

Iverksetting av omprioriteringer gjennom mål- og resultatstyring.

En studie av satsingen satsningen *Kvalitetsutvikling i
grunnopplæringen*

Sofie Eikeland Skodvin



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2019

Iverksetting av omprioritering gjennom mål- og resultatstyring

En studie av satsingen Kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen

Sofie Eikeland Skodvin

© Sofie Eikeland Skodvin

2019

Iverksetting av omprioritering gjennom mål- og resultatstyring

Sofie Eikeland Skodvin

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Oppgaven undersøker hvordan en politisk omprioritering følges opp av departement og virksomhet i iverksettingsfasen av en policyprosess. Mer spesifikt undersøker jeg hvorvidt mål- og resultatstyring kan motvirke iverksettingsproblemer kjent fra tradisjonell ovenfra-ned iverksettingslitteratur. Iverksettingslitteratur fremholder at iverksettingen av politikk ikke skjer av seg. Byråkrater sies å foretrekke status quo, derfor forventer man at byråkrater vil motsette seg iverksetting av omprioritert politikk så lenge det ikke gagnar byråkratens egeninteresser. I tillegg innehar byråkraten ofte mer informasjon om det aktuelle politikkområdet enn politisk ledelse, og det eksisterer derfor ofte en informasjonsasymmetri mellom byråkrat og politisk ledelse. I tillegg har den hierarkiske avstanden mellom politiske ledelse og iverksettende byråkrat, potensial til å påvirke iverksettingen. Jo lenger hierarkisk struktur, desto vanskeligere vil iverksettingen trolig være. Moynihan (2008) argumenterer for at mål- og resultatstyring (MRS) kan eliminere informasjonsasymmetrien mellom departement og virksomhet. Gjennom stadig informasjonsutveksling mellom departement og virksomhet, holdes den underliggende virksomheten ansvarlig for rapporterte resultater og måloppnåelse. Dermed reduseres informasjonsasymmetrien som, ifølge prinsippal-agentteori, finnes i de fleste forhold mellom en prinsippal og en agent.

Jeg bruker det tekstanalytiske verktøyet topic modelling, for å undersøke Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets oppfølging i styringsdialogen av iverksettingen av den politiske satsingen på «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», etter en politisk omprioritering i 2013. Jeg finner at den prioriterte politikken iverksettes umiddelbart i departementet. I den underliggende virksomheten finner jeg ingen sammenheng mellom en politisk omprioritering og oppfølging av iverksetting. Disse funnene kan derfor tyde på at iverksettingsproblemer er gjeldene også i en styringsrelasjon preget av mål- og resultatstyring.

Forord

Først og fremst vil jeg si tusen takk til min hovedveileder Jostein Askim, som har vært både kritisk, men også utrolig motiverende. Takk for god faglig oppfølging gjennom hele masteroppgave-perioden. Oppgaven ville vært en helt annen uten din veiledning og dine råd, så tusen takk. Takk også til min biveileder Karl Hagen Bjurstrøm, tusen takk for all hjelp med de empiriske analysene. I tillegg vil jeg takke Utdanningsdirektoratets arkiv for tilgang til alt datamateriale, og beklager for mine stadige henvendelser.

Jeg vil også takk gjengen min på Blindern for to bra år sammen. Takk for all støtte og oppmuntring. Vi har blitt ganske råde i quiz i løpet av våren. Spesielt vil jeg takke min aller beste Lars for at jeg får gråte litt på skulderen din når stresset blir for stort. Tusen takk også til mamma og pappa. Dere er best!

Alle eventuelle feil og mangler i masteroppgaver, er ene og alene mitt ansvar.

Oslo, 23. mai 2019

Sofie Eikeland Skodvin

Antall ord: 21 082

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	13
1.1	Oppgavens problemstilling.....	14
1.2	Oppgavens struktur.....	16
2	Teori.....	18
2.1	Iverksetting av (nye) politiske valg.....	19
2.2	Hvorfor iverksetting er utfordrende.....	19
2.2.1	Byråkraters egeninteresse.....	20
2.2.2	Lang hierarkisk struktur.....	22
2.3	Kan resultatstyring løse iverksettingsproblemer.....	22
2.4	Forventninger til caset.....	25
3	Kontekst.....	26
3.1	Kunnskapsdepartementet.....	26
3.2	Udir og politikkområder.....	27
3.3	Forvaltningshierarki.....	28
3.4	Etatsstyring.....	29
4	Forskningsmetode.....	31
4.1	Casestudie.....	31
4.1.1	Datagrunnlag.....	33
4.2	Kvantitativ tekstanalyse.....	34
4.2.1	Topic modelling.....	35
4.3	Operasjonalisering av variabler.....	39
4.4	Validitet.....	42
4.4.1	Begrepsvaliditet.....	42
4.4.2	Indre og ytre validitet.....	44
5	Empiri.....	45
5.1	Validering av temamodell K=15.....	46
5.2	Iverksetting i embetsverket.....	48
5.3	Iverksetting i departementet.....	52
5.4	Iverksetting i underliggende virksomhet.....	59
6	Analyse.....	63

6.1	Iverksetting av «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen»	63
6.1.1	Politikken iverksettes umiddelbart.....	64
6.1.2	Politikken iverksettes ikke	66
6.1.3	Politikken iverksettes med en forsinkelse i underliggende virksomhet	68
6.2	Studiens styrker og svakheter	68
7	Konklusjon.....	71
7.1	Funn	72
7.1.1	Svar på problemstilling	73
7.2	Generalisering av funnene.....	74
7.3	Videre forskning	75
	Litteraturliste	78
	Vedlegg 1	82
	Oversikt over styringsdokumenter	82
	Vedlegg 2	96
	Validering av temamodeller.....	96

Liste over tabeller

Tabell 1:	Viser et utvalg av hyppige og særegne ord for henholdsvis prioritert politikk og nedprioritert politikk i temamodell K=15	47
Tabell 2:	Konfidensintervaller (KI) for tema «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», med utgangspunkt i alle styringsdokumentene i utvalget.....	51
Tabell 3:	Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i alle styringsdokumentene i utvalget	52
Tabell 4:	Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i KDs styringsdokumentene	56
Tabell 5:	Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i KDs styringsdokumentene	58
Tabell 6:	Konfidensintervaller (KI) for tema «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», med utgangspunkt i virksomhetens styringsdokumenter.....	61
Tabell 7:	Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i virksomhetens styringsdokumenter	62

Liste over figurer

Figur 1: Andel av agenda i styringsdokumentet politikkområde utgjør og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er målt i 1000 kroner.....	49
Figur 2: Andel av agenda i styringsdialogen som det nedprioriterte politikkområdet utgjør og bevilgninger til politikkområdet. Bevilgninger er målt i 1000 kr	50
Figur 3: Andel av agenda i departementets styringsdialog som det prioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er målt i 1000 kroner.	53
Figur 4: Andel av agenda i departementets styringsdialog som det nedprioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er målt i 1000 kroner.	54
Figur 5: Andel av agenda i virksomhetens styringsdialog som det prioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er målt i 1000 kroner.	60
Figur 6: Andel av agenda i virksomhetens styringsdialog som det nedprioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er målt i 1000 kroner.	60

1 Innledning

I denne masteroppgaven undersøker hva som skjer etter at politisk ledelse har uttrykt en politisk omprioritering. Mer spesifikt undersøker jeg hvorvidt mål- og resultatstyring kan motvirke iverksettingsproblemer kjent fra tradisjonell ovenfra-ned iverksettingslitteratur.

De siste tiårene har forvaltning av offentlige oppgaver vært preget av delegering av autonomi fra departement til underliggende statlig virksomhet. I litteraturen omtales dette fenomenet som «agencification» og referer til statlige virksomheter som operer delvis uavhengig fra overordnet departement. Et slikt hierarkisk system innebærer vertikal spesialisering og at departementet kontrollerer og instruerer den underliggende statlige virksomheten gjennom nedoverrettet informasjon, mens virksomheten rapporterer resultatinformasjon oppover (Læg Reid, Roness, & Rubecksen, 2008). Virksomheter delegeres autonomi til å utføre oppgaver på vegne av departementet, og holdes dermed ansvarlig ovenfor minister og departement i henhold til forutbestemte målsettinger og formål innenfor et bestemt politikkområde (Pollitt, Talbot, Smullen, & Caulfield, 2004; van Thiel & Yesilkagit, 2014). Departementet styrer underliggende virksomhet slik at vedtatt politikk iverksettes i tråd med politisk ledelses intensjoner. Studier viser at dette styringsforholdet er preget av variasjon, og det er vanskelig å si med sikkerhet hva som gjør at noen styringsforhold er preget av høy grad av styringsintensitet, mens andre ikke er det. Spørsmål knyttet til relasjoner mellom departement og virksomhet er et sentralt tema offentlig politikk-litteraturen.

I denne masteroppgaven undersøker jeg styringsforholdet mellom departement og underliggende virksomhet i lys av iverksettingslitteratur. Departementet styrer underliggende virksomheter med mål om effektiv iverksetting av vedtatt politikk. Iverksettingsstudier fremholder at gjennomføring av politiske beslutninger ikke skjer av seg selv (Birkland, 2011). Det kan oppstå iverksettingsproblemer når myndighet og autonomi til politikkgjennomføring delegeres til underliggende virksomheter. Når iverksettingen delegeres lenger ned i forvaltningshierarkiet, kan det komplisere iverksettingfasen av en policyprosess av flere grunner. For det første, anser iverksettingslitteraturen byråkrater som styrt av egeninteresse med en naturlig motstand mot endring av status quo (Van Meter & Van Horn, 1975). For det andre, kan det oppstå dissonans mellom hvordan politikken var tiltenkt og byråkraters oppfatning av den. Når iverksetting delegeres nedover i forvaltningshierarkiet, øker antallet vetospillere. Dermed forventer iverksettingslitteraturen at iverksettingsfasen kan bli

problematisk jo lenger den hierarkiske strukturen mellom politisk ledelse og iverksettende byråkrater er (Pressman & Wildavsky, 1984). Iverksetting er en integrert fase av en policyprosess. En slik prosess starter med at prioriteringene hos politisk ledelse endres, og det formuleres ny politikk. Dersom iverksetting av politikk ikke er vellykket kan dette være problematisk av flere årsaker. For det første vil forvaltningen av offentlig politikk bli lite effektiv. For det andre, kan man ende opp med et system hvor det er byråkrater, og ikke politisk ledelse som bestemmer hvordan og hvilken politikk som skal gjennomføres. I ytterste konsekvens kan dette være et demokratisk problem, fordi i et representativt demokrati skal politikk: gjenspeile befolkningens interesser og preferanser; og vedtas av politisk ledelse. Å sørge for effektiv iverksetting av politikk er, med andre ord, en viktig del av et departements oppgaver og er nært knyttet til styringsforholdet mellom departement og underliggende virksomhet (Finansdepartementet, 2011).

Etter new public management-reformene (NPM) på 1980-tallet har styringsforholdet mellom departement og virksomhet blitt formalisert gjennom styringsdialogen. Styringsdialogen baseres på et mål- og resultatstyringsprinsipp. Mål- og resultatstyring (MRS) kan defineres som et system hvor resultatinformasjon, generert gjennom resultatmåling og strategisk planlegging, benyttes i politiske beslutninger (Moynihan, 2008). Departementet formulerer mål og resultatkrav til underliggende virksomhet, som den underliggende virksomhets rapporterte resultater måles opp mot. Resultatstyring skal flytte fokuset i styringsdialogen fra prosess og aktiviteter til resultater. Ideelt sett skal et slikt skifte i fokus gi mer handlingsfrihet og spillerom til underliggende virksomhet, men fortsatt sørge for departementets overordnede kontroll. Moynihan (2008) argumenterer for at gjennom både oppover- og nedoverrettet informasjonsutvekslingen holdes byråkrater ansvarlige for å nå de resultatkrav som er pålagt dem av politisk ledelse. Dermed belager mål- og resultatstyring seg på å redusere informasjonsasymmetrien som kan foreligge mellom politisk ledelse og byråkrater. Håpet er dermed at resultatstyring kan virke som et motmiddel mot tradisjonelle iverksettingsproblemer.

1.1 Oppgavens problemstilling

Mitt generelle forskningsspørsmål for denne oppgaven er: *Hvordan følges en politisk omprioritering opp i iverksettingsfasen av en policyprosess i et resultatstyringssystem?*

Mer spesifikt undersøker jeg: *Påtreffes problemer kjent fra tradisjonell ovenfra-ned iverksettingsteori også i en moderne styringsrelasjon, preget av MRS?*

Ifølge tidligere iverksettingsstudier kan man forvente at aktører i byråkratiet ofte vil motsette seg politiske omprioriteringer. Dermed kan iverksetting være problematisk dersom det er en lang hierarkisk struktur mellom politisk ledelse og iverksettere. Hvordan arter disse problemene seg i et resultatstyrt system? Tidligere forskning har påstått at resultatstyring kan virke som et motmiddel mot iverksettingsproblemer, og hevdet at ved å holde byråkrater ansvarlig for iverksetting gjennom bruk av resultatinformasjon minker informasjonsasymmetrien mellom politisk ledelse og underliggende virksomhet (Moynihan, 2008). En redusert informasjonsasymmetri er forventet å sikre politisk kontroll over byråkratiet. Resultatstyring kan dermed forstås som et iverksettingsverktøy, brukes det på den måten det er tiltenkt?

Teoretiske forventninger til problemstillingen utvikles på grunnlag av en gjennomgang av iverksettingsteori, prinsipal-agent-teori og forskning på mål- og resultatstyring. Sentrale momenter jeg henter ut av teorien er betydningen av lengden på hierarkisk struktur (Pressman & Wildavsky 1984), byråkraters egeninteresser i iverksetting av politikk (Van Meter & Van Horn (1975), samt sentrale aspekter ved prinsipal-agentteori (Eisenhardt, 1989). I tillegg skisserer jeg de grunnleggende ideene knyttet til resultatstyrings-forskning (Lægread, Roness & Rubecksen, 2008; Moynihan, 2008).

For å undersøke denne problemstillingen tar jeg utgangspunkt i styringsrelasjonen mellom Kunnskapsdepartementet (KD) og Utdanningsdirektoratet (Udir) som et typisk tilfelle innenfor norsk statsforvaltning. Udir er en av 15 underliggende virksomheter som KD har myndighet over, og skal sørge for iverksetting av skole- og barnehagepolitikk. Mer spesifikt undersøker jeg KD og Udirs iverksetting av den politiske satsingen «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». Tildelingsbrevet fra KD til Udir fra 2013 vitner om en omdisponering av i midlene bevilget til Udir over statsbudsjettet, til fordel for «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». Fra 2013 har budsjettkapittelet som kvalitetsutvikling finanseres over en gjennomsnittlig årlig vekst på mer enn 25 prosent. Fordi alt som omtales i statsbudsjettet og i det årlige tildelingsbrevet, per definisjon, er av politisk prioritet kan man dermed anta at økonomiske omdisponeringer gjenspeiler politiske omprioriteringer. Jeg benytter derfor omdisponering av bevilgninger over statsbudsjettet som en operasjonalisering av politisk

omprioritering. Jeg undersøker iverksettingen av «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» etter den politiske omprioriteringen i 2013 til og med budsjettåret 2018. Jeg bruker de formelle styringsdokumentene mellom KD og Udir for å undersøke hvordan iverksettingen av den politiske omprioriteringen følges opp i styringsdialogen. Liten eller ingen endring av hvor stor andel den prioriterte politikken utgjør i styringsdialogen, tyder på at politikken ikke iverksettes. Økt omtale av den prioriterte politikken etter omprioriteringen indikerer iverksetting.

Jeg bruker topic modellering (temamodeller), et kvantitativt tekstanalyse-verktøy for å undersøke oppgavens problemstilling. Analysen tar utgangspunkt i de formelle styringsdokumentene mellom KD og Udir, hvilket innebefatter: tildelingsbrev, referater fra etatsstyringsmøter, oppdragsbrev og årsrapporter. Temamodellens fordel som analyse-verktøyet er at det tillater å inkludere forklaringsvariabler i modellen, og dermed statistisk estimere effekten av en uavhengig variabel på innholdet i teksten. I denne sammenheng estimerer jeg dermed effekten av politisk omprioritering på hvor stor andel det prioriterte politikkområdet «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør i styringsdialogen, og dermed i hvilken grad omprioritert politikk iverksettes eller ikke i både departement og underliggende virksomhet.

Jeg finner at «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» iverksettes umiddelbart i KD, altså samme år som den politiske omprioriteringen finner sted. Departementets oppfølging av iverksettingsfasen er gjennomsnittlig synkende etter 2013. Denne tendens kan tyde på et uutnyttet potensial i mål- og resultatstyring for å motvirke iverksettingsproblemer. Jeg kan derimot ikke påvise en signifikant sammenheng mellom politisk omprioritering og iverksetting hos Udir. Hvilket kan tyde på at iverksettingsproblemer kan forekomme også i moderne styringsrelasjoner preget av MRS.

1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven er strukturert etter sju kapitler. I kapittel 2 går jeg gjennom det teoretiske rammeverket jeg bruker for å forklare hvordan politisk omprioritering påvirker iverksetting i en styringsrelasjon preget av MRS. Først redegjør jeg for teori knyttet til hvorfor politiske omprioriteringer opptrer. Deretter presenterer jeg iverksettingsteori med et ovenfra-nedperspektiv. Jeg knytter iverksettingsproblemene, presentert i iverksettingslitteraturen opp mot prinsippal-agentteori. Deretter presenterer jeg sentral resultatstyringslitteratur for å redegjøre for hvordan MRS kan motvirke de presenterte iverksettingsproblemene. Til slutt i

teorikapittelet utleder jeg tre sentrale forventninger med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket. I kapittel 3 presenterer jeg den praktiske konteksten som oppgavens case befinner seg innenfor. Her presenterer jeg KD og Udir som politiske organisasjoner, samt politikkområdene oppgaven tar utgangspunkt i. Deretter redegjør jeg for sentrale begreper og prinsipper som forvaltningshierarki og etatsstyring. I kapittel 4 diskuterer jeg oppgavens forskningsmetodiske valg. Jeg argumenterer for kvantitativ tekstanalyse og temamodeller som analyseverktøy, redegjør for operasjonalisering av variabler, samt diskuterer datagrunnlag. I kapittel 5 presenterer oppgavens empiriske analyse og tilhørende resultater. I kapittel 6 analyseres de empiriske resultatene i lys av de teoretiske forventningene. Til slutt, i kapittel 7 konkluderer jeg og besvarer oppgavens problemstilling.

2 Teori

Slik de fleste demokratier er utformet i dag, vedtar politisk ledelse politiske beslutninger, mens iverksetting er overlatt til forvaltningen. Mazmanian og Sabatier (1983) definerer iverksetting som gjennomføringen av politikk. Van Meter og Van Horn (1975) har en noe bredere definisjon. De definerer iverksetting av politikk som alle handlinger som er rettet mot gjennomføringen av politiske vedtak. Dette omfatter både kortvarige forsøk og langvarig innsats for å sette politiske vedtak ut i livet. Birkland (2011) forklarer at fra et ovenfra-nedperspektiv på iverksetting, forstås iverksetting som en kjedet prosess. Når et politisk vedtak besluttes på toppen, spres det nedover i hierarkiet. Howlet med fler (2009) forklarer at iverksetting kan forstås som regulering gjennom instruksjer og kontroll. Jeg forstår dermed iverksetting som en kjedet prosess som starter på toppen, og inkluderer både departementets oppfølging og kontroll over iverksettingsfasen, samt virksomhetens iverksetting. Et departements styring av underliggende virksomhet handler til syvende og sist om departementets evne til å styre underliggende statlig virksomheter til effektiv iverksetting av politiske vedtak. Dette har blitt behandlet til gangs i statsvitenskapelig litteratur, omtalt som iverksettingsforskning (blant annet Mazmanian & Sabatier, 1983; Pressman & Wildavsky, 1984; Van Meter & Van Horn, 1975). Iverksettingsforskning og -teori peker ofte på vanskelighetene som kan oppstå i iverksettingsfasen av en policyprosess. I dette kapitlet tar jeg for meg de mest sentrale aspektene ved iverksettingsteori. Jeg benytter altså en ovenfra-ned-tilnærming til iverksetting, for å forklare iverksettingen av politiske omprioriteringer. Et ovenfra-ned-perspektiv på iverksetting fokuserer på avstanden som kan oppstå mellom de som formulerer policyene (politisk ledelse) og iverksetterne (byråkrater) (Birkland, 2011). Med et slikt perspektiv på iverksetting antar man også at policyer består av tydelig formulerte mål som man kan måle resultater opp mot, samt at policyprosessen oppfattes som en kjedet prosess som starter på toppen.

Aller først i dette teorikapitlet ser jeg på hva som kan forklare politiske omprioriteringer, før jeg skisserer vanlige iverksettingsproblemer som kan oppstå ved implementeringen av omprioritert politikk. Videre tar jeg for meg prinsippal-agentteori og resultatstyringslitteratur og beskriver hvordan styringsforhold mellom departement og underliggende statlig virksomhet kan struktureres for å unngå iverksettingsproblemer. Til slutt utleder jeg noen teoretiske forventninger knyttet om KD og Udirs iverksetting av den omprioriterte politikk.

2.1 Iverksetting av (nye) politiske valg

Før iverksetting av politikk kan skje, må det skje en omprioritering eller endring av den eksisterende politikken. Preferanser regnes for å være relativt stabile over tid (Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2017). Tradisjonelle nasjonale politiske systemer foretrekker stabilitet, fordi, som jeg skal forklare senere; endring er ofte komplisert og krevende. Hvordan kan man da forklare politiske omprioriteringer?

Simon (1947) presenterte teorien om begrenset rasjonalitet som et alternativ til klassisk økonomisk teori hvor aktører regnes som rasjonelle og nyttemaksimerende. Simon forklarer at beslutningstaking er bundet av begrenset rasjonalitet fordi det alltid vil være mer informasjon tilgjengelig enn en beslutningstaker har kapasitet til å oppfatte. Det som legger begrensninger på rasjonaliteten er med andre ord ikke tilgangen på informasjon, men heller beslutningstakerens begrensede oppmerksomhet, samt den begrensede tiden som er til rådighet for å prosessere all tilgjengelig informasjon. Videre kjennetegnes begrenset rasjonell beslutningstaking av at behandlingen av informasjon skjer serielt heller enn parallelt. Det betyr at politisk ledelse må velge hvilke aspekter av informasjonsstrømmen de regner som relevant for sin beslutningstaking (Jones, 1994). Politisk ledelse har dermed en selektiv oppmerksomhet som gjør at noen politiske oppgaver nødvendigvis vil prioriteres høyere enn andre. Den selektive oppmerksomheten og seriell informasjonsprosessering gjør at politisk ledelse veksler mellom underreaksjon og overreaksjon på informasjonen som til en hver tid strømmer inn fra omgivelsene (Baumgartner mfl., 2017). En periode av underreaksjon kan føre til en akkumulert problemprosess. Jones (1994) fremhever at dersom en politisk ledelse veksler over til en overreaksjon på informasjonsstrømmen, kan det føre til at beslutningskursen endres. Dette betegnes som serielle skift. Ved et serielt skift endres beslutningstakerens vurdering av en problemstilling, dette skjer på grunn av et skifte i oppmerksomhet. Konsekvensen av et serielt skift vil dermed være en politisk omprioritering som må iverksettes av forvaltningen.

2.2 Hvorfor iverksetting er utfordrende

Iverksetting av vedtatt politikk er naturligvis en viktig del av en policy-prosess, og det er derfor viktig med innsikt i mekanismene som kan virke inn på iverksetting av politikk. En policy-prosess starter med en endring av politisk oppmerksomhet, slik at enten et nytt problem har nådd dagsorden, eller at det har skjedd en omprioritering av mål og preferanser knyttet til et politikkområde. Når det blitt vedtatt hvilke mål man skal følge for å løse problemet må dette

iverksettes og settes ut i livet (Howlet, Ramesh, & Perl, 2009). Iverksettingsfasen er med andre ord en adskilt fase fra policy-formuleringsfasen i en policyprosess. Det neste spørsmålet blir dermed når en iverksettingsfase anses som avsluttet. I litteraturen er det enighet om at iverksettingsfasen både kan være en kort prosess, eller en lengre prosess som strekker over flere år (Kjellberg & Reitan, 1995; Van Meter & Van Horn, 1975). Utformingen av det politiske vedtaket vil påvirke hvor lang iverksettingsfasen vil være (Kjellberg & Reitan, 1995).

I litteraturen skiller man mellom iverksettingsstudier med ovenfra-ned- og nedenfra-opp-tilnærming. I denne sammenheng er det ovenfra-ned-tilnærmingen som er interessant. En slik tilnærming fokuserer på avstanden som kan oppstå mellom de som formulerer politikk (politisk ledelse) og de som iverksetter (byråkrater) (Birkeland, 2011). Med et slikt perspektiv på iverksetting antar man også at policyer består av tydelig formulerte mål som man kan måle resultater opp mot, samt at policyprosessen oppfattes som en kjedet prosess som starter på toppen. Iverksettingsstudier med et ovenfra-ned-perspektiv søker ofte å forstå hvilke forhold som kan vanskeliggjøre iverksetting av politikk (Kjellberg & Reitan, 1995).

Iverksettingsproblemer skissert i iverksettingslitteraturen er i stor grad parallelle med sentrale poenger i prinsipal-agentteori. Prinsipal-agentteori brukes ofte til å forklare forholdet mellom departement og underliggende virksomhet, hvilket koker ned til hvorvidt politiske ledelse og departement kan stole på at underliggende virksomhet iverksetter besluttet politikk så effektivt som mulig. Eisenhardt (1989) forklarer at et agentproblem oppstår dersom målene til prinsipal og agent ikke samsvarer. I de følgende avsnittene skisserer typiske iverksettingsproblemer i lys av både ovenfra-ned iverksettingsteori og sentral prinsipper innenfor prinsipal-agentteori.

2.2.1 Byråkraters egeninteresse

Byråkrater oppfattes som stabilitetsforetrekkende, og innehar dermed en naturlig motstand mot endring av status quo (Nannestad, 2015; Pressman & Wildavsky, 1984). Ifølge Nannestad (2015) aksepterer byråkrater kun endringer av status quo dersom det overensstemmer med aktørens preferanser og man opplever at endringen kan gi nytteverdi. Dermed kan man anta at iverksetteres utgangsposisjon til en politikkendring ofte vil være skeptisk. Avhengig av byråkratenes vilje til endring vil de dermed enten jobbe for endring eller skulke unna (Pierre & Peters, 2017). Van Meter og Van Horn (1975) fremhever en rekke kontekstuelle faktorer som de mener vil påvirke byråkraters vilje til endring. Disse kontekstuelle faktorene er

mellomorganisatoriske forhold; kjennetegn ved den iverksettende virksomheten; og økonomiske, sosiale og politiske forhold. Med utgangspunkt i disse kontekstuelle forholdene presenterer de en modell som forklarer når en byråkrat vil jobb eller skulke unna. Ifølge Van Meter og Van Horns modell vil byråkraters vilje til endring avhenge av oppfatning av politikken; grad av endring; og styrken i iverksetternes reaksjon på politikken.

Ifølge Van Meter og Van Horns teoretiske modell er en nødvendig forutsetning for effektiv iverksetting at iverksetters oppfatning og forståelse av politiske beslutninger overensstemmer med politikkenes tiltenkte hensikt. Ofte har iverksettere i underliggende virksomheter større grad av ekspertise på det politikkområdet som policyendringen omhandler enn politisk ledelse (Howlet mfl., 2009). Slik spesialisering mellom ulike hierarkiske nivåer kan medføre ulikt informasjonsgrunnlag, og dermed ulikt grunnlag for problemløsning og iverksetting av politiske beslutninger. Dersom iverksetteren ikke er klar over et eventuelt avvik mellom egen oppfatning av og det originale formålet ved en politisk vedtatt endring, vil iverksettingen være utilfredsstillende (Van Meter & Van Horn, 1975).

Samme utfall kan oppstå dersom iverksetteren med overlegg ignorer endringens originale formål som følge av et oppfattet avvik mellom policy-endring og iverksetters grunnleggende overbevisning (Van Meter & Van Horn, 1975). Byråkratenes ekspertise kan også utnyttes til å påvirke hvordan en politisk vedtatt endring gjennomføres, og tilpasse det etter iverksetters preferanser (Howlet mfl., 2009). I tråd med prinsippal-agentteori kan man derfor forvente at dersom målene mellom politisk ledelse og byråkrati avviker, enten det er bevisst eller ubevisst, vil informasjonsasymmetrien tale i agentens favør og utnyttes til egen vinning (Eisenhardt, 1989). Det er, med andre ord, vesentlig hvordan iverksettere stiller seg til politisk endring. Dersom målene knyttet til endringen avvises av iverksetterne, vil man ikke kunne oppnå en vellykket gjennomføring. Motsatt, ved bred aksept for policyendringen blant iverksettere, vil sannsynligheten for vellykket iverksetting øke (Van Meter & Van Horn, 1975). Å verifisere at det ikke eksisterer et avvik i målsettinger mellom politisk ledelse og byråkrater, kan være kostbart og utfordrende for (Eisenhardt, 1989). Politisk ledelse vil dermed være avhengig av iverksetternes velvilje for å sørge for iverksetting av politikk som ivaretar politikkenes opprinnelige hensikt (Howlet mfl., 2009).

Fordi byråkrater har en naturlig motstand mot endring av status quo, vil grad av endring det nye politiske vedtaket representerer påvirke gjennomføringen. I tråd med inkrementalistisk

teori antar man at skrittvis endringer har lettere for å bli gjennomført uten problemer en store omveltninger (Kjellberg & Reitan, 1995).

Til slutt forklarer Van Meter og Van Horn at evne til å gjennomføre politiske endringer påvirkes av styrken i iverksetterens reaksjon mot den vedtatte politikken. Slike reaksjoner kan variere fra å nekte å delta i iverksetting, til skjulte forsøk på avverging og unnaslutning.

2.2.2 Lang hierarkisk struktur

Enkel hierarkisk struktur gjør iverksettingen enkel. På grunn av problemene knyttet til byråkraters iboende motstand mot endring, skissert over, vil iverksetting kompliseres når avstanden mellom politisk ledelse og iverksettende byråkrater øker. Når policyprosessen beveger seg fra beslutning til iverksetting, utvides antall aktører som er involvert (Howlet et al., 2009). Pressmann og Wildavsky (1984) fremhever antallet vetopunkter som den største hindringen for iverksetting av politiske vedtak. Jo flere vetopunkter, desto vanskeligere vil det være å iverksette politikk. Følgelig, jo lenger den hierarkiske strukturen fra policy-formulering til iverksetting er, jo mer kompleks blir implementeringen. Pressman og Wildavsky mener at den hierarkiske strukturen vanligvis er lang, og at noe annet er nærmest uunngåelig.

Jo færre trinn iverksettingen av et politisk vedtak krever, jo færre muligheter er det for at iverksettingen kan mislykkes. Derfor vil utformingen av et vedtak nødvendigvis spille inn. Dersom vedtaket sikter mot et klart mål, og få avgjørelser kreves i iverksettingsfasen, jo større sannsynlighet er det for at vedtaket blir iverksatt (Kjellberg & Reitan, 1995).

2.3 Kan resultatstyring løse iverksettingsproblemer

Prinsipal-agentteori er først og fremst en designteori, og tilbyr en strategi for hvordan å best mulig strukturere forholdet mellom prinsipal og agent, i dette tilfellet departement og underliggende virksomhet. For å enklere kunne kontrollere agentens gjennomføring av politikk, foreslår prinsipal-agentteori et kontraktbestemt forhold. Eisenhardt (1989) argumenterer for at dersom man forventer målkonflikt mellom prinsipal og agent, vil en resultatbasert kontrakt være mest effektivt, sammenlignet med en atferdsbasert kontrakt. En resultatbasert kontrakt forventes å være mest effektiv fordi man forventer at preferansene til prinsipal og agent vil nærme seg hverandre fordi begge vil bli belønnet for gode resultater (Eisenhardt, 1989). Resultatstyring inkluderer flere av elementene som skisseres i prinsipal-

agentteori. Underliggende virksomhet holdes ansvarlig for å nå de mål som er pålagt dem, og rapporterer oppnådde resultater tilbake til departementet. De innrapporterte resultatene legger grunnlaget for departementets videre kontroll av virksomheten (Lægreid, Roness & Rubecksen, 2008). Moynihan (2008) viser også til at resultatstyring er blitt oppfattet som et verktøy som kan få bukt med iverksettingsproblemer. Han forventer at resultatstyring skal minke informasjonsasymmetrien mellom departement og underliggende virksomheter, nettopp ved at byråkrater holdes ansvarlige for de resultatene de oppnår gjennom bruk av resultatinformasjon (Moynihan, 2008).

I tråd med prinsippal-agentteori skal underliggende virksomheter i et resultatstyringsregime styres gjennom kontrakter mellom departement og virksomhet (Binderkrantz, Holm, & Korsager, 2011). Kontrakten er ikke et juridisk dokument, men inneholder de målene som en virksomhet skal gjennomføre innenfor et gitt politikkområde. Som en del av kontraktsforholdet skal det også dokumenteres at målene er blitt nådd. Dermed kan kontraktene både gi innsikt i hva som er prioriterte områder hos politisk ledelse, samt underliggende virksomhets evne til å gjennomføre og iverksette den prioriterte politikken.

Helt enkelt kan man definere resultatstyring som styring som innlemmer og benytter resultatinformasjon i beslutningstaking (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010). Styring på sin side, referer til de mekanismene og virkemidlene som brukes for å påvirke og kontrollere beslutningene og atferden til den underordnede enheten, for å oppnå målene til den overordnede enheten (Verhoest, Roness, Verschuere, Rubecksen, & MacCartaigh, 2010). Med andre ord, kan man si at resultatstyring benytter resultatinformasjon som et virkemiddel for å påvirke og kontrollere underliggende virksomhets beslutninger og atferd.

Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) presenterer en idealmodell for resultatstyring. De beskriver resultatstyring som en prosess som består av fire faser. I første fase formulerer departementet mål for underliggende virksomhet. Den underliggende virksomheten skal gis frihet til å nå målene slik de finner det hensiktsmessig. Dette forutsetter at målene er konkrete og presise, og at målene kan plasseres i forhold til hverandre i et målhierarki. I fase to utvikles det resultatindikatorer basert på målene fra første fase. I den tredje fasen må den underliggende virksomheten rapportere sine resultater og måloppnåelse tilbake til departementet. Den underliggende virksomhetens rapporterte resultater måles opp mot resultatindikatorerne i andre fase. De rapporterte resultatene danner utgangspunktet for departementets videre styring av

den underliggende virksomheten, dette er den fjerde fasen i resultatprosessen. Informasjonen fra de første tre fasene er tenkt å utgjøre utgangspunktet for departementets videre fordeling av ressurser og organisering av underliggende virksomhet (Lægreid et al., 2008). Resultatinformasjon blir generert gjennom strategisk planlegging og resultatmålingsrutiner. Dette skal utgjøre grunnlaget for fremtidige politiske beslutninger som igjen formuleres som mål som underliggende virksomheter skal gjennomføre (Moynihan, 2008). Moynihan argumenter for at effektiv resultatstyring krever en helhetlig og integrert bruk av både strategisk planlegging og resultatmåling. Det ene må gjøres i sammenheng med det andre. Han forklarer at med planlegging uten resultatmåling vil man ikke kunne koble mål til riktig atferd, og det kan oppstå problemer med å identifisere iverksettingsproblemer (Moynihan, 2008). Resultatstyring bør dermed være en integrert prosess, hvor alle fasene er utført med utgangspunkt i hverandre for å oppnå systemets positive effekt.

Dersom prosessene i resultatstyringen ikke er integrerte, og resultatinformasjonen ikke benyttes på en strategisk og systematisk måte, er det ifølge Moynihan (2008) snakk om «partial adoption» av resultatstyring (halvhjertet resultatstyring). Utførelse i av resultatstyring slik det er tiltenkt i litteraturen er ment gi gevinster til politiske ledelse i form av bedre kontroll og effektivitet. Ifølge Moynihan kan innføring av resultatstyring være økonomisk kostbart. En måte å redusere kostnadene er ved å la være å benytte resultatinformasjon som grunnlag for videre styring. Slik halvhjertet resultatstyring er ifølge Moynihan et lite gunstig utgangspunkt for effektiv iverksetting av politikk.

Kan resultatstyring sørge for effektiv iverksetting av politikk? Gjennom resultatstyring holdes underliggende virksomheter ansvarlig ovenfor politisk ledelse, ved at resultater rapporteres tilbake til virksomheten årlig. Videre kan det argumenteres for at i et integrert resultatstyringssystem kan man forvente at målene til politisk ledelse og underliggende virksomheter i liten grad avviker, hvilket kan fremme bedre resultater (Moynihan, 2008). Imidlertid tildeles byråkratene et visst handlingsrom ved resultatstyring. Byråkratene har for eksempel frihet til å avgjøre hvordan man best mulig oppnår de politisk vedtatte målene, og resultatene rapporteres tilbake til departementet først ved slutten av hvert budsjettår (Finansdepartement, 2015). Som Moynihan (2008) forklarer, resultatstyring eliminerer informasjonsasymmetri-fordelene som byråkrater forventes å ha i følge prinsippal-agentteori. Resultatstyring kan dermed forventes å motvirke iverksettingsproblemer.

2.4 Forventninger til caset

Med utgangspunkt dette teoretiske rammeverket formulerer jeg forventninger til caset og iverksettingen av «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». Ifølge iverksettingsteori kan iverksetting av politiske omprioriteringer være en komplisert prosess. Mye tyder på at dette kan være tilfellet for Udirs iverksetting av kvalitetsutvikling i skolen. Det er for eksempel en lang og komplisert hierarkisk struktur, hvilket innebærer mange potensielle fallgruver for iverksettingen av den nye politikken. Avstanden fra politisk ledelse til KD er lang, og enda lenger til Udir. Mye tilsier dermed at den omprioriterte politikken ikke vil iverksettes. En forventning til caset er at den omprioriterte politikken ikke iverksettes. Dersom denne forventningen skal få støtte i empirien forventer jeg at omprioritering i budsjettet ikke fører til endringen av operativt fokus i styringsdokumentene, målt ved andel politikken utgjør i styringsdialogen (se delkapittel 4.3 s. 40 for redegjørelse for operasjonalisering av variabler).

På den annen side, preges styringsrelasjonen mellom KD og Udir av mål- og resultatstyring. Styringsforholdet struktureres med den hensikt for å øye, å sørge for effektiv iverksetting av vedtatt politikk. Som beskrevet over, er styringsdialogen utarbeidet etter et resultatstyringssystem i tråd med prinsippal-agentteori, hvilket er ment for å sikre gjennomføring av politikk. En annen forventning til caset er derfor at den nye politikken iverksettes umiddelbart. For at denne forventningen skal få støtte i empirien forventer jeg at samme år som omprioriteringen skjer i budsjettproposisjonen endres det operative fokuset i styringsdokumentene, målt ved andel politikken utgjør i styringsdialogen.

Det er også sannsynlig at effekten av resultatstyring på iverksetting vil være størst jo nærmere man er politisk ledelse. Som følge av lang hierarkisk struktur, og byråkraters ønske om å bevare status quo kan man derfor forvente at handlingsrommet byråkrater tildeles kan utnyttes til å utsette iverksetting av politikk. Resultatstyringens kontrollering og måling av resultater vil avgrense tiden hvor byråkraterne kan utsette iverksetting. Derfor forventer jeg iverksettingen vil skje først i departementet, men at politikken iverksettes i underliggende virksomhet med en forsinkelse. Dersom denne forventning skal få støtte i empirien forventer jeg at ved omprioritering i budsjett ser man en endring i operativt fokus styringsdokumentene fra departementet samme år som budsjettendringen. Jeg forventer å se samme endring i operativt fokus i styringsdokumentene fra underliggende virksomhet med en forsinkelse på et år. Operasjonalisering av forventningene vil bli utdypet i forskningsmetodekapittelet.

3 Kontekst

3.1 Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for utdanningspolitikk, hvilket blant annet innebærer forvaltningsområdene barnehage, grunnskole, videregående skole, folkehøgskoler, voksenopplæring, høyere utdanning, utdanningsstøtte og studentvelferd. I tillegg har KD ansvaret for integreringspolitikk og forskningspolitikk. KD har per 2013 303 ansatte og består av åtte avdelinger, og mottar en andel av statsbudsjettet på omlag 5,4 prosent (Regjeringen, 2019).

KD ble opprettet som et av de første seks departementene i 1814, og hadde ansvar for kirke-, undervisning- og kulturpolitikk. Departementet fikk navnet Kirke- og undervisningsdepartementet først i 1818 (Helsvig, 2019). I perioden fra 1945 til 1980-tallet opplevde departementet stort vekst, og gikk fra omlag 70 ansatte før krigen til 300 i 1973. I perioden fra 1980 ble KD truffet av en internasjonal effektiviseringsbølge som medførte en periode av omorganisering i departementet (ibid). Departementet skiftet i denne perioden navn flere ganger og forvaltningsområder som tradisjonelt hadde tilhørt KD, ble utskilt. I tråd med den internasjonale rasjonaliserings- og effektiviseringstrenden, ble mål- og resultatstyring tatt i bruk som verktøy for styring av de underliggende virksomhetene. Denne utviklingen fortsatte frem mot 2000-tallet. Etter årtusenskiftet så man en revidering av mål- og resultatstyringen, og det ble utviklet resultatmål for alle departementets forvaltningsområder (Grønlie & Flo, 2009). Dette innebar også en resultatstyring av utdanning. Dette sammenfalt med et fokus på økt kompetanse innenfor matematikk, naturfag og teknologi, for å sikre fremtidens kunnskapsøkonomi. I perioden etter årtusenskiftet ble det innført en rekke ulike tester av elever, som for eksempel PISA-undersøkelsene og nasjonale prøver (Bergesen, 2006). Disse testene var ment til å forsikre seg om at norske elever lå på et akseptabelt kompetansenivå. Det var i forbindelse med at resultatstyring nådde utdanningssektoren at Utdanningsdirektoratet ble opprettet.

I tråd med ministeransvarlighetsprinsippet er statsråden øverste leder for KD og er alltid ansvarlig for det som foregår innenfor statsrådets politikkområde (Christensen, 2004). Per mai 2019 har KD to statsråder: Jan Tore Sanner fra Høyre er kunnskaps- og integreringsminister, og Iselin Nybø fra Venstre er forsknings- og høyere utdanningsminister. Kunnskaps- og

integreringsministeren er ansvarlig for iverksettingen av regjeringens barnehagepolitikk, politikk for grunnopplæringen (grunnskole og videregående opplæring), utdanningsstøtte, fagskole, integreringspolitikk og kompetansepolitikk (Regjeringen, 2019). Kunnskaps- og integreringsministeren er per 2019 øverste leder av Udir og står ansvarlig for alt som foregår innenfor denne sektoren.

3.2 Udir og politikkområder

Før Udir ble opprettet besto utdanningsadministrasjonen for grunnopplæring i Norge av Kunnskapsdepartementet, læringscenteret, utdanningskontorene og ledelsen av statlig spesialpedagogisk støttesystem (Gjertsen mfl., 2001). I 2001 ble de resultatene fra den første PISA-undersøkelsen (*Program for international student assessment*) offentliggjort. Resultatene var middelmådig og tydet på sviktende ferdigheter blant norske elever (Bergesen, 2006). Faktisk var det en «foruroligende andel elever med svært svake prestasjoner» (Bergesen, 2006:38). Disse nedslående resultatene endret den den utdanningspolitiske debatten i Norge.

Samtidig som den utdanningspolitiske debatten endret seg, foregikk det en omorganisering i flere departementene. Fra slutten av 1980-tallet og mot årtusenskiftet skjedde det en utskilling av saksområder. Det ble opprettet direktorater for forvaltningsområder som tidligere hadde blitt vurdert som «for politisk følsomme til å kunne skilles ut fra departementet» (Grønlie & Flo, 2009:239). Rundt årtusenskiftet så derfor norsk forvaltning en «bølge av nye direktorater» (ibid).

Som en følge av skuffende PISA-resultater og medfølgende utdanningspolitisk debatt, fastsatte Stoltenbergs første regjering prosjektet «fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen» i 2001. I den forbindelse ble Gjertsen-utvalget nedsatt og de publiserte sin rapport «Helhet og sammenheng. Om fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen» i oktober 2001. I tråd med mål- og resultatstyringsprinsipper om rasjonalitet og kostnadseffektivitet anbefalte utvalget å opprette en «nasjonal, samlende forvaltningsinstitusjon under departementet» (Gjertsen, 2001: kap 7.2.3). I 2004 ble Utdanningsdirektoratet opprettet.

I dag er Utdanningsdirektoratet en av 14 underliggende virksomheter, som KD har etatsstyringsansvar for. Hege Nilsen er direktør. Udir har ansvaret for barnehager og

grunnopplæring, i tillegg til et overordnet faglig ansvar for tilsyn med opplæring og forvaltningen av lover og forskrifter. Videre er Udir ansvarlig for utforming av læreplaner, fagplaner, samt kartleggingsprøver. De har også ansvaret for nasjonal statistikk over grunnopplæringen, kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering, i tillegg til ansvaret for det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Utdanningsdirektoratet, 2019).

I denne studien undersøker jeg iverksetting og sammenligner oppfølgingen av et prioritert og et nedprioritert politikkområde, innenfor Udirs ansvarsfelt. Det prioriterte politikkområdet dreier seg om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Hovedmålsettingen for den politiske satsingen er «å styrke elevenes læring for at elevene skal være godt rustet for livslang læring, for fremtidig arbeidsliv og til aktiv deltakelse i samfunnet» (Kunnskapsdepartementet, 2015:3). Satsingen inkluderer økt kvalitet i etter- og videreutdanningstilbudet som tilbys både lærere og skoleledere. I tillegg omfatter satsingen et tilbud om veiledning til nyutdannede lærere. Satsingen er ment til å føre til bedre læringsmiljø i skolen som tilslutt skal gi elever som mestrer grunnleggende ferdigheter og har god faglig kompetanse. Dette politikkområdet har vært på agendaen i styringsdialogen lenger enn perioden jeg studerer. Likevel representerer 2013 et skille fra tidligere år fordi bevilgningene til politikkområdet økte markant dette året, og bare har fortsatt å øke siden. Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen er altså en omfattende prosess og det er foreløpig ikke satt noe slutt punkt for den politiske satsingen (Kunnskapsdepartementet, 2015).

For sammenligningsgrunnlag inkluderer jeg et nedprioritert politikkområde i analysen. Dette politikkområdet er innenfor det spesialpedagogiske feltet. Udir har ansvaret for styringen av kompetansesentre for spesialundervisning (statped) som. Statped er den nasjonale virksomheten som gir spesialpedagogiske tjenester, og skal gi støtte til barnehageeiere og skoleeiere for å gi barn og unge med særskilte opplæringsbehov et inkluderende og tilpasset tilbud (Utdanningsdirektoratet, 2019)

3.3 Forvaltningshierarki

I den norske statsforvaltningen er den utøvende makt hierarkisk organisert under én samlet, sentralledelse. Ifølge Direktorat for forvaltning og IKT (2017:5) er et hovedprinsipp for forvaltningen at den skal være «politisk styrbar». Statsråden har dermed full instruksjonsmyndighet innenfor sin politiske sektor, hvilket indikerer den hierarkiske

organiseringen av norsk statsforvaltning. Departementet tilhører regjeringen og har det konstitusjonelle ansvaret for underliggende virksomhetens. Statsråden er som sagt øverste leder av departementet med full instruksjonsmyndighet, men står også ansvarlig ovenfor Stortinget (Difi, 2017). Ifølge ministeransvarlighetsprinsippet er statsråden alltid ansvarlig for det som foregår innenfor statsrådets sektor (Christensen, 2004). Til tross for statsrådets instruksjonsmyndighet, skal de underliggende statlige virksomhetene være relativt selvstendige i praksis, men er forventet å være både faglig uavhengige og lojale (Jacobsen, 1960). Denne styringsformen omtales som den *normative hovedmodellen for myndighetsutøvelse* (Difi, 2017).

3.4 Etatsstyring

Ifølge Finansdepartementet (2011:4) har etatsstyring en «sentral posisjon i departementets arbeid med å iverksette politiske vedtak». Finansdepartementets *Veileder i etatsstyring* (2011) definerer underliggende virksomhet som et virkemiddel for gjennomføring av politikk. Departementet har forvaltningsansvaret overfor sektor og underliggende virksomhet. Etatsstyring dreier seg dermed om departementets styring av underliggende virksomhets effektive politikutførelse og oppgaveløsning, samt å påvirke og følge opp resultatene. Videre skal etatsstyringen sikre at de overordnede krav og mål operasjonaliseres på en måte som underliggende virksomhet forstår.

Etatsstyring er også nært knyttet til utviklingen av budsjettproposisjonen og det endelige statsbudsjettet. Politiske mål utvikles i forbindelse med budsjettvedtaket. Disse målene operasjonaliseres av departementet og blir gjort gjeldende gjennom det årlige tildelingsbrevet (Finansdepartementet, 2011:10). Budsjettvedtaket og medfølgende politiske målsettinger blir en forutsetning for etatsstyringen for det neste budsjettåret. Budsjettprosessen og etatsstyringsprosessen må derfor i størst mulig grad tilpasses hverandre slik at de virker best mulig sammen. Statsbudsjettet definerer derfor «i stor grad innholdet i styringsdialogen» (Finansdepartementet, 2011:10).

I denne sammenheng fremstår relasjonen mellom de ulike nivåene i forvaltningshierarkiet mellom politisk ledelse, KD og Udir som et typisk tilfelle av en styringsrelasjon i norsk statsforvaltning. Relasjonen reguleres av etatsstyringsprinsippet formaliseres gjennom

styringsdokumentene tildelingsbrev, oppdragsbrev, referater fra etatsstyringsmøter, samt årsrapport. Styringsdialogen preges i så måte av mål- og resultatstyring.

4 Forskningsmetode

I dette kapitlet presenterer og diskuterer jeg de forskningsmetodiske valgene jeg har tatt, operasjonalisering av variabler, samt datagrunnlag. Metoden jeg bruker for å studere effekten av politisk omprioritering på iverksetting er topic modelling (temamodeller). Som jeg forklarer senere i dette kapitlet, operasjonaliseres iverksetting som oppfølging av iverksetting av politikken i styringsdialogen. Ved å konstruere en structural topic model (STM) inkludere forklaringsvariabler i analysen. Jeg kan dermed undersøke effekten av politisk omprioritering på andel av styringsdialogens agenda politikk utgjør. Agenda i styringsdialogen forstås i denne sammenheng som et nullsumspill. Dersom det skjer en politisk omprioritering er det naturlig å anta at prioritert politikk tildeles en større andel av styringsdialogens agenda, gå på bekostning av nedprioritert politikk. Temamodellen gir direkte overførbare resultater som forteller oss hvor stor andel av styringsdialogen de forskjellige politikkområdene utgjør. Jeg kan dermed direkte observere hvilken effekt en politisk omprioritering har på hvor stor en andel av styringsdialogen et politikkområde utgjør, samt utviklingen av denne andelen over tid. Det finnes en rekke muligheter innenfor kvantitativ tekstanalyse. Fordelen med temamodell som tekstanalyseverktøyet, sammenlignet med andre tekstanalyseverktøy er muligheten til å inkludere forklaringsvariabler, og statistisk estimere effekten av disse variablene på innholdet i teksten.

4.1 Casestudie

Ved å utføre en casestudie kan man få innsikt i en større populasjon av tilfeller, ved å utføre en dyptgående studie av et enkelt tilfelle (Gerring, 2007:20). For at en casestudie skal kunne belyse en større populasjon, må tilfellet som studeres kunne sies å være representativt for en større populasjon av tilfeller. Dette kan man sikre ved å velge et typisk tilfelle (ibid). Ifølge Gerring (2007:91) skal et typisk tilfelle eksemplifisere det som er forstått som felles, gitt en generell forståelse av et fenomen. Jeg utfører en within-case-undersøkelse av et typisk tilfelle, og inkluderer et politikkområde som har blitt prioritert opp i samme periode som et annet politikkområde har blitt nedprioritert. Ved å inkludere både et opp- og et nedprioritert politikkområde, inkluderes variasjon innad i tilfellet jeg studerer, hvilket gir et bedre grunnlag for generalisering.

I praksis gjør jeg dette ved å studere styringsforholdet mellom KD og Udir. Styringsforholdet mellom KD og Udir kan beskrives som et typisk tilfelle av et departement-virksomhets-etatsstyringsforhold (se kapittel 3 Kontekst, for grundigere redegjørelse av etatsstyringsforholdet mellom KD og Udir). Dermed er tilfellet av styringsforholdet mellom KD og Udir egnet til å kunne si noe generelt om iverksetting av omprioritert politikk.

Jeg undersøker iverksettingen av det prioriterte politikkområdet «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». I 2013 skjedde det en politisk omprioritering til fordel for «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», siden har dette vært et politisk satsingsområde. Som jeg forklarer under, operasjonaliseres politisk prioritet ved økonomiske bevilgninger. 2012 inkluderes som et referanseår. «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» finansieres over budsjettkapittel 226 i statsbudsjettet. Jeg finner at mellom 2012 og 2013 økte bevilgningen til dette budsjettkapittelet med 16 prosent, noe som representerer en betydelig økning. Til sammenligning ble bevilgningene til budsjettkapittel 226 redusert med 5 prosent i 2011 og økte med kun 6 prosent i 2012. Den betydelige økningen i bevilgninger til budsjettkapittel 226 fra 2012 til 2013 og den kontinuerlige økningen i de påfølgende årene gjør det dermed mulig å stadfeste 2013 som startåret for den politiske satsingen (Se delkapittel 4.3 for grundigere redegjørelse av operasjonalisering av variabler).

Jeg inkluderer et politikkområde som har blitt nedprioritert i samme periode. På den måten kan jeg undersøke om det er variasjon i KDs styring av Udirs iverksetting av prioritert og nedprioritert politikk. Det nedprioriterte politikkområdet er «Kompetansesenter for spesialundervisning» som finansieres over budsjettkapittel 230 i statsbudsjettet. Bevilgningene til dette politikkområdet ble redusert med 5 prosent fra 2012 til 2013, og har jevnt over blitt nedprioritert frem til 2018.

Man kan argumentere for at studiens generaliserbarhet hadde økt ved å studere et større og bredere utvalg. En slik utvidelse av studien vil medført en mangedobling av antall styringsdokumenter. Det ville derfor vært for tidkrevende å kode avhengig variabel for en så stor populasjon. Det ville også krevd en finlesning statsbudsjettet for å operasjonalisere forklaringsvariabelen. En slik arbeidsmengde er utenfor rammene for denne masteroppgaven. I tillegg ville sannsynligvis styringsdokumentene i utvalget blitt for heterogene til at det ville vært mulig å konstruere meningsfulle topics innenfor en styringsrelasjon (beskrives mer detaljert i delkapittel 4.2.1)

4.1.1 Datagrunnlag

Datagrunnlag for analysen er styringsdialogen mellom KD og Udir i perioden 2012 til 2018. Ifølge Direktorat for økonomistyring brukes styringsdialogen som en samlebetegnelse på «styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter» (DFØ, 2018). Tildelingsbrevet er et årlig dokument som følger opp Stortingets budsjettvedtak og målsettinger. På bakgrunn av budsjettvedtaket formulerer og utleder departementet målsettinger og resultatkrav til underliggende virksomhet for det aktuelle budsjettåret. Tildelingsbrevet skal derfor årlig formidle politiske prioriteringer til underliggende virksomhet. Oppdragsbrev formuleres også av departementet til underliggende virksomhet, og benyttes for å utdype politiske målsettinger for virksomheten i løpet av året. I motsetning til tildelingsbrevene som består av målsettinger knyttet til hele virksomhetens virkeområde, formulerer oppdragsbrevene mer detaljerte krav og mål knyttet til en spesifikk oppgave eller et spesifikt politikkområde (DFØ, 2018). Udir mottar mellom 30 og 40 oppdragsbrev fra KD i året. Etatsstyringsmøter avholdes av departementet. I styringsrelasjonene mellom KD og Udir avholdes det 2-3 etatsstyringsmøter i året i perioden jeg undersøker. Etatsstyringsmøtekalenderen er fastsatt på forhånd, og agenda for møtene er ofte fastsatt i tildelingsbrevet for det aktuelle året. Typisk blir årsrapporten for det foregående året, samt vurderinger av måloppnåelse og ressursbruk; disponeringsplan for inneværende år; og budsjettsaker for det kommende året diskutert. For hvert møte skrives referat, hvilket utgjør deler av datagrunnlaget for denne studien. Årsrapporten er det eneste styringsdokumentet i styringsdialogen hvor underliggende virksomhet er avsender (i tillegg til eventuell øvrig rapportering). Økonomiregelverket stiller krav om at underliggende virksomhet skal utarbeide og publisere årsrapport og årsregnskap (Direktorat for økonomistyring, 2018). Årsrapporten sendes til departementet, men skal være offentlig tilgjengelig både på departements og virksomhetens nettsider. Innholdet i årsrapporten skal, ifølge DFØ, avgjøres av departementets behov for styringsinformasjon. Generelt inkluderer virksomhetens rapportering av resultater vurdering av egen ressursbruk, gjennomførte aktiviteter, oppdrag og prosjekter i året som har gått. De rapporterte resultatene skal bidra til å legge et grunnlag for styringssignalene for neste budsjettår.

I denne sammenheng omfatter styringsdialogen i perioden 2012-2018 267 oppdragsbrev, 18 referater fra etatsstyringsmøter, 7 tildelingsbrev og 7 årsrapporter, hvilket utgjør 299 styringsdokumenter. Alle styringsdokumentene i denne studien er offentlige. Tildelingsbrev og

årsrapporter er hentet fra forvaltningsdatabasen til NSD¹. Oppdragsbrev og referater fra etatsstyringsmøter er også offentlige dokumenter, men er ikke åpent tilgjengelig for alle. Jeg tok derfor kontakt med Udirs arkiv for å få innsyn i oppdragsbrev og etatsstyringsmøtereferater, og fikk deretter de aktuelle dokumentene tilsendt (se Vedlegg 1 for fullstendig liste over styringsdokumenter).

Styringsdokumentene er sammenlignbare over tid. Det finnes en rekke maler for utformingen av de ulike styringsdokumentene Disse malene endres fra tid til annen. Det kan medføre at utformingen av en type styringsdokument kan endres drastisk fra et år til det neste. En slik endring kunne svekke denne studiens validitet. I 2011 publiserte Direktorat for Økonomistyring en ny veileder for styringsdokumentene instruks og tildelingsbrev (Direktorat for økonomistyring, 2011). Dette kan man også kjenne igjen i tildelingsbrevet fra KD til Udir. Mellom 2011 og 2012 endres utforming av Udirs tildelingsbrev. Tildelingsbrevet fra 2011 hadde dermed ikke vært sammenlignbart med de senere tildelingsbrevene. 2011 er dermed ekskludert fra analysen. Det har også skjedd en endring i krav stilt til årsrapporten i løpet av perioden jeg studerer. Fra og med 2014 ble det stilt krav i Bestemmelser om Økonomistyring i staten, om at alle årsrapporter skulle følge en fastsatt inndeling. Denne inndelingen implementerte Udir allerede i 2013. Dermed er det i noen grad en forskjell i utformingen av 2012-årsrapporten og årsrapporten for de øvrige årene i utvalget. Forskjellene er imidlertid ikke så store at årsrapportene ikke er sammenlignbare. Til tross for at 2012-årsrapporten følger en annen inndeling enn de resterende årsrapportene, er det fremdeles resultater for virksomhetens utførte oppdrag, aktiviteter og prosjekter for det foregående budsjettåret som rapporteres.

4.2 Kvantitativ tekstanalyse

Krippendorff (2013:18) definerer tekstanalyse som en forskningsteknikk hvor man trekker valide slutninger med utgangspunkt i tekst som data om en gitt kontekst. Ved tekstanalyse «studeres tekst systematisk for å trekke slutninger om omkringliggende forhold» (Bratberg, 2017:11). Ved kvantitativ tekstanalyse er formålet å «gi en konsentrert gjengivelse av innholdet i et tekstmateriale», og med utgangspunkt i denne gjengivelsen ønsker man å trekke slutninger til forhold utenfor teksten (Bratberg, 2017:84). Kvantitativ tekstanalyse egner seg når man står

¹ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/35603>

ovenfor et tydelig definert tekstmateriale, og det dermed er mer meningsfylt å telle teksten, enn å tolke innholdet (Bratberg, 2017).

Jeg benytter kvantitativ tekstanalyse for å analysere styringsdokumentene som utgjør datagrunnlaget. Kvantitativ tekstanalyse referer til metoder som benytter en tekstpopulasjon som grunnlag for å trekke statistiske slutninger (Roberts, 2000). Som følge av oppgavens datagrunnlag og datagrunnlagets omfang, ville manuell tekstanalyse vært for tidkrevende. Ved automatisert tekstanalyse, som jeg benytter, må man ha i mente at datalæring sjelden vil kunne erstatte tekstanalyse gjennomført gjennom grundig lesing og undersøkning manuelt. Grimmer & Stewart (2013) forklarer at alle kvantifiserte modeller av språk vil være feil, men at de likevel kan være nyttige. På grunn av språkets kompleksitet vil ikke en kvantifisert modell alltid klare å fange endringer i meningsinnhold som følge av, for eksempel, nyanser i setningsoppbygging (Grimmer & Stewart, 2013). Når man benytter kvantitative tekstanalyseverktøy, må man derfor ta noen forholdsregler. For det første, på grunn av språkets kompleksitet, bør tekstgrunnlaget for analysen forenkles så mye som mulig. Det vil si at de delene av en tekst som ikke bærer semantisk meningsfullt innhold, bør fjernes (Grimmer & Stewart, 2013). For det andre, må tekstanalysemodellen valideres. Ved unsupervised tekstanalyse (redegjør for hva unsupervised tekstanalyse er i delkapittel 4.2.1 side 34) er valideringen modellen essensielt for å sikre analysens validitet. Validering bør inkludere både substansiell og statistisk validering. Jeg redegjør for valideringen av min temamodell i empirikapittelet på side 44 og 45.

4.2.1 Topic modelling

Som forklart tidligere benytter jeg topic-modelling (heretter omtalt som temamodell) for å analysere effekten av politisk omprioritering på styringsdialogagendaen. Ved å benytte temamodeller kan man estimere nettopp effekten av en metavariabel (i dette tilfellet politisk omprioritering) på forekomst av omtale av et gitt topic (i dette tilfellet politikkområdet «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen»). I det følgende avsnittet forklarer jeg grunnleggende antakelser for temamodell som tekstanalytisk verktøy (Roberts, Stewart, Tingley, Lucas, Leder-Luis, Gadarian, 2014).

Temamodell omtales ofte som «unsupervised» datalæring fordi metoden trekker slutninger om datagrunnlaget uten menneskelig inngripen. Dette er annerledes enn metoder som er «supervised» der forskeren definerer temaene, ex-ante ved manuell koding av dokumentene

(Roberts mfl., 2014). En temamodell antar at en tekstpopulasjon består av et gitt antall topics (heretter omtalt som tema, som ikke må forveksles med tema slik det brukes i dagligtale). Et tema er en statistisk generert ordklynge med en latent underliggende sammenheng, basert på hyppige og særegne ord som opptrer sammen. En statistisk temamodell består derfor av en rekke temaer, definert gjennom datalæring. Dermed kan hvert dokument forstås som en vektor av andeler som betegner hvilken del av ordene i teksten som tilhører hvert tema (Roberts mfl., 2014). Hvor stor del av teksten et tema utgjør, omtales som topics proportions (heretter omtalt som temaandel). Temaandelen for et bestemt tema vil være et sted mellom 0 og 1. Alle temaene i en modell vil samlet gi en temaandel på 1. Jeg antar dermed at hver tekst i tekstpopulasjonen består av en kombinasjon av en rekke temaer. Dette er betegnelsen på en «mixed-membership»-modell (Roberts mfl., 2014). En slik «mixed membership»-modell hviler på en antagelse om at først trekkes en fordeling av temaer fra en global a priori fordeling. For hvert dokument trekkes deretter et tema for et gitt ord fra en multinomisk fordeling basert på dens fordeling av temaer. Avhengig av temaet som velges, trekkes det observerte ordet fra en fordeling over et gitt vokabular for et gitt antall temaer (ibid). Hvert tema er derfor en fordeling av ord som forekommer hyppig, og ord som er særegne innenfor det aktuelle temaet, og tildeles en temaandel som beskriver hvor stor andel av dokumentet tema-ordene for hvert tema utgjør. Et tema utgjøres av en sannsynlig samling av hyppige og særegne ord. Temaer estimeres på bakgrunn av ord som forekommer sammen på tvers av dokumenter (Grimmer & Stewart, 2013). Strukturelle temamodeller (STM) tar tekstanalyse et skritt videre ved å tillate at forklaringsvariabler inkluderes i den allerede eksisterende fordelingen av temaandeler. I stedet for å anta at hvor hyppig et tema blir diskutert og hvor ofte temaord blir brukt holdes konstant over en hel tekstpopulasjon, gir STM mulighet til å inkludere forklaringsvariabler som man forventer å se variasjon av temaforekomst over (ibid. STM tillater dermed å estimere effekten av en forklaringsvariabel på forekomsten av et tema (altså hvor stor en temaandel er) i en tekstpopulasjon.

Tidligere i dette kapitlet forklarte (s. 36) jeg at for å utnytte potensialet i kvantitativ tekstanalyse, spesielt i unsupervised tekstanalyse, bør teksten som utgjør datagrunnlaget forenkles så mye som mulig. Dette betyr at man må ta noen avgjørelser på forhånd med hensyn til hvordan teksten skal kvantifiseres (Denny & Spirling, 2018). Jeg preprosesserer teksten ved å fjerne den teksten som ikke er semantisk betydningsfull. Jeg fjerner først symboler og tall. Dette er regnes som standard praksis i kvantitativ tekstanalyse, så lenge symboler og tall ikke er viktige for analysen (Denny & Spirling, 2018). Deretter fjerner jeg stoppord. Stoppord

regnes som ord som sjeldent overbringer betydningsfull informasjon. I det norske språk er typiske stoppord ord som: *og, i, et, en, med, så, har* osv. I tillegg til å fjerne stoppord, fjerner jeg mer kontekstspesifikke ord som forekommer ofte, uten at de er betydningsfulle for analysen. I denne sammenheng er dette ord som: *direktoratet, departement, kd, udir, årsrapport, referat* osv. Jeg fjerner også de ordene som forekommer sjelden. Mer spesifikt fjerner jeg ord som forekommer færre enn ti ganger i hele tekstutvalget, og i to eller færre dokumenter til sammen. Dette er hovedsakelig av praktiske årsaker, fordi jeg ønsker å redusere tekstgrunnlaget så mye som mulig uten å miste informasjon (Denny & Spirling, 2018). Fordi jeg ønsker å finne mønstre og ord som forekommer sammen på tvers av dokumentene, mister jeg derfor ingen informasjon ved å fjerne ord som forekommer i færre enn to dokumenter. Til slutt bi- og trigrammer jeg ordene. Det betyr at jeg knytter to og tre ord sammen til å utgjøre én enhet i analysen. Dette gjør jeg fordi ord ofte kan ha tvetydig betydning når de forekommer alene, og først gir interessant informasjon når man ser konteksten de forekommer i (Denny & Spirling, 2018). I denne sammenheng kan det være for eksempel ordet *lærer* som forekommer i omtale av de fleste av udirs virkeområder. Alene gir ordet *lærer* lite informasjon. Ved binde ordet til konteksten sin, ved å trigramme det, forekommer heller ordene *videreutdanning_for_lærere* sammen. Det forteller meg at ordet *lærer* i denne sammenheng faktisk omtaler det politikkområdet jeg er interessert i; «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen».

Som beskrevet over er det helt essensielt å validere at man faktisk måler det man ønsker å måle, når man benytter kvantitativ tekstanalyse. Dette er spesielt viktig når man bruker ukontrollerte metoder (unsupervised methods) slik som temamodeller. Før man kan gå i gang med selve analysen må man validere temaene, for å både sørge for at modellen består av riktig antall temaer og at temaene faktisk omtaler det man er interessert i å studere. Validering av temaer i en modell kan gjøres både statistisk og ved kvalitativ vurdering. Innholdet i tekstene er kjent på forhånd, dette styrer valideringen av temaene. Temaene blir validert deduktivt, ved å identifisere temaene som omtaler de det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet. Dette gjør jeg ved hjelp av de hyppige og særegne ordene som temaene består av. Et hyppig ord referer til de ordene som opptrer oftest i et tema. Et temas hyppige ord, er de ordene som forekommer oftest i temaet. Disse ordene kan forekomme ofte også i andre temaer. I denne sammenheng kan hyppige ord være for eksempel lærer og skole. Disse ordene vil inngå i beskrivelse av nærmest alle Udirs virkeområder. Hyppige ord er derfor ofte ikke nok for å validere temaets innhold. De særegne ordene som inngår i et tema er ofte mer egnet til å

validere innholdet i et tema. Særegne ord er ord som i stor grad er særegne for et bestemt tema, og dermed i liten grad forekommer i andre temaer. For å identifisere at et tema omtaler for eksempel «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» vil ord som «videreutdanningstilbud» og «veiledning av nyutdannede» være typiske særegne ord. Disse ordene representerer temaet på en mer semantisk betydningsfull måte, enn de hyppige ordene. For politikkområdet «kompetansesentre for spesialundervisning» vil ord som «spesialpedagogisk hjelp» og «særskilte behov» være typiske særegne ord. For ytterligere validering av innholdet i temaene, trekker jeg ut et utvalg på omlag 10 tekster som tilfaller et bestemt tema, og sjekker at de faktisk omtaler den politikken jeg ønsker å studere.

Når det gjelder hva som er riktig antall temaer (K) i en modell, vil målet være å konstruere en modell som består av et slikt antall temaer at man kan identifisere kun ett tema per det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet, blant alle temaene i modellen. Jeg ønsker derfor å begrense innslag av andre temaer i de temaene jeg studerer, i tillegg til at jeg prøver å begrense støy. Jeg stiller dermed krav om at temaene i størst mulig grad skal være sammenhengende og ensartede. Det vil si at dersom det aktuelle politikkområdet (enten det prioriterte eller det nedprioriterte) forekommer i flere temaer, består modellen av for mange temaer. Dersom flere politikkområder enn det jeg er interessert i forekommer i ett og samme tema, består antakelig modellen av for få temaer. De ekstreme ytterpunktene for antall temaer i en modell vil være 1 og $K = N$. Dersom en modell består kun av ett tema, vil all tekst på tvers av alle dokumenter tilfalle dette ene temaet. I så tilfelle, vil temaandel for dette ene temaet være lik 1. Det andre ytterpunktet er $K = N$, som i dette tilfellet er 299, fordi datagrunnlaget for analysen består av 299 styringsdokumenter. Med et tema per dokument, vil trolig alle dokumentene tilfalle hvert sitt tema. Ved K lik et av disse ytterpunktene vil det ikke være mulig å studere agenda i styringsdialogen på en fruktbar måte. Det riktige antallet temaer befinner seg dermed et sted mellom 1 og 299. Ved $K = 5$ finner jeg politikk som burde (ut fra den kjennskapen jeg har til dokumentene på forhånd) tilfalle ulike temaer, samles i et tema. Dette problemet vedvarer i modellene som består av $K = 6, 7, 8, 9$ og 10 . Fra $K = 13$ kan jeg identifiserer ett tema per det prioriterte og ett tema per det nedprioriterte politikkområdet. Temastrukturen holder seg relativt stabil ved $K = 13, 14, 15, 16$. Med det mener jeg at temaene er de samme i modellene som består henholdsvis 13, 14, 15 og 16 temaer, og at de samme hyppige og særegne ordne tilfaller de ulike temaene. Dette styrker modellens validitet. Når antall $K > 20$, oppfylles ikke lenger mine krav til et valid tema. Det ser jeg for eksempel ved at det prioriterte politikkområdet forekommer i hele fem temaer.

Som beskrevet over kunne man støtt på utfordringer i konstruksjon av temamodeller ved å inkludere et større utvalg. En sannsynlig utfordring kunne vært at modellen ikke hadde klart å skille mellom ulike politikkområder innenfor en styringsrelasjon. Fordi styringsdokumentene for hver styringsrelasjon hadde blitt for heterogene, er det sannsynlig at temaene kun hadde reflektert styringsforholdet de tilhørte heller enn nyanser innenfor en gitt styringsrelasjon.

4.3 Operasjonalisering av variabler

Iverksetting av politikk: Iverksetting er studiens avhengige variabel. Jeg måler iverksetting ved agenda i styringsdialogen. Det er krevende å stadfeste når et politisk vedtak er gjennomført og iverksatt, hvilket gjør iverksetting til et utfordrende konsept å operasjonalisere. Som beskrevet i teorikapittelet definerer Van Meter og Van Horn (1975) iverksetting som alle handlinger som er rettet mot gjennomføringen av målsettinger vedtatt av politisk ledelse. Som beskrevet over formulerer departementet årlige tildelingsbrev i tillegg til et titalls utdypende oppdragsbrev til underliggende virksomhet i løpet av budsjettåret, hvor oppdrag, målsettinger, og styringsparametere vedtatt av politisk ledelse formuleres. Disse styringsdokumentene er et sentralt ledd i iverksettingen av politiske vedtak, og kan dermed regnes som en handling som er rettet mot iverksetting av vedtatt politikk. Howlet med fler (2009) forklarer at en generell forståelse av iverksetting beskriver det som «instruksjon-og-kontroll» regulering. Med det menes det at en sentral myndighet (i dette tilfellet politisk ledelse) gir instruksjoner, mens en administrativ enhet er pålagt å kontrollere den underliggende enhetens gjennomføring av politiske instruksjoner. Som Birkland (2011) forklarer, antar man ved et ovenfra-ned-perspektiv på iverksetting, at iverksettingen skjer som en kjedet prosess, som starter på toppen og sprer seg nedover kjeden. Disse teoretiske definisjonene av iverksetting tydeliggjør departementets rolle i iverksettingsprosessen. Departementet er altså en sentral del av iverksettingskjeden, og departementets iverksetting må dermed inngå i operasjonaliseringen av denne studiens avhengige variabel. Fordi departementet sjelden er endestasjonen for et politisk vedtak, vil oppfølging i styringsdialogen være en beste indikasjon på departementets iverksetting av politikk. Den endelige oppgaven med å sette politikken ut i livet, er tillagt underliggende virksomhet. Som nevnt over, rapporterer virksomheten årlig sine resultater tilbake til departementet. Rapporterte resultater gir, som sagt, innsikt i virksomhetens gjennomførte oppdrag og prosjekter, samt måloppnåelse for året som har gått. Den årlige rapporteringen bør dermed gi innsikt i de facto iverksetting. Ved å bruke agenda i

styringsdialogen som en indikasjon for iverksetting, kan jeg skille mellom dokumentene hvor departementet er avsender og dokumentene hvor virksomhet er avsender, og på den måten kan jeg også måle iverksetting i de to administrative enhetene, hver for seg.

For å meningsfullt kunne måle iverksetting indikert ved agenda i styringsdialogen kreves skåring av variabelen. Ved iverksetting av omprioritert politikk forventer jeg at det operative fokuset på den opp-prioriterte politikken vil øke. Altså vil den prioriterte politikken utgjøre en større del av den totale agendaen i styringsdialogen, sammenlignet med året før omprioriteringen. Jeg forstår agenda i styringsdokumentene som et nullsumspill. Når et tema utgjør en større andel av agendaen, vil det gå på bekostning av andelen et annet tema utgjør i styringsdialogen. Som forklart over, analyserer jeg iverksettingen av politiske omprioriteringer ved å konstruere en temamodell. Temamodellen viser hvor stor andel av en tekstpopulasjon et tema (statistisk generert ordklynge) utgjør. I praksis blir dermed agenda i styringsdialogen målt ved temaandeler. Temaandelen for et bestemt tema befinner seg et sted mellom 0 og 1.

I denne sammenheng har politisk ledelse med statsråd i spissen, vedtatt en satsing på kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Iverksettingen av denne politikken startet i 2013, men hvordan kan man stadfeste at denne politikken er gjennomført? Som forklart over har KD en sentral rolle i iverksettingen, gjennom oppfølging og kontroll av Udir. Styringsdialogen mellom KD og Udir er den eneste kilden til å måle departementets oppfølging i iverksettingsfasen. KDs styringsdokumenter er dermed en sannsynlig indikator på departementets iverksetting. Den endelige gjennomføringen og iverksettingen av politikken er det Udir som skal sørge for at skjer i skolene. Udires gjennomføringsevne får man innsikt i, i årsrapporten hvor resultater for gjennomført politikk rapporteres tilbake til KD. Fordi iverksetting er et utfordrende konsept å operasjonalisere, vil man alltid kunne stille spørsmål ved målets validitet. Denne studiens operasjonalisering gjør det mulig å studere hele iverksettingsprosessen fra et ovenfra-ned-perspektiv, noe jeg mener styrker denne operasjonaliseringens validitet.

Politisk prioritering: Politisk prioritering er hovedforklaringsvariabel. Prioriteringer måles ved bevilgninger i Stortingets budsjettvedtak (Statsbudsjettet). Regjeringen utvikler og utarbeider årlig forslag til statsbudsjett, før et endelig statsbudsjett vedtas av Stortinget. Gjennom statsbudsjettet bevilger regjeringen penger til departementene og deres underliggende virksomheter, i tillegg fastsettes retningslinjer og målsettinger for pengebruken. Alle midler

som bevilges over statsbudsjettet er per definisjon gjenstand for politisk prioritet. Når budsjettkapitler og budsjettposter i statsbudsjettet justeres opp eller ned fra et år til det neste, kan man dermed si at dette reflekterer politiske opp- eller nedprioriteringer. Ifølge denne operasjonaliseringen indikerer økte bevilgninger politiske prioritet, mens reduserte bevilgninger indikerer politisk nedprioritering. Som følge av årlig prisvekst kan man forvente at det vil være noe vekst i bevilgninger fra år til år. Økte bevilgninger vil derfor ikke nødvendigvis reflektere økt politisk prioritet². Ved økning i bevilgning fra et år til det neste på mer enn 10 prosent regner jeg som en reell og betydelig økning, og ikke bare prisvekst. Nullvekst vil derfor i praksis derfor tyde på lav politisk prioritering.

Politisk omprioritering forekommer dersom det skjer en betydelig økning av et budsjettkapittel, uten at en tilsvarende økning skjer i de totale bevilgningene til virksomheten. En betydelig økning regnes også her som en økning på mer enn 10 prosent. I denne studien blir politisk omprioritering i praksis operasjonalisert ved å inkludere et opp-prioritert og et nedprioritert budsjettkapittel (se kapittel 3 Kontekst for grundigere beskrivelse av de ulike budsjettkapitlene). Budsjettkapittelet 226 finansierer «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» og representerer i denne studien et prioritert politikkområde. Gjennom hele perioden har dette budsjettkapittelet mottatt årlige økte bevilgninger (med unntak av 2017). Den årlige økningen har vært på minst 15 prosent, og reflekterer dermed reell vekst (gitt kravet om vekst på 10 prosent). Gjennomsnittlig årlig økning for budsjettkapittel 226 er omlag 30 prosent for perioden 2012-2018. Som nevnt tidligere, var «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» en politisk prioritet også før 2013, gitt at det ble bevilget penger i statsbudsjettet. Fra 2013 har det skjedd en markant endring i de økonomiske bevilgningene til budsjettkapittel 226, hvilket tyder på en omprioritering i favør av «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». Politikk knyttet til «Kompetansesentre for spesialundervisning» representerer nedprioritert politikk, som blir finansiert over budsjettkapittel 230 i statsbudsjettet. Dette budsjettkapittelet reduseres først fra 2012 til 2013 med 5 prosent, deretter fra 2015 til 2016 med 1 prosent, og til slutt mellom 2017 og 2018 med 2 prosent. For de resterende årene holdes bevilgningene stabile. Gitt operasjonaliseringen for denne studien indikerer bevilgningene til budsjettkapittel 230 i perioden 2012-2018 politisk nedprioritering.

² <https://www.ssb.no/kpi>

Ifølge konsumprisindeksen er årlig prisvekst estimert til 2,9 prosent

Lang hierarkisk struktur: Som beskrevet i teoridelen forventer jeg at en lang hierarkisk struktur vil påvirke iverksettingen av politikk. Dette måler jeg ved å dele embetsverket inn i ulike hierarkiske nivåer, og skille mellom departement og underliggende virksomhet. I denne hierarkiske inndelingen, er departementet plassert nærmere politisk ledelse enn den underliggende virksomheten. Det vil derfor være en lenger hierarkisk struktur mellom politisk ledelse og virksomhet, enn mellom politisk ledelse og departement. Rent praktisk gjør jeg dette ved å skille mellom hvilke styringsdokumenter som er forfattet av departement og hvilke som er forfattet av virksomhet, og ved å undersøke agenda i de respektive styringsdokumentene. Mine forventninger om at lang hierarkisk struktur påvirker iverksetting, vil motta støtte dersom analysen viser at iverksettingen skjer først i departementet og senere i underliggende virksomhet.

4.4 Validitet

For at resultatene i studiens analyse skal kunne si noe om en større populasjon av tilfeller, må man være sikker på studiens validitet. Ifølge Hellevik (2011), er validitet knyttet til hva som blir målt. «Måles de egenskapene som problemstillingen gjelder» (Hellevik, 2011:183). Adcock og Collier (2001) forklarer mer spesifikt at validitet dreier seg om hvorvidt operasjonalisering av variabler i tilfredsstillende grad reflekterer konseptet som man ønsker å måle. Cook og Campbell (1979) knytter validitet til en sannhetsstandard. Når noe sies å være valid, har man gjort en «vurdering på om de relevante bevisene (operasjonaliserte variabler) støtter opp om at en slutning er sann» (Shadish, Cook, & Campbell, 2002:34). I denne studien er validitetshensyn i stor grad knyttet til begrepsvaliditet. Jeg diskuterer først begrepsvaliditeten til mine operasjonaliserte variabler, før jeg diskuterer studiens indre og ytre validitet. Følgende diskusjon tar utgangspunkt i Cook og Campbell validitetssystem (1979).

4.4.1 Begrepsvaliditet

Cook & Campbell (1979) definerer begrepsvaliditet ved å spørre hvor godt operasjonaliserte begrepene måler det man ønsker å måle. Adcock og Collier (2001) forklarer at man oppnår begrepsvaliditet dersom operasjonalisering og skåring av variabler i tilfredsstillende grad fanger opp de grunnleggende ideene ved det overordnede teoretiske konseptet. Denne studiens validitet hviler på to validitetshensyn. For det første, spørsmål knyttet til operasjonalisering av variabler, i tillegg til validitetshensyn knyttet til valideringen av temamodellen. Ved å operasjonalisere variabler har jeg utført en innholdsvalidering. Adcock og Collier forklarer at

ved innholdsvalidering må man vurdere hvorvidt de operasjonaliserte variablene inkluderer alle de sentrale elementene ved det overordnede konseptet man ønsker å måle. I tillegg må man vurdere hvorvidt operasjonaliseringene inkluderer elementer som ikke er en del av det overordnede konseptet. Ved operasjonaliseringen av iverksetting har jeg tatt utgangspunkt i teoretiske definisjoner av konseptet. Definisjonene jeg tar utgangspunkt i anerkjenner at iverksetting av politikk er en kjedet prosess som inkluderer flere ledd. I denne sammenheng går denne kjedede prosessen fra politisk ledelse, til departement, og til underliggende virksomhet. Denne operasjonaliseringen av iverksetting er dermed et sammensatt mål som inkorporerer de sentrale elementene, i tillegg til at operasjonaliseringen tillater måling av iverksetting i de ulike leddene av prosessen, hver for seg. Når det kommer til spørsmålet om hvorvidt operasjonaliseringen inkluderer elementer som ikke har noe med det teoretiske konseptet å gjøre, vil det alltid være en fare for det, fordi styringsdokumentene er svært sammensatte dokumenter som omtaler alt som har med styringsforholdet mellom KD og Udir å gjøre. En økende normering av de styrende dokumentene representerer også en trussel mot iverksettingsvariabelens begrepsvaliditet. Ved å begrense variabelen til kun omtale av det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet, reduserer man imidlertid denne utfordringen.

Studiens begrepsvaliditet avhenger også av valideringen av temamodellen, hvilket er nært knyttet til den praktiske operasjonaliseringen og skåringen av avhengig variabel, iverksetting. Som beskrevet over validerer jeg temaene i modellen på deduktivt vis, ved at jeg kjenner innholdet i styringsdokumentene på forhånd. Jeg kan dermed lete etter særegne ord, som tydelig reflekterer det politikkområdet jeg er interessert i. Det at jeg kjenner innholdet i dokumentene på forhånd styrker valideringen for denne studien, fordi jeg med stor sikkerhet kan si at temaene, som jeg ved validering har avgjort omtaler iverksetting av det prioriterte eller nedprioriterte politikkområdet, faktisk omtaler den politikken jeg ønsker å studere. Ved at jeg kjenner styringsdokumentene godt på forhånd, kan jeg også gjenkjenne særegne ord som tilhører andre politikkområder, og derfor ikke bør inkluderes i analysen.

Operasjonaliseringen av politisk prioritet er et mindre komplisert og mindre sammensattmål enn iverksettingsvariabelen. Det er imidlertid noen validitetshensyn knyttet også til dette målet. Politisk prioritet måles ved bevilgninger over statsbudsjettet. Man stiller spørsmål ved hvorvidt statsbudsjettet reflekter politiske prioriteringer, og ikke bare nasjonale behov, eller konjunkturer i økonomien. Jeg forstår statsbudsjettet som et politisk dokument, og dermed vil økonomiske omprioriteringer reflektere politiske omprioriteringer. Regjeringens

budsjettforslag er et uttrykk for deres økonomiske politikk. Deretter er budsjettforslaget gjenstand for politisk debatt, og vedtas ved flertall i Stortinget (Stortinget, 2019). Arbeidet med statsbudsjettet er en politisk prosess, og resultatet kan dermed forstås som et høyst politisk dokument, som reflekterer politiske prioriteringer.

4.4.2 Indre og ytre validitet

Ved indre validitet oppnår man dersom sammenhengen mellom avhengig og uavhengig variabel er kausal (Cook & Campbell, 1979). Trusler mot den indre validiteten kan være at det finnes bakenforliggende variabler som påvirker kausalforholdet, eller usikkerhet knyttet til den kausale retningen. En styrke ved denne studien er at det er en casestudie. Den indre validiteten regnes for å være høy i casestudier, fordi man har mulighet til å følge kausalforholdet fra uavhengig til avhengig variabel tettere. Det må imidlertid bemerkes at denne studien tar utgangspunkt i en relativt kort tidsserie hvilket kan være en trussel mot forutsetningene for å påvise et kausalt forhold.

Ytre validitet beskrives av Cook og Campbell som hvorvidt noe kan generaliseres. De skiller mellom til-generalisering, generalisering rettet mot en bestemt populasjon; og over-generalisering, generalisering over en bredere populasjon. Ytre validitet er ofte lavere for casestudier. Fordi jeg har valgt et typisk tilfelle innenfor den norske statsforvaltningen, og prinsippene for etatsstyring er relativt standardiserte (se kapittel 3 Kontekst for redegjørelse av etatsstyringsprinsipper), er det sannsynlig at mine funn gjenspeiles i andre styringsforhold i norsk statsforvaltning. Som nevnt tidligere (s. 33) ble det vedtatt en felles utforming for årsrapporten i 2014. Dette er et eksempel på økende normering av de statlige styrende dokumentene. Normeringen er ment å effektivisere styringsrelasjonen mellom departement og virksomhet. I denne sammenheng fremstår normeringen som en trussel mot den operasjonaliseringen av iverksetting, og dermed også studiens begrepsvaliditet.

For å kunne generalisere til et bredere utvalgt, hadde det imidlertid nødvendig å inkludere et bredere sett av tilfeller.

5 Empiri

Iverksetting av politikk vil nødvendigvis være agenda i styringsdokumentene i som binder politisk ledelse, departement og underliggende virksomheter sammen. Agenda i styringsdokumentene kan forstås som et nullsumspill. Når et politikkområde opptar en større andel av styringsdokumentagendaen, er det sannsynlig at det vil gå på bekostning av andre politikkområders plass på agendaen. Derfor vil jeg i empirikapittelet undersøke hvordan politisk omprioritering av et politikkområde påvirker agendaen i styringsdokumentene. Jeg tar utgangspunkt i den politiske satsingen på kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, og budsjettkapittel 226 i budsjettproposisjonen som finansierer den politiske satsingen. I tillegg inkluderer jeg politikkområdet «Kompetansesenter for spesialundervisning» som finansieres over budsjettkapittel 230. Dette budsjettkapittelet drifter statlig spesialpedagogisk støttesystem. I tillegg knyttes det målsettinger om likeverdig utdanning for alle, samt tilrettelagt undervisning for elever med særskilte behov til dette politikkområdet. Politikkområdet har opplevd en finansiell nedprioritering i samme periode som kvalitetsutvikling har blitt oppprioritert. Dette gir dermed godt grunnlag for å undersøke effekten av politisk omprioritering på agendaen i styringsdokumentene, og i siste instans iverksetting av politikk.

På bakgrunn av det teoretiske rammeverket jeg skisserte i teorikapittelet forventer jeg at iverksetting av politikk blir mer utfordrende jo lenger den hierarkisk struktur mellom politisk ledelse og embetsverket er. Byråkrater forventes å foretrekke status quo, og kan stå imot iverksetting en stund, som følge av informasjonsasymmetrien. Men som Moynihan (2008) påpeker, mål- og resultatstyring krever innsyn og rapportering av resultater som hindrer byråkratene i å stå imot iverksetting mer enn et par år. Derfor forventer jeg at iverksetting vil skje, men med en forsinkelse. Jeg forventer også at iverksetting skjer raskere i departementet enn i underliggende virksomhet, fordi departementet har kortere hierarkisk struktur til politisk ledelse.

For å teste disse forventningene utfører jeg en strukturell temamodell, hvor jeg tester effekten av økte og reduserte bevilgninger på agenda i styringsdokumentene. I første del av analysen tester jeg denne sammenhengen for hvert av politikkområdene, mot de aktuelle budsjettkapitlene, for embetsverket som en samlet enhet (både departement og virksomhet som ett) over tid (2012-2018). Analysen tar utgangspunkt i alle styringsdokumentene, og det skilles ikke mellom styringsdokumenter fra departement og styringsdokumenter fra virksomhet. I

andre del av analysen skiller jeg mellom departement og underliggende virksomhet som to ulike enheter, for å teste forventningen om at lang hierarkisk struktur kompliserer iverksetting av politikk. Jeg tester effekten, av størrelse på budsjettkapittel på agenda i styringsdokumentene fra departementet (tildelingsbrev, oppdragsbrev og etatsstyringsmøtereferater) for hvert av politikkområdene. Deretter tester jeg samme sammenheng for styringsdokumenter fra underliggende virksomhet (årsrapport), undersøkelsen av sammenheng i årsrapport er imidlertid basert på et betydelig mindre datamateriale enn testen av tilsvarende sammenheng i departementet. Den politiske satsingen på «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» startet i 2013, jeg inkluderer derfor 2012 i analysen for å kunne sammenligne agendaen i styringsdokumentene før og etter satsingen ble satt i gang.

5.1 Validering av temamodell $K=15$

Før jeg analyserer sammenhengen mellom agenda i styringsdialogen og politisk prioritet ved hjelp av temamodeller, må jeg avgjøre riktig antall temaer som skal inngå i modellen, i tillegg til å fastslå hvilke temaer som omtaler det nedprioriterte politikkområdet og det prioriterte politikkområdet. Som forklart i metodekapittelet (s. 36-37) generes temaer automatisk med utgangspunkt i ord som ofte opptrer sammen på tvers av dokumentene. Et tema er dermed en statistisk generert samling ord som er sannsynlig å opptre sammen i alle tekstene i tekstpopulasjonen. Fordi generering av temamodeller er en form for unsupervised datalæring, er antall temaer som skal inngå i en modell det eneste som bestemmes av forskeren på forhånd. Ved å lage flere temamodeller med ulikt antall temaer for hver modell, kan jeg validere temaene i hver modell og med utgangspunkt i denne valideringen si noe hva som er et adekvat antall temaer for den aktuelle tekstpopulasjonen og samtidig sørge for at temaene jeg undersøker faktisk måler det jeg er interessert i. Det adekvate antallet temaer vil, i denne sammenheng, være når hvert tema i modellen kun omtaler et politikkområde. Temamodeller og validering av temaer er grundigere redegjort for i kapittel 4, Forskningsmetode (delkapittel 4.1.2 s. 36). Gjennom validering temaer fant jeg at modellene hvor $K < 10$ var for få temaer. $K > 20$ var derimot for høyt antall temaer for denne studiens tekstgrunnlag. Den videre analysen baserer seg på temamodellen hvor $K = 15$. Temamodellen som består av $K=15$ inneholder kun ett tema per det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet. Temaene som omtaler henholdsvis det prioriterte og nedprioriterte politikkområdet inkluderer i liten grad støy, og i så liten grad som mulig innsalg fra andre politikkområder.

Tabell 1: Viser et utvalg av hyppige og særegne ord for henholdsvis prioritert politikk og nedprioritert politikk i temamodell K=15

Antall temaer	Tema	Hyppige ord	Særegne ord
15	Kompetanseutvikling i grunnskolen	<i>skole, ungdomskole, forsøk, fysisk_aktivitet, sfo, lærere, evaluering, helse, veiledning, elever, videreutdanning, lærere, gjennomføre, kompetanse, skal_utføres, føringer_for_hvordan</i>	<i>ungdomskole, fysisk_aktivitet, sfo, forsøk_med, utprøving, videreutdanningstilbud, ungdomstrinnet, kompetanse_for, lærere_i_barnehage, nyutdannende, oppstart, lærerspesialist, av_nyutdannede, nytilsatte, veiledningsordning</i>
15	Kompetansesenter for spesialundervisning	<i>arbeidet, godt, mer, viktig, statped, videre, vurdering, sentrene, særskilte, informasjon, spesialpedagogisk, de_nasjonale_sentrene, videreutvikle, statlige, av_statped</i>	<i>kommentar, virksomhetsmålene, av_statped, viktig_å, styringen, spesialpedagogisk_hjelp, nasjonale_sentrene, styring_av_statped, omorganisering, videreutvikle</i>

De hyppige og særegne ordne for både temaet som indikerer Kompetanseutvikling og temaet som indikerer Spesialundervisning representerer disse politikkområdene på en meningsfull måte. De hyppige ordene er imidlertid mindre meningsfulle enn de særegne. Hyppige ord som *lærer, skole* og *ungdomsskole* kunne like gjerne tilfalt temaet som omhandler «Fagfornyelsen» (en annen politisk satsing innenfor Udirs virkeområde), som «Kompetanseutvikling i grunnskolen». Likevel bidrar de hyppige ordene også til identifisering av temaene jeg ønsker å studere. For eksempel inneholder temaet for Kompetanseutvikling hyppige ord som *videreutdanning* og *veiledning*. Kompetanseutviklingstemaet inneholder særegne ord som *av_nyutdannede, videreutdanningstilbud* og *kompetanse_for*. Som forklart i kapittel 3, består kompetanseutviklings-satsingen av utvikling av en rekke fagområder i grunnskolen, som for eksempel videreutdanningstilbud og stipendordninger for lærere, samt veiledning av nyutdannede lærere. Slagordet for den politiske satsingen på «Kvalitetsutvikling i grunnskolen» er «Kompetanse for kvalitet». I oppdragsbrev 31-13 fra 2013 skrives det for eksempel på side 1 om «Kompetanseutvikling i grunnskolen» og beskriver hvordan «stipendordningen skal ha som mål å øke antallet lærere som tar videreutdanning med statlig støtte utover Kompetanse for kvalitet». Typiske ord som brukes her er *videreutdanning, videreutdanningstilbud* og *kompetanse for kvalitet*. Når disse ordene opptrer som særegne ord

i et tema, tyder det på at temaet handler om kompetanse i grunnopplæringen. «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» er en omfattende og bred politisk satsing som inkluderer flere områder av grunnopplæringen. For eksempel omtaler Oppdragsbrev 02-13 en forsøksordning med gratis deltids plass i Aktivitetsskolen (sfo) i Oslo. Dette oppdraget finansieres over budsjettkapittel 226, og er en del «kvalitetsutvikling»-satsingen, og kan dermed forklare «sfo» som et hyppig ord, og ytterligere indikere at dette temaet omtaler kvalitetsutvikling.

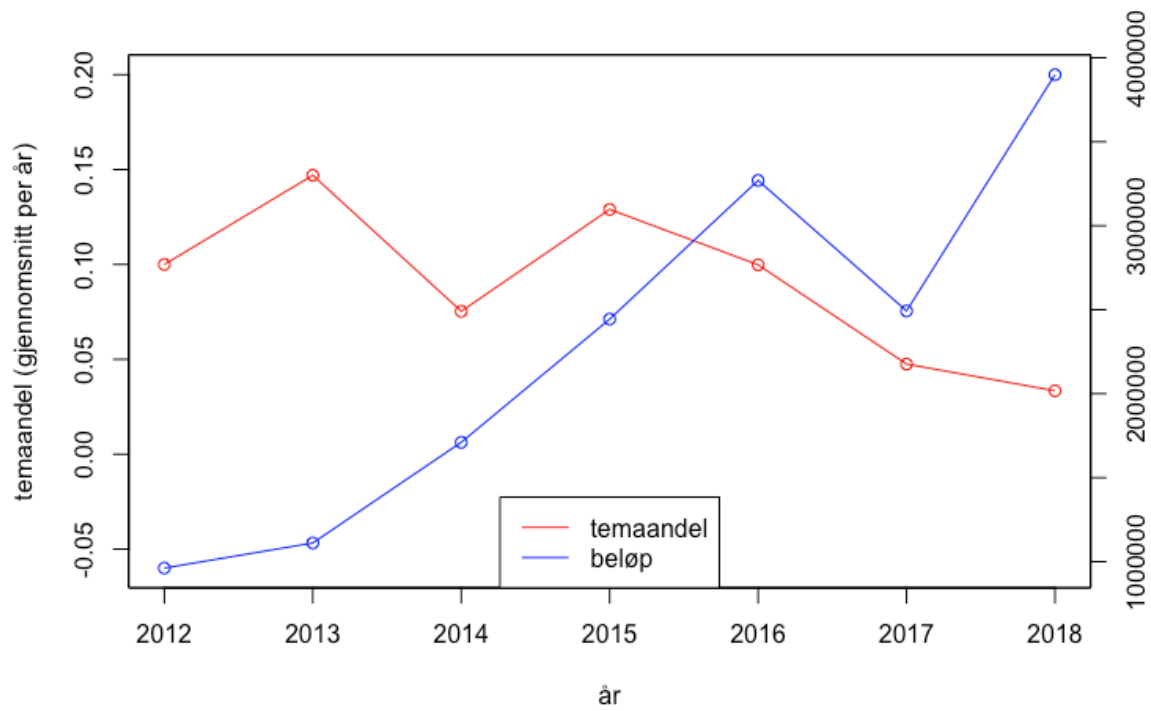
Spesialundervisnings-temaet inneholder hyppige ord som *arbeidet*, *godt*, *mer* og *videre*, som i liten grad representerer politikk knyttet til kompetansesenter for spesialundervisning på en semantisk betydningsfull måte. Temaet inneholder også ord som *spesialpedagogisk* og *statped*, i tillegg til særegne ord som *spesialpedagogisk_hjelp*, *styring_av_statped* og *nasjonale_sentre*, som bidrar til å identifisere at dette temaet omhandler «Kompetansesentre for spesialpedagogisk undervisning». Når ord som nasjonale sentre, som i utgangspunktet kan tilhøre et hvilket som helst tema, opptrer sammen med ordene «spesialpedagogisk hjelp», tydeliggjør det at ordene hører sammen innenfor samme tema. Dette politikkområdet omfatter styringen av statped som har ansvar for spesialpedagogisk undervisning. De hyppige og særegne ordene bidrar dermed til å identifisere temaene jeg er interessert i, i tillegg til at disse temaene utelukkende omtaler henholdsvis kvalitetsutvikling og spesialundervisning.

5.2 Iverksetting i embetsverket

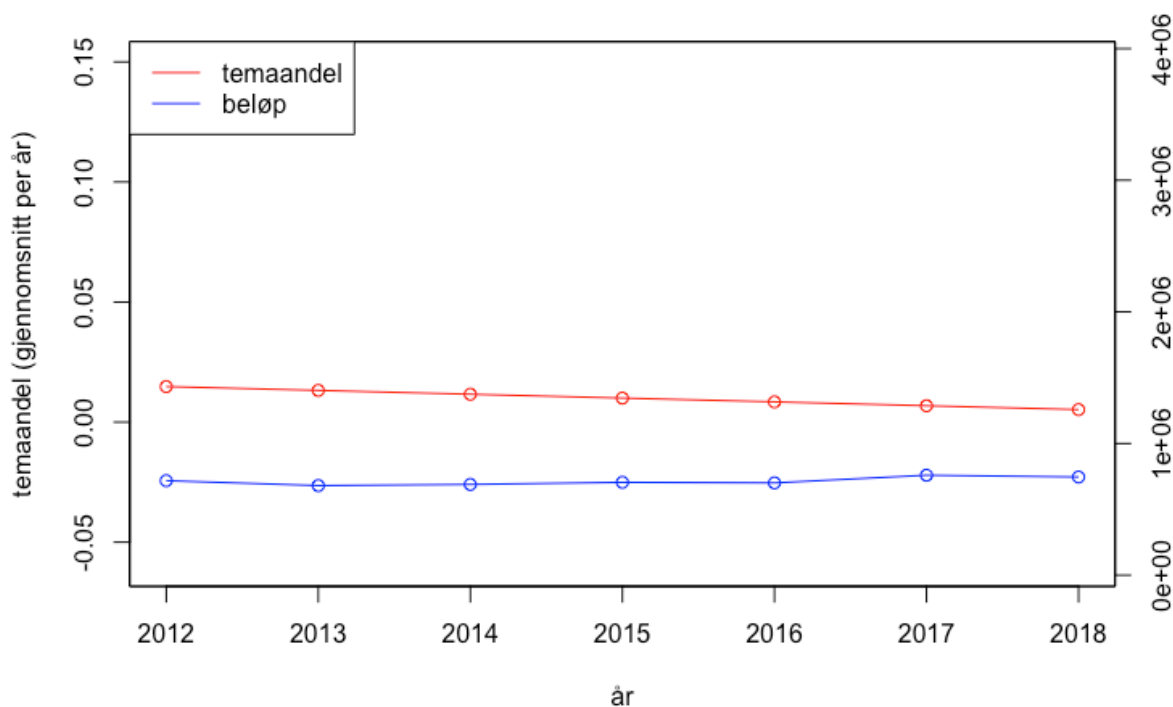
Som nevnt tidligere, kan man forstå agenda i styringsdialogen som et nullsumspill. Når et politikkområde utgjør en større del av styringsdialogagendaen, vil det sannsynligvis gå på bekostning av plassen andre politikkområder tildeles i styringsdialogen. Et sentralt spørsmål er derfor hva som skjer med agenda i styringsdialogen etter at politisk ledelse har vedtatt en omprioritering? Jeg undersøker to ulike politikkområder, et som har blitt prioritert opp og et som har blitt nedprioritert, i samme tidsperiode. Slik jeg har operasjonalisert variablene antar jeg at ved politisk omprioritering vil det politikkområdet som er blitt prioritert opp øke i andelen det utgjør på agendaen i styringsdialogen. Mens andelen et nedprioritert politikkområde utgjør i styringsdialogagendaen, forventer jeg at vil minke. Ved å utføre en temamodell-analyse kan jeg undersøke hvor stor del av styringsdialogen de respektive politikkområdene utgjør, og hvordan dette korrelerer med politisk omprioritering, målt ved økonomiske tildelinger. Jeg er interessert i hvordan denne sammenhengen utvikler seg over

tid. I tillegg sammenligner jeg andelen det prioriterte politikkområdet utgjør i styringsdialogagendaen, med hvor stor andel det nedprioriterte politikkområdet utgjør i styringsdialog agendaen. Den relative forskjellen mellom de to politikkområdene over tid, kan si noe effekt av omprioritering på styringsdialogagendaen.

Figur 1 – Andel av agenda i styringsdokumentet politikkområde utgjør og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er mål i 1000 kroner.



Figur 2: viser andel av agenda i styringsdialogen som det nedprioriterte politikkområdet utgjør og bevilgninger til politikkområdet. Bevilgninger er målt i 1000 kr



Figur 1 viser sammenhengen mellom agenda i styringsdialogen for det prioriterte politikkområdet, og politisk prioritering. Embetsverket blir her oppfattet som én enhet, ved at styringsdokumentene fra KD og Udir blir studert samlet. Som beskrevet tidligere representerer 2013 startåret for den politiske satsingen på kvalitetsutvikling i grunnskolen. Dette bekreftes i figur 1. Bevilgningene indikeres ved den blå linjen og av y-aksen til høyre³. Andel av styringsdialogen indikeres ved en årlig gjennomsnittlig estimert temaandel.

Figur 1 indikerer umiddelbar iverksetting av «Kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen». Plottet viser at satsningen på «kvalitetsutvikling i grunnskolen» utgjør omtrent 10 prosent av styringsdialogen mellom KD og Udir allerede året før den politiske omprioriteringen skjer. Dette kan forklares ved at «kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen» var på styringsdialogagendaen før omprioriteringen, men ble bevilget vesentlig mindre penger. Fra 2012 til 2013 øker andelen «kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen» utgjør i styringsdialogagendaen, hvilket tyder på umiddelbar iverksetting i embetsverket av den politiske satsingen etter at den politiske omprioriteringen skjedde. Bevilgninger til

³ Bevilgninger måles i 1000 kroner. Y-aksen som indikerer bevilgninger strekker seg fra 0 NOK til 4 milliarder nok i alle figurene i kapittel 5.

«kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» øker kontinuerlig gjennom hele perioden, og har en gjennomsnittlig årlig vekst på over 2 milliarder kroner. Likevel er det stor variasjon fra år til år, i hvor stor andel av styringsdialogen «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør. Ved slutten av perioden er den årlige gjennomsnittlige temaandelen for kvalitetsutviklingstemaet i underkant av 0,05. Til sammenligning var den gjennomsnittlige estimerte temaandelen 0,15 i 2013, ved startåret av den politiske satsingen.

Konfidensintervallet, satt til 0,95, er relativt små for hele perioden (Se tabell 2). Dermed kan man med 95 % sikkerhet si at, andelen kvalitetsutviklingstemaet utgjør i styringsdialogen har en gjennomsnittlig reduksjon i løpet av perioden 2012-2018.

Tabell 2: Konfidensintervaller (KI) for tema «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», med utgangspunkt i alle styringsdokumentene i utvalget

År	Temaandel	KI - laveste	KI - høyeste
2012	0,134	0,0831	0,188
2013	0,12	0,0787	0,163
2014	0,106	0,0729	0,141
2015	0,0915	0,063	0,122
2016	0,0772	0,0477	0,109
2017	0,0629	0,0274	0,1
2018	0,0486	0,00406	0,0951

Både bevilgninger til, og temaandeler for det nedprioriterte politikkområdet er vesentlig lavere enn for det prioriterte politikkområdet. Figur 2 viser en synkende tendens i andelen av styringsdialogagendaen som «Kompetansesentre for spesialundervisning» utgjør. Denne synkende tendensen er imidlertid svært liten. De estimerte gjennomsnittlige årlige temaandelene for «kompetansesentre for spesialundervisning» varierer kun mellom omtrent 0,02 i 2012 til 0,005 i 2018. «Kompetansesentre for spesialundervisning» utgjøre dermed en andel nærmest lik null på styringsdialogens agenda. Denne tendensen ser ut til å sammenfalle med bevilgeer til budsjettkapittelet som spesialundervisning finansieres over. Bevilgninger til spesialundervisning holdes relativt stabile i hele perioden, og varierer kun mellom i underkant av 700 millioner på det laveste og i underkant av 800 millioner på det høyeste.

Konfidensintervallene for disse estimatene spenner fra under 0 og opp til 0,05. Fordi temaandel gir et tall mellom 0 og 1, tyder konfidensintervall med nedre terskel under 0 på at estimatene

ikke er statistisk signifikante (Hellevik, 2002). Man kan dermed ikke utelukke at estimatene ikke er et resultat av tilfeldigheter.

Tabell 3: Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i alle styringsdokumentene i utvalget

År	Temaandel	KI - laveste	KI - høyeste
2012	0,0148	-0,0139	0,0447
2013	0,0132	-0,00952	0,0371
2014	0,0116	-0,00621	0,0307
2015	0,01	-0,00529	0,0263
2016	0,00842	-0,00791	0,0258
2017	0,00681	-0,0133	0,028
2018	0,00521	-0,0202	0,0323

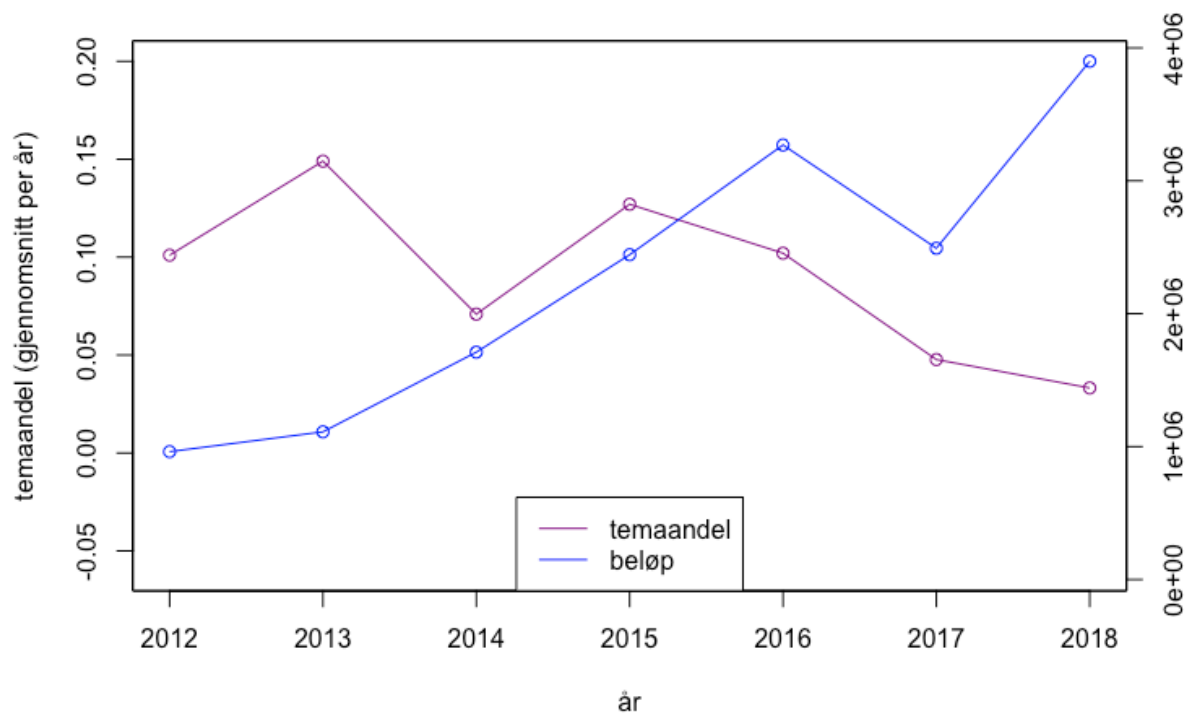
Sammenligner man tendensene for de to ulike politikkområdene over tid, ser man at det er store forskjeller i andelen de to utgjør i styringsdialogen mellom KD og Udir, i tillegg til at det er store forskjeller i økonomiske bevilgninger til de to respektive politikkområdene. Den høyeste estimerte temaandelen for «kompetansesentre for spesialundervisning» er lavere enn den laveste temaandelen for «kvalitetsutvikling i grunnskolen». Året før den politiske omprioriteringen (2012) er det imidlertid relativt små forskjeller i bevilgninger til de to politikkområdene. Det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet skiller seg også fra hverandre i grad av variasjon fra år til år. For «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» er det stor gjennomsnittlig variasjon fra år til år, uten at man kan stadfeste en sammenheng i denne variasjonen med bevilgninger til politikkområdet. For «kompetansesentre for spesialundervisning» er det svært liten grad av variasjon i den gjennomsnittlige årlige temaandelen. Dette fraværet av variasjon sammenfaller i dette tilfellet med fravær av variasjon i bevilgninger til dette nedprioriterte politikkområdet. For det nedprioriterte politikkområdet tyder perioden 2012-2018 på en nedadgående tendens for både temaandeler og bevilgninger.

5.3 Iverksetting i departementet

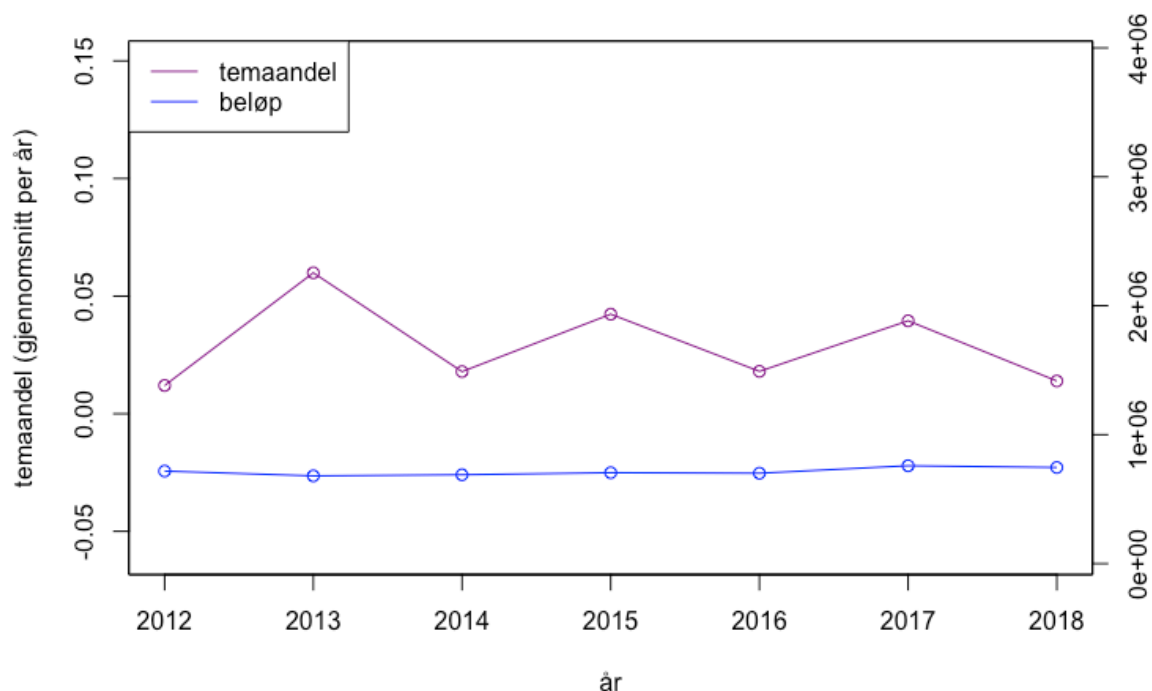
Som nevnt tidligere, tester jeg effekten av lang hierarkisk struktur på iverksetting. Resultatene presentert i delkapittel 5.2 sier ikke noe om effekten av den hierarkiske strukturen på iverksetting, fordi strukturen under politisk ledelse forstås som et samlet embetsverk. I den følgende presentasjonen av resultater, skiller jeg mellom styringsdokumenter hvor departementet er avsender og styringsdokumenter hvor virksomhet er avsender. Først

undersøker jeg hvor stor del av departementets styringsdialogagenda henholdsvis det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet utgjør. I neste delkapittel gjør jeg det samme med utgangspunkt i den delen av styringsdialogen hvor virksomhet er avsender. Det er kortere hierarkisk struktur fra politisk ledelse til departement, enn mellom politisk ledelse og underliggende virksomhet. Raskere iverksetting i departementet enn i virksomhet vil dermed være i tråd med mine teoretiske forventninger.

Figur 3: Andel av agenda i departementets styringsdialog som det prioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er mål i 1000 kroner.



Figur 4: Andel av agenda i departementets styringsdialog som det nedprioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er mål i 1000 kroner.



Figur 3 er illustrerer andelen av styringsdialogagenda som det politisk prioriterte politikkområdet utgjør i departementets styringsdokumenter. Andelen som «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør i departementets styringsdialogagenda over tid, følger samme tendens som andelen dette politikkområdet utgjør i den totale styringsdialogen over tid. Denne sammenfallende tendensen kan skyldes at departementet er ansvarlig for de fleste styringsdokumentene i utvalget. Som nevnt tidligere står departementet for årlige tildelingsbrev, etatsstyringsmøtereferater og oppdragsbrev.

De estimerte gjennomsnittlige årlige temaandelene for kvalitetsutvikling i departementets styringsdialog er imidlertid lavere enn temaandelene for samme politikkområde i hele styringsdialogen. Ifølge estimatene utgjør kvalitetsutvikling størst andel av departements styringsdokumenter første år av den politiske satsingen. Dette tyder dermed på en umiddelbar iverksetting av den politiske omprioriteringen. I likhet med figur 1, indikerer figur 3 en gjennomsnittlig synkende temaandel over tid for «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». I 2018 er den estimerte gjennomsnittlige temaandelen for det prioriterte politikkområdet kun 0,03. Dette er mer enn en halvering av hvor stor del av styringsdialogen dette politikkområdet utgjør, sammenlignet med andelen ved starten av det første året av den politiske satsingen. Her

må det påpekes det kun er estimatene for 2012-2016 som er signifikante. Disse estimatene indikerer en nedadgående tendens over tid.

Tabell 4 viser også forskjell i temaandeler per dokumenttype. Oppdragsbrevene har de høyeste temaandelene, og de minste konfidensintervallene. Dette funnet tyder på «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør en særlig stor del av agenda i oppdragsbrevene. De gjennomsnittlige temaandelene per år estimert for oppdragsbrevene indikerer også iverksetting av det prioriterte politikkområdet, allerede første år av den politiske satsingen. At oppdragsbrevene er den eneste dokumenttypen hvor det kan påvises en signifikant endring, kan forklares av at oppdragsbrevene utgjør den største delen av tekstutvalget. Den øvre terskelen i konfidensintervallene for tildelingsbrevene og etatsstyringsmøtereferatene er relativt like som øvre terskel i konfidensintervallene for oppdragsbrevene. Når konfidensintervallet er satt til 0,95, kan man si med 95 prosent sikkerhet at de faktiske temaandelene befinner seg innenfor konfidensintervallet. Det betyr at når øvre terskel for konfidensintervallene er like høye, kan man ikke utelukke at de faktiske temaandelene for tildelingsbrev og etatsstyringsmøtereferater kan være like høye som for oppdragsbrevet. Estimaten for tildelingsbrev og etatsstyringsmøtereferat er, med andre ord, ikke signifikante.

Tabell 4: Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i KDs styringsdokumentene

År	Dokumenttype	Temaandel	KI - laveste	KI - høyeste
2012		0,0969	0,0218	0,177
	Tildelingsbrev	0,00453	-0,165	0,173
	Oppdragsbrev	0,095	0,0198	0,172
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,00606	-0,114	0,125
2013		0,148	0,068	0,23
	Tildelingsbrev	0,0623	-0,106	0,231
	Oppdragsbrev	0,153	0,0722	0,236
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,064	-0,0545	0,184
2014		0,0735	0,00546	0,146
	Tildelingsbrev	-0,018	-0,184	0,149
	Oppdragsbrev	0,0726	0,00101	0,146
	Referat fra etatsstyringsmøte	-0,0157	-0,133	0,101
2015		0,131	0,055	0,21
	Tildelingsbrev	0,0391	-0,128	0,207
	Oppdragsbrev	0,129	0,0543	0,208
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0403	-0,0777	0,159
2016		0,0995	0,0235	0,178
	Tildelingsbrev	0,0116	-0,155	0,178
	Oppdragsbrev	0,102	0,0249	0,181
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0134	-0,105	0,132
2017		0,0488	-0,0147	0,113
	Tildelingsbrev	-0,042	-0,205	0,122
	Oppdragsbrev	0,049	-0,0149	0,115
	Referat fra etatsstyringsmøte	-0,0401	-0,152	0,0721
2018		0,0344	-0,0254	0,0962
	Tildelingsbrev	-0,0566	-0,221	0,107
	Oppdragsbrev	0,034	-0,0251	0,0959
	Referat fra etatsstyringsmøte	-0,0549	-0,165	0,0554

Estimatene for det nedprioriterte politikkområdet er ikke signifikante. Men kan likevel være verdt å merke seg. Det nedprioriterte politikkområdet (figur 4) estimeres, i perioden 2012-2018, til å variere fra år til år i hvor stor andel av departementets styringsdialogagenda det utgjør. I løpet av perioden estimeres «Kompetansesentre for spesialundervisning» til å utgjør størst andel av departementets styringsdialog i 2013. De estimerte temaandelene varierer mellom 0,01 og 0,06. Disse variasjonen skjer tilsynelatende uavhengig av økonomiske bevilgninger til det nedprioriterte politikkområdet. Som nevnt tidligere holdes bevilgningene til spesialundervisning relativt stabile gjennom hele perioden. Av tabell 5 ser man at temaandelene estimert for hver av styringsdokumenttypene er relativt like som de gjennomsnittlige temaandelene for departementet, estimert på grunnlag av alle departementets styringsdokumenter samlet.

Tabell 5: Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i KDs styringsdokumentene

År	Dokumenttype	Temaandel	KI - laveste	KI - høyeste
2012		0,0124	-0,0341	0,0613
	Tildelingsbrev	0,0123	-0,0348	0,0609
	Oppdragsbrev	0,0117	-0,0358	0,0613
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0127	-0,0351	0,0612
2013		0,0595	0,0109	0,109
	Tildelingsbrev	0,0596	0,0113	0,109
	Oppdragsbrev	0,0595	0,00994	0,111
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0595	0,0103	0,108
2014		0,0178	-0,0287	0,0705
	Tildelingsbrev	0,0191	-0,0284	0,0713
	Oppdragsbrev	0,0187	-0,0294	0,0701
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0187	-0,029	0,0711
2015		0,04	-0,00689	0,088
	Tildelingsbrev	0,0403	-0,00708	0,0887
	Oppdragsbrev	0,0422	-0,00383	0,0894
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0401	-0,00705	0,0878
2016		0,018	-0,0332	0,0697
	Tildelingsbrev	0,0167	-0,0345	0,07
	Oppdragsbrev	0,018	-0,033	0,0727
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0165	-0,0345	0,0704
2017		0,0391	-0,00278	0,0875
	Tildelingsbrev	0,0411	-0,00274	0,0881
	Oppdragsbrev	0,0401	-0,00456	0,0868
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0416	-0,00236	0,0889
2018		0,0144	-0,0289	0,0584
	Tildelingsbrev	0,013	-0,0298	0,057
	Oppdragsbrev	0,0131	-0,0288	0,0572
	Referat fra etatsstyringsmøte	0,0135	-0,029	0,0584

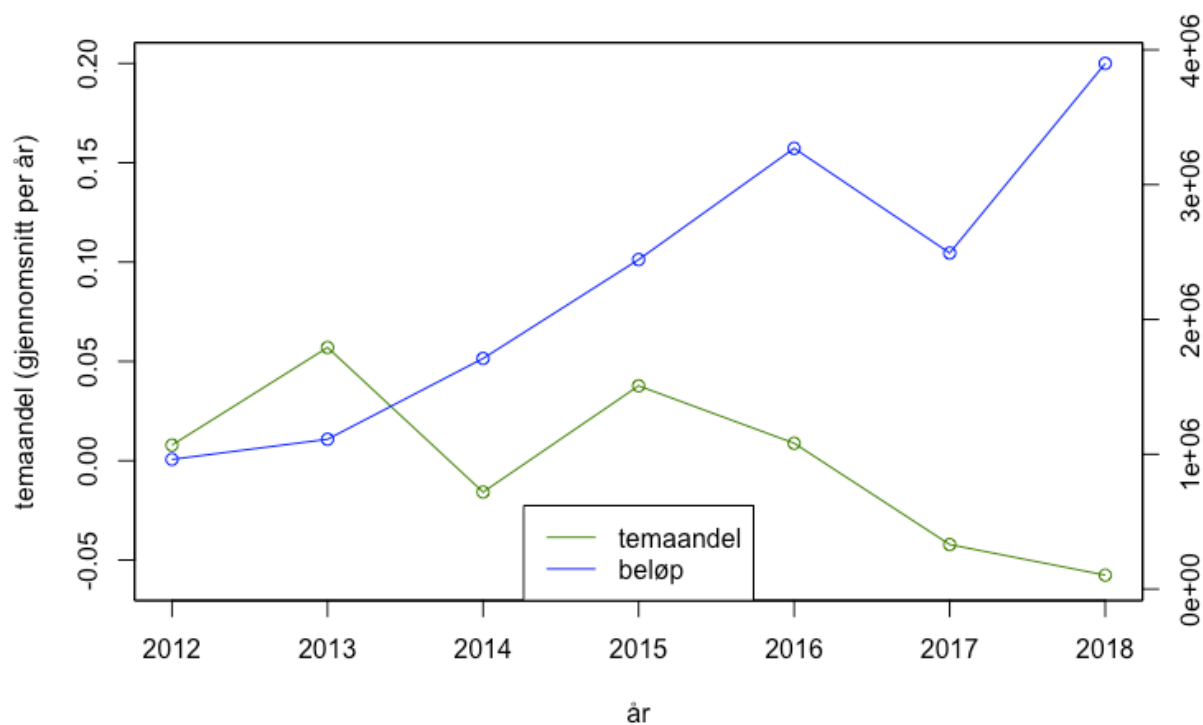
Ved å sammenligne figur 3 og 4 finner jeg at det nedprioriterte politikkområdet tilsynelatende utgjør en gjennomsnittlig mindre andel av departementets styringsdialog i perioden 2012-2018,

sammenlignet med det prioriterte politikkområdet. 2013 virker å være det året i analyseperioden hvor både det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet, estimeres til å ha den høyeste gjennomsnittlige årlige temaandel. Figur 3 og 4 indikerer at hvor stor del av departementets styringsdialog det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet utgjør, varierer fra år til år. Felles for både det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet, er at denne variasjonen i liten grad sammenfaller med utviklingen i bevilgninger til de respektive politikkområdene over tid. I tillegg har både det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet en gjennomsnittlig nedadgående tendens for hele perioden, til tross for at de estimerte temaandelene for det prioriterte politikkområdet gjennomsnittlig er dobbelt så høye som temaandelen for det nedprioriterte politikkområdet for hele perioden.

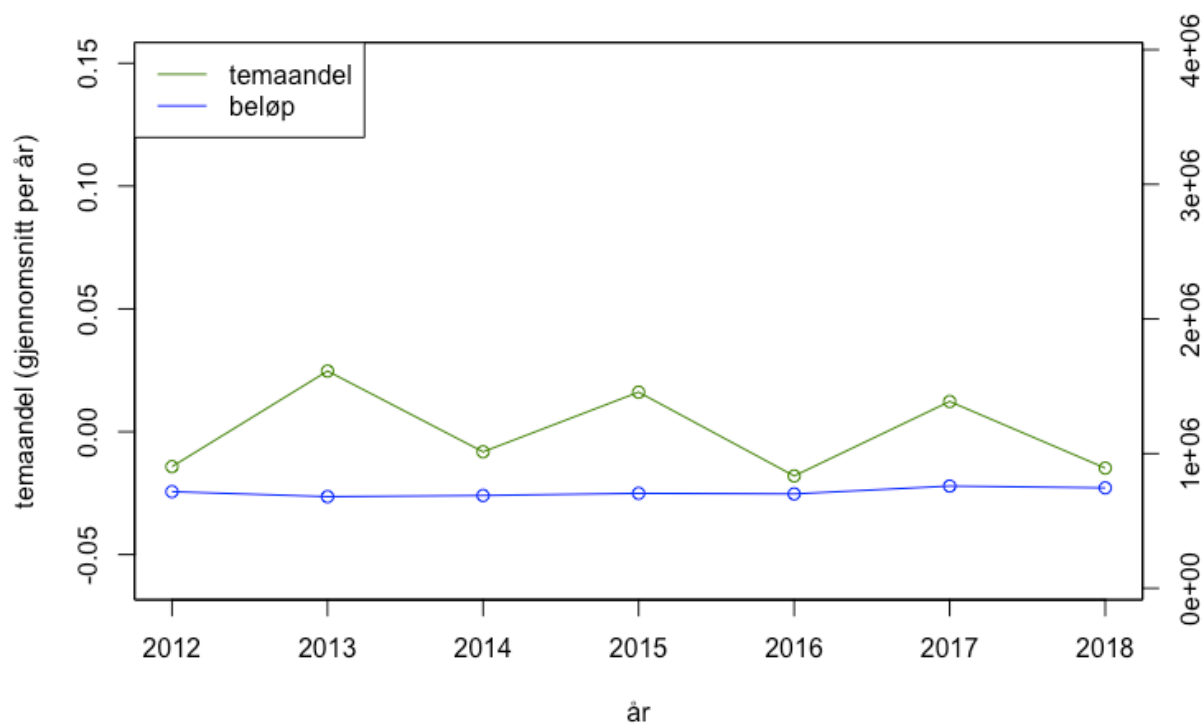
5.4 Iverksetting i underliggende virksomhet

I dette utvalget er det lengst hierarkisk struktur mellom politisk ledelse og underliggende virksomhet. For å estimere effekten av lang hierarkisk struktur, inkluderer jeg dermed effekten av virksomhetens styringsdokumenter i modellen. I dette delkapittelet presenterer jeg derfor resultater som er estimert med utgangspunkt i styringsdokumentene hvor underliggende virksomhet er avsender. Udir er kun avsender av årsrapporten. Dermed må man ha i mente at den estimerte effekten jeg finner også kan være et resultat av både lang hierarkisk struktur, og at dokumentene som resultatene er basert på kun er årsrapporter.

Figur 5: Andel av agenda i virksomhetens styringsdialog som det prioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er mål i 1000 kroner.



Figur 6: Andel av agenda i virksomhetens styringsdialog som det nedprioriterte politikkområdet utgjør, og økonomiske bevilgninger til politikkområde. Økonomiske bevilgninger er mål i 1000 kroner.



Figur 5 og tabell 6 viser temaandelene for hvor stor andel «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør i årsrapporten. Tabell 6 viser også konfidensintervallene, som indikerer at det ikke finnes noen signifikant sammenheng mellom politisk omprioritering og hvor stor andel temaet utgjør i styringsdialogen. Det estimerte temaandelene er altså ikke signifikante. Jeg tar en titt på estimatene likevel og hva de kan indikere, men er klar over at den estimerte tendensen kun kan være tilfeldig.

Med unntak av en tydelig økning i både bevilgninger og temaandel samme år som omprioriteringen skjedde, indikerer figur 5 at det er lite samsvar mellom politisk prioritering og hvor stor andel av virksomhetens styringsdialogagenda det prioriterte politikkområdet utgjør. Videre tyder figur 5 tyder på at det prioriterte politikkområdet utgjør en vesentlig mindre andel av agendaen i virksomhetens styringsdialog, sammenlignet med agendaen i departementets styringsdialog. Den høyeste gjennomsnittlige temaandelen for «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» estimert på grunnlag av virksomhetens styringsdialog er 0,6. Tilsvarende temaandel i departementets styringsdialog er 0,15. I likhet med i departementets styringsdialog, øker andelen «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør på agenda i virksomhetens styringsdialog fra 2012 til 2013. Dette kan indikere at også virksomheten iverksetter den politiske omprioriteringen allerede det første året av den politiske satsingen. Et annet felles trekk mellom departementets styringsdokumenter og virksomhetens styringsdokumenter, er at det er stor variasjon i hvor stor andel av de respektive styringsdokumentene «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør fra år til år.

Tabell 6: Konfidensintervaller (KI) for tema «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», med utgangspunkt i virksomhetens styringsdokumenter

År	Temaandel	KI - laveste	KI - høyeste
2012	0,00786	-0,159	0,177
2013	0,057	-0,113	0,227
2014	-0,0158	-0,183	0,152
2015	0,0377	-0,13	0,204
2016	0,00879	-0,161	0,176
2017	-0,0422	-0,207	0,12
2018	-0,0576	-0,221	0,104

Det nedprioriterte politikkområdet, «kompetansesentre for spesialundervisning» utgjør en mindre andel av virksomhetens styringsdokumenter, sammenlignet med departementets

styringsdokumenter. Denne forskjellen er imidlertid relativt liten. Andelen «kompetansesentre for spesialundervisning» utgjør i styringsdokumentene fra virksomheten, følger samme tendens som i styringsdokumentene fra departementet. De estimerte gjennomsnittlige temaandelene for dette nedprioriterte politikkområdet varierer altså fra år til år, til tross bevilgningene til politikkområdet holdes relativt konstante. Den høyeste gjennomsnittlige temaandelen for det nedprioriterte politikkområdet estimeres for 2013. Den estimerte temaandelen for 2013 er knappe 0,3, hvilket indikerer at «kompetansesentre for spesialundervisning» utgjør en marginal del av virksomhetens styringsdialog.

Tabell 7: Konfidensintervaller (KI) for tema «Kompetansesentre for spesialundervisning», med utgangspunkt i virksomhetens styringsdokumenter

År	Temaandel	KI - laveste	KI - høyeste
2012	-0,0142	-0,13	0,1
2013	0,0247	-0,0842	0,147
2014	-0,00818	-0,127	0,105
2015	0,0161	-0,102	0,127
2016	-0,018	-0,127	0,104
2017	0,0123	-0,101	0,127
2018	-0,0148	-0,13	0,0982

I delkapittel 5.3 fant jeg at det var stor forskjell mellom det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet i hvor stor andel av departementets styringsdokumenter de utgjorde. Denne forskjellen er vesentlig mindre i virksomhetens styringsdokumenter. Ser man på den gjennomsnittlige tendensen for hele perioden, utgjør det prioriterte politikkområdet også her en større andel sammenlignet med det nedprioriterte. At forskjellene mellom det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet minker i virksomhetens styringsdialog, kan forklares av virksomhetens styringsdialog kun består av årsrapporter. Som beskrevet i kapittel 4, forskningsmetode, ble en standardstruktur for utforming av årsrapporter vedtatt i 2014. Med andre ord, er innholdet og omfang for årsrapporten i noen grad bestemt på forhånd.

Ut fra den empiriske analysen kan jeg ikke påvise at det finnes en signifikant forskjell i hvor stor andel det prioriterte politikkområdet og det nedprioriterte politikkområdet utgjør. Dette funnet tyder på at politisk omprioritering ikke fører til noen endring i oppfølging av iverksetting i årsrapporten. Forskjellene mellom det prioriterte og det nedprioriterte politikkområdet virker derfor å være noe vilkårlige.

6 Analyse

I dette kapittelet diskuterer jeg de empiriske hovedfunnene i lys av studiens teoretiske forventninger. Jeg tar utgangspunkt i iverksettingsteori, presentert i kapittel 2, og drøfter hvorvidt potensielle iverksettingsproblemer knyttet til lengden på den hierarkiske strukturen er gjeldene i styringsforholdet mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. I lys av de empiriske funnene diskuterer jeg deretter hvorvidt mål- og resultatstyring kan motvirke iverksettingsproblemer. Avslutningsvis drøfter jeg studiens styrker og svakheter.

Et hovedfunn fra den empiriske analysen er at politisk omprioritering medfører en økning i omtale av den prioriterte politikken i departementets styringsdokumenter det første året etter omprioriteringen. Deretter tyder estimatene på en synkende tendens. Estimatene for 2017 og 2018 er imidlertid ikke signifikante. Denne nedadgående tendensen samvarierer i liten grad med de stadig økte bevilgningene til det prioriterte politikkområdet. Et annet hovedfunn er at politisk omprioritering ikke fører til signifikante endringer i hvor mye det prioriterte politikkområdet omtales i virksomhetens styringsdokumenter.

6.1 Iverksetting av «Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen»

Før jeg analyserer de empiriske funnene i lys av studiens teoretiske rammeverk, frisker jeg opp studiens forventninger. Med utgangspunkt i tradisjonell ovenfra-ned iverksettingslitteratur, forventet jeg at omprioritert politikk ikke iverksettes. Denne forventningen ble begrunnet med at byråkrater forventes å foretrekke status quo, hvilket fører til en naturlig motstand mot forandring. Fordi byråkrater tradisjonelt sett befinner seg i en fordelaktig posisjon som følge av informasjonasymmetri mellom byråkrati og politisk ledelse, kan byråkrater motsette seg iverksetting av politisk omprioritering. Med utgangspunkt i resultatstyringsforskning, var min neste forventning at iverksetting av omprioritert politikk skjer umiddelbart, målt ved at andelen den prioriterte politikken utgjør på styringsdialogens agenda øker samme år som omprioriteringen finner sted. Denne forventningen begrunnes i prinsippal-agentteori, som skisserer et styringsforhold mellom departement og virksomhet basert på kontroll gjennom informasjonsutveksling ved resultatbaserte kontrakter. Jeg forventet også at iverksetting av politiske omprioriteringer vil skje først i departementet og deretter i underliggende virksomhet.

Ifølge iverksettingsteori, vil iverksetting av omprioritert politikk bli kontinuerlig mer utfordrende, i takt med at antall vetospillere mellom politisk ledelse og byråkratiet øker. Dette antallet øker jo lenger ned i forvaltningshierarkiet man kommer. På grunn av resultatstyring og medfølgende informasjonsutveksling (i tråd med PA-teori) reduseres informasjonsasymmetrien mellom politisk ledelse og underliggende virksomhet. Fordi virksomheten er pålagt å rapportere tilbake til departementet årlig, kan iverksetting skje med en forsinkelse på maks ett år.

6.1.1 Politikken iverksettes umiddelbart

Empirien tilsier at kvalitetsutvikling iverksettes umiddelbart i departementet. Empirien tyder derfor på at det kan være en sammenheng mellom politisk prioritering og iverksetting. I 2013 skjedde det en politisk omprioritering i favør av «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», målt ved økte bevilgninger til dette politikkområdet. Samme år økte andelen dette politikkområdet utgjorde i styringsdialogen mellom KD og Udir. Sammenlignet med det nedprioriterte politikkområdet, «kompetansesenter for spesialundervisning», utgjør det prioriterte politikkområdet en andel i styringsdialogen som er gjennomsnittlig omtrent dobbelt så stor som andelen for det nedprioriterte politikkområdet. Denne økte oppfølging av den prioriterte politikken i styringsdialogen, tyder derfor på departementets umiddelbare iverksetting av satsingen «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». Når man skiller mellom departementets og virksomhetens styringsdokumenter, kan man imidlertid bare påvise at omprioritering gir en signifikant endring av hvor stor andel det prioriterte politikkområdet utgjør i departementets styringsdokumenter. I virksomhetens styringsdokumenter finner man ingen signifikant endring.

Dette funnet gir i noen grad empirisk støtte til prinsipal-agentteori som forsvarer kontraktbasert styring av byråkratiet, hvilket er i tråd med resultatstyringsprinsipper. I teorikapittelet beskrev jeg hvordan idealmodellen for resultatstyring består av fire faser. Fase 1 i denne modellen består av formulering og formidling av målsettinger fra departement til underliggende virksomhet, mens i fase 2 formuleres resultatindikatorer tilhørende målsettingene fra fase 1. Fase 1 og fase 2 av resultatstyringsmodellen er trolig det jeg observerer, når andelen «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør i styringsdialogen øker samme år som den politiske omprioriteringen finner sted. Ifølge idealmodellen for resultatstyring skal departementets videre styring, i fase 4, være basert på de rapporterte resultatene, som utgjør

fase 3 i modellen. Informasjonen generert i fase 1-3 utgjør altså resultatinformasjonen som er ment å utgjøre grunnlaget for videre fordeling av ressurser og organisering av underliggende virksomhet. Resultatinformasjonen brukes altså for videre kontroll av underliggende virksomhet, samt utgjør grunnlaget for fremtidige politiske beslutninger (Lægreid mfl., 2008). De stadig økende bevilgningene til «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» indikerer en politisk beslutning om fortsatt satsing på dette området, og man skulle tro at den fortsatte satsingen ville føre til at politikken fortsatt å utgjøre en stor andel av departementets styringsdokumenter. Denne forventningen støttes av iverksettingslitteraturens syn på byråkrater som stabilitetsfavoriserende unna-skulkere, samt prinsipal-agentteoriens forslag til effektiv strukturering av styringsforhold. Det dermed et interessant funn at departementets omtale av den prioriterte politikken er jevnt synkende etter 2013. Fra år én (2013) av den politiske satsingen på «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen», til år to (2014) av satsingen, nærmere halveres omtalen av den politiske satsingen i departementets styringsdokumenter.

Som beskrevet i teorikapittelet, kan det være snakk om halvhjertet resultatstyring, når de ulike fasene i resultatstyringsmodellen ikke er integrerte prosesser (Moynihan, 2008). Fraværet av vedvarende høy oppfølging av den prioriterte politikken kan dermed tyde på en lite integrert bruk av resultatinformasjon, hvilket er en indikasjon på halvhjertet resultatstyring. Ifølge Moynihan medfører resultatstyring en rekke fordeler, men også en del kostnader for den styrende. Noen av disse kostnadene er mulig å «lure» seg unna. For eksempel, ved å la være å bruke resultatinformasjon i videre beslutningstaking, hvilket fører til halvhjertet resultatstyring. I det tolker jeg at det ligger et implisitt spill-teoretisk argument knyttet til hvordan resultatstyring utføres.

Scholz (1984) fremstiller en spillteoretisk tilnærming til dynamikken i et styringsforhold mellom departement og underliggende virksomhet, og hvordan det kan føre til halvhjertet resultatstyring. I lys av spillteori kan forholdet mellom politisk ledelse og byråkratiet anses som en utveksling av goder (Christensen & Mortensen, 2016; Scholz, 1984). Scholz presenterer to ulike strategier departementet kan følge i en iverksettingsfase, som kan forklare KDs atferd i iverksettingsfasen av «Kvalitetsutvikling i grunnopplæring». Avskrekkingstrategien tar sikte på å tvinge frem etterlevelse av politiske vedtak gjennom kontinuerlig kontroll av underliggende virksomhet. Den andre strategien, samarbeidsstrategien, innebærer heller en fleksibel og selektiv iverksetting, og stor grad av handlingsfrihet for byråkraten i iverksettingsfasen (Scholz, 1984). Samarbeidsstrategien hviler på en antakelse om at

byråkrater i bunn og grunn er villige til å følge opp og etterleve politiske beslutninger, og at man derfor kan benytte en moderat styring av virksomheten, heller enn tvangsmessig styring. Denne antakelsen om byråkraters velvilje står i kontrast til bildet av byråkraten som tegnes i iverksettingslitteraturen, presentert i teorikapittelet. Scholz (1991) mener at samarbeidsstrategien vil gi størst mulig utbytte for både departement og virksomhet, i form av henholdsvis effektiv iverksetting og stor handlefrihet. Samarbeidsstrategien kan forverre usikkerheten som eksisterer i alle prinsipal-agentforhold. Samarbeidsstrategien kan føre til høyeste, eller laveste fortjeneste i iverksettingsfasen. Avskrekking-strategien vil aldri gi høyeste, men ei heller laveste fortjeneste. Med utgangspunkt i denne spillteoretiske forklaringen av departement-virksomhet-dynamikken, kan man forvente at et langsiktig iverksettingspill mellom departement og virksomhet kan bevege seg frem og tilbake mellom avskrekking-strategien og samarbeidsstrategien.

Denne teoretiske tilnærmingen til styringsforholdet kan bidra til å forklare variasjonen i hvor stor andel «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» utgjør i virksomhetens styringsdokumenter. Som nevnt tidligere ser man en gjennomsnittlig nedadgående tendens. Man kan observere variasjoner innenfor denne tendensen. For eksempel øker andelen som den prioriterte politikken utgjør igjen i 2015, som kan indikere svingninger mellom avskrekking-strategi og samarbeidsstrategi. Moynihan (2008:72) fremhever at «slik halv hjertet resultatstyring gir et lite lovende utgangspunkt for iverksetting», fordi effektiv resultatstyring krever en helhetlig og integrert bruk av både strategisk planlegging og resultatmåling. Når resultatinformasjonen tilsynelatende ikke benyttes i beslutningstaking, er det resultatstyring da?

6.1.2 Politikken iverksettes ikke

Som nevnt over er det kun i departementets styringsdokumenter at politisk omprioritering gir signifikant endring av hvor mye «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» omtales. I virksomhetens styringsdokumenter kan man altså ikke påvise en tilsvarende signifikant endring. Dette indikere at politisk omprioritering ikke påvirker iverksetting i underliggende virksomhet.

At det ikke kan påvises noen sammenheng mellom politisk omprioritering og iverksetting har noen teoretiske implikasjoner. Med utgangspunkt i dette funne kan jeg ikke avkrefte forventningen om at byråkrater styres av egeninteresse. Nannestad (2015) forventer at

byråkrater kun godtar endringer av status quo dersom endringen stemmer overens med aktørens preferanser. Dermed vil byråkrater enten jobbe og eller skulke unna (Pierre & Peters, 2017). Van Meter og Van Horn (1975) framholder at en forutsetning for effektiv iverksetting er at byråkratens oppfatning og forståelse av det politiske vedtaket overensstemmer med politikken tiltenkte hensikt. Dersom byråkraten ikke er klar over et eventuelt avvik mellom egen oppfatning og det originale formålet ved en politisk vedtatt endring, vil ikke iverksettingen være tilfredsstillende. Denne teoretiske antakelsen er interessant i lys av fraværet av en signifikant sammenheng mellom politisk omprioritering og iverksetting i virksomheten, og den synkende oppfølgingen av den prioriterte politikken fra departementets side. Som jeg har diskutert tidligere i kapittelet (s. 62-63) er departementets oppfølging av iverksettingsfasen synkende etter 2013. Man kan diskutere hvorvidt i departementets manglende oppfølging av iverksettingen kan ha forårsaket den manglende sammenhengen mellom politisk omprioritering og iverksetting i årsrapporten. Å trekke en slik slutning, krever flere undersøkelser.

Fraværet av en signifikant sammenheng mellom politisk omprioritering og iverksetting i virksomhetens styringsdokumenter, kan også være en konsekvens av datagrunnlaget. For det første kan, dokumentene som utgjør tekstgrunnlaget for analysen av virksomhetens styringsdokumenter være av et for lite antall til å kunne trekke signifikante slutninger. For det andre, kan fraværet av en signifikant sammenheng være et resultat av at årsrapporten er den eneste dokumenttypen i styringsdialogen som virksomheten har ansvar for. Som forklart tidligere er det vedtatt en felles utforming for årsrapporten som går på tvers av alle statlige virksomheter. Det kan derfor være tilfellet at beviser for å bekrefte virksomheten iverksetting «egentlig» finnes i årsrapporten, men disse bevisene motvirkes av den felles vedtatte malen for utforming av iverksetting. At omprioritering tilsynelatende ikke påvirker iverksetting kan dermed være en effekt av at det er årsrapporten som studeres. Dette bringer meg tilbake til diskusjonens av operasjonaliseringen av iverksettingsvariabelens validitet i metodekapittelet (s. 42). Styringsdokumenter er det eneste målet på iverksetting som er tilgjengelig for allmennheten. Men på grunn av den tiltagende normeringen av styringsdokumenter, oppstår det et gap mellom den reelle iverksettingen og omtale av iverksetting i de styrende dokumentene. Normering av styringsdokumenter medfører validitetsproblemer, som gjør at en definitiv konklusjon om at politiske omprioriteringer ikke iverksettes hadde vært problematisk. Et paradoks i denne sammenheng er at normeringen og bruk av maler i forvaltningen øker studiens generaliserbarhet. Det er trolig at mine funn er å gjenfinne i andre styringsrelasjoner i

norsk statsforvaltning fordi de styrende dokumentene i stor grad er utformet likt. Spørsmålet er hvorvidt styringsdokumentene er egnet til å si noe om den reelle iverksettingen. Resultatene fra mine undersøkelser kan tyde på at tiden hvor styringsdialogen kunne fungere som mål på iverksetting er forbi. Per 2019 fremstår referatene fra etatsstyringsmøtene som det mest pålitelige og representative målet på iverksetting, fordi dette dokumentet er minst sårbart for normering, sammenlignet med resten av de styrende dokumentene i dette utvalget.

6.1.3 Politikken iverksettes med en forsinkelse i underliggende virksomhet

Forventningen om at iverksetting vil skje med en forsinkelse i underliggende virksomhet, på grunn av lang hierarkisk struktur, kan ikke påvises. For at denne forventningen skulle fått empirisk støtte måtte man kunne observere signifikante avvik mellom departementets og virksomhetens omtal av «kvalitetsutvikling i grunnskolen». I fraværet av et slikt signifikant avvik kan ikke forsinkelse i virksomhetens iverksetting påvises.

6.2 Studiens styrker og svakheter

Denne studien benytter temamodeller som analyseverktøy. Som beskrevet i forskningsmetodekapittelet gir denne metoden mulighet til å statistisk estimere sammenhengen mellom innholdet i en tekstopulasjon og kontekstuelle variabler. En slik nøyaktig korrelasjonsestimering med utgangspunkt i tekst, er ikke mulig ved hjelp av andre tekstanalyseverktøy. Temamodellen tillater dermed å estimere effekten av politisk omprioritering (målt ved økonomiske bevilgninger) på forekomsten av omtale av den prioriterte politikken i styringsdialogen. Outputen fra temamodellen er temaandeler som forteller oss hvor stor andel av styringsdialogen et tema (i dette tilfellet et politikkområde) utgjør. Som forklart tidligere, forstår jeg styringsdialogen som et nullsumspill; når et politikkområde omtales mer, går det på bekostning av et annet. Det er dermed nærliggende å anta at politisk omprioritering påvirker oppfølgingen av ulike politikkområder i iverksettingsfasen og at dette er avgjørende for hvor stor andel de respektive politikkområdene utgjør i styringsdialogen. Temamodellen er dermed et hensiktsmessig verktøy for å undersøke hvordan et prioritert politikkområde oppfølges i styringsdialogen, sammenlignet med et nedprioritert politikkområde, og hvordan det utvikler seg over tid. Som jeg diskuterer under finnes det også noen svakheter ved denne metoden.

Oppgaven har noen forskningsmetodiske svakheter. For det første er tidsserien jeg studerer kort, og jeg får problemer med signifikante resultater. Fordi tildelingsbrev og årsrapport er årlige styringsdokumenter, blir antallet lik som antall år inkludert i analysen. Når tidsserien er kort, består derfor tekstgrunnlaget som utgjør mål på virksomhetens iverksetting, kun syv dokumenter. Med et lite tekstgrunnlag blir det vanskelig å oppnå signifikante resultater for effekten av omprioritering på iverksetting i virksomheten. Denne svakheten kunne vært løst ved å enten inkludere flere departementer og virksomheter i utvalget. Som drøftet tidligere, ville et slikt utvalg skapt problemer med for heterogene tekster, og en temamodell ville ikke klart å konstruere meningsfulle temaer innenfor de ulike styringsrelasjonene. Sannsynligvis ville man fått temaer for hver styringsrelasjon, som ikke kunne sakt noe mer spesifikt om innholdet i en gitt styringsrelasjon. Å skille ulike politikkområder innenfor en styringsrelasjon vil dermed trolig blitt vanskelig. En annen løsning på en kort tidsserie vil rett og slett vært å inkludere flere år i analysen. Denne løsningen ville imidlertid gitt problemer med styringsdokumentenes sammenlignbarhet over tid. Som diskutert i metodekapittelet, har utformingen av tildelingsbrevet til Udir endret seg siden 2011. Antall mål har blitt betydelig redusert i tildelingsbrevene etter 2011. Dermed kunne man ikke utelukket at en potensiell effekt påvist i en lenger tidsserie hadde vært et resultat av endrede styringsdokumenter, heller enn en faktisk korrelasjon mellom avhengig og uavhengig variabel.

En mulig forklaring på manglende signifikante resultater kan komme av at oppfølging av iverksetting etter en politisk omprioritering endres i hvordan politikken omtales, heller enn hvor mye den omtales. Temamodellen jeg benytter for å analysere styringsdokumentene, fanger ikke opp nyanser i hvordan den aktuelle politikken omtales. Å inkludere slike nyanser i analysen hadde krevd både menneskelig lesing og koding. Menneskelig vurderinger vil alltid være gjenstand for noen grad av subjektivitet, studiens reliabilitet ville blitt svekket. En slik løsning ville også gjort det vanskelig å inkludere tidsaspektet i analysen, hvilket er av stor relevant for oppgavens problemstilling.

En svakhet som er mer utfordrende å korrigere er problemet med iverksettingsmålets validitet. Som nevnt tidligere (s. 42 og 66) ser man en tiltagende normering av styringsdokumenter (s. 66). Normeringen fører til validitetsproblemer når de styrende dokumentene benyttes som mål på iverksetting, fordi styringsdokumentene i mindre grad enn tidligere gjenspeiler den reelle iverksettingen av politiske vedtak. Det finnes imidlertid ingen andre tilgjengelig mål på iverksetting, noe som gjør iverksetting som konsept utfordrende å studere.

Diskusjonen i dette delkapittelet tydeliggjør avveiningene som kreves for å oppnå konklusjoner som er mest mulig valide og reliable. Andre metodiske valg hadde løst noen av svakhetene denne studien står ovenfor, men hadde altså introdusert nye svakheter. Hva denne diskusjonen også tydeliggjør er utfordringene ved å studere iverksettingsfasen i en policyprosess. Kjellberg og Reitan (1995:132) påpeker en «grunnleggende tvetydighet» ved iverksetting som analytisk konsept. De påpeker utfordringen ved å fastsette et tydelig start- og sluttunkt for iverksettingsfasen. Denne utfordringen gjenspeiles denne studiens resultater.

7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvordan politiske omprioriteringer påvirker oppfølging av iverksetting i et mål- og resultatstyrt system. Jeg har begrunnet analysen i tradisjonell ovenfra-ned iverksettingslitteratur. Iverksettingslitteraturen fremholder at på grunn av avstanden mellom politisk ledelse og de iverksettende byråkratene som forventes å bli styrt av egeninteresse, kan det oppstå utfordringer i iverksettingsfasen av en policyprosess. Jeg supplerte iverksettingslitteraturen med mål- og resultatstyringslitteratur, for å undersøke hvorvidt resultatstyring kan iverksettingsproblemene, skissert i den tradisjonelle ovenfra-ned iverksettingslitteraturen. Oppgavens generelle forskningsspørsmål var:

Hvordan følges politisk omprioritering opp i iverksettingsfasen av en policyprosess i et resultatstyringsystem?

Mer spesifikt har jeg undersøkt: *Påtreffes problemer kjent fra tradisjonell ovenfra-ned iverksettingsteori også i moderne styringsrelasjon preget av mål- og resultatstyring?*

Mål- og resultatstyring er et grundig studert område i statsvitenskapen. Det endelige målet for MRS kan sies å være å sørge for effektiv iverksetting av politiske beslutninger i underliggende virksomhet. Hovedfokuset i denne oppgaven har dermed vært å undersøke iverksetting av politikk i KD og Udir, hvis styringsdialog er innlemmet i et mål- og resultatstyringsystem. Jeg har undersøkt dette ved å sammenligne utviklingen i andelen et prioritert og et nedprioritert politikkområdet utgjorde i styringsdialogen mellom KD og Udir etter en politisk omprioritering. Ved å konstruere temamodeller (kvantitativ tekstanalytisk metode) har jeg kunnet teste effekten politisk omprioritering på oppfølging av iverksetting i styringsdialogen, statistisk.

I konklusjonkapittelet presenterer jeg oppgavens hovedfunn og besvarer problemstillingen. Deretter diskuterer jeg funnenes generaliserbarhet, før jeg drøfter mulighetene for videre forskning på dette området.

7.1 Funn

Basert på iverksettingsteori forventet jeg at ny politikk som følge av politisk omprioritering ikke ville bli iverksatt, som følge byråkraters egeninteresse og lang hierarkisk struktur. Min andre, og motstridende forventning var at politikken iverksettes umiddelbart, fordi mål- og resultatstyringsprinsipper kan motvirke overnevnte iverksettingsproblemer, ved at informasjonsasymmetrien reduseres. Det er kun forventningen om umiddelbar iverksetting som får delvis støtte. Støtten er delvis fordi jeg ikke fant noen sammenheng mellom politisk omprioritering og iverksetting i virksomheten. Resultatene fra den empiriske analysen viste at etter en politisk omprioritering, økte andelen som omtale av det prioritert politikkområde utgjorde i departementets styringsdokumenter, sammenlignet med tilsvarende andel året før den politiske omprioriteringen. Funnene indikerer en viss sammenheng mellom politisk omprioritering og departementets iverksetting ved startpunktet for iverksettingsfasen.

Bevilgningene til det prioriterte politikkområdet øker jevnt gjennom hele analyseperioden. Som forklart i kontekstkapittelet (delkapittel 3.4 s. 28) er et departements etatsstyring ment å ta utgangspunkt i statsbudsjettet. Av den grunn skulle man tro at oppfølgingen av den prioriterte politikken ville være vedvarende høy gjennom hele analyseperioden. Men etter det første året av den politiske satsingen, ser man en synkende tendens i oppfølgingen av iverksettingen av den prioriterte politikken. Om enn med noe variasjon innenfor den synkende tendensen. Departementets oppfølging av iverksettingsfasen kan derfor virke noe vilkårlig. Dette bildet av vilkårlighet støttes av andelen det nedprioriterte politikkområdet utgjør i styringsdialogen (disse estimatene er riktignok ikke signifikante). Hvor stor andel det nedprioriterte politikkområdet utgjør varierer tilsynelatende fra år til år, både i departementets styringsdokumenter og i virksomhetens styringsdokumenter.

Denne vilkårligheten i departementets oppfølging av iverksetting av omprioritert politikk, tyder på at resultatinformasjon ikke benyttes slik det er tiltenkt i resultatsyringslitteraturen. Den varierende oppfølgingen kan heller tyde på halvhjertet resultatstyring. I analysekapittelet presenterte jeg en spillteoretisk tilnærming som kan forklare departementets varierende iverksetting. Scholz (1984) skisserer et departement-virksomhet-forhold som veksler mellom tillit og usikkerhet. Mine funn støtter Scholz' teori og tyder på at departementets oppfølging av iverksetting veksler mellom stor handlingsfrihet og tvangsmessig kontroll. Moynihan (2008) fremholder at et slikt styringsforhold preget av halvhjertet iverksetting er et ugunstig

utgangspunkt for effektiv iverksetting. Dette bildet er imidlertid noe mangelfullt, gitt de ufullstendige resultatene for underliggende virksomhet.

Jeg finner ingen signifikant endring i virksomhetens oppfølging av iverksettingen av ny politikk i årsrapporten, hvilket tyder på at det ikke er noen sammenheng mellom politisk omprioritering og iverksetting i virksomheten. Politikken iverksettes umiddelbart i departementet, men tilsynelatende ikke i det hele tatt i virksomheten. Jeg finner dermed ikke et entydig bilde av hvordan omprioritering iverksettes i et resultatstyrt system

Fordi underliggende virksomhet først rapporterer oppnådde resultater tilbake til departementet etter et år, forventet jeg at iverksetting i underliggende virksomhet kan skje med en forsinkelse på et år. Denne forventningen kan verken bekreftes eller avvises på grunnlag denne studiens empiri.

7.1.1 Svar på problemstilling

Mitt generelle forskningsspørsmål for denne studien har vært; *hvordan følges politisk omprioritering opp i iverksettingsfasen av en policyprosess i et resultatstyringssystem*. I tilfellet av styringsrelasjonen mellom KD og Udir finner jeg at ved en politisk omprioritering økes departementets oppfølging av iverksettingen av den nye politikken, før den synker igjen. Virksomhetens oppfølging av iverksetting av et politikkområde endres ikke ved en politisk omprioritering. Helt generelt kan man derfor si at politiske omprioriteringer i liten grad synes å påvirke oppfølging av iverksettingsfasen av en policyprosess. Dette funnet er i strid med både hvordan resultatstyring er tiltenkt i litteraturen, samt hvordan etatsstyring er ment å bygges opp i den norske statsforvaltning. Ifølge et etatsstyringsperspektiv skal statsbudsjettet legge grunnlaget for fremtidig styring. I følge et resultatstyringsperspektiv skal styringsprosessene være integrerte. De økte bevilgningene og departementets synkende oppfølging av iverksettingsfasen samsvarer derfor ikke med en integrert og systematisk bruk av resultatinformasjon. Politisk omprioritering kan derfor sies å bli fulgt opp av departementet på halvhjertet vis i et resultatstyringssystem. Moynihan (2008) påpeker at dette er et ufordelaktig utgangspunkt for effektiv iverksetting.

Mer spesifikt har jeg undersøkt; *påtreffes problemer kjent fra tradisjonell ovenfra-ned iverksettingsteori også i en moderne styringsrelasjon preget av mål- og resultatstyring?*

Iverksettingslitteratur antar at byråkrater foretrekker stabilitet, og dermed vil motstå endring så lenge som mulig. Denne iboende motstanden mot endring av status quo, har potensial til å medføre problemer med iverksetting av politikk. Den fraværende sammenhengen mellom politisk omprioritering og iverksetting i underliggende virksomhet, gir støtte til antakelsen om byråkraters holdninger til endring kan føre til iverksettingsproblemer. I tillegg gir fraværet av sammenheng støtte til forventningen om at iverksetting blir tiltagende vanskelig, jo lenger den hierarkiske strukturen mellom politisk ledelse og iverksettende byråkrat er. I forvaltningshierarkiet er departementet plassert nærmere politisk ledelse enn den underliggende virksomheten. Den umiddelbare iverksettingen i departementet og den manglende iverksettingen i virksomheten gir derfor støtte til forventningen om at lengden på hierarkisk struktur påvirker iverksetting. Iverksettingsproblemer er derfor tilsynelatende like gjeldende i en moderne styringsrelasjon preget av mål- og resultatstyring. Som forklart over, tyder funnene på at potensialet som ligger i resultatstyring til å motvirke iverksettingsproblemer ikke utnyttes, fordi resultatstyringen kun er halvhjertet. I verste fall kan den halvhjertede resultatstyringen bidra til å forverre iverksettingsproblemene, fordi manglende oppfølging fra departementet kan medføre dissonans mellom hvordan politikken var tiltenkt og hvordan byråkrater oppfatter den.

Jeg må igjen påpeke at fraværet av en signifikant sammenheng mellom politisk omprioritering og iverksetting i virksomheten, kan komme av svakheter ved datagrunnlaget. For det første, kan tekstgrunnlaget være for snevert til å påvise signifikante sammenhenger. For det andre, og kanskje mest interessant er validitetsproblemene knyttet til operasjonaliseringen av iverksetting. Som diskutert tidligere (delkapittel 6.1.2 s. 65-66), kan fraværet av en signifikant sammenheng være et resultat av den tiltagende normeringen av styringsdokumenter. Dermed kan tiden hvor de styrende dokumentene var et godt mål på iverksetting av politikk være forbi. Dette kan være problematisk for iverksettingslitteraturen, fordi per 2019 finnes det få andre tilgjengelig mål for iverksetting.

7.2 Generalisering av funnene

Som nevnt i forskningsmetodekapittelet er målet for en casestudie å kunne si noe generelt om en større populasjon av tilfeller, basert på innsikt man får om et enkelt tilfelle (Gerring, 2007). Det er imidlertid vanskelig å trekke generelle slutninger kun basert på en case. Når det har sagt, har jeg tatt noen forskningsmetodiske grep for å styrke funnenes generaliserbarhet. For det

første, for å kunne si noe om iverksetting av det prioriterte politikkområdet «kvalitetsutvikling i grunnopplæringen» har jeg også inkludert et nedprioritert politikkområde, for å gi et bredere sammenlignings- og slutningsgrunnlag. I tillegg har jeg valgt et typisk tilfelle av et styringsforhold innenfor norsk statsforvaltning, i håp om at slutningene fra denne studien også vil være gjeldende for andre typiske styrings-tilfeller i norsk statsforvaltning. Tilfellet er typisk i form av at styringsforholdet organiseres på samme måte som de fleste andre styringsforhold i norsk statsforvaltning. Det innebærer en tiltagende normering av styringsdokumentene som formaliserer styringsforholdet. Det betyr at funnene fra min studie er sannsynlig å gjenspeile tendensen i norsk statsforvaltning. Denne normeringen svekker derimot validiteten til avhengig variabel (diskutert på side 65-66).

Imidlertid er tidsserien denne studien tar utgangspunkt i, for kort og de empiriske funnene noe ufullstendige til å trekke bastante slutninger om innenfor KD-Udir-styringsforholdet. Det blir dermed problematisk å generalisere disse funnene til et større utvalg. Imidlertid er tendensene jeg har observert interessante, og noe som bør undersøkes i større skala for å oppnå generaliserbare funn. Dette diskuterer jeg i neste delkapittel.

7.3 Videre forskning

Som nevnt tidligere, finnes det en rekke studier av mål- og resultatstyring i offentlig politikk. Disse studiene fokuserer ofte på hvordan resultatstyringen utføres, og hvorfor det utføres sånn eller slik. I denne studien har jeg undersøkt målet styringen, nemlig iverksetting, og hvordan MRS påvirker iverksetting. Men som diskutert i analysekapittelet har studien noen svakheter som ikke lar seg løse i et masteroppgaveformat. Videre forskning knyttet til min problemstilling er derfor nyttig for innsikt i iverksettingsfasen i et resultatstyrt system.

Et eventuelt videre forskningsprosjektet på dette området, måtte hatt et større omfang for å håndtere svakhetene som forekommer i denne studien. Å øke studiens omfang kunne man gjort ved å inkludere en lenger tidsserie. Som nevnt i analysekapittelet, kan en slik utvidelse føre til problemer med styringsdokumentenes sammenlignbarhet over tid. Det kunne dermed vært fordelaktig å utvide studien også ved å inkludere flere styringsrelasjoner. Ved en slik utvidelse kunne det blitt problematisk å benytte temamodeller fordi styringsdokumentene hadde blitt for heterogene til å konstruere meningsfulle temaer innenfor en styringsrelasjon (se delkapittel 6.2 for grundigere redegjørelse for dette poenget). Temamodell er et nyttig tekstanalytisk verktøy,

men med noen svakheter. En kombinasjon temamodell og menneskelig innholdsanalyse kunne dermed gitt en grundig analyse av oppfølging av iverksetting i et resultatstyrt system.

Litteraturliste

- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *The American Political Science Review*, 95(3), 529–546.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2017). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. I C. M. Weible & P. A. Sabatier, *The Theories of the Policy Process* (Fourth, s. 55–101). New York: Westview Press.
- Bergesen, H. O. (2006). Kampen om kunnskapsskolen. *Samtiden*, 115(4), 32–51.
- Binderkrantz, A. S., Holm, M., & Korsager, K. (2011). Performance Contracts and Goal Attainment in Government Agencies. *International Public Management Journal*, 14(4), 445–463.
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M. E. Shape.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm.
- Christensen, J. G. (2004). Det tidløse ministersyre. I J. G. Andersen, P. M. Christiansen, T. B. Jørgensen, L. Tøgeby, & S. Vallgård, *Den demokratiske utfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, J. G., & Mortensen, P. B. (2016). *I politikens vold. Offentlig lederes vilkår og muligheter*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Cook, T. D., & Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experiment: design & analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Denny, M. J., & Spirling, A. (2018). Text Preprocessing For Unsupervised Learning : Why it Matters, When it Misleads, and What to do About it. *Political Analysis*, 26(2), 168–189.
- Difi. (2017). *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer* (Nr. 13). Oslo: Direktorat for forvaltning og IKT.
- Direktorat for økonomistyring. (2011). *Eksempelsamling med kommentarer: Styringsdokumenta instruks for økonomistyring og versemndsstyring og tildelingsbrev frå departement og versemnd*. Oslo.
- Direktorat for økonomistyring. (2018). *DFØ veiledningsnotat - Årsrapport for statlige virksomheter*. Oslo: DFØ.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Finansdepartement. (2011). *Veileder i etatsstyring*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartement. (2015). *Reglement for økonomistyring i staten - Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet.

- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gjertsen, Hans. J., Dyrstad, T., Grøttvik, R., Ellertsen, J., Jahr, H. M., Sandstad, S., ... Kjølseth, T. (2001). *Helhet og sammenheng. Om fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen*. Oslo: Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet.
- Grimmer, J., & Stewart, B. M. (2013). Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. *Political Analysis*, 21(3), 267–297.
- Grønlie, T., & Flo, Y. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945, bind 2*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsvig, K. G. (udatert). Kunnskapsdepartementet – Store norske leksikon. Hentet 12. mai 2019, fra Store norske leksikon website: <https://snl.no/Kunnskapsdepartementet>
- Howlet, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy; Policy Cycles & Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidskrift for samfunnsforskning*, 4, 231–248.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics. Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kjellberg, F., & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk - en innføring*. Oslo: TANO.
- Krippendorff, K. (2013). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. London: SAGE Publications.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Kompetanse for kvalitet - Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Lægread, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2008). Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loos Coupling? I W. Van Dooren & S. Van de Walle, *Performance Information in the Public Sector: How it is Used* (s. 46–61). New York: Palgrave Macmillan.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glennview: Scott, Foresman.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management. Constructing information and reform*. Washington, D .C.: Georgetown University Press.
- Nannestad, P. (2015). Vetospillere. I C. Green-Pedersen, C. Jensen, & P. Nannestad, *Offentlig politikk* (2. utgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2017). The shirking bureaucrat: a theory in search of evidence? *Policy &*

Politics, 45(2), 157–172.

- Pollitt, C., Talbot, C., Smullen, A., & Caulfield, J. (2004). *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3. utgave). Berkley: California University Press.
- Regjeringen. (2019). Ansvarsområder og oppgaver i Kunnskapsdepartementet. Hentet 24. april 2019, fra Kunnskapsdepartementet website:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/ansvarsomraader/id611/>
- Roberts, C. W. (2000). A Conceptual Framework for Quantitative Text Analysis. *Quality & Quantity*, 34, 259–274.
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., Tingley, D., Lucas, C., Leder-Luis, J., Gadarian, S. K., ... Rand, D. G. (2014). Structural Topic Models for Open-Ended Survey Responses. *American Journal of Political Science*, 58(4), 1064–1082.
- Scholz, J. T. (1984). Cooperation, Deterrence, and the Ecology of Regulatory Enforcement. *Law & Society Review*, 18(2), 179–224.
- Scholz, J. T. (1991). Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness. *The American Political Science Review*, 85(1), 115–136.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior: a study of decision-making process in administrative organization*. New York: The Macmillian Company.
- Stortinget. (2019). Budsjettarbeidet. Hentet 5. mai 2019, fra Stortinget website:
<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Budsjettarbeidet/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019). Statped. Hentet fra Udir website: <https://www.udir.no/om-udir/statped/>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. London: Routledge.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2014). Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 318–340.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCartaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies, Comparing State and Agencies*. New York: Palgrave

Macmillan.

Vedlegg 1

Oversikt over styringsdokumenter

Tildelingsbrev

Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2012

Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2013

Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2014

Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2015

Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2016

Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2017

Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet, direktorat for barnehage, grunnopplæring og IKT for budsjettåret 2018

Oppdragsbrev

2012:

Oppdragsbrev nr: 01-12 Kartlegging av opplæringstilbudet for barn i barnevernsinstitusjoner

Oppdragsbrev nr: 02-12 Utdanningsdirektoratet skal foreslå endringer i forskriftene med formål om å gi større spillerom for utforming og organisering av lokale tilbud om TAF-opplæring

Oppdragsbrev nr: 04-12 Etter- og videreutdanningsstrategi for PPT og henvisningsrett til BUP og HABU

Oppdragsbrev nr: 05-12 Videreutvikling av veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Oppdragsbrev nr: 06-12 Bidra i utredningsarbeid – levekår for psykisk utviklingshemmede

Oppdragsbrev nr: 07-12 Etablere regionale nettverk gjennom fylkesmannsembete knyttet til rekrutteringskampanje og arbeidet i GLØD

Oppdragsbrev nr: 08-12

Oppdragsbrev nr: 09-12

Oppdragsbrev nr 10-12 Vurdere å foreslå tiltak som kan bidra til en bedre sammenheng mellom grunnopplæring i norsk for voksne innenfor opplæringsloven og norsk og samfunnskunnskap innenfor introduksjonsordningen

Oppdragsbrev nr: 10-12 Delta i arbeidsgruppe som skal utrede kombinasjoner av introduksjonsordning og grunnopplæring i norsk og utarbeide veiledninger

Oppdragsbrev nr: 11-12 Om utvikling av et opplæringstilbud rettet inn mot lærere, skoleledere og elever på ungdomstrinnet

Oppdragsbrev nr: 12-12 Endring av forskrift til opplæringsloven kapittel 14 om krav ved tilsetning i undervisningsstilling

Oppdragsbrev nr: 13-12 Gjennomgang av ordningen med privatisteksamen og vurdering av behov for endringer

Oppdragsbrev nr: 14-12 Faglig vurdering av pågående forsøk om utvikling av opplæringsmodeller for videregående opplæring for voksne arbeidssøkere

Oppdragsbrev nr: 15-12 Revidert oppdragsbrev – utvikle og igangsette videreutdanningstilbud på masternivå for barnehagemyndigheten

Oppdragsbrev 15-12 utvikle og igangsette videreutdanningstilbud på masternivå for barnehagemyndigheten - 15 studiepoeng

Oppdragsbrev nr: 16-12 Utarbeide plan for utvikling av et nasjonalt system for å følge med på kvaliteten i barnehagesektoren

Oppdragsbrev nr: 17-12 Bidra til en bedre samordnet pedagogisk oppfølging av barn med cochleaimplantat (CI)

Oppdragsbrev nr: 18-12 Gjennomføring av undersøkelse av forskrift om likeverdig behandling og undersøkelse om kommunen som barnehagemyndighet

Oppdragsbrev nr: 19-12 Kompetanseutviklingstiltak og utviklingstiltak

Oppdragsbrev nr: 20-12 Styrking av fylkesmannens informasjon og veiledning av kommunene knyttet til forskrift om likeverdig behandling

Oppdragsbrev nr: 21-12 Endring i forskrift til opplæringsloven kapittel 14 om kompetansekrav for undervisningspersonale

Oppdragsbrev nr: 22-12 Læreplaner i valgfag for ungdomstrinnet, pulje 2

Oppdragsbrev nr: 23-12

Oppdragsbrev nr: 25-12

Oppdragsbrev 24-12 Fagskoleutdanning for oppvekst – bidra i Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og sosialfag (NUFHS)

Oppdrags nr: 26-12 Informasjon om målform via skoleadministrative- systemer, GSI og VIGO

Oppdragsbrev nr: 27-12 Veiledning rettet inn mot kommunene for kvalitetsutvikling i SFO, inkl eksempel på veiledende rammeplan som sentralt element

Oppdragsbrev nr: 28-12 Praksis i barnehage for å ta fagprøve i barne- og ungdomsarbeiderfaget

Oppdragsbrev nr: 29-12 Utarbeidelse av utkast til retningslinjer for statsbudsjettets kap 226 Tilskudd for økt lærertetthet

Oppdragsbrev nr: 30-12 Innføringstilbud

Oppdragsbrev nr: 31-12 Utprøving av ny sentralt gitt eksamen i matematikk

Oppdragsbrev nr: 32-12 Gjennomføre høring om fleksibilitet i grunnskolen

Oppdragsbrev nr: 33-12 om evt. Implementering av ECVET

Oppdragsbrev nr: 34-12 Kompetanseløft for det flerkulturelle området

2013:

Oppdragsbrev nr: 01-13 Opplæringstilbud ved rusbehandlingsinstitusjoner

Oppdragsbrev nr: 02-13 Gjennomføre forsøk med gratis deltids plass i Aktivitetsskolen på en skole i Oslo, og vurdere og systematisere erfaringer fra forsøket

Oppdragsbrev nr: 03-13 Utforming av veiledere om alvorlige hendelser, primært knyttet til skyteepisoder i barnehage, skole og høyere utdanning.

Oppdragsbrev nr: 4-13 Følge opp samfunnskontrakten for flere læreplaner til utgangen av 2015.

Oppdragsbrev nr: 05-13 Vurdere behovet for eventuelt utvikle en veileder for elever som har bruk for alternativ og supplerende kommunikasjon (AKS) i grunnopplæringen og opplæring for voksne

Oppdragsbrev nr: 06-13 Planlegge, igangsette og følge opp tiltaket «Målrettet støtte og veiledning til kommuner og deres skoler som har vedvarende høye mobbetall»

Oppdragsbrev nr: 07-13 Kartlegging av karakterpraksis i offentlige og private skoler

Oppdragsbrev nr: 08-13 Utlyse oppdrag om etterutdanning i naturfag for lærere på 5.-7. trinn

Oppdragsbrev nr: 09-13 Utarbeide utkast til foreldreplakat m.m.

Oppdragsbrev nr: 10-13 Bidrag i fylkeskommunenes arbeid med yrkesretting og relevans i naturfag i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i Ny GIV

Oppdragsbrev 11-13 Tiltak for tegnspråk i grunnopplæringen

Oppdragsbrev nr: 12-13 Årlig rapportering med oversikt over status for enkeltfag i videregående opplæring

Oppdragsbrev nr 13-13 Kvalitet i barnehagen (KIB) - Underveisrapportering

Oppdragsbrev nr: 14-13 «Et lag rundt læreren»/Flerfaglig kompetanse i skolen

Oppdragsbrev nr: 15-13 Gjennomføre en undersøkelse om åpne barnehager

Oppdragsbrev nr: 16-13 Revisjon av forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver – herunder rammeplangruppe

Oppdragsbrev nr: 17-13 Kartlegging av forebyggende psykisk helsearbeid i videregående skoler

Oppdragsbrev nr: 18-13 Pedagogisk utviklingsarbeid om vurdering av språk og språkmiljø i barnehagen

Oppdragsbrev nr: 19-13 Delta i arbeidsgruppe for å vurdere nytteverdi for grunnopplæringen av programvare for talestyring og -diktering

Oppdragsbrev nr: 20-13 Gjennomføre undersøkelse om godkjenning av skoler etter målrettet helsevernregelverket

Oppdragsbrev nr: 21-13 Ny GIV-skolering høsten 2013 for lærere i videregående skole

Oppdragsbrev nr: 22-13 Forsøk med halvårsvurdering med en eller to karakterer i norsk

Oppdragsbrev nr: 23-13 Utarbeide forslag til revidert Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager

Oppdragsbrev nr: 25-13 Oversette, publisere på nett og formidle Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver med følgeendring, til nordsamisk

Oppdragsbrev nr: 26-13 Ny GIV-skolering for lærere på 5. trinn i Finnmark

Oppdragsbrev nr: 27-13 Arbeide for at skaderegistreringen i Norsk Pasientregister gir relevante data for personulykker/- skader i barnehage fra og med 2015

Oppdragsbrev nr: 28-13 Oppfølging rapport frå ressursgruppa for nynorsk som hovudmål

Oppdragsbrev nr: 29-13 Utarbeide en veileder som avklarer fylkeskommunens ansvar for elever i videregående opplæring som er innlagt på helseinstitusjon.

Oppdragsbrev nr: 30-13 Kartlegging av beskrivelsen av etniske og religiøse minoriteter i dagens læremidler for ungdomsskolen og videregående skole

Oppdragsbrev nr: 31-13 Utvikle og gjennomføre stipendordning for videreutdanning for lærere

Oppdragsbrev nr: 32-13 Arrangere jubileumskonferanse for Dronning Sonjas skolepris

Oppdragsbrev nr: 33-13 Gjennomføring av tiltak i Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei*

2014:

Oppdragsbrev nr: 01-14 Direktoratet bes vurdere innføring av obligatorisk rektorutdanning for nytilsatte skoleledere

Oppdragsbrev nr: 02-14

Oppdragsbrev nr: 03-14 Innføring av arbeidslivsfag

Oppdragsbrev nr: 04-14 Forvalte Stortingets ekstrabevilgning på 10 millioner kroner til læringsmiljøarbeid og innsats mot mobbing

Oppdragsbrev nr: 06-14 Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 07-14 Tiltak mot antisemittisme i skolen

Oppdragsbrev nr: 08-14 Årlig rapportering med oversikt over status for enkeltfag i videregående opplæring. Skoleåret 2012/2013 og 2013/2014

Oppdragsbrev nr: 09-14 Følge opp samfunnskontrakten for flere læreplaner til utgangen av 2015.

Oppdragsbrev nr: 10-14 Utrede og anbefale ordning for godkjenning av utenlandsk fagutdanning

Oppdragsbrev nr 11-14 Gjennomgå og foreslå endringer i tilbudsstrukturen innen yrkesfaglige utdanningsprogram i samarbeid med partene i arbeidslivet

Oppdragsbrev nr: 12-14 Revidering av retningslinjer for studiehjemler i samisk

Oppdragsbrev nr: 13-14 Videreføring av rektorutdanningen for perioden 2015 – 2020

Oppdragsbrev nr: 14-14 Vurdere og gi anbefaling knyttet til de nasjonale sentrenes formål, økonomi og styringsstruktur

Oppdragsbrev nr: 15-14 Overføring av oppgaver til Udir i forbindelse med videreføringen av arbeidet med Oppfølgingsprosjektet

Oppdragsbrev nr: 16-14 Evaluering av veiledningsordningen av nyutdannede nyansatte lærere i barnehage og skole, inkludert videreutdanning i veiledning

Oppdragsbrev nr 17-14 Oppfølgingen av de regionale GLØD-nettverkene fra høsten 2014

Oppdragsbrev nr: 18-14

Oppdragsbrev nr: 19-14 Utredning av modeller for finansiering av ikke-kommunale barnehager og utarbeidelse av tilhørende forskrift

Oppdragsbrev nr: 20-14 Utvikle en tydeligere kompensatorisk innretning på tiltaket Veilederkorps

Oppdragsbrev nr: 21-14 Forebyggende tiltak mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i skolen

Oppdragsbrev nr: 22-14 Oppfølging av rapport CI – og hva så?

Oppdragsbrev nr: 23-14 Revidere forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven av 16. desember 2005 nr. 1509

Oppdragsbrev nr: 24-14 Gjennomføre undersøkelse om tidsbruk i barnehagen

Oppdragsbrev nr: 25-14 Gjennomføre undersøkelse av tilbudet til barn under opplæringspliktig alder med særlige behov for hjelp og støtte

Oppdragsbrev nr: 26-14 Endring av kompetansemål om svømming i læreplan for kroppsøving

Oppdragsbrev nr: 27-14 Være sekretariat for arbeidsgruppe for lærervurdering, fase 2

Oppdragsbrev nr: 28-14 Utvikling av læreplaner i fordypning i matematikk

Oppdragsbrev nr: 29-14 Forslag til rammeverk¹ for samisk fjernundervisning

Oppdragsbrev nr: 30-14 Samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet om utredning om kjøp av fengselsplasser i utlandet

Oppdragsbrev nr: 31-14 Utvikle og gjennomføre ordning med realfagskommuner

Oppdragsbrev nr: 31-14 Evaluere stipendordning for lærere som tar videreutdanning gjennom *Kompetanse for kvalitet*

Oppdragsbrev nr: 32-14 Gjennomgang av landslinjeordningen

Oppdragsbrev nr: 33-14 Ny nasjonal strategi for lesing og skriving 2015 – 2019 i barnehage og grunnopplæring

Oppdragsbrev nr: 35-14 Kartlegge undervisningstimer med kvalifiserte lærere i videregående skoler

Oppdragsbrev - Oppfølging av rapport om cochleaimplantat - oppdrag til Helsedirektoratet

Oppdragsbrev – Kartlegging av opptak og kapasitet i kommunene på barnehageområdet

2015:

Oppdragsbrev nr: 01-15 Foreslå en prosjektplan for en innføring av merkeordning for lærebedrifter

Oppdragsbrev nr: 02-15 Overganger fra studieforbereidende til yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 03-15 Bidra til, og bistå faglig råd for bygg- og anleggsteknikk, elektro, restaurant- og matfag og teknikk og industriell produksjon, i gjennomføring av pilot om større innflytelse over læreplaner Vg3

Oppdragsbrev nr: 04-15 Gjennomføre en undersøkelse om overgangen mellom skole og arbeidsliv for elever med utviklingshemming.

Oppdragsbrev nr: 05-15 Gjennomføre pilotering av karriereveier for lærere

Oppdragsbrev nr: 06-15 Endringer i struktur og læreplaner i matematikk i videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 07-15 Revidere indikatorer om lærerkompetanse i GSI (Grunnskolens Informasjonssystem)

Oppdragsbrev nr: 08-15 Endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 14 om krav til kompetanse ved tilsetting og undervisning

Oppdragsbrev nr: 09-15 Etablering av tilskuddsordning for svømmeopplæring i barnehagene

Oppdragsbrev nr: 09-15 Organisere og gjennomføre stipendordning for ansatte i undervisningsstillinger som mangler godkjent lærerutdanning

Oppdragsbrev nr: 11-15 Utbetale midler til økt lærertetthet 1.–4.trinn

Oppdragsbrev 12-15 Forskriftsendringer i to puljer knyttet til vedtagelse av endringer i privatskoleloven (ny friskolelov)

Oppdragsbrev nr: 13-15 Regelverksendring – skolenes adgang til å regulere sykling på skoleveien i ordensreglement

Oppdragsbrev nr: 14-15 Utvikle plan for fordeling av midler til faglig oppdatering for yrkesfaglærere

Oppdragsbrev nr: 15-15 Forsøk med utvidelse av antall eksamener på 10. årstrinn

Oppdragsbrev nr: 16-15 Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år ”0-24 samarbeidet”

Oppdragsbrev nr: 17-15 Utforme rammer for og regulering av praksisbrev

Oppdragsbrev nr: 18-15 Evaluering av tilskuddsordning: Kap. 225 post 68 tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen

Oppdragsbrev nr: 19-15 Utvikle kunnskapsgrunnlag om ansatte i undervisningsstillinger uten godkjent lærerutdanning i grunnopplæringen jamfør § 10- 1 i opplæringsloven

Oppdragsbrev 20-15 Legge til rette for at barnehagene og skolene sikrer daglig fysisk aktivitet for barn og elever – Del 1

Oppdragsbrev nr: 21-15 Over fire semestre, organisere og gjennomføre bruk av et system for vurdering for profesjonsutvikling i skolen

Oppdragsbrev nr: 22-15 Oppfølging av "Tett på realfag – Nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnopplæringen (2015-2019)" inkludert tiltaksplaner og realfagsbarometer

Oppdragsbrev nr: 23-15 samarbeid med Senter for IKT i utdanningen

Oppdragsbrev nr: 24-15 Forskriftsendringer knyttet til lovforslag om friere skolevalg

Oppdragsbrev nr: 25-15 Direktoratet bes om å utlyse et forskningsoppdrag som kan styrke kunnskapsgrunnlaget om kompetanseutvikling for yrkesfaglærere

Oppdragsbrev nr: 26-15 Legge til rette for at skolene sikrer daglig fysisk aktivitet for elevene – Del 2

Oppdragsbrev 27-15 Oppdatere veilederen Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner

Oppdragsbrev nr: 29-15 Sekretariat for offentlig utvalg om høyt presterende elever
Oppdragsbrev nr: 30-15 Utrede om «20 dagers-regelen» bør endres i samsvar med flertallsmerknad i Innst. 344 L (2014- 2015), og eventuelt foreslå nødvendige endringer
Oppdragsbrev nr: 31-15 Handlingsplan for svømming (2016-2020) og forslag til ferdighetsprøve
Oppdragsbrev nr: 32-15
Oppdragsbrev nr: 33-15 Pilotprosjekt med programmering som valgfag som skal igangsettes fra skoleåret 2016-17 med en varighet på tre år
Oppdragsbrev nr: 34-15 Tiltak for et godt læringsmiljø og mot mobbing
Oppdragsbrev nr: 35-15 Utrede spørsmål knyttet til praktiseringen av karantenebestemmelsen i friskoleloven § 7-2b
Oppdragsbrev nr: 36-15 Bistå universiteter og høyskoler som tilbyr lærerutdanninger med sentralgitt prøve for forkurs i matematikk
Oppdragsbrev - Forkurs i matematikk til lærerutdanninger – vedlegg

2016:

Oppdragsbrev nr: 01-16 Bruk av flerfaglig kompetanse i skolen - Et lag rundt eleven
Oppdragsbrev nr: 02-16 Nedleggelse av Sameskolen for Midt-Norge, Hattfjelldal
Oppdragsbrev nr: 03-16 Helhetlig tilbakeføring etter gjennomført straff
Oppdragsbrev nr: 04-16 Gratis deltids plass i SFO
Oppdragsbrev nr: 05-16 Kompetansepakke om læringsmiljø og mobbing for barnehage og skole
Oppdragsbrev nr: 06-16 Utbetaling av midler til økt lærerinnsats på 1.-4. trinn
Oppdragsbrev nr: 07-16 Direktoratet bes om å gjennomføre sentrale tiltak i «Yrkesfaglærerløftet – for fremtidens fagarbeidere» i 2016
Oppdragsbrev nr: 08-16 Utarbeidelse av nye retningslinjer for tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder
Oppdragsbrev nr: 09-16 Evaluering av økt lærertetthet på ungdomstrinn
Oppdragsbrev nr: 10-16 Utarbeide forslag til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager
Oppdragsbrev nr: 11-16 Kartlegge kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager
Oppdragsbrev nr: 12-16 Utvikle moduler for utvalgte lærefag og gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på videregående opplærings nivå

Oppdragsbrev nr: 13-16

Oppdragsbrev nr: 14-16 Produksjon og publisering av skolebidragsindikatorer

Oppdragsbrev nr: 15-16 Høringskonferanser i tilknytning til forslag til ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Oppdragsbrev nr: 16-16 Revidere regelverket om bemanning og kompetansekrav på barnehageområdet

Oppdragsbrev nr: 17-16 Utvikle læringsressurser om gruppebaserte fordommer til bruk i lærerutdanningene og til etterutdanning av lærere

Oppdragsbrev nr: 18-16

Oppdragsbrev nr: 19-16 Utvikle forslag til overgang fra studieforbereidende til yrkesfaglige utdanningsprogram

Oppdragsbrev nr: 20-16 Utdanningsdirektoratet bes om å utarbeide et forslag om hvordan evalueringen av innføringen av fraværsgrenser i videregående opplæring kan innrettes

Oppdragsbrev nr 21-16 Styrke kvalitet på læremidler i grunnopplæringen

Oppdragsbrev nr: 22-16 Tiltak for bedre svømmeopplæring

Oppdragsbrev nr: 23-16 Ny forkursprøve i matematikk – bistå lærerutdanninger med utvikling og gjennomføring.

Oppdragsbrev nr: 24-16 Sekretariat for gruppe som skal vurdere organisering av skoleåret i videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 25-16 Utarbeide utkast til ny økonomiforskrift til friskoleloven.

Oppdragsbrev nr: 26-16 Utarbeide ny forskrift om ansvar for utgifter til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder

Oppdragsbrev nr: 27-16 Evaluere moderasjonsordninger

Oppdragsbrev nr: 28-16 Vurdere behov for endringer i forskrift til opplæringsloven § 10-2

Oppdragsbrev nr: 29-16 Utarbeide utkast til endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 14 om krav til kompetanse ved tilsetting og undervisning.

Oppdragsbrev nr: 28-16 Vurdere behov for endringer i forskrift til opplæringsloven § 10-2

2017:

Oppdragsbrev nr: 01-17 Utdanningsdirektoratet bes om å vurdere og utarbeide forslag til forskriftsendringer om fraværsgrensen i forskrift til opplæringsloven

Oppdragsbrev nr: 02-17 Utvikling av tilbudet ved Sameskolen for Midt-Norge

Oppdragsbrev nr: 03-17 Oppfølging av strategi for fagfornyelsen

Oppdragsbrev nr: 04-17 Direktoratet bes om å følge opp ny kompetansemodell slik den er beskrevet i Prop 1 S

Oppdragsbrev nr: 05-17 Sekretariat for ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

Oppdragsbrev nr: 06-17 Nyoppnevning av faglige råd, vurdering av mandat for faglige råd og bistand til vurdering av mandat for og sammensetning av SRY.

Oppdragsbrev nr: 07-17 Foreslå endringer i Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som følge av økte midler til flere barnehagelærere, jf. budsjettforliket i statsbudsjettet for 2017.

Oppdragsbrev nr: 08-17 Utarbeide veileder om nærværarbeid i videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 09-17 Opprette en tilskuddsordning knyttet til forsøk med gratis barnehage og SFO for barnehageåret 2017/2018

Oppdragsbrev nr: 10-17

Oppdragsbrev nr: 11-17 Evaluering av lærekandidatordningen og tilskudd til lærlinger og lærekandidater med særskilte behov

Oppdragsbrev nr: 12-17 Foreslå endringer i forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage

Oppdragsbrev nr: 13-17 Utrede, vurdere og utarbeide forslag til forskriftsendringer om fritak fra fag i videregående for å sikre et ikke-diskriminerende regelverk

Oppdragsbrev nr: 14-17 Etablere et utredningsarbeid om egnede tiltak i ulike typer skolemiljø saker med sikte på å lage en nettressurs med oversikt over egnede tiltak.

Oppdragsbrev nr: 15-17 Forsterke alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) som satsingsområde

Oppdragsbrev nr: 16-17 Bistå universiteter og høyskoler som tilbyr lærerutdanninger med sentralgitt prøve for forkurs i matematikk.

Oppdragsbrev nr: 17-17 Forskriftsendringer knyttet til bl.a. vedtagelse av endringer i friskoleloven og voksenopplæringsloven

Oppdragsbrev nr: 18-17 Undersøkelse av klassestørrelse

Oppdragsbrev nr: 19-17 Fremme forslag til hvordan en fast ordning med enten fylkesvise eller regionale mobbeombud kan organiseres.

Oppdragsbrev nr: 20-17 Utvikle lærerspesialistutdanning i pedagogisk bruk av IKT/profesjonsfaglig digital kompetanse

Oppdragsbrev nr: 21-17 Oppsummere offentlig høring om endringer i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen. Oppfølging av oppdragsbrev 11-14.

Oppdragsbrev nr: 22-17 Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 67 (2016-2017) - Innst. 68 S (2016-2017).

Oppdragsbrev nr: 23-17 Utrede hvordan retten til opplæring i dagliglivets aktiviteter (ADL) best ivaretas for svaksynte og blinde elever

Oppdragsbrev nr: 25-17 Utredning av tidsfrister for fylkesmannens saksbehandling etter opplæringsloven § 9A-6

Oppdragsbrev nr: 26-17 Evaluering av ny aktivitetsplikt og håndhevingsordning i opplæringsloven kapittel 9 A

Oppdragsbrev nr: 27-17 Kartlegge omfanget av offentlig finansierte boløsninger for elever i videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 28-17 Lede arbeidsgruppe som skal utrede forenkling av gjeldende ordning med søknad om moderasjon i foreldrebetaling og gratis kjernetid.

Oppdragsbrev nr: 29-17 Forskningsprosjekt om forsøk med gratis barnehage og SFO fra barnehageåret 2018-2019

Oppdragsbrev nr: 30-17 Utrede oppreisningsordning for elever som er påført skade eller læringstap etter krenkelser eller dårlig skolemiljø

Oppdragsbrev nr: 31-17 Vurdere endringer i innretningen av tilskudd til og forvaltning av opplæring i kriminalomsorgen

Oppdragsbrev nr: 32-17 Oppfølging av nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff

Oppdragsbrev nr: 36-17 Utvikle videreutdanningstilbud i begynneropplæring og videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk.

Oppdragsbrev nr: 37-17 Tillegg til oppdragsbrev 03-17 om fagfornyelsen.

Oppdragsbrev nr: 38-17 Oppdragsbrev om prosjektskisse til pilot for avgrenset programfinansiering

Oppdragsbrev nr 39-17 Forskriftsendringer for å iverksette lærernorm i grunnskolen

Oppdragsbrev nr: 40-17 Innføre en ordning med fylkesvise mobbeombud fra høsten 2018.

Oppdragsbrev nr: 41-17 Etablering av evalueringsprogram for fornyelsen av fagene i skolen

Oppdragsbrev nr: xx-17 Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 896, 13. juni jf. Innst. 448 S (2016-2017).

2018:

Oppdragsbrev nr: 01-18 Selvmordsforebyggende arbeid i skolen

Oppdragsbrev nr: 02-18 Utarbeide og publisere skolebidragsindikatorer for grunnskolen.

Oppdragsbrev nr: 03-18 Forbedre informasjon til privatister i vgo

Oppdragsbrev nr: 04-18 Utvikle lærings- og refleksjonsmateriell om 22. juli og liknende hendelser til bruk i lærerutdanningene og til etterutdanning av lærere

Oppdragsbrev nr: 05-18 Bistå universiteter og høyskoler som tilbyr lærerutdanninger med sentralgitt prøve for forkurs i matematikk.

Oppdragsbrev nr: 06-18 Utrede og foreslå ordninger for å bidra til at flere ansatte i skolen fullfører lærerutdanninger

Oppdragsbrev nr: 07-18 Innføre et nytt, praktisk og arbeidslivsrettet håndverksfag som valgfag på ungdomstrinnet

Oppdragsbrev nr: 08-18 Beskrivelse av utfordringer knyttet til Desktop for skolen som benyttes til opplæring i kriminalomsorgen

Oppdragsbrev nr: 09-18 Utrede behovet for regelverksendringer på bakgrunn av forslaget til ny personopplysningslov og utarbeide høringsnotat med forslag

Oppdragsbrev nr: 10-18 Implementering av ny yrkesfaglig tilbudsstruktur

Oppdragsbrev nr: 11-18 Tilskuddsordning for å styrke skolebibliotekenes arbeid med lesestimulering

Oppdragsbrev nr: 12-18 Oppdragsbrev 12-18 Utarbeide en nasjonal veileder om etablering av beredskapsteam mot mobbing

Oppdragsbrev nr: 13-18 Oppfølging av Nordahl-rapporten

Oppdragsbrev nr: 14-18 Evaluering av lærernorm i grunnskolen

Oppdragsbrev nr: 15-18 Iverksette den 5-årige satsingen Den teknologiske skolesekken

Oppdragsbrev nr: 16-18 Vurdere innføring av ekstrapoeng på bakgrunn av kjønn ved inntak til videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 17-18 Pilot for programfinansiering av tilskudd for utsatte barn og unge i 0-24 samarbeidet

Oppdragsbrev nr: 17-18 Utarbeidelse av pilot for avgrenset programfinansiering av tilskuddsordninger for målgruppen i 0-24 samarbeidet

Oppdragsbrev nr: 18-18 nasjonale retningslinjer for barnehage og skoleeiere om forebygging, skjerming og håndtering av tilgang til alvorlig skadelig innhold gjennom digitale enheter

Oppdragsbrev nr: 19-18 Prøveordninger med fireårskontroll i barnehage

Oppdragsbrev nr: 20-18 Oppfølging av den virtuelle matematikkskolen og pilotering av
Fleksibel opplæring

Oppdragsbrev nr: 21-18 Oppdragsbrev 21-18 Om å utarbeide veiledning om å tilrettelegge
for deltagelse på skolegudstjeneste

Oppdragsbrev nr: 22-18 Videreutvikling av minoritetsrådgiverordningen

Oppdragsbrev nr: 23-18 Utvikle, etablere og drive en nettressurs over egnede tiltak i saker
om psykososialt skolemiljø

Oppdragsbrev nr: 24-18 Forvaltning av tilskuddsordning for forsøk med tiltak for ungdom
utenfor opplæring og arbeid

Oppdragsbrev nr: 25-18 Utarbeide forslag til forskriftsbestemmelser om Fagbrev på jobb

Oppdragsbrev nr: 26-18 Veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole

Oppdragsbrev nr: 27-18 Retningslinjer friskolenes handel og vurderingen av markedspris

Oppdragsbrev nr: 28-18 Kartlegging av elevers individuelle utgifter til utstyr i videregående
opplæring

Oppdragsbrev nr: 29-18 Utvikle yrkesfagspesifikk del i læreplanene for engelsk og norsk i
videregående opplæring

Oppdragsbrev nr: 30-18 Høring av forslag til organisering av skoleåret i VGS

Oppdragsbrev nr: 31-18 Etablere ordning med Lektor 2 for yrkesfag

Oppdragsbrev nr: 32-18 Videreutvikling av underveisvurdering i norskfaget gjennom
fagfornyelsen

Oppdragsbrev nr: 33-18 Digital veiledningsressurs for selvmordsforebyggende arbeid i
skolen

Oppdragsbrev nr: 34-18 Forebygging av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og
kjønnslemlestelse

Oppdragsbrev nr: 35-18 Utvikle tilbud til kommunene om å delta i videre pilotering av
lærerspesialister og lærerspesialistutdanninger

Oppdragsbrev nr: 35-18 Barn og elever med stort læringspotensial

Oppdragsbrev nr: 36-18 Fritt skolevalg

Oppdragsbrev nr: 37-18 Evaluering av nivået på trekkordningen for elever i friskoler

Oppdragsbrev nr: 38-18 Opprette sekretariat for Faglig råd for *Lærerutdanning 2025*

Oppdragsbrev nr: 39-18 Oppdatere veiledning til barnehager og skoler om
beredskapsplanlegging

Oppdragsbrev nr: 40-18 Gjennomføre evaluering av lærernormen

Referat fra etatsstyringsmøter

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet 19. mars 2012

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet 30. oktober 2012

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet høsten 2013

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet våren 2013

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet våren 2013

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet våren 2014

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet 23. april 2014

Etatsstyringsmøte 2 med Utdanningsdirektoratet 26. mai 2015

Etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet 29. april 2015

Etatsstyringsmøte om underliggende og tilknyttede virksomheter 15. juni 2016

Etatsstyringsmøte 20. april 2016

Referat fra etatsstyringsmøtet 24. april 2017

Vedlegg til referat fra etatsstyringsmøte 24. april 2017 – dialog om årsrapporten for 2016

Referat fra 2. etatsstyringsmøte med Utdanningsdirektoratet (Udir) 05.06.2018

Referat fra møte mellom PL og Udir 16. mai 2018

Referat fra etatsstyringsmøte i 2018 med Utdanningsdirektoratet

Årsrapport

Årsrapport 2012

Årsrapport 2013

Årsrapport 2014

Årsrapport 2015

Årsrapport 2016

Årsrapport 2017

Årsrapport 2018

Vedlegg 2

Validering av temamodeller

Antall temaer i modellen	Temanummer	Frekvente ord	Ekslusive ord
10	4	Skole, ordningen, ungdomskole, kompetanse, forsøket, utvikle, videreutdanning, skal utføres, lærere som, vurder, evaluering	ungdomskole, stipend, begynneropplæring, for lærere, videreutdanningstilbud, nyutdannede, spesialpedagoikk, videreutdanning_i, forsøksordning, veiledning av nyutdannende, lærerplasser, kompetanse_for_kvalitet, spesialistutdanning
15	4	skole, ungdomskole, forsøk, fysisk aktivitet, sfo, lærere, evaluering, helse, veiledning, elever, videreutdanning, lærere, gjennomføre, kompetanse, skal utføres, føringer_for_hvordan	ungdomskole, fysisk aktivitet, sfo, forsøk_med, utprøving videreutdanningstilbud, ungdomstrinnet, kompetanse_for, lærere_i_barnehage, nyutdannende, oppstart, lærerspesialist, av_nyutdannede, nytilsatte, veiledningsordning
25	4	skole, ungdomsskole, retningslinjer, barnehage, nyutdannede, veiledning, minoritetspråkelige barn, lærere_ibarnehage, veiledning av, minoritetspråkelige_barn, svømmeopplæring_i, innenfor_eksisterende	ungdomsskole, utkast_til_retningslinjer, nyutdannende, av_nyutdannede, barnehage_og_skole, nytilsatte_lærere, svømmeopplæring, minoritetspråkelige, tilskuddsordning, vurdering_av publisert, læremiddel, minoritetspråkege, skoleporten, videreutvikliet, kvalitetsvurdering, klasseledelse, asylsøkjara, kvalitetsvurdering dokumentasjon, læreplan, videregående opplæring, evaluering_av_kunnskapsløftet, veiledninger,
25	7	opplæring, fag, gjennomført, tiltak, vurdering, informasjon, utvikling, tilskott, barnehage, samarbeid, lærere, videregående, statistikk, voksne, evaluering, statped, samisk, kvalitetsutvikling, yrkesopplæring	
25	11	oppdraget_skal, tillegg, bakgrunn, skal utføres, opplæringsavdelingen,	rasisme, antisemittisme, inneholde, oppdraget_skal utføres, beskrivelse, , anti-mobbe, anit-mobbe-og_læringsmiljøprogrammer
25	13	kompetanse, barn, sentrert, barnehage, elever, ikt, skoleeiere, utvikle, kvalitet, videreutdanning, digitale, unge,	senter_for_ikt, årsregnskap, digitale, skolemiljø, ike_i utdanningen, videreutdanning_av, for_kompetanseutvikling, digitalisering,

		<i>utvikling, kompetanseutvikling, utdanning, grunnopplæring</i>	<i>kompetanseutvikling_i, digital_kompetanse, videreutdanning</i>
		<i>lærere, ordningen, komeptanse, midlene, samisk, videreutdanning, opplæring, trinn, for lærere, utvikle,</i>	<i>begynneropplæring, for lærere, fjernundervisning, stipend, i_begynneropplæring, samisk, videreutdanning, stipendordning, ppu, spesialpedagogikk, kompetansekravene, fordeles, som_underviser, etterudanning, videreutdanningstilbud, kompetansekravene_i, for kompetanseutvikling</i>
25	14		

Tabell 2: viser hyppige og eksklusive ord som inngår i topics som inneholder det nedprioriterte politikkområdet: «Kompetansesenter for spesialundervisning».

Antall temaer i modellen	Temanummer	Frekvente ord	Eksklusive ord
10	3	<i>det_er, for_å, arbeidet, knyttet_til, statped, oppfølging, viktig, risiko, nasjonale, dialog, barnehageområdet, vurderinger, styring, særskilte</i>	<i>viste_til, sak, informerte, disponeringsplan, sektor, omstilling, tar_initiativ, statped, med særskilte behov, av statped</i>
15	5	<i>arbeidet, godt, mer, viktig, statped, videre, vurdering, sentrene, særskilte, informasjon, spesialpedagogisk, de_nasjonale_sentrene, videreutvikle, statlige, av_statped</i>	<i>kommentar, virksomhetsmålene, av_statped, viktig_å, styringen, spesialpedagogisk_hjelp, nasjonale_sentrene, styring_av_statped, omorganisering, videreutvikle</i>
25	3	<i>det_er, statped, sentrene, for_å, god, utfordringer, utvikle, nasjonale, vurdering, statpeds, knyttet, godt, samisk kommune, nasjonale_sentrene, samarbeid</i>	<i>fm, statpeds, statsråden, sentrene, møte, statped, i_statped, videregående skolenene, statlige_samiske</i>

25	6	<i>direktoratet har, ansvar, ecvet, nasjonalt, opplæring, rolle, nasjonale, senter_for, senter, arbeidet, samarbeid, nasjonalt_senter_for, skoler, og_ansvar, pp-tjenesten, oppfølging, lærling</i>	<i>ecvet, resultatmål, rolle_og, nafo, nasjonalt_senter_for, nasjonalt_senter, pp- tjenesten, godkjenning_av, avecvet, og_fellesskap, fagutdanning, senter, naturfag_i, training, videreutvikle, med_helsedirektoratet, leseopplæring</i>
25	23	<i>for_å, arbeidet, viser, opplæring, gjennom, elever, barn, nasjonale, flere, har_vi, barnehagen, samarbeid, resultater, vurdering, statped, i_barnehagen, læringsmiljø, følge, grunnopplæring, støtte</i>	<i>pisa, reviderte, språk_i, tilskott, tilbakemeldinger, ci, tiltakene, med_utviklingshemming, utviklingshemming, helse</i>
