

Etatsstyring i praksis

En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter

1 Hovedfunn og innsikter

Høsten 2020 har PwC på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) kartlagt og analysert departementenes etatsstyring i praksis. Her oppsummerer og presenterer vi de mest sentrale observasjonene og innsiktene basert på til sammen 31 intervjuer med departementsråder og fagavdelinger i 10 departementer, og 7 underliggende virksomheter. Avslutningsvis i rapporten gir PwC anbefalinger til DFØ innenfor tre temaer der vi vurderer at departementene har behov for bistand til å utvikle etatsstyringen: utvikling av gode mål og styringsparametere, tilpasning av etatsstyringen til virksomhetenes egenart og arbeidet med samordning.

Tildelingsbrevet er den viktigste kanalen for formidling av styringssignaler

Gjennom intervjuene har vi forsøkt å forstå hva slags rolle tildelingsbrevet spiller i praksis i etatsstyringen. Det er vårt inntrykk at mange av departementene de senere årene både har jobbet med større justeringer av tildelingsbrevens innhold, prosessene for utforming av brevene og oppfølgingen av dem. Mange trekker frem nylig gjennomførte initiativer for forbedringer og endringer av tildelingsbrevene, organisatoriske grep eller nye retningslinjer og maler for å forbedre og/eller strømlinjeforme arbeidet med etatsstyring.

Det er vår vurdering at departementene i all hovedsak har gode rutiner for arbeidet med tildelingsbrev. Vi ser imidlertid betydelige variasjoner i involveringen av underliggende virksomheter i utformingen av tildelingsbrevene,

uten at vi finner et tydelig mønster i hvilke typer virksomheter som involveres mer eller mindre. Vi ser også betydelige variasjoner i om departementene opplever at tildelingsbrevene dekker styringsbehovet, eller om det i tillegg er behov for å følge opp virksomhetene tett med formell og uformell dialog gjennom året. Vi ser også at det kan oppstå et spenningsforhold mellom fokuset på standardisering av tildelingsbrevene, og behovet for tilpasning av etatsstyringen til virksomhetenes egenart.

Vi har følgende hovedfunn om tildelingsbrevets funksjon fra intervjuene:

- › Formidlingen av styringssignaler fra departement til underliggende virksomhet skjer i all hovedsak gjennom tildelingsbrevet. Brevet suppleres med tilleggsbrev gjennom året ved behov, og

etatsstyringsmøtene fremholdes sammen med tildelingsbrevet som de viktigste kanalene for formidling av styringssignaler.

- › Det er variasjon blant departementene i hvor mye av styringsbehovet de opplever at tildelingsbrevet dekker. Mange peker på at de i tillegg har et stort behov for formell og uformell dialog gjennom året for å dekke det totale styringsbehovet. I tillegg trekkes instruksene, regjeringens handlingsplaner og strategier, stortingsmeldinger og lederlønnskontrakter med etatsleder frem som relevante kanaler.
- › Departementene er samstemte i beskrivelsen av et godt tildelingsbrev: Det er tydelig, overordnet og ikke for langt. Det inneholder klare prioriteringer og man bør unngå detaljstyring.
- › Departementene har i stor grad standardisert prosessen med å utforme

tildelingsbrev, men det er variasjoner i hvor mye tid som legges i arbeidet og hvor ofte de gjør større endringer av innholdet i brevene.

- › Det er betydelige variasjoner i hva slags innflytelse underliggende virksomheter har på innholdet i tildelingsbrevet. For virksomheter som får høy politisk oppmerksomhet virker det som at involvering og innflytelse i arbeidet med Prop. 1 S er vel så viktig som i arbeidet med tildelingsbrevet.
- › Praksis for oppfølging av tildelingsbrevet i styringsdialogen gjennom året ser ut til å variere på tvers av departementene, både med tanke på møtefrekvens, tema for møtene og deltakelse fra departementet. Det er for eksempel variasjon i hvorvidt strategi og langtidsplanlegging er et tema.
- › Antallet faste møteplasser mellom departementet og virksomhet gjennom året varierer stort: fra ett etatsstyringsmøte annet hvert år, til 20 ulike typer forhåndsavtalte møter i styringsdialogen i løpet av et år.
- › Departementene vektlegger ulike deler av tildelingsbrevene når de følger opp virksomhetene gjennom året, men de fleste har fokus på oppfølging av prioriteringer, mål og oppdrag i styringsdialogen med virksomheten.
- › Det er delvis ulike oppfatninger blant fagavdelingene og virksomhetene de styrer om hva som vektlegges mest i oppfølgingen av tildelingsbrevene i styringsdialogen. Vi har

sammenlignet fem par av fagavdelinger og underliggende virksomheter, og ingen av disse har helt samstemte oppfatninger av hva departementet vektlegger mest.

- › Departementene har ulike syn på hvorvidt politisk ledelse bør møte virksomhetene direkte som en del av styringsdialogen. Enkelte mener det vil være uheldig å legge til rette for at politikerne og etatslederne skal snakke direkte i styringsdialogen, mens andre mener slike møter er viktige for å sikre at virksomhetene forstår de politiske signalene.

Virksomhetenes egenart er av betydning for departementenes etatsstyring

- › Alle departementene med unntak av ett mener at særtrekk ved virksomheten er av betydning for etatsstyringen. Dette er i tråd med kravet i økonomiregelverket om at etatsstyringen skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Vår analyse av sammenhengen mellom departementenes beskrivelser av praksis i mål- og resultatstyringen, og særtrekkene de selv nevner som av betydning for etatsstyringen, viser at direktoratene står i en særstilling, sammenlignet med de andre virksomhetene i vårt utvalg. Direktoratene har ikke formell uavhengighet. De er organisert etter hovedmodellen i statsforvaltningen, som ordinære forvaltningsorgan der statsråden har full instruksjonsmyndighet. Samtidig utsettes

de for høy grad av politisk oppmerksomhet. Departementene betegner i hovedsak praksisen for mål- og resultatstyringen av direktoratene i utvalget som preget av kontroll, og ikke preget av effektmåling.

- › Basert på funnene i undersøkelsen fremstår det som klart for oss at det er et behov for en tydeligere kommunikasjon rundt hvordan etatsstyringen kan og bør tilpasses til egenart i praksis. En mulig tilnærming for DFØ kan være å utarbeide typologier for etatsstyring tilpasset ulike typer virksomheter.

Vi har følgende hovedfunn om betydningen av virksomhetens egenart fra intervjuene:

- › Det er en klar oppfatning på tvers av departementene om at virksomhetenes oppgaver, deres uavhengighet fra departementet, den politiske oppmerksomheten mot saksfeltet virksomheten har ansvar for og departementets tillit til etatsleder påvirker måten de praktiserer etatsstyringen på.
- › Både departementsråder og fagavdelinger setter et skille mellom det å være “tett på” og “holde avstand” i styringen. Utover dette fikk vi få konkrete svar på hvordan egenart påvirker styringen i praksis.
- › Flere departementer trekker frem at styringskulturen i departementet også påvirker departementets etatsstyring.

Det er utfordrende å lage gode mål og styringsparametere

Departementene opplever at det er utfordrende å lage gode mål. Utfordringene knyttes til at målene må dekke mange ulike behov. De skal både treffe og motivere virksomheten, de skal være i tråd med samfunnsoppdraget og de skal tilfredsstille politikernes behov for å vise handlekraft. Å utforme gode styringsparametere oppleves som enda mer utfordrende. Her trekkes det særlig frem at det er vanskelig å finne gode måter å måle virksomhetenes bidrag til måloppnåelse.

Det er vårt inntrykk at det kan være vanskelig å skille mellom mål og styringsparametere, samt at selve definisjonen på en styringsparameter er vanskelig å forstå. Det er PwCs vurdering at det er behov for en klargjøring av hva som er de formelle kravene til mål og styringsparametere i etatsstyringen, det er behov for gode definisjoner av begrepene mål og styringsparameter, samt konkret veiledning om hvordan departementene kan gå frem for å utarbeide hensiktsmessige mål og styringsparametere.

Vi har følgende hovedfunn om mål og styringsparametere fra intervjuene:

- › Mange nevner at gode mål bør formuleres på effektnivå, at det er viktig at etaten har virkemidlene til å påvirke måloppnåelse, samt at målene må være tilpasset virksomhetens egenart.

- › Om styringsparametere er det mange som trekker frem at de bør gi informasjon om måloppnåelse, og at de helst bør måle en effekt.
- › Det er stor variasjon på tvers av departementene i hvordan man går frem for å jobbe med utviklingen av mål og styringsparametere for virksomheten. Flere av departementene gir oppdrag i tildelingsbrevet om at underliggende virksomhet skal utvikle forslag til styringsparametere, mens noen departementer i stor grad utformer dem selv, og noen utformer dem i en felles arbeidsprosess.
- › Flere underliggende virksomhetene trekker frem arbeid med rapportering som ressurskrevende, og knytter dette opp mot mål og styringsparametere i tildelingsbrevet. Det er særlig i tilfeller der virksomhetene bes om å rapportere om effekter at analysearbeidet som kreves blir omfattende.
- › Når departementene og virksomhetene blir bedt om å karakterisere praksis i mål- og resultatstyringen ser vi at det er ulikheter i hvordan departementene selv beskriver styringen, og hvordan virksomhetene som er underlagt departementet opplever og beskriver styringen. Departementene mener de i mindre grad praktiserer kontroll enn det de underliggende virksomhetene selv opplever.

Samordning vies varierende oppmerksomhet blant departementene

Gjennom intervjuene har vi forsøkt å forstå hvordan departementene jobber med samordning av etatsstyringen innenfor en sektor og på tvers av sektorer. Det er vår oppfatning at temaet samordning i etatsstyringen per i dag vies varierende oppmerksomhet i departementene. Departementsrådene uttrykker at samordning mellom departementene går bedre og bedre, og at det er et økende oppmerksomhet i departementene på behovet for samordning. Samtidig ser vi at fagavdelingene i departementene primært tolker samordning til å bety samarbeid med andre departementer om formuleringer i tildelingsbrevene. Det kan se ut til å ligge et spenningsforhold mellom departementenes forståelse av samordning i snever forstand, og det behovet særlig direktoratene kan ha for at både finansiering, regelverksutvikling og mål- og resultatstyring er samordnet.

Det er vår vurdering at graden av bevissthet om samordning varierer i departementene. Det er også vår vurdering at det er behov for en tydeligere kommunikasjon om hvordan samordning kan gjøres i praksis. En mulig tilnærming kan være å gi en totaloversikt over tilgjengelige styringsvirkemidler og andre samordningsvirkemidler, med anbefalinger om bruksområder.

Vi har følgende hovedfunn om samordning fra intervjuene:

- › Fra departementsrådene pekes det på at et felles politisk oppdrag er et godt utgangspunkt for samordning, og at gode rutiner og struktur bidrar til forventningsstyring og legger til rette for effektiv samarbeid mellom departementene. Også fra virksomhetene påpekes det at formalisering av samarbeid mellom virksomheter, eksempelvis gjennom samarbeidsavtaler kan være en nøkkel til suksess.
- › Utfordringene som trekkes opp fra departementene knyttet til samordning handler om at samordning er tidkrevende, og man kan møte på ulike styringskulturer på tvers av departementene. Mye samordning kan dessuten føre til lange tildelingsbrev.
- › Fra virksomhetenes side uttrykkes det at det virker som at statsrådsansvaret som følger departementsstrukturen og finansieringsmodellen i offentlig sektor kan være til hinder for samordning, og flere av direktoratene peker på konkrete uløste problemstillinger som har sitt opphav i mangelfull samordning fra departementenes side.





Innhold

1. Hovedfunn og innsikter	02
2. Innledning og mandat for oppdraget	07
3. Kort om etatsstyring	08
4. Metode	11
5. Tildelingsbrevet	14
5.1 Syn på hva som er et godt tildelingsbrev	17
5.2 Utforming av tildelingsbrevene	20
5.3 Oppfølging av tildelingsbrevet i styringsdialogen	26
5.4 Andre kanaler for formidling av styringssignaler	28
6. Virksomhetenes egenart	34
7. Mål- og resultatstyring	42
7.1 Syn på hva som er et godt mål	45
7.2 Syn på hva som er en god styringsparameter	49
7.3 Ulikheter i praktisering av mål- og resultatstyring	51
7.4 Analyse av sammenhengen mellom virksomhetenes egenart og departementenes praktisering av MRS	54
8. Samordning	60
9. utfordringer med begreper	68
10. PwCs anbefalinger	70
Kilder	71
Vedlegg 1	73

2 Innledning og mandat for oppdraget

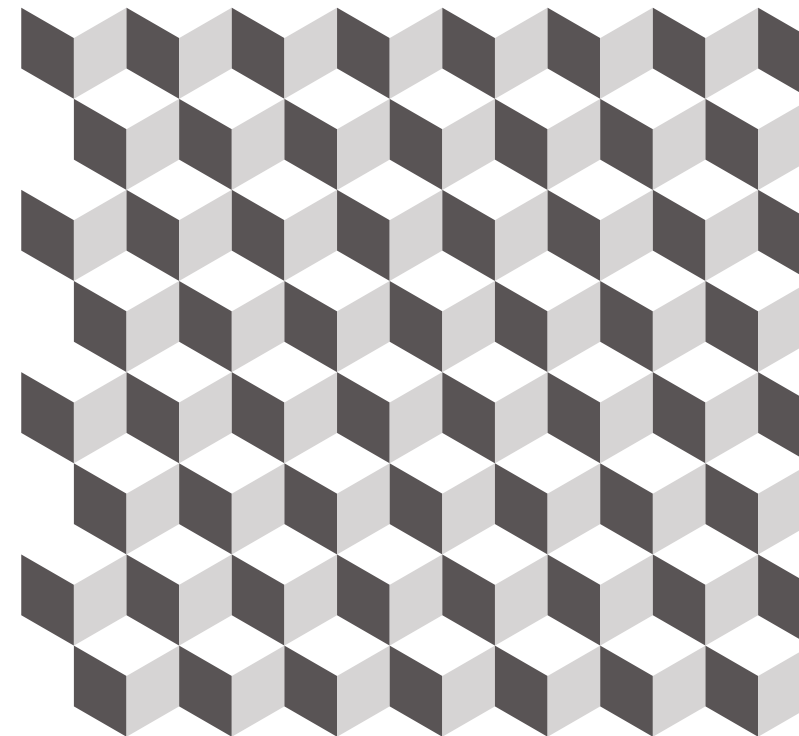
Denne rapporten omhandler hvordan departementene styrer underliggende virksomheter i praksis, og vi ser spesielt på tildelingsbrevets rolle i etatsstyringen. PwC har utført oppdraget fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) høsten 2020. Oppdragets formål har vært å utføre en komparativ, kvalitativ analyse av departementenes etatsstyring. Oppdragets hovedproblemstillinger er:

- I) Hva er departementenes forståelse av tildelingsbrevets funksjon?
- II) Hvordan anvender departementene tildelingsbrevet i etatsstyringen?

Analysene skal belyse hvordan departementene jobber med tildelingsbrevene, hvorfor tildelingsbrevene blir som de blir og hvilken rolle dette styringsdokumentet spiller i etatsstyringen. Vi har en særskilt oppmerksomhet mot dialogen mellom departement og virksomhet i etatsstyringen. I analysene ser vi på likheter og forskjeller i forståelsen av tildelingsbrevets funksjon og den praktiske anvendelsen av brevet på tvers av departementene. Vi søker å få innsikt i det en ikke kan lese seg til gjennom å studere tildelingsbrev og andre skriftlige dokumenter som inngår i styringsdialogen. Gjennom semi-strukturerte intervjuer med departementene har vi fått anledning til å få innsikter i departementenes etatsstyring i praksis og noen av årsakene som ligger bak praksisen. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden uke 40-44 i 2020. Rapporten ble overlevert DFØ 15. desember 2020.

Analysene i denne rapporten er deskriptive og utforskende. Det har vært en viktig avgrensning at analysene ikke skal være av normativ karakter. Det innebærer at PwC ikke er bedt om å vurdere funn opp mot en norm, standard eller beste praksis. PwC har hatt tett dialog og gode faglige diskusjoner med DFØ underveis i arbeidet. Denne rapporten utgjør sluttproduktet fra oppdraget som er utført. PwC-teamet som har utført oppdraget har bestått av Roger Mortensen som ansvarlig partner, Sofie Hove Stene som prosjektleder og Ragnhild Stenvaagnes som prosjektmedarbeider.

Vi ønsker å takke både departementer og virksomheter som har stilt opp til intervju.



3 Kort om etatsstyring

I dette kapitlet gir vi en overordnet introduksjon til sentrale deler av regelverket og veiledningsmateriellet som sier noe om kravene til departementenes etatsstyring, og de faglige anbefalingene Finansdepartementet og DFØ har gitt angående praktisering av etatsstyringen. Kapitlet tar for seg de samme delene av etatsstyringen som står sentralt i vår kartlegging og analyse: tildelingsbrevet, mål og styringsparametere og samordning i etatsstyringen. Kapitlet gir dermed også en introduksjon til begrepsapparatet i undersøkelsen.

Regelverket for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Regelverket inneholder føringer om utforming av tildelingsbrev og innholdet i tildelingsbrevet, om gjennomføring av styringsdialogen, og om hvilket ansvar departementene har for samordning både i arbeidet med budsjettforslag og i arbeidet med tildelingsbrev.¹

Etatsstyring

I tillegg til økonomiregelverket har Finansdepartementet og DFØ utarbeidet veiledningsmaterie² som gir mer utfyllende informasjon om hvordan de

anbefaler at etatsstyringen utøves i praksis. Finansdepartementets veileder i etatsstyring beskriver etatsstyring på følgende måte:

Etatsstyring er aktiviteter av faglig og administrativ karakter som et departement utfører for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. Målet er at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer på en ressurseffektiv måte. Målet er videre at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, har en ansvarlig internkontroll og at virksomheten

utvikles og forbedres. Virksomheten skal eventuelt gi faglige råd og vurderinger som kan inngå i det ansvarlige departementets arbeid med politikktutforming.

Økonomiregelverket stiller krav om at etatsstyringen skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.³ Videre sier regelverket at departementet i samråd med virksomheten skal fastsette “styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer.”⁴

1 Tildelingsbrev omtales i reglementet § 7 og i bestemmelsene pkt. 1.5. Styringsdialogen omtales i bestemmelsene pkt 1.4. Samordning omtales i reglementet § 5, og i bestemmelsene pkt 1.5.

2 Finansdepartementet (2020) Veileder i etatsstyring, SSØ (2010) Resultatmåling: mål- og resultatstyring i staten.

3 Økonomireglementet § 4.

4 Bestemmelsene pkt. 1.4.

Tildelingsbrev

Økonomiregelverket stiller krav om at departementene skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsningsområder, styringsparametere, tildelt beløp, administrative og budsjettmessige fullmakter, krav til rapportering og omtale av eventuelle evalueringer som skal igangsettes. Videre stiller regelverket krav om at både tildelingsbrev og eventuelle supplerende tildelingsbrev skal publiseres på departementets nettsider.

Fastsettelse av mål og styringsparametere

Økonomiregelverket angir de grunnleggende styringsprinsippene for økonomistyringen

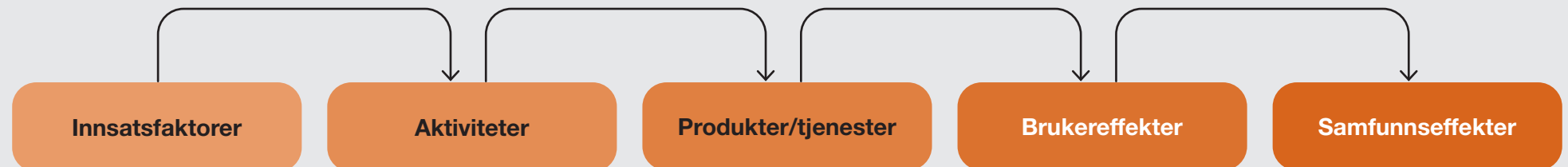
i staten i reglementet § 4. Ifølge DFØs veiledningsmateriell skal § 4 forstås som at mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsippet i staten.⁵ DFØ definerer mål- og resultatstyring på følgende måte:

Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i staten innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.

Ifølge den siste forvaltningsmeldingen har innføringen av mål- og resultatstyring gitt underliggende virksomheter økt frihet til å velge virkemidler og å disponere budsjettene innenfor de styringssignalene som departementet gir.⁶

Resultatkjeden er en illustrasjon som brukes hyppig i DFØs veiledningsmateriell. Det er en modell som er ment å illustrere verdiskapingsprosessen i en offentlig virksomhet. Kjeden viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet. Pilene i modellen viser årsakssammenhengene.

Figur 01: Resultatkjeden



⁵ I veilederen "Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten (2010) Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring)" omtales mål- og resultatstyring som det grunnleggende styringsprinsippet, mens på DFØs nettsider under temaet "Hva er mål- og resultatstyring?" omtales det som et av flere styringsprinsipper (<https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>).

⁶ St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.

Finansdepartementets veileder i etatsstyring gir råd om utformingen av mål, og forklarer at det viktigste i arbeidet med å utforme mål er “at både departement og underliggende virksomhet har en klar og omforent oppfatning både av hva som ønskes oppnådd og hva som er realistisk å oppnå”. I tillegg forklarer veilederen at “mål bør vise ønsket resultat på områder som underliggende virksomhet har en reell mulighet til å påvirke gjennom sine aktiviteter og virkemidler. Om mulig bør målet si noe om virkninger.” At mål bør si noe om virkninger, innebærer at de formuleres til høyre i resultatkjeden - som effekter som skal oppnås hos virksomhetens brukere eller i samfunnet generelt.

Økonomiregelverket stiller krav til at departementene, i tillegg til å fastsette mål, også skal fastsette styringsparametere for underliggende virksomhet. I DFØs veiledningsmateriell defineres styringsparameter på følgende måte:

En styringsparameter beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når målene sine i en gitt periode (for eksempel et budsjettår). En styringsparameter kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hver styringsparameter må det velges en målemetode.⁷

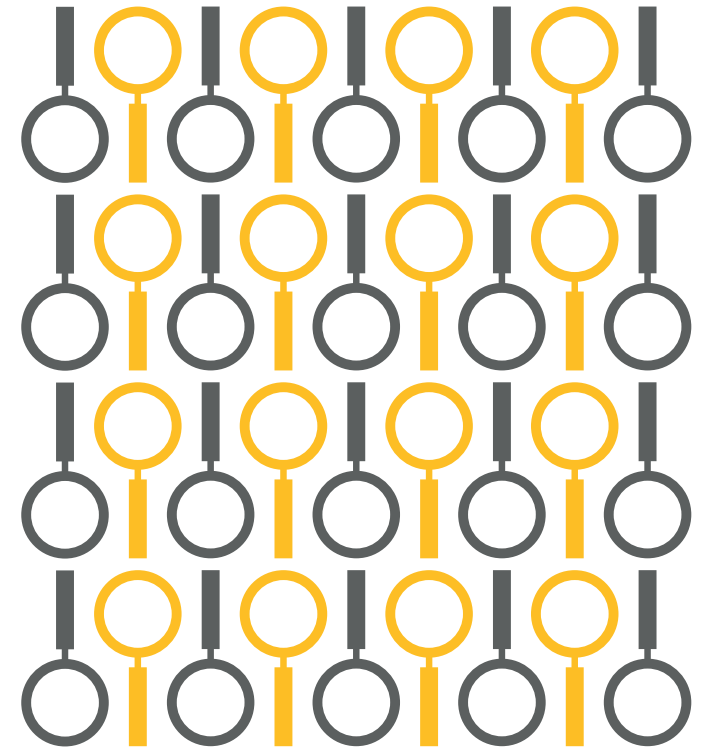
Samordning

Økonomiregelverket stiller krav til at departementene i arbeidet med budsjettforslag utformer disse på en måte som “sikrer samordning på hvert nivå”. I tilfeller der underliggende virksomheter mottar bevilgninger fra flere departementer, stiller bestemmelsene krav om at departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, skal samordne styringssignalene.

Ifølge forvaltningsmeldingen fra 2008⁸ utløses behov for samordning av at realisering av politiske mål krever samarbeid mellom ulike organisatoriske enheter i forvaltningen. I tillegg peker forvaltningsmeldingen på at hvilke politiske mål eller saksområder som vil kreve samordning varierer over tid, og endrer seg i tråd med endringer i samfunnet og etterhvert som vi får ny kunnskap og forståelse av sammenhengene mellom ulike virkemidler.

På sine nettsider definerer DFØ samordning som en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset hverandre.⁹ I tillegg skriver de at samordningen kan ha mange former og kan handle om ulike oppgaver, avhengig av

ambisjonsnivå. Når det gjelder virkemidlene som kan tas i bruk for å samordne, beskriver DFØ at disse kan spenne fra bruk av styringsvirkemidler til bruk av møteplasser og utvikling av relasjoner.



7 Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten (2010) Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

8 St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

9 DFØ viser til rapporten til Difi (2014:7) Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning, som har definert og omtalt samordning.

4 Metode

Troverdigheten i våre vurderinger og analyser vil henge sammen med kvaliteten i innsamlede data. I denne undersøkelsen har vi basert oss på intervjuer med ansatte i departementene som primærkilde til informasjon. I tillegg har vi studert tildelingsbrevene og instruksene¹⁰ til de underliggende virksomhetene vi har intervjuet departementene om styringen av. Denne kombinasjon av intervjuer og dokumentstudier har bidratt til å gjøre funnene i vår analyse mer robuste.

I arbeidet med å sette opp utvalg og intervju-guide har vi sett hen til forskning, rapporter og analyser innenfor temaet etatsstyring som berører relevante deler av problemstillingene vår rapport skal belyse.¹¹

Utvalget

Vi tok utgangspunkt i Kjærvik, Askim og Kommunal- og moderniseringsdepartementets kvantitative undersøkelser, og deres utvalg på 14 departementer og 65 tildelingsbrev.¹² Vi valgte ut henholdsvis 10 departementer og 14 tildelingsbrev fra deres utvalgsliste. I utvalget har vi forsøkt å dekke bredden av

ulike typer virksomheter som er underlagt departementenes etatsstyring. Vi har både sentraladministrative organ (direktorater), forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter, andre ordinære forvaltningsorganer og finansieringsinstitusjoner i utvalget.¹³ Når det gjelder oppgaver har vi etterstrebet å dekke en bredde av virksomheter som jobber med myndighetsutøvelse, iverksetting og tjenesteyting, i tillegg til faglig rådgivning. I tillegg har vi forsøkt å ha en bredde i størrelse på virksomhetene, slik at vi både har små, mellomstore og store virksomheter med i utvalget.

For å svare ut undersøkelsens to hovedspørsmål om departementenes forståelse av tildelingsbrevets funksjon og den praktiske anvendelsen av tildelingsbrevet var vi avhengige av å både intervjuer en representant for departementet som helhet, og representanter som kan utdype det mer praktiske arbeidet med utforming og anvendelse av tildelingsbrevet. Vi ba derfor om intervjuer både med departementsråder og fagavdelingene som er ansvarlige for etatsstyringen av de 14 virksomhetene som inngår i undersøkelsen. I tillegg ønsket vi å speile informasjonen som ble gitt av departementene med intervjudata

10 Når vi omtaler "instrukser" i rapporten, viser vi til instrukser som beskriver myndighet og ansvar mellom departement og virksomhet, slik Økonomiregelverket stiller krav om. Instruksene har ulike navn, som "hovedinstruks" og "instruks om økonomi- og virksomhetsstyring".

11 Vi har særlig sett hen til Kjærvik, J. og Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes målstyring av underliggende virksomheter, 2012-2015*. Oslo: Universitetet i Oslo, Gripsrud, M., Seip, N.K. og Stugu, T. (2017) *Målet er målet*. Magma, NOU (2019:5) *Ny forvaltningslov - Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*

12 Kjærvik, J. og Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes målstyring av underliggende virksomheter, 2012-2015*. Oslo: Universitetet i Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)*.

13 Organisasjonsformer i statsforvaltningen (NSD/Forvaltningsdatabasen).

fra enkelte av virksomhetene i utvalget. Vi ba derfor om intervju med 7 av de 14 virksomhetene som inngår i undersøkelsen.

De ti departementene som inngår i utvalget er illustrert i figur 02 nedenfor.

Figur 02: Departementene som inngår i undersøkelsens utvalg



Arbeids- og sosialdepartementet



Landbruks- og matdepartementet



Finansdepartementet



Nærings- og fiskeridepartementet



Helse- og omsorgsdepartementet



Kulturdepartementet



Justis- og beredskapsdepartementet



Samferdselsdepartementet



Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Kunnskapsdepartementet

Semi-strukturerte intervjuer

Intervjuene med henholdsvis departementsrådene, fagavdelingene i departementene og de underliggende virksomhetene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer. Dette er en kvalitativ intervjuform der man benytter en intervjuguide med faste spørsmål, men der intervjueren har stor fleksibilitet til å stille spørsmålene i den rekkefølgen som faller naturlig, og

til å stille frie oppfølgingsspørsmål om temaer som er av særskilt interesse eller relevans for undersøkelsen. Som ledd i forberedelsen til intervjuene utarbeidet vi tre ulike intervjuguider:

- › Guide til intervju med departementsråder med fokus på departementets overordnede syn på og tilnærming til etatsstyring
- › Guide til intervju med fagavdelinger

med etatsstyringsansvar med fokus på å få konkret informasjon om praksis i etatsstyringen

- › Guide til intervju med underliggende virksomheter for å speile informasjonen departementene gir om etatsstyring

Komplette intervjuguider ligger i rapportens vedlegg 1.

Gjennomføring av intervjuer

Som følge av covid-19-pandemien og gjeldende smitteverntiltak ble alle intervjuene med unntak av ett gjennomført som videomøter. Vi har snakket med til sammen 47 personer fra departementene om etatsstyringen av 14 virksomheter. Vi har også snakket med til sammen 14 personer fra 7 virksomheter underlagt de samme departementene. Vi ba i utgangspunktet alle departementene i utvalget om å få intervju med departementsråden i tillegg til de aktuelle fagavdelingene. For to av departementene lot det seg ikke gjøre å få samtale med departementsråden, men vi fikk snakke med henholdsvis én assisterende departementsråd og én ekspedisjonssjef som svarte på departementsrådets vegne.

Totalt har vi gjennomført 31 intervjuer. Ved én anledning gjennomførte vi intervjuet for departementsråd og fagavdeling som ett intervju. Ved en annen anledning gjennomførte vi intervju med to fagavdelinger som ett intervju. I begge disse tilfellene tilpasset vi intervjuguidene for å sikre at vi fikk det nødvendige datagrunnlaget. For å åpne for høy grad av åpenhet i intervjuet ble intervjuobjektene lovet konfidensialitet i form av anonymisert omtale i rapporten.

Metodiske betraktninger

God datakvalitet i kvantitative undersøkelser kommer til uttrykk i form av begrepene reliabilitet (hvor pålitelige innsamlede data er)

og validitet (at vi måler det vi ønsker å måle). Ved kvalitative undersøkelser gjennom semi-strukturerte intervjuer har disse begrepene begrenset mening. Årsaken er at det ikke anvendes strukturerte datainnsamlingsteknikker - man lar samtalen styre datainnsamlingen (Johannesen m.fl. 2010). Datakvaliteten kan heller måles gjennom troverdighet og bekreftbarhet.

- › Troverdighet innebærer transparens; at andre skal kunne evaluere de ulike trinnene i undersøkelsen, konsistens; at motsetninger i materialet identifiseres og diskuteres og kommuniserbarhet; at en leser skal kunne forstå undersøkelsessituasjonen.
- › Bekreftbarhet handler om at tolkningen av resultater skal kunne bekreftes. Det krever at man gjør rede for sine vurderinger og tolkninger av dataene, og hvordan en har kommet frem til disse tolkningene.

Flere momenter ved det metodiske designet kan påvirke datakvaliteten til undersøkelsen. Utvalgets størrelse er én av dem. En større undersøkelse som hadde inkludert samtlige departementet og fagavdelinger ville styrket troverdigheten til innsiktene, og ville med sikkerhet kunne identifisert og bekreftet de ulikheter som finnes mellom departementer og fagavdelinger i etatsstyringen. Vi mener imidlertid at 10 departementer med totalt 24

intervjuobjekter er tilstrekkelig for å trekke overordnede konklusjoner og avdekke sentrale innsikter om departementenes etatsstyring.

I flertallet av intervjuene med departementene har DFØ hatt en representant til stede for å bisitte og observere samtalen. DFØs hensikt med å bisitte har vært å sikre kunnskaps-overføring til DFØ. Som følge av av DFØs rolle som statens fagmiljø innen etatsstyring kan deres deltakelse ha påvirket intervjuobjektene. En eventuell slik effekt er forsøkt redusert gjennom åpenhet og tydelighet om DFØs rolle i intervjusituasjonen.

Anonymiseringen av intervjuobjektene bidrar til å redusere bekreftbarheten av funnene i denne studien. Intervjuobjektene selv kan i mindre grad i ettertid verifisere at den informasjonen de har gitt er forstått riktig og gjengitt korrekt. Det gir også leseren mindre grunnlag til å vurdere troverdigheten til innsiktene og sitatene fra intervjuene. Det har likevel vært vår vurdering at anonymisering har vært nødvendig for å legge til rette for åpne og ærlige beskrivelser av praksis i etatsstyringen. For å sikre notoritet i datamaterialet har PwC benyttet "aktiv lytting" underveis i intervjusituasjonen. Det innebærer at vi har forsøkt å speile tilbake vår forståelse av hva intervjuobjektet har sagt, for å få det verifisert underveis i samtalen. I tillegg har intervjuerne jobbet sammen om å validere referater og innsikter i etterkant av hvert intervju.

5 Tildelingsbrevet



5 Tildelingsbrevet

En viktig del av utredningen har vært å forstå hva slags rolle tildelingsbrevet spiller i praksis i etatsstyringen. I intervjuene har vi stilt spørsmål for å forstå hvordan tildelingsbrevet utformes, hvordan dokumentet brukes, hvilke behov dokumentet dekker og hvilke behov det eventuelt ikke dekker.

Dette kapitlet beskriver hva departementene mener et godt tildelingsbrev er og hvordan de går frem for å lage det. Videre tar kapitlet for seg på hvilken måte de underliggende virksomhetene involveres i arbeidet med tildelingsbrevet og på hvilke områder har de innflytelse på innholdet. Avslutningsvis tar kapitlet for seg hvordan tildelingsbrevet følges opp og benyttes i styringsdialogen og hvilke andre kanaler departementene bruker til formidling av styringssignaler.

Departementenes syn på hva som er et godt tildelingsbrev trekker i stor grad i samme retning. De beskrivelsene som går igjen i flest intervjuer er at tildelingsbrevet bør være tydelig, overordnet, ikke for langt, ha klare prioriteringer og at man bør unngå detaljstyring. Beskrivelsene tyder på stor grad av enighet blant departementene om hvordan gode tildelingsbrev bør være.

Prosessen med å utforme et tildelingsbrev i fagavdelingene er på overordnet nivå lik. Det er

imidlertid variasjoner i hvor mye tid som legges i arbeidet, hvor ofte de gjør større endringer av brevene hvor tett de involverer underliggende virksomhet og hvor stor innflytelse de lar virksomhetene ha på innholdet.

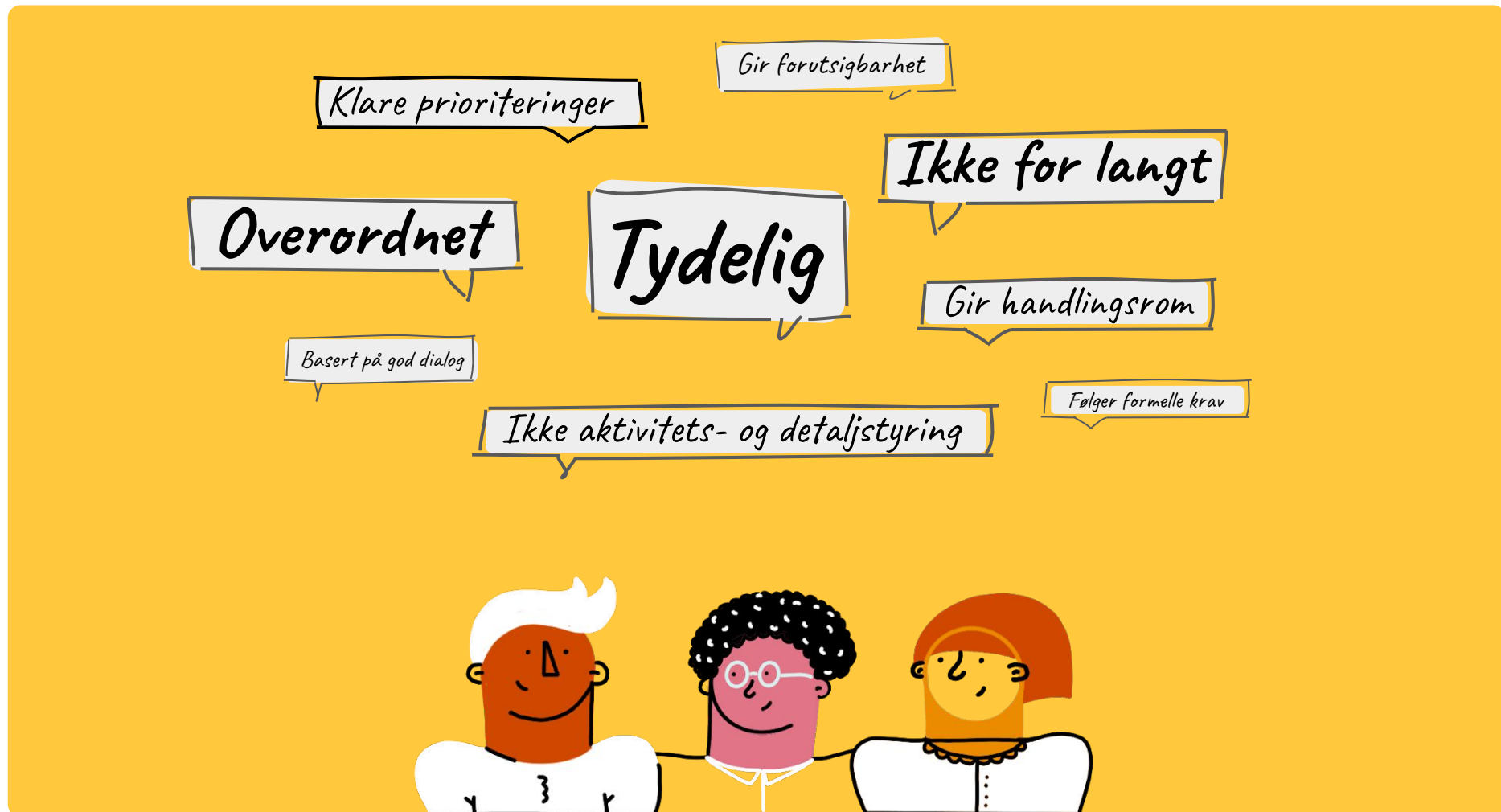
Intervjuene viser at departementene delvis vektlegger ulike deler av tildelingsbrevene i oppfølgingen av dem, men størsteparten har fokus på oppfølging av prioriteringer, mål og oppdrag i styringsdialogen med virksomheten.

Bruken av andre kanaler for styring gir et bilde av tildelingsbrevets rolle i den totale styringsdialogen. Vi finner varierende oppfatninger blant departementene om hvorvidt tildelingsbrevet dekker deres styringsbehov. Mens over halvparten mener at dette brevet, sammen med supplerende tildelingsbrev eller oppdragsbrev, dekker behovet, trakk 8 av 18 intervjuobjekter frem møter og annen formell og uformell dialog gjennom året som et viktig supplerende element i styringen.

På spørsmål om hva som er de viktigste styringskanalene, er derimot både departementene og virksomhetene samstemte. Av en liste av mulige kanaler, peker nesten samtlige på de tre samme kanalene som de viktigste; tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev eller oppdragsbrev og etatsstyringsmøter.

Gjennom intervjuene finner vi også at det er stor variasjon på tvers av departementene når det kommer til antallet faste møter med underliggende virksomhet gjennom året. Det finnes ulike varianter av tematikk for de faste møtene og variasjoner i hvem som deltar stiller i møtene fra departementene; fra kun fagavdelinger, til møter hvor også departementsråd eller politisk ledelse deltar.

Hva kjennetegner et godt tildelingsbrev?



5.1. Syn på hva som er et godt tildelingsbrev

Fagavdelinger, departementsråder og underliggende virksomheter ble spurt hva de mener utgjør et godt tildelingsbrev. Spørsmålet var åpent og det ble ikke gitt svaralternativer eller eksempler på beskrivelser. Ordskyen viser de mest hyppige beskrivelsene som ble gitt på et godt tildelingsbrev.

Jo større font på beskrivelsen i illustrasjonen, i jo flere ganger intervjuer ble beskrivelsen nevnt. Spørsmålet ble besvart i 30 intervjuer. Antall intervjuer hvor de ulike beskrivelsene er nevnt fremgår i parentes.

Tydelig (15)

Med tydelighet mener intervjuobjektene at det ikke skal være nødvendig for den underliggende virksomheten å måtte tolke styringssignalene, at innholdet ikke skal ha tvetydige budskap eller være egnet for misforståelser. Tydelighet krever klart språk, presise formuleringer og klare mål og styringsparametere. Tydelighet trekkes frem av både departementsråder, fagavdelinger og underliggende virksomheter.

“Tydelighet er veldig viktig. Da unngår vi mange runder i etterkant for å oppklare”

Fagavdeling

“Vi er opptatt av tydelighet. Plutselig finner man et oppdrag innbakt i en tekst og vi lurer på om dette skal tolkes som oppdrag og hva det krever av oss.”

Underliggende virksomhet

Overordnet (9)

Med denne beskrivelsen trekker intervjuobjektene frem at brevet skal holde seg på et overordnet nivå, slik at helheten blir tydelig og at styringen ikke blir for detaljert.

“På noen områder er det behov for økt detaljeringsnivå, men vi forsøker å holde oss på et overordnet nivå og styre etter effekter.”

Fagavdeling

Ikke for langt (9)

Både departementsråder, fagavdelinger og underliggende virksomheter trekker frem at et godt tildelingsbrev ikke bør være for omfattende.

” Tildelingsbrevet bør være kort og presist om de viktige tingene. Vi bør unngå lange romaner. Vi har også forsøkt å redusere antall mål og resultatkrav, slik at vi viser hva som er de viktigste målene og de viktigste resultatindikatorne.

Departementsråd

Har klare prioriteringer (8)

Både departementsråder, fagavdelinger og underliggende virksomheter mener et godt tildelingsbrev bør ha klare prioriteringer. Med dette mener de at den underliggende virksomheten må forstå hva som er de viktigste oppgavene de skal prioritere det kommende året.

“Tildelingsbrevet må ikke være for omfattende, særlig når det gjelder mål og prioriteringer. Skal man ha med alt, blir ingenting prioritert. Det er viktig at vi er tydelige på våre prioriteringer.”

Fagavdeling

“Et godt tildelingsbrev har gode prioriteringer og er balansert, slik at man har tatt innover seg hva som er etatens viktigste oppgaver. Det må ikke være en haug med bittesmå oppdrag som tar fokus bort fra det etaten egentlig skal være.”

Fagavdeling

Gir handlingsrom (8)

At et godt tildelingsbrev bør gi den underliggende virksomheten handlingsrom trekkes frem både av departementsråder, fagavdelinger og underliggende virksomheter. Med dette mener de at brevet ikke må ha så omfattende aktivitetskrav at det beslaglegger mesteparten av ressursene, eller at brevet ikke må forklare *hvordan* den

underliggende virksomheten skal løse oppdragene sine og hvordan de skal nå målene sine.

” Tildelingsbrevet skal være på et mest mulig overordnet nivå, slik at etatene har et spillerom. De skal vite hva de skal gjøre, ikke hvordan de gjør det.

Departementsråd

“Brevet må ikke være så detaljert at det hemmer oss. Man vet jo ikke hva som vil skje neste år. Det må være litt rom for å endre fokus og prioriteringer.”

Underliggende virksomhet

Har lite aktivitets- og detaljstyring (8)

Fem fagavdelinger og tre underliggende virksomheter trekker frem at et godt tildelingsbrev ikke bør ha høy grad av aktivitets- og detaljstyring. Dette henger tett sammen med flere av de andre beskrivelsene som er kommet frem, som at et godt brev er overordnet og gir handlingsrom.

“Vi må jobbe i tråd med hvordan styringen av underliggende virksomheter har utviklet seg de siste årene og unngå detaljstyring.”

Fagavdeling

“Før var tildelingsbrevet veldig detaljert på hvordan vi skulle løse oppgavene. Nå overlates det til våre vurderinger.”

Underliggende virksomhet

Gir forutsigbarhet (6)

Både departementer og underliggende virksomheter trekker frem at et godt tildelingsbrev bør gi den underliggende virksomheten forutsigbarhet. Med dette mener de at brevet bør være så dekkende som mulig for det gjeldende året. Et godt tildelingsbrev bør utformes slik at det i så liten grad som mulig blir behov for supplerende tildelingsbrev gjennom året. Hensikten er å sette virksomheten best mulig i stand til å tidlig kunne planlegge sin virksomhet for året og å gjennomføre planene.

” Et tildelingsbrev som er utformet slik at det blir behov for å ukentlig sende nye oppdrag gir ikke forutsigbarhet for etatsleder. Vi bør måle suksess ut i fra antallet endringer i tildelingsbrevet i løpet av et år fremfor hvor langt det er.

Departementsråd

“Vi forsøker å få med alt i tildelingsbrevet, slik at vi slipper 10 supplerende brev gjennom året, noe som blir veldig uoversiktlig.”

Fagavdeling

Er basert på god dialog (5)

De som mener at et godt tildelingsbrev er basert på en god dialog med den underliggende virksomheten trekker frem at dette gjør brevet gjenkjennbart og forståelig. I tillegg kan dialogen bidra til viktige justeringer for brevets innhold.

“Vi kan tro at vi skriver noe som er lett-fattelig, men så viser det seg mottaker ikke forstår det på samme måte. Derfor er det viktig å ha god dialog med underliggende virksomhet.”

Fagavdeling

” Vi må ha god dialog med virksomhetsleder om tildelingsbrevet. De trenger ikke alltid å være enige i det som ender opp der, men de må ha en forståelse for hvorfor det blir som det blir.”

Departementsråd

Følger formelle krav (5)

Flere trekker frem at et godt tildelingsbrev følger alle formelle krav. Intervjuobjektene trakk frem Reglementet for økonomistyring i staten og at brevet følger opp budsjettproposisjonen og budsjettvedtak i Stortinget på en god og fullstendig måte.

I tillegg ble følgende beskrivelser av et godt tildelingsbrev trukket frem:

- › Har gode mål (4)
- › Har tydelige rapporteringskrav (4)
- › Har fokus på effekter (4)
- › Har gode styringsparametere (3)
- › Har mål som har sammenheng med virksomheten (4)
- › Er basert på en god prosess (3)
- › Har ikke for mange mål og styringsparametere (4)
- › Har fokus på mål (3)
- › Inneholder ingen overraskelser for etaten (3)
- › God arbeidsdeling mellom instruks og tildelingsbrev (3)
- › Er relevant for og tilpasset virksomheten (3)
- › Har realistiske krav (2)
- › Balansert nivå, ikke for overordnet eller for detaljert (2)
- › Viser retning (1)
- › Gjenspeiler politisk ledelses ønsker (1)

Departementene ser forbedringsbehov

Beskrivelsene peker på hva departementene anser som et godt tildelingsbrev, og ikke nødvendigvis hvordan de opplever at dagens tildelingsbrev er utformet. Ved flere anledninger trakk departementene frem at dette var en beskrivelse av hvor de ønsker å være, men at de ikke har lykkes med å komme dit på alle punkter.

Flere trekker frem at de jobber med å redusere aktivitetsstyringen og at ønsker å gi virksomhetene større handlingsrom. “Et godt tildelingsbrev burde gi tydelig handlingsrom til ledelsen i virksomheten. Her kommer vi nok til kort i dag. Det henger sammen med den store politiske interessen for hvordan de skal løse oppdraget sitt”.

Én fagavdeling ønsker å redusere antallet supplerende tildelingsbrev som sendes i løpet av året: “Det er et problem at vi sender 50-60 tilleggsbrev gjennom året. Det er uheldig for oss og det er uheldig for direktoratet som skal gjennomføre oppdragene”. Fagavdelingen forsøker å gjøre tildelingsbrevet mer målorientert og overordnet, men opplever at det er vanskelig å endre en praksis som har vart lenge. “Når det har blitt en kultur for å sende tilleggsbrev, så er det utfordrende å komme ut av det. Men vi ser at andre har lykkes med dette, også for direktorater som er like politiserte som det vi styrer”.

Én fagavdeling opplever at mengden fellesføringer til etatene gjør det vanskelig å gjøre tildelingsbrevene så kortfattede og overordnede som de ønsker. “Et godt tildelingsbrev bør få fram de viktigste områdene den underliggende etaten skal fokusere på. Jeg opplever at vi lykkes stadig bedre, men så kommer det utrolig mange fellesføringer og andre oppdrag fra andre enn oss, som gjør brevet lengre og lengre. Mange av fellesføringene mener vi ikke

er det viktigste etaten skal fokusere på, men de tar plass og får oppmerksomhet”.

Flere av intervjuobjektene forteller også at de har gjort store grep med tildelingsbrevene den siste tiden. Noen har nylig jobbet med nye mål og indikatorer, hvor hensikten er i større grad å måle effekter av virksomhetens arbeid. Noen oppgir å ha gjort betydelige endringer for å redusere lengden og antall mål og oppdrag. Noen fagavdelinger forteller at de har jobbet med å lage et tydeligere skille mellom tildelingsbrevet og instruksen, gjennom å flytte de faste føringene og oppdragene over i instruksen, slik at tildelingsbrevets fokus er rettet mot året det gjelder for.

Usikkerhet om de formelle kravene til tildelingsbrev

I et intervju med en fagavdeling, kom det frem at en forvaltningsrevisjon i regi av Riksrevisjonen hadde skapt usikkerhet i departementet omkring de formelle kravene til tildelingsbrev. Fagavdelingen trodde at de hadde utformet tildelingsbrevet innenfor det handlingsrommet som økonomireglementet gir, med hensyn til kravene om tilpasning til virksomhetens risiko, egenart og vesentlighet. Men kritikken fra Riksrevisjonen handlet om at departementet ikke hadde definert tydelige nok styringsparametere med tilhørende målemetoder.

Våre innsikter om hva som anses som et godt tildelingsbrev

Departementene og virksomhetenes beskrivelser av et godt tildelingsbrev trekker i hovedsak i samme retning. Det er etter vår vurdering lite motstrid mellom beskrivelsene, og det virker som at departementene har god kjennskap til både regelverkskravene og veiledningsmateriellet om arbeid med tildelingsbrev.¹⁴

Flere av beskrivelsene som trekkes frem som kjennetegn på et godt tildelingsbrev har overlappende betydning, eksempelvis beskrivelsene av at brevet skal være overordnet, ikke ha høy grad av detaljstyring og ikke være for langt. Det er vår vurdering at dette bidrar til å understreke at det er relativt stor enighet mellom departementene om hva et godt tildelingsbrev er. Flere av departementene trekker også frem at arbeidet med å utvikle tildelingsbrevet er preget av behov for kontinuerlig forbedring og utvikling. Det er vårt inntrykk at arbeidet med tildelingsbrev har vært et fokusområde i mange av departementene i nyere tid.

Når vi ser på virksomhetenes svar på spørsmålet om hva som er et godt tildelingsbrev for seg selv, så ser vi at de oftest har trukket frem beskrivelsene “tydelig”, “overordnet”, “ikke for mye aktivitets- og detaljstyring”. Sett opp mot

funn som beskrives senere i rapporten, knyttet til virksomhetenes vurdering om at departementenes mål- og resultatstyring er preget av kontroll, så kan disse beskrivelsene tolkes til å bety at flere av virksomhetene fortsatt ønsker seg en utvikling av tildelingsbrevet som går i den retningen disse kjennetegnene angir.

5.2. Utforming av tildelingsbrevene

For å få kunnskap om tildelingsbrevets funksjon i etatsstyringen er det relevant å forstå hvordan departementene jobber med å utforme tildelingsbrevene og hva som ligger til grunn for innholdet. I intervjuene med fagavdelingene har vi stilt spørsmål om hvordan de går frem for å utforme brevene og på hvilken måte de underliggende virksomhetene involveres. I intervjuene med departementsrådene har vi spurt om deres rolle i arbeidet med utformingen av brevene og i etatsstyringen ellers, i tillegg til politisk ledelses involvering. I intervjuene med de underliggende virksomhetene har vi fått innsikt i hvordan de opplever å bli involvert i utformingen av sitt eget tildelingsbrev og i hvilken grad de opplever å ha reell innflytelse på innholdet.



¹⁴ Eksempelvis SSØ (2011) Eksempelsamling med kommentarer: Styringsdokumenta instruks for økonomi og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd

Fagavdelingenes arbeid med tildelingsbrev
Hovedprosessen er lik på tvers av departementer
 Intervjuene med fagavdelingene viser at departementene følger de samme hovedaktivitetene når de utformer et tildelingsbrev. Disse er illustrert i figur 03. Arbeidet med selve utformingen av tildelingsbrevet starter som regel tidlig på høsten. Forut for dette ligger andre viktige prosesser til grunn, som arbeidet med neste års statsbudsjett og vurderinger av virksomhetenes årsrapport for fjoråret. Fagavdelingene tar utgangspunkt i fjorårets tildelingsbrev og gjør små eller store endringer av dette, som for eksempel endringer av rapporteringstidspunkter, nye oppdrag, prioriteringer eller endringer av mål og styringsparametere. Departementene har som regel

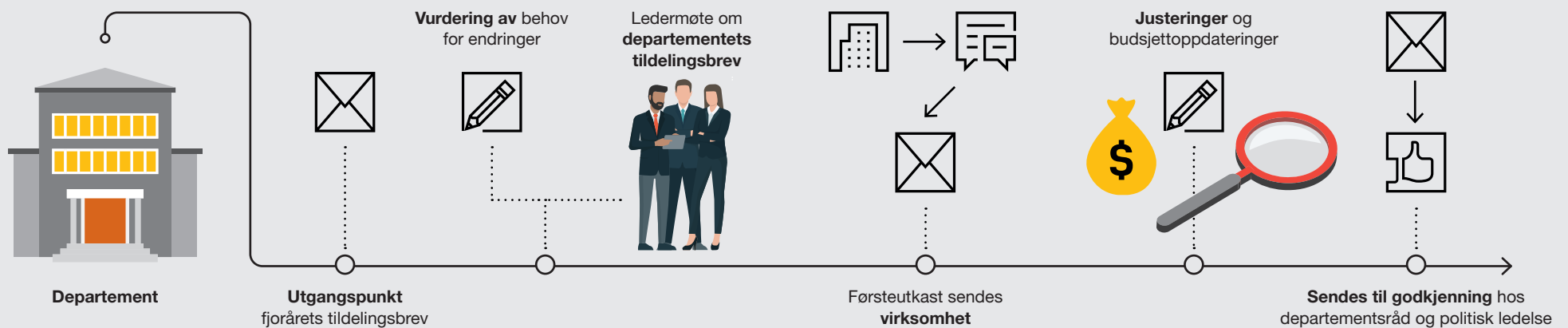
en årlig prosess på ledernivå for vurdering av behov for endringer av fellesføringer i tildelingsbrevene til alle sine underliggende virksomheter. Når departementet har et første utkast til tildelingsbrev, forelegges dette de underliggende virksomhetene for innspill, ofte både skriftlige og muntlige. Mange får de muntlige innspillene i egne møter eller har det som en del av agenda på høstens etatsstyringsmøte. Fagavdelingene vurderer justeringer i lys av tilbakemeldinger fra virksomhetene, oppdaterer brevene i tråd med stortingets budsjettvedtak, og sender det deretter til godkjenning hos departementsråd og videre hos politisk ledelse.

Organiseringen av arbeidet varierer

Organisering av arbeidet med tildelingsbrev

var ikke et tema vi hadde egne spørsmål om i intervjuguiden. Flertallet av departementene orienterte likevel om hvordan arbeidet er organisert i departementet. Som hovedregel har departementene en felles prosess for alle tildelingsbrev, med felles maler for året og felles tidsfrister for arbeidet, initiert og fulgt opp av en koordinerende etatsstyringsenhet for hele departementet. Som regel er det administrasjonsavdelingene som følger opp at arbeidet utføres i henhold til interne frister, og bistår med faglig støtte og veiledning. I tillegg har enkelte fagavdelinger som har ansvar for mange tildelingsbrev, en egen seksjon med ansvar for etatsstyringen for avdelingen. I alle departementene ligger ansvaret for utførelsen av etatsstyringen hos ekspedisjonssjefene.

Figur 03: Arbeid med utforming av tildelingsbrev



I ett av departementene har én av fagavdelingene et koordinerende ansvar overfor andre fagavdelinger. Denne koordinerende fagavdelingen har hovedansvaret for utforming av tildelingsbrevene og styringsdialogen for øvrig, men trekker inn andre relevante fagavdelinger i arbeidet. I de andre departementene ligger ansvaret for utførelsen av etatsstyringen til ekspedisjonssjefene i de ulike fagavdelingene hvor virksomhetene tematisk sorterer inn under.

Flere departementer trekker frem at de har utarbeidet egne retningslinjer for etatsstyringen, inkludert arbeidet med tildelingsbrevene, som gjelder hele departementet. Flere trekker frem at en årsak til dette har vært et ønske om en mer lik praksis for etatsstyringen på tvers av sine underliggende virksomheter, og at praksisen i mindre grad skal være person-avhengig eller preget av ulike kulturer i ulike fagavdelinger.

” Når du har et stort hus med mange avdelinger, så er det viktig å ha en form for mal slik at etatslederne kjenner igjen tildelingsbrevene, men uten at det går utover særegenhetene. Dette gir mulighet for mer samordnet styring på tvers av etatene i sektoren. Jeg tenker også det er

viktig å få satt etatsstyringen inn i et system som ikke er avhengig av enkeltpersoner

Departementsråd

Variasjoner i tidsbruk og aktiviteter

Gjennom intervjuene fremkommer det variasjoner i hvordan fagavdelingene utfører hovedaktivitetene knyttet til utformingen av tildelingsbrev. Dette gjelder blant annet hvor tidlig prosessen starter og hvor mye arbeid som legges ned. Eksempelvis er det flere departementer som trekker frem at de årlig eller ved jevnlig mellomrom har en prosess for å vurdere om det bør gjøres større endringer av tildelingsbrevet. Dette vil være endringer utover de åpenbare årlige endringene, som budsjettendringer fra stortingsbehandlingen og nye oppdrag og prioriteringer. Større endringer kan omhandle en vurdering av om mål og styringsparametere fungerer hensiktsmessig eller om tildelingsbrevet omfang og detaljeringsnivå bør endres. Flere departementer sier også at de er bevisste på å spørre sine underliggende virksomheter om hvordan årets tildelingsbrev generelt har opplevdes for dem og hvilke endringsbehov de ser.

Departementsrådets involvering i tildelingsbrevet

Departementsrådene er normalt ikke aktivt involvert i utformingen av tildelingsbrevene,

ettersom ansvaret er delegert til ekspedisjonssjefene. Departementsrådets viktigste rolle er å sørge for at fagavdelingene har en god prosess for arbeidet og gjennomgå og godkjenne utkastene til brev, før de forelegges politisk ledelse for endelig beslutning. Departementsrådene holder ofte møter i lederkollegiet i departementet før tildelingsbrevene utformes for å diskutere overordnede behov for neste års brev og endringer i fellesføringer.

Enkelte departementsråder opplyser at de kan være aktivt involvert i utformingen av enkelte tildelingsbrev i spesielle saker, eller for etater med særskilt stor politisk oppmerksomhet.

” Jeg bruker mer tid på tildelingsbrevet til enkelte virksomheter, særlig de som det er rettet stor politisk oppmerksomhet mot, som har mål som er krevende og flere avdelinger som er involvert i.

Departementsråd

” I forhold til tildelingsbrevene har jeg en perifer rolle. Min rolle er egentlig å forsikre oss om at vi lager tildelingsbrevene og at prosessene i avdelingene er ryddige. Jeg prøver også å holde et visst øye på at vi holder oss til mål- og resultatstyring og ikke driver for mye oppgave- eller detaljstyring.”

Departementsråd

Politisk ledelses involvering i tildelingsbrevet

Intervjuene med departementsrådene viser at politisk ledelse i hovedsak først involveres i tildelingsbrevene når departementene har endelige utkast klare. Flere påpeker at politisk ledelses viktigste kanal for innflytelse på tildelingsbrevet er gjennom budsjettforslaget og annet innhold som presenteres for Stortinget i Prop. 1 S. Så lenge departementene følger opp dette på en god måte, bør det være tilstrekkelig å involvere politisk ledelse når utkastene til brev er ferdigstilt.

” I praksis skal brevet være forankret i budsjettproposisjonen. Ønsker man

endringer, bør det først og fremst reflekteres i mål og prioriteringer i budsjettproposisjonen.

Departementsråd

” Politikerne kommer sent inn i prosessen med tildelingsbrevet. Det er i arbeidet med budsjettproposisjonen de er involvert.

Departementsråd

Et departement trekker frem at de inviterer politisk ledelse til å komme med innspill på temaer og tekst til tildelingsbrevet før det er utformet et foreløpig utkast. “Men vi har stramme rammer rundt deres involvering. Erfaringsmessig er det mange innspill fra politisk ledelse som ikke passer å ta inn direkte.”

Det var kun ett departement som trakk frem at ikke alle tildelingsbrev blir forelagt politisk ledelse. I dette departementet gjør departementsråden en vurdering av hvilke brev som ikke behøver forelegges statsråden. For enkelte brev uten endringer av betydning fra fjoråret, er vurderingen at det er tilstrekkelig at departementsråden gjør den endelige godkjenningen.

Involvering av virksomheten og virksomhetens innflytelse

Intervjuene med fagavdelingene viser at samtlige underliggende virksomheter involveres i utarbeidelsen av eget tildelingsbrev, men måten de involveres på og hva de har innflytelse på varierer betydelig.

Samtlige fagavdelinger sender et utkast til tildelingsbrev til virksomheten for innspill. De fagavdelingene som har høy grad av involvering av virksomheten, har arbeidsmøter og utveksling av foreløpige utkast med virksomheten i forkant av at de formelt oversender endelig versjon. En fagavdeling som i stor grad involverer virksomheten i arbeidet forteller at de går i dialog med virksomheten før utkastet skrives:

“Etter å ha vurdert årsrapporten og på bakgrunn av dette vurdert prioriteringer til neste års statsbudsjett, begynner vi prosessen med å diskutere årets brev. Hva fungerte og hva ønsker vi å endre? Så tar vi et tilsvarende møte med virksomheten for å diskutere hva de mener fungerte og ikke. Etter dette skriver vi et utkast som vi sender til virksomheten, og har dialog med dem om utkastet i etterkant.”

Fagavdeling

De fleste forteller imidlertid at de involverer virksomheten etter at et utkast til tildelingsbrev er laget. En fagavdeling sier: “Vi sender et utkast

og ber om merknader skriftlig. På bakgrunn av tilbakemeldingene vurderer vi om det er behov for et møte”. Flere avdelinger opplyser om at utkastet til tildelingsbrev er på agendaen på høstens etatsstyringsmøte.

Både fagavdelinger og virksomheter ble spurt om hvilken grad av reell innflytelse virksomhetene har på tildelingsbrevet. Svarene fra fagavdelingene viser at dette varierer stort.

En fagavdeling som styrer et stort direktorat svarer at virksomheten ikke har særlig stor innflytelse på innholdet i brevet; “Dette er vårt dokument. Det er vi som stiller kravene. De har forslagsrett og kan komme med innspill men vi bestemmer om vi vil ta de med. Har de gode argumenter, lytter vi selvfølgelig til det.”

En fagavdeling i et annet departement som styrer en virksomhet innen tjenesteyterkategorien beskriver deres innflytelse som relativt stor: “Vi har en åpen dialog om det meste. Om de har behov for å få inn et tema i tildelingsbrevet, så er det fullt mulig. Vi bestemmer, men vi kan beskrive deres innflytelse som relativt stor.”

En fagavdeling som svarer at virksomheten har stor innflytelse, forteller at de gjenbraker virksomhetens interne strategi i tildelingsbrevet:

“De har i veldig stor grad innflytelse på innholdet i tildelingsbrevet. Selve strukturen, hovedinndelingen i områder og mål, er basert på innspill fra dem. Dette er en nettobudsjettert virksomhet med en uavhengig rolle. Tildelingsbrevet reflekterer hva de selv ser på som sine strategiske områder”.

Fagavdeling

Sitatet over gjelder en virksomhet innen tjenesteyterkategorien. En fagavdeling i et annet departement som styrer en lignende virksomhet, oppgir at også de gir virksomheten stor reell innflytelse på tildelingsbrevet: “Vi tar inn det meste de har av endringsforslag. Det er viktig at de har innflytelse. Tildelingsbrevet må være skreddersydd deres samfunnsoppdrag, og vi må lytte til virksomheten og finjustere innspillene vi får”.

På spørsmål om hvilke elementer i tildelingsbrevet virksomhetene har innflytelse på, svarer de fleste at dette gjelder hvilke indikatorer eller styringsparametere de skal rapportere på i sine årsrapporter. I tillegg oppgir mange at de får komme med tilbakemeldinger på om de skisserte oppdragene er realistiske å gjennomføre med de ressursene de har til rådighet.

“De gir innspill på mengden oppdrag og på det faglige innholdet. Tilbakemeldingene

handler som regel om hvorvidt summen av ting vi ber dem om er innenfor det de har kapasitet til.”

Fagavdeling

“De har absolutt innflytelse på hva vi ber om av styringsinformasjon. Prioriteringene i tildelingsbrevet er mer eller mindre politisk bestemt. Innflytelsen deres begrenser seg til hva de kan rapportere til oss på.”

Fagavdeling

Flertallet av de syv virksomhetene som er intervjuet sier at de opplever å bli lyttet til når de har innspill til tildelingsbrevet. To av virksomhetene påpeker at de ønsker å bli involvert og lyttet til i større grad. Den ene virksomheten sier: “Det varierer om departementet lytter til oss, og om de har anledning til å lytte til oss. Vi har opplevd at det kommer oppdrag inn i tildelingsbrevet som er besluttet på et høyere nivå, som vi mener vi ikke burde ha ansvar for”. Samme virksomhet opplever at de ikke involveres tidlig nok i prosessen med utarbeidelsen av tildelingsbrevet til å kunne ha tilstrekkelig innflytelse, og ønsker å bli involvert på våren fremfor på høsten: “Det kan komme mye inn i tildelingsbrevet som vi burde ha ment noe om. Vi må få nok tid til å vurdere konsekvensen av styringssignalene før de blir formaliserte”.

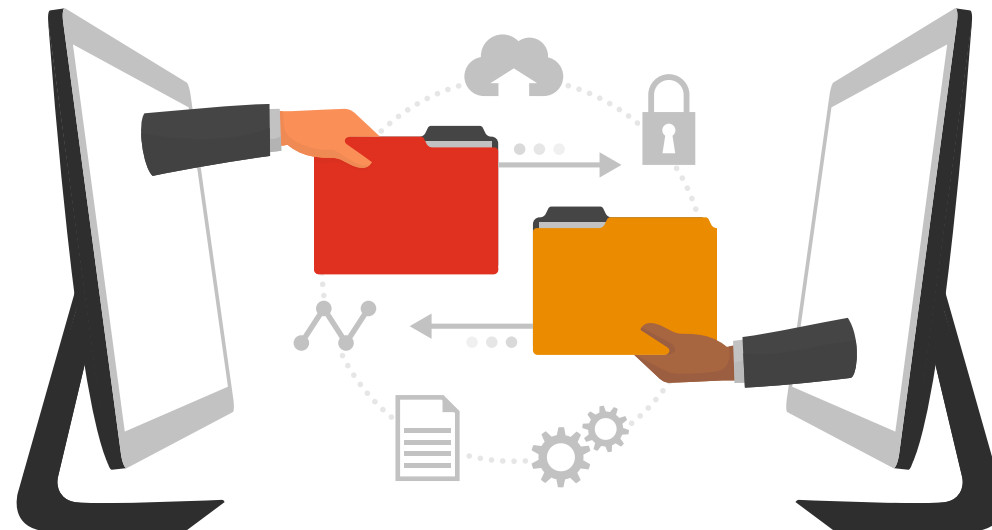
Flere av virksomhetene opplever at det er deres innspill til satsingsforslag til neste års budsjett som er deres viktigste kanal for innflytelse overfor departementet.

Våre innsikter om utformingen av tildelingsbrev

Departementene følger i stor grad den samme hovedprosessen for utformingen av tildelingsbrev, med utkast som forelegges virksomhetene for tilbakemeldinger, før de sendes til godkjenning i departementet. Samtidig viser intervjuene at det er betydelige variasjoner i hvor mye virksomhetene involveres i utformingen og hva slags innflytelse de har på innholdet. I departementer der vi intervjuet flere fagavdelinger, ser vi at variasjon i involvering av underliggende virksomhet forekommer også internt i departementene. Dette kan være en indikasjon på at arbeidet med utformingen av tildelingsbrev tilpasses virksomhetenes egenart. En alternativ forklaring kan være at det skyldes ulike kulturer og arbeidsformer.

Vi ser også at flere av departementene har nye, felles retningslinjer og maler for arbeidet med utforming av tildelingsbrev, noe som kan bety at arbeidet i større grad standardiseres på tvers av virksomheter. At flere departementer viser til nylige opprettelser av egne seksjoner eller fagavdelinger med ansvar for koordinering av etatsstyringen, kan også være en indikasjon på at arbeidet i større grad profesjonaliseres og/eller standardiseres.

Gjennom intervjuene finner vi ikke et tydelig mønster i hvilke typer virksomheter som involveres mye i arbeidet med utformingen og som har stor innflytelse på eget tildelingsbrev. Høy grad av involvering betyr ikke nødvendigvis at virksomhetene har stor reell innflytelse på innholdet. Vi ser imidlertid at de flere av fagavdelingene som oppgir at virksomheten i mindre grad har reell innflytelse, viser til at mål og oppdrag i stor grad er politisk bestemt på forhånd. For enkelte virksomheter kan det dermed virke som at involvering og innflytelse i arbeidet med Prop. 1 S er vel så viktig som i arbeidet med tildelingsbrevet.



5.3. Oppfølging av tildelingsbrevet i styringsdialogen

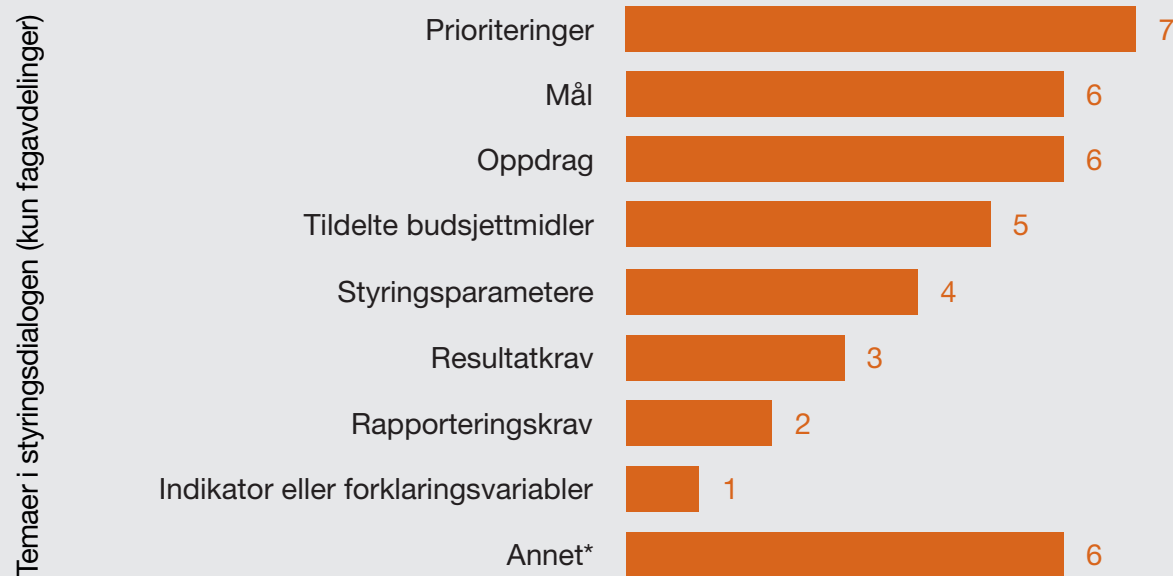
De to viktigste aktivitetene gjennom året for oppfølgingen av tildelingsbrevene er gjennom etatsstyringsmøtene og gjennom vurderingene av virksomhetenes årsrapportering. Dette bekreftes av intervjuene med departementene. For å undersøke om departementene er opptatt av ulike temaer i oppfølgingen av tildelingsbrevene, ble fagavdelinger og virksomheter

bedt om å peke ut de tre viktigste temaene departementene er opptatt av styringsdialogen. I intervjuene ble det eksemplifisert med at det kunne knytte seg til hva departementene er opptatt av i etatsstyringsmøtene. Intervjuobjektene fikk en liste med mulige temaer, med beskjed om at de også kunne legge til andre temaer.

Figur 04 viser fordelingen av svar fra de 13 fagavdelingene som besvarte spørsmålet.

Svarene viser at departementene vektlegger ulike temaer i styringsdialogen. Departementets prioriteringer, mål og oppdrag ble hyppigst nevnt. I tillegg ble andre temaer lagt til av seks fagavdelinger, sortert under 'annet', hvor instruksen, risikovurderinger, faglige og strategiske diskusjoner, regelverksendringer, sektorpolitikk og virksomhetens identifisering av behov for endringer ble nevnt.

Figur 04: Fagavdelingenes syn på de tre viktigste temaene i styringsdialogen



*Annet: Andre temaer som ble lagt til var risikovurderinger av måloppnåelse, instruks, faglige og strategiske diskusjoner, regelverksendringer og sektorpolitikk.

Sammenligner vi svarene fra fagavdelingene med virksomhetene de styrer, ser vi at de i stor grad opplever at ulike momenter vektlegges i styringsdialogen. Figur 05 sammenligner svarene fra fem 'par' av fagavdelinger med svar fra virksomhetene de styrer.¹⁵ I ett av tilfellene valgte

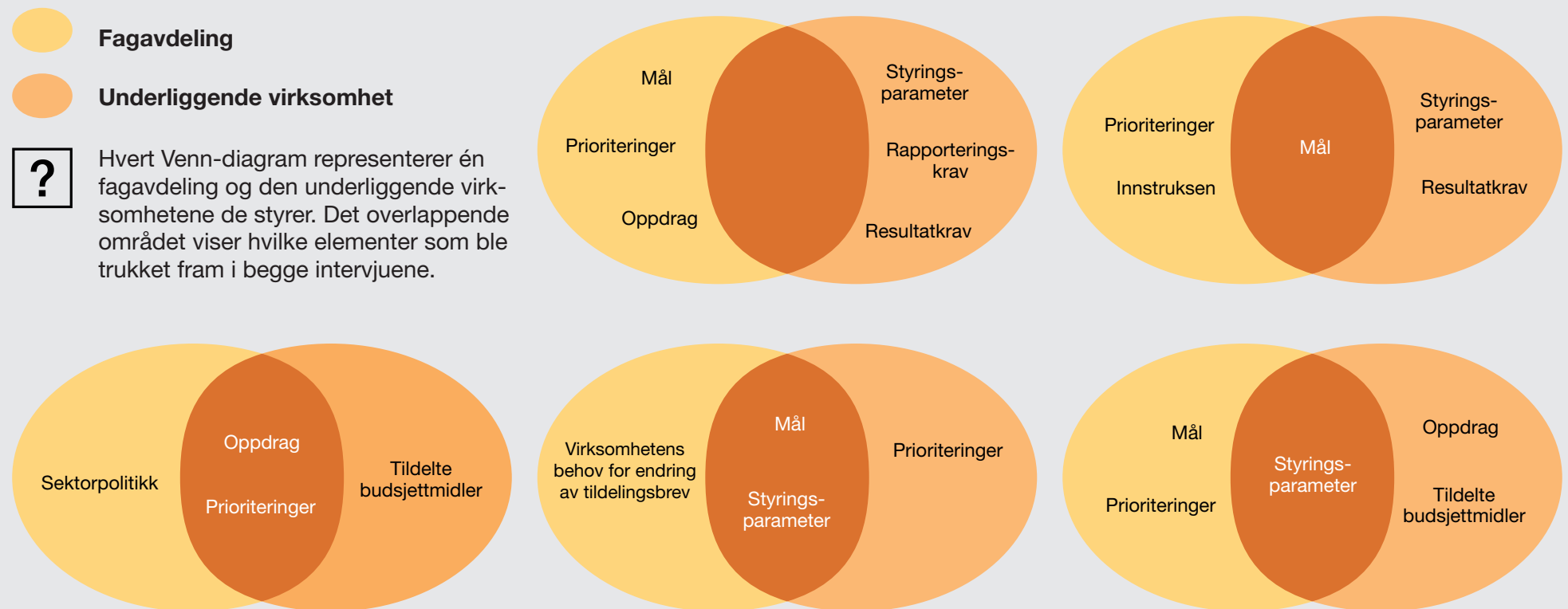
fagavdelingen og virksomheten de styrer ingen av de samme temaene som var listet opp.

Våre innsikter om oppfølgingen av tildelingsbrevet

På spørsmål om hva som er de tre viktigste

temaene, er det åtte ulike temaer som går igjen, i tillegg til kategorien "annet". Dette viser at departementene delvis vektlegger ulike elementer av tildelingsbrevet når brevet skal følges opp i styringsdialogen. Svarene viser også at temaer utenfor tildelingsbrevet

Figur 05: Sammenligning av fagavdelinger og virksomhetene de styrer sine svar på spørsmål om hva departementet vektlegger mest i styringsdialogen



15 Utvalget er fem fremfor syv som som følge av manglende svar på spørsmålene i to intervjuer.

kan være viktige i styringsdialogen, som sektorpolitikk og departementets instruks for virksomheten. De temaene som oftest trekkes frem, er i stor grad i samsvar med veiledningsmateriellet om arbeid med tildelingsbrev,¹⁶ som sier at det er mål, styringsparameter og eventuelle oppdrag for det aktuelle budsjettåret som er den viktigste delen av tildelingsbrevet.

Funnene viser videre at det er ulike oppfattelser blant fagavdelingene og virksomhetene de styrer om hva som hovedfokuset i oppfølgingen av tildelingsbrevene i styringsdialogen. Ingen av de fem parene av fagavdelinger og underliggende virksomheter har helt samstemte oppfattelser av hva departementet vektlegger mest. Dette kan skyldes at mange av temaene er relatert til hverandre, slik at forskjellene i oppfattelse i realiteten ikke er stor. Ettersom personene vi intervjuet i virksomhetene er sentrale i dialogen med departementet, er det likevel interessant at virksomhetene i stor grad trekker frem andre temaer fra en liste med mulige temaer enn det fagavdelingene som styrer dem gjør.

5.4. Andre kanaler for formidling av styringssignaler

Hvilke andre kanaler departementene bruker for å gi virksomhetene styringssignaler bidrar til å belyse tildelingsbrevets rolle i styringsdialogen. I intervjuene stilte vi spørsmål til departementene om hvorvidt tildelingsbrevene dekker departementenes styringsbehov. I tillegg ba vi fagavdelinger og departementsråder peke ut de viktigste kanalene deres for styring av underliggende virksomheter.

Tildelingsbrevet dekker i varierende grad styringsbehovet

I intervjuene med departementsråder og fagavdelinger stilte vi spørsmål om de opplever at tildelingsbrevet dekker behovet de har for styring av virksomhetene gjennom året. Av de 18 departementsrådene og fagavdelingene som fikk spørsmålet, svarte 12 at tildelingsbrevet, sammen med supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev gjennom året, dekker styringsbehovet. To av dem la også til andre formelle dokumenter, som instruks og regelverk. 8 svarte at tildelingsbrevet ikke dekker behovet for styring, og viste til at møter og dialog med underliggende virksomhet også er sentralt i styringen. Tre av disse intervjuobjektene viser i tillegg til at fagdialog og uformell dialog er viktig for å lykkes med styringen.

” Tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og særmøter en en del av den rene styringen. I tillegg har man dialog i fagmøter, og jeg har jevnlig, uformell dialog med etatsleder. Det vet jeg andre departementer også har. Skal du lykkes med styringen, må du ha tillit og du må ha noe uformell dialog for å sikre at de forstår landskapet de beveger seg i.

Departementsråd

” Selv om man ikke styrer så mye i den faglige dialogen, gis det signaler, det fanges opp retning og forventninger, som er viktig for at de skal vite hva politisk ledelse er opptatt av. Summen gir god styring

Departementsråd

“Vi klarer nok ikke uttømme behovet for styring i de formelle dokumentene. Vi har et stort behov for informasjonsutveksling gjennom året, og vi har noen møter hvor vi har behov for å gi enkelte styringssignaler. Vi forsøker å være nøye på når vi styrer formelt, og når vi har behov for informasjon. Vi formaliserer også styringssignaler gitt i møter i etterkant. Men informasjonsutvekslingen i stort er også en form for styring”

Fagavdeling

” Dialogen er vel så viktig som tildelingsbrevet. Å ha løpende og tett kontakt med virksomhetene er veldig viktig

Departementsråd

Noen av departementene påpeker at en utfordring med den uformelle dialogen kan være at virksomhetene kan oppfatte dialogen som styring, selv om den ikke er ment å være det. En fagavdeling sier: “Vi må nok bare innse at det vi sier blir tillagt stor vekt, som følge av det hierarkiske forholdet mellom oss. Det gjør at den underliggende virksomheten kan tolke drøfting og diskusjoner som styring”

En av virksomhetene bekrefter at de er opptatt av å tolke departementenes signaler i alle

forumer de møtes: “Det er lett for oss å være på utkikk etter styringssignaler i fagdialogen med departementet. Det gjelder både oss i ledelsen og saksbehandlerne. Vi ønsker å bli trygge på at vi svarer ut bestillingene slik de ønsker.”

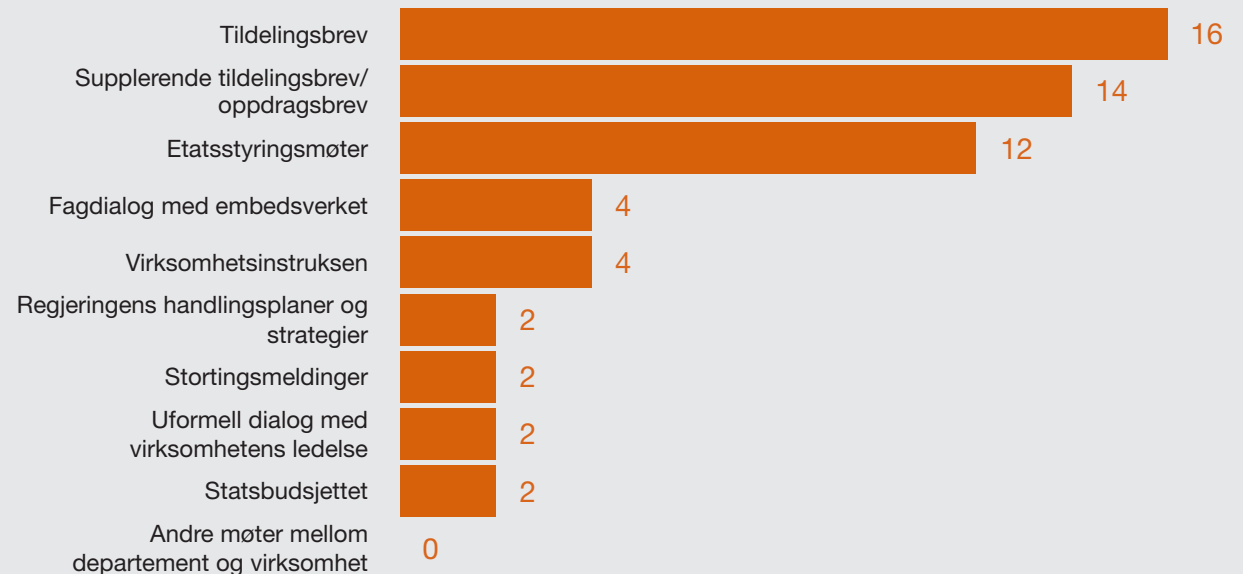
Enighet om de viktigste styringskanalene

Fagavdelinger og virksomheter ble spurt om hva som er de tre viktigste kanalene for styringssignaler fra departementet. De fikk se en forhåndsprodusert liste av mulige kanaler, med beskjed om at de kunne legge til andre kanaler enn de foreslåtte. Det ble presisert at i tilfeller hvor styringssignalene kommer fra andre kilder,

som stortingsmeldinger og handlingsplaner, men inngår i tildelingsbrevet på en dekkende måte, så skal ikke disse andre kildene velges. Dette spørsmålet ble besvart i 18 intervjuer.

Svarene viser at både departementene og virksomhetene deler samme opplevelse av hvilke kanaler som benyttes. Med noen få unntak er det formelle kanaler som er en del av den faste, årlige styringsdialogen; tildelingsbrevet, supplerende tildelingsbrev eller oppdragsbrev i løpet av året og etatsstyringsmøter. Når styringssignaler gis muntlig i etatsstyringsmøtene blir disse formalisert i skriftlige dokumenter i etterkant.

Figur 06: Fagavdelinger og virksomheters opplevelse av de tre viktigste kanaler for styringssignaler



Én fagavdeling og én virksomhet trekker frem fagdialog med embetsverket som en styringskanal. Fagavdelingen påpeker at dette innebærer strukturert fagdialog med departementet, og at dette er et viktig supplement for formidlingen av de styringssignalene departementet gir. Virksomheten forklarer at de opplever at fagdialogen er en kanal for styringssignaler fordi den er viktig for å forstå hvordan “oppfølgingen av tildelingsbrevet faktisk skal gjøres”. Fagavdelingen som styrer virksomheten har ikke identifisert fagdialog som en styringskanal.

Én virksomhet trekker frem uformell dialog mellom departementet og virksomhetens ledelse som en styringskanal, og påpeker at dette kan være telefoner og e-poster. Samme virksomhet forteller også at det er lett å være på utkikk etter styringssignaler i den uformelle dialogen med departementet. “Dette gjelder nok både ledelsen og våre saksbehandlere. Vi ønsker å trygge oss selv på at vi svarer ut bestillingene fra departementet”. Fagavdelingen som styrer virksomheten har ikke trukket frem uformell dialog som en styringskanal.

En ytterligere mulig kanal for styringssignaler som kom fra i intervjuene er lederlønnskontraktene mellom departementet og virksomhetsleder. Enkelte lederstillinger i staten

er omfattet av den såkalte lederlønnssystemet i staten, hvor det inngås lederlønnskontrakter med arbeidsgiver. Ordningen omfatter ikke alle topplederstillinger. Det avhenger av stillingens ansvar, omfang og kompleksitet. Kontrakten inneholder stillings- og resultatkrav, som følges opp av kontraktssamtaler med departementet. I henhold til veileder i oppfølging av ledere i statens lederlønnssystem er det ønskelig at stillings- og resultatkravene bidrar til oppfyllelse av virksomhetens mål, som beskrevet i tildelingsbrevene.¹⁷

I noen av intervjuene våre ble lederlønnskontraktene trukket fram som et element i etatsstyringen. En departementsråd sier; “Noen ganger kan det være spesielle oppgaver eller saker i tildelingsbrevet som jeg ønsker at lederne skal ha særlig oppmerksomhet på. Vi løfter nesten regelmessig inn noen oppgaver fra tildelingsbrevet inn i kontrakten, slik at lederen blir målt på oppfølgingen av disse punktene”.

På spørsmål om lederlønnskontrakten kan inneholde styringssignaler som ikke inngår i tildelingsbrevet, svarer samme departementsråd bekreftende på dette: “Kontrakten kan også omhandle organisasjonsutvikling av virksomheten eller særskilte utfordringer som lederen skal jobbe med som ikke ligger i tildelingsbrevet”.

På spørsmål om departementet styrer på andre måter enn gjennom tildelingsbrevet, viser én av fagavdelingene til kontrakten med etatsleder. “Kontrakten er mellom ekspedisjonssjef og direktøren, og vi har ikke så god innsikt i den. Kontrakten skal være i overensstemmelse med tildelingsbrevet, men også inneholde mål om utvikling av etaten”.

Lederlønnskontraktene fremstår dermed som en mulig kanal for styringssignaler, gjennom at den kan bidra til en forsterkning av enkelte styringssignaler i tildelingsbrevet eller legge til nye prioriteringer for etatsleder.

Variasjoner i innhold og deltakelse i etatsstyringsmøter

Det fremkommer noen ulikheter i de faste møtene i styringsdialogen mellom departementene og virksomhetene. I de fleste intervjuene trekkes etatsstyringsmøtene frem som faste, formelle møtepunkter med underliggende virksomhet. Disse avholdes som hovedregel halvårlig. Vi finner variasjoner i hyppighet i etatsstyringsmøter fra annet hvert år til 20 fastsatte møter årlig. Mange understreker at departementene er tydelig på i hvilke møter det kan forekomme styring og i hvilke det kun er informasjonsutveksling og fagdialog.

17 Retningslinjer for statens lederlønnssystem, 2017, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-side/id2567948/>

Flere fagavdelinger viser til at de i tillegg til halvårlige etatsstyringsmøter har andre faste, formelle møter som del av styringsdialogen. For et av direktoratene avholdes det eksempelvis såkalte særmøter, som er styringsmøter med departementet om særskilte problemstillinger. I tillegg har de jevnlig møter med politisk ledelse, og fagmøter ved behov. Samme departement har også innført et årlig møte hvor de skal diskutere den langsiktige strategiske utviklingen til virksomheten. I dette møtet kan det forekomme styringssignaler. Departementsråden forklarer at den ordinære etatsstyringen ikke dekker behovet for å diskutere det flerårige perspektivet med virksomhetene, ettersom den har fokus på det årlige. "For de store virksomhetene kan det ettårige perspektivet bli for kort og nærsynt. Derfor har vi alltid et møte for å heve oss over ettårsperspektivet. Mange departementer overlater mye av de strategiske, langsiktige diskusjonene til etatene".

I tillegg til de faste, formelle møtene, som er nevnt i tildelingsbrevene, er det for enkelte fagavdelinger utstrakt fortløpende, uformell møtevirksomhet med underliggende virksomheter.

Det er også variasjoner i hvem som deltar i etatsstyringsmøtene. Som hovedregel er det kun fagavdelingene. De fleste departementsråder svarer at de ikke deltar i verken etatsstyringsmøter eller andre møter med de enkelte underliggende virksomhetene som en

del av styringsdialogen. De møter som regel etatslederne gjennom andre forum, som etatsledersamlinger ledet av departementsråden eller gjennom de årlige kontraktssamtalene for å følge opp lederlønnskontraktene.

” Jeg deltar ikke i styringsmøter eller fagmøter. Det eneste unntaket er om det oppstår en krise som kan skape problemer for statsråden. Da hender det at det er jeg som har den direkte kontakten med etatslederen.

Departementsråd

To departementsråder svarer at de deltar fast i vårens etatsstyringsmøter, mens én deltar dersom det skal diskuteres saker av stor betydning for departementet.

” Det hender at vi har saker av så stor viktighet at jeg bør være med på etatsstyringsmøtet. En rapport fra Riksrevisjonen eller en omstilling av virksomheten kan være saker av en slik karakter. Men den løpende etatsstyringen foregår fra ekspedisjonssjefnivå.

Departementsråd

Videre er det er varierende praksis og synspunkter i departementsledelsene knyttet til om politisk ledelse skal ha direkte kontakt med virksomhetene som en del av styringsdialogen. De fleste departementsrådene svarer at politisk ledelse ikke deltar i etatsstyringsmøter eller andre faste møter med virksomhetene som en del av styringsdialogen.

” Politisk ledelse er generelt relativt lite involvert direkte i etatsstyringen. Det er riktig og viktig. Vi har ingen faste møter mellom politisk ledelse og etatene. Vi ønsker at etatene skal forholde seg til hvordan ting er vektet i et skriftlig tildelingsbrev, og ikke noe som er muntlig fremført av en statsråd. Det er viktig at styringen er transparent, skriftlig og tydelig. Vi ønsker at våre etater skal komme med faglige råd til oss, og ikke at de forsøker å tolke politikk inn i sine saker.

Departementsråd

” Politisk ledelse deltar ikke i etatsstyringsmøtene, men i kontaktmøter slik at statsråden får stille spørsmål til virksomheten. Man bør ha en regelmessig møteplass mellom statsråden og virksomheten.

Departementsråd

” Vi legger opp til at alle etatslederne møter statsråden én gang i året på en fellessamling. I tillegg kan det oppstå saker hvor det er relevant at statsråden deltar i møter. Det kan forekomme styring i slike møter, men det må skriftliggjøres i etterkant, slik at vi sikrer at det følges opp av etaten

Departementsråd

Fire departementer opplyser om at det er faste møteplasser mellom en eller flere underliggende virksomheter og politisk ledelse, mens et femte svarer at politisk ledelse kan delta i møter ved behov.

Et departement opplyser om at statsråden eller statssekretær, på vegne av statsråden,

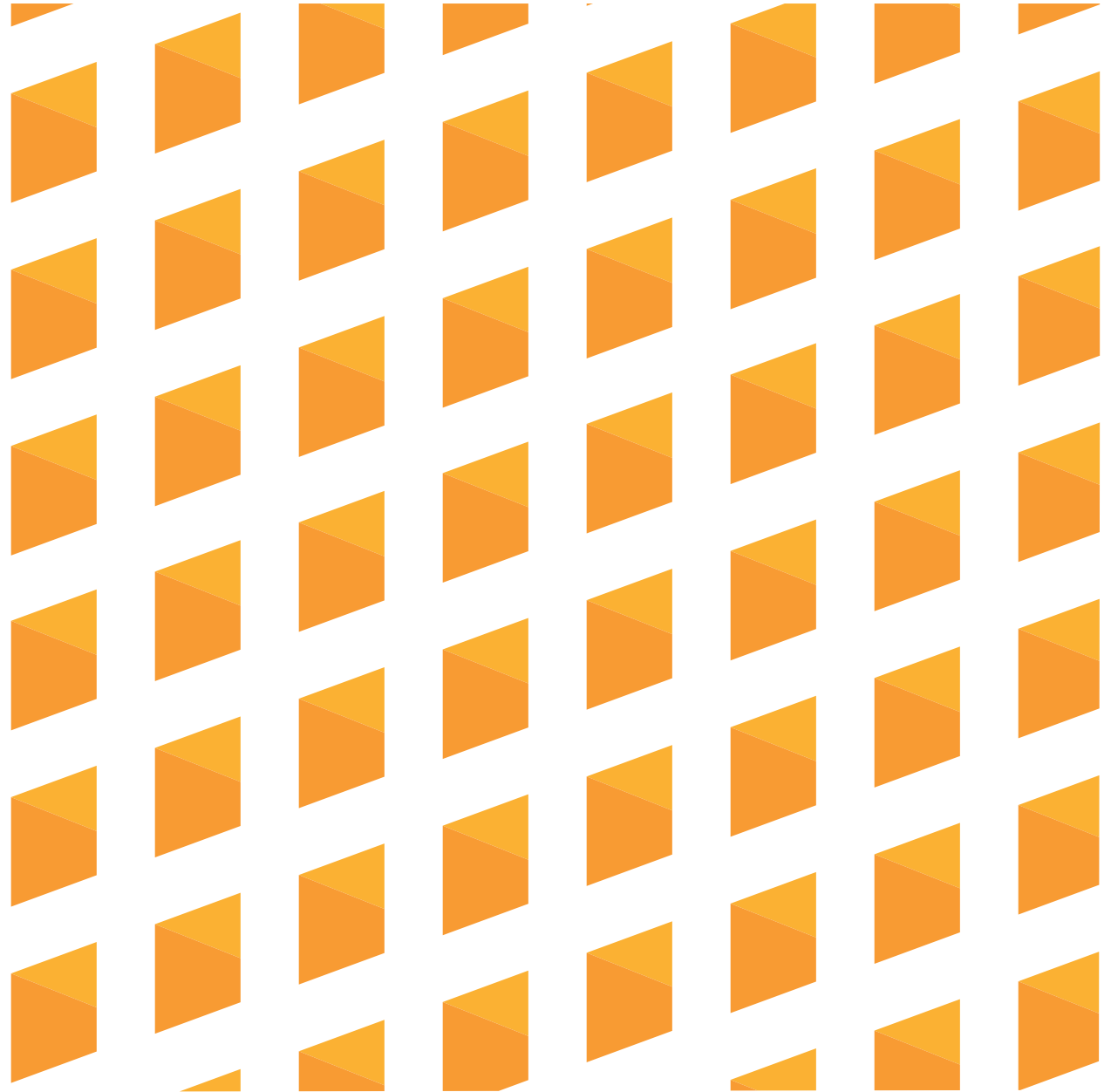
deltar i ett av årets tre etatsstyringsmøter. Fagavdelingen forklarer at dette er for å sikre at man får til et forankringspunkt hvor etaten får snakke direkte med politisk ledelse. I møtet formidler statsråden overordnede forventninger til virksomheten, og virksomheten kan utdype hvilke utfordringer de har. I tillegg kan statsråden delta på møter om konkrete saker. Kommer det styringssignaler fra statsråden i slike møter, formuleres de skriftlig i etterkant, ifølge fagavdelingen.

I et annet departement deltar statsråden i det som omtales som kontaktmøter, hvor hensikten er informasjonsutveksling og ikke styring, og dette defineres derfor ikke som en del av styringsdialogen. I et tredje departement deltar statsråden fast i årlige samlinger for alle etatsledere, hvor det kan forekomme styringssignaler. I slike tilfeller vil styringssignalet nedfelles skriftlig i etterkant. I dette departementet forekommer det også at statsråden deltar i enkeltmøter i underliggende virksomheter dersom det oppstår særskilte saker. En fagavdeling i et fjerde departement opplyser at statsråden deltar i årlige møter med styreleder for en av deres underliggende virksomheter. Et femte departement opplyser om at politisk ledelse ikke deltar i faste, formelle møter med sine underliggende virksomheter, men at enkeltmøter kan forekomme ved behov.

Våre innsikter om andre kanaler for formidling av styringssignaler

Departementene er enige om at det er de to formelle kanalene tildelingsbrev og etatsstyringsmøter som er de viktigste kanalene for styringssignaler. Virksomhetene deler denne oppfatningen. Samtidig er det mange departementer som trekker frem at de formelle kanalene ikke er dekkende for styringsbehovet. Andre typer møter og uformell dialog gjennom året fremheves som en sentral del av den totale styringen. Dette forklares blant annet med at dialogen er med på å sikre at virksomhetene forstår signalene som gis i de formelle brevene. Den uformelle, faglige dialogen gir også departementene informasjon som brukes til justeringer av styringen. At mange på den andre siden mener at tildelingsbrevet dekker behovet for styring, indikerer at det er variasjoner i hvorvidt departementene ser behov for å være tett på virksomhetene og utførelsen av oppdragene gjennom året. Dette gjenspeiles også i de store ulikhetene i antall faste møteplasser mellom departementet og virksomhetene gjennom året, fra ett etatsstyringsmøte annet hvert år, til 20 ulike typer forhåndsavtalte møter i styringsdialogen på et år, i tillegg til eventuelle ad hoc-møter. Det er særlig interessant å se de ulike synene departementene har på hvorvidt politisk ledelse bør ha møte virksomhetene jevnlig som en del av styringsdialogen. Mens enkelte mener det vil være uheldig å legge til rette for at

politikerne og etatslederne skal snakke direkte, mener andre at dette er viktig for å sikre at virksomhetene forstår de politiske signalene. Videre fremstår lederlønnskontraktene og kontraktssamtalene med etatsledere som en kanal som kan brukes til formidling av styrings-signaler til etaten. Dette kan skje gjennom at enkelte deler av tildelingsbrevet kan få en særlig vektlegging i resultatoppfølgingen av etatsleder, eller gjennom at etatsleder får oppdrag eller prioriteringer som ikke fremgår i tildelingsbrevet.



6 Virksomhetenes egenart



6 Virksomhetenes egenart

Fagavdelinger og departementsråder ble i intervjuene stilt spørsmål om hvilke trekk ved underliggende virksomhet som påvirker måten departementet utøver styringen på. De aller fleste intervjuobjektene har trukket frem at styringen de praktiserer overfor underliggende virksomheter påvirkes av virksomhetens egenart.

Det er særlig virksomhetens oppgaver og uavhengighet som trekkes frem, sammen med politiske oppmerksomheten og medieoppmerksomheten mot saksfeltet virksomheten har ansvar for. I tillegg peker flere på at departementets tillit til etatsleder er av betydning for hvordan departementet praktiserer etatsstyringen. Når vi har spurt om på hvilken måte de nevnte egenartene gir utslag i styringen, så får vi ikke entydige svar. Intervjuobjektene nevner at et særtrekk kan kreve at du enten må være “tett på” eller “holde avstand” i styringen, men det er ikke entydig at to virksomheter som har det samme særtrekket får lik behandling på tvers av departementene.

I intervjuguiden var spørsmålet om hvilke trekk ved virksomheten som påvirker departementets styring åpent, og det ble ikke gitt svaralternativer eller eksempler på beskrivelser. Stor font i ordsky-illustrasjonen nedenfor indikerer at mange intervjuobjekter har svart det samme. Antall intervjuobjekter som har trukket frem beskrivelsen fremgår i parentes. Spørsmålet ble besvart i 22 intervjuer.

Virksomhetens oppgaver (14)

Virksomhetenes oppgaver var det særtrekket som flest intervjuobjekter trakk frem som påvirkningsfaktor på departementets styring. Flere intervjuobjekter trakk frem at oppgaver som faller inn under tilsyn, kunnskapsproduksjon, forskning og produksjon av kunst og kultur er oppgavetyper som de ønsker å ha en avstand til i styringen. Det ble av flere trukket frem at når det kommer til slike oppgavetyper så tildeler departementet budsjettmidler og angir enkelte prioriteringer, men at det utover dette forekommer lite styring. Men her var det også en del variasjon i departementenes syn på hva slags styring ulike oppgavetyper krever.

En fagavdeling uttrykte at de styrer forskningsinstitutter og tilsyn på ulik måte, og at de er tettere på styringen av sistnevnte enn av førstnevnte. En fagavdeling i et annet departement trakk frem at virksomheter som har rollen som leverandør av tjenester til andre statlige virksomheter styres annerledes enn virksomheter som leverer tjenester til publikum.

Flere departementer trakk frem at virksomheten kan ha en kombinasjon av oppgavetyper, og at departementet dermed må styre de ulike delene av porteføljen til virksomheten ulikt. Dette kommer ifølge intervjuobjektene til syne gjennom ulike typer mål og styringsparametere for ulike deler av porteføljen til virksomheten i tildelingsbrevet.

En fagavdeling uttrykte at de tror de ville hatt mer nytte av å diskutere etatsstyring med andre departementer som styrer store direktorater med en ytre etat som yter tjenester til publikum, enn de interne diskusjonene om praksis i etatsstyringen som de har i eget departement. Dette hang sammen med at oppgavene som ligger til virksomhetene under departementet er så ulike, at de står overfor helt ulike problemstillinger i styringen.

” Tilsynene har en selvstendig rolle og du kan ikke instruere dem. Vi bare skaffer penger til dem.

Departementsråd

Hvilke trekk ved virksomheten påvirker departementets etatsstyring?



“Det er som regel mer politisk interesse knyttet til hva som skjer i de produksjonsorienterte etatene.”

Fagavdeling

“Vi har mange fellestrekk i hvordan vi styrer de ulike etatene. Vi er mer inne i styringen av tilsynsetatene. Vi er mer på enn vi må være på et uavhengig forskningsinstitutt.”

Fagavdeling

“Virksomheten har over tid blitt mer enn tilsyn, de har også rene forvaltningsoppgaver. “Tilsyn” reflekterer ikke hele deres virksomhet, og det får noe å si for styringen.”

Fagavdeling

“Du kan se av tildelingsbrevet at kravene [til tilsynet] er mer spissede, og føringene er mer konkrete [enn for forskningsinstituttet]”, der blir det mer overordnet om viktigheten av god kunnskap for eksempel.”

Fagavdeling

“Vi har hatt en prat med enkelte andre departementer om styring av større etater. Det kunne vært en fordel å samarbeide tettere med departementer som har stor

direktorater under seg, slik at vi kan ha erfaringsutveksling på tvers om styring av de store etatene.”

Fagavdeling

Virksomhetens uavhengighet (13)

Virksomhetens uavhengighet er et særtrekk som ble trukket frem i 13 intervjuer. Men det er ikke entydig hva departementene legger i begrepet uavhengighet. Enkelte er tydelige på at de med uavhengighet mener en lovmessig avskjæring av statsrådets myndighet til å instruere virksomheten. Andre nevner at virksomheten har eller skal ha en “faglig uavhengighet”, uten at det er konkretisert til å bety at det er nedfelt i lov. Enkelte peker på det at virksomheten er organisert med et styre som en indikasjon på at de skal ha en uavhengighet, og at dette påvirker styringen.

I flere intervjuer ble også *fraværet av uavhengighet* pekt på som et særtrekk ved virksomheten som påvirker styringen. Dette ble ofte trukket frem i intervjuer om styringen av virksomheter som har en viktig rolle i iverksettingen av politikk. Fraværet av uavhengighet og rollen som iverksetter blir gitt som begrunnelse for at departementet må være “tett på” i styringen.

” Vi har et kort tildelingsbrev for tilsynet. De har en klar uavhengighet fra departementet.

Departementsråd

“Noen av virksomheten har mer faglig uavhengighet enn andre. Styringskarakteren blir knyttet til det administrative og ressurstildeling.”

Fagavdeling

“Styringsretten er avskåret i lov, og vi er avskåret fra å instruere i enkeltvedtak. Styringen er preget av at vi tildeler de midlene som stortinget vedtar, og noen føringene og saker vi har dialog med dem om. De har en veldig beskyttet autonomi. De skal ikke ha påvirkning fra departement, politisk ledelse, etc.”

Fagavdeling

” Det er ikke alle direktorater som er frie. Noen hjelper oss med å iverksette politikken. Direktoratet har ikke en fri rolle med tanke på om de skal iverksette en politisk beslutning - f.eks i form av en handlingsplan.

Departementsråd

“De er en del av staten som rettssubjekt, statsråden har full instruksjonsmyndighet og de kan få detaljføringene.”

Fagavdeling

” Vi har flere “ordinære virksomheter” som det er mer naturlig å ha en tettere dialog med. Vi er mye tettere på dem i forhold til å følge opp politikken.

Departementsråd

Politisk oppmerksomhet eller medieoppmerksomhet mot saksfeltet (11)

I 11 av intervjuene ble politisk oppmerksomhet og/eller medieoppmerksomhet mot saksfeltet som virksomheten har ansvar for trukket frem som en særtrekk som påvirker styringen. Enkelte trekker frem at det ofte er en tett sammenheng mellom medieoppmerksomhet og politiske satsningsområder og at det blant annet er gjennom styringen av virksomheten at det legges til rette for at statsråden får profilert regjeringens politikk. Dette ble i hovedsak nevnt om styringen av direktorater som har ansvaret for iverksetting av politikk.

I et intervju ble det nevnt at medieoppmerksomhet kan gi en dynamikk i styringen som ikke nødvendigvis syns i tildelingsbrevet, men som preges av tett oppfølging av virksomheten. Det er likevel ikke helt entydig at departementene mener at høy politisk oppmerksomhet mot saksfeltet nødvendigvis medfører tettere eller “mer” styring. En fagavdeling påpekte at mediasaker kan skape

merarbeid, men uten at det påvirker hvordan styringen praktiseres.

” Politisk oppmerksomhet om en etat kan ha mye å si for styringen.

Departementsråd

” Tildelingsbrevet til direktoratet inneholder de store satsingene i politikken. Det er direktoratet som gjør jobben med disse store satsingene, men det er veldig godt forankret i departementet. Da blir det en viktig del av tildelingsbrevet.

Departementsråd

“Politisk oppmerksomhet og mediasaker gir en dynamikk i styringen, men som man ikke nødvendigvis kan se i TB.”

Fagavdeling

“Noen etater har omfattende kontakt med politisk ledelse. Det blir fort møter mellom etaten og politisk ledelse der det oppstår mediasaker for eksempel.”

Fagavdeling

“Medieoppmerksomhet påvirker vårt arbeid, mye som skal håndteres pga en henvendelse fra mediene. Det går på bekostning av det vi føler vi skal gjøre. Men jeg vil ikke si det går på bekostning av styringen. Det gir bare en del arbeid.”

Fagavdeling

Departementets tillit til etatsleder (9)

Vi har brukt samlebetegnelsen “departementets tillit til etatsleder” for å fange opp de ulike departementenes beskrivelser av egenskaper ved etatsleder som de uttrykker at er av betydning for hvordan etatsstyringen praktiseres. I de ulike intervjuene har det eksempelvis blitt nevnt at etatsleders modenhet, erfaring og forståelse for “det politiske”, altså statsrådets og departementenes behov for at virksomheten håndterer saker av politisk betydning på en gitt måte, er av betydning for hvordan etatsstyringen praktiseres. Flere departementer har uttrykt at i styringsrelasjoner der de har høy tillit til etatsleder, kan departementet styre mer overordnet, mens ved lav tillit må departementet være langt “tettere på” i styringen.

” Det er viktig at etatsleder har en forståelse for at de er under statsrådets konstitusjonelle ansvar. Dersom du som etatsleder for eksempel møter egen statsråd i en politisk debatt - da har du en dårlig dag.

Departementsråd

” Etatslederen bør for eksempel ikke være den første til å klage på budsjettet. Det bør man ta internt.

Departementsråd

“Vi har vært gjennom tidligere regimer hvor det har vært mer trøblete, der vi har manglet tillit. Og det preger styringen veldig. Om tilliten ikke er der, blir det vanskelig å holde styringen på det overordnede nivået.”

Fagavdeling

” En etatsleder som er ny i jobben krever kanskje mer oppfølging enn en som er godt etablert.

Departementsråd

” En viktig ting er hvor flink etatssjefen er. Der er det stor variasjon mellom etater. Ut over utfordringen med å formulere prestasjonsmål på en god måte - som er ordentlig vanskelig, så er den andre overlegent viktigste utfordringen i styringen tillitsforholdet mellom ekspedisjonssjefen og etatssjefen. Det spenner fra etatssjefer som virkelig forstår departementets rolle og ansvar, til de som ikke forstår det i det hele tatt.

Departementsråd

“Det handler mye om hva slags tillit man har til etaten. Er tilliten tynnslitt, er du kanskje mer “på” i styringen.”

Fagavdeling

Størrelsen på budsjettet (7)

I flere intervjuer har størrelsen på virksomheten enten i form av antall ansatte eller tildelt budsjett blitt trukket frem som av betydning for styringen. Enkelte peker på at dette henger sammen med at det primært er gjennom budsjettarbeidet at det politiske nivået involveres i etatsstyringen, og at det særlig er gjennom de store budsjettpostene at regjeringen kan profilere sin politikk. Dermed kan behovet for å sette et politisk avtrykk i styringen gjennom krav og føringer til virksomheter med store budsjettposter bli mer omfattende enn for virksomheter med mindre budsjett.

Det har også blitt trukket frem at det er den økonomiske risikoen forbundet med virksomheten som er utslagsgivende for styringen, og at ved høy økonomisk risiko må departementet være tettere på.

” Økonomi- og ressursstyring i etatene krever en spesifikk type styring. Dialogen om budsjettinnspillet til høsten er nesten viktigere enn dialogen om tildelingsbrevet.

Departementsråd

“Institusjonene under departementet er veldig ulike. Én har f.eks. et budsjett på omlag 9 mrd. kroner, mens en annen har 1,3 mrd. Det er totalt ulike budsjetter. Vi må legge lista ulikt for disse. Det reflekteres i styringen.”

Fagavdeling

” For et direktorat måtte vi gi et konsulentfirma i oppdrag å gjennomgå økonomistyringen. Det hadde vi behov for fordi økonomistyringen i virksomheten var for dårlig.

Departementsråd

“Vi slipper å bekymre oss for småting på driftssiden. Samtidig kan vi få mye trøbbel på store investeringsprosjekter.”

Fagavdeling

Større pågående omstillingsarbeider i virksomheten (5)

I flere intervjuer har det blitt trukket frem at formen på etatsstyringen kan variere over tid. For virksomheter som skal gjennom større reformer, omstillingsarbeid eller som skal gjennomføre større investeringer så kan departementet i en perioden ha behov for å være “tettere på” i styringen.

” Et nytt saksbehandlings-system for virksomheten vil være et langt mareritt som krever en helt egen styring.

Departementsråd

“Hvis etaten er i omstilling, da er det mer naturlig å ha en tettere oppfølging. Både skriftliggjøringen og håndteringen underveis i omstillingsprosessen. Så, når det går over i drift igjen, så blir det mindre oppmerksomhet mot etaten og etatsleder.”

Fagavdeling

“Noen virksomheter har i en perioden utviklingsprosjekter som det er særlig risiko knyttet til. Da kan man måtte være tettere på i en periode.”

Fagavdeling

Om virksomheten er sterkt regelstyrt (2)

I enkelte intervjuer ble det trukket frem at for virksomheter som er sterkt regelstyrt, så er det enklere og mer naturlig for departementet å holde en viss avstand i styringen. Her ble både enkelte tilsynsvirksomheter og enkelte mer produksjonsorienterte virksomheter trukket frem som eksempler.

“Stort sett går den butikken av seg selv.”

Fagavdeling

” Virksomheten har en lov og en forskrift, og forholder seg i større grad til disse enn til tildelingsbrevet. De skal betale ut penger etter noen regler.

Departementsråd

Virksomhetens modenhet (2)

Virksomhetens modenhet ble trukket frem i enkelte intervjuer som et særtrekk som påvirker styringen. Et departement trakk frem modenheten i virksomhetens styringsmiljø som et betydningsfullt trekk. Et annet departement trakk frem inntrykket av virksomhetens modenhet mer generelt, og om den i stort virker å ha gode rutiner eller ikke.

“Jeg har jobbet med styring av tre underliggende virksomheter, og mener at hvilken kultur og modning de har på styringsmiljøet sitt har mye å si hvor hvordan vi praktiserer styringen.”

Fagavdeling

“De i virksomheten er ryddige, flinke og alt er transparent. De er lette å samarbeide med. Det blir lite diskusjoner, og det er lite politikk her.”

Fagavdeling

Våre innsikter om innvirkningen virksomhetenes egenart har på etatsstyringen

Alle departementene med unntak av ett svarte bekreftende på at særtrekk ved virksomheten er av betydning for styringen, og det er mange av de samme særtrekkene som går igjen i departementenes beskrivelser. Det er en klar oppfatning på tvers av departementene om at virksomhetenes oppgaver, deres uavhengighet fra departementet, den politiske oppmerksomheten mot saksfeltet virksomheten har ansvar for og departementets tillit til personen som har rollen som etatsleder påvirker måten de praktiserer etatsstyringen på. Samtidig er det ikke helt klart hvilken type innvirkning disse særtrekkene gir på styringen. Både departementsråder og fagavdelinger setter et skille mellom det å være “tett på” og “holde avstand” i styringen, men det var få av intervjuobjektene som konkretiserte svarene sine mer enn dette.

Når vi ser departementene under ett, ser vi at det heller ikke er entydig at ett særtrekk nødvendigvis gir den ene eller den andre formen for styring. I et departement mente man for eksempel at det var viktig å være “tett

på” i styringen av et tilsyn, mens i styringen av et forskningsinstitutt burde departementet holde avstand. I enkelte andre departementer mente man at tilsyn burde styres med en viss avstand. Det samme fenomenet ser vi når det kommer til politisk oppmerksomhet og medieoppmerksomhet. Et flertall av departementene mener at høy grad av politisk oppmerksomhet eller medieoppmerksomhet vil gi utslag i form av styring der departementet er “tettere på”, mens i et departement mener man at denne oppmerksomheten påvirker arbeidsmengden i både departement og virksomhet, men ikke styringsformen.

Et tilleggsmoment som ble trukket frem av flere departementer er at det finnes ulik styringskultur både innad i departementene og på tvers av departementene, og at dette er en faktor som påvirker styringsformen. De ulike styringskulturene kommer ifølge intervjuobjektene til syne enten når departementene har et felles ansvar for å utforme tildelingsbrev til underliggende virksomheter, eller når det gjøres endringer i departementsstrukturen der avdelinger og ansvarsområder blir flyttet fra et departement til et annet. I slike situasjoner avdekkes ulik praksis og tilnærming til styring som fagområde.



7 Mål- og resultatstyring



7 Mål- og resultatstyring

Som følge av at mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten, utgjør mål og styringsparametere en sentral del av tildelingsbrevet. Å få innsikt i departementenes syn på og anvendelse av mål og styringsparametere i etatsstyringen er derfor en sentral del av vår undersøkelse.

Dette kapitlet tar for seg hva departementene og de underliggende virksomhetene mener kjennetegner et godt mål og hva de mener kjennetegner en god styringsparameter. Når det kommer til mål er det mange som nevner at de bør formuleres på effektnivå, at det er viktig at etaten har virkemidlene til å påvirke måloppnåelse, samt at målene må være tilpasset virksomhetens egenart. Om styringsparametere er det mange som trekker frem at de bør gi informasjon om måloppnåelse, og at de helst bør måle en effekt. Det er stor enighet blant intervjuobjektene om at gode mål og styringsparametere er vanskelig å utforme.

I dette kapitlet ser vi også nærmere på hvordan departementer og virksomheter vil karakterisere den mål- og resultatstyringen som departementene praktiserer. Vi har stilt svarene fra intervjuene opp mot hverandre, og sett på hvorvidt overordnet departement og underliggende virksomhet beskriver mål- og resultatstyringen på samme måte. Et interessant funn er at vi finner ulikheter

i hvordan departementene selv beskriver styringen, og hvordan virksomhetene som er underlagt opplever og beskriver styringen.

Avslutningsvis i dette kapitlet gjør vi en analyse der vi har operasjonalisert de viktigste særtrekkene hos virksomheten som departementene mener påvirker etatsstyringen (virksomhetens oppgaver, virksomhetenes uavhengighet og politisk oppmerksomhet mot virksomhetens saksområde). Vi ser på sammenhengen mellom disse særtrekkene og hvordan fagavdelingene i departementene karakteriserer den mål- og resultatstyringen de praktiserer. Hovedfunnet her er at direktoratene står i en særstilling. Departementene betegner styringen av disse som preget av kontroll, og ikke preget av effektmåling. Når vi legger til variabelen uavhengighet, ser vi at de er organisert etter hovedmodellen der statsråden har full instruksjonsmyndighet. Når vi legger til variabelen politisk oppmerksomhet, ser vi at de utsettes for høy grad av politisk oppmerksomhet.



Hva kjennetegner et godt mål?



7.1. Syn på hva som er et godt mål

Fagavdelinger, departementsråder og underliggende virksomheter ble stilt spørsmålet om hva de mener utgjør et godt mål. Spørsmålet var åpent og det ble ikke gitt svaralternativer eller eksempler på beskrivelser. Stor font indikerer at mange intervjuobjekter har svart det samme. Spørsmålet ble besvart i 31 intervjuer. Antall intervjuer hvor de ulike beskrivelsene er nevnt fremgår i parentes.

Er formulert på effektnivå (14)

Den hyppigst nevnte beskrivelsen av et godt mål i intervjuene var at det må være formulert på effektnivå. Denne beskrivelsen henviser til resultatkjeden som er illustrert i kapittel 2, og at målene som settes for underliggende virksomhet i tildelingsbrevet bør formuleres som effekter som skal oppnås hos virksomhetens målgrupper eller brukergrupper i samfunnet, eller på samfunnsnivå (som samfunns effekter).

” Vi må skyve målene bort til høyre fordi ellers vet vi ikke om vi får effekter ut av pengene.

Departementsråd

Er vanskelig å utforme (11)

Det er bred enighet blant intervjuobjektene om at et godt mål er vanskelig å utforme. Som beskrevet i sitatene under, er det særlig å

formulere mål som dekker flere ulike hensyn, samt å “treffe” på nivået i målformuleringen som pekes på som utfordrende. Et mål som det er lett å enes om, kan eksempelvis ligge tett opp mot virksomhetens samfunnsoppdrag, men til gjengjeld oppleves det kanskje ikke konkret nok til at det faktisk gir retning eller motiverer virksomheten. I tillegg kan også for overordnede mål politiske nivået oppleves det som slagkraftig nok.

” Det er utfordrende å ivareta alle hensynene, som må ivaretas: at etaten skal kunne påvirke måloppnåelse, at det gjerne skal peke på en effekt, og at det skal dekke det politiske behovet for synlige resultater.

Departementsråd

” Den reisen med å komme dit er pågående. Det er et krevende arbeid.

Departementsråd

“Målene er ikke gode nok. De er enten for abstrakte eller for konkrete. Indikatorene blir fort målene.”

Fagavdeling

Er et mål der underliggende virksomhet kan påvirke måloppnåelse (10)

Beskrivelsen av et godt mål som et mål der underliggende virksomhet kan påvirke måloppnåelse er en beskrivelse som vi finner igjen i Finansdepartementets veileder i etatsstyring. Flere av intervjuobjektene påpeker at det kan være utfordrende med mål formulert på effektnivået i resultatkjeden, fordi det kan være vanskelig å påvise sammenhengen mellom virksomhetens virkemidler og målsettingene. Som et eksempel ble det påpekt at virksomheten ikke kan stilles til ansvar for å skulle realisere effekter, dersom man ikke med sikkerhet kan vite om virkemidlene virksomheten rår over faktisk kan føre til disse effektene.

” Et viktig kriterie er at du klarer å stille virksomheten til ansvar for realiseringen av målet. Det vil være urettferdig overfor direktoratet å stille de til ansvar for noe de ikke kan påvirke direkte. Direktoratet kan for eksempel gi mange gode faglige råd som ikke blir tatt i bruk der ute. Vi må være tilstrekkelig oppmerksomme på hvor ansvaret stopper. Kan du stille virksomheten til ansvar for det målet som er gitt? Det er avgjørende.

Departementsråd

“Virksomhetene er nok redde for å binde seg til overordnede effektmål. Det finnes ganske mange andre forklaringer på hvorfor man kan bomme på måloppnåelse, enn det som er virksomhetens arbeid.”

Fagavdeling

“Du kan ikke styre på samfunnseffekter. Min erfaring er at om du setter mål og parametere hvor det er vanskelig å identifisere hva som er direktoratets rolle, da er det egentlig ikke noe poeng i å ha det.”

Fagavdeling

Er tilpasset virksomhetenes egenart (8)

Flere intervjuobjekter påpekte viktigheten av at et godt mål er tilpasset virksomhetens egenart. I det la de at målet må treffe virksomheten på en hensiktsmessig måte, og at det må virke motiverende og engasjerende for etatens ansatte. En måte å sikre at målet er tilpasset egenart er å utlede de fra virksomhetens samfunnsoppdrag. Dette ble nevnt av flere intervjuobjekter.

” Det bør passe til virksomhetens karakter.

Departementsråd

” De som jobber i virksomheten må forstå målene og kjenne seg igjen i at virksomheten skal være med og oppfylle målene.

Departementsråd

“Gode mål for oss er mål som flest mulig av våre ansatte kjenner seg igjen i og kan jobbe for.”

Virksomhet

Er målbart (6)

Flere trakk frem at et godt mål skal være målbart. Noen trakk fram at dersom du har styringsparametere som er konkrete, er det i orden å ha “svevende mål”. Videre har det blitt nevnt at dersom målet måles kvalitativt så kan det være vanskelig å styre etter. Det kan synes som om målbarheten i et mål gjøres som en vurdering av hvor fornøyd man er med styringsparameteren som er knyttet til målet. Flere av de intervjuede virksomhetene er blant de som har nevnt at de ønsker målbare mål.

“Det bør være målbart og knyttet til hva vi faktisk gjør. (...) Det er ikke noe galt med målene, men utfordringen kommer når man skal gjennomføre målingen.”

Virksomhet

“Når du setter mål er det ofte at de måles kvalitativt. Slike mål er vanskelig å måle og da også vanskelig å styre etter.”

Virksomhet

“Vi har jobbet en del med målene. Nå er de veldig målbare, med kvantifiserbare indikatorer. Indikatorene passer veldig godt til å måle de målene de er satt opp til å måle. Det er ikke alltid slik at indikatorene er gode til å fange opp måloppnåelse.”

Fagavdeling

Er et uttrykk for en prioritering (6)

Flere intervjuobjekter har nevnt at et godt mål er et uttrykk for en prioritering. I dette legger de at målene må omfatte det som det er viktigst for underliggende virksomhet å fokusere på. Dette henger sammen med en tenkning om at det er vanskelig å sette mål for og å måle alt virksomheten gjør.

“Målene må være egnet til å sette en retning for de viktigste områdene. Våre mål dekker ikke hele virksomheten. Det er ikke viktig å ha mål som egentlig speiler en bitteliten del av det virksomheten skal gjøre. Det bør være 2-4 mål som dekker det viktigste.”

Fagavdeling

Er et mål som gir retning (4)

Fire intervjuobjekter mener gode mål setter retning for virksomheten. Med dette menes mål som peker på en spesifikk endring virksomheten skal bidra til. En fagavdeling forklarer at de mener målformuleringer som “høy kvalitet på ...” gir for lite retning for virksomheten, ettersom det ikke fremgår hva høy kvalitet er og det ikke fremgår om virksomheten behøver å bidra til høyere kvalitet enn i dag.

“Overordnede mål er gjerne noe man kan strekke seg etter, men som er oppnåelig. De må være egnet til å sette en retning på de viktigste områdene”

Fagavdeling

Er utformet som en tilstand (4)

Fire intervjuobjekter trekker frem at gode mål beskriver en fremtidig tilstand man ønsker å oppnå.

“Gode mål skal være en tilstand å strekke seg etter. Det føler jeg beskriver våre mål”

Fagavdeling

Er enkle å forstå (4)

Fire intervjuobjekter beskriver gode mål som enkle å forstå. De bør ikke gi rom for tolkninger.

Er egnet for å vare over tid (3)

Tre intervjuobjekter mener gode mål bør vare over en lengre periode. De bør ikke formuleres på en måte som gjør de nødvendige å revidere ofte.

Er SMARTe (3)

Tre intervjuobjekter peker på de fem kriteriene for ‘SMARTe’ mål når de beskriver gode mål. Denne sier at målene skal være:

- › Spesifikke (veldefinerte, klare og entydige)
- › Målbare (etterprøvbare)
- › Akseptert (felles forståelse for målet)
- › Realistiske (målet må være mulig å nå)
- › Tidsavgrenset (målet må kunne gjennomføres innen en gjeldende tidsramme)

Videre trakk tre intervjuobjekter frem at gode mål dekker departementets styringsbehov og to intervjuobjekter trekker frem at gode mål dekker helheten for virksomhetens ansvarsområder.

Våre innsikter om hva som anses som et godt mål

Da vi i intervjuene stilte spørsmålet om hva som er et godt mål, var det mange av intervjuobjektene som kommenterte at det er et vanskelig spørsmål. I svarene var det tydelig at mange har satt seg inn i det eksisterende veiledningsmateriellet både fra Finansdepartementet og fra DFØ, og

at departementene er godt kjent med og kan gjengi de beskrivelsene som ligger der. Samtidig opplever vi at det er en avstand mellom teori og praksis, og at et mål som oppfyller de “teoretiske kravene” ikke nødvendigvis dekker andre behov. Eksempelvis kan det være slik at et mål formulert på effekt-nivå ikke uttrykker den “handlekraften” som en politiker ønsker seg.

Videre mener vi at vi basert på de innsamlede intervjudataene kan se at det er grupperinger som har litt ulike synspunkter på hva som er et godt mål. Enkelte intervjuobjekter er opptatt av at gode mål formuleres slik at man med sikkerhet vet at virksomheten har de nødvendige virkemidlene for å realisere målene. Andre intervjuobjekter mener at gode mål bør formuleres som effekter som skal oppnås ute hos virksomhetens brukergrupper eller i samfunnet, og at det ikke skaper noen store utfordringer at koblingen mellom virksomhetens virkemidler og de effektene man blir bedt om å realisere kan være løs.

Et annet skille vi ser, går mellom de som mener at gode mål dekker helheten i det virksomheten har ansvaret for, og de som mener at gode mål bør være et uttrykk enten for det viktigste virksomheten skal oppnå eller en prioritering innenfor det virksomheten har ansvar for.

Hva kjennetegner en god styringsparameter?



7.2. Syn på hva som er en god styringsparameter

Fagavdelinger, departementsråder og underliggende virksomheter ble stilt spørsmålet om hva de mener utgjør en god styringsparameter. Spørsmålet var åpent og det ble ikke gitt svaralternativer eller eksempler på beskrivelser. Stor font indikerer at mange intervjuobjekter har svart det samme. Spørsmålet ble besvart i 24 intervjuer. Antall intervjuer hvor de ulike beskrivelsene er nevnt fremgår i parentes.

Antall intervjuobjekter som trakk frem beskrivelsene angis i parentes.

Gir informasjon om måloppnåelse (13)

13 fagavdelinger, departementsråder og virksomheter mener at gode styringsparametere kjennetegnes ved at de gir informasjon om virksomhetens måloppnåelse.

“Det er ikke alltid at indikatorer er gode til å fange opp måloppnåelse. Vi har jobbet en del med dette, og det blir aldri perfekt. De vi har nå er veldig målbare, kvantifiserbare indikatorer som passer veldig godt til å måle de målene de er satt opp til å måle”

Fagavdeling

“Ideelt sett må resultatet på et styringsparameter kunne forklares av noe. Og settet av styringsparameteret må samlet kunne beskrive utviklingen i et hovedmål.”

Fagavdeling

Er vanskelig å utforme (10)

10 av intervjuobjektene trekker frem at det er vanskelig å lage gode styringsparametere. Det oppleves utfordrende å identifisere eller utvikle parametere som har en sammenheng mellom virksomhetens innsats og måloppnåelse, særlig ved mål som er langt ute i effektkjeden. Det oppleves også vanskelig å identifisere styringsparametere som er på et riktig nivå og på fokuserer på de riktige områdene, slik at de bidrar til at virksomheten innretter ressursene sine best mulig for måloppnåelsen.

“Dette med parametere er noe av det vanskeligste departementene driver med. Det er veldig lett å trå feil og få målforskyvning som resultat”

Fagavdeling

“Her er vi ikke kjempegode. Det ser man i tildelingsbrevet. Indikatorene er ikke konkrete nok”

Fagavdeling

“Våre mål er preget av overordnede politiske mål som det er vanskelig å rapportere på. Vi jobber med å få til gode, kvalitative indikatorer, men det er vanskelig å finne ut hvordan måloppnåelsen kan måles.”

Fagavdeling

” Dette med effekter og resultater burde vi bruke mer tid på. Hva er det som skal til for å realisere en ambisjon? Det er vi for dårlige på i Norge og i hele verden.

Departementsråd

Måler en effekt (10)

10 intervjuobjekter trekker frem at gode styringsparametere er de som måler effekter fremfor innsatsfaktorer og aktiviteter.

“De skal samlet si noe om måloppnåelse, og de må befinne seg til høyre i resultatkjeden. Men dette er noe av det vanskeligste vi gjør.”

Fagavdeling

” Ideelt sett skal en parameter fange opp samfunnseffekter som etaten kan påvirke.

Departementsråd

Må suppleres med andre informasjonskilder (5)

Fem intervjuobjekter trekker frem at selv om man utvikler gode styringsparametere, vil det være behov for å supplere disse med informasjon fra andre kilder, som forskning og evalueringer, for å kunne si noe om effekter og måloppnåelse.

” Det er vanskelig å vite at all den aktiviteten som foregår i etatene faktisk fører til det den er ment å føre til. Vi må både ha årlig rapportering som sier noe om hvordan det går hvert år, i tillegg må vi ha følgeforskning og forskning på området som sier noe om hvordan ting virker på lang sikt.

Departementsråd

“Klarer styringsparametere å si noe om hvorvidt de bruker de rette virkemidlene for å nå målene sine? For slikt må man kanskje ha forskning og andre typer informasjonsgrunnlag”.

Fagavdeling

Gir ikke uhensiktsmessige insentiver til virksomheten (5)

Fem intervjuobjekter trekker frem at gode styringsparametere er innrettet på et nivå og innenfor et område som gjør at de ikke bidrar til å flytte fokuset til virksomheten i feil retning.

“Enkelte av våre styringsparametere kan man stille spørsmålstegn ved om treffer det man ønsker de skal treffe. Vi måler nok feil ting”

Virksomhet

I tillegg ble følgende beskrivelser på en god styringsparameter trukket frem:

- › Blir til som et resultat av samarbeid mellom departement og virksomhet (4)
- › Gir informasjon om utvikling over tid (4)
- › Er konkret (4)
- › Er en kvantitativ måling (3)
- › Legger grunnlaget for en helhetlig rapportering (2)
- › Måler noe etaten kan påvirke (2)
- › Kan være en kvalitativ måling (1)
- › Angir et ambisjonsnivå (1)

Våre innsikter om hva som er en god styringsparameter

På samme måte som på spørsmålet om hva som er et godt mål, var det mange av intervjuobjektene som svarte at å utforme gode styringsparametere er vanskelig. Når det kommer til styringsparametere virker det

i tillegg som at ikke alle har like god kontroll på det teoretiske grunnlaget. Enkelte intervjuobjekter innrømmer at de ofte syns det var vanskelig å skille mellom hva som er mål og hva som er styringsparameter. Andre trekker frem at de syns definisjonen på styringsparameter er vanskelig å forstå.

Til tross for at så og si alle intervjuobjektene omtaler arbeidet med mål og styringsparametere som et kontinuerlig utviklingsarbeid, er det stor variasjon på tvers av departementene i hvordan man går frem for å jobbe med utviklingen av disse områdene i tildelingsbrevet. Flere av departementene gir som en del av tildelingsbrevet underliggende virksomhet i oppdrag å utvikle styringsparametere.

Når det kommer til de underliggende virksomhetene er det flere som påpeker at arbeidet med rapportering er spesielt krevende, og knytter dette til mål og styringsparametere i tildelingsbrevet. En virksomhet opplyser i intervju om at de på årlig basis bruker et konsulentselskap til å analysere effektene av virksomhetens arbeid. En annen virksomhet opplyser at de har vurdert det som nødvendig å opprette en egen analyseavdeling blant annet for å håndtere kravene til årsrapportering.

7.3. Ulikheter i praktisering av mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring (MRS) er som nevnt innledningsvis et grunnleggende styringsprinsipp i staten. Hva departementene vektlegger i mål- og resultatstyringen i praksis kan variere. I artikkelen “Målet er målet” av Stugu, Seip og Gripsrud i tidsskriftet Magma beskrives fire ulike perspektiver som kan vektlegges.¹⁸ Som regel vil man ha innslag av flere eller alle perspektiver. Vi har laget forkortede versjoner av artikkelens

beskrivelser av perspektivene, som ble forelagt intervjuobjektene.

For å undersøke hvordan departementene praktiserer mål- og resultatstyring, ble alle intervjuobjektene bedt om å vurdere disse påstandene, jf. tabell 7.

For hver påstand ble intervjuobjektene bedt om å oppgi i hvilken grad de opplever at den beskriver dagens praktisering av mål- og resultatstyring. Svaralternativene var helt enig, delvis enig, nøytral, delvis enig og helt

uenig. Det ble presisert at de kunne bruke hele skalaen for hvert av perspektivene, uavhengig av hvordan de andre perspektivene ble vurdert. Departementsrådene ble bedt om å påstandene på vegne av departementet som helhet, mens fagavdelingene ble bedt om å vurdere påstandene i lys av styringen av den konkrete virksomheten intervjuet omhandlet. De syv virksomhetene ble bedt om å vurdere hvordan de opplever at departementet de styres av praktiserer MRS overfor dem.

Figur 07: Påstander om departementenes praktisering av mål- og resultatstyring



Kontroll

“Departementet benytter mål- og resultatstyring til kontroll av virksomheten. Departementet angir aktiviteter virksomheten skal utføre, og rapporteringer fra virksomheten er utkviktering av utført oppdrag.”



Effektmåling

“Mål og resultatstyring benyttes til måling av effektene virksomheten skaper for sine målgrupper i samfunnet. Gjennom rapportering fra virksomheten får departementet mulighet til å vurdere om de ønskede effektene på samfunnet faktisk er oppnådd.”



Strategisk prosess

“MRS brukes som en felles utviklingsprosess mellom departement og virksomhet. Formålet er å gi virksomheten retning ved å reformulere og avklare hvilke mål som fremmer virksomhetens ivaretagelse av samfunnsoppdraget i et fremtidsperspektiv.”



Læring

“Mål- og resultatstyring brukes til å utfordre virksomheten på de valg og prioriteringer virksomheten gjør. Departementet vil sikre seg at målene nås på den mest effektive måten.”

Blant departementene ble oppgaven besvart i 22 intervjuer, herunder av 8 departementsråder og 14 fagavdelinger.

Figur 08 viser antallet fagavdelinger som sa seg enig (helt eller delvis), nøytral eller uenig (helt eller delvis) i de de fire påstandene. Svarene indikerer at alle perspektivene på MRS er i bruk blant departementene. Fagavdelingene kjenner seg totalt sett minst igjen i beskrivelsen av kontrollperspektivet. 6 av 14 fagavdelinger

er enig i at kontrollperspektivet vektlegges, mens like mange er uenig i at dette vektlegges i styringen. Totalt sett svarer at de vektlegger de tre andre perspektivene omtrent like mye. 9 av 14 fagavdelinger svarer at er helt eller delvis enig i at de tre andre perspektivene, effektmåling, strategisk prosess og læring, vektlegges.

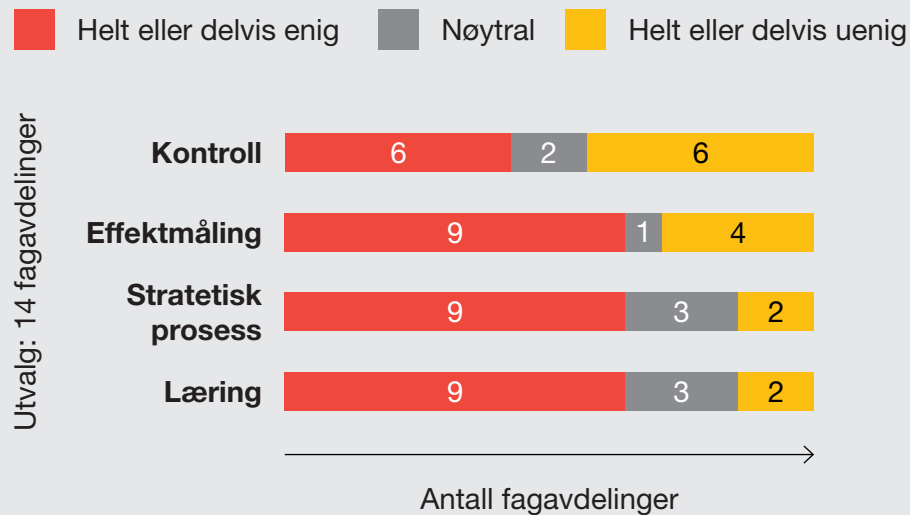
Når vi ser på departementsrådenes svar på MRS-oppgaven alene, ser vi at også her er det

kontrollperspektivet færrest kjenner seg igjen. Figur 09 viser at 5 av 8 er helt eller delvis uenig i at kontrollperspektivet praktiseres i mål- og resultatstyringen i sitt departement.

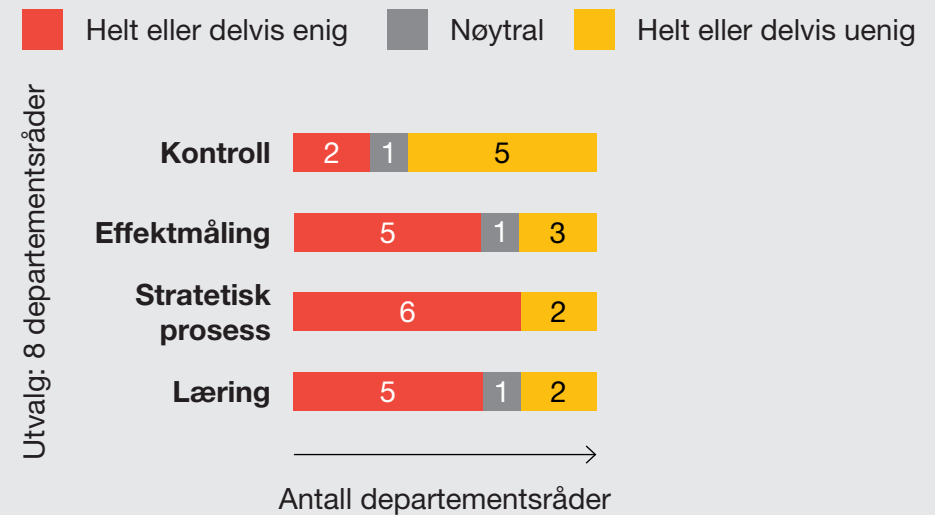
Flertallet av departementsrådene kjenner seg helt eller delvis igjen i at samtlige av de tre andre perspektivene praktiseres.

Svarene fra de 7 virksomhetene fordelte seg i tråd med figur 10.

Figur 08: Fagavdelingenes vurdering av deres praktisering av mål- og resultatstyring



Figur 09: Departementsrådenes vurdering av departementenes praktisering av mål- og resultatstyring



Figur 10: Virksomhetenes opplevelse av departementenes praktisering av mål- og resultatstyring

Svarene viser at virksomhetene i størst grad kjenner seg igjen i beskrivelsen av at departementet praktiserer MRS som kontroll, og at flertallet ikke kjenner seg igjen i beskrivelsen av de øvrige perspektivene.

Vi har sammenlignet svarene fra virksomhetene med de konkrete fagavdelingene i departementene som styrer dem. Da ser vi at de i stor grad har ulike oppfatninger av hvilke perspektiver som vektlegges i praktiseringen av MRS, jf. figur 11.

Av 7 par fagavdelinger og virksomhetene de styrer, har 6 ulikt syn på om praktiseringen av MRS overfor virksomhetene omhandler kontroll. I 5 av 6 tilfeller er det fagavdelingene

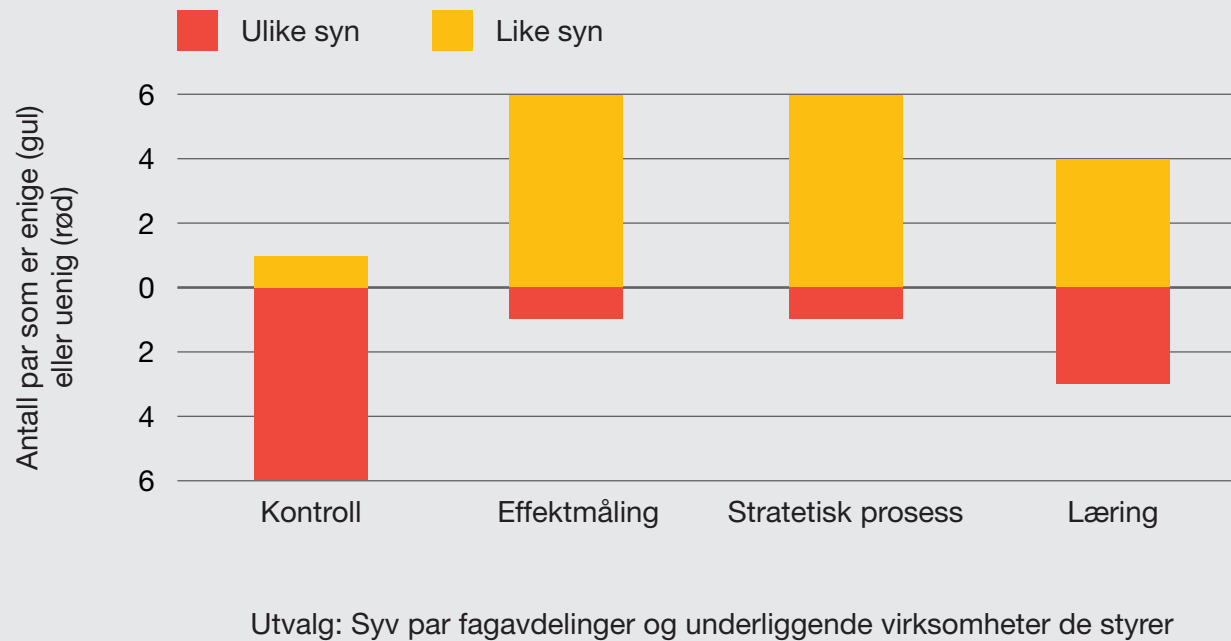
som svarer at de er helt eller delvis uenig i at MRS brukes til kontroll mens virksomhetene svarer at de er helt eller delvis enig i at kontrollperspektivet vektlegges.

For de tre andre perspektivene deler virksomhetene i stor grad syn med fagavdelingene som styrer dem om hvorvidt disse beskrives dagens praktisering av MRS eller ikke. For perspektivet om effektmåling deler tre par syn om at dette ikke stemmer (begge partene er helt eller delvis uenig), mens to par deler syn om at det helt eller delvis stemmer. For et par er én part enig og én part nøytral. I tilfeller hvor en part er nøytral, har vi plassert dem i kategorien "like syn" i tabellen. I teksten fremgår det hvor mange par det gjelder.

For perspektivet om strategisk prosess har kun ett par ulikt syn på om dette beskriver praktiseringen av MRS, hvorav fagavdelingene mener MRS brukes som en strategisk prosess og respondenten for virksomheten ikke opplever det slik. Av de fem som deler syn, er to par enige om at dette stemmer og to par enige om at dette ikke stemmer. I tillegg har et par en positiv og en nøytral part.

Av 4 par som deler syn på hvorvidt læringsperspektivet beskriver dagens praktisering av MRS, er to par enige om at dette stemmer og et par enig om at det ikke stemmer. For et par er fagavdelingen nøytral og virksomheten uenig i at det stemmer. Tre av parene har ulik oppfatning, og for samtlige er det virksomheten som er uenig og fagavdelingen enig i at læringsperspektivet stemmer.

Figur 11: Sammenligning av syv par fagavdelinger og virksomheter de styrer sine oppfatninger av praktisering av mål- og resultatstyring



Våre innsikter om departementenes praktisering av mål- og resultatstyring

Når vi ser datamaterialet under ett, ser vi at departementene kjenner seg minst igjen i perspektivet “kontroll” som en beskrivelse på hvordan de praktiserer mål- og resultatstyring. Departementene, både fagavdelinger og departementsråder, kjenner seg i stor grad igjen i beskrivelsen om at effektmåling, strategisk prosess og læring vektlegges i mål- og resultatstyringen.

Departementenes vurderinger skiller seg fra virksomhetenes vurderinger, særlig i vurderingen av et av perspektivene. Virksomhetene kjenner seg mest igjen i perspektivet “kontroll” som betegnende for hvordan departementet praktiserer mål- og resultatstyring. Ulikhetene i oppfatning gjelder også når vi sammenligner svarene mellom fagavdelinger og virksomhetene de styrer. Da ser vi at i vurderingen av den samme styringsrelasjonen, så har fagavdeling og virksomhet ulik oppfatning av om

“kontroll” praktiseres. Mens de deler i stor grad syn på hvorvidt mål- og resultatstyring brukes til effektmåling, som en strategisk prosess eller for læring.

Det er vår vurdering at disse variasjonene i oppfatning av den samme styringsrelasjonen kan henge sammen med at det hierarkiske forholdet mellom departement og virksomhet ser ut til å ha en effekt på hvordan dialogen mellom aktørene oppleves. Dette ble pekt på også i kapittelet om tildelingsbrevet, der det eksempelvis ble forklart at dialogen med departementet kan oppleves som styring selv om den ikke er ment å være det fra departementets side.

7.4 Analyse av sammenhengen mellom virksomhetenes egenart og departementenes praktisering av MRS

Med bakgrunn i departementenes beskrivelser av hvilke særtrekk ved virksomheten som påvirker etatsstyringen, har vi sett nærmere på sammenhengen mellom disse trekkene og departementenes vurderinger av påstander om egen styring. Vi har tatt for oss de tre særtrekkene som ble nevnt flest ganger i intervjuene: virksomhetenes oppgaver, virksomhetenes uavhengighet og politisk oppmerksomhet/medieoppmerksomhet mot saksfeltet virksomheten har ansvar for.

Når vi ser på sammenhengen mellom særtrekkene og hvordan fagavdelingene i departementene karakteriserer den mål- og resultatstyringen de praktiserer, er hovedfunnet at direktoratene står i en særstilling. Departementene betegner styringen av direktoratene som preget av kontroll, og ikke preget av effekt-måling. Når vi legger til variablene uavhengighet og politisk oppmerksomhet, så ser vi at direktoratene er organisert etter hovedmodellen (modellen der statsråden har full instruksjonsmyndighet), i tillegg til at de utsettes for høy grad av politisk oppmerksomhet.

Her er det relevant å peke tilbake på at vi kun har 14 underliggende virksomheter med i analysen, og at dersom man utvider denne analysen til å gjelde alle de 156 forvaltningsorganene¹⁹ som er underlagt departementene, kan bildet som tegner seg endres.

Virksomhetens oppgaver

Det finnes flere ulike måter å kategorisere statlige virksomheter på med hensyn til deres

oppgaveportefølje. Vi har valgt å benytte inndelingen som ligger i NSDs forvaltningsdatabase.²⁰ Her sorteres statlige virksomheters oppgaver i følgende kategorier: 1. politikk-utforming, 2. tilsyn/regulering/kontroll, 3. domstol/konflikt/klage/interesseavveining, 4. Annen myndighetsutøving, 5. generell offentlig tjenesteyting og 6. forretningsmessig orienterte oppgaver. NSDs registrering av hvilke oppgaver statlige virksomheter er registrert med er datert i 2009. Vi har lagt inndelingen til grunn, og gjort vurderinger av plassering for virksomheter som er opprettet eller endret etter 2009 og som ikke er registrert med hovedoppgave i NSDs oversikt²¹. Vi har gitt gruppene av virksomheter med samme hovedoppgaver kortnavn, som vist i listen nedenfor:

- › **Direktorat**²²: Virksomhetene er registrert med “annen myndighetsutøving” som hovedoppgave
- › **Tjenesteyter**: Virksomhetene er registrert med “generell offentlig tjenesteyting”

som hovedoppgave

- › **Domstol/konflikt/klage-organ**: virksomhetene er registrert med “domstol, konflikt, klage, interesseavveining” som hovedoppgave
- › **Tilsyn**: virksomhetene er registrert med “tilsyn, regulering, kontroll som hovedoppgave”
- › **Forretningsmessig virksomhet**: Virksomhetene er registrert med “forretningsmessig orienterte oppgaver som hovedoppgave”

Virksomhetenes uavhengighet

Etter gjeldende rett er hovedregelen at et statsforvaltningsorgan inngår i den hierarkiske pyramiden og kan instrueres av overordnede organer.²³ At et organ er uavhengig, er et unntak fra dette, og det trenger en rettslig begrunnelse i det enkelte tilfellet. Selv om det lar seg fastslå at et forvaltningsorgan er uavhengig, er det ofte uklart hva uavhengigheten innebærer. For en del forvaltningsorganer er det vanskelig å fastslå med sikkerhet om de har en uavhengig

19 Søk i NSDs forvaltningsdatabase for 2020, antall forvaltningsenheter fordelt på tilknytningsform (“sentraladministrative organ, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter, andre ordinære forvaltningsorgan og finansieringsinstitusjoner) gir tallet 156.

20 Statlige virksomheter sortert etter hovedoppgaver ligger på i NSDs forvaltningsdatabase: <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/oppgave>

21 Dette gjelder tre av virksomhetene i utvalget: én virksomhet har blitt opprettet som følge av en sammenslåing av andre virksomheter, én virksomhet har vært gjennom en omorganisering og fått endret sin portefølje (og endret navn), og en siste har kun endret navn siden 2009 (men virksomheten ligger i databasen med sitt gamle navn).

22 Vi har valgt å benevne denne gruppen «direktorat» fordi alle virksomhetene i vårt utvalg som faller i denne kategorien er direktorater i henhold til definisjonen av direktorater hentet fra regjeringen.no, og betegnelsen «direktorat» er mer betegnende for virksomhetene enn NSDs begrep «annen myndighetsutøving».

23 Grunnloven § 3 bestemmer at den utøvende makt er hos Kongen. I samsvar med det er norsk statsforvaltning i utgangspunktet ordnet i et hierarki der ledelsen ligger hos Kongen i statsråd som øverste organ (NOU 2019: 5).

stilling.²⁴ Det tidligere Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i flere rapporter søkt å kartlegge antall uavhengige statsforvaltningsorganer og graden av uavhengighet for det enkelte organet.²⁵ I tillegg har Difi bedt professor i rettsvitenskap Eivind Smith om å vurdere den rettslige reguleringen av uavhengighet til en rekke forvaltningsorganer.²⁶ Vi har tatt utgangspunkt i Smiths gjennomgang av statlige virksomheters uavhengighet regulert i lov, som gir sorteringen i kategoriene formell og uformell uavhengighet. I tillegg til hovedmodellen, har vi lagt til en kategori for virksomheter som sorterer under hovedmodellen, men som er organisert med styre. Faglig uavhengighet og behov for en viss avstand mellom departement og underliggende virksomhet, trekkes fram av mange departementer som et viktig hensyn for at det er etablert styre for virksomheten (Difi-notat 2019:3).

- › **Hovedmodell:** statsråden har full instruksjonsmyndighet, virksomheten er ikke uavhengig (forvaltningsorgan).
- › **Hovedmodell med styre:** Statsråden har full instruksjonsmyndighet men virksomheten er organisert slik at departementets styring skjer gjennom virksomhetens styre.

- › **Uformell uavhengighet:** avhengighet som ikke er begrunnet i lov, men med andre argumenter.
- › **Formell uavhengighet:** Organer hvis særstatus bygger på lov, dvs. at det er lovgitte begrensninger på Kongens eller departementets mulighet til å gripe inn i organenes virksomhet.

Medieoppmerksomhet og politisk oppmerksomhet

Ifølge forskningen til Kolltveit og Figenschou²⁷ fører medieoppmerksomhet til politisk oppmerksomhet mot departementenes ansvarsområder i form av agendasetting fra statsråd, økte ressurser til enkeltavdelinger, prioriteringer av departementets saksområder i budsjettforhandlinger og endringer i lovgivning og utfall i enkeltsaker. Når mediene setter en av statsrådets kjernesaker på dagsordenen blir det viktigere å vise handlekraft og ta grep for løse kritikkverdige forhold. På samme måte kan medieoppmerksomhet gi statsråden en anledning til å prioritere sine kjernesaker. Som følge av dette har vi valgt å operasjonalisere variabelen medieoppmerksomhet, som er ment å favne både medieoppmerksomhet og politisk

oppmerksomhet i én variabel. Vi har gjennomført søk i Retriever på virksomhetene for perioden 16.11.19-16.11.20 i mediene papir, rikspresse, regionavis og lokalavis og kun inkludert unike treff. Antall treff er utgangspunktet for rangering på følgende skala:

- › **Lav oppmerksomhet:** 0-500 medieoppslag
- › **Noe oppmerksomhet:** 500-1000 medieoppslag
- › **Oppmerksomhet:** 1000-1500 medieoppslag
- › **Høy oppmerksomhet:** 1500-2000 medieoppslag
- › **Svært høy oppmerksomhet:** over 2000 medieoppslag

Departementenes praktisering av kontroll i mål- og resultatstyringen

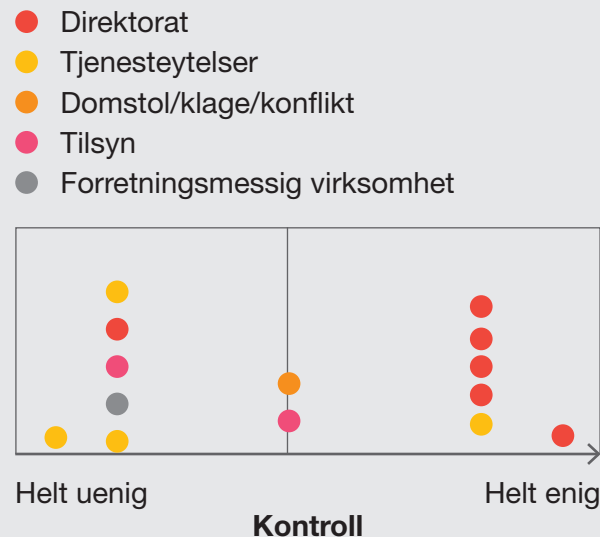
Når vi ser på hvordan departementene betegner mål- og resultatstyringen av virksomheter med ulike typer oppgaver, så ser vi at direktoratene utgjør en ganske tydelig gruppe som ifølge departementene utsettes for en styring preget av kontroll. De øvrige virksomhetene grupperer seg i hovedsak til venstre, og departementene mener ikke at kontroll betegner styringen av disse.

24 NOU 2019:5 Ny forvaltningslov - Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

25 Difi-rapport 2012:7, 2014:4 og 2017:13.

26 Eivind Smiths utredning ligger som vedlegg til Difi-rapport 2012:7 "Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse".

27 Kolltveit og Figenschou (2018) Når byråkatiene styres av mediene. Aftenposten 5. April 2018

Figur 12: Kontroll i MRS og type virksomhet

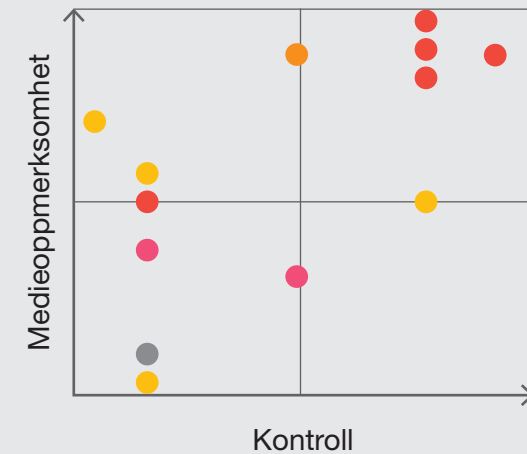
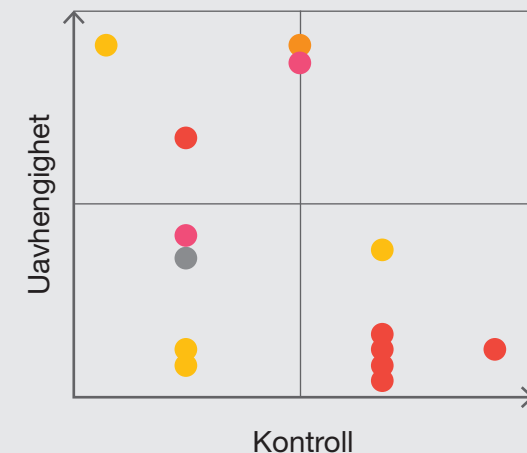
Når vi setter opp grafiske fremstillinger som viser rangeringen av virksomhetene på henholdsvis medieoppmerksomhet og uavhengighet og departementenes vurdering av hvorvidt de praktiserer kontroll i mål- og resultatstyringen for de samme virksomhetene, gir dette oss noen interessante funn:

- › Departementene er helt eller delvis uenige i at "kontroll" betegner styringen av virksomheter som det er lite medieoppmerksomhet mot
- › Departementene er helt eller delvis enige i at "kontroll" betegner styringen av virksomheter som det er mye medieoppmerksomhet mot

- › Direktoratene utgjør en tydelig gruppering av virksomheter som det er høy medieoppmerksomhet mot og som utsettes for høy grad av kontroll fra departementene
- › Det er ingen virksomheter som har uformell eller formell uavhengighet, der departementene karakteriserer egen styring som preget av kontroll
- › Sammenhengen mellom uavhengighet og kontroll er mindre tydelig enn sammenhengen mellom medieoppmerksomhet og kontroll
- › Direktoratene utgjør en tydelig gruppering også med tanke på uavhengighet. Alle unntatt ett er organisert etter hovedmodellen, og departementene betegner styringen som preget av kontroll.

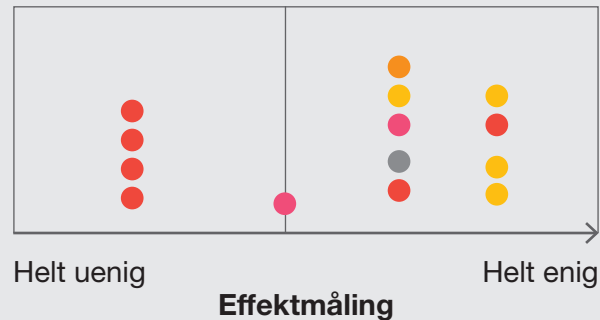
Departementenes praktisering av effektmåling i mål- og resultatstyringen

Når vi ser på fordelingen av typer virksomheter opp mot departementenes vurdering av praktisering av effektmåling i styringen, ser vi også her at de eneste virksomhetene i utvalget der departementene er uenige i at styringen kan betegnes som effektmåling, er direktorater. Det finnes imidlertid to direktorater som i følge departementene styres med effektmåling i vårt utvalg. For nærmest alle de øvrige virksomhetene i utvalget mener departementene at betegnelsen effektmåling stemmer for praksisen i styringen.

Figur 13: Kontroll, medieoppmerksomhet og type virksomhet**Figur 14: Kontroll, uavhengighet og type virksomhet**

Figur 15: Effektmåling i MRS og type virksomhet

- Direktorat
- Tjenesteytelser
- Domstol/klage/konflikt
- Tilsyn
- Forretningsmessig virksomhet



Når vi setter opp grafiske fremstillinger som viser rangeringen av virksomhetene på henholdsvis medieoppmerksomhet og uavhengighet og departementenes vurdering av hvorvidt de praktiserer effektmåling i mål- og resultatstyringen for de samme virksomhetene, gir dette oss også noen interessante funn:

- › Det er ingen entydig sammenheng mellom medieoppmerksomhet og effektmåling
- › To av direktoratene skiller seg fra den øvrige gruppen av direktorater, ved at departementene mener at de praktiserer effektmåling selv om de utsettes for høy grad av medieoppmerksomhet

- › Den største gruppen av virksomheter ligger i kvadranten “ikke uavhengig”, men departementene betegner likevel styringen som “effektmåling”
- › Det er ingen entydig sammenheng mellom uavhengighet og effektmåling
- › Det er én virksomhet som har uformell uavhengighet, men der departementet likevel ikke betegner styringen som preget av effektmåling (et direktorat)

Om styringssignaler i tildelingsbrevet til uavhengige organer

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov - lov om saksbehandling i offentlig forvaltning har utvalget drøftet hvilke konsekvenser avskåret instruksjonsmyndighet har for departementets mulighet til å “gi uttrykk for sine synspunkter på en annen måte”. Utvalget skriver følgende:

En særlig form for signaler gjelder forventninger i tildelingsbrevet for bevilgninger til det uavhengige organet. Et tildelingsbrev kan inneholde instruksjoner om bruken av de tildelte midlene hvis det ikke er grunnlag for å anta at det uavhengige organet har krav på å få midler til fri rådighet innenfor organets lovfestede virkeområde. Tildelingsbrevet kan derfor bringe videre de føringer som Stortinget har gitt gjennom sitt budsjettvedtak. Når instruksjonsmyndigheten er avskåret, er det imidlertid en naturlig konsekvens at det ikke kan gis føringer i tildelingsbrevet om

behandlingen og avgjørelsen av bestemte saker eller sakstyper. Generelle føringer eller mål om saksbehandlingstid og antall behandlede saker (volumkrav) kan sies å stå i en mellomstilling, siden de også har å gjøre med bruken av tildelte bevilgninger.

Fire av virksomhetene i vårt utvalg er kategorisert som uavhengige i den forstand at statsrådets instruksjonsmyndighet er avskåret ved lov. Ser vi nærmere på disse fire virksomhetene ser vi at departementenes tilnærming til styringen av disse fire virksomhetene varierer, jf. tabell 16 nedenfor.

For én av virksomhetene har ikke departementet utformet instruks for økonomi- og virksomhetsstyring. Blant de tre uavhengige virksomhetene som har slik instruks, er det bare i én at uavhengigheten er omtalt. Når det kommer til hvorvidt departementet formidler signaler om saksbehandlingstid eller andre typer produksjonskrav knyttet til volum i

tildelingsbrevene til disse virksomhetene, så finner vi slike krav i tildelingsbrevene til to av dem.²⁸

Sammenfatning av vår analyse

Basert på innsamlede intervjudata og våre analyser mener vi at det er grunnlag for å hevde at direktoratene står i en særstilling i etatsstyringssammenheng. Direktoratene i vårt utvalg har store budsjetter og en bred oppgaveportefølje. Samfunnsoppdragene deres innebærer at de har ansvar for saker som betyr mye for mange i samfunnet. De er sentrale samfunnsaktører som det rettes mye medieoppsksomhet mot. Både budsjettstørrelse, medieoppsksomhet og viktigheten

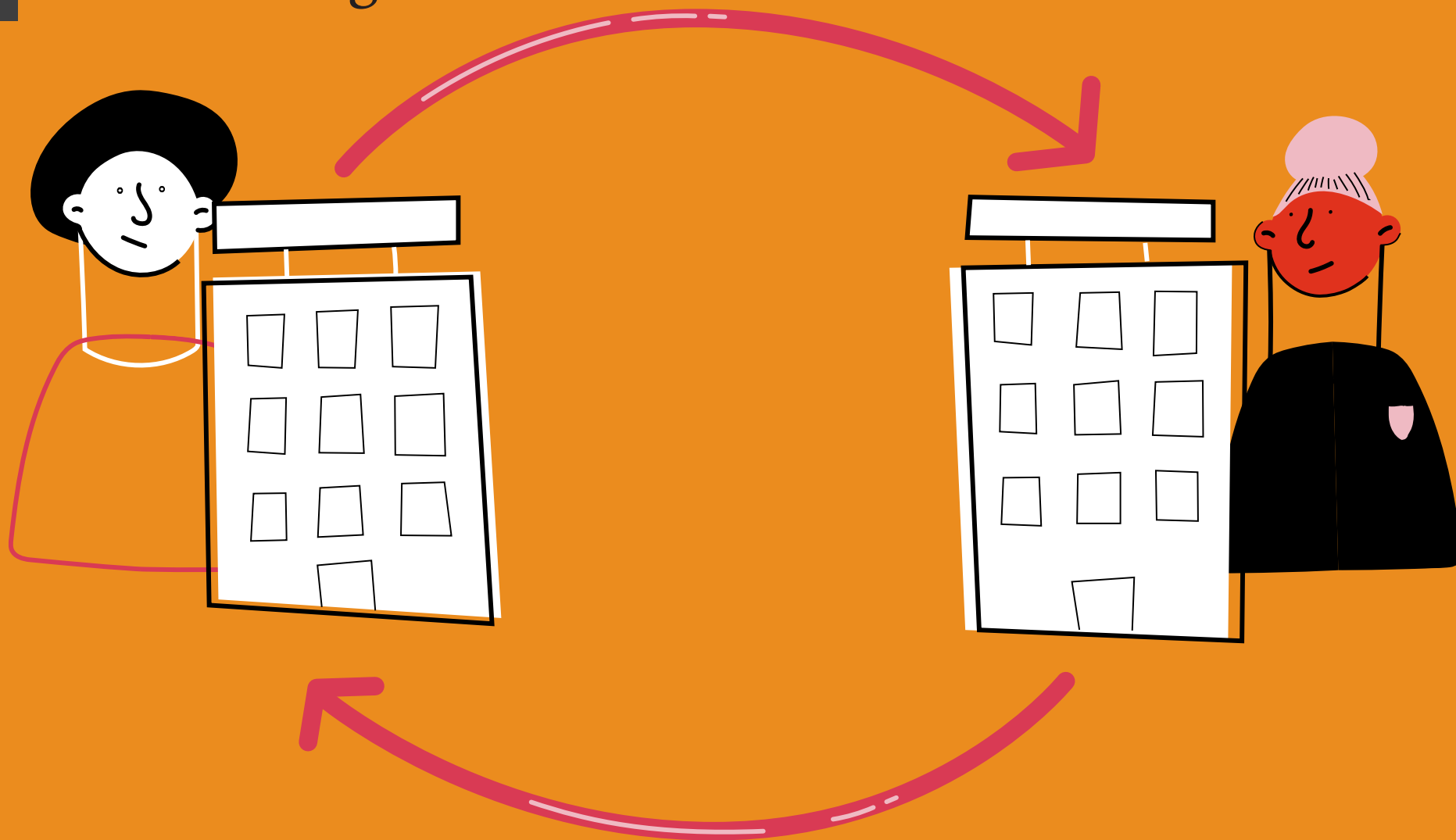
av oppgavene de forvalter medvirker til at de står høyt både på politikernes og departementenes agenda. Alle disse faktorene trekker i retning av en form for etatsstyring orientert mot oppdragsstyring, detaljer og kontroll, og utfordrer dermed idéen om en styringsform som gir utstrakt handlefrihet til virksomheten.

Når det kommer til betydningen av virksomhetenes uavhengighet for etatsstyringen er det vanskelig å trekke entydige konklusjoner basert på intervjumaterialet og analysene vi har gjort. Det er langt flere av de intervjuede fagavdelingene som trekker frem viktigheten av virksomhetenes uavhengighet for styringen, enn antallet virksomheter i datagrunnlaget som har en formell uavhengighet. Dette kan tyde på at departementene legger noe mer i uavhengighet enn formell uavhengighet når de trekker frem at dette særtrekket er av betydning for deres etatsstyring.

Tabell 16: Departementenes styring av uavhengige virksomheter

	Har instruks	Uavhengighet omtalt i instruks	Krav i TB om saksbehandlingstid eller andre typer volumkrav
Virksomhet 1	Ja	Ja	Nei
Virksomhet 2	Ja	Nei	Nei
Virksomhet 3	Nei	-	Ja
Virksomhet 4	Ja	Nei	Ja

28 Vi har sett på tildelingsbrevene for 2020 for virksomhetene.



8 Samordning

Ifølge utvalget som har skrevet NOU 2019: 5 “Ny forvaltningslov - Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)” har behandling av saker på tvers av organisasjonsinndelingen i forvaltningen blitt mer vanlig over tid. Årsaken til dette er ifølge utvalget at innenfor politikk- og regelverksutvikling, faller aktuelle problemer ikke nødvendigvis sammen med de organisatoriske grensene i forvaltningen. Ofte kreves det tiltak på forskjellige områder for å løse et gitt problem, og det er blitt mer og mer erkjent at tiltak på ett område kan ha virkninger på andre områder som bør tas i betraktning før man treffer beslutning om tiltaket. Utvalget peker på at samordning er blitt et stigende krav til offentlig forvaltning, både av hensyn til borgerne, for å unngå at anvendte virkemidler trekker i hver sin retning, og for å spare offentlige ressurser.

Vi har i intervjuene spurt departementsråder, fagavdelinger om hvilke saksområder de har ansvar for som utløser et behov for samordning, og hvordan de syns samordningen internt og med andre departementer fungerer. I tillegg har vi spurt de underliggende virksomhetene i utvalget om de opplever at departementet legger til rette for at de kan samhandle og samarbeide med andre etater, når oppgaveløsningen fordrer det.

Hovedkonklusjonen fra denne gjennomgangen er at departementsrådene og de underliggende virksomhetene i større grad enn fagavdelingene ser utfordringer med samordning. Dette kan henge sammen med at ansvaret for å sikre samordning som regel er delegert til departementsrådnivået, og at virksomhetene i andre

enden er de enhetene som har ansvar for gjennomføring av oppdragene og som dermed er avhengige av å finne praktiske og gjennomførbare løsninger.

Departementsrådenes synspunkter på samordning

Ansvar for samordning er i de fleste departementene lagt til departementsrådets stillingsbeskrivelse. Som følge av dette er det vår vurdering at det spesielt relevant å trekke frem departementsrådenes synspunkter på hva som fungerer godt og hva som er utfordrende med samordning. Når det kommer til spørsmålet om når samordning fungerer og hva som fungerer var det blant annet forankring på det politiske nivået og gode rutiner for samhandling som ble trukket frem.

Et felles politisk oppdrag er et godt utgangspunkt for samordning

Det blir trukket frem at et felles politisk oppdrag er et godt startpunkt for samordning, da blir det som regel lett å få det til i praksis. Å løfte samordningsproblematikk opp til regjeringsnivå trekkes også frem som en løsning i tilfeller der samordning er vanskelig å få til:

” De gangene man har et felles politisk oppdrag fungerer best, da er det lettere å få en “drive” på området. Og godt personlig samarbeid, bygge nettverk over tid, hjelper også.

Departementsråd

” Noen ganger må vi helt opp på regjeringsnivå for å få det til i praksis.

Departementsråd

Gode rutiner og ordninger legger til rette for effektivt samarbeid mellom departementer

Godt etablere rutiner og struktur på samhandlingen bidrar til forventningsstyring på tvers av departementene trekkes også frem av flere departementsråder som tiltak som bidrar til å få samordning til å fungere godt.

” For en av virksomhetene våre er det etablert en koordinerende gruppe på tvers av tre departementer. Her tar vi opp alle elementer som angår virksomheten for å sikre en enhetlig styring, og at de ulike departementene ikke kommer med egne oppdrag. Slik har vi gjort det siden virksomheten ble etablert. Det har fungert veldig bra, møtene har utviklet seg. Vi har tett dialog

med ekspedisjonssjefene i de andre departementene, og vi har etablert en skrivegruppe for tildelingsbrevet.

Departementsråd

” Jeg tror struktur er viktig. Etatsstyringen skal være den samme uansett hvilken avdeling man leder. Sånn bør det også være fra departement til departement. Har man like rutiner og like måter å gjennomføre etatsstyringen på, så blir det enklere å samordne.

Departementsråd

Samordning mellom departementene går bedre og bedre

Det ble også påpekt at det ser ut til at utviklingen går i riktig retning, og at departementene stadig blir bedre til å samordne seg i etatsstyringen. Program for bedre styring og ledelse i staten, og ulike rapporter om temaet skrevet av Difi ble trukket frem som årsak til den gode utviklingen.

” Det generelle inntrykket er at departementene er blitt bedre til å samarbeide. På program for bedre styring og ledelse i staten for 3-4 år siden var samordning som et av de prioriterte områdene. Da lagde Difi gode rapporter på samordning av styring av etater. Blant annet “0-24- arbeidet”. Jeg mener at samarbeidet har økt og kvaliteten på arbeidet har økt.

Departementsråd

Departementsrådene trakk frem en god del elementer som utfordrer samordning på tvers. Disse strekker seg fra systemet man er en del av med inndelingen i linjeorganiserte departementer med en politisk ledelse med sektoransvar, og fraværet av enhetlige måter å organisere underliggende virksomheter på til insentivstrukturene i systemet og arbeidskapasiteten til de ansatte i departementene.

Departementene har et primærfokus på det som er statsrådets ansvar

Linjeorganiseringen og fokuset på det som er statsrådets ansvarsområder kan fungere som et hinder mot samordning. Det kan lede

til harde prioriteringsdiskusjoner mellom departementer som må samordne seg, og departementsrådets hovedfokus er orientert mot det som ligger innenfor departementet og sektorens ansvarsområde.

” Jeg oppfatter at det fungerer der vi gjør det. Men jeg er redd at det gnager litt på forholdet mellom departementene og at det kan slite litt på systemet. Vi har krevende forhold til enkelte andre departementer vi samordner med, og det handler om at departementene må prioritere hardt selv.

Departementsråd

” Vi blir veldig opptatt av linjer og vår egen statsråd, å beskytte vår egen statsråd. Samordning bør derfor forankres på høyt ledernivå, aller helst i regjeringen. Det er viktig for å få til den samordningen som kreves.

Departementsråd

” Det er fagavdelingene som har mest innsyn i dette med samordning med andre departementer. Jeg kommer som regel bare inn når det er utfordringer som gjør at jeg må snakke med andre departementsråder om et tema. Mitt hovedansvar er samordning på tvers i vår sektor. Ikke samordning med andre departementer.”

Departementsråd

” Det er generelt krevende å bli internt omforent om hvordan vi skal prioritere. Det er mange gode ambisjoner og forsett som man har lyst til å realisere. Alle har lyst til å se sitt område reflektert i tildelingsbrevet. Det som i størst grad er et verktøy for politikkrealisering, der trenger man en hard prioriteringsprosess. Alle avdelingene hos oss har legitime krav på plass i brevet. Det er ikke helt enkelt å prioritere.

Departementsråd

Det er ulike styringskulturer på tvers av departementene

Ulike måter å gjøre ting på, ulike kulturer og ulike syn på hva som er viktig og riktig trekkes frem som en faktor som gjør samordning på tvers utfordrende.

” Du møter typisk på en annen styringskultur. Det er ikke gitt at alle tre departementene som er involvert i styringen av virksomheten har den samme holdningen til instruks eksempelvis. Etatsstyrerne hos oss uttrykker at dette er en utfordring.

Departementsråd

Det er særlig styringen av direktoratene som bør samordnes, men disse er ulikt organisert og styrt

En departementsråd trekker frem at det er særlig innenfor ansvarsområdene som ligger til direktoratene at samordningsbehov oppstår. Det at man i det norske systemet ikke har en “direktoratsmodell” pekes som noe av årsaken til at samordning innenfor direktoratenes ansvarsområder er utfordrende.

” Det vil være en stor fordel om vi fikk en mer samordnet politikk på området også. Vi burde utviklet en norsk modell for etatsstyring, eller hva slags type etater vi skal ha. Forgjengeren til gamle Difi og DFØ, Statskonsult, forsøkte å se om det fantes en norsk direktoratsmodell, og så at det ikke fantes. Jeg tror den forskjellen mellom hvordan departementene styrer direktoratene skyldes historiske tilfeldigheter. Det synes ikke jeg er tilfredsstillende. Det at vi ikke har en direktoratsmodell utfordrer samordningen mellom departementene og mellom direktoratene.

Departementsråd

Mye samordning fører til lange tildelingsbrev

En departementsråd trakk frem at jo større behov for samordning, jo flere oppdrag og føringer vil måtte trekkes inn i tildelingsbrevet. Faren ved dette blir en form for inflasjon i styringssignaler, der de ulike oppdragene “konkurrerer” om virksomhetens oppmerksomhet.

Det er mange departementer som har behov for samordning. Det kan medføre behov for mange særskilte oppdrag i tildelingsbrevene. Noen ganger må man rydde i tildelingsbrevet fordi det blir for mange samordningsoppdrag. De ulike temaene konkurrerer om oppmerksomheten.

Samordning er tidkrevende og behovet er overdrevet

I ett intervju ble det trukket frem at samordning på tvers av departementene er en tidkrevende øvelse og at ledelsen i departementet ønsker å ha fokus på å “få ting gjort”. I det samme intervjuet ble det også pekt på at samordning som virkemiddel er overvurdert.

” Jo mer man skal koordinere, jo lengre tid tar det å få resultater. Vi har en preferanse for saksbehandlere som løser oppgavene effektivt på egenhånd.

Departementsråd

” Samordning er sterkt overvurdert. Det er en misforståelse. Vi snakker om samordning i departementene når vi ikke har noe annet å snakke

sammen om. Det er som “i forhold til”. Et ord som ikke betyr noe.

Departementsråd

Fagavdelingenes arbeid med samordning

Det er som regel fagavdelingene i departementene som har det praktiske ansvaret for å sikre at samordningen skjer. I intervjuene med fagavdelingene avdekket vi at praksis når det kommer til samordning varierer stort. I den ene enden av skalaen har vi departementer der samordningsansvaret er regulert i en kongelig resolusjon, og der departementet sitter i et prosjektråd for alle prosjekter der underliggende etat jobber sammen med andre etater, til den andre enden av skalaen der samordning med andre departementer beskrives som en ad hoc-aktivitet. De aller fleste fagavdelingene forbinder samordning med aktiviteter som går ut på å samarbeide med andre departementer om formuleringer i tildelingsbrevene. De aller fleste fagavdelingen uttrykte at de synes at samordningen med andre departementer fungerer greit i det store og hele. Nedenfor er det trukket inn sitater der fagavdelingene forklarer hvordan de jobber med samordning.

“Et annet departement gir et mindre oppdrag til vår underlagte virksomhet. Det formidles gjennom et eget brev fra departementet. Vi har lite kontakt med andre departementer i etatsstyringen av denne virksomheten.”

Fagavdeling

“Vi har et felles ansvar for etaten. Vårt departement har hovedansvar for etatsstyringen, og virksomheten forvalter en stor del av midlene til et annet departement - derfor må snakke sammen om hvordan vi styrer. Vi trekker den ansvarlige fagavdelingen i det andre departementet inn som om de var en avdeling i vårt eget departement når vi skal jobbe med tildelingsbrevet. Det gjør det lettere for oss å se helheten.”

Fagavdeling

“Faste møter er nok en nøkkel. Det gjør at man blir oppmerksom på hva som er viktig for det enkelte departement. De samme personene bør møtes fast over tid, uten at møtene trenger å bli for omstendelige. Prosessmessig er det krevende. Departementene er så linjestyrt. Man er avhengig av at de som møtes i koordineringsmøtet har handlingsrom. Det er som regel folk som har jobbet lenge og har handlingsrom som møtes i slike grupper. I

tillegg møtes ekspedisjonssjefer og departementsråder ved behov.”

Fagavdeling

“Vi prøver å være tydelige, sende gode bestillinger, og å være i forkant. Vi etterstreber også å sørge for at alle får komme med innspill og at de blir diskutert på en god måte. At vi får til én stemme fra departementene, samt å ta unna diskusjoner og samle innspill på best mulig måte.”

Fagavdeling

“Samordning skjer ad hoc-basert og tilfeldig. Hvis det treffer med tildelingsbrev-prosessen så er det bare flaks. Hvis man ikke treffer tidsmessig så blir det tilleggsoppdrag til etatene.”

Fagavdeling

“Fellesføringer er en form for samordning. Vi har også enkelte andre store områder der etaten skal jobbe sammen med andre etater. De har samarbeidet i en årrekke og kjenner hverandre, og vi gir noen ganger felles oppdrag med beskjed om at de må samarbeide. Men det er egentlig sjelden vi trenger å samarbeide med andre departementer. Det er mer internt på huset.”

Fagavdeling

“Det viktigste er at etatene får et klart mandat om hva de skal oppnå. Så må de få beskjed om å prøve å samarbeide.”

Fagavdeling

“Den tverrdepartementale samordningen som gjelder enkeltsaker der etaten som er underlagt oss samarbeider med etater under andre departementer foregår stort sett uformelt og på saksbehandlernivå. I noen tilfeller formaliseres dette med brev mellom departementene, men det er sjelden involvering på politisk nivå. Fellesføringer fra KMD kommer i form av rundskriv som vi blir forelagt på forhånd.”

Fagavdeling

“Vi jobber mye med samordning på det uformelle planet. At etatslederne blir kjent og har hverandre som nettverk. Det bruker vi en del tid på - vi samler dem på samlinger, sørger for at de blir kjent og kan ha dialog.”

Fagavdeling

“Hos oss er ansvaret for samordning regulert i en kongelig resolusjon. Det er oppdragsdepartementet som er ansvarlig for det enkelte prosjekt. For at vi skal nå målet om at prosjektet skal sluttføres slik og slik, er vi avhengige av den styringen som skjer fra andre departementet. Derfor sitter vi i et overordnet prosjekt-tråd. Det er ganske mye koordinering og dialog mellom oss og de departementet som har prosjekter i vår underliggende virksomhet.”

Fagavdeling

Underliggende virksomheters syn på samordning

Vi ser at det er ulikheter på tvers av typer underliggende virksomheter om de uttrykker et behov for samordning fra departementsnivået. Som pekt på av en av departementsrådene ser vi at det særlig er direktoratene som uttrykker et behov for at departementene samordner seg.

Virksomheter som lykkes med samarbeid med andre har formalisert samarbeidet

Virksomhetene som lykkes med samhandling og samarbeid med andre etater har løst dette gjennom å etablere formaliserte treffpunkter og rutiner som samarbeidet, eksempelvis samarbeidsavtaler og kontaktmøter.

“Vi inngår samarbeidsavtaler med etatene vi skal samarbeide med. Jeg opplever at samarbeidet fungerer godt. Vi har ansatt medarbeidere som har ansvar for å ha jevnlig kontakt med andre etater. De har en god dialog med etatene. En samarbeidsavtale tar typisk for seg deling av data, etablering av felles situasjonsforståelse/analyser, eller andre former for utveksling av informasjon.”

Virksomhet

“Vi har mange kontaktmøter med andre etater i løpet av året. Vi har grenseflater mot en rekke direktorater. Vi må være omforent om hvordan vi skal jobbe med ulike tiltak - For å løse oppgaven, så må vi komme til enighet med andre etater. Vi har en rekke arenaer som vi møter de andre etatene på. Vi jobber også sammen under skarpe hendelser, og vi utvikler teknologiplattformer sammen med dem.”

Virksomhet

Enkelte virksomheter trekker frem at de opplever departementenes samordning som mangelfull

Svak samordning fra departementenes side oppleves som et hinder mot at virksomhetene fullt ut får ivare tatt sitt samfunnsoppdrag. I tillegg kan utydelige signaler i tildelingsbrevet og i styringsdialogen skape usikkerhet om hva

som egentlig forventes av virksomheten med hensyn til samarbeid med andre.

“Det kan hende vi ikke ser omfanget av samordning mellom departementene, men det ser litt mangelfullt ut fra vårt perspektiv. Vi kunne i større grad understøttet helheten i vårt samfunnsoppdrag dersom departementet hadde samordnet seg med det andre departementet. Vi kunne vært et mer samfunnsnyttig forvaltningsorgan.”

Virksomhet

“I et etatsstyringsmøtet ble vi bedt om å koordinere oss mer med en annen virksomhet. Vi vet ikke årsaken til at vi ble bedt om dette. Departementet har vært litt utydelige på hvordan de mener samarbeidet skal fungere, hvordan vi skal koordinere oss. Det har vel litt med å gjøre at de oppdragene vi får fra departementet ikke er så godt rigget. Det er ikke så tydelig at det bare er å lese oppdraget og sette i gang. Det blir veldig eksplorativt. Departementet er veldig runde i formen i styringen.”

Virksomhet

Underliggende virksomheter opplever at statsrådsansvaret og finansieringsmodellen i offentlig sektor er til hinder for oppdragsløsning på tvers av virksomheter

I intervjuene trekker underliggende

virksomheter frem elementer knyttet til finansieringsmodellen og statsbudsjettarbeidet som årsak til utfordringer med operativt samarbeid. Problemstillingene omfatter tilfeller der det ene departementet ikke ønsker å prioritere satsninger som vil komme et annet departements budsjett til gode, og tilfeller der man er avhengig av at flere etater får tildelt midler samtidig, og når det ikke skjer så settes utviklingsarbeidet eller satsningen på vent.

“Vi har jobbet med utviklingen av en teknologisk plattform i samarbeid med flere andre etater. Men vi sliter med å få realisert nye, gode ideer. Når det kommer behov for tilleggsfinansiering fra andre departementer, så er det vanskelig å få dem til å være med på spleisingen siden midlene til slutt skal forvaltes hos oss. Det henger nok sammen med det konstitusjonelle ansvaret. Det er i allefall det som trekkes inn. At en statsråd ikke vil betale for noe som en annen statsråd har konstitusjonelt ansvar for. Vi har fått til noen få ting som krever spleising, men det skjer kun i liten skala.”

Virksomhet

“Vi har flere eksempler i etterkant hvor vi ser at ting burde ha vært bedre koordinert fra departementets nivå. Vi har et eksempel der en etat vi samarbeider med hadde bedt om en satsning og fått en tildeling til oss, men der vi ikke var involvert i arbeidet med satsingsforslaget.”

Virksomhet

“Innenfor enkelte saksområder, så vet vi at våre samarbeidende etater er klare for å sette i gang med store, og nødvendige IKT-investeringer, men vi er ikke er klare i det hele tatt. Her kunne nok departementet gjort en bedre innsats med koordinering av satsningsforslagene.”

Virksomhet

Våre innsikter om arbeid med samordning i departementene

Fra departementsrådsnivået får vi inntrykk av at samordning mellom departementene går bedre og bedre, og at det er et økende fokus i departementene på behovet for samordning. Det pekes på at et felles politisk oppdrag er et godt utgangspunkt for samordning, og at gode rutiner og struktur bidrar til forventningsstyring og legger til rette for effektiv samarbeid mellom departementene. Også fra virksomhetene påpekes det at formalisering av samarbeid mellom virksomheter, eksempelvis

gjennom samarbeidsavtaler kan være en nøkkel til suksess.

Utfordringene som trekkes opp fra departementene knyttet til samordning er knyttet til at samordning er tidkrevende, og man kan møte på ulike styringskulturer på tvers av departementene. I dette ligger det at man kan ha en ulik tilnærming til både arbeidet med tildelingsbrev og innholdet i tildelingsbrevet. Videre pekes det på at mye samordning kan føre til lange tildelingsbrev, noe som kan utfordre tildelingsbrevets “tydelighet”. Vi ser at fagavdelingene i departementene i all hovedsak tolker samordning til å bety samarbeid med andre departementer om formuleringer i tildelingsbrevene.

Fra virksomhetenes side uttrykkes det at det virker som at statsrådsansvaret og finansieringsmodellen i offentlig sektor kan være til hinder for samordning, og flere av direktoratene peker på konkrete uløste problemstillinger som har sitt opphav i mangelfull samordning fra departementenes side.

Det er vår forståelse at det ligger et mulig spenningsforhold mellom en tolkning av samordning i snever forstand i departementene, og et behovet direktoratene kan ha for at både finansiering, regelverksutvikling og mål- og resultatstyring er samordnet (altså samordning i videre forstand).

9 Utfordringer med begreper

Under intervjuene var det flere som trakk frem at begrepsapparatet i styringsfaget kan virke fremmedgjørende, og at det i mange tilfeller er også kan være vanskelig å få grep om begreper selv når man sitter med DFØs definisjoner foran seg. I dette kapitlet trekker vi frem begreper som byr på utfordringer og vi forsøker å gjengi, beskrive og eksemplifisere hvor utfordringene ligger. Enkelte av begrepene vi trekker frem ser vi at benyttes og forstås ulikt enten på tvers av departementer, eller på tvers av departementer og virksomheter.

Styringssignal

Styringssignal ble i intervju løftet frem som et begrep som kan være uheldig for sitt bruksområde. Mange har påpekt at det er viktig at departement og virksomhet har en felles forståelse av hvilke føringer departementet forsøker å formidle eksempelvis i tildelingsbrevet. Når man omtaler føringene som “signaler” kan man lett henledes til å tenke at det er meningen at det skal være stort rom for tolkning.

I tillegg ser vi at det lett kan oppstå situasjoner mellom departement og virksomhet der det er uklart hvorvidt et styringssignal er formidlet. En klar definisjon av begrepet styringssignal vil trolig kunne avhjelpe denne utfordringen.

Styringsparameter

Gjennom intervjuene ble det klart for oss at det er mange både i virksomhetene og i departementene som sliter med begrepet

styringsparameter. Det ble nevnt at DFØs definisjon ikke er særlig til hjelp for forståelsen av begrepet. I tillegg har vi merket oss at mange tolker begrepet til å utelukkende bety “en kvantitativ måling”. Enkelte sliter med å skille mellom mål og styringsparametere, og bruker disse begrepene om hverandre.

Mål- og resultatstyring

I et intervju med en fagavdeling ble det nevnt at begrepet “mål- og resultatstyring” over tid har blitt et belastet begrep blant annet som følge av ulike politiske debatter om temaet. Det ble videre stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av å vektlegge dette begrepet så mye som det gjøres i veiledningsmateriellet til DFØ når begrepet ikke fremgår i økonomireglementet.

Overordnet

Økonomireglementet stiller krav om at departementene skal “fastsette overordnede mål og

styringsparametere” for underliggende virksomheter. Det er vår forståelse at det kan være behov for å klargjøre hva som ligger i dette begrepet. Dette henger sammen med funnene beskrevet tidligere i rapporten, der vi ser at det ser ut til å være et spenningsforhold mellom de departementene som mener at målene må formuleres slik at virksomheten med sikkerhet kan påvirke måloppnåelse, og de som mener at mål bør formuleres på effektnivå, altså på effektsiden i resultatkjeden.

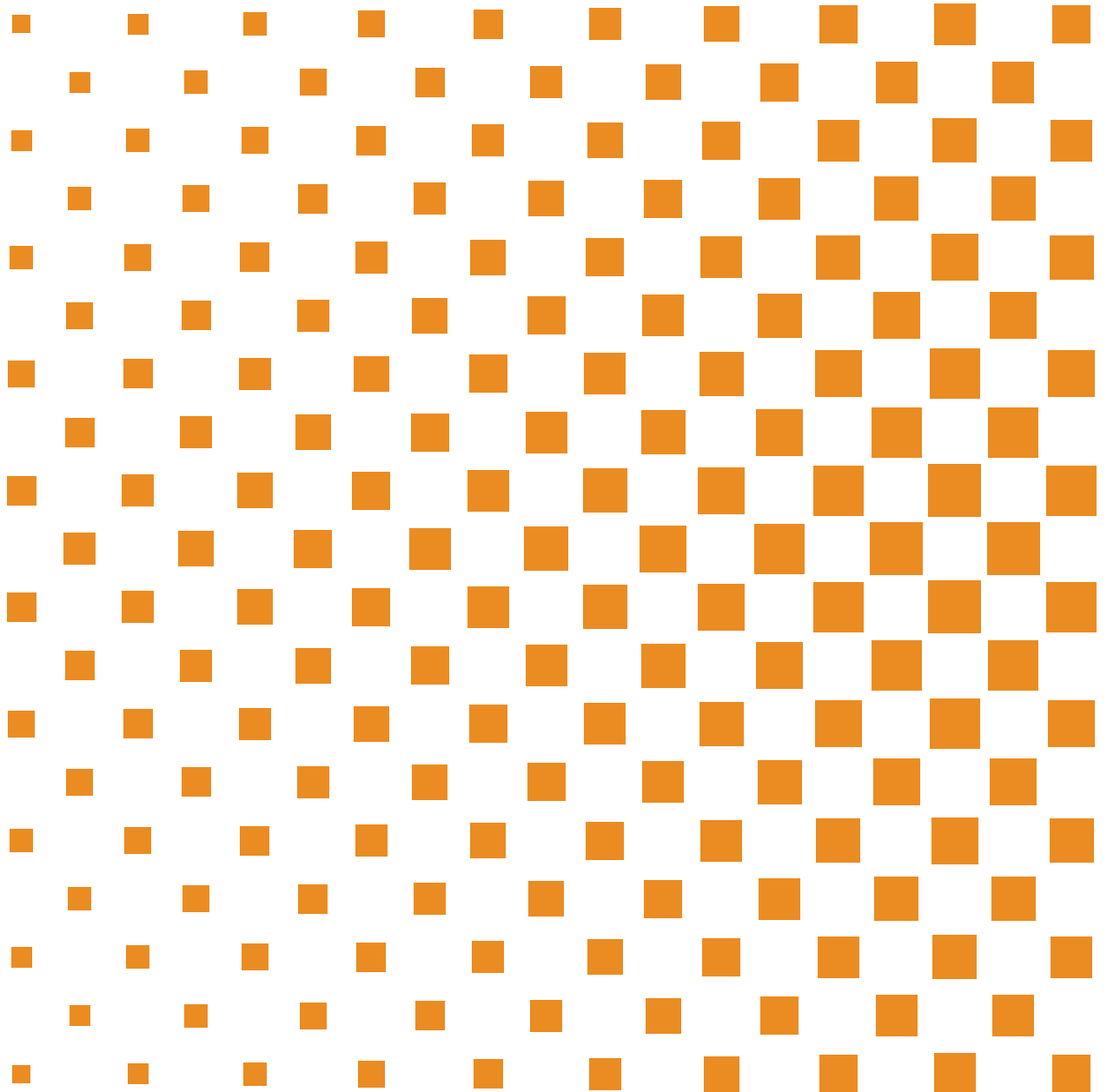
Handlingsrom

Hva som ligger i begrepet “virksomhetens handlingsrom” kan se ut til å forstås ulikt mellom enkelte departementer og virksomheter. Eksempelvis uttrykte et departement at å gi virksomheten handlingsrom, betyr å la virksomheten finne “beste vei til målet”. En virksomhet vi intervjuet pekte på at de hadde behov for et visst handlingsrom til å kunne benytte

ressurser på andre ting enn det som er gitt av tildelingsbrevet.

Uavhengighet

I spørsmålene om hvilke særtrekk ved virksomheten som påvirker departementets etatsstyring, ble virksomhetens uavhengighet nevnt flere ganger, men det fremstår som om det er stor variasjon i hva departementene legger i uavhengigheten. Noen peker eksplisitt på at det er snakk om en lovfestet uavhengighet der statsrådets instruksjonsmyndighet er avskåret. Andre peker på at oppgavene virksomhetene har tilsier at det ikke bør være for mye politisk innblanding.



10 PwCs anbefalinger

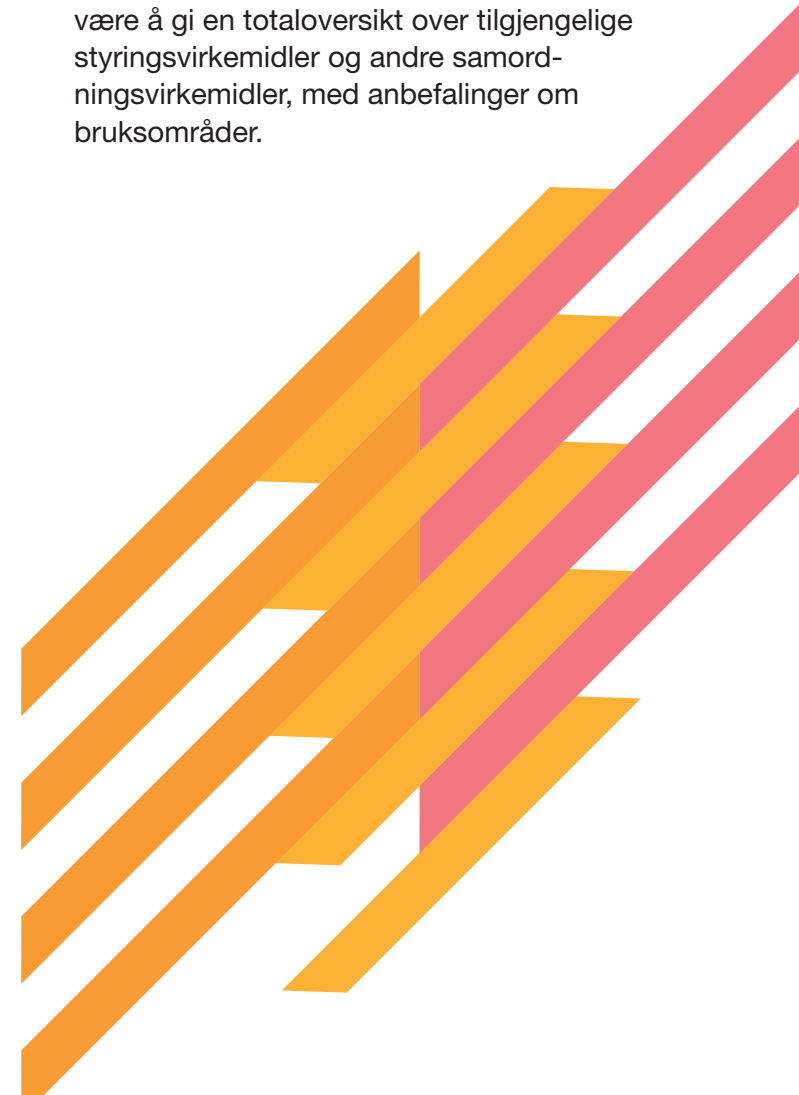
Basert på innsiktene vi har opparbeidet oss i forbindelse med arbeidet med denne rapporten og på oppfordring fra DFØ, ønsker vi å peke på mulige tiltak som kan bidra til videreutvikling av departementenes etatsstyring.

- › Å utvikle gode mål og styringsparametere fremstår som utfordrende for både departementer og virksomheter. Det er PwCs forståelse at det eksisterer et behov for å få klargjort hva som er de formelle kravene til mål og styringsparametere (regelverksfortolkning), å få på plass gode definisjoner av begrepene mål og styringsparameter, samt å gi konkret veiledning om hvordan departementene kan og bør gå frem for å utarbeide mål og styringsparametere som er hensiktsmessig utformet.
- › Økonomiregelverket er ensrettet, og stiller de samme kravene til etatsstyringen uavhengig av hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til den underliggende virksomheten som styres. Samtidig inneholder § 4 i reglementet et krav om at styringen skal tilpasses "virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet". Selv om regelverket stiller dette kravet om tilpasning er det vår oppfatning at departementene beveger seg i retning av standardisering og likhet med hensyn til praktisering av

etatsstyringen innad i departementene. Mange uttrykker også at særtrekkene til virksomhetene får betydning for etatsstyringen, men vi ser at det samme særtrekket kan gi ulikt utslag i styringen i ulike departementer. Basert på funnene i undersøkelsen fremstår det som klart for oss at det er et behov for en tydeligere kommunikasjon rundt hvordan tilpasningen til egenart, risiko og vesentlighet kan og bør gjøres i praksis. Slik at eksempelvis virksomheter med like typer oppgaver og lik type myndighet i større grad får den samme tilpasningen i etatsstyringen på tvers av departementene. En mulig tilnærming til dette kan være å utarbeide typologier for etatsstyring tilpasset ulike typer virksomheter.

- › Svarene på spørsmålene om temaet samordning viste at departementene i varierende grad har et bevisst forhold til denne tematikken. Også her er det vår vurdering at det er behov for en tydeligere kommunikasjon om hvordan samordning kan og bør gjøres i praksis. En mulig tilnærming kan

være å gi en totaloversikt over tilgjengelige styringsvirkemidler og andre samordningsvirkemidler, med anbefalinger om bruksområder.





Kilder

Difi 2014:4 (2014) På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde, besøkt 5.12.20 på https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2014_4-paa-armlengdes-avstand-men-innenfor-rekkevidde.-om-legitim-myndighetsutovelse-gjennom-uavhengige-forvaltningsorganer_1.pdf

Difi 2014:7 (2014) Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning, besøkt 5.12.20 på https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

Difi 2012:7 (2012) Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse, besøkt 5.12.20 på <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-7-uavhengig-eller-bare-uavklart.pdf>

Difi 2017:13 (2017) Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer, besøkt 5.12.20 på https://www.difi.no/sites/difino/files/fortsatt_uavhengig_en_kartlegging_av_uavhengige_myndighetsorganer_difi_rapport_2017_13.pdf

Finansdepartementet (2019) Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten, besøkt 5.12.20 på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Finansdepartementet (2020) Veileder i etatsstyring, besøkt 5.12.20 på <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring/innledning>

Forvaltnings- og administrasjonsdepartementet (2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (Meld. St.19 (2008–2009)), besøkt 5.12.20 på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/?ch=1>

Gripsrud, M., Seip, N.K. og Stugu, T. (2017) Målet er målet, Magma. Besøkt 5.12.20 på <https://www.magma.no/malet-er-malet>

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tuft og Line Kristoffersen. 2010. Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Abstrakt forlag

Kjærvik, J. og Askim, J. (2015). Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes målstyring av underliggende virksomheter, 2012-2015. Oslo: Universitetet i Oslo. Besøkt 11.11.20 på <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2015/11/Etatsstyring-i-praksis-En-kartlegging-av-departementenes-m%C3%A5lstyring-av-underliggende-virksomheter.pdf>

Kolltveit, K. og Figenschou, T.U. (2018) Når byråkatiene styres av mediene. Aftenposten 5. April 2018. Besøkt 5.12.20 på <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/p6bndo/naar-byraakatiene-styres-av-mediene-tine-ustad-figenschou-og-kristoff>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020), besøkt 11.12.20 på https://www.regjeringen.no/contentassets/6f762ceef1c24afba42b28a5ca3b0694/etatsstyring-i-praksis_en-analyse-av-departementenes-tildelingsbrev.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) Retningslinjer for statens lederlønns-system, besøkt 5.12.20 på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-side/id2567948/>

NOU 2019:5 (2019) Ny forvaltningslov - Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, besøkt 5.12.20 på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=1>

NSD (2020) Forvaltningsdatabasen: Antall enheter klassifisert per oppgave, besøkt 05.12.20 på <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/oppgave>

NSD (2020) Forvaltningsdatabasen: Organisering av statens virksomhet, besøkt 05.12.20 på <https://www.nsd.no/polsys/forvaltning/dokumentasjon/enheter.html>

SSØ (2010) Resultatmåling: mål- og resultatstyring i staten, besøkt 5.12.20 på <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>

SSØ (2011) Eksempelsamling med kommentarer: Styringsdokumenta instruks for økonomi og verksemdsstyring og tildelingsbrev fra departement til verksemd, besøkt 5.12.20 på <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Styringsdokumenta-instruks-for-okonomi-og-verksemdsstyring-og-tildelingsbrev-fra-departement-til-verksemd.pdf>



Vedlegg 1

Intervjuguide - departementsråder

Tema	Spørsmål
Tildelingsbrevets funksjon i etatsstyringen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kan du først beskrive din rolle i departementets arbeid med tildelingsbrev (når involveres du og på hvilken måte)? 2. Hva kjennetegner et godt tildelingsbrev (for departementet)? 3. Kan du beskrive involveringen av det politiske nivået i departementets arbeid med tildelingsbrevet? 4. Fortell/beskriv hvordan departementet benytter tildelingsbrevene til styring av underliggende virksomhet. 5. Styrer departementet på andre måter enn gjennom tildelingsbrevet (gjennom budsjettåret)? 6. Vil du si at tildelingsbrevene dekker departementets behov for styring av underliggende virksomheter gjennom året?
Tilpasning til virksomhetenes egenart	<ol style="list-style-type: none"> 7. Er det trekk ved virksomhetene underlagt departementet som gjør at de krever ulik styring? 8. Er det andre faktorer enn virksomhetenes særtrekk som påvirker hvordan departementet styrer?
Syn på og bruk av mål og styringsparametere i etatsstyringen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hva mener du/dere kjennetegner gode mål og styringsparametere? (generelt) 2. Hva er det som gjør at denne typen mål og styringsparametere er hensiktsmessige? 3. Hva opplever du at er formålet med styringsparametere? 4. Hvordan har målene og styringsparameterne i tildelingsbrevene blitt til? 5. På hvilken måte benyttes målene i etatsstyringen? 6. Pågår det arbeid i departementet eller i virksomheten for å utvikle målene og/eller styringsparameterne som benyttes i etatsstyringen? 7. Opplever du at måten dere styrer underliggende etater og virksomheter på er hensiktsmessig?
Samordning	<ol style="list-style-type: none"> 1. På hvilke områder har dere behov for å samordne med andre departementer i arbeidet med tildelingsbrev? 2. Hvordan sikrer dere samordning av styringen av de ulike etatene som er underlagt departementet? 3. Hvordan jobber dere tverrdepartementalt med samordning? 4. Hvordan opplever dere at samordningen fungerer?

Intervjuguide - fagavdelinger

Tema	Spørsmål
Tildelingsbrevets funksjon i etatsstyringen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kan dere beskrive i korte trekk hvordan et tildelingsbrev blir til hos dere? 2. Har dere dialog med underliggende virksomhet i utarbeidelsen? På hvilken måte? 3. På hvilken måte har underliggende virksomhet innflytelse på innholdet i brevet? 4. Hva kjennetegner et godt tildelingsbrev (for dere)? 5. Fortell/beskriv hvordan dere bruker tildelingsbrevet til styring av underliggende virksomhet. 6. Styrer dere på andre måter enn gjennom tildelingsbrevet (gjennom budsjettåret)? 7. Vil dere si at tildelingsbrevet dekker deres behov for styring av virksomheten gjennom året?
Tilpasning til virksomhetenes egenart	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vil dere si at departementet styrer sine underliggende virksomheter på lik måte? 2. Er det trekk ved virksomhetene underlagt departementet som gjør at de krever ulik styring? 3. Er det andre faktorer enn virksomhetenes særtrekk som påvirker hvordan departementet styrer?
Syn på og bruk av mål og styringsparametere i etatsstyringen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hva mener du/dere kjennetegner gode mål og styringsparametere? (generelt) 2. Hva er det som gjør at denne typen mål og styringsparametere er hensiktsmessige? 3. Hvordan har målene og styringsparametere i tildelingsbrevet blitt til? 4. På hvilken måte benyttes målene i etatsstyringen? 5. Pågår det arbeid i departementet eller i virksomheten for å utvikle målene og/eller styringsparametere som benyttes i etatsstyringen? 6. Opplever dere at måten dere styrer underliggende virksomhet på er hensiktsmessig?
Samordning	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hvordan sikrer dere samordning av styringen av de ulike etatene som er underlagt departementet? 2. På hvilke områder har dere behov for å samordne med andre departementer i arbeidet med tildelingsbrev? 3. Hvordan jobber dere tverrdepartementalt med samordning? 4. Hvordan opplever dere at samordningen fungerer?

Intervjuguide - virksomheter

Tema	Spørsmål
Utforming av tildelingsbrev	<ol style="list-style-type: none">1. Kan dere beskrive i korte trekk hvordan dere involveres i departementets arbeid med tildelingsbrevet?2. På hvilken måte vil dere si at dere har innflytelse på innholdet i brevet?
Tildelingsbrevets funksjon i etatsstyringen	<ol style="list-style-type: none">1. Hva kjennetegner et godt tildelingsbrev (for dere)?2. Hvordan opplever dere at tildelingsbrevet benyttes av departementet til styring?3. Styrer departementet på andre måter enn gjennom tildelingsbrevet (gjennom budsjettåret)?
Syn på og bruk av mål og styringsparametere i etatsstyringen	<ol style="list-style-type: none">1. Hva mener du/dere kjennetegner gode mål og styringsparametere, sett fra virksomhetens perspektiv? (generelt)2. Hva er det som gjør at denne typen mål og styringsparametere er hensiktsmessige?3. Ble virksomheten involvert i utarbeidelsen av de mål og styringsparametere som ligger i tildelingsbrevet i dag?4. På hvilken måte benyttes målene i etatsstyringen?5. Opplever dere at måten departementet styrer virksomheten på er hensiktsmessig?
Samordning	<ol style="list-style-type: none">1. På hvilke områder har dere behov for å jobbe sammen med andre etater for å realisere samfunnsoppdraget?2. Opplever dere at departementet har samordnet styringen innenfor disse områdene?



© 2020 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS og PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.

PwCs vurderinger og analyser bygger på informasjon som har fremkommet i intervjuer med ansatte i departementene og i enkelte statlige virksomheter, samt i tildelingsbrev, instruksjer og annen dokumentasjon som departementene har gjort tilgjengelig for oss. PwC har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av departementene.

DFØ har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som er vedlagt vårt engasjementsbrev. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av DFØ eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.