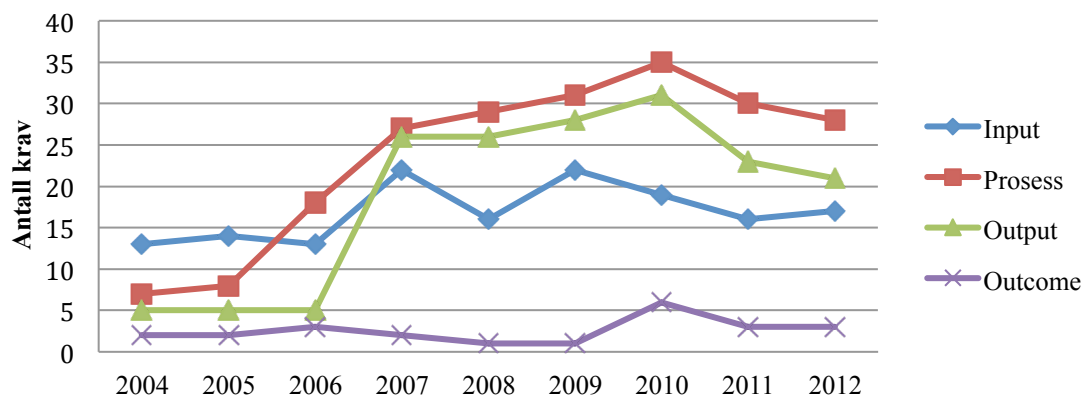
Fra 2007 til 2010 avtar derimot inputkravene nokså raskt, mens det blir en økning i antall prosesskrav fra 2006 til 2009. Prosesskravene forholder seg stabilt fram til 2012, på ca. 23 prosesskrav i tildelingsbrevene. Et prosesskrav som har blitt gjentatt i tildelingsbrevene fra både 2004, 2005, 2006 og 2007 er aktivitetskravet om internasjonalisering:

”Arbeidet med internasjonalisering av norsk forskning skal prioriteres høyst og integreres i Forskningsrådets arbeid i alle divisjoner. Forskningsrådet skal arbeid for å få til et godt samspill mellom det internasjonale samarbeidet og den nasjonale forskningen, og det skal arbeides for en gradvis åpning av nasjonale programmer. Forskningsrådet skal styrke innsatsen knyttet til arbeidet med ressurscenteret for forskermobilitet som er en del av European Network of Mobility Centres. Forskningsrådet skal medvirke aktivt til å rekruttere flere norske eksperter til Europa-kommisjonen” (Kunnskapsdepartementet Tildelingsbrev 2006: 2).

Det er en økning fra tre outputkrav i 2009 til åtte i 2010 som samsvarer med målet til den nye MRS-strukturen, som var å styre NFR mer gjennom resultater og effekter enn detaljerte aktivitets- og budsjettføringer. Som det fremgår av tabell 5.4 er det ingen outcomekrav i Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev for NFR før i 2008. Det er året da

Kunnskapsdepartementet har utviklet sine egne sektor- og virksomhetsmål for NFR og det første outcomekravet er sektormålet ”kvalitet innenfor prioriterte satsningsområder: Norge skal bygge opp solide kunnskapsmiljøer på områder som er særlig viktig for samfunns- og næringslivet” (Kunnskapsdepartementet Tildelingsbrev 2008: 5). Antall outcomekrav er stabilt, fra to krav i 2008 til tre krav i 2010, 2011 og 2012. Det er likevel kun en begrenset økning i antall output- og outcomekrav fra 2008 til 2012, men tatt i betraktning at inputkravene faller parallelt, til sju inputkrav i 2010 og prosesskravene blir noe færre samme år, er det tydelig at den nye felles MRS-strukturen har hatt en innvirkning på hvilke type styringskrav Kunnskapsdepartementet tar i bruk overfor NFR. Det har blitt mer fokus på resultater og effekter av NFRs arbeid med det nye felles MRS-systemet fra 2010, og mindre inputkrav fra Kunnskapsdepartementet. Det er likevel prosesskravene som dominerer målkraftene i tildelingsbrevet.

Figur 5.5: Egenskapene ved aktivitetskravene og målkraftene fra Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev fra 2004 til 2012.

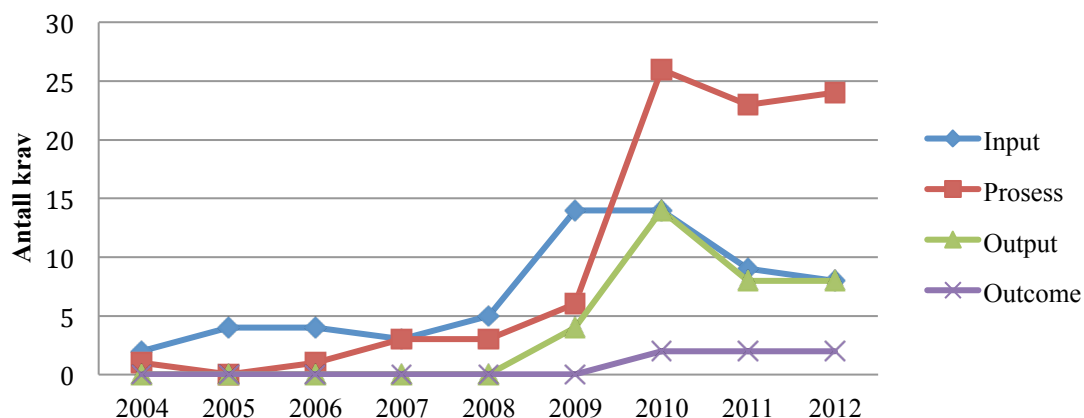


(Kilde: Tildelingsbrev Nærings- og handelsdepartementet 2004-2012).

Figur 5.5 viser at antall inputkrav i Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev til NFR har forholdt seg nokså stabilt i hele perioden, fra 13 inputkrav i 2004 til 17 inputkrav i 2012. Prosesskravene derimot, fikk en kraftig økning fra 8 prosesskrav i 2004 til 27 prosesskrav i 2007. Denne økningen skyldes at Nærings- og handelsdepartementet hadde i 2007 utviklet en ny rapporteringsstruktur for NFR med flere nye styringsparametere. Outputkravene til NFR økte også kraftig fra 2006 til 2007 på grunn av de nye styringsparametere. De nye styringsparametere var utviklet slik at Nærings- og handelsdepartementet fikk mer og bedre informasjon om NFRs innsats på indikatorer som for eksempel antall vitenskapelige artikler,

stipendiater og patenter, innføring av ny teknologi og antall forskningsbaserte forretningsideer videreført for kommersialisering (Nærings- og handelsdepartementet Tildelingsbrev 2007: vedlegg 1). Innføringen av flere styringsparametere hadde mest innvirkning på antall prosess- og outputkrav, som fortsatte å stige fram til 2010. I 2010 anvender Nærings- og handelsdepartementet det nye felles MRS-systemet. Som det fremgår av tabell 5.5 er antall målkrav totalt i 2010 på det høyeste i hele undersøkelsesperioden, henholdsvis 35 prosesskrav, 30 outputkrav og seks outcomekrav. Denne toppen skyldes at Nærings- og handelsdepartementet ikke har endret MRS-systemet i tildelingsbrevet til NFR slik hensikten til det nye felles MRS-systemet var. Derimot beholdt departementet sin tidligere MRS-struktur og la kun til de nye hovedmålene og delmålene på den eksistrenede MRS-strukturen i tildelingsbrevet, uten å bruke den nye målstrukturen som relevante styringsmål. Fra 2011 synker antall prosess-, output- og outcomekravene da Nærings- og handelsdepartementet har justert ned innflytelsen av det nye MRS-systemet i tildelingsbrevene og fortsetter med den tradisjonelle MRS-strukturen de har hatt siden 2004.

Figur 5.6: Egenskapene ved Helse- og omsorgsdepartementets aktivitetskrav og målkrav for NFR fra 2004 til 2012.

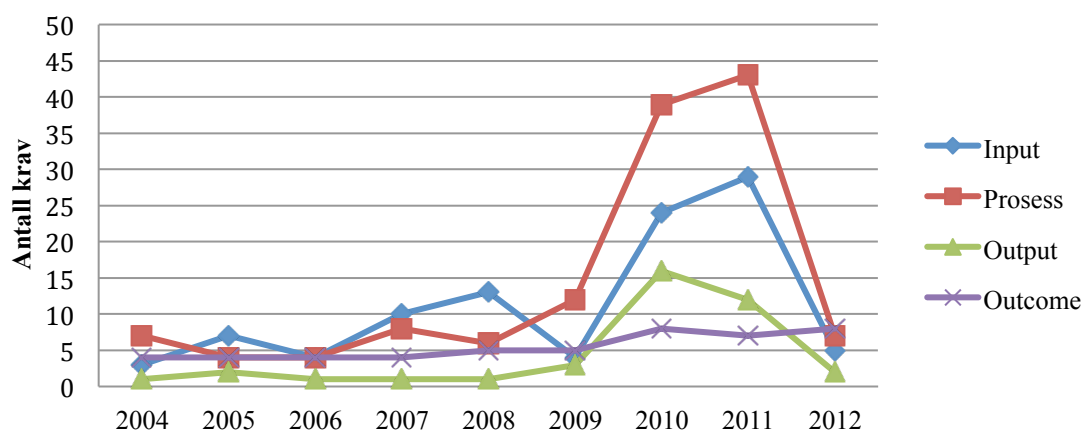


(Kilde: Tildelingsbrev Helse- og omsorgsdepartementet 2004-2012).

Som det fremgår av figur 5.6 har antall input-, prosess-, output- og outcomekrav i Helse- og omsorgsdepartementets tildelingsbrev til NFR forholdt seg stabilt fra 2004 til 2008. Det var flest inputkrav i denne perioden, mens det var en gradvis økning i antall prosesskrav. Fra 2009 til 2010 økte både input-, prosess- og outputkravene svært raskt som en konsekvens av at Helse- og omsorgsdepartementet innførte det nye MRS-systemet i tildelingsbrevet. Dette gjelder spesielt for prosesskravene som gikk fra seks prosesskrav i 2009 til 26 i 2010.

Outputkravene steg fra fire i 2009 til 14 i 2010. Outcomekravene hadde kun en økning på to outcomekrav fra 2009 til 2010 og disse to outcomekravene forholdt seg stabilt frem til 2012. I 2011 og 2012 synker antall input- og outputkrav i tildelingsbrevene fra Helse- og omsorgsdepartementet til NFR, som kan skyldes at departementet valgt å redusere antall styringsparametere. Prosesskravene dominerer fra 2010 til 2012 og forholder seg stabilt høyt på ca. 23 prosesskrav.

Figur 5.7: Egenskapene ved Fiskeri- og kystdepartementets aktivitetskrav og målkrav for NFR fra 2004 til 2012.

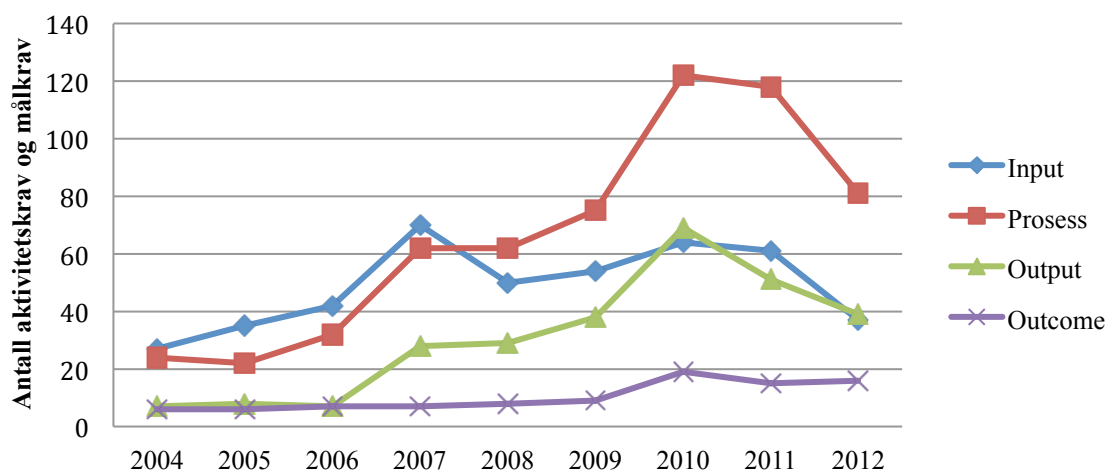


(Kilde: Tildelingsbrev Fiskeri- og kystdepartementet 2004-2012).

Figur 5.7 viser at antall inputkrav i Fiskeri- og kystdepartementets tildelingsbrev til NFR har økt gradvis fra tre inputkrav i 2004 til 13 inputkrav i 2008. I tildelingsbrevet fra 2009 er det kun fire inputkrav, men fra 2010 til 2011 øker antall inputkrav kraftig til 29 i 2011. Dette skyldes at Fiskeri- og kystdepartementet anvendte det nye MRS-systemet i sine tildelingsbrev fra 2010. Men i tildelingsbrevet for 2012 synker inputkravene raskt til kun fem inputkrav. Prosess- og outputkravene forholder seg relativt stabilt fra 2004 til 2009, og i likhet med inputkravene, har antallet økt kraftig i tildelingsbrevet for 2010. Dette gjelder spesielt for prosesskravene. I 2011 er det hele 43 prosesskrave i Fiskeri- og kystdepartementets tildelingsbrev til NFR, som er en konsekvens av at de også tok i bruk det nye MRS-systemet. Fra 2011 til 2012 synker både input-, prosess- og outputkravene kraftig. Mens det i 2011 var 43 prosesskrav og 12 outputkrav var det i 2012 kun sju prosesskrav og to outputkrav. Denne svært raske nedgangen i Fiskeri- og kystdepartementets antall aktivitetskrav og målkrav til NFR skyldes at de i 2012 hadde fjernet mange av de nye MRS-målene og

styringsparameterne og gått tilbake til de gamle aktivitetskravene. Outcomekravene forholdt seg relativt stabile, men svak økning, fra fire outcomekrav i 2004 til åtte outcomekrav i 2012.

Figur 5.8: Egenskaper ved aktivitetskravene og målkravene til Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet samlet fra 2004 til 2012.



(Kilde: Tildelingsbrev Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet 2004 til 2012).

Som det fremgår av figur 5.8 har alle fire departementene utviklet færre inputkrav til NFR etter den nye MRS-strukturen ble etablert. Det var en parallell utvikling av input- og prosesskrav fra 2004 til 2007. Fra 2007 sank inputkravene mens prosesskravene fortsatte å stige raskt frem til 2010. Etter toppen i 2010 gikk også prosesskravene gradvis ned som en følge av mindre bruk av den nye felles MRS-strukturen i departementenes tildelingsbrev. Outputkravene begynte å stige allerede i 2006 og steg raskt fram til toppen i 2010, men fra da ble det færre outputkrav i tildelingsbrevene for 2010 til 2012 ettersom alle departementene bortsett fra Kunnskapsdepartementet valgte bort flere av de nye felles delmålene og styringsparameterne. Outcomekravene har forholdt seg stabilt lavt i hele perioden fra 2004 til 2012, med en liten økning i 2010, i likhet med input-, prosess- og outputkravene det året.

Figur 5.8 viser at departementenes tildelingsbrev til NFR inneholdt allerede i 2004 flest input- og prosesskrav, og det har vært flest input- og prosesskrav fram til 2012. Dette betyr at MRS av NFR i denne perioden har vært preget av mange innsatsmål, detaljerte mål og mål om NFRs arbeidsmetoder. Det har vært mindre resultat- og effektmål fra departementene, selv om det ble bedre i 2010 med det nye MRS-systemet. Det ble veldig mange mål da den nye felles målstrukturen ble iverksatt i 2010 og det medførte at

departementene senket innflytelsen av den nye MRS-strukturen i 2011 og 2012. Det ble da færre aktivitetskrav og målkrav totalt, men mindre av den nye MRS-strukturen og opprettholdelse av de gamle strukturene i tildelingsbrevene. Det ble dermed ikke vesentlig mer likhet i departementenes strukturelle oppbygning av tildelingsbrevene til NFR etter 2010. Departementene nådde ikke ambisjonen til det nye felles MRS-systemet, nemlig å utvikle en mer samordnet og likeartet styring av NFR.

Kort oppsummert har aktivitetskravene og målkravens egenskaper i stor grad vært formet som input- og prosesskrav fra 2004 til 2012. I 2010 da den nye MRS-modellen ble innført i Kunnskapsdepartementets, Nærings- og handelsdepartementets, Helse- og omsorgsdepartementets og Fisker- og kystdepartementets tildelingsbrev, ble det en endring i målenes egenskaper. Da ble det flere outputkrav som er i tråd med MRS-prinsippet, men til tross for økning i outputkrav som var det fortsatt flere prosesskrav og inputkravene var på samme nivå som outputkravene. Det betyr at det nye MRS-systemet i liten grad bidro til mer resultat- og effektorientert styring av NFR. Det er også en nedgang i antall input-, prosess- og outputkrav fra 2010 til 2012. Denne nedgangen skyldes at alle fire departementene, bortsett fra Kunnskapsdepartementet, i mindre grad anvendte den nye målstrukturen i tildelingsbrevene for 2011 og 2012, og fortsatte med å styre NFR på tradisjonelt vis. Dette var en konsekvens av at den nye MRS-strukturen ikke tilfredsstilte de respektive departementenes styringsbehov overfor NFR.

5.4 Etatsstyringsmøter og styringsmøter

Det neste formelle styringsdialogelementet mellom departementene og NFR er etatsstyringsmøter og styringsmøter. Kunnskapsdepartementet har to etatsstyringsmøter med NFR i løpet av året. Det første møtet er om våren hvor den operative styringen er tema, og det blir diskutert saker angående måloppnåelse, løpende driftsoppgaver, budsjettet, årsrapportering og saker fra Riksrevisjonen (Intervju, 2013). På vårmøtet er styreleder, nestleder og administrasjon fra NFR med og fra Kunnskapsdepartementet kommer ledelsen i forskningsavdelingen og andre aktuelle fagavdelinger. Det andre etatsstyringsmøtet blir holdt på høsten og har form som et dialogmøte. Møtedeltakerne består av den administrative ledelsen i departementet, hele Hovedstyret i NFR og Kunnskapsdepartementet. Høstmøtet er mer dialogbasert enn vårmøtet, hvor departementet og NFR drøfter mer strategiske forskningsspørsmål og forskningspolitikk, som for eksempel diskusjoner rundt MRS.

Det blir hevdet at etatsstyringsmøtene om våren skal handle om måloppnåelse og resultatvurderinger av NFRs virksomhet (Kunnskapsdepartementet 2009: 8). For å undersøke dette har jeg gjennomført en analyse av møtereferatene fra Kunnskapsdepartementets etatsstyringsmøte med NFR våren 2011 og våren 2012. Møtereferatene viser at det har blitt økt fokus på måloppnåelse på etatsstyringsmøtet fra 2011 til 2012. I 2011 blir det kun referert til at NFR konstaterer god måloppnåelse på målområdene i Forskningsmeldingen *Klima for forskning*, og Kunnskapsdepartementet gir tilbakemeldinger på videre forventninger til NFRs arbeid. På vårmøte i 2012 derimot, er måloppnåelse viet mer plass. Det blir referert til Kunnskapsdepartementets vurderinger av NFRs måloppnåelse og tilbakemeldinger på årsrapporten fra 2011. I forbindelse med diskusjonen av måloppnåelse referer NFR til behovet for mer handlingsfrihet og større handlingsrom. NFR uttrykker gjennom møtereferatet at flere av bevilgningene fra departementene fortsatt er detaljerte føringer som kan innskrenke NFRs frihet.

Møtereferatet fra 2012 er i tråd med det Kunnskapsdepartementet lister opp som viktige punkter på etatsstyringsmøtene om våren. Likevel blir det fortalt i intervju med NFR at de ikke anser denne diskusjonen om vurdering av måloppnåelse som god nok, at dette er noe som burde forbedres og utnyttes bedre fra Kunnskapsdepartementets side. Informanten fra NFR hevder at årsaken til dette problemet er for dårlig utviklede resultatmål for NFR og konsekvensen blir at det er krevende å diskutere om NFR har oppnådd målet eller ikke (Intervju, 2013).

Det blir i tillegg til de formelle etatsstyringsmøtene også holdt flere fagmøter mellom NFR og Kunnskapsdepartementet i løpet av året. I intervju med Kunnskapsdepartementet blir det fremhevet at det er mye uformell kontakt mellom departementet og NFR, og det er tett kontakt mellom administrerende direktør i NFR og Forskningsavdelingen i NFR, og mellom styreleder og departementsledelsen (Intervju, 2013). Det fører til en konstruktiv dialog som bidrar til å forsterke tillitsforholdet mellom departementet og NFR. I Technopolis-evalueringen fra 2012 blir det også hevdet at forholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR er basert på tillit, noe som kommer til uttrykk ved at begge aktørene anser styringsdialogen som både produktiv og tilfredsstillende (Technopolis 2012b: 18). Kunnskapsdepartementet forteller også at flere av de som jobber i NFR har etter hvert begynt å jobbe i Kunnskapsdepartementet, slik at *"det er jo en viss sirkulasjon av folk og det er med og bygger tillit"* (Intervju, 2013). Informanten fra NFR hevder at Kunnskapsdepartementet erkjenner at NFR gjør en god jobb med tanke på systematikk og

kvalitet i sine arbeidsoppgaver og mener at det er med og bygger opp under tillitsforholdet Kunnskapsdepartementet og NFR har (Intervju, 2013).

Mens Kunnskapsdepartementet har *etatsstyringsmøter* med NFR for å markere at de har det overordnede ansvaret for virksomheten, har de andre departementene *styringsmøte* med NFR minst en gang i løpet av året (Kunnskapsdepartementet 2009: 8). I *Mål- og resultatstyring av Forskningsrådet. God styringsskikk* blir det poengtert at disse styringsmøtene skal ha følgende faste saker på dagsorden: årsrapport med fokus på resultatoppnåelse, budsjettforslag og risikovurderinger (2009: 10). I intervju med NFR blir det fortalt at agendaen på styringsmøtene med de andre departementene i hovedsak er en gjennomgåelse av budsjettforslaget og budsjettet, men også resultatoppnåelse og risikovurderinger, som en del av gjennomgangen av årsrapporten (Intervju, 2013). I likhet med Kunnskapsdepartementet har de øvrige departementene også fagmøter med NFR i løpet av året i tillegg til det obligatoriske styringsmøtet.

Det blir også gitt styringssignaler under disse styringsmøtene som ikke blir gitt direkte i tildelingsbrevet fra departementene til NFR. I tillegg mottar NFR også flere løpende henvendelser og oppdragsbrev i løpet av budsjettåret, som kommer i tillegg til tildelingsbrevet. Under intervju blir det vist til at det er spesielt de mindre departementene, for eksempel Utenriksdepartementet, som kommer med oppdrag utenom tildelingsbrevet. Informanten fra NFR forteller at det ofte er avvik mellom bevilgningen i statsbudsjettet og det NFR får i løpet av hele året, på grunn av disse løpende oppdragene fra de mindre departementene. Avviket er derimot lite i volum. Fra Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet er det derimot sjelden avvik forteller informanten, og sier videre at det meste av Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementets bevilgninger og oppdrag kommer gjennom det årlige tildelingsbrevet (Intervju, 2013).

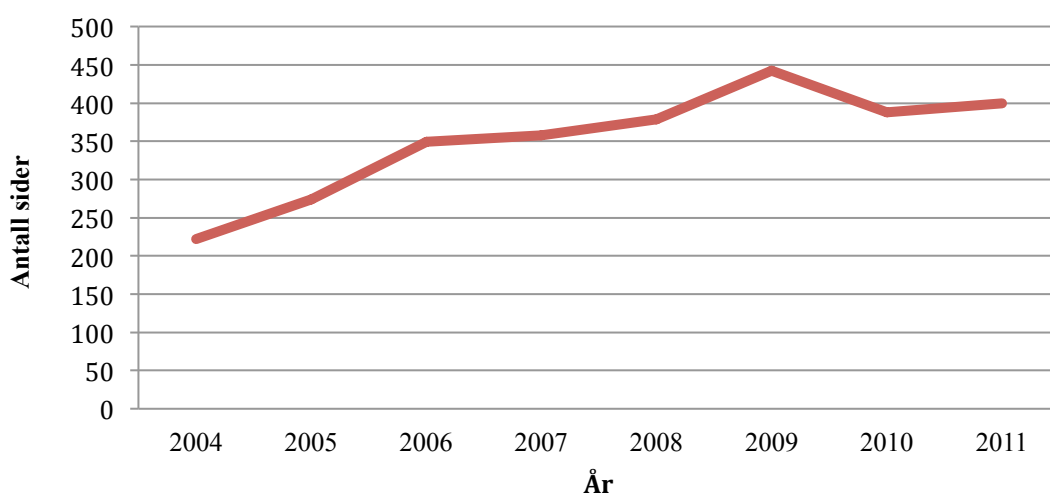
5.4.1 Resultatrapportering

Resultatrapportering er en sentral del av MRS og styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet, og er nedfelt i Økonomiregelverket, jf. § 11. Hovedkilden for den formelle rapporteringen fra NFR til Kunnskapsdepartementet og de øvrige departementene er årsrapporten. Årsrapporten til NFR skal gi et overblikk for hvordan budsjettmidlene har blitt anvendt og gi en vurdering av måloppnåelse. Denne oppgaven vil ikke vurdere NFRs anvendelse av budsjettmidlene eller måloppnåelse, derimot vil størrelsen på årsrapportene

kunne fortelle noe om hvor omfattende rapporteringskravene fra NFR til departementene har vært fra 2004 til 2011.

NFRs årsrapporter består av to deler, først en fellesdel hvor det blir gitt en samlet oversikt over NFRs aktiviteter. Det nye MRS-systemet er blitt integrert i fellesdelen. Del to består av departementsvise rapporter, som gir en mer detaljert fremstilling av forskningsaktivitetene innenfor hvert departement som er tilpasset departementenes ulike rapporteringsbehov.

Figur 5.9: Antall sider i NFRs årsrapport fra 2004 til 2011*



*Årsrapporten for 2012 var ikke ferdig før innleveringsfristen av oppgaven.

(Kilde: NFRs årsrapporter 2004-2011).

Figur 5.9 viser størrelsen på årsrapporten fra NFR i antall sider og det er tydelig at rapporteringskravene har hatt en markant økning, fra 222 sider i 2004 til 442 sider i 2009. Årsrapporten fra 2009 var svært omfattende fordi forskningsmeldingen *Klima for forskning* (2008-2009) var presentert og NFR rapporterte da på hele perioden fra forrige forskningsmelding *Vilje til forskning* (2004-2005). Ved å rapportere på en lang periode ser man bevegelse i forskningsresultatene tydeligere enn når man kun rapporterer fra år til år. Kunnskapsdepartementet viser til i *Mål- og resultatstyring av Forskningsrådet. En god styringsskikk* at NFR uttrykte bekymring for at det nye MRS-systemet ville føre til ytterligere rapporteringskrav, i tillegg til den eksisterende rapporteringen (2009: 7). Sideantallet for 2010 og 2011 viser at årsrapporten ikke har blitt vesentlig større etter det nye MRS-systemet ble iverksatt. Til tross for den uttalte bekymringen fra NFR blir det i intervju med NFR fremhevet at det har blitt mer systematikk i rapporteringen. Det kom også fram i intervjuet at

årsrapporten for 2012 skulle bli kortere enn foregående år. Det hadde blitt bestemt at NFR ikke skulle rapportere på alle 13 delmålene, men kun på de tre hovedmålene i fellesdelen. Det blir opplyst i intervju med både Nærings- og handelsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og NFR at det jobbes med å utvikle et rapporteringssystem hvor det kun rapporteres hvert annet år, et grep for å kunne se utviklingen over tid, som vil gi mer meningsfylte resultater. Dette er et forsøk på å se resultatene av forskningen i bedre sammenheng (Intervju, 2013).

Kort oppsummert så viser årsrapportenes sideantall at rapporteringskravene til NFR har økt i undersøkelsesperioden fra 2004 til 2012. Å rapportere på resultatkravene fra år til år i en virksomhet som NFR gir lite indikasjoner på om NFR har oppnådd ønskede resultater. Dette er noe både NFR og departementene har fokus på og alle aktørene er bevisste på at forskningsresultater ikke kommer tydelig frem fra et budsjettår til det neste. Ved at de nå skal legge om rapporteringsrutinene betyr det at resultatrapporteringen blir tilpasset NFRs egenart i større grad enn tidligere.

5.4.2 Oppsummering

Styringsdialogen mellom departementene og NFR har i perioden fra 2004 til 2012 vært preget av både endringer og stabilitet for hvordan MRS kommer til uttrykk i tildelingsbrevene. Kunnskapsdepartementet har i perioden endret strukturen og innholdet i tildelingsbrevet en rekke ganger, mens Nærings- og handelsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet har hatt en mer konsistent og stabil form i sine tildelingsbrev. I intervju med NFR ble det påpekt et det fortsatt er stor variasjon i departementenes tildelingsbrev, til tross for utviklingen av den nye felles målstrukturen som skulle gjøre tildelingsbrevene mer strømlinjet og like.

Målenes egenskaper har gått i bølger. Tidlig i perioden var det svært mange input- og prosessmål. Det ble færre inputmål fra 2008, men det var fremdeles mange prosessmål og det ble en økning av outputmål i 2010. Fra 2010 til 2012 sank antall mål totalt og det ble både færre input-, prosess- og outputkrav. Outcomekravene forholdet seg stabilt lavt i hele perioden. Dette samsvarer ikke med målet til det nye felles MRS-systemet til NFR, å styre mindre på detaljer og aktiviteter og mer på resultater (Kunnskapsdepartementet 2009: 9). Det betyr at NFR ikke har fått økt policyautonomi etter den nye MRS-strukturen ble iverksatt, selv om det var ett av målene for den nye MRS-modellen. NFR har gitt uttrykk for på etatsstyringsmøter at de fortsatt blir detaljstyrt gjennom budsjettføringer, som samsvarer med funnet om at det fortsatt er mange input- og prosessmål i tildelingsbrevene. Dette kommer til

uttrykk i tildelingsbrevene der alle departementene har videreført flere av sine gamle elementer som detaljerte budsjettføringer inn i den nye MRS-strukturen i tildelingsbrevene fra 2010.

Til tross for noen flere outputmål og økt resultatrapportering fra NFR fra 2010 har det kommet frem i intervju og gjennom analyse av møtereferatene at departementene ikke har en tilfredsstillende diskusjon om måloppnåelse på etatsstyringsmøtene og styringsmøtene. Således er inntrykket av MRS av NFR at det har blitt jobbet mye med å utforme mål og styringsparametere, men målene er fremdeles ikke godt nok tilpasset NFRs egenart. Dette viser at det er spesielt krevende å utvikle gode mål og styringsparametere som enkelt synliggjør måloppnåelse i en forskningsbasert virksomhet som NFR.

5.5 Kunnskapsdepartementets samordningsrolle

Kunnskapsdepartementets etatsstyringsansvar innebærer blant annet å koordinere og samordne styringssignalene fra departementene til NFR, som de er pålagt gjennom Økonomiregelverket, jf. kapittel 1.4. Kunnskapsdepartementet ble i Technopolis-evalueringen fra 2001 kritisert for dårlig koordinering av departementenes styring av NFR (2001: 69). Riksrevisjonen har i 2012 foretatt en evaluering av Kunnskapsdepartementets koordineringsrolle og konkluderte med at Kunnskapsdepartementet fortsatt har en svak og mangelfull koordinering og samordning av departementenes styringssignaler til NFR (Riksrevisjonen 2012: 70).

Det blir opplyst under intervju at Kunnskapsdepartementet har mange samordningsmekanismer som de anvender i koordineringen av NFR. For eksempel regjeringens forskningsutvalg (RFU), departementenes forskningsutvalg (DFU) og budsjettkonferansen, men oppgaven konsentrerer seg om MRS som samordningsmekanisme.

Prosjektet med å utvikle et felles MRS-system for NFR var et forsøk på å styrke koordinerings- og samordningsarbeidet Kunnskapsdepartementet har overfor NFR. I intervju med Kunnskapsdepartementet ble det referert til de utfordringene som oppstår i balansegangen mellom det samordningsansvaret departementet har, samtidig som de skal ivareta sektordepartementenes behov. En informant uttalte at *”det er hele tiden en sånn balanse mellom sektoransvaret på den ene siden og behovet for koordinering på den andre siden”* (Intervju, 2013). Ettersom sektorprinsippet er grunnlaget for forskningsmidlene i alle departementene fører det til at alle departementene også er veldig opptatt av at sin

forskningssektor blir prioritert hos NFR (Technopolis 2012c: 4). Ved at Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet etter hvert sluttet å anvende den nye MRS-strukturen bekrefter at sektorprinsippet står svært sterkt i departementenes styring av NFR.

Kunnskapsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at det er for tidlig å se effekter av det nye MRS-systemet i henhold til koordineringsutfordringene av forskningspolitikken til NFR (2012: 60). NFR er også tilbakeholdne med å anse det nye MRS-systemet som en løsning på samordningsutfordringene Kunnskapsdepartementet har overfor NFR (Intervju, 2013). Dette synet blir bekreftet i Riksrevisjonens rapport når NFR opplyser at:

”MRS-systemet har primært betydning for dialogen med det enkelte departementet. Det kan bidra til å modifisere sektorstandpunkter og skape større helhet, [men] understreker samtidig at MRS-systemet ikke forventes å bli noe nøkkelinstrument for å redusere koordineringsutfordringene ” (2012: 60).

Kort oppsummert er inntrykket at Kunnskapsdepartementets koordinerings- og samordningsrolle av departementenes styringssignaler til NFR, foreløpig ikke har blitt forbedret gjennom det nye MRS-systemet, selv om de har blitt mer bevisst og tydelige om sitt ansvar. Riksrevisjonen mener det ikke foreligger en forventning om at MRS-systemet skal løse koordineringsutfordringene til Kunnskapsdepartementet.

6 Analyse

Jeg skal i dette kapittelet drøfte og tolke de empiriske funnene som ble presentert i foregående kapittel i lys av forventningene som ble utledet fra PA-teorien og det institusjonelle perspektivet i kapittel 3. Avslutningsvis vil jeg diskutere hovedfunnene i analysen og vurdere hvilket av de teoretiske perspektivene som har størst forklaringskraft på de empiriske funnene.

6.1 Tolkningen i lys av prinsipal-agentteori

Ut fra PA-teorien har jeg forventet at styringsforholdet mellom departementene og NFR blir betraktet som et kontraktsforhold, hvor det er interessemotsetninger, mistillit, koordineringsutfordringer og asymmetrisk informasjon mellom de involverte departementene og NFR. I tabell 6.1 har jeg laget en oversikt over de seks forventningene som ble utviklet i kapittel 3.1 på bakgrunn av PA-teorien.

Tabell 6.1: Oversikt over forventningene utledet fra PA-teorien.

Prinsipal-agentteori	H1	Departementenes tildelingsbrev til NFR vil være formet som adferdskontrakter.
	H2	Målene i den nye målstrukturen er utformet i større grad av departementene enn NFR.
	H3	Kunnskapsdepartementet har samordnet og koordinert departementenes MRS av NFR
	H4	Det er en større relativ andel input- og prosessmål i tildelingsbrevene til NFR fra 2004 til 2010, og en større relativ andel output- og outcomemål i tildelingsbrevene til NFR fra 2010 til 2012.
	H5	Det vil være regelmessig kontakt i styringsdialogen mellom departementene og NFR.
	H6	Det blir flere og mindre ambisiøse styringsparametere i tildelingsbrevene til NFR fra 2004 til 2012

Når det gjelder den første forventningen om at departementenes tildelingsbrev til NFR vil være formet som adferdskontrakter så bekrefter empirien denne forventningen på to måter. For det første mente Eisenhardt at en adferdskontrakt kjennetegnes ved at agentens handlinger og adferd blir vektlagt i kontrakten, ettersom det er vanskelig å observere resultatene og effekten av agentens innsats (1989: 58). I tildelingsbrevene til NFR kommer dette til uttrykk ved forekomsten av mål som kommer tidlig i virkningskjeden, det vil si mål som er input- og prosessorienterte. Et av formålene med det nye felles MRS-systemet var å styrke tildelingsbrevet som et sentralt styringsdokument, som er i tråd med PA-teoriens

vektlegging av kontrakten som kontrollmekanisme overfor agenten (Eisenhardt 1989: 58). Tildelingsbrevene fra alle fire departementene til NFR inneholdt mange input- og prosessmål fra 2004 og frem til 2012. Det var lite fokus på output og outcome i tildelingsbrevene frem til 2010. Inputmålene sank noe fra 2010 og det ble flere outputbaserte mål, men det var likevel en overvekt av prosessmål i hele undersøkelsesperioden. Dette samsvarer med forventningen om at departementenes tildelingsbrev til NFR vil være formet som adferdskontrakter. Departementene vil anse adferdskontrakter som den mest effektive kontraktsformen fordi det er krevende og måle og observere effektene til NFRs innsats (Eisenhardt 1989: 58, Wilson 2000: 158), jf. det er vanskelig å utvikle gode kvalitative mål for NFR som er lengre ut i virkningskjeden.

For det andre mente Eisenhardt at en adferdskontrakt vil være mest effektiv hvis det er en potensiell målkonflikt mellom prinsipalene og agenten (1989: 58). Det har i hele undersøkelsesperioden hvert en målkonflikt mellom departementene og NFR. Målkonflikten har vært basert på at departementene har styrt NFR med detaljerte aktivitetskrav og budsjettføringer i lang tid, mens NFR har ønsket mindre detaljstyring fra departementene og mer finansiell autonomi i bruken av budsjettmidlene. Det oppstod også en målkonflikt mellom departementene når man skulle utvikle den nye målstrukturen for NFR, fordi departementene var uenige seg imellom om hvilke felles mål de skulle fastsette for NFR. Dette er en konsekvens av ”*problemet med flere prinsipaler*”. Se også side 82 hvor jeg diskuterer denne uenigheten mer utdypende. Således er de empiriske funnene i tråd med PA-teoriens forventninger om at en adferdskontrakt er den mest effektive for departementenes styring av NFR.

Den andre forventningen om at målene i den nye målstrukturen er uformet i større grad av departementene enn NFR kan ikke bekreftes av det empiriske datamaterialet. Mine funn er likevel ikke entydige i henhold til denne forventningen. På den ene siden skal målene for underliggende virksomhet i PA-teorien være formet av overordnet departement (Binderkrantz et al. 2011: 446). Dette er også gjeldende for den MRS-modellen jeg presenterer i avsnitt 2.3.2. I arbeidsgruppen som jobbet med målformuleringene for den nye MRS-strukturen til NFR var det de sterke sektorinteressene fra departementene som dominerte prosessen, som Van Thiel et al. mente kunne være et resultat når flere prinsipaler skal styre samme agent (2012: 426). På den andre siden kom det også fram i empirien at målene i den nye MRS-strukturen ble til gjennom et samarbeid mellom departementene som deltok i målformuleringsprosessen og NFR. Målformuleringen ble utviklet ved hjelp av en koalisjon bestående av prinsipalene og agenten (Cyert og March 1992: 33). Koalisjonen og

samarbeidet om målformuleringene er ikke i tråd med hva PA-teorien skisserer om at målene skal være generert ovenfra av departementene, men PA-teorien legger også vekt på at agenten vil handle ut fra sin egeninteresse i en slik målformuleringsprosess. NFRs egeninteresse vil da være å etablere mål som er tilpasset NFRs egenart. Denne prediksjon blir bekreftet i det empiriske materialet hvor det kom fram at NFR hadde en sentral rolle i utformingen av de nye målene. For det første hadde NFR bidratt med egne forslag til målformuleringene i arbeidsgruppen. For det andre hadde NFR også inntatt en meglerrolle, på grunn av sitt nøytrale ståsted i koalisjonen, og ble trukket fram som en viktig aktør for å komme fram til kompromiss mellom departementene som var uenige om målene. Resultatet ble 13 delmål, som er flere mål enn det som var ønsket i utgangspunktet. Av empirien fremgår det en kraftig oppsving av antall mål totalt i 2010, som viser at forhandlingene økte antall mål for NFR. Økningen i antall mål kan medføre økt policyautonomi for NFR, fordi mange mål betyr at NFR kan benytte muligheten til å prioritere hvilken mål de vil nå, ettersom de har begrenset kapasitet til å oppnå alle målene.

NFRs sentrale rolle i målformuleringsarbeidet kan tolkes som at departementene ikke hadde tilstrekkelig informasjon for å etablere gode resultatmål for NFR. Samtidig er det et uttrykk for at når flere departementer med sterke sektorinteresser styrer en virksomhet så kan det oppstå mangelfull koordinering av mål og styringssignaler (Van Thiel et al. 426). Empirien er således ikke i tråd med hva PA-teorien legger til grunn om at målene skal være generert av departementene.

Jeg forventet i tillegg at Hovedstyret til NFR ville gjøre styringsrelasjonen mellom departementet og NFR uklar i målformuleringsprosessen (Egeberg 1994: 90), men fordi Hovedstyret ikke hadde en aktiv rolle i selve målformuleringsprosessen er det ikke belegg for å hevde at Hovedstyret påvirket de nye målene til NFR. Hovedstyret har likevel betydelig innflytelse når det gjelder styringsdialogen mellom NFR og Kunnskapsdepartementet og for NFRs finansielle autonomi ettersom det er Hovedstyret som presenterer NFRs budsjettforslag til departementene og fordeler budsjettbevilgningen innad i NFR.

Den tredje forventningen om at Kunnskapsdepartementet har samordnet og koordinert departementenes MRS av NFR kan bare delvis bekreftes av empirien. NFRs styringsstruktur med 16 prinsipaler har skapt målkonflikter og koordineringsutfordringer for Kunnskapsdepartementet som Johnsen (2007), Van Thiel et al. (2012) og Waterman og Meier (1998) pekte på at kan oppstå når flere prinsipaler styrer samme agent. I 2008 økte Kunnskapsdepartementet oppmerksomheten mot samordnings- og koordineringsrollen de har overfor NFR. Opprettelsen av MRS-prosjektet var et forsøkt på å forbedre koordineringen av

departementenes ulike styringssignaler mot NFR gjennom et felles MRS-system. Kunnskapsdepartementets utgangspunkt for det nye MRS-systemet, var å få en mer strømlinjet og samordnet styring av NFR ved at departementene hadde en felles målstruktur i tildelingsbrevene (2009: 3). Selv om det er for tidlig å se om det nye felles MRS-systemet fungerer som en koordineringsmekanisme, så viser de empiriske funnene fram til 2012 at det fremdeles er en svak koordinering av departementenes tildelingsbrev til NFR. I 2010 hadde alle fire departementene tatt i bruk den nye felles målstrukturen i tildelingsbrevene til NFR. Tildelingsbrevene til NFR inneholdt da til dels de samme hovedmålene og delmålene. Likevel var det kun Kunnskapsdepartementet som fjernet seg helt fra sin gamle struktur. De andre departementene tok i bruk de nye felles hovedmålene og delmålene, men fortsatte å anvende sine gamle målkrav, budsjettføringer og aktivitetskrav. Det ble også påvist i gjennomgangen av tildelingsbrevene at alle departementene, bortsett fra Kunnskapsdepartementet, benyttet færre av de nye felles delmålene og styringsparametere i tildelingsbrevene for 2011 og 2012. Dette kan tolkes som et uttrykk for at departementene var misfornøyde med det nye systemet, fordi departementene følte de ikke fikk den nødvendige styringsinformasjonen- og kontrollen de behøvde i sin styring av NFR ved hjelp av denne nye målstrukturen. Resultat ble at tildelingsbrevene ikke ble i den grad strømlinjet og samordnet som Kunnskapsdepartementet hadde ambisjon om. Kunnskapsdepartementet har gjennomført et koordineringsarbeid som er i tråd med PA-teoriens forventningen om at når flere departementer styrer en virksomhet skal den med etatsstyringsansvaret koordinere de ulike styringssignalene (Van Theil et al. 2012: 426). Empirien har likevel vist at Kunnskapsdepartementet ikke har *lykkes* med ambisjonen om å anvende det nye felles MRS-systemet som et samordnings- og koordineringsverktøy i styringen av NFR.

Den fjerde forventningen om at det vil være en større andel input- og prosessmål fra 2004 til 2010, og en større andel output- og outcomemål fra 2010 til 2012 kan kun delvis bekreftes. Det empiriske materialet viser at det fra 2004 til 2010 er en relativ større andel input- og prosessmål i tildelingsbrevene enn output- og outcomemål. Dermed kan første del av forventningen bekreftes. Men fra 2010 til 2012 er det ikke en større relativ andel output- og outcomemål enn input- og prosessmål, slik at andre del av forventningen ikke finner støtte i empirien. Analysen av aktivitetskravene og målkravens egenskaper viste at fra 2010 til 2012 var det fortsatt flest prosessmål i tildelingsbrevene til NFR, og nokså lik andel input- og outputmål. Departementene har derfor ikke redusert input-kontrollen til fordel for resultatkontroll slik jeg forventet at prinsipalene ville gjøre for å unngå agentproblemene som skjult handling og moralsk hasard (Verhoest 2005: 239). Disse funnene viser også at *autonomi-*

paradokset ikke har vært tilfelle for NFR (Verhoest et al. 2005: 8). Ettersom departementene ikke har redusert input-kontroll i vesentlig grad vil ikke det påvirke den finansielle autonomien eller policyautonomien til NFR, som kunne blitt en effekt hvis departementene utøvde mer resultatkontroll og mindre input-kontroll.

Departementene har fortsatt en sterk input-kontroll over NFR. Dette til tross for mer fokus på mål- og resultatoppnåelse på blant annet etatsstyrings- og styringsmøtene, men empirien viste at NFR ikke var tilfreds med diskusjonene på etatsstyringsmøtene. Det ble fortalt i intervju at etatsstyrings- og styringsmøtene handlet mest om detaljer og om forskningsmidlene hadde blitt anvendt slik departementet hadde forutsatt. Den sterke inputkontrollen kan for det første skyldes det PA-teorien kaller prinsipalens *agentproblem*. Fordi departementene ikke har garanti eller tilstrekkelige ressurser for å overvåke NFRs anvendelse av midlene som departementene bevilger (Eisenhardt 1989: 58, Pratt og Zeckhauser 1991: 2-3), vil departementene ha behov for å diskutere hvordan budsjettmidlene blir anvendt på etats- og styringsmøtene med NFR. Men NFR uttrykte at de i større grad vil diskutere egen måloppnåelse og ikke detaljerte inputkrav fra departementene. Det vil være i NFRs egeninteresse å drøfte utstrakte overordnede og outcomeorienterte mål, fremfor å måtte forsvare hvordan de detaljert har anvendt de tildelte budsjettmidlene fra departementene. NFR ønsker å bli kontrollert gjennom resultat-kontroll fordi det vil styrke deres policy og finansielle autonomi. Om det hadde vært sterk resultatkontroll derimot, ville målene vært mer resultat- og effektorienterte, og dermed ville ikke departementene hatt tilsvarende oversikt og detaljert kontroll over hvordan deres budsjettbevilgning blir anvendt av NFR. Denne inputkontrollen bidrar ikke til å styrke NFRs autonomi i vesentlig grad.

Den sterke input-kontrollen kan også skyldes at det er et ”*flere prinsipaler-problem*”. Empirien viste at på grunn av sektorprinsippet så er departementene svært opptatt av å beskytte sine budsjettbevilgninger til NFR. Hvert enkelt departements egeninteresse er å sørge for at NFR anvender bevilgningen til deres forskningsfelt, og sikre at NFR ikke bruker bevilgningen innenfor andre departementsområder. Denne sterke sektordominansen over bevilgningene er en av årsakene til at sektorovergripende mål og programmer har vært krevende å få til i NFR (Technopolis 2012a: 1). Sektorprinsippet har også innvirkning på NFRs finansielle autonomi, fordi NFR har i liten grad beslutningsmakt når det gjelder omfordeling av departementenes budsjettmidler slik at NFR får dekket de sektorovergripende områdene som hvert enkelt departement ikke bevilger midler til. NFR uttrykte til Riksrevisjonen at de ønsket større fullmakter til å kunne omfordele forskningsmidlene (2012: 52). Det betyr at selv om NFR har særskilte budsjettfullmakter så legger sektorprinsippet

begrensninger på det som i utgangspunktet er utstrakt budsjettmessig frihet for NFR.

Forskningsfondet ble opprettet nettopp for å balansere sektorprinsippet og det bidro til å gi NFR økt policyautonomi til å velge virkemidler og finansiering av disse tverrsektorielle områdene som for eksempel klima og miljø, men ettersom fondet ble avviklet i 2012 er fremtiden usikker både når det gjelder NFRs policyautonomi og finansielle autonomi. Nå som den resterende avkastningen fra fondet inngår sammen med de ordinære budsjettbevilgningene blir spørsmålet om den gjenstående avkastningen fortsatt vil bli gitt til NFR som frie disposisjonsmidler, slik at NFR får frihet til å fordele midlene til de tverrsektorielle områdene, eller om NFR mister andelen som var frie disposisjonsmidler. Konsekvensen av at NFR mister muligheten til å fordele disse resterende fondsmidlene kan være at det blir krevende for NFR å sikre budsjettmidler til områder som faller mellom flere sektorer.

Når det gjelder den femte forventningen om at det vil være regelmessig kontakt i styringsdialogen mellom departementene og NFR så bekrefter empirien dette. PA-teorien legger vekt på at dialog og informasjonsutveksling er sentralt for å unngå asymmetrisk informasjon mellom prinsipalene og agenten, og spesielt agentproblemet skjult handling (Eisenhardt, 1989: 58, Moe 1984: 754-755). Det er to formelle etatsstyringsmøter mellom Kunnskapsdepartementet NFR i løpet av året, mens de andre departementene har minst et styringsmøte i året. I tillegg til disse formelle møtene komme det også frem av empirien at det var flere møter mellom departementene og NFR som supplerte de formelle møtene. Disse møtene ble referert til som fagmøter. Fagmøtene er med å sikrer både god dialog mellom departementene og NFR, og samtidig får departementene tilgang på informasjon fra NFR som styrker forventningens forklaringskraft. I empirien ble det også vist til at det var et godt forhold mellom administrativ leder i NFR, styreleder og departementsledelsen i Kunnskapsdepartementet. I et PA-perspektiv er det særdeles viktig for Kunnskapsdepartementet at det er en åpen og fruktbar dialog mellom disse tre aktørene, fordi den formelle styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og NFR går gjennom Hovedstyret. Kunnskapsdepartementet er da avhengig av at Hovedstyret får nødvendig informasjonen fra daglige leder i NFR. Det ble likevel påpekt i intervju at mye av den løpende styringsdialogen med både Kunnskapsdepartementet og de øvrige departementene ble håndtert av administrativt nivå i NFR. Dette forsterker PA-teoriens forventning om at departementene ønsker regelmessig kontakt og dialog med NFR på grunn av den asymmetriske informasjonen som foreligger mellom departementene og NFR.

Den sjette forventningen om at det blir flere og mindre ambisiøse styringsparametere i tildelingsbrevene fra 2004 til 2012 blir støttet av empirien. I 2004 var det kun Nærings- og handelsdepartementet som hadde etablert styringsparametere for NFR, mens de tre andre departementene ikke hadde styringsparametere før i 2008 og 2009. I 2010 ble de nye felles styringsparameterne innført i departementenes tildelingsbrev. Det ble derfor en rask økning i antall styringsparameter i slutten av undersøkelsesperioden. Dette er i tråd med PA-teorien som hevder at for å unngå moralsk hasard så vil prinsipalen utvikle flere rapporteringskrav for NFR slik at de får mer informasjon om NFRs arbeid (Eisenhardt 1989: 58). Men det er krevende å utvikle gode og informative resultatindikatorer for NFR, jf. at det er vanskelig å utvikle gode mål på forskningsområdet (Van der Meulen 1998: 400). Dette kan begrunnes i at det er vanskelig og predikere hva forskningen vil produsere av resultater, for selv om forskningsprosessen kan være god, med mange stipendiater og forskere, så fører ikke det automatisk til bedre resultater på for eksempel klimaområdet. Dette samsvarer med at risikoen for moralsk hasard øker hvis det er vanskelig å observere virksomhetens aktiviteter (Moe 1984: 755, Wilson 2000: 155).

Den sjette forventningen predikerte også at detaljerte tildelingsbrev med mange styringsparametere vil legge klare føringer på NFRs arbeid, som kan påvirke autonomien til NFR. Det ble utviklet 25 felles styringsparametere for NFR i det nye MRS-systemet fra 2010, men flere av departementene fortsatte samtidig å anvende sine tidligere styringsparametere i tildelingsbrevene. Resultatet ble svært mange styringsparametere som NFR skulle rapportere på. Dette gjenspeiles i årsrapportene fra NFR, som økte i omfang. Ut fra PA-teorien kan flere styringsparametere og økte rapporteringskrav tolkes i retning av at NFR får svekket autonomi, i form av redusert handlefrihet i den interne virksomhetsplanleggingen.

Empirien har også vist at det er krevende å lage gode indikatorer for forskning, og ofte er det enklere å utvikle kvantitative indikatorer fremfor indikatorer som sier noe om kvalitet. For eksempel indikatoren om at NFR skal måles på antall publiserte artikler. Denne indikatoren er forholdsvis enkel å måle, men den forteller eller måler ingenting ved kvaliteten til publiserte artikler. Disse funnene samsvarer også med forventning seks om at styringsparameterne til NFR vil være mindre ambisiøse.

Kort oppsummert ble tre av seks forventninger i PA-teorien bekreftet, to forventninger kun delvis bekreftet og en forventning ble avkreftet. Den første forventningen predikerte at departementenes tildelingsbrev til NFR ville være formet som adferdskontrakter og empirien samsvaret med dette funnet. Forventing to ble ikke bekreftet fordi den nye målstrukturen til NFR ikke ble utviklet av departementene alene, men i et samarbeid med

NFR. Den tredje forventningen ble delvis bekreftet fordi Kunnskapsdepartementet har gjort et forsøk på å koordinere MRS av NFR, men de har ikke lyktes. Forventning fire kan også kun delvis bekreftes fordi empirien samsvarte med første del av forventningen om at det var en større andel input- og prosessmål fra 2004 til 2012, men empirien samsvarte ikke med forventningen om at det vil være en større andel output- og outcomemål fra 2010 til 2012. Forventning fem predikerte at det ville være regelmessig kontakt mellom departementene og NFR og dette finner støtte i empirien. Sjette og siste forventning i PA-teorien antok at det ville være flere og mindre ambisiøse styringsparametere for NFR fra 2004 til 2012, denne antagelsen ble også bekreftet av empirien.

6.2 Tolkning i lys av det institusjonelle perspektivet

På bakgrunn av det institusjonelle perspektivet har hovedforventningen vært at MRS av NFR vil være tilpasset NFRs egenart, normer og verdier, og at styringen av NFR vil være preget av stiavhengighet og kulturelle forskjeller mellom departementene. I tabell 6.2 er det en oversikt over de fire hypotesene som ble utviklet i kapittel 3.2 på bakgrunn av det institusjonelle perspektivet.

Tabell 6.2: Oversikt over forventningene fra det institusjonelle perspektivet.

Institusjonelt perspektiv	H7	NFR har stor innflytelse og påvirkningskraft i målformuleringsprosessen til det nye MRS-systemet.
	H8	Departementene var uenige om målene i målformuleringsprosessen til nytt felles MRS-system for NFR.
Stiavhengighet	H9	Styringsdialogen mellom departementene og NFR vil være stabil fra 2004 til 2012.
Gjensidig tillit	H10	Forholdet mellom NFR og Kunnskapsdepartementet tilhører i større grad et høy-tillitssystem enn et lav-tillitssystem.

Mens PA-teorien la vekt på den formelle styringsrelasjonen mellom departementene og NFR, legger det institusjonelle perspektivet mer vekt på hvordan de ulike profesjonskulturene i departementene og NFR påvirker utformingen og organisering av MRS av NFR.

Den sjuende forventningen om at NFR hadde stor innflytelse og påvirkningskraft i målformuleringsprosessen til det nye MRS-systemet blir bekreftet av empirien. Empirien viste at NFR i stor grad hadde innvirkning på målformuleringsprosessen som foregikk i 2009. I arbeidsgruppen som skulle utvikle den nye målstrukturen fikk representanten fra NFR en slags meglersrolle og hans tilstedeværelse i gruppen hadde vært nødvendig for å få til

kompromiss mellom departementene som var uenige om målene. Ut fra passendelogikken handler individer på grunnlag av sosialisering og indoktrineringen av verdier og normer for hva som er passende profesjonell adferd i organisasjon (Selznick 1997: 26, March og Olsen 1989: 160-160). Det kom fra av empirien at NFRs representant hadde jobbet med å utvikle MRS av NFR i lang tid, som kan bety at han har blitt besjelet og sosialisert i NFRs normer for hva som er passende adferd over lengre tid. Passende handlingslogikk for NFRs representant i arbeidsgruppen var derfor å forsøke og påvirke målformuleringsprosessen slik at målene i størst mulig grad skulle bli tilpasset NFRs egenart. Kunnskapsdepartementet mener at *”forskningens egenart tilsier et behov for langsiktig planlegging og virkemiddelbruk som strekker seg utover det enkelte budsjettåret”* (2009: 9). Funnene fra empirien viser at på den ene siden hadde NFRs representant vært med å påvirke målformuleringene og han hatt en avgjørende rolle for å sikre at det til slutt ble en felles målstrukturen. På den andre siden kom det fram av empirien at til tross for mye arbeid med å utvikle nye mål for NFR, var ikke målene godt nok tilpasset NFRs egenart. Dette kommer til uttrykk ved at flere av departementene fjernet seg fra den nye målstrukturen i 2011 og 2012. Hovedproblemet var balansen mellom langsiktige og resultatorienterte mål, samtidig som man skulle ivareta sektordepartementenes behov.

I motsetning til konsekvenslogikken i PA-teorien hvor tankegangen er at målene blir til gjennom en hierarkisk kjede ovenfra departementet og ned til NFR, er utgangspunktet for det institusjonelle perspektivet at målene til NFR blir utviklet gjennom tilpasning og samhandling mellom de involverte aktørene. Det empiriske materialet viser at målformuleringsprosessen foregikk i et samarbeid mellom departementene og NFR, og det kan tolkes som at NFR har høy policyautonomi, altså graden av frihet til å bestemme egne mål og virkemidler (Verhoest et al. 2004: 105). Det ble i empirien også vist til at NFR hadde vært førende i målformuleringsprosessen med å komme med forslag til mål. Målene har derfor blitt utviklet nedenfra- og opp som samsvarer med funnene til Læg Reid et al. (2006a: 250). Disse funnene er også i tråd med den konsensusorienterte administrative kulturen i Norge hvor mål ofte blir til i et samarbeid mellom departement og underliggende virksomhet, og at målformuleringer bærer preg av en nedenfra- og opp prosess (Læg Reid et al. 2006b: 267). Funnene gir støtte til forventningen og til det institusjonelle perspektivet.

Den åttende forventningen om at departementene var uenige om målene i målformuleringsprosessen til et nytt felles MRS-system bekreftes også av det empiriske materialet. Sektorprinsippet og de ulike profesjonelle kulturene i departementene har påvirket målformuleringsprosessen i arbeidet med det nye felles MRS-systemet. Hvert enkelt

departement har ulik oppfatning og fortolkning om hvordan man best skal styre og organisere MRS-prinsippene for sine underliggende virksomheter, jf. § 4 i Økonomiregelverket om at MRS skal tilpasses virksomhetens egenart og risiko og vesentlighet. Samtidig har også hvert enkelt departement forskjellig styringskultur overfor NFR. I et institusjonelt perspektiv betyr dette at departementene har ulike interne normer og verdier og har derfor forskjellige handlingslogikker om hva som er passende og akseptabel MRS av NFR. De ulike handlingslogikkene vil påvirke departementenes fortolkning og forståelse av MRS. Hva er så passendelogikken til departementene? Det er krevende å påvise et tydelig svar på dette siden jeg ikke har undersøkt det rent empirisk. Det er også vanskelig å bevise at en slik logikk eksisterer fordi institusjoner består ofte av mange individer, dermed er det utfordrende påvise en tydelige og forent passendelogikk i institusjonen (Christensen og Røvik 1999: 164, Peters 2012: 43). Jeg har likevel et inntrykk fra intervjuene med informanter fra Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet at disse to departementene hadde svært ulike utgangspunkt og forestilling om hva MRS av NFR skulle inneholde. Kunnskapsdepartementets sektoransvar for forskning og etatsstyringsansvar for NFR tilsier at deres styringskultur er forankret i det å sikre et helhetlig og bredt forskningsfeltet, med særlig vekt på å ivareta og sikre kvalitet og relevans i hele forskningssektoren. I Nærings- og handelsdepartementet derimot, er styringskulturen helt annerledes med vektlegging av å sikre nærings- og innovasjonsområdet i NFR. Nærings- og handelsdepartementet har derfor et mye smalere fokus når det gjelder deres forhold til NFR enn det Kunnskapsdepartementet har. Nærings- og handelsdepartementet hadde også erfaring med MRS av NFR fra før og handlet derfor i samsvar med tidligere erfaringer for hva som fungerte når de jobbet med MRS av NFR internt i departementet.

Departementenes ulike styringskulturer overfor NFR medførte uenigheter i målformuleringsgruppen. Disse uenighetene kommer særlig til uttrykk i de nye hovedmålene og delmålene som ble utviklet for NFR i 2009. Utgangspunktet for målene var at de skulle være generelle, stabile og tidløse, samtidig som de skulle ivareta sektordepartementenes mål for NFR (NFR 2009: 1). Dette viste seg å være krevende. Kunnskapsdepartementet ønsket at de nye målene skulle vektlegge kvalitet i forskning og at målene skulle ha et mer resultatorientert fokus. Nærings- og handelsdepartementet la særlig vekt på at målene skulle være nærings- og innovasjonsrettet. Uenighetene om målene og departementenes ulike utgangspunkt for MRS førte til at man måtte inngå kompromiss om målene. Konsekvensen ble at det ble flere felles delmål enn det departementene ønsket i utgangspunktet, og både de nye delmålene og hovedmålene ble generelle, vide og upresise. Disse funnene er i tråd med

det institusjonelle perspektivet om at kulturelle forskjeller mellom departementene påvirker hvordan departementene formulerer mål og fortolker MRS av NFR.

Den niende forventningen om at styringsdialogen mellom departementene og NFR ville være stabil fra 2004 til 2012 bekreftes av empirien. Styringsdialogen mellom departementene og NFR har ikke vært gjenstand for store endringer i undersøkelsesperioden. Det vil si at det har vært en betydelig grad av stivhengighet i departementenes styring av NFR, til tross for det nye MRS-systemet som ble iverksatt fra 2010. Det samsvarer med det institusjonelle perspektivet som sier at virksomheter som er institusjonalisert vil skape stabilitet og hindre raske endringer på grunn av nåværende behov. Stivhengigheten fører til en viss treghet mot endringer i en virksomhet (Thelen 1999: 385). Denne tregheten kommer særlig til uttrykk i styringsdialogen gjennom tildelingsbrevene. Samtlige departementer, bortsett fra Kunnskapsdepartementet, har videreført mye av den gamle strukturelle oppbygningen i tildelingsbrevene inn i det nye MRS-systemet som ble iverksatt fra 2010. Det tilsier at departementene har "låst inne" noen normer for hvordan tildelingsbrevet skal struktureres og det har påvirket tildelingsbrevenes utvikling (Krasner 1988: 84). Dette til tross for at utgangspunktet for det nye MRS-systemet var å etablere et mer likeartet og strømlinjet tildelingsbrev fra departementene til NFR, fordi tildelingsbrevene før 2010 var svært forskjellige og det var krevende for NFR å håndtere ulike styringssignaler fra 16 departementer.

Målenes egenskaper har også forholdt seg relativt stabilt fra 2004 til 2012, selv om utgangspunktet for å utvikle det nye MRS-system for NFR var å vri fokuset vekk fra input- og prosessstyring til mer output- og outcomestyring. Målene etter iverksettelsen av det nye MRS-systemet i 2010 er i stor grad prosessorienterte, noe mindre input- og outputorienterte og det er minimal bruk av outcomebaserte mål. Dette betyr at det også har vært en form for stivhengighet i departementenes adferd når det gjelder etableringen av aktivitetskrav og målkraft for NFR i tildelingsbrevene. Ettersom det ikke er vesentlige forandringer i målenes egenskaper fra 2004 til 2012 betyr det at departementene har vist en treghet mot å styre NFR etter mer output- og outcomeorienterte mål, selv om det var antydning til noen flere outputkrav med den nye MRS-modellen.

Disse funnene støtter forventningen om at MRS av NFR i perioden fra 2004 til 2012 befinner seg innenfor det Streeck og Thelen kaller *overlevelse og tilbakevending* (2005: 12). Iverksettelsen av det nye MRS-systemet fra 2010 var forholdsvis en rask og plutselig endring for departementene, selv om prosessen hadde forgått siden slutten av 2008. Til tross for endringen i 2010 var stivhengigheten i departementenes utforming av tildelingsbrevene

sterk. Departementene opprettholdt flere av de tradisjonelle strukturelle elementene, og la kun til de nye felles hovedmålene, delmålene og styringsparameterne. Dermed vendte alle departementene, bortsett fra Kunnskapsdepartementet, tilbake til den gamle stien for MRS av NFR. Det nye MRS-systemet for NFR førte dermed ikke til vesentlig endring i tildelingsbrevene til NFR.

Den tiende forventningen om at forholdet mellom NFR og Kunnskapsdepartementet i større grad tilhører et høy-tillitssystem enn et lav tillits-system blir også bekreftet av empirien. Mine funn støtter denne forventningen ved at både Kunnskapsdepartementet og NFR mente at styringsrelasjonen mellom dem var basert på gjensidig tillit. Gjensidig tillit oppstår når to aktører har samme felles normer og verdier, som fortsetter å eksistere gjennom kontinuerlig samhandling og utveksling av erfaringer (Christensen et al. 2006: 119). Dette kom til uttrykk ved at styringsdialogen består av flere uformelle møter i løpet av året og at det er tett og god kontakt mellom administrativ leder i NFR og forskningsavdelingen i Kunnskapsdepartementet. Sirkulasjonen av personer som jobber innenfor forskningspolitikken i Kunnskapsdepartementet og NFR bidrar også til å bygge opp et godt tillitsforhold. Dette er i tråd med det institusjonelle perspektivets syn på gjensidig tillit mellom departementet og NFR.

Økt kontroll og rapporteringsmengde kan bli tolket som en form for mistillit mellom overordnet og underordnet virksomhet (Pollitt 2006: 302). Empirien viste at NFRs rapporteringsmengde økte gradvis fra 2004 til 2012. Det kommer til uttrykk ved at årsrapporten ble større fra 2004 til 2012. Funnene viser likevel at tillitsforholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR fortsatt var godt til tross for den økte rapporteringsmengden, og til tross for økt rapportering så kom det fram av empirien at det hadde blitt mer systematisk i rapporteringen. Den økte rapporteringen hadde vært et tema i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og NFR, og det var planer om å redusere rapporteringsmengden ved at det i fremtiden kun skulle rapporteres på utvalgte mål annen hvert år. Dette kan tolkes som et tegne på at rapporteringskravene til NFR i større grad har blitt tilpasset NFRs egenart, fordi det er enklere å se utviklingen av forskningsresultater over flere år. Dialogen mellom departementet og NFR om rapporteringsmengden kan tolkes som et uttrykk for at forholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR befinner seg innenfor et høy-tillitssystem ettersom dette var noe som ble adressert fra NFR og Kunnskapsdepartementet har tatt det til etterretning. En slik gjensidig forståelse, dialog og samarbeid har lenge vært sentrale trekk i den norske administrative kulturen (Christensen et al. 2006: 132), som også er gjeldende for forskningssektoren.

Disse funnene for tillitsforholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR samsvarer med det institusjonelle synet på gjensidig tillit. Virksomheter som befinner seg innenfor et høy-tillitsystem vil ha mindre kulturelle uenigheter og da kan den formelle styringen være delvis frakoblet den formelle styring (Pollitt 2006: 301). Funnene fra empirien viser ingen tegn på en frakobling, men at det NPM-orienterte MRS-systemet, som i større grad er basert på mistillit, og tillitsforholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR, lever side ved side. De supplerer hverandre, delvis fordi det har vært et langvarig styringsforhold mellom Kunnskapsdepartementet og NFR, og dels fordi departementet har tett kontakt med NFR både i den formelle og uformelle styringsdialogen.

Kort oppsummert ble alle fire forventningene i det institusjonelle perspektivet bekreftet. Den sjuende forventningen antok at NFR hadde stor innflytelse og påvirkningskraft i målformuleringsprosessen og ble bekreftet av empirien fordi NFR hadde inntatt en slags meglerrolle og vært førende i målformuleringsprosessen. Forventning åtte predikerte at departementene var uenige om målene, noe som også ble bekreftet fordi departementene ønsket at sine mål skulle bli prioritert i den nye målstrukturen for NFR. Forventning ni antok at det var en stabil styringsdialog mellom departementet og NFR fra 2004 til 2012. Dette fikk også støtte og kom til uttrykk ved at departementene ikke endret tildelingsbrevene i vesentlig grad i løpet av perioden. Den tiende og siste forventningen predikerte at forholdet mellom NFR og Kunnskapsdepartementet var tillitsfullt. Også dette ble bekreftet av empirien gjennom et godt etablert gjensidig tillitsforhold mellom begge aktørene over lenger tid.

6.3 Teoretiske implikasjoner – teoriene sett i forhold til hverandre

I denne oppgaven supplerer PA-teorien og det institusjonelle perspektivet hverandre slik at man kan få et helhetlig bilde av MRS av NFR. Jeg har anvendt to teoretiske strategier, både en utfyllende og en konkurrerende strategi (Roness 1997: 89). Ambisjonen med å kombinere disse to teoretiske perspektivene er for det første å forstå, forklare og få mest mulig innsikt i MRS av NFR, og for det andre vurdere å sammenligne de ulike teoriens forklaringskraft på de empiriske funnene. Jeg vil i de neste avsnittene sette forventningene fra PA-teorien og det institusjonelle perspektivet som er konkurrerende, opp mot hverandre for således å diskutere hvilken teori som har størst forklaringskraft på de empiriske funnene. Forventning en, fem og ti er enkeltstående forventninger som ikke er konkurrerende og blir derfor ikke drøftet mot

hverandre. Jeg vil understreke at lav forklaringskraft nødvendigvis ikke betyr at teorien eller perspektivet ikke passer til oppgaven.

Forventning to i PA-teorien om at *målene i den nye målstrukturen er utformet i større grad av departementene enn NFR* og forventning sju i det institusjonelle perspektivet om at *NFR har stor innflytelse og påvirkningskraft i målformuleringsprosessen til det nye MRS-systemet*, er to konkurrerende forventninger. Forventning to i PA-teorien samsvarer ikke med de empiriske funnene. Det gjorde derimot forventning sju i det institusjonelle perspektivet. De nye målene som ble utviklet for NFR var i hovedsak ikke utformet av departementene slik PA-teorien predikerte, men som det institusjonelle perspektivet antok ble målene til i et samarbeid mellom departementene og NFR, hvor NFR hadde stor innflytelse og påvirkningskraft. Dette kommer særlig til uttrykk ved at NFRs representant i arbeidsgruppen hadde en sentral rolle for å få til kompromiss mellom departementene og NFR kom også med forslag til mål. Det institusjonelle perspektivet har sterkere forklaringskraft i henhold til målformuleringsprosessen enn PA-teorien.

Forventning tre i PA-teorien om at *Kunnskapsdepartementet har samordnet departementenes MRS av NFR* og forventning åtte i det institusjonelle perspektivet om at *departementene var uenige om målene i målformuleringsprosessen til nytt felles MRS-system for NFR*, er også to konkurrerende forventninger. Disse to antagelsene er ikke like tydelige som i det forrige avsnittet, men det gir mening å sette de opp mot hverandre fordi de begge omhandler samarbeidet mellom departementene i styringen av NFR. Forventning tre ble kun delvis bekreftet av empirien, mens forventning åtte ble bekreftet av empirien. PA-teorien predikerte at Kunnskapsdepartementets ambisjon var å samordne departementenes MRS av NFR, men empirien viste at Kunnskapsdepartementet i liten grad har lykket med å gjøre tildelingsbrevene til NFR til et koordinert og strømlinjet styringsdokument for alle departementene, blant annet på grunn av departementenes sterke sektorprinsipp og ”*problemet med flere prinsipaler*”. Det institusjonelle perspektivet derimot, forutsatte at de ulike kulturene i departementene ville føre til uenighet mellom departementene om målene og hvordan man i fellesskap skal styre NFR gjennom MRS. Det institusjonelle perspektivet har derfor litt sterkere forklaringskraft enn PA-teorien når det gjelder samarbeidsforholdet mellom departementene i styringen av NFR.

Forventning fire om *andelen input-prosess-output og outcome mål i tildelingsbrevene til NFR* og seks om *det blir flere og mindre ambisiøse styringsparametere i tildelingsbrevene til NFR* i PA-teorien og forventning ni om *at styringsdialogen mellom departementene og*

NFR vil være stabil i det institusjonelle perspektivet er også konkurrerende forventninger. Forventning fire og seks i PA-teorien ble henholdsvis delvis bekreftet og bekreftet av empirien. Forventning ni om stivhengighet fant også støtte i empirien. Målenes egenskaper i tildelingsbrevene til NFR har forholdt seg stabilt fra 2004 til 2012 slik stivhengigheten i det institusjonelle perspektivet predikerte. Målenes egenskaper har vært stabile selv om det ble utviklet nye mål i 2010 og man fikk en liten økning i outputmål slik PA-teorien predikerte, men det ble ikke en stor vridning av målenes egenskaper slik PA-teorien. Departementene har i stor grad beholdt sin tradisjonelle målstruktur og kun lag til de nye målene. Målenes egenskaper har derfor ikke forandret seg i vesentlig grad. PA-teoriens forklaringskraft modereres på dette punktet, men forklaringskraften styrkes når det gjelder forventning seks. De empiriske funnene viser at det ble utviklet flere og mindre ambisiøse styringsparametere fra departementene i løpet av perioden, noe som samsvarte med PA-teoriens prediksjon om at departementene ville utvikle flere styringsparametere for å forbedre informasjon og styringsgrunnlag og dermed unngå moralsk hasard. PA-teorien og det institusjonelle perspektivet har derfor til dels like sterk forklaringskraft når det gjelder målenes egenskaper i perioden fra 2004 til 2012.

Mine hovedfunn fra den konkurrerende teoristrategien viser at det institusjonelle perspektivet har noe sterkere forklaringskraft enn PA-teorien når det gjelder de konkurrerende forventningene. Det er likevel slik at PA-teorien og det institusjonelle perspektivet i stor grad har utfyllt hverandre på flere av forventningene. PA-teorien viste seg å være nyttig med hensyn til å forklare departementenes behov for detaljerte adferdskontrakter og hvilke utfordringer som oppstår når flere prinsipaler skal styre en og samme agent. PA-teoriens forklaringskraft modereres for det første på grunn av forventningen om at departementene alene skulle utforme målene for NFR, en forventning som ikke ble støttet av de empiriske funnene. For det andre modereres PA-teorien fordi den antok at målenes egenskaper ville endre seg etter den nye målstrukturen ble iverksatt, men målene endret seg ikke i vesentlig grad. Målene forholdt seg stabile, slik det institusjonelle perspektivet predikerte. Det institusjonelle perspektivet var nyttig med tanke på å forklare departementenes handlingslogikker i målformuleringsprosessen, til å belyse stabiliteten i departementenes styring av NFR og til å forklare det gjensidige tillitsforholdet mellom Kunnskapsdepartementet og NFR.

I lys av PA-teorien kan MRS av NFR betraktes som motsetningsfylt på grunn av de mange departementene som styrer NFR og det vil alltid være et element av asymmetrisk informasjon mellom departementene og NFR. I lys av det institusjonelle perspektivet kan

man se at de ulike interne normene og handlingslogikkene til departementene om hva de anså som passende mål for NFR, var sterke. Konsekvensen av at departementene ikke ønsket å vende seg vekk fra sin eksisterende handlingslogikk ble kompromiss om mål, og dermed ble det også utviklet for mange mål som kan medføre forvirring og demotivasjon fra NFRs side til å oppnå målene (Boyne og Chen 2009: 458). Det institusjonelle perspektivet har sterk forklaringskraft når det gjelder å forklare endringer ettersom det er stabilitet i departementenes styring av NFR i store deler av undersøkelsesperioden, og at departementene har vist treghet mot å endre sine respektive styringstradisjoner overfor NFR.

PA-teorien og det institusjonelle perspektivet har bidratt med grundige forklaringer på det empiriske materialet, men etter analysen gjenstår det fortsatt noen empiriske paradokser som hypotesene ikke har lyktes med å forklare. Disse empiriske funnene gjelder bruken av MRS som koordineringsverktøy for departementenes styring av NFR. Dette er elementer som ikke har vært adressert av problemstillingene og hypotesene som har blitt utviklet i oppgaven, men som har fremkommet under arbeidet med empirien og analysen. MRS som koordineringsverktøy for flere prinsipaler og en agent er interessant og en diskusjon som jeg vil forfølge i konklusjonskapittelet.

7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg hatt som overordnet formål å undersøke *hvordan mål- og resultatstyring blir organisert for en virksomhet som har flere prinsipaler og hvilken innvirkning mål- og resultatstyring har i definerings- og utviklingen av virksomhetenes autonomi*. MRS er et grundig studert styringsinstrument i både norsk og internasjonal forvaltningslitteratur. Søkelyset i denne oppgaven har vært på hvordan MRS blir organisert og anvendt for virksomheter som har flere eierdepartementer. I denne konteksten fremstod NFR som en interessant virksomhet. For det første fordi NFR blir styrt av 16 departementer, for det andre har det blitt jobbet mye med MRS av NFR, for det tredje har NFR et styre, og for det fjerde tilsier forskningens egenart at man må være varsom med overdreven bruk av sterk styring og overordnet kontroll.

Hovedfokuset i oppgaven har vært departementenes MRS av NFR, med særlig vekt på Kunnskapsdepartementets etatsstyringsansvar for NFR. Problemstillingene har vært som følger: *hva kjennetegner MRS av NFR i perioden fra 2004 til 2012, hvordan har MRS påvirket NFRs autonomi og hva kan forklare MRS av NFR?* Datainnsamlingen har foregått ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuundersøkelse. Jeg har forklart MRS av NFR med PA-teori og institusjonell teori, og jeg utviklet tilsammen ti ulike teoretiske forventninger til det empiriske datamaterialet. Oppgavens analyse er basert på funnene fra disse ti forventningene. Analysen viste at de teoretiske perspektivene var begge egnet til å forklare deler av MRS av NFR, men at det institusjonelle perspektivet hadde noe sterkere forklaringskraft enn PA-teorien. Jeg vil i dette konklusjonskapittelet svare på problemstillingene ved å fremheve hovedfunnene i oppgaven. Deretter vil jeg diskutere resultatene mine i lys av foreliggende empiri og se på muligheter for videre forskning. Avslutningsvis vil jeg vurdere generaliserbarheten til funnene og gi en pekepinn på veien videre for MRS av NFR.

7.1 Hovedfunn i oppgaven

MRS av NFR fra 2004 til 2012 kjennetegnes av at MRS tidlig i perioden ikke var et reelt styringsverktøy for NFR. Det var aktivitets- og budsjettstyring som preget departementenes styring av NFR frem til 2010. Den nye felles MRS-modellen som ble iverksatt har ikke

erstattet den aktivitets- og budsjettbaserte styringen av NFR, men den kommer som et tillegg til den øvrige styringen. Det ble referert til i kapittel to om etatsstyring, at departementene anvender flere ulike former for styring av underliggende virksomhet, og MRS suppleres med disse andre styringsformene. For NFR og departementene har blandingen av MRS og de andre styringsformene ført til at styringsrelasjonene har blitt mer komplekse og tvetydige. Resultatet har blitt en løs kobling mellom den formelle styringsteknikken for MRS og hvordan MRS faktisk blir praktisert i styringen av NFR. Dette betyr at den nye felles målstrukturen har fått et mer rituelt preg og fremstår som et ferniss på grunn av den sterke stiafhengigheten som befinner seg i departementenes styringskultur av NFR. Konsekvensen er at MRS har en svak effekt i styring av NFR i forhold til de andre styringsformene. Den nye MRS-modellen har likevel ført til mer systematikk i rapporteringssystemet og resultatrapporteringen har i slutten av perioden blitt bedre tilpasset NFRs egenart, som var en av ambisjonene til det nye MRS-systemet.

PA-teorien har vist at MRS av NFR fra 2004 til 2012 kjennetegnes av et økende fokus fra Kunnskapsdepartementet for å få til en bedre koordinert og samordnet styring av NFR. Fra 2004 fram til 2010 hadde hvert enkelt departement sitt individuelle styringsopplegg for NFR. Det førte til svært mange ulike og ukoordinerte styringssignaler. Kunnskapsdepartementet har gradvis styrket sin samordningsrolle i løpet av undersøkelsesperioden. Fra ingen koordinasjon av departementenes styringssignaler i 2004, til å ta en mer aktiv samordningsrolle i 2008, gjennom å utvikle en felles MRS-modell for departementenes tildelinger til NFR. Til tross for at Kunnskapsdepartementet har hatt ambisjoner om å styrke samordningsrollen har departementet i mindre grad *lykkes* med å koordinere styringsdialogen fra departementene til NFR gjennom MRS-systemet. Det har vært svært krevende å utvikle et MRS-system hvor 16 departementers styringssignaler skal gjenspeiles i en og samme målstruktur, spesielt når sterke sektorinteresser har vært involvert. Dette kommer til uttrykk gjennom departementenes manglende anvendelse av den nye felles målstrukturen i tildelingsbrevet, som har ført til at tildelingsbrevene ikke har blitt det strømlinjede og samordnede styringsdokumentet som Kunnskapsdepartementet ønsket. Ved hjelp av det institusjonelle perspektivet og stiafhengigheten har jeg vist at departementene har vært trege til å endre sine respektive målstrukturer. Den nye felles MRS-modellen har i liten grad bidratt til å løse Kunnskapsdepartementets utfordringer når det gjelder å samordne og koordinere departementenes styring av NFR.

Når det gjelder den andre problemstillingen, om hvordan MRS har påvirket NFRs autonomi, er funnene tvetydige i henhold til NFRs finansielle autonomi og policyautonomi.

Jeg har erfart at PA-teorien og det institusjonelle perspektivet har gitt begrenset hjelp i å fortolke empirien når det gjelder autonomiaspektet i oppgaven og har således ikke bidratt til å besvare den andre problemstillingen. Jeg vil likevel drøfte noen generelle tendenser og funn fra analysen som har påvirket NFRs autonomi.

NFRs finansielle autonomi har i liten grad blitt påvirket av MRS. Utgangspunktet for den nye MRS-modellen var å vri styringen av NFR fra detaljert aktivitets- og budsjettstyring mot å styre mer på mål og resultater. Funnene i oppgaven har vist at selv om departementene anvender mål og styringsparametere i tildelingsbrevet til NFR, så kombinerer de målstyringen med detaljert budsjettstyring. Den detaljerte budsjettstyringen kan relateres til de sterke sektorinteressene som er involvert i styringen av NFR, fordi alle departementene vil sikre at bevilgningene går til deres sektor. NFR har i undersøkelsesperioden ønsket større fleksibilitet og autonomi i bruken av budsjettmidlene og Forskningsfondet medførte en slik mulighet. Forskningsfondet innebar frie disposisjonsmidler for NFR, men fondet har blitt avviklet og MRS-modellen har ikke videreført muligheten til omfordele forskningsmidlene mellom budsjettpostene. Det er krevende å peke på hvordan MRS har påvirket NFRs finansielle autonomi i undersøkelsesperioden. Funnene i oppgaven kan likevel tyde på at MRS-prinsippet har begrenset innvirkning på NFRs finansielle autonomi, fordi det har vært få endringer i hvordan NFR mottar og anvender budsjettmidlene før og etter at MRS ble iverksatt som styringsredskap.

Når det gjelder NFRs policyautonomi er funnene fra oppgaven enda mer tvetydige. På den ene siden har MRS-arbeidet som startet i 2008 medført økt handlingsrom for NFR. For det første delegerte departementene mye av koordineringen av målformuleringsprosessen ned til NFR, ut fra deres nøytrale ståsted i koalisjonen. Meglerrollen til NFR medførte betydelig innflytelse i målformuleringsprosessen. For det andre førte koalisjonsarbeidet til kompromiss om målene, som resulterte i svært mange mål for NFR. De fleste vil tenke at flere mål reduserer policyautonomien til en virksomhet. Det paradoksale er at NFR fikk stor innflytelse i prosessen for utvikling av ny MRS-modell (i seg selv en form for policyautonomi), men at resultatet av prosessen ble en modell som reduserte NFRs policyautonomi: Mange mål og større krav til rapportering. Samtidig har den stramme koordineringen gjennom MRS, resultert i misnøye fra departementene mot den nye modellen. Alle departementene, bortsett fra Kunnskapsdepartementet, vendte tilbake til sin tradisjonelle styring av NFR kun ett år etter den nye modellen ble iverksatt. Konsekvensen av misnøyen ble at det nye MRS-systemet ble mindre i omfang og styringen av NFR ble mindre koordinert. I dag, etter det på mange måter mislykkede koordineringsforsøket, står NFR (igjen) overfor en sprikende

målstruktur, men med den forskjell at rapporterings- og oppfølgingskravene er sterkere enn før 2010. Disse funnene tyder på at NFR sannsynligvis har fått redusert policyautonomi ytterligere fra 2011 og 2012 på grunn av departementenes forsøk på samordne styringen av NFR.

På bakgrunn av disse to problemstillingene, hva kan funnene i denne oppgaven fortelle om politisk styring og autonomi for NFR? Funnene understreker at MRS som koordineringsverktøy for flere prinsipaler ikke har lyktes. Kunnskapsdepartementet arbeid med å samordne alle 16 departementenes styringssignaler til NFR var et forsøk på stram koordinering, men som funn fra problemstillingene viser, har departementenes styring av NFR verken blitt mindre detaljert eller blitt mer resultat- og effektorientert. Kunnskapsdepartementets forsøk på stram koordinering gjennom MRS har ikke resultert i bedre samordnet styring av NFR eller økt autonomi. Paradoksalt har det ført til at departementenes detaljerte styring av NFR tiltok da det ble sterkt samordnet og koordinert styring.

Hvorfor MRS som koordineringsverktøy ikke har fungert i styringen av NFR kan skyldes flere forhold som ikke har blitt undersøkt i denne oppgaven. Det kan tenkes at Kunnskapsdepartementet ikke hadde tilstrekkelig strategisk kompetanse, de maktet rett og slett ikke å få til en prosess overfor de andre departementene som kunne resultere i en sterkere koordinering. Kunnskapsdepartementet kunne også brukt mer tid for å bli enige om en målstruktur som alle departementene var fornøyd med, slik at de hadde unngått kompromissene og det kunne det blitt færre mål.

7.2 Foreliggende empiri og videre forskning

Det er gjennomført en rekke studier av MRS-prinsippet og autonomi aspektet i statlige forvaltning. Funnene i denne oppgaven støtter allerede velkjente trekk ved MRS i staten. For det første har Lægroid et al. i sin studie av MRS i Norge påvist at MRS-systemet er preget av lite output- og outcomeorientert styring, men at det er mer vektlegging av prosessorienterte mål (2006b: 267). Dette samsvarer med funnene i denne oppgaven. Lægroid et al. fant også at målene for underliggende virksomhet i mange tilfeller ikke blir generert av overordnet departementet, men at målene blir til i et samarbeid mellom departementet og virksomheten (2006b: 267). Samtidig har Van Thiel et al. også påvist i en komparativ studie av offentlig virksomheter i 30 land at svært mange underliggende virksomheter rapporterer om høy

policyautonomi, altså frihet til å bestemme mål og virkemidler (2012: 423). Oppgavens funn finner støtte i både Lægreid et al. resultater fra studien om MRS i Norge og Van Theil et al. komparative studie. NFR hadde stor innflytelse i målformuleringsprosessen til det nye MRS-systemet og målene ble til i et samarbeid mellom departementene og NFR.

Flere av funnene i denne oppgaven støtter mye av den kunnskapen som allerede foreligger om MRS og autonomi i offentlige virksomheter, men det er også noen funn som ikke finner støtte i tidligere studier. For eksempel hvordan MRS som koordineringsverktøy skal organiseres og anvendes når flere departementer styrer samme virksomhet. MRS som koordineringsverktøy for flere departementer har ikke lyktes i styringen av NFR. I fremtidige studier vil det derfor være interessant å rette søkelyst mot tilfeller hvor MRS har fungert som koordineringsmekanisme når flere prinsipaler styrer en agent. I intervju med informanten fra Nærings- og handelsdepartementet ble jeg fortalt om MRS arbeidet som har blitt gjennomført for Innovasjon Norge, således er dette en virksomhet som ville vært spennende og undersøkt nærmere. Det foregår også en samordningsprosess i Justis- og beredskapsdepartementet for å styrke MRS av det brede samfunnsikkerhetsarbeidet (St.meld. nr. 29 2011-2012: 43). Dette er et vidt forvaltningsområde som rommer både mange prinsipaler og mange agenter. Hvilke utfordringer og problemstillinger MRS som koordineringsverktøy medfører for Justis- og beredskapsdepartementet, ville også vært interessant å undersøkt mer inngående.

7.3 Generalisering av funnene

I metodekapittelet argumenterte jeg for at ambisjonen ved empiriske undersøkelser er å dra gyldige slutninger fra det spesifikke til en bredere kontekst (King et al. 1994: 3). Er mine funn om MRS og autonomi gyldige for andre studier innenfor konteksten av underliggende virksomheter som har flere prinsipaler og har et styre? Å generalisere fra en case er problematisk, men som jeg vist til i forrige avsnitt så samsvarer mine funn med andre studier om MRS og autonomi, dermed styrker det muligheten for at resultatene kan generaliseres innenfor den definerte konteksten. Funnene i oppgaven kan bidra til å si noe generelt om hvordan MRS som koordineringsverktøy blir organisert for virksomheter som blir styrt av flere departementer og har et styre. Det ville være relevant og gjennomført en tilsvarende studie for Innovasjon Norge, som både blir styrt av mange departementer, har gjennomført et MRS-arbeidet på tvers av eierdepartementene og har eget styret. Mine funn vil derimot i mindre grad kunne generaliseres til for eksempel Fylkesmennene og Mattilsynet. Til tross for

at disse virksomhetene også blir styrt av flere departementer, har de ikke samme strukturelle oppbygning med eget styre som både NFR og Innovasjon Norge har.

7.4 Veien videre for MRS av NFR

Da jeg intervjuet informantene fra Kunnskapsdepartementet fikk jeg vite at Kunnskapsdepartementet i løpet av våren 2013 skulle starte det de kalte fase to av MRS-arbeidet for NFR. Målet var å forbedre og videreutvikle det eksisterende MRS-systemet på bakgrunn av de erfaringene de hadde fra den første felles MRS-modellen. Ut fra funnene i denne oppgaven presenterer jeg noen råd for hva som skal til for at dette andre MRS-forsøket fører frem til noe bedre enn det første. For det første bør man fokusere på å utvikle færre mål og departementene må løfte seg opp fra de detaljerte input- og prosessmålene til å utvikle mål som er mer resultat- og effektorienterte. Det bør også utvikles tydelige styringsparametere som ikke kun måler det som kan måles kvantitativt, men at det også blir utviklet styringsparametere på de mer kvalitative aspektene ved NFRs innsats. For det andre bør departementene tillate større budsjettfrihet for NFR, for eksempel gjennom å la NFR disponere og omfordele budsjettmidlene i større grad enn de gjør i dag. For det tredje må departementene i større grad fjerne seg fra sin tradisjonelle og detaljerte styring av NFR, slik at MRS kan bli et koordineringsverktøy i styringen av NFR.

Målet for Kunnskapsdepartementet og de andre departementene bør være å utvikle en MRS-modell som i stor grad er tilpasset og skreddersydd NFRs egenart, slik at MRS får en reell effekt i styring av NFR.

Litteraturliste

- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002) Conducting and Coding Elite Interviews. *Political Science and Politics*, 35(4), 673-676.
- Adcock, Robert og David Collier (2001) Measurement validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research *American Political Science Review*, 95(3), 529-546.
- Andersen, Svein S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3, 278 - 298.
- Binderkrantz, Anne S. og Jørgen G. Christensen (2010) Kontrakstyring i centraladministrasjonen. Fra frihedsgrader til innholdsfokus. *Økonomi og politikk*, 83(1), 54-64.
- Binderkrantz, Anne S., Mogens Holm og Kirstine Korsager (2011) Performance Contracts and Goal Attainment in Government Agencies. *International Public Management Journal*, 14(4), 445-463.
- Boston, Jonathan, J Pallot, J Martin og P Walsh (1996) *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bouckaert, Geert (1998) Public Sector Performance Management in a Principal - Agent Context: Some Reflections. I Halachmi, A. og P. B. Boorsma (Red.) *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bouckaert, Geert og B. Guy Peters (2002) Performance measurement and management: the Achilles' heel in administrative modernization. *Public Performance and Management Review*, 25(4), 359 - 362.
- Boyne, George A. og Alex A. Chen (2006) Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 17(3), 455-477.
- Braun, Dietmar (1993) Who governs intermediary agencies? Principal - agent relationship in research policy-making. *Journal of Public Policy*, 13(2), 135 - 163.
- Breivik, Bjørn (2010) *Mål- og resultatstyring av NAV - Instrument, kultur eller myte?* Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Bryman, Allan (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2007a) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Amund Lie og Per Læg Reid (2007b) Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? I Christensen, T. og P. Læg Reid (Red.) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Surry: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002) *Reformer og lederskap : omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2005) Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Inger Marie Stigen (2006) Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform. *International Public Management Journal*, 9(2), 113-139.

- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999) The Ambiguity of Appropriateness. I Lægheid, P. og M. Egeberg (Red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Cyert, Richard M. og James G. March (1992) *A behavioral Theory of the Firm*. Oxford: Blackwell.
- De Bruijn, Hans (2007) *Managing Performance in th Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- Egeberg, Morten (1994) Bridging the Gap Between Theory and Practice: The Case of Administrative Policy. *Governance*, 7(1), 83-98.
- Eisenhardt, Kathleen M (1989) Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57 - 74.
- Finansdepartementet (2011) *Veileder i etatsstyring*.
- Fornynings- og administrasjonsdepartementet (2006) *Veileder - Bruk av styrer i staten*. Fornynings- og administrasjonsdepartementet.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gregory, Robert (2007) New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcised or Still Haunting? I Christensen, T. og P. Lægheid (Red.) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Surry: Ashgate.
- Greve, Henrich R. (2003) *Organizational Learning from Performance Feedback. A behavioral Perspective on Innovation and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagen, Kåre P. (1992) Prinsipal - Agentteori. I Sandmo, A. og K. P. Hagen (Red.) *Offentlig politikk og private incitamenten*. Otta: Tano.
- Halachmi, Arie og Peter B. Boorsma (1998) *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Halligan, John og Geert Bouckaert (2009) Performance and Trust: Developmental paths and optional directions. I Roness, P. G. og H. Sætren (Red.) *Change and Continuity in Public Sector Organizations*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hood, Christopher (1991) A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.
- Jensen, Michael og William H Meckling (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3(4), 305 - 360.
- Johnsen, Åge (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kettle, Donald F. (1997) The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446 - 462.
- King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. (1988) Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Science*, 21(1), 66 - 94.
- Krippendorff, Klaus (2004) *Content Analysis. An introduction to Its Methodology*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Kristiansen, Mads (2011) *Mål- og resultatstyring i praksis - en komparative analyse af mål- og resultatstyring i Danmark, Sverige og Norge*. Ph. D. København: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Kraatz, Matthew S. og Emily S. Block (2008) Organizational Implications of Institutional Pluralism. I Greenwood, R. C. Oliver K. Sahlin og R. Suddaby (Red.) *The Sage handbook of organizational institutionalism*. New York: Sage Publication.

- Kunnskapsdepartementet (2009) *Mål- og resultatstyring av Forskningsrådet. God styringsskikk - en veileder.*
- Lund, Thorleif (2002) *Innføring i forskningsmetodologi.* Oslo: Unipub.
- Læg Reid, Per (2001) Mål- og resultatstyring i offentlig sektor - erfaringar og utfordringar. I Fimreite, A. L. H. O. Larsen og J. Aars (Red.) *Lekmansstyre under press – Festskrift til Audun Offerdal.* Oslo: Kommuneforlaget.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006a) Autonomy and Controll in the Norwegian Civil Service. Does Agency Form Matter? I Christensen, T. og P. Læg Reid (Red.) *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the Modern State.* Cheltenham: Edward Elgar.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006b) Performance Management in practice: the Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 251-270.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2012) Norway. I Verhoest, K. S. Van Thiel G. Bouckaert og P. Læg Reid (Red.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.* Basingstoke: Palgrave MacMillian.
- Löffler, Elke (1998) The "Contract and Agency State" as a Multiple Principal - Agent Problem. I Halachmi, A. og P. B. Boorsma (Red.) *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics.* New York: Free Press.
- Mathiesen, Arthur Gutzeit (1995) *Reorganisering av Forskningsrådsstrukturen. En studie av omorganiseringsprosessen på det forskningsstrategiske område.* Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Moe, Terry M. (1984) The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- Moe, Terry M. (1987) An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475-520.
- Molander, Per, Jan-Eric Nilsson og Allen Schick (2002) *Does anyone govern? The relationship between the Government Office and the agencies in Sweden.* Stockholm: Report from the SNS Constitutional Project.
- Moynihan, Donald P. (2008) *The dynamics of performance management : constructing information and reform.* Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Norges Forskningsråd (2009) *Forslag til implementering av MRS-systemet i Forskningsrådet - internt dokument fra NFR.*
- Norges Forskningsråd (2011) *Vedtøker for Norges Forskningsråd.*
http://www.forskningsradet.no/no/Visjon_og_mandat/1138785796497 (Lesedato 07.03.2013)
- Norges Forskningsråd (2012) *Forskningsrådets budsjett for 2012.* Forskningsråd, N.
http://www.forskningsradet.no/no/Artikkel/Forskningsradets_budsjett_for_2012/1184235514266 (Lesedato 11.03.2013)
- NOU 2011: 6 *Et åpnere forskningsssystem.*
- Olsen, Johan P. (1996) Norway: Slow learner - or Another Triumph of the Tortoise? I Peters, B. G. og J. P. Olsen (Red.) *Lessons from experience : experiential learning in administrative reforms in eight democracies.* Oslo: Scandinavian University Press.
- Perrow, Charles (1993) *Complex Organizations. A critical Essay.* New York: McGraw-Hill, Inc.
- Peters, B. Guy (2012) *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism.* (3 utg.). New York: Continuum.

- Pierson, Paul (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pollitt, Christopher (2003) *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, Christopher (2006) Discipline and Punish - or Trust? Contrasting Bases for Performance Management in Executive Agencies. I Christensen, T. og P. Lægreid (Red.) *Autonomy and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield og Amanda Smullen (2004) *Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pratt, John W. og Richard J. Zeckhauser (1991) Principals and agents : An overview I Pratt, J. W. R. J. Zeckhauser og K. J. Arrow (Red.) *Principals and agents : the structure of business* (s. xii, 241 s.). Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Prop. 1 S (2011-2012) *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2012*. Kunnskapsdepartementet.
- Ramslien, Arne R. (2005) *Fra rituale til verktøy: Mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet 1998 - 2003*. Masteroppgave. Bergen: Rokkansenteret, Universitetet i Bergen.
- Richards, David og Martin Smith (2006) The Tension of Political Control and Administrative Autonomu. From NPM to a Reconstituted Westminster Model. I Christensen, T. og P. Lægreid (Red.) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Riksrevisjonen (2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Dokument 3:3 (2012 - 2013)*.
- Roness, Paul G. (1997) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, Richard W (2001) *Institutions and Organizations* London: Thousand Oaks.
- Selznick, Philip (1997) *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Skoie, Hans (2005) *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen akademisk.
- SSØ (2008) *Forprosjekt tildelingsbrev. Rapport 6/2008*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring
- SSØ (2010) *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring
- SSØ (2011) *En beskrivelse av styringsmodellen i et departement*. Rapport 2/2011. Oslo: Senter for Statlig Økonomistyring
- St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 43 (1991-1992) *Et godt råd for forskning. Om endringer i forskningsrådsstrukturen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Streeck, Wolfgang og Kathlee Thelen (2005) Institutional Change in Advances Political Economies. I Streeck, W. og K. Thelen (Red.) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advances Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Talbot, Colin (2007) Performance Management. I Pollitt, C. E. Ferlie og L. E. Lynn (Red.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Tansey, Oisín (2007) Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non - probability Sampling. *Political Science and Politics*, 40(4), 756 - 722.

- Technopolis (2012a) *Background Report nr. 2 - RCN Organization and Governance*. Brighton: Technopolis.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2012/evaluering-av-norges-forskningsrad.html?id=698794 (Lesedato 13.09.2012)
- Technopolis (2012b) *Background Report nr. 3. Ministry Steering of the Research Council of Norway*. Brighton: Technopolis.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2012/evaluering-av-norges-forskningsrad.html?id=698794 (Lesedato 13.09.2012)
- Technopolis (2012c) *A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway*. Brighton: Technopolis.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2012/evaluering-av-norges-forskningsrad.html?id=698794 (Lesedato 10.09.2012)
- Thelen, Kathlee (1999) Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369 - 404.
- Van der Meulen, Barend (1998) Science policies as principal-agent games. Institutionalization and path dependency in the relation between government and science. *Research Policy*, 27(4), 379 - 414.
- Van der Meulen, Barend (2003) New roles and strategies of a research council: intermediation of the principal-agent relationship. *Science and Public Policy*, 30(5), 323-336.
- van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert og John Halligan (2010) *Performance Management in the Public Sector*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Van Thiel, Sandra, Koen Verhoest, Geert Bouckaert og Per Læg Reid (2012) Lessons and Recommendations for the Practice of Agerification. I Verhoest, K. S. Van Thiel G. Bouckaert og P. Læg Reid (Red.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Verhoest, Koen (2005) Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *Policy Studies Journal*, 33(2), 235-258.
- Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert og Bram Verschuere (2004) The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.
- Verhoest, Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen og Muiris MacCarthaigh (2010) *Autonomy and Control of State Agencies - Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Waterman, Richard W. og Kenneth J. Meier (1998) Principal - Agent Models: An Expansion. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 8(2), 173 - 202.
- Wilson, James Q. (2000) *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Yesilkagit, Kutsal (2004) The Design of Public Agencies: Overcoming Agency Cost and Commitment Problems. *Public Administration and Development*, 24(2), 119 - 127.
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ørnsrud, Ingvild Halland (2002) *Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer*. Universitetet i Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Vedlegg 1 – Oversikt over primærkildene

Oversikt over tildelingsbrevene

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2012
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2011
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2010
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2009
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2008
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2007
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2006
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2005
Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Norges forskningsråd 2004
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2012
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2011
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2010
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2009
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2008
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2007
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2006
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2005
Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Norges forskningsråd 2004
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2012
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2011
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2010
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2009
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2008
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2007
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2006
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2005
Tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Norges forskningsråd 2004
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2012
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2011
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2010
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2009
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2008
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2007
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2006
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2005
Tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges forskningsråd 2004

Oversikt over referat fra etatsstyringsmøter

Referat fra etatsstyringsmøte Kunnskapsdepartementet – Norges forskningsråd 31.05.2012

Referat fra etatsstyringsmøte Kunnskapsdepartementet – Norges forskningsråd 01.06.2011

Referat fra etatsstyringsmøte Kunnskapsdepartementet – Norges forskningsråd 19.11.2009

Oversikt over årsrapportene til NFR

Forskningsrådets årsrapport for 2011

Forskningsrådets årsrapport for 2010

Forskningsrådets årsrapport for 2009

Forskningsrådets årsrapport for 2008

Forskningsrådets årsrapport for 2007

Forskningsrådets årsrapport for 2006

Forskningsrådets årsrapport for 2005

Forskningsrådets årsrapport for 2004

Vedlegg 2 - Intervjuguidene

Intervjuguide til departementene

Forsknings-spørsmål	Teori	Intervjuspørsmål
<p>Prosesen rundt ny MRS-struktur: Hvordan har etablering av ny målstruktur foregått?</p> <p>Har det vært konflikt om de nye målene?</p> <p>Gjenspeiler målstrukturen alle departementenes viktigste styringssignaler til NFR?</p>	<p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p> <p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p> <p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kan dere forklare litt om hvordan MRS av Forskningsrådet foregikk fra 2004 til 2010, før den nye MRS-strukturen. 2. Hva var bakgrunnen for å etablere den nye MRS-strukturen? 3. Hvordan ble den nye målstrukturen etablert? Hvordan vil du beskrive denne prosessen? 4. Hvordan var tilgangen på informasjon fra NFR til NHD og arbeidsgruppen? Får NHD nok informasjon fra NFR 5. Hvordan kom arbeidsgruppen fram til de nye målene, hvem var de mest aktive aktørene i målformuleringsprosessen? 6. Oppstod det noe uenighet når dere skulle opprette de nye målene, for eksempel om prioriteringer av mål, hvilke målområder som skulle med osv. Har det oppstått uenighet om målene ved revideringer? 7. Hvordan har styringsønskene til de ulike departementene blitt ivaretatt i avveiningen om de nye målene? Var det noen som tok føringen på spesielle områder, men var mindre førende på andre områder? 8. Ble NFRs mål og ønsker ivaretatt i denne nye MRS-strukturen? 9. Utforming av tildelingsbrev: Har arbeidet med tildelingsbrevet vært annerledes etter den nye målstrukturen? Hvis ja, hvordan da? Blir NFR ønsker tatt hensyn til? Hva er fokus på i tildelingsbrevene (adferds-kontrakt eller outcome-kontrakt) 10. Hvordan har styringsønskene til de ulike departementene blitt ivaretatt i avveiningen om de nye målene? 11. Hvordan foregår de nye rapporteringsrutinene? Mengden krav? 12. Det står i Veilederen for god styringsskikk fra 2010 at det skal arbeides videre med MRS-systemet, hvordan har dette arbeide blitt videreført?

		<p>- Hvorfor lagde dere egne hovedmål i 2011? Hva var årsaken?</p> <p>13. Hvordan opplever dere i NHD den kompliserte styringsstrukturen til NFR?</p>
<p>Samordning: Hvordan har KD koordinert og samordnet styringssignalene til NFR fra de andre departementene?</p>	<p>Institusjonell teori</p>	<p>13. Hvordan oppfatter dere den samordning/koordineringsrollen KD har ovenfor NFR?</p>
<p>Styringsprosessen/dialogen generelt: Hvis KD ikke har lykkes i å samordne styringsdialogen, hva blir konsekvensene av slikt ”styringsunderskudd” for den øvrige etatsstyringen?</p>	<p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p>	<p>15. Hvordan foregår systemet med etatsstyringsmøtene? Har dere andre møter med NFR enn kun etatsstyringsmøtene?</p> <p>16. Blir det gitt styringssignaler under disse etatsstyringsmøtene – evt. hva slags signaler?</p>
<p>Hva kjennetegner styringsforholdet mellom KD og NFR?</p>	<p>Gjensidig tillit/ Sti-avhengighet</p>	<p>18. Hvordan vil du beskrive styringsforholdet mellom NHD og NFR? - Har etableringen av ny felles målstruktur påvirket styringsdialogen? Hvordan?</p>
<p>Autonomi</p>		
<p>Har NFR fått økt frihet i valg av virkemidler etter den nye målstrukturen ble iverksatt?</p>	<p>”Autonomi paradokset”</p>	<p>21. Hva er ditt synspunkt eller oppfatning om dette med autonomi (faglig frihet) og kontroll?</p> <p>22. I litteraturen om autonomi blir begreper som finansiell autonomi og policyautonomi bruk, gir disse begrepene mening? Hva legger du i disse begrepene?</p> <p>24. Har NFR fått mer/endret frihet med henblikk på finansielle/budsjettmessige forhold, i etter den nye MRS-strukturen?</p> <p>Policyautonomi: 25. Har NFR fått mer frihet til å bestemme over egne virkemidler og mål etter den nye MRS-strukturen?</p>
<p>”Jukser” de andre departementene ved å drive utstrakt direkte styring, for eksempel gjennom etatsstyringsmøtene?</p>		<p>26. (NHD) Hvorfor har ikke dere tatt i bruk den nye MRS-strukturen i like stor grad som det arbeidsgruppen la opp til?</p>
<p>Hvis flere departementer følger sine individuelle mål (ikke felles MRS),</p>		<p>27. Hvordan håndterer NFR dette? Blir disse departementenes mål og rapportering håndtert annerledes enn de andre departementene? Blir de prioritert eller nedprioritert hos NFR?</p>

som kan være i konflikt med hverandre, vil det ha innvirkning på autonomien til NFR?		28. Fører dette til mer arbeid og økte rapporteringskrav for NFR i rapporteringen (som kan føre til mindre frihet)?
Oppsummerings-spørsmål	Institusjonell teori	30. Hva mener du er NFRs egenart? 31. Hva er deres syn på MRS som styringsredskap? 32. Hva er utfordringene med å bruke MRS-prinsippene i styringsrelasjonen mellom NFR og KD/NHD? 33. Noe som du vil utdype som ikke ble tatt opp?

Intervjuguide for Norges forskningsråd

Forsknings-spørsmål	Teori	Intervjuspørsmål
<p>Proessen rundt ny MRS-struktur: Hvordan har etablering av ny målstruktur foregått?</p> <p>Har det vært uenighet om de nye målene?</p> <p>Gjenspeiler målstrukturen alle departementenes viktigste styringssignaler til NFR?</p>	<p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p> <p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p>	<p>1. Kan du forklare litt om hva som var bakgrunnen for å etablere den nye MRS-strukturen?</p> <p>2. Hvordan ble den nye målstrukturen etablert? Hvordan vil du beskrive denne prosessen?</p> <p>3. Hvordan kom arbeidsgruppen fram til de nye målene, hvem var de mest aktive aktørene i målformuleringsprosessen? - Informasjonsutveksling?</p> <p>4. Oppstod det noe uenighet når dere skulle opprette de nye målene, for eksempel om prioriteringer av mål, hvilke målområder som skulle med osv. Har det oppstått uenighet om målene ved revideringer?</p> <p>5. Hvordan har styringsønskene til de ulike departementene blitt ivaretatt i avveiningen om de nye målene? Var det noen som tok føringen på spesielle områder, men var mindre førende på andre områder?</p> <p>6. Hvordan har styringsønskene til de ulike departementene blitt ivaretatt i avveiningen om de nye målene?</p> <p>7. Hva er NFRs oppfatningen av tildelingsbrevene etter den nye målstrukturen? Blir NFR ønsker tatt hensyn til? Hva er fokus på i tildelingsbrevene, resultater? (adferds-kontrakt eller outcome-kontrakt)</p> <p>8. Hvordan foregår de nye rapporteringsrutinene? Mengden krav?</p> <p>9. Det står i Veilederen for god styringsskikk fra 2010 at det skal arbeides videre med MRS-systemet, hvordan har dette arbeide blitt videreført?</p>

<p>Samordning: Hvordan har KD koordinert og samordnet styringssignalene til NFR fra de andre departementene?</p>	<p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p>	<p>10. Hva er de nye samordningsgrepene/instrumentene fra KD? - Hvordan oppfatter dere disse? - Er KD tydelige i sin rolle som etatsstyrer? - Hva skjer gjennom DFU? God samordningsarena?</p> <p>11. Hvordan opplever NFR å motta styringssignaler fra 16 departementer?</p>
<p>Styringsprosessen/styringsdialogen: Hvis KD ikke har lyktes i å samordne styringsdialogen, hva blir konsekvensene av slikt ”styringsunderskudd” for den øvrige etatsstyringen?</p>	<p>Institusjonell teori</p> <p>Prinsipal-agent: ”Problemet med flere prinsipaler”</p>	<p>12. Hvordan foregår systemet med etatsstyringsmøtene med KD?</p> <p>13. Hvordan foregår etatsstyringsmøtene med de andre departementene?</p> <p>14. Blir det gitt styringssignaler under disse etatsstyringsmøtene - evt. hva slags signaler? (om de andre departementene driver med direkte styring på denne måten)</p> <p>15. Kommer det mange tildelinger/oppdrag utenom det årlige tildelingsbrevet i løpet av året? Noen departementer som peker seg ut?</p>
<p>Hva kjennetegner styringsforholdet mellom KD og NFR?</p>	<p>Gjensidig tillit/ Sti-avhengighet</p>	<p>16. Hvordan vil du beskrive styringsforholdet mellom dere og KD? - Har etableringen av ny målstruktur påvirket styringsdialogen? Hvordan?</p>
<p>Er forholdet preget av tillit mellom NFR og KD?</p>	<p>Gjensidig tillit/Sti-avhengighet</p>	<p>17. Technopolis-rapporten hevder at forholdet mellom dere og KD er preget av tillit, er dette en påstand NFR er enig i det?</p> <p>18. Hva betyr tillit i denne sammenheng for deg?</p>
<p>Autonomi</p>		
<p>Har NFR fått økt frihet i valg av virkemidler etter den nye målstrukturen ble iverksatt?</p>	<p>”Autonomi paradokset”</p>	<p>19. Hva er ditt synspunkt eller oppfatning om dette med autonomi (faglig frihet) og kontroll?</p> <p>20. I litteraturen om autonomi blir begreper som finansiell autonomi og policyautonomi bruk, gir disse begrepene mening? Hva legger du i disse begrepene?</p> <p>21. Har NFR fått mer/endret frihet med henblikk på finansielle/budsjettmessige forhold, i etter den nye MRS-strukturen?</p> <p>Policyautonomi: 22. Har NFR fått mer frihet til å bestemme over egne virkemidler og mål etter den nye MRS-strukturen? - Hva er holdningen etter at Forskningsfondet ble fjernet?</p>
<p>”Jukser” de andre departementene ved å drive utstrakt direkte styring, for eksempel gjennom etatsstyringsmøtene?</p>		<p>24. Tar alle departementene den nye målstrukturen i bruk? Technopolis 2012 sier at NHD ikke følger den nye MRS, men de var med i arbeidsgruppen for å etablere målstrukturen – hva har skjedd? - Hva synes NFR om at ikke alle departementer bruker samme modell?</p>

<p>Hvis flere departementer følger sine individuelle mål (ikke felles MRS), som kan være i konflikt med hverandre, vil det ha innvirkning på autonomien til NFR?</p>		<p>25. Hvordan håndterer NFR dette? Blir disse departementenes mål og rapportering håndtert annerledes enn de andre departementene? Blir de prioritert eller nedprioritert hos NFR?</p> <p>26. Fører dette til mer arbeid og økte rapporteringskrav for NFR i rapporteringen (som kan føre til mindre frihet)?</p>
<p>Oppsummerings-spørsmål</p>	<p>Institusjonell teori</p>	<p>27. Hva mener du er NFRs egenart?</p> <p>28. Hva er deres syn på MRS som styringsredskap?</p> <p>29. Hva er utfordringene med å bruke MRS-prinsippene i styringsrelasjonen mellom NFR og KD?</p> <p>Noe som du vil utdype som ikke ble tatt opp?</p>

Vedlegg 3 - Liste over informanter

Informant	Institusjon	Intervjutype	Sted og dato
Bjørn Skavland	Administrasjonsavdelingen Norges forskningsråd	En-til-en	23/01 - 2013
Sidsel Aarnæs Arbo	Forskningsavdelingen, Kunnskapsdepartementet	Gruppeintervju	31/01 - 2013
Karl Georg Øhrn	Administrasjons- og økonomiavdelingen, Kunnskapsdepartementet	Gruppeintervju	31/01 - 2013
Sigrid Tollefsen	Administrasjons- og økonomiavdelingen, Kunnskapsdepartementet	Gruppeintervju	31/01 - 2013
Kjersti Wølneberg	Forskningsavdelingen, Kunnskapsdepartementet	En-til-en	8/02 - 2013
Kjetil Kolsrud Jåsund	Seksjon for forskning og teknologiutvikling, Nærings- og handelsdepartementet	En-til-en	26/02 - 2013