

Bruk av sektoranalyser og evalueringer

En kartlegging

DIFI-rapport 2015:18 ISSN 1890-6583
DFØ: Rapport nr 3/2015

Forord

På oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har Direktoratet for økonomistyring, DFØ, og Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, kartlagt bruk av sektoranalyser og evalueringer i Norge og en del andre land. Kartleggingen skal gi et grunnlag for mulige norske ordninger for systematiske analyser og evalueringer. Det ligger ikke i oppdraget at prosjektet skal foreslå konkret utforming av framtidige norske ordninger.

Rapporten gir en beskrivelse av hvordan ordninger for analyser med ulike formål er utformet i noen andre land og oppsummerer erfaringer fra tidligere norske ordninger, bl.a. fra områdegjennomganger. Den presenterer viktige funn og mulige læringspunkter med utgangspunkt i kartleggingen som kan være relevante for norske ordninger.

Arbeidet med rapporten har vært organisert som et felles prosjekt mellom DFØ og Difi. De to direktoratene står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Seksjonssjefene Harald Saxegaard, DFØ, og Asgeir Fløtre, Difi, har vært prosjektansvarlige. Prosjektet er utført av seniorrådgiverne Liv Moberg og John-Olav Sæter, DFØ, og Trond Kråkenes og Dag Solumsmoen, Difi. Seniorrådgiverne Arve Skudal, DFØ og Astri Hildrum, Difi, deltok i en innledende fase av arbeidet. Spesialrådgiver Harald Nybøen, Difi, har vært prosjektleder. Ass. direktør Vivi Lassen, Difi, har vært intern kvalitetssikrer av prosjektet.

Oslo, 01.10.2015



Ingelin Killengreen
Direktør



Øystein Børner
Direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Bakgrunn og mandat for oppdraget.....	8
3	Avklaring og forståelse av sentrale begreper	10
3.1	Hva forstår vi med (systematiske) sektoranalyser og evalueringer?.....	10
3.2	Hva legger vi i begrepene ordning og fast praksis?	11
3.3	Hvilke formål kan analysene eller evalueringene ha?.....	13
3.4	Avgrensning av oppdraget	14
4	Metodisk tilnærming og organisering av arbeidet	15
4.1	Metode for innhenting av informasjon.....	15
4.2	Organisering av arbeidet	16
4.3	Leserveiledning	16
5	Bruk av sektor- eller områdeanalyser i Norge	17
5.1	Bakgrunn, historikk og avgrensning	17
5.2	Eksempler på sektoranalyser som ikke er basert på ordninger	18
5.2.1	Evalueringer med utspring i egen sektor	18
5.2.2	Offentlige utredninger som eksempler på sektoranalyser	20
5.2.3	Eksempler på område- og sektoranalyser i regi av Statskonsult/Difi .	21
5.2.4	Bruk av samfunnsøkonomiske analyser – etablering av og erfaringer med ØKAN	22
5.2.5	Forvaltningsrevisjoner utført av Riksrevisjonen	24
5.3	Ordninger for sektoranalyser og evalueringer i Norge.....	25
5.3.1	Områdegjennomganger 1983 – 1990	25
5.3.2	Departementsgjennomganger 1995-1997	32
5.3.3	Gjennomgang av tilskuddsordninger 1995-2000	35
6	Bruk av sektoranalyser og evalueringer i noen andre land	38
6.1	Institusjonelle særtrekk i landene	38
6.2	Oversikt over ulike ordninger i noen andre land.....	39
6.2.1	Budsjettgjennomganger	42
6.2.2	Evalueringsordninger	42
6.3	Nærmere om enkelte ordninger	43
6.3.1	Tre ordninger i Nederland	43
6.3.2	Evalueringsordninger i Sverige	52
6.3.3	Budsjettgjennomganger og evalueringsordninger i Canada.....	55
6.3.4	Budsjettgjennomganger i Danmark.....	56
6.3.5	Budsjettgjennomganger i Storbritannia.....	56
7	Funn og læringspunkter	58
7.1	De viktigste funnene fra kartleggingen	58

7.1.1 Tydelighet om bruk gir økt gjennomslag og oppslutning	58
7.1.2 Sterk styring, men med involvering av fagdepartementene	59
7.1.3 Åpenhet og pragmatisme skaper tillit og forpliktelse	59
7.2 Erfaringer og læringspunkter	60
7.2.1 Tre formål – to hovedkategorier av ordninger	60
7.2.2 Ambisjoner og omfang	61
7.2.3 Forankring, samarbeid og forpliktelse	62
7.2.4 Ordninger for innsparingsformål - bør konkretiseres	63
7.2.5 Formalisering og fleksibilitet	64
7.2.6 Organisering, prosess og kompetanse	65
7.2.7 Timing, type og tema for analysene	67
7.2.8 Oppfølging og bruk av resultater	68
7.2.9 Overføringsverdi fra andre land til norske forhold	69
7.3 Avslutning	70
8 Litteraturliste.....	71
Referanseark for Difi	74

1 Sammendrag

Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt Direktoratet for økonomistyring, DFØ, og Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, i oppdrag å kartlegge bruk av sektoranalyser og evalueringer i Norge og en del andre land. Oppdraget er gitt på grunnlag av regjeringens *Program for bedre styring og ledelse*, hvor det heter at en tar sikte på å «vurdere å utvikle rammeverk og opplegg for systematiske sektoranalyser knyttet til organisering, ledelse, rammebetingelser og styringspraksis for effektiv måloppnåelse». Kartleggingen er gjennomført som et felles prosjekt mellom DFØ og Difi i perioden fra februar til oktober i år. Det er et mål at kartleggingen og resultatene fra denne skal danne grunnlag for et opplegg for systematiske sektoranalyser i Norge.

Hva forstår vi med (systematiske) sektoranalyser og evalueringer?

Omfanget av sektoranalyser og evalueringer i statlig sektor er stort og vi har sett behov for å presisere vår forståelse av noen sentrale begreper og derigjennom avgrense rekkevidden av kartleggingen.

Med sektoranalyser mener vi analyser som omhandler alle relevante faktorer som kan påvirke resultater og måloppnåelse på nærmere definerte områder av offentlig sektor. Faktorene kan være organisering, ledelse og styring, økonomiske rammer, kompetanse og bruk av IKT. Analysene skal gi svar på om et område drives kostnads- eller formålseffektivt, og/eller om det svakheter ved styring og organisering av området som påvirker produktivitet og resultatoppnåelse.

Vi bruker gjennomgående begrepet sektoranalyser fordi det er dette begrepet som er brukt i oppdraget. Det finnes en rekke andre begreper som i hovedsak har tilsvarende betydning, som f.eks. områdegjennomganger, områdeanalyser og effektivitetsanalyser. Disse begrepene er nyttet i forbindelse med konkrete ordninger som vi har kartlagt og brukes derfor i de sammenhengene.

I oppdraget er både «sektoranalyser» og «evalueringer» nevnt som gjenstand for kartleggingen. Vi oppfatter at dette er begreper som langt på vei er overlappende. En evaluering vil alltid inkludere en analyse, men en analyse er ikke nødvendigvis en evaluering. Evaluering er systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.

Kartleggingen skal danne grunnlag for et mulig framtidig rammeverk og opplegg for systematiske sektoranalyser og evalueringer. Vi har derfor lagt vekt på å kartlegge bruk av analyser og evalueringer som springer ut av en form for systematikk. Med systematikk forstår vi at det er etablert **en ordning og en fast praksis** for hvordan analyser gjennomføres og brukes.

Hva legger vi i begrepene ordning og fast praksis?

Vi legger til grunn at en ordning må ha et sett av kjennetegn for å utgjøre en ordning. En ordning kan være mer eller mindre omfattende og ikke alle kjennetegn må være tilstede for at vi skal snakke om en ordning eller praksis.

De viktigste kjennetegn ved en ordning er:

- Det er etablert rutiner for hvem som kan ta initiativ til å sette i gang et analyse- eller evalueringsarbeid
- Ordningen er tydelig forankret, både på politisk og administrativt nivå, herunder både selve rammeverket, og mandater og formål for den enkelte analyse
- Formålet eller formålene for analysene er avklart og kommunisert
- Det er lagt opp til en fast styrings- og organisasjonsmodell for arbeidet, herunder en klart definert ledelse
- Rollene til sentrale og lokale aktører er avklart, herunder hvordan berørte departementer skal involveres i arbeidet
- Det er bestemt hvem som skal utføre analysene
- Det finnes retningslinjer for hvordan analysene skal gjennomføres og hvordan resultatene skal følges opp, herunder om analyser skal knyttes opp til pågående prosesser som budsjettprosessen
- Analysene gjøres med en viss regelmessighet og ordningen har en varighet utover det enkelte budsjettår
- Ordninger kan være forankret i lov eller instruks

Hvilke formål kan analysene eller evalueringen ha?

Et viktig element i kartleggingen har vært å vurdere ordningen eller analysene ut i fra hvilke formål eller motivasjon de har/har hatt.

Vi har lagt til grunn at analysene og evalueringene kan ha tre formål:

Formål 1: å øke handlingsrommet i budsjettet ved å identifisere muligheter for innsparinger, gjerne fastsatt som prosentvise eller beløpsmessige målsettinger.

Formål 2: å få mer «valuta for pengene» i form av økt effektivitet i en sektor eller en virksomhet og hvor gevinst kan tas ut i form av økt kvalitet (bedre tjenester) og/eller økt kvantitet (flere tjenester).

Formål 3: å identifisere områder/sektorer/saksfelt som fungerer dårlig som følge av uheldig organisering, dårlige styringssystemer, uklare roller og svak utnyttelse av IKT, og gjennom analysen legge grunnlag for endring i organisering og bruk av virkemidler.

Vi finner gjennom kartleggingen at ordningene ofte ikke bare er rettet inn mot ett av formålene, men at de har innslag av alle tre formålene. Vi ser også at det kan være et godt samvirke mellom analyser med ulike formål. På et overordnet nivå kan vi snakke om at ordningene kan tjene *to hovedformål*: sektorpolitiske og budsjettpolitiske formål.

Gitt de ulike formålene viser vår kartlegging at ordninger kan deles i *to hovedkategorier*: budsjettgjennomganger og evalueringer.

Budsjettgjennomgangene kan i sin tur deles i to delkategorier; årlige budsjettgjennomganger (selective spending reviews) og omfattende budsjettgjennomganger (comprehensive spending reviews). På samme måte kan evalueringsordninger deles i (i det minste) to delkategorier; analyser av policyutvikling/policygjennomganger (policy reviews) og virksomhets- og organisasjonsanalyser.

Hva har vi kartlagt?

Vi har kartlagt ordninger for analyser og evalueringer i Norge og en del andre land. Ved å stille krav om at analysene må være basert på en ordening har vi i praksis utelukket et antall analyser fra kartleggingen. Videre har vi lagt til grunn at kartleggingen skal konsentreres om tilstands- eller etteranalyser, og at forhåndsanalyser ikke omfattes. Med forhåndsanalyser menes ulike konsekvensanalyser av framtidige statlige reformer og/eller investeringer. Vi har likevel pekt på noen analyser i Norge som har karakter av å være sektoranalyser, men som ikke er basert på ordninger etter vår definisjon. Dette kan bl.a. være offentlige utredninger, NOUer, og evalueringer på grunnlag av krav i økonomiregelverket. Vi omtaler også kort Riksrevisjonens opplegg for forvaltningsrevisjoner.

Vi har valgt ut tre norske ordninger for nærmere kartlegging. Felles for disse er at de ligger noe tilbake i tid, og det har gitt noen utfordringer mht. å framskaffe nødvendig empiri. Verdien av informantintervjuer svekkes naturligvis når praksis ligger 20-30 år tilbake i tid.

Erfaringer med enkelte ordninger for sektoranalyser og evalueringer i Norge

Vi har sett nærmere på tre norske ordninger med litt ulike formål og opplegg: for det første områdegjennomgangene på 80-tallet, for det andre departementsgjennomgangene på 90-tallet og for det tredje gjennomgang av tilskuddsordninger på 90- og 2000-tallet.

Vi finner at alle ordningene har et grunnlag i politiske mål og strategier, dels nye grep og strategier i effektiviseringen av offentlig sektor (områdegjennomgangene) og dels krav til bedre styring og kontroll med ressursbruken (departementsgjennomgangene og tilskuddsordninger).

Områdegjennomgangene varte i 7-8 år, og kan sies å være den mest stabile ordningen for sektoranalyser vi har hatt i Norge.

Rasjonaliseringsdirektoratet/Statskonsult var ansvarlig for gjennomføringen av gjennomgangene og rapporterte til en politisk ledet styringsgruppe. Erfaringene med ordningen er stort sett gode, men det er likevel stor usikkerhet knyttet til hvilke effekter eller resultater gjennomgangene førte til. God politisk forankring ble trukket fram som viktig for oppslutning om ordningen og likeledes tydelig involvering av berørte departementer og etater. Særlig bruk av såkalte «kartleggingsseminarer» var vellykket og bidro til god dialog mellom prosessansvarlig og berørte aktører.

Departementsgjennomgangene på 90-tallet hadde som hovedformål å bidra til bedre styring og forvaltning av midler til administrative formål i departementene. I alt sju departementer ble gjennomgått av Statskonsult i perioden 1995 til 1998. En viktig årsak til at gjennomgangene ble initiert var behovet for å tilpasse forvaltningen til krav i det nye økonomiregelverket som trådte i kraft i 1996. Finansdepartementet var oppdragsgiver og resultatene av gjennomgangene ble lagt fram for regjeringen i budsjettkonferansen. Det var god forankring av ordningen gjennom felles styringsgruppe og tilknytningen til budsjettprosessen. Det stilles likevel spørsmål om effektene av gjennomgangene. Det var ikke noe mål at de skulle gi grunnlag for innsparinger og mange departementer var kritiske til nytten av gjennomgangene. En grunn til dette kan være at departementene ikke hadde noe eierforhold til opplegget og konklusjonene.

Evalueringen av tilskuddsordninger i perioden 1995 til 2000 hadde som formål å kartlegge hvorvidt forvaltningen av tilskuddene var i samsvar med kravene i regelverket. Oppdragsgiver var både Finansdepartementet, særlig i starten, og fagdepartementene. Statskonsult var gjennomfører og i alt 19 tilskuddsordninger ble evaluert i perioden. Det oppsummeres at evalueringene ga viktige bidrag til å styrke departementenes forvaltning av tilskuddsordninger.

Bruk av sektoranalyser og evalueringer i noen andre land

Vi har kartlagt ordninger for sektoranalyser og evalueringer i fem land: Nederland, Sverige, Canada, Danmark og Storbritannia, med vekt på ordninger i Nederland og Sverige. Ordninger i disse landene ble valgt ut fordi de

- Dekker formålene vi er interessert i
- Til sammen gir et bredt og variert bilde
- Har virket over tid
- Er interessante for å kunne vurdere forutsetninger og betingelser for mulige norske ordninger

Det er et godt tilfang av materiale om innføring av ordninger for budsjettgjennomganger (spending reviews) i mange land innenfor både EU og OECD, med vekt på tilnærminger som er valgt i de ulike landene. Vi finner generelt i mindre grad dokumentasjon om erfaringer med ordningene og det etterlyses mer evaluering av effekter. Det som er godt dokumentert er graden av innsparing som følge av gjennomganger.

En generell erfaring som vi sitter igjen med er at de tre formålene som vi omtalte innledningsvis viser seg å være overlappende og at vi i praksis, som nevnt ovenfor, kan snakke om to hovedkategorier av ordninger; ulike typer budsjettgjennomganger som er direkte knyttet til budsjettprosessen og som primært har innsparing eller omfordeling av midler som mål, og ulike typer evalueringsordninger som ikke, eller i liten grad, er koplet til budsjettprosessen, og som har effektivitets- eller politikktutviklingsmål. Fire av landene har varianter av budsjettgjennomganger, unntaket er Sverige, og fire av landene har ulike typer evalueringsordninger, unntaket er Danmark.

Det er en klar overvekt av ordninger for budsjettgjennomganger, noe som kan ha sammenheng med behov for å stramme inn i statlige budsjetter som følge av fall i inntekter og redusert økonomisk vekst i landene. Halvparten av EU-landene har innført budsjettgjennomganger siden 2007, og ordningene har både likhetstrekk og særpreg. De fleste årlige budsjettgjennomgangene gjennomføres i løpet av kort tid (3-6 måneder) og på et avgrenset budsjettområde, som gjerne er valgt ut fordi det er definert som et «budsjettproblem». Gjennomgangene er styrt av finansdepartementene, og det varierer i hvilken grad og på hvilken måte fagdepartementene er involvert. Ordningene er gjennomgående godt politisk forankret og resultatene av analysene er åpne og tilgjengelige.

De såkalte «omfattende budsjettgjennomgangene» er brukt i Nederland, Canada og Storbritannia og omfatter store deler av statsbudsjettet. De gjennomføres over en noe lengre periode enn de årlige, gjerne ett år. Også disse gjennomgangene har en klar tilknytning til budsjettprosessen.

Det er betydelig færre ordninger for sektoranalyser som ikke har innsparing som formål. Vi har kartlagt ordninger i fire ulike land som framstår som interessante og relevante for norske forhold. Disse ordningene er «policy reviews» i Nederland, «evaluation policy» i Canada, retningslinjer for evaluering i Storbritannia og system for «myndighetsanalys» i Sverige. Vi har beskrevet nokså inngående sammenhengen mellom budsjettgjennomganger og policygjennomganger i Nederland.

Funn og læringspunkter

Vi har oppsummert de viktigste funnene og hva som er relevante læringspunkter for mulige norske ordninger. Det har ligget utenfor vårt mandat å utforme konkrete forslag til en eller flere norske ordninger. Utgangspunktet for vår oppsummering er følgende spørsmål: Hva skal til for å etablere (en) norske ordning(er) det kan bli tilstrekkelig oppslutning om, som gir resultater og kan vare over tid?

De viktigste funnene fra kartleggingen er:

- De ulike formålene som ordningene skal tjene er til dels overlappende og må følgelig ses i sammenheng. Ordninger for innsparingsformål forutsetter god informasjon både om produktivitet, resultater og formålseffektivitet. Tilsvarende informasjon er nødvendig for vurdere behov for reformer og omorganiseringer i en sektor.
- På overordnet nivå kan vi snakke om to hovedtyper ordninger etter formål: de som har budsjettpolitiske formål og de som har sektorpolitiske formål. Dette gir i sin tur to hovedkategorier av analyser: budsjettgjennomganger og evalueringer. Det er en erfaring at der hvor en har valgt en helhetlig tilnærming hvor de to typer ordninger gjensidig styrker hverandre, kan vise til best resultater. Det forutsetter at man har en dynamisk tilnærming og jobber med å utvikle mekanismer for styring, organisering, kvalitetssikring og oppfølging over tid.
- Tydelighet om bruk gir økt gjennomslag og oppslutning. Det må kommuniseres til forvaltningen et tydelig budskap om hva analysene skal

brukes til. Det er en svakhet ved flere av ordningene at det er mangelfulle oppfølgingsstrategier, og at det er for lite systematisk evaluering av effekter og resultater av ordningene. Det er viktig å sikre et godt informasjonsgrunnlag for gjennomgangene. Usikkerhet og disputt om premissene for analysene, både fra bestiller, utfører og mottaker, kan undergrave oppslutning og aksept for ordningene.

- Før en beslutning om å innføre ordninger må en ta stilling til om dette er noe man virkelig har behov for og hva formålet skal være. Det må skilles mellom ordninger som skal løse akutte budsjettproblemer og ordninger som har mer langsiktige mål. Det er m.a.o. behov for å avklare ambisjon og omfang av ordninger.
- Det er behov for sterk styring av ordningene, men samtidig må en sikre involvering av fagdepartementene. Ett eller flere samordningsdepartementer må ta en styrende rolle, avhengig av formålet med ordningen/analysene. Det er behov for klar politisk forankring. Rolle- og ansvarsavklaring mellom departementene er en viktig forutsetning for at ordninger skal fungere. Involvering og deltakelse fra berørte departementer er viktig både for å sikre kvalitativt gode analyser og for å unngå spillsituasjoner mellom aktørene.
- Åpenhet og pragmatisme skaper tillit og forpliktelse. En ordning bør være pragmatisk så lenge den oppfyller formålet. Med det mener vi at ordningen må både ha en ramme som sikrer systematikk og et solid informasjonsgrunnlag, men samtidig bør ordninger være fleksible nok til at relevans og nytteverdi blir ivaretatt.
- Hvis det innføres en ordning for innsparingsformål er det viktig å ta stilling til hvordan et evt. utvidet handlingsrom i budsjettet som følge av påviste budsjetttiltak skal brukes. Det finnes flere muligheter til å utnytte handlingsrommet, fra rene kutt til omfordeling mellom sektorer.
- Det er viktig at et det legges opp til prosesser som sikrer samarbeid og åpenhet om formål og bruk. Klare retningslinjer for innretning og krav til kvalitet på analysene er også viktig. Det er en viss variasjon mellom ordningene vi har kartlagt når det gjelder organisering og prosessutforming. Noen sentrale læringspunkter er at ansvaret for evalueringsfunksjonen må plasseres, og at de som bestiller analyser og evalueringer må ha relevant faglig kompetanse. Det er ikke avgjørende at de som utfører analysene er uavhengige, vel så viktig er det at det er en felles forståelse mellom oppdragsgiver og utfører om formål og krav til kvalitet. Det må bygges opp nødvendig kompetanse og man må ta inn over seg at dette kan ta tid.

Overføringsverdi fra andre land til norske forhold

Når erfaringer fra andre land skal overføres til Norge, er det noen særtrekk ved den norske konteksten som bør inngå i vurderingene. For det første er den økonomiske situasjonen i Norge vesentlig bedre enn i de fleste andre land. Det innebærer at det er mindre trykk for å redusere offentlige utgifter og kutte i budsjettene. En konsekvens av dette kan være at evt. ordninger for budsjettformål i Norge i mindre grad vil rette seg inn mot rene innsparinger, men heller legges vekt på å skape rom for omfordeling.

For det andre må en ta hensyn til at styringsmodeller kan variere. Som vi har vist til er rollen til samordningsdepartementene noe ulik fra land til land. Norge

er kjennetegnet av relativt sterke og selvstendige fagdepartementer, og relativt sett svakere samordningsdepartementer. Gjennomgående er erfaringen at effektive ordninger for budsjettformål er basert på sterke finansdepartementer med nødvendige fullmakter til å styre prosesser. Vi ser også at i noen land er ansvaret for finanspolitikken og forvaltningspolitikken plassert i samme departement. En slik organisering kan gjøre det enklere å etablere ordninger som ivaretar både budsjettpolitiske og sektorpolitiske formål. For at norske ordninger skal kunne fungere over tid er det behov for å gi ansvarlig departement, f.eks. Finansdepartementet og/eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet, nødvendige styringsverktøy, men samtidig sikre involvering for fagdepartementene.

2 Bakgrunn og mandat for oppdraget

Det er stor oppmerksomhet om effektivitet, ressursbruk og produktivitet i offentlig sektor i de fleste OECD-land. Flere land har satt i gang prosesser og etablert ordninger som skal gi økt kunnskap om utviklingen og styrke grunnlaget for målrettede politiske tiltak. Mange av ordningene er motivert av behovet for å redusere offentlige utgifter som følge av svakere økonomisk vekst og fall i statlige inntekter.

Norge har i dag ingen gjennomgående ordninger for systematiske analyser av effektivitet og produktivitet i offentlig sektor. OECD har anbefalt, som ett av flere tiltak for å styrke effektiviteten, at Norge tar i bruk systematiske områdegjennomganger som et verktøy for å avdekke systemsvakheter og effektivisere forvaltningen. Likeledes har Difi i flere rapporter tatt til orde for områdeanalyser for å styrke kunnskapsgrunnlaget om utfordringer knyttet til organisering og styring.

Produktivitetskommisjonen har levert sin første rapport i februar 2015.¹ Rapporten gir en bred og grundig omtale av produktivitetsutviklingen i Norge, herunder offentlig sektor generelt og enkelte sektorer spesielt. Kommisjonen er nå i gang med fase 2 av sitt arbeid og har pekt ut tre hovedområder for nærmere kartlegging og vurdering. Ett av disse områdene er tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor. Kommisjonen vil særlig se på to problemstillinger: Dels på styring, mål og ledelse, og dels på bedre bruk av ny teknologi, herunder samspill mellom offentlig og privat virksomhet. Vi antar at kommisjonens rapporter vil gi nyttig empiri og kunnskap om effektivitetsutfordringer i offentlig sektor og følgelig bidra til en god innretning av norske ordninger for sektoranalyser.

Regjeringen har vedtatt (2014) et program for bedre styring og ledelse i staten.² Under tiltak for «bedre styring og resultatorientering» i programmet foreslås det: «vurdere å utvikle rammeverk og opplegg for systematiske sektoranalyser knyttet til organisering, ledelse, rammebetingelser og styringspraksis for effektiv måloppnåelse». På grunnlag av dette er Direktoratet for økonomistyring, DFØ, og Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, gitt i oppdrag av Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet å kartlegge bruk av sektoranalyser og evalueringer. I tildelingsbrevene til direktoratene er det gitt et likelydende oppdrag: «(Difi og DFØ) skal kartlegge tidligere og nåværende bruk av sektoranalyser og evalueringer i Norge og en del andre land».

Kartleggingen skal være gjennomført innen 1. oktober 2015. Dette oppdraget er grunnlaget for gjennomføringen av prosjektet og denne rapporten omtaler prosjektets funn og vurderinger.

¹ «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd». NOU 2015:1.

² «Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017». Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014.

I program for bedre styring og ledelse er formålet med kartleggingen omtalt slik: «Kartleggingen skal danne grunnlag for et mulig videre arbeid med opplegg for systematiske sektoranalyser, med drøfting av alternative innretninger og formålet med slike analyser, og hvordan et slikt opplegg eventuelt kan institusjonaliseres/gis et fornuftig rammeverk (med mekanismer for utvelgelse av områder, gjennomføring av analyser og oppfølging av anbefalinger). Slike analyser kan for eksempel vurdere organisering og rammebetingelser, ledelses- og styringsutvikling eller produktivitets- og effektivitetstiltak».

Vi har lagt til grunn en forståelse av oppdraget som innebærer at kartleggingen skal gi en så god og relevant oversikt som mulig over bruk av analyser og evalueringer, og som igjen kan gi et operativt grunnlag for oppfølging av programtiltaket. Det ligger ikke i oppdraget at det skal utarbeides et konkret opplegg for slike analyser i Norge, men vi peker på noen rammer og forutsetninger som bør legges til grunn for (en) mulig(e) norsk(e) ordning(er).

3 Avklaring og forståelse av sentrale begreper

Mandatet for oppdraget er utformet såpass generelt at vi har sett behov for å presisere vår forståelse av noen sentrale begreper og derigjennom avgrense rekkevidden av kartleggingen.

3.1 Hva forstår vi med (systematiske) sektoranalyser og evalueringer?

Med sektoranalyser mener vi analyser som omhandler alle relevante faktorer som kan påvirke resultater og måloppnåelse på nærmere definerte områder av statlig sektor. Faktorene (eller virkemidlene) kan være organisering, ledelse og styring, økonomiske rammer, kompetanse og bruk av IKT. Analysene skal gi svar på om et område eller en sektor drives kostnads- eller formålseffektivt og/eller om det er svakheter ved styring og organisering av området som påvirker resultatoppnåelsen. Analysene kan være sektoravgrensede eller sektorovergrepene, og analysene kan tjene ulike formål.

Hva legger vi i begrepet «sektor»? Sektorbegrepet brukes tradisjonelt både i betydningen en organisatorisk avgrenset størrelse som omfatter et bestemt antall virksomheter, gjerne knyttet til ett departement, men også i noen tilfeller om et politikkområde som kan involvere ett eller deler av ett departement, eller flere departementer og virksomheter. Justissektoren kan være et eksempel på den første betydningen, mens «integreringsfeltet» kan være eksempel på den andre. I vårt prosjekt legger vi til grunn en vid definisjon av begrepet sektor som kan inkludere alle varianter nevnt ovenfor, men likevel slik at sektorbegrepet refererer til et bestemt antall organisatoriske enheter, og disse kan være på ulike forvaltningsnivåer.

I noen sammenhenger er begrepene «områdegjennomganger» og «områdeanalyser» brukt om analyser som i sin innretning og sine formål er lik det som gjelder for sektoranalyser. Bruk av områdegjennomganger (i Norge) på 1980-tallet inngår også i kartleggingen. I denne rapporten brukes likevel begrepet sektoranalyser gjennomgående siden dette begrepet er brukt i oppdraget.

I oppdraget er både begrepene «analyse» og «evaluering» brukt, («kartlegge tidligere og nåværende bruk av sektoranalyser og evalueringer»). Vi oppfatter at dette er begreper som henger sammen og langt på vei er overlappende. En evaluering vil alltid inkludere analyse, men en analyse er ikke nødvendigvis en evaluering. *Evalueringsbegrepet har en tydeligere definisjon og avgrensing i økonomiregelverket enn analysebegrepet:*

Evaluering er en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.

Generelt kan man også si om evalueringer at de:

- Vurderer verdien av noe, i tillegg til å beskrive.

-
- Stiller krav om systematikk og metode som det må kunne redegjøres for.
 - Innebærer at noen betrakter og stiller seg utenfor det som skal evalueres, med mer eller mindre avstand.
 - Forutsetter at det finnes et faktagrunnlag, evt. annen tilstrekkelig konkret informasjon, som definerer hva som skal måles og hva som er godt eller dårlig.

Vi bruker også begrepet «gjennomgang» som er vår oversettelse av «review», som f.eks. at uttrykket «budsjettgjennomganger» refererer til det hyppig brukte engelske uttrykket «spending reviews». En gjennomgang er også mindre strengt definert enn en evaluering.

Evalueringer kan ha ulike innrettinger avhengig av formålet med evalueringen, dvs. etter hva som skal evalueres og hvilke spørsmål man ønsker svar på. Det kan skilles mellom programevaluering, prosessevaluering og organisasjonsevaluering. I en *programevaluering* er spørsmålet om de valgte virkemidlene gir ønskede effekter. I en *prosessevaluering* er spørsmålet om arbeidet utføres på en hensiktsmessig måte, gjerne målt opp mot et produktivitetsmål. I en *organisasjonsevaluering* vil man spørre om organisasjonen eller virksomheten er gitt en rolle eller funksjon som på best mulig måte kan bidra til måloppnåelse.

I beskrivelsen av evalueringsordninger i andre land brukes i engelsk språkdrakt noen begreper som delvis refererer til ulike evalueringsformer, som f.eks. «policy-reviews» eller «evaluation policy/system». Vi har valgt å oversette «policy-reviews» med «policygjennomganger» eller «policyutvikling», for å vise den direkte tilknytningen til disse ordningene.

Kartleggingen skal danne grunnlag for et mulig framtidig rammeverk og opplegg for systematiske sektoranalyser og evalueringer. Vi har derfor lagt vekt på å kartlegge bruk av analyser og evalueringer som springer ut av en form for systematikk. Med systematikk forstår vi at det er etablert en *ordning* og *praksis* for hvordan analysene skal gjennomføres. Det er altså ordningen(e) som primært har vært formålet for kartleggingen, ikke gjennomføring og bruk av enkeltanalyser.

3.2 Hva legger vi i begrepene ordning og fast praksis?

Hva forstår vi med begrepene «ordning/fast praksis» i vår sammenheng? Vi legger til grunn at en ordning må ha et sett av kjennetegn for å kalles en ordning, men ikke alle kjennetegn må være tilstede for at de skal utgjøre en ordning. De viktigste kjennetegn ved en ordning er:

- Det er etablert klare rutiner for hvem som **kan og/eller skal ta initiativ** til at det startes opp et analyse- eller evalueringsarbeid. Dette kan være både politiske og administrative initiativer eller kombinasjon av disse. Typiske eksempler på initierende myndigheter er finans- og økonomidepartementer, særlig når det gjelder analyser av produktivitet og ressursbruk. Initiativrett kan også ligge hos andre departementer eller

myndigheter med ansvar for forvaltningsutvikling, særlig når det gjelder analyser av styring, ledelse og organisering.

- **Formålet eller formålene** for analysene er avklart og kommunisert.
- Ordningen er tydelig **forankret**, både på politisk og administrativt nivå. Ordningen eller rammeverket for ordningen vil som oftest være forankret (vedtatt) på regjeringsnivå. Valg av tema eller sektor/område for og formål med analysene vil ofte være forankret på politisk nivå, i det minste på ministernivå. Den administrative forankringen betyr i praksis avklaring av hvem som er «prosjekteier» for den enkelte analyse.
- Det er lagt opp til en fast **styrings- og organisasjonsmodell** for arbeidet. Det kan bl.a. innebære en klart definert ledelse for analysearbeidet på overordnet og operativt nivå. På overordnet nivå kan ledelsen være både politisk og administrativ, og det kan være etablert styrings- eller nettverksgrupper for å følge opp arbeidet.
- Rollen(e) til **sentrale og lokale aktører** er avklart, herunder balansen mellom sentralt styrt ekstern analyse og deltakelse fra berørt område eller de som har eierskap til området. Lokale aktører kan i teorien involveres på ulike nivåer, fra å stille informasjon tilgjengelig for en ren ekstern gjennomgang til delta og/eller gjøres ansvarlig for analysene.
- Det er avklart hvem som skal gjennomføre analysene – **det utførende ledd**. Dette kan gjøres på mange ulike måter. Det kan være en dedikert enhet i ansvarlig departement, en spesialisert statlig etat som DFØ eller Difi, en oppnevnt og uavhengig ekspertgruppe/kommisjon, utrednings- og konsultantselskaper eller forskningsinstitusjoner. Ved bruk av eksterne analysemiljøer vil departement eller etat ivareta en bestillerfunksjon. Det vil også være et premiss at det er behov for en viss avstand mellom oppdragsgiver og utfører.
- Det finnes retningslinjer for **hvordan analysene skal gjennomføres** og hvordan **resultatene skal behandles og følges opp**. Analyser og evalueringer kan gjennomføres på ulike måter og vi ser at formål kan ha betydning for måten analysene legges opp. Vi ser også at oppfølging av resultater eller forslag fra analysene kan avhenge av formål. Analyser som har som formål å finne innsparingsmuligheter vil mest sannsynlig være knyttet til og bli fulgt opp gjennom budsjettprosessen.
- Det ligger i sakens natur at «ordning og praksis» tilsier at analyser gjøres med en viss **regelmessighet** og at de også går over en viss **tidsperiode**, f.eks. valgperioder.
- Noen ordninger kan være **forankret i lov eller instruks**. Utredningsinstruksen og ØR er eksempler på regelverk som stiller krav til konsekvensanalyser og evalueringer. I andre land finner vi eksempler på at policyanalyser og bredere områdeanalyser er lovregulert.

Det er ikke noe krav om at *alle* disse kjennetegnene må være på plass for å at vi kan snakke om en ordning. I vår kartlegging har vi lagt til grunn ordninger som *i hovedsak* dekker disse kriteriene eller kjennetegnene.

3.3 Hvilke formål kan analysene eller evalueringene ha?

Sentrale elementer i kartleggingen har vært å vurdere sektoranalysene ut i fra hvilket formål/motivasjon de har hatt og etter hvilke metoder eller systematikk som har vært anvendt, jf. det som er omtalt ovenfor som ordninger og praksis.

Vi har lagt til grunn at analysene og eller evalueringene kan ha 3 hovedformål:

1. Å øke handlingsrommet i budsjettet ved å identifisere muligheter for innsparinger, gjerne fastsatt som prosentvise eller beløpsmessige målsettinger. Innsparinger kan tas ut som kutt eller danne grunnlag for reallokering.
2. Å få mer «valuta for pengene» i form av økt effektivitet i en sektor eller en virksomhet, og hvor gevinsten kan tas ut som økt kvantitet (flere tjenester) eller økt kvalitet (bedre tjenester).
3. Å identifisere områder/sektorer/saksfelt som fungerer dårlig, f.eks. i form av uheldig organisering, dårlige styringssystemer, uklare roller og dårlig utnyttelse av IKT, og gjennom analysen legge grunnlag for endringer i organisering og virkemidler.

De ulike formålene kan ha innvirkning på valg av organisering, styring og metodevalg for analysene og vi har i kartleggingen søkt å vise til eksempler på slike sammenhenger. I praksis finner vi ofte at ordningene ikke er rettet inn mot bare ett av formålene, men at de har innslag av alle eller i det minste to av formålene. Vi ser også at ordninger med ulike formål kan samvirke og støtte opp om hverandre, f.eks. at analyser med innsparingsformål er avhengig av empiri fra analyser eller evalueringer om styring og organisering. På et overordnet nivå kan vi snakke om at ordningene kan tjene to hovedformål: sektorpolitiske formål og budsjettpolitiske formål.

Gitt de ulike formålene viser vår kartlegging av analyser i Norge og en del andre land at vi grovt sagt kan dele ordninger for sektoranalyser inn i to hovedkategorier; budsjettgjennomganger og evalueringsordninger. Disse kan framstå i litt ulike former:

- Årlige (jevnlige) budsjettgjennomganger (selective spending reviews, budgetanalyse) – formål 1
- Omfattende budsjettgjennomganger (comprehensive spending reviews) – formål 1 og delvis 2
- Analyser av policyutvikling/policygjennomganger (policy reviews) eller

-
- Virksomhets- og organisasjonsgjennomganger (f.eks. system – og myndighetsanalys) – formål 3 og delvis 2

I tillegg ser vi at flere land har utviklet ulike former rammeverk for analyser og evalueringer i form av statlige evalueringsstandarder og –systemer (WOG evaluation standards, evaluation system/policy). Slike standarder og retningslinjer skal sikre at analyser gjennomføres etter samme mønster og dermed gi grunnlag for vurdering av utvikling over tid og sammenlikninger på tvers av sektorer.

3.4 Avgrensning av oppdraget

Omfanget av sektoranalyser og evalueringer med formål som nevnt ovenfor er svært stort både i Norge og andre sammenliknbare land. Ved å stille krav om at analysene må springe ut i fra en ordning eller praksis har vi implisitt utelukket et antall mulige analyser fra kartleggingen.

Vi legger videre til grunn at kartleggingen skal omfatte tilstands- eller etteranalyser, og at «forhåndsanalyser» ikke omfattes. Med forhåndsanalyser menes analyser som skal gjennomføres som en del av en framtidig reform og/eller tiltak og investeringer, for å avklare mulige (framtidige) kostnader. Slike analyser gjøres som følge av krav i Utredningsinstruksen eller på grunnlag av ordningen med kvalitetssikring av store statlige investeringer, KS 1 og KS 2.

Vi har i kap.5 likevel omtalt en del analyser og evalueringer som til en viss grad kan sies å være knyttet til ordninger, men hvor ordningen ikke har sektoranalyser som sitt primære formål (f.eks. offentlige utredninger), eller hvor ordningen har sektorspesifikke formål (f.eks. evalueringer som springer ut av styringsformål for sektoren). Vi omtaler også Riksrevisjonens praksis med forvaltningsrevisjoner som helt klart har preg av å være en ordning. Vi har bl.a. stilt spørsmål om det er læringspunkter fra revisjonene når det gjelder metoder for gjennomføring.

Samlet har vi i vår kartlegging lagt vekt på at det er ordningene og formålet for analysene som er de primære kartleggingsobjektene.

4 Metodisk tilnærming og organisering av arbeidet

4.1 Metode for innhenting av informasjon

Oppdraget har vært å framskaffe god og relevant informasjon om bruk av sektoranalyser og evalueringer gjennom kartlegging av tidligere eller nåværende ordninger.

Kartleggingen har vært delt i to faser; breddekartlegging og dybdekartlegging. I den første fasen, *breddekartleggingen*, har oppgaven vært å skaffe oversikt over informasjonskilder og innhente/registrere alt relevant skriftlig materiale.

Innhenting av materiale har dels skjedd gjennom samtaler med «nøkkelinformanter», dvs. folk som har god oversikt over feltet og som har bistått med råd og veiledning om ordninger og kilder, dels gjennom kontakt, i hovedsak via e-post, med andre lands myndigheter og internasjonale organisasjoner, herunder særlig OECD, og dels gjennom målrettet søk på nettet over analyser og metaanalyser om temaet.

Vi har også gått igjennom offentlige dokumenter som omtaler opplegg og erfaringer med særlig de norske ordningene. Slike dokumenter kan være budsjettproposisjoner og stortingsmeldinger, eller NOUer og rapporter fra Statskonsult/Difi. Samlet sett anser vi at vi har hatt et tilfredsstillende datagrunnlag for kartleggingen.

På grunnlag av datagrunnlaget fra breddekartleggingen valgte vi ut et antall ordninger i Norge og andre land for nærmere kartlegging, *dybdekartleggingen*, som utgjorde prosjektets fase to. Utvelgelse av kartleggingsobjekter skjedde etter at vi hadde identifisert mulige ordninger i samsvar med våre kriterier for ordninger. Vi ønsket også å velge ut ordninger med ulike formål, bl.a. for å se om formålene kunne ha betydning for organisering, metode og gjennomføring.

Vi valgte ut tre norske ordninger fra 1980- og 1990- tallet for nærmere kartlegging. Det kan være en svakhet at erfaringer med ordningene ligger noe tilbake i tid. I tillegg valgte vi ut ordninger i Nederland og Sverige for dybdekartlegging, men har også gjort en litt utvidet kartlegging av ordninger i Canada, Storbritannia og Danmark. Resultatet av denne kartleggingen er omtalt i kapittel 5 og 6.

Dybdekartleggingen har både bestått i dokumentstudier og intervjuer med relevante informanter. Vi har lagt mest vekt på dokumentstudier i og med at det har vært god tilgang på skriftlig materiale og at selve formålet med prosjektet har vært å kartlegge framfor å utrede nye ordninger. Det har likevel vært behov for å supplere skriftlig materiale med noen kvalitative personlige vurderinger. Slike vurderinger er innhentet gjennom noen få intervjuer. Til intervjuene ble det utarbeidet et sett av spørsmål som vi ønsket svar på. For de norske ordningene har det vært en utfordring for informantene å huske detaljer etter så lang tid. For å innhente ytterligere informasjon om andre lands ordninger har vi

intervjuet eller har hatt samtaler/kontakt med myndighetspersoner og/eller akademia fra Nederland, Sverige og Danmark.

På tampen av fase to ble det arrangert en såkalt «work-shop» med representanter særlig fra de to oppdragsdepartementene, men også fra andre departementer og fra Statskontoret i Sverige. Hensikten med work-shopen var dels å presentere funn fra kartleggingen og få synspunkter på disse, og dels å presentere noen sentrale problemstillinger på grunnlag av erfaringsmaterialet. Ulike synspunkter og innspill fra work-shopen både på empiri og problemstillinger, har vært nyttige for utarbeidelse av rapporten.

Når det gjelder styrker og svakheter ved kartleggingen som er gjennomført med hovedvekt på dokumentstudier, opplever vi at den i all hovedsak har fungert bra som følge av rikt tilfang av skriftlig materiale. Samtidig har omfanget av materiale, særlig fra andre land, gjort det krevende å få en god nok oversikt og dermed et sikkert grunnlag for å velge ut «riktige» objekter for nærmere kartlegging.

Vi har lagt til grunn at dokumentstudier i all hovedsak har dekket behovet for empirisk dokumentasjon av ordninger, mens i den grad det har vært behov for det har intervjuer gitt tilleggsinformasjon om erfaringer med bruk av analyser og synspunkter på ulike forutsetninger for at ordninger skal fungere.

4.2 Organisering av arbeidet

Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er oppdragsgivere. Det ble opprettet en felles prosjektgruppe med medarbeidere fra Difi og DFØ. Difi har hatt prosjektledelsen. Det har vært avholdt i alt 8 møter i prosjektgruppen. Begge etater har oppnevnt prosjektansvarlige som har vært løpende informert om prosjektet og har deltatt på enkelte prosjektmøter.

Det har vært avholdt to møter mellom prosjektgruppen og oppdragsdepartementene underveis. Disse møtene har sikret nødvendige avklaringer om innretting og opplegg for kartleggingen, herunder valg av ordninger og land for nærmere kartlegging.

Difi har utpekt en person som har kvalitetssikret rapporten.

4.3 Leserveiledning

Ved siden av omtale av bakgrunn, mandat og metoder for prosjektet, kapittel 2, 3 og 4, består rapporten i hovedsak av to deler: en empiridel og en analysedel. Empirien, dvs. våre funn fra kartleggingen er omtalt i kapittel 5 og 6. Analysedelen, dvs. våre vurderinger av læringspunkter fra kartleggingen og mulig relevans for framtidige norske ordninger er omtalt i kapittel 7.

5 Bruk av sektor- eller områdeanalyser i Norge

5.1 Bakgrunn, historikk og avgrensning

Vårt oppdrag er å kartlegge bruk og erfaringer med systematiske sektoranalyser og evalueringer i Norge og andre land. Som omtalt i kap. 3 legger vi til grunn at det systematiske kommer til uttrykk gjennom at det er etablert en «ordning» eller «praksis» for slike analyser og at ordningen har/har hatt en viss varighet. Denne forståelsen innebærer en viss avgrensning mot enkeltanalyser eller evalueringer som gjennomføres utelukkende for sektorformål.

Det har over flere ti-år vært en bred politisk enighet om og oppmerksomhet omkring, om enn varierende i styrke, at offentlig sektor skal drives formåls- og kostnadseffektivt. Over tid har denne oppmerksomheten gitt seg ulike uttrykk og det er tatt i bruk ulike virkemidler for å nå målet om økt effektivitet. Et mer systematisk arbeid, som følge av økt prioritering og større politisk trykk, kan registreres fra inngangen av 1970-årene. I 1972 ble Forbruker- og administrasjonsdepartementet, FAD, etablert bl.a. som følge av behovet for et sterkere apparat for å sikre gjennomføring av administrative og organisatoriske reformer. På samme tid ble daværende Rasjonaliseringsdirektoratet gitt en mer strategisk rolle. Direktoratet utvidet sin virksomhet fra institusjonsbaserte produktivetsanalyser til mer systematisk planarbeid for administrativ utvikling og effektivisering. Fra 1975 ble det etablert en ordning som hadde ansatser til mer systematiske områdeanalyser. Det ble gjennomført årlige møter med departementene, i regi av FAD, sammen med Finansdepartementet og R-direktoratet. Hensikten med møterunden var å framskaffe et bedre vurderingsgrunnlag og å stimulere til økt innsats og grundigere planlegging av effektiviseringsarbeidet generelt og i det enkelte departement. I møterunden, som omfattet 14 departementer, ble det i alt lagt fram 342 igangværende, planlagte og påtenkte effektiviseringstiltak. Møterunden ble gjentatt i 1977.³

På 80-tallet ble det etablert en ordning for «områdegjennomganger» som er nærmere omtalt i kap. 5.3.1. Områdegjennomgangene kan sies å være den første sektorovergripende ordningen for områdeanalyser i Norge. Disse områdegjennomgangene kan leses som et av flere uttrykk for en ny og tydeligere strategi for effektivisering av offentlig sektor som ble formulert på 80-tallet. Strategien kommer klarest til uttrykk i ulike regjeringers moderniserings- og fornyelsesprogrammer som ble lansert på andre halvdel av 80-tallet. En rekke reformer ble lansert og etterhvert iverksatt og som fikk stor betydning for styring, ledelse og organisering i statlig sektor. Som eksempler kan nevnes endringer i statens budsjettssystem som banet vei for økt vekt på mål- og resultatstyring, produktivitetskampanjen og en gjennomgang av offentlig regelverk, «regelreform», bl.a. for å fjerne regelverk som kunne virke bremsende på økt produktivitet.

³ «Hovedlinjene i Statskonsults (R-direktoratets) utvikling fra opprettelsen i 1948 og fram til i dag». Internt notat, Bjarne Eriksen. 1993.

Parallelt ble det fra regjeringens side tatt initiativ til systematisk forskning om de samme temaene, bl.a. ble det satt i gang et 10-årig forskningsprogram(1986-96) om ledelse, organisering og styring, det såkalte LOS-programmet. Bakgrunnen for denne satsningen var behovet for å styrke kunnskapsgrunnet om strategier og virkemidler for effektivisering av offentlig sektor.

5.2 Eksempler på sektoranalyser som ikke er basert på ordninger

Med sterkere vekt på måloppnåelse, styring og effektivisering øker behovet for god kunnskap om hvordan virksomheter og sektorer reelt utvikler seg og om de løser sitt samfunnsoppdrag på en optimal måte. Vi finner en klar økning av omfanget av enkeltanalyser som kan kalles sektoranalyser eller -evalueringer etter vår definisjon, de siste 20-30 årene. Slike analyser blir i hovedsak gjort på initiativ fra sektoren selv, og med ulike formål. Analysene springer sjelden ut av en «ordning» eller et rammeverk slik vi har definert begrepet, og faller derfor i utgangspunktet utenfor vårt mandat.

Noen analyser har likevel et grunnlag som til en viss grad kan sies å være en ordning eller i det minste et rammeverk som gjør de interessante for vårt formål. Det gjelder bl.a. analyser som er en del av serien offentlige utredninger, «NOU», analyser gjort av Statskonsult/Difi som omhandler styring og organisering av ulike sektorer og virksomheter, forvaltningsrevisjoner som er gjort av Riksrevisjonen og enkelte systematiske sektorevalueringer, f.eks. i bistandssektoren. Vi vil nedenfor gi en kort beskrivelse og vurdering av slike analyser og evalueringer.

Det finnes regelverk som stiller krav om s.k. forhåndsanalyser, bl.a. for å avdekke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser av nye forslag.⁴ Slike forhåndsanalyser og systemene for disse, vil ikke inngå i vår kartlegging. Dette gjelder bl.a. analyser etter kvalitetssikringsordningen, KS 1 og 2. Vi har primært kartlagt ordninger som omfatter tilstands- og etteranalyser, dvs. analyser som har som formål å vurdere effektiviseringspotensialet eller effekten av tiltak som er iverksatt.

5.2.1 Evalueringer med utspring i egen sektor

Ifølge økonomiregelverket har alle departementer og statlige virksomheter et selvstendig ansvar for å sørge for at det gjennomføres evalueringer. Departementene har dessuten et ansvar for å påse at underliggende virksomheter gjennomfører evalueringer i tråd med økonomiregelverkets bestemmelser. Regelverket pålegger ikke strenge, standardiserte kriterier for når og hvordan det gjennomføres evalueringer. Regelverket er også tydelig på at det er departementene og virksomhetene selv som skal vurdere behovet for hvor mye og hvor ofte det skal evalueres. Det kan evalueres innenfor hele eller deler

⁴ De viktigste er Utredningsinstruksen, Økonomiregelverket og krav til kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter, KS1 og KS2.

av departementets- eller virksomhetens ansvarsområde eller aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Med andre ord ligger det et selvstendig ansvar hos departementer og statlige virksomheter for å vurdere behov opp mot risiko og kompleksitet innen sine ansvarsområder når de skal ta stilling til hvordan, hvor mye og hvor ofte de har behov for evaluere. Regelverket sier derimot noe om hvilken type informasjon evalueringene skal gi. Det skal gi informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Når det gjelder *hva som skal evalueres*, viser regelverket til at evalueringene skal belyse hensiktsmessigheten av eierskap, organisering og virkemidler, som for eksempel tilskuddsordninger. Når det gjelder hvem som skal gjennomføre evalueringene gir regelverket også frihet til å vurdere om det skal gjøres internt eller om det helt eller delvis skal settes ut til eksterne fagmiljøer.

På Evalueringsportalen.no samles alle evalueringer som er utført av eksterne fagmiljøer på oppdrag fra statlige virksomheter. Formålet med portalen er å samle og gjøre tilgjengelig statens evalueringer på ett og samme sted. Økt tilgjengelighet skal bidra til å øke bruk og gjenbruk av kunnskap og resultater fra evalueringer i alle statens politikkområder, i fremtidige evalueringer og i samfunnet for øvrig. Økt tilgjengelighet til evalueringer er også viktig for legitimitet og transparens i forhold til statens virksomhet. Målgruppene for Evalueringsportalen er statsforvaltningen og offentlig sektor generelt, politiske miljøer, allmennheten og profesjonelle informasjonssøkere. Evalueringsportalen eies av Direktoratet for økonomistyring og driftes i samarbeid med flere samarbeidspartnere, blant annet Nasjonalbiblioteket. Det er i dag tilgjengelig over 2300 evalueringsrapporter i perioden 1994-2015. Rapportene er utført av om lag 300 ulike utførere fordelt på nesten 100 ulike statlige oppdragsgivere.

Det finnes eksempler på sektorer som har en mer systematisk tilnærming til evalueringer. Kunnskapsdepartementet har retningslinjer for evaluering, Norges forskningsråd har en egen evalueringspolicy og det er flere virksomheter som har utarbeidet styrende dokumenter for evalueringsaktiviteten.

Utenriksdepartementet har innført et systematisk og strukturert evalueringsregime av bistandsarbeidet. Instruksen for Direktoratet for utviklingssamarbeid, NORAD, fastslår at en av direktoratets hovedoppgaver er å «initiere og gjennomføre uavhengige evalueringer av utviklingssamarbeidet».

Evalueringsvirksomheten skal dokumentere i hvilken grad departementets, utenriksstasjonenes og Norads arbeid for å realisere mål i norsk utenrikspolitikk er effektivt, relevant og oppnår resultater som forutsatt. Målene for evalueringene er:

- Å vurdere måloppnåelse og resultater opp mot vedtatte planer
- Å vurdere om ressursbruken står i rimelig forhold til oppnådde resultater
- Å systematisere erfaringer for å kvalitetssikre og forbedre framtidig virksomhet gjennom gode læringsprosesser
- Å gi informasjon til bevilgende myndigheter og offentligheten

Evalueringene utføres av eksterne fagmiljøer som er nøytrale og uavhengige av sektormyndighetene og Norad har kun en bestillerfunksjon. Dette bidrar til å styrke evalueringenes legitimitet og faglige status.

Bistandsevalueringene tilfredsstillende kravene til å være en ordening og har formål i samsvar med våre føringer. Det er på den annen side en klart sektorspesifikk ordening og spørsmålet er i hvilken grad den har relevans utover egen sektor og følgelig har en overføringsverdi. Organiseringen, som innebærer at evalueringsansvaret er delegert fra departement til underliggende etat passer ikke nødvendigvis for alle, men vi vil anta at systematikken i opplegget absolutt er overførbart til andre sektorer. UDs evalueringsinstruks kan være til inspirasjon for andre som ønsker å etablere en mer systematisk tilnærming.

5.2.2 Offentlige utredninger som eksempler på sektoranalyser

Regjeringen eller et departement kan nedsette utvalg eller arbeidsgrupper til å utrede forskjellige samfunnsmessige forhold. Utredningene kan munne ut i en NOU, (Norges offentlige utredninger). Ordningen som sådan er ikke lovfestet og enhver regjering står fritt til å bruke utredningsinstituttet i sitt arbeid. Det finnes regler for oppnevning og sammensetning av utvalg/arbeidsgrupper, bl.a. regler om kjønns sammensetning. Det vil også ligge forventninger til at utvalgene sammensettes slik at bredde i kunnskap og interesser er vel ivarettat og at de oppfattes som faglig og politisk uavhengige. Den politiske påvirkningen fra regjeringen eller departementets side ligger først og fremst i utforming av utredningsmandatene, og til dels i sammensetningen av utvalgene.

I Norge, og mange andre land, er bruken av offentlige utredningsutvalg og/eller kommisjoner et innarbeidet og allment akseptert virkemiddel for bl.a. å drøfte (sammensatte) problemstillinger, vurdere status og foreslå tiltak på et politikkområde. Oppdragsgiver, les regjeringen, vil ikke være bundet av utvalgenes forslag, og kan vurdere forslagene på relativt fritt grunnlag. Ikke sjelden vil tilrådninger fra offentlige utredninger danne grunnlag for politikktutvikling, f.eks. i form av meldinger og/eller proposisjoner til Stortinget.

Ordningen med offentlige utredninger er ikke spesifikt innrettet mot sektor- eller områdeanalyser, men det er ingenting i veien for at utredningene kan omfatte slike analyser. Det finnes flere eksempler på utredninger som helt eller delvis består av analyser av effektivitet, produktivitet eller policy. Et ferskt eksempel er Produktivitetskommisjonens første rapport.⁵

Et annet eksempel på en bredt anlagt effektivitetsstudie som ble gjennomført som en offentlig utredning er utredningen som ble lagt fram av «Norman-utvalget» i 1991.⁶ Utvalget vurderte effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor

⁵ NOU 2015:1, «Produktivitet- grunnlag for vekst og velferd», Produktivitetskommisjonens første rapport, op.cit.

⁶ NOU 1991:28: «Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor». Utvalget ble ledet av professor Victor Norman, NHH. Utvalget anslo en samlet effektiviseringsgevinst på 130 mrd. kroner.

og konkluderte med et betydelig potensiale for effektivisering gjennom mange ulike grep og på flere deler av offentlig sektor.

Rammeverket for offentlige utredninger har mange trekk som er i samsvar med våre krav til en ordning. Når vil det være relevant å bruke ordningen til sektoranalyser? Vi mener det er hensiktsmessig å bruke utredningsinstituttet når det er behov for brede samfunnsmessige vurderinger av strategi, potensiale og virkemidler for å øke effektiviteten i offentlig forvaltning.

Produktivitetskommisjonen er et godt eksempel i så måte. Arbeidet til kommisjonen vil være et viktig grunnlag for å peke ut sektorer som bør gjøres til gjenstand for grundigere sektor- eller sektorovergripende analyser.

Det kan reises spørsmål om analyser som er innrettet mot enkeltsektorer bør gjøres som offentlige utredninger selv om det kan være aktuelt i noen tilfeller, f.eks. når det er høy politisk oppmerksomhet om forhold i sektoren. Vi legger til grunn at sektoranalyser som hovedregel bør gjennomføres innenfor stramme tidsrammer og utføres av faglig tunge miljøer. Dette er krav som kan være vanskelig å kombinere med de som gjelder for offentlige utredningsutvalg. Det vil derfor være mer effektivt å etablere egne ordninger for sektoranalyser og derigjennom også sikre større frihet i å velge ut faglige miljøer for gjennomføring av analysene.

5.2.3 Eksempler på område- og sektoranalyser i regi av Statskonsult/Difi

Difi (og tidligere Statskonsult) har i flere tilfeller utført analyser som viser effektiviseringsmuligheter som kan knyttes til formål 1, 2 eller 3. Disse har typisk vært egeninitierte og tverrsektorielle prosjekter eller institusjonsrettede oppdragsprosjekter. Men slike enkeltanalyser utgjør ikke en systematisk «ordning» eller «praksis» med en viss varighet, slik vi tidligere definerte kriteriene.

Det som likevel kan nevnes som en viss praksis for tverrsektorielle analyser, er Difis tradisjon med forvaltningskonferanser. Disse årlige konferansene startet i 2007 og har hver gang omfattet lansering av en Difi-rapport med et tverrsektorielt sikte. Som egeninitierte prosjekter er imidlertid disse uten et formelt mandat fra overordnet nivå. Det tilsier at rapportene siktes inn på å kartlegge og analysere det som Difi har sett som gjennomgående utfordringer for sentralforvaltningen, og som det står enhver fritt å ta initiativ til å følge opp eller å la være.

Det har f.eks. vært analyser av hvordan departementenes sekretariatsfunksjon har utviklet seg (Difi 2007), kjennetegn ved direktoratenes faglige rolle (Difi 2008), om økende utbredelse av uavhengige forvaltningsorganer (Difi 2010), om økende kontroll og rapporteringsbyrde i staten (Difi 2012), om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk (Difi 2013), og om samordningsbehov og –muligheter (Difi 2014).

Det er opptil Difi å foreslå hvordan problemstillinger og mulige tiltak i rapportene kan følges opp, men det er lite systematikk i hvordan dette faktisk

gjøres. Ansvarlig departement (KMD) står fritt til å vurdere om og hvordan forslag kan følges opp.

5.2.4 Bruk av samfunnsøkonomiske analyser – etablering av og erfaringer med ØKAN

Økonomisk analyseenhet, ØKAN, ble opprettet som en selvstendig stabsenhet i daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet, AAD, i august 2003. Den daværende regjeringen⁷ la fram en strategi for å effektivisere offentlig sektor og som etter hvert ble omtalt som program for modernisering.⁸ AAD hadde ansvar for å koordinere arbeidet med programmet, og ØKAN fikk etter hvert en viktig rolle internt i departementet for å sikre oppfølging og gjennomføring av programmet.

En viktig begrunnelse for opprettelsen av ØKAN var departementets behov for å styrke sin samfunnsøkonomiske kompetanse. Styrket kompetanse var viktig for å kunne ivareta rollen som pådriver for, og for å påse og sikre at kravene om å redegjøre for økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til offentlige reformer/tiltak ble fulgt opp.

Et sentralt verktøy for å sikre at det gjennomføres konsekvensanalyser er Utredningsinstruksen.⁹ De kravene som instruksen stiller til å utrede konsekvenser ble etter manges mening ikke godt nok fulgt opp. Dette er en kritikk som er gjentatt senere, både av Difi,¹⁰ og fra Riksrevisjonen.¹¹ AAD hadde forvalteransvaret for instruksen. Det var en ambisjon om at departementet skulle innta en mer aktiv rolle i oppfølgingen av instruksen gjennom å a) påse at kravet om utredning av økonomiske konsekvenser ble fulgt opp, og b) bistå arbeidsgrupper med veiledning underveis i arbeidet, herunder gi innspill til struktur og innretning av analyser, datakilder og evt. bistå med formidling av ekstern bistand, og c) i særlig viktige saker bistå arbeidsgrupper aktivt gjennom å foreta egne økonomiske konsekvensanalyser. Det ble konstatert at kapasiteten var for liten og kompetansen utilstrekkelig til at departementet kunne fylle denne rollen på en god nok måte og at det følgelig var behov for å rette opp denne svakheten.

I en tidlig fase var mye av aktiviteten til ØKAN rettet inn mot oppgaver av relativt kortsiktig karakter, bl.a. å utarbeide merknader til r-notater og høringsuttalelser. En rekke av de utkast til r-notater som ble forelagt AAD som samordningsdepartement fordret kompetanse og innsikt i samfunnsøkonomisk analyse og metode. ØKANs tilnærming besto hovedsakelig i å gå igjennom

⁷ «Bondevik 2»- regjeringen, 2001-2005, bestående av H, KrF og V.

⁸ «Fra ord til handling – modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor». 2002.

⁹ Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger. Fastsatt 2000, revidert 2005.

¹⁰ «Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene». Difi-rapport 2012:8.

¹¹ Se Dok 3:10, (2012-13), Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.

utkast til r-notater og høringsutkast for å vurdere om ressursbruken synes samfunnsøkonomisk riktig innrettet. En slik rolle kunne potensielt føre til uklare grenser til eller overlappende funksjoner med Finansdepartementet, men ØKAN opplevde at de hadde en noen annen rolle enn Finansdepartementet som i større grad var opptatt av de rene budsjettmessige virkningene framfor de samfunnsøkonomiske.

Det var aldri en forutsetning for opprettelsen av ØKAN at enheten (i særlig grad) skulle utføre egne samfunnsøkonomiske analyser. Derimot var/er ØKAN bestiller av slike analyser og det ble på oppdrag av AAD/ØKAN gjennomført flere effektivitets- og produktivitetsanalyser i perioden 2005-2006. Bl.a. ble det tatt initiativ til å kartlegge kunnskapsstatus om tilfanget og bruken av samfunnsøkonomiske analyser av ressursbruken i enkeltsektorer, og analyser av effektiviteten mht. oppfølging av politiske målsettinger.^{12 13 14} Analysene var ledd i et større arbeid om «kritisk analyse av statlig ressursbruk», og hensikten var å styrke kunnskapsgrunnet om produktivitet og ressursbruk i statlig sektor. Initiativet til å starte opp disse analysene var politisk forankret, men det er usikkert i hvilken grad analysene ble brukt i politikktutviklingen.

Det ble tidlig opprettet et «Fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser» som skulle bistå departementene i analysearbeidet. Dette panelet eksisterer fortsatt, men aktiviteten er i dag mer rettet inn mot arrangering av seminarer og tilrettelegging for faglig dialog.

Fagpanelet kan p.t. ikke tilby løpende og kvalifisert bistand til departementene i deres reform- og analysearbeid. Etter at panelet ble reetablert i 2009 har det vært gitt bistand i enkelte saker, men kapasiteten og muligheten til å gi bistand har ikke vært god nok. Det kan skyldes i hovedsak to forhold. For det første har det vært vanskelig for deltakerne i panelet å sette av tid til å jobbe med saker utenom eget fagfelt. Dette gjelder også for ansatte i ØKAN som hele tiden har ivaretatt sekretariatsfunksjonen for panelet. For det andre har det vært problematisk for FIN/DFØ å involvere seg i saker som senere kommer opp i budsjettprosessen, for å unngå å komme i en uheldig dobbeltrolle.

Det ble på et tidlig tidspunkt tatt initiativ fra AAD/ØKAN til å systematisere arbeidet med å framskaffe data om statlig ressursbruk. En ide var å opprette en fagenhet for dokumentasjon og kritisk analyse av statlig ressursbruk. Tanken var at en faglig uavhengig analyseenhet utenfor departementene kunne bidra til å identifisere problemer og muligheter av relevans for moderniseringen av offentlig sektor med utgangspunkt i et langsiktig, tverrsektorielt og samfunnsøkonomisk perspektiv. Denne ideen ble ikke realisert, hovedsakelig på grunn av motstand sentralt mot å etablere en enhet utenfor departementene.

¹² Se rapport fra ECON, notat 2006-051, «Kritisk analyse – forprosjekt»

¹³ Se også rapport fra Frischsenteret ved Finn R. Førstund, nr 9/2006, «Sektoranalyser – gjennomgang av samfunnsøkonomiske analyser av effektiviseringspotensialer for utvalgte sektorer».

¹⁴ Notat «Effektiv måloppnåelse – en analyse av utvalgte politiske målsettinger», Nils-Henrik von der Fer, 2006

ØKAN har i de senere år brukt mye tid på å følge opp StatRes-prosjektet, som var et utviklingsprosjekt i SSB og som gikk over i normal drift i 2013. StatRes har langt på vei lyktes i å samle eksisterende statistikk om ressursbruk og resultatoppnåelse i statlig sektor. Det ble tatt initiativ til effektivitetsanalyser bygget på StatRes-data i regi av Frischsenteret.¹⁵

En erfaring fra analysen fra Frischsenteret er at datasettet av ulike grunner ikke er egnet til å foreta denne type analyser. Det kan ha sammenheng med at dataene for ressursbruken i liten grad kan allokere på ulike tjenesteprodukter. Indikatorer for produksjon/resultater vil derfor ikke alltid samsvare med indikatorer for ressurser.

Det per i dag en viss usikkerhet knyttet til videreføring og bruk av StatRes-systemet. Statistisk sentralbyrå, SSB, har nylig publisert utgiftstall (2014) for statsforvaltningen totalt, den såkalte «breddepubliseringen». Det er ifølge SSB usikkert om tilsvarende statistikk vil bli lagt fram kommende år.

5.2.5 Forvaltningsrevisjoner utført av Riksrevisjonen

Riksrevisjonen gjennomfører årlig flere såkalte forvaltningsrevisjoner. Disse kommer i tillegg til revisjonens ordinære regnskapsrevisjoner. Forvaltningsrevisjonene ble introdusert allerede på 90-tallet, og det gjennomføres årlig om lag 15 slike revisjoner. Riksrevisjonen initierer i hovedsak revisjonene selv, bare unntaksvis ytrer Stortinget et konkret ønske om eller ber Riksrevisjonen se på spesifikke temaer. I 2014 var 26 prosent av Riksrevisjonens revisjonsarbeid forvaltningsrevisjon.

Riksrevisjonen har utformet egne retningslinjer for forvaltningsrevisjon.¹⁶ Revisjonene skal være basert på en vurdering av vesentlighet og risiko, og andre relevante kriterier som «timing», aktualitet og bidrag til en bedre forvaltning. Målet er å gi Stortinget relevant informasjon om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak. Det brukes som oftest tradisjonelle samfunnsvitenskapelige metoder i undersøkelsene. Det tilstrebes å bruke en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Revisjonene vil stort sett omfatte en virksomhet/sektor, men det gjøres også revisjoner på tvers av sektorgrenser.

Tematisk er de fleste forvaltningsrevisjoner innrettet mot formål 2 og 3 etter vår kategorisering av formål, dvs. å avdekke effektivitetsutfordringer eller å identifisere områder som ikke fungerer godt nok.

En normal forvaltningsrevisjon søker å belyse et sett av spørsmål og problemstillinger som:

¹⁵ Effektivitets- og produktivitetsanalyser på StatRes-data. Frischsenter-rapport 2010, nr.2

¹⁶ Retningslinjer for forvaltningsrevisjon. Riksrevisjonen 2012.

-
- Bruker forvaltningen ressursene til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger?
 - Er forvaltningens ressursbruk og virkemidler effektive i forhold til de målene Stortinget har satt på området?
 - Etterleves regelverk etter Stortingets intensjoner?
 - Er forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger?
 - Er beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget tilstrekkelig?
 - Gjennomfører forvaltningen politikk som er et felles ansvar for alle sektorer, f.eks. å gjennomføre miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressurser etterleves?

Forvaltningsrevisjon er både formalisert og reelt innarbeidet som en praksis. Den har klare likheter med evaluering som tilnærming. Stortinget er mottaker av rapportene fra undersøkelsene og de blir behandlet i Kontroll- og konstitusjonskomiteen.¹⁷ Forvaltningen som er gjenstand for revisjoner, er ikke primærmottaker av rapportene, men vil likevel forholde seg til disse, dels på eget initiativ og/eller etter pålegg fra komiteen og Stortinget.

Etter vår oppfatning vil forvaltningsrevisjoner kunne gi forvaltningen verdifull informasjon om virksomhet(er)/sektorer og politikkområder som ikke fungerer tilfredsstillende både når det gjelder formåls- og kostnadseffektivitet, virkemiddelbruk, styringssystemer og –praksis og organisering. Vi har også sett mange eksempler på at det er satt i verk tiltak i forvaltningen som direkte følge av forvaltningsrevisjoner. Vi antar at forvaltningsrevisjoner kan være et godt supplement til egne sektorevalueringer, og i noen tilfelle erstatte eller påvirke innretningen for disse.

Det skal likevel understrekes at forvaltningsrevisjoner er kontrollorganets (Stortinget og Riksrevisjonen) verktøy og gjennomføres i prinsippet uavhengig av forvaltningens prioriteringer, og vil ha kontroll med forvaltningen som et vesentlig formål. Vi legger til grunn at en framtidig ordning for systematiske sektoranalyser og –evalueringer i statlig sektor bør utvikles og gjennomføres uavhengig av riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner. Vi vil likevel peke på at det kan ligge viktige læringspunkter i bruken av en vel utprøvd analyse- eller revisjonsmodell.

5.3 Ordninger for sektoranalyser og evalueringer i Norge

5.3.1 Områdegjennomganger 1983 – 1990

Bakgrunnen for å initiere områdegjennomgangene var et ønske om å etablere en ny strategi i effektiviseringsarbeidet. Det var erkjent at tidligere opplegg, så

¹⁷ Rapportene blir presentert i «dokument 3»- serien til Stortinget

som de såkalte departementsrundene på 1970-tallet, ikke var tilstrekkelig. Et aktuelt forbilde var de danske «turnusgjennomgangene» der en tok sikte på «den regelmessige gjennomgang av administrationens oppgaver og virksomhed».

Det ble også erkjent at det var nødvendig med en organisert pådriverrolle på sentralt nivå som både kunne initiere undersøkelser og følge opp gjennomføringen av foreslåtte tiltak etterpå. I tillegg til den direkte virkningen skulle dette også få en indirekte virkning: Etter hvert som ordningen ble kjent, skulle dette inspirere og presse etatene til å starte effektiviserings- og utviklingsarbeid på eget initiativ.

En annen del av begrunnelsen for den nye ordningen var at effektivitetsproblemer ofte oppstår i grenseflatene mellom etater og at det da ikke er tilstrekkelig med institusjonsbasert ansvar.

I perioden 1983-90 gjennomførte R-direktoratet (fra 1988: Statskonsult) en rekke prosjekter under overskriften områdegjennomganger. Fra starten hadde disse prosjektene bare det til felles at de var initiert utenfor de berørte etatene og at de rapporterte til en politisk ledet styringsgruppe. Etter hvert fikk disse gjennomgangene flere felles kjennetegn som atskilte dem fra ordinære prosjekter i regi av R-direktoratet.

Initiativet til områdegjennomganger var forankret i et regjeringsvedtak høsten 1982. Det ble lagt til grunn at enhver del av statsforvaltningen skulle undersøkes med rimelige mellomrom, først og fremst med tanke på om det kunne forventes vesentlige resultater av et mer dyptgående prosjekt, men også med åpning for mer begrensede tiltak som kunne gi raske resultater. Rapportene, som skulle utarbeides av R-direktoratet i samarbeid med berørt etat, skulle være offentlig tilgjengelige.

En styringsgruppe ledet av statssekretæren i Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) skulle vurdere resultatene fra gjennomgangene. Andre faste medlemmer av styringsgruppen var på embetsnivå: sjefen for Organisasjons- og administrasjonsavdelingen i FAD, sjefen for Finansavdelingen i FIN og rasjonaliseringsdirektøren.

I 1983-85 ble det gjennomført gjennomganger av fire områder der det allerede forelå indikasjoner på at det var effektiviseringsmuligheter:

- Husbanken
- Departementenes bruk og styring av forskning
- Statlig innkreving av gebyrer og avgifter
- Næringsmiddelkontrollen

5.3.1.1 En første utforming av ordningen

Samtidig med de første gjennomgangene arbeidet R-direktoratet med å klarlegge en del kriterier for en mer målrettet utforming av ordningen. I et prinsippnotat av 1985 ble en del kjennetegn foreslått for styringsgruppa:

-
- Statsforvaltningen deles inn i ca. 50 områder, dels ut fra programkategoriene i statsbudsjettet, dels ut fra departementenes avdelingsinndeling.
 - Tilnærmet hele statsforvaltningen bør være gjennomgått i løpet av 7-8 år, dvs. at det bør kjøres 6 gjennomganger per år, hver på ca. 3-4 måneders varighet.
 - Det utarbeides en plan for rekkefølgen for de nærmeste to årene.
 - En gjennomgang bør deles i to faser: først en bredt anlagt kartlegging på overordnet nivå, dernest en analyse av en utvalgt del av området, som i sin tur danner utgangspunkt for mer konkrete *områdeprosjekter* etter gjennomgangen.
 - Det utarbeides standardopplegg mht. temaer osv. for gjennomføring av gjennomgangene, ev. flere typer opplegg tilpasset ulike typer områder.

5.3.1.2 Ordningen revideres og konsolideres

For å høste erfaringer med det foreslåtte opplegget ble det igangsatt to prøvegjennomganger i 1986, hhv. statsbankene og administrasjonen av høyere utdanning. Deretter gjorde Statskonsult (1988) en oppsummering og evaluering der det ble anbefalt å videreføre områdegjennomgangene, men med en til dels betydelig justering i forhold til opplegget fra 1985.

Her er de viktigste trekkene ved ordningen slik den festnet seg i og med prøvegjennomgangene i 1986-87 og den påfølgende evalueringen:

Politisk forankret, men lite formalisert

Ordningen med en politisk ledet styringsgruppe ble videreført. Denne styringsgruppa skulle fortsatt sørge for politisk forankring også i departementene med ansvar for de utvalgte områdene, om nødvendig med regjeringsbehandling. Samtidig var ikke ordningen formalisert i form av formelle regler eller særskilt budsjett. Men fra 1988 ga Statskonsult ordningen en fast organisatorisk plassering ved å legge ansvaret for områdegjennomgangene til sin enhet for forvaltningsanalyser.

Selektivt valg av områder

Det ble tidlig klart at tanken om å gjennomgå hele statsforvaltningen etter en fast turnus i løpet av 7-8 år var lite hensiktsmessig og til dels urealistisk. Med et slikt opplegg ville man være avskåret fra å gjennomgå områder «utenfor tur» selv om dette var en aktuell og relevant kandidat. Samtidig kunne man risikere å måtte gjennomgå områder der det trolig var lite å hente. Dette poenget understrekes ved at styringsgruppa var politisk ledet. For politisk ledelse ville jo nettopp valg av område framstå som det mest sentrale spørsmålet å ta stilling til fra gang til gang, ikke bare ut fra faglige kriterier, men også ut fra aktuelle politiske vurderinger.

Derfor ble det i stedet lagt opp til at styringsgruppa sto fritt til å velge område fra gang til gang, og det ble derfor heller ikke vurdert som ønskelig med faste kriterier for valg av områder.

Et annet poeng var at Statskonsult heller ikke avsatte nok ressurser til å initiere og ferdigstille 6 gjennomganger årlig, noe som ville være minimum for å komme igjennom hele statsforvaltningen på 7-8 år.

Ad hoc avgrensning og problemstilling

Også den faste inndelingen av områder ble vurdert som for lite fleksibelt. For at en skal kunne «slå til» der situasjonen ligger til rette for det, bør også avgrensningen av området kunne tilpasses det aktuelle behovet. Eventuelle veiledende områdeinndelinger burde for øvrig bygge på aktuelle politikkområder snarere enn administrative ansvarsdelinger.

Et selektivt opplegg for valg og avgrensning av områder vil også tilsi at problemstillinger for den enkelte gjennomgang utformes i forlengelsen av hvorfor nettopp dette området ble valgt.

Formålet med rapportene

Formålet med rapportene ble nå delt i tre elementer med stigende ambisjonsnivå:

- Kartlegging og analyse av sentrale problemstillinger
- Forslag til videre prosjekt-/utredningsarbeid innenfor utvalgte temaer (områdeprosjekter)
- Skisse til løsninger, ev. med forslag om konkrete beslutninger og tiltak.

De to prøvegjennomgangene hadde omfattet alle disse tre elementene.

Rollefordeling mellom styringsgruppe og Statskonsult

Styringsgruppas rolle var omtrent som tidligere:

- å ta stilling til valg av områder og mandat for gjennomgangene, og å forsøke å få politisk gjennomslag for å gjennomføre disse, og
- å forsøke å få gjennomslag for at forslag fra rapportene skal gjennomføres.

Sammensetningen av styringsgruppa var den samme som tidligere, men det ble nå lagt mer vekt på at statssekretæren for det berørte området skulle tiltre gruppa når rapporten ble behandlet. Styringsgruppa ble likevel ikke oppfattet som et statssekretærutvalg.

Statskonsult var styringsgruppas sekretariat og sto ansvarlig for gjennomgangenes faglige utførelse og metodikk og for utformingen av den endelige rapporten.

5.3.1.3 Gjennomføringen av gjennomgangene

Sentrale kjennetegn ved selve gjennomføringen av gjennomgangene siden 1986 kan oppsummeres slik:

Idefasen

I prinsippnotatet av 1985 var det ikke rom for noen idefase fordi rekkefølgen av aktuelle områder for gjennomgang skulle være fastlagt på forhånd. Praksis har derimot vært at Statskonsult løpende har vurdert «kandidater» og aktuelle

problemstillinger for områdegjennomgang og lagt disse fram for styringsgruppa. Leder og medlemmer i styringsgruppa deltok også i denne fasen med å foreslå områder som Statskonsult ble bedt om å vurdere nærmere.

Som nevnt var det ikke faste kriterier for valg av områder, men følgende typer begrunnelse var nok de mest aktuelle:

- At området har store effektivitetsproblemer
- At det er bred erkjennelse av behov for endring/utvikling
- At området er i ferd med å bli en «varm potet», gjenstand for negative medieoppslag mv
- At et politikkområde berører/forvaltes av flere sektormyndigheter

Godkjenningssfase

Styringsgruppa kunne ikke gi endelig godkjenning til et forslag fra Statskonsult om valg av område. Først måtte dette tas opp med berørt(e) departement(er). Statssekretæren i FAD (som styringsgruppas leder) hadde da i oppgave å overtale den politiske ledelsen med ansvar for det valgte området, eventuelt ved at statssekretæren for dette området deltok i et møte i styringsgruppa. Når forslagene fikk tilslutning, fikk de ofte en ekstra forankring i form av regjeringsbehandling. Men det skjedde flere ganger at styringsgruppa forslag ikke fikk tilslutning, og da måtte nye forslag tas fram.

Planleggingsfase

Etter godkjenningen og før gjennomføringsfasen fulgte Statskonsults prosjektplanlegging, bl.a. ressursplanlegging med vurdering av behov for bruk av ekstern konsulent. Det kunne da også vurderes om det var mulig og ønskelig med bruk av personalressurser fra det utvalgte området. I hovedsak var det imidlertid Statskonsult som dekket personalbehovet.

Gjennomføring

Selve hovedfasen fikk en tidsfrist på 6 måneder. Den ble normalt innledet med et orienteringsmøte for ledere og ansattes representanter i det utvalgte området. Samtidig gikk det ut pressemelding om gjennomgangen. Første trinn i gjennomføringen var å utdype de foreløpige problemstillingene ved å intervju sentrale ressurspersoner, eventuelt også gjøre bruk av spørreskjemaundersøkelser. Dette var viktig for å forberede *kartleggingsseminarer*, som ble holdt omtrent midtveis i 6-månedersperioden.

Ved å sette sammen sentralt plasserte personer inklusive enkelte tillitsvalgte i delvis styrte gruppe- og plenumsdiskusjoner var det mulig å skaffe til veie verdifullt materiale både med tanke på analyse og forslag til løsninger. Slik ble dette en måte å håndtere den utfordringen å skulle dekke et omfattende område på relativt kort tid.

I flere av gjennomgangene ble det holdt et uformelt høringsmøte så snart det forelå et utkast til kartlegging og analyse. Hensikten var å rette opp feil og å få synspunkter på analysen. Til høringsmøtet ble f.eks. sentrale deltakere på kartleggingsseminarene invitert. Eventuelle forslag til løsninger ble imidlertid ikke delt på denne måten før den endelige rapporten forelå.

Rapportforslagene skulle utformes med klar adresse: Hvem skal ta de nødvendige beslutninger på ulike nivåer, hvem skal ha gjennomføringsansvar osv.

Oppfølging

Denne fasen ble innledet ved at styringsgruppa behandlet rapporten med tilhørende forslag. Som regel fikk forslagene tilslutning, men på bakgrunn av drøftingene kunne Statskonsult gjøre endringer før rapporten ble utgitt.

Til dette møtet ble de som var tiltenkt oppfølgingsansvar (ansvarlig departement) invitert slik at det videre arbeidet ble godt forankret og innpasset i budsjettprosessen i nødvendig utstrekning. Hvis vedkommende statssekretær ikke kunne, ble det gjerne ekspedisjonssjefen som møtte i stedet.

Styringsgruppas videre oppfølging besto i å be om rapportering fra ansvarlig departement om framdriften i gjennomføringen, f.eks. 6-12 måneder etter at rapporten forelå. I tillegg kunne FAD påta seg et ansvar for å sørge for beslutninger som ikke var sektorspesifikke. I noen situasjoner kunne det være aktuelt for Statskonsult å tilby en begrenset bistand i gjennomføringen.

5.3.1.4 Erfaringer med ordningen

Statskonsult gjorde i 1987 en intern evaluering av de to prøvegjennomgangene – hhv. statsbankene og høyere utdanning. Blant de læringspunkter som kan knyttes til selve ordningen er det grunn til å merke seg følgende:

- Områdegjennomgangene ble stort sett møtt med en positiv innstilling og interesse. Den politiske forankringen skapte forventninger i de utvalgte områdene om at det kunne bli gjennomslag for beslutninger om endringer.
- Avgrensningen av de to områdene ble i begge tilfeller problematisert. For høyere utdanning ble det pekt på at avgrensningen burde vært videre, mens statsbankene hadde for få fellestrekk til at de foreslåtte tiltakene kunne bli av særlig nytte for den enkelte bank. Dette kan tilsi at avgrensning av områder ikke primært bør følge administrative kategorier som «statsbankene». Snarere bør man ta sikte på forvaltningsområder/politikkområder knyttet opp mot en (eller flere) departementsavdelinger. Dette kan bl.a. gjøre det klarere hvem som er mottaker av rapporten og har ansvar for gjennomføring av foreslåtte tiltak.
- Kartleggingsseminarene ble oppfattet som nyttige, bl.a. fordi de identifiserte problemområder, skapte engasjement blant deltakerne som ofte hadde erfaring fra enheter innenfor området og bidro med ideer og energi inn i lokale prosesser. Seminarene kunne til dels betraktes som et produkt i seg selv fordi de bidro til at det utvalgte området «fikk noe igjen» for innsatsen. Slik kunne pådriverrollen i noen grad bli balansert med en viss prosessorientering.
- Det ble etterlyst et klarere skille mellom de forslag til tiltak som etatene selv skulle arbeide videre med, de forslag som overordnet organ/departement skulle ha ansvar for, og de forslag som gjaldt mer generelle rammebetingelser.
- Prosjektgruppa bør ha relativt stor faglig frihet til å justere opplegg og avgrensning underveis ut fra det som kommer fram under kartleggingen.

Alt i alt vurderte Statskonsult at ordningen hadde hatt positive virkninger og at områdegjennomganger som effektiviseringsstrategi var nyttig.

I perioden 1987-90 ble følgende gjennomganger foretatt, i all hovedsak slik ordningen var fastlagt etter de to prøvegjennomgangene:

- Trafikksikkerhetsforvaltningen
- Statlig undervisningsadministrasjon
- Hjelpemidler for funksjonshemmede.

Modellen hadde også en viss innflytelse på andre større prosjekter i perioden etterpå. Et eksempel er gjennomgangen av omsetningsleddene i landbruket initiert av forbrukerministeren og landbruksministeren. Et annet er en gjennomgang av barnehageadministrasjonen. I begge tilfeller lånte man metodikk og opplegg fra områdegjennomgangene, men styringsgruppa var ikke involvert i disse prosjektene.

Formålene for gjennomgangene var hovedsakelig i samsvar med formål 2 og 3 etter vår definisjon.

Totalt sett varte ordningen med områdegjennomganger i 7-8 år før den ble avvirket. Som beskrevet foran ble flere sider ved ordningen endret eller justert underveis, men det er lett å finne «en rød tråd» gjennom hele perioden. Samlet sett er dette den mest varige og systematiske ordningen for sektor-/områdeanalyser som har vært virksom i Norge.

Hvilke konkrete resultater førte områdegjennomgangene til?

Et spørsmål som ble lite berørt i den interne evalueringen i 1988 var i hvor stor grad forslagene fra rapportene faktisk ble gjennomført. Riktig nok ble det gitt en kort oppsummering av oppfølgingen av de to prøvegjennomgangene, men de øvrige gjennomgangene inntil da var ikke omfattet av dette. Rutinen med at statssekretær for det berørte departementsområdet møtte i styringsgruppa og redegjorde for oppfølging av rapportforslagene, kom heller ikke helt på plass før de siste årene ordningen varte. Generelt ble det ikke foretatt en løpende oppfølging av alle forslag, trolig av ressurs-hensyn.

Det var tilfeller både av at gjennomganger fikk lite gjennomslag og at de fikk ganske stort gjennomslag. Et eksempel på det siste er gjennomgangen av den statlige undervisningsadministrasjonen (1989), der rapporten foreslo en rekke rådsorganer nedlagt og erstattet med et direktorat. Det gjaldt Rådet for videregående opplæring, Grunnskolerådet, Brevskolerådet og Voksenopplæringsrådet. Forslaget ble lagt fram for Stortinget, som sluttet seg til forslaget om nedleggelse, men som ikke ga tilslutning til å opprette et direktorat.

5.3.1.5 Hvorfor ble ikke ordningen videreført?

Den siste områdegjennomgangen ble foretatt i 1989-90. Det ble ikke eksplisitt vedtatt å avvike ordningen, og det er derfor noe uklart hva som var begrunnelsen. To forhold kan kanskje bidra til å forklare hvorfor ordningen ikke ble videreført:

-
- I 1989-90 skjedde to regjeringsskifter med bare ett års mellomrom, noe som må ha svekket kontinuiteten i planleggingen av nye gjennomganger. Formelt var det heller ingen eksplisitt forankring av ordningen i embetsverket. Det innebar i praksis at ordningen måtte reetableres ved ethvert regjeringsskifte. Hvis da den nye politiske ledelsen ikke aktivt markerte at denne ordningen skulle videreføres, kunne den lett tape i konkurranse med andre tiltak.
 - Statskonsults ledelse lanserte i 1990 et forslag om en mer offensiv effektiviseringsstrategi, såkalte *kritiske analyser*. Dette innebar at Statskonsult på egen hånd skulle velge områder for analyse, riktig nok med bakgrunn i et regjeringsnotat for ordningen generelt og etter samråd med FAD, FIN og Riksrevisjonen i det enkelte tilfellet. Forslaget ble ikke fulgt opp av politisk ledelse, og siden forslaget kunne tolkes slik at kritiske analyser skulle avløse (ikke supplere) områdegjennomgangene, kan det ha bidratt til at heller ikke områdegjennomgangene ble videreført.

5.3.2 Departementsgjennomganger 1995-1997

5.3.2.1 Bakgrunn

I statsbudsjettet for 1996 (St.prp. nr. 1 (1995-1996)) framgår det at regjeringen har satt i gang en mer systematisk vurdering av departementenes administrative funksjoner og oppgaver, både de samlede ressurser til formålet og prioriteringer mellom de ulike oppgaver. Det ble lagt opp til en gjennomgang av tre departementer per år, slik at alle skulle være gjennomgått i løpet av en periode på fem år. På oppdrag fra Finansdepartementet (FIN), gjennomførte Statskonsult (SK), i perioden 1995 til 1998 gjennomganger av i alt 7 utvalgte departementer. Det første året ble ressursbruken i Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet kartlagt. Året etter ble Finansdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet gjennomgått. Sist ut før ordningen ble avsluttet i 1998 var Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

En årsak til at ordningen ble initiert av Finansdepartementet var behovet for en tilpasning til kravene i det nye økonomiregelverket som trådte i kraft i 1996. Gjennomgangene skulle gi en systematisk oversikt over departementenes ressursbruk, og gi et bedre grunnlag for styring og forvaltning av midlene som årlig bevilges til departementenes administrasjon. En annen faktor var økt oppmerksomhet som følge av nye krav til etatsstyring, og om departementene fulgte opp og satte av nok ressurser til dette i tråd med nytt regelverk. Gjennomgangene var en del at det årlige budsjettarbeidet og rapportene fra Statskonsult ble lagt fram på regjeringens budsjettkonferanse i mars. De ble undertiden omtalt som «Halvorsbøle-prosjektet» med referanse til de årlige budsjettkonferansene på Halvorsbøle.

5.3.2.2 Kjennetegn ved ordningen og gjennomføringen

I henhold til mandatet skulle arbeidet konsentreres om:

-
- Vurdere utviklingen i departementenes samlede ressurser til administrasjon, inkl. styring av underliggende etater og forvaltning av tilskuddsordninger
 - Vurdere ressursene i forhold til departementenes ansvarsområder
 - Vurdere muligheter for effektivisering og omprioritering av administrative ressurser

Et sentralt element i gjennomgangen var kartlegging av tidsbruk på ulike typer administrative oppgaver. Dette viste seg å være krevende og flere departementet ga uttrykk for at klassifiseringen av oppgaver ikke passet og at resultatet av kartleggingen dermed ble misvisende.

Hovedformålet med gjennomgangene var å bidra til bedre styring og forvaltning av de midler Stortinget bevilget over de enkelte departementenes budsjetter. Formålet kan sies å være en blanding av formål 1 og 2 etter vår definisjon, selv om innsparing ikke var uttrykt som et mål.

Kartleggingen og analysene skulle gi en systematisk oversikt over departementets ressursbruk. Denne oversikten var ment å gi nyttige bidrag til regjeringens videre budsjettarbeid og fagdepartementets eget utviklings- og forbedringsarbeid.

Det ble utviklet en felles analysemodell for gjennomgangene. Undersøkelsesopplegget ble likevel videreutviklet etter hvert som man gjorde seg erfaringer med de ulike gjennomgangene.

Metodikken som Statskonsult brukte for å framskaffe nødvendig informasjon, var basert på dokumentstudier, spørreskjemaundersøkelse, utdypende intervjuer med sentrale ledere både i departementene og i underliggende etater, samt deltakende observasjon ved at folk fra Statskonsult deltok i etatsstyringsmøter. Undersøkelsesopplegget kan sies å være et godt eksempel på kombinasjonen av kvalitative og kvantitative metoder.

Finansdepartementet var oppdragsgiver på vegne av regjeringen for alle departementsgjennomgangene. Det første året ble det etablert en felles styringsgruppe for alle tre prosjektene. I denne gruppen var de tre berørte fagdepartementene, samt Finansdepartementet, Administrasjonsdepartementet og Statsministerens kontor representert på administrativt nivå. I tillegg ble det etablert en styringsgruppe for hvert av de tre departementsprosjektene med samme deltakelse. På bakgrunn av erfaringene fra første års gjennomganger, ble det opprettet en felles koordineringsgruppe for de tre gjennomgangene det andre året. Siste året hvor det bare var en departementsgjennomgang, ble det etablert en referansegruppe hvor FIN deltok i starten og i avslutningen.

5.3.2.3 Erfaringer med ordningen

Bare 7 av 19 gjennomganger ble gjennomført, og ordningen ble avsluttet før planlagt.

I et oppsummerende notat¹⁸ vurderte Statskonsult at departementene i ulik grad fant rapportene nyttige. Ifølge notatet viste det seg også at selv om det enkelte departement var svært opptatt av å forklare hvorfor deres resultater ble som de ble, fulgte de over noe tid opp rapportene og forslagene.

Statskonsult gir i notatet en forklaring på hvorfor programmet ble avsluttet:

«I og med at Finansdepartementets interesse og nytte av disse gjennomgangene har avtatt og det enkelte fagdepartement trolig ser seg mer tjent med gjennomganger der de selv er oppdragsgiver, anser vi det som mer hensiktsmessig at elementer fra departementsgjennomgangene kan benyttes i undersøkelser der departementene selv definerer hvilke områder de har behov for gjennomgang av. Opplegget for gjennomgangene kan tjene både som informasjonsdatabase, analytisk referanse og som metodekilde.»

Det ble etablert styrings-, koordinerings- og referansegrupper. Alle analysene ble utført av Statskonsult, men det var ikke samme faste praksis for oppfølgingen sammenliknet med gjennomgangene på 80-tallet, og det er i det hele tatt en del usikkerhet knyttet til effektene av disse gjennomgangene.

Erfaringene fra disse gjennomgangene er også at det ikke nødvendigvis er behov for en reell styringsgruppe, men derimot nyttig med en koordineringsfunksjon og referansegruppe.

Det tosidige formålet, dvs. at gjennomgangene både skulle gi bidrag til budsjettarbeidet og departementenes eget utviklings- og forbedringsarbeid, påvirket både opplegget og gjennomføringen av prosjektene. Dobbeltheten ga Statskonsult en rolle som både hadde elementer av kontroll og kritisk analyse, og av hjelp og støtte til departementene. Denne dobbeltrollen innebar en vanskelig balansegang for Statskonsult og skapte usikkerhet og skepsis i departementene. I løpet av perioden ble mulige konsekvenser for budsjettammer tonet ned, noe som igjen kan forklare hvorfor FINs interesse for gjennomgangen dalte.

5.3.2.4 Hvorfor ble ikke ordningen videreført?

Den sterke forankringen var helt klart en styrke for ordningen. Gjennomgangene ble likevel avsluttet tidligere enn planlagt, noe som synes å ha sammenheng med at gjennomgangene ga lite konkret som kunne brukes i budsjettprosessene. De hadde så vidt vi kan se ingen direkte innvirkning på bevilgningene, skjønt ett av departementene fikk økte ressurser til etatsstyring.

Det er samtidig verdt å påpeke at budsjettinnsparinger ikke var definert som en del av formålet for gjennomgangene. Når det likevel ble lagt opp til at resultatene av gjennomgangene skulle legges fram i forbindelse med budsjettprosessen, kan det ha sammenheng med at FIN uansett potensielt kunne

¹⁸ «Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene», Notat 1999 nr. 1, Statskonsult

dra nytte av informasjonen i gjeldende eller kommende budsjettprosesser. Det viste seg også ifølge informanter at et kutt i budsjettet for Utenriksdepartementet hadde en direkte sammenheng med gjennomgangen selv om dette aldri ble uttalt.

En annen årsak til at rapportene ikke ble fulgt bedre opp, kan være manglende eierforhold til gjennomgangene hos fagdepartementene. Manglende involvering fra fagdepartementene i utformingen av undersøkelsesopplegget kan også ha bidratt til at kartleggingen av tidsbruk ikke ble mer vellykket.

FIN var et av de siste departementene som ble gjennomgått. Erfaringene FIN gjorde seg da, bidro sannsynligvis til at ordningen ikke ble videreført. Vi vet at FIN stilte store spørsmålsteget ved ressurskartleggingen.

5.3.3 Gjennomgang av tilskuddsordninger 1995-2000

Statskonsult gjennomførte en rekke analyser av tilskuddsordninger i årene 1995 til 2000. Oppdragsgivere var både Finansdepartementet og ulike fagdepartementer. Hovedformålet med gjennomgangene var å kartlegge hvorvidt ordningene var utformet og ble forvaltet i samsvar med kravene i økonomiregelverket.

I tillegg til å gjennomgå ulike tilskuddsordninger, arbeidet Statskonsult i denne perioden med utvikling av tilskuddsforvaltningen i Sosial og helsedepartementet og bidro dessuten med råd og veiledning til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal og regionaldepartementet om deres tilskuddsforvaltning.

5.3.3.1 Bakgrunn

På midten av 1990-tallet var det et politisk klart definert behov for bedre økonomistyring med sikte på en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og sikre en bedre mål- og resultatoppnåelse. Når det gjelder tilskuddsordninger avdekket Riksrevisjonen midt på 90-tallet manglende kontroll og evaluering med departementenes tilskuddsforvaltning.¹⁹

Statskonsult fikk gjennom en rammeavtale med Finansdepartementet et betydelig ansvar for gjennomføring av det nye økonomiregelverket som ble vedtatt i 1995. I dette lå blant annet evaluering av eksisterende tilskuddsordninger og innføring av virksomhetsstyring. Statskonsult hadde derfor både en implementeringsrolle og en utrednings/evalueringsrolle.

Statskonsult hadde derfor en sentral rolle fra starten i 1995 i å evaluere utvalgte tilskuddsordninger på oppdrag fra FIN og bestillingene var forankret i budsjettprosessen. Etter hvert gikk dette over i linjen, dvs. at de ansvarlige fagdepartementene selv tok ansvar for å gjennomføre evalueringer, men Statskonsult utførte også en stor del av disse evalueringene.

¹⁹ Se rapport fra Riksrevisjonen, Dokument 3:1 (1994-95) og Innstilling S nr. 80 (1994-95) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

I desember 1994 inngikk Analyseavdelingen i Statskonsult en rammeavtale med FIN om bistand i arbeidet med å «videreutvikle et helhetlig styringskonsept for staten – hvor erfaringer fra alt arbeid som i de senere årene har vært gjennomført i resultatstyringssammenheng søkes koordinert og samlet». Rammeavtalen åpnet for at Statskonsult gjennomførte prosjektet etter vedtak i regjeringens budsjettkonferanse på Halvorsbøle og der FIN var oppdragsgiver. Dette skjedde parallelt med reformeringen av det statlige økonomiregelverket. Statskonsult spilte også en viktig rolle i utarbeidningen av regelverket. Statskonsult var derfor en naturlig samarbeidspartner både for FIN og fagdepartementene i gjennomføringen av reformen, særlig på områder som etatsstyring, budsjettutforming og tilskuddsordninger.

En viktig driver for at arbeidet med disse analysene ble satt i gang, var ifølge informanter flere avsløringer av statlige tilskuddsordninger hvor det var mangelfull kontroll tidlig på 1990-tallet. Spesielt fremtredende var avsløringer av medlemsjuks i flere av de politiske ungdomsorganisasjonene.

5.3.3.2 Kjennetegn ved ordningen og gjennomføringen

Det ble bestemt at følgende tilskuddsordninger skulle evalueres i 1995:

- Støtten til private skoler
- Støtten til film- og medieformål
- Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk
- Tilskuddsordningen til Øst-Europa
- Gjeldsordningen for borettslag omfattet av byfornyelsestiltak.

Utvalg av tilskuddsordninger som skulle gjennomgå i forbindelse med budsjettprosessene synes å ha vært basert dels på kritikken Riksrevisjonen gav i Dokument 3:1 (1994-95) og dels på kravene i det nye økonomiregelverket.

I perioden 1995-2000 ble det gjennomført totalt 19 evalueringer av ulike statlige tilskuddsordninger. Den siste var en evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandrersorganisasjoner i 2000.

På bakgrunn av erfaringer fra evalueringene, utga Statskonsult i 2000 en veileder for utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger.

Finansdepartementet var oppdragsgiver for en stor del av evalueringene, særlig i den første fasen. Etter hvert ble de fleste gjennomgangene gjort på oppdrag fra fagdepartementene.

Ordningen med gjennomgang av tilskuddsordninger startet opp som en sentralstyrt prosess. Gjennomgangene ble de første to årene styrt av en styringsgruppe ledet av FIN. Gradvis ble styringsgruppe omgjort til referansegruppe og fagdepartementene tok over ansvaret for gjennomføringene. Etter hvert må en kunne si at gjennomgangene av tilskuddsordninger ble etablert som en rutine for fagdepartementene som ansvarlige for å forvalte ordningene i samsvar med økonomiregelverket.

5.3.3.3 Erfaringer med ordningen

Statskonsult har oppsummert erfaringene med gjennomgangene av tilskuddsordninger i et internt notat fra oktober 1998. I alt 16 analyser ligger til grunn for oppsummeringen. Av disse var 10 utført etter vedtak i regjeringens budsjettkonferanse på Halvorsbøle. De øvrige ble gjennomført etter oppdrag fra ansvarlig fagdepartement.

Ordningene har vært vurdert i et mål- og resultatstyringsperspektiv. Det ble i liten grad foretatt en mer helhetlig vurdering av om tilskudd er et egnet virkemiddel for å nå målene for tilskuddet. Effektmålinger har heller ikke vært en del av oppdraget.

Statskonsults egen evaluering konkluderer med at deres rolle som kritisk analysator ble styrket ved at Finansdepartementet var oppdragsgiver, mens rollen som rådgiver ble styrket av at fagdepartementet selv var oppdragsgiver. Prosjektene forankring i fagdepartementene ble sterkere når de selv var oppdragsgivere, men Finansdepartementets deltakelse var i seg selv en pådriver for å få gjennomført anbefalingene fra prosjektene.

Erfaringene viste videre at det er lite behov for styringsgrupper. Det viktigste er koordinering mellom prosjektene, og det kan realiseres gjennom koordinerings- og/eller referansegrupper.

5.3.3.4 Oppfølging av evalueringene

Analysene ga viktige bidrag til departementenes arbeid med tilpasning av tilskuddsordninger og tilskuddsforvaltning til kravene i økonomiregelverket.

Gjennomgangene var konkrete med klare anbefalinger og lettere å følge opp enn departementsgjennomgangene. Men det lå ikke en strukturert plan i bunn for gjennomgangene av tilskuddsordningene.

Gjennomgangene bidro dessuten til utvikling av god kompetanse i Statskonsult som blant annet ga grunnlag for utarbeiding av en egen veileder for utforming og forvaltning av statlige tilskudd i 2000.

6 Bruk av sektoranalyser og evalueringer i noen andre land

6.1 Institusjonelle særtrekk i landene

Utforming og valg av ordninger i de ulike landene kan til en viss grad forklares ut i fra landenes politiske og administrative systemer. Vi ser at det er visse ulikheter og særtrekk ved slike systemer som kan ha betydning for hvor overførbare erfaringene er med tanke på framtidige norske ordninger. I det følgende vil vi peke på noen slike særtrekk og faktorer som kan være nyttig å ha som «bakteppe» for den senere presentasjonen og vurderingen av ordningene. Omtalen er på generelt nivå og vi har kort beskrevet to faktorer: hvor sterkt står ministeransvaret og hvordan er ansvaret for økonomi/finans- og forvaltningspolitikken organisert. Vi har ikke hatt mulighet til en inngående gjennomgang av de ulike lands særtrekk, og har følgelig ikke hatt grunnlag for å trekke noen konklusjoner om hvilken betydning faktorene kan ha.

Både Danmark og Sverige har samlet ansvaret for forvaltningspolitikken og den økonomiske politikken i henholdsvis Finansministeriet og Finansdepartementet. I Norge er ansvaret delt mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

I Sverige ble ansvaret for forvaltningsutviklingen flyttet til Finansdepartementet i desember 2014. Flyttingen innebærer at det administrative ansvaret for Statskontoret nå ligger hos Finansdepartementet.

I Nederland er ansvaret for forvaltningspolitikken og budsjettpolitikken delt mellom to departementer. Innenriksdepartementet (Ministry of Interior and Kingdom Relations) har ansvar for forvaltningspolitikken (effektiv offentlig administrasjon), mens finansdepartementet (Ministry of Finance) har ansvar for budsjettpolitikken. I Canada har finansdepartementet (Finance Canada) ansvaret for den føderale budsjettpolitikken mens The Treasury Board har ansvaret for forvaltningspolitikk.

I Storbritannia er ansvaret for forvaltningspolitikken lagt til Cabinet Office, mens ansvaret for den økonomiske politikken ligger hos HM Treasury som tilsvarer finansdepartementene i andre europeiske land.

Når det gjelder styresett, skiller Sverige seg fra andre europeiske land hvor det såkalte «ministerstyret» står sterkt. I Danmark og Norge, i likhet med de fleste andre land i Europa, gjelder ministerstyret. Det innebærer at den enkelte statsråd har instruksjonsmyndighet innenfor sitt departementsområde og står ansvarlig overfor parlamentet for de vedtak som fattes av vedkommende departement og underliggende etater. Motsatsen er Sverige hvor alle vedtak på regjeringnivå er kollektive, det vil si at det alltid er regjeringkollektivet som står ansvarlig. Videre er det et særtrekk ved Sverige at direktoratene i hovedsak er uavhengige av alle høyere instanser, regjeringen inkludert. Det betyr at direktoratene er underlagt lov og budsjett, men ikke kan instrueres i

enkeltvedtak. Det betyr at Sverige ikke har et forvaltningshierarki tilsvarende det vi har i Danmark og Norge.²⁰

I en sammenlikning av departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige og Finland, oppsummerer Statskonsult (2001) at Sverige skiller seg ut ved konsentrasjonen av myndighet i regjeringsskollegiet. Danmark skiller seg ut ved omfanget av kompetanse som er lagt til hver enkelt statsråd. Storbritannia skiller seg ut ved statsministerens potensielt dominerende stilling. I Nederland og Norge har regjeringsskollegiet en sentral posisjon som kombineres med relativt stor selvstendighet for de enkelte statsråder.

Man fant dessuten betydelige forskjeller når det gjelder myndighetsfordeling mellom regjeringsorganene og organer utenfor regjeringen. Sverige er det landet det er skarpest skille mellom regjeringen og departementene på den ene siden og statsforvaltningen for øvrig på den andre, jf. omtale av Sverige over. I Danmark derimot treffes alle avgjørelser innenfor ministeriet og i styrelser på vegne av ministeren. Ministeren kan gripe inn i, og har i prinsippet første og siste ordet i alle saker som ministeriet behandler.

Det politiske systemet i Nederland er kjennetegnet av maktspredning og konsensusstyre – en styringsmodell som er vanlig i land som preges av sosial fragmentering langs flere konfliktlinjer. Et slikt system står i motsetning til Storbritannia hvor det politiske systemet er kjennetegnet av maktkonsentrasjon og majoritetsstyre.²¹

Vi tar forbehold om at noen av disse beskrivelsene som står i rapporten fra 2001 kan være endret sammenliknet med situasjonen i dag, men vi antar at hovedtrekkene er de samme.

6.2 Oversikt over ulike ordninger i noen andre land

I dette kapitlet beskriver vi ordninger og systematisk praksis for gjennomføring av sektoranalyser og evalueringer fra Nederland, Sverige, Canada, Danmark og Storbritannia. Ordninger i disse landene er valgt fordi de

- dekker formålene vi er interessert i
- tilsammen gir et bredt og variert bilde
- har virket over tid
- er interessante for senere å kunne belyse forutsetninger og betingelser for en mulig norsk ordning

²⁰ Eivind Smith 2015: ««Ministerstyre» - et hinder for samordning?» I *Nytt norsk tidsskrift*, nr. 3 2015.

²¹ Statskonsult 2001: «På kryss eller tvers. Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark.»

De senere år er det utarbeidet flere rapporter om innføringen av ordninger for budsjettgjennomganger (spending reviews) i mange land innenfor EU og OECD, med vekt på *tilnærminger* som er valgt i de ulike landene. Det er i mindre grad dokumentert hva erfaringene med budsjettgjennomgangene er og i dokumentene etterlyses evalueringer av disse ordningene. Det som er dokumentert med hensyn til effekter er først og fremst graden av innsparing.²²

Det er derimot lite dokumentasjon av egne evalueringsordninger som *ikke* er tilknyttet budsjett-prosessen. I litteraturen påpekes det som en utfordring at selv om det gjennomføres mange evalueringer er de ofte ikke relevante for behovet i budsjettprosessen.

Det er dermed en tett kobling mellom de to typene av ordninger vi ser på. Vi argumenterer for at en vellykket prosess for budsjettgjennomganger avhenger av et godt evalueringssystem, mens andre har poengtert at budsjettgjennomganger er et viktig instrument i evaluering av offentlig politikk.²³

Vi har valgt å beskrive ordninger i Nederland og Sverige i mer detalj enn de andre landene fordi disse ordningene til sammen dekker alle de tre formålene vi er interessert i. Ulike ordninger i Canada, Danmark og Storbritannia gir nyttige eksempler på hvor stor variasjon det er mellom landene når det gjelder valg av tilnærming.

Andre land som også har innført prosesser for budsjettgjennomgang er Italia, Irland, Frankrike, Finland, Spania, Australia og New Zealand. Det er Nederland og Canada som ofte framheves som gode eksempler. Spesielt New Zealand og Australia har ordninger som minner om de i Canada og Nederland, og framheves som gode eksempler i OECD-rapporter. Vi har gjort et utvalg for å få med ulike type ordninger og har derfor ikke kartlagt nærmere ordninger i land som New Zealand og Australia. Vårt valg av kartleggingsobjekter er basert på en vurdering av relevans av de enkelte ordningene, ikke på kjennetegn ved landene. I tillegg skal det sies at kapasitetshensyn også har spilt inn ved valg av antall ordninger for kartlegging.

De tre formålene vi introduserte i innledningen har vist seg å være overlappende, og vi mener det i praksis dreier seg om *to hovedkategorier* av ordninger:

1. ulike typer budsjettgjennomganger, som har direkte kobling til budsjettprosessen og som har innsparing og omfordeling av midler som hovedformål (selective og/eller comprehensive spending reviews)

²² Informasjon om innsparing finnes i dokumentene – og er ikke tatt med her

²³ *Spending reviews constitute one of the instruments of public policy evaluation. [...] Public policy evaluation can be defined as the analysis of the impact of public intervention.* (Vendierendonck.2014)

2. ulike typer evalueringsordninger, som ikke er koblet direkte til budsjettprosessen, men har et effektivitets- eller policyutviklingsformål (policy reviews/evaluation policy).

Tabellen under viser ordningene som er beskrevet i dette kapitlet og i hvilke land vi finner dem.

Budsjettgjennomganger	Land
Omfattende budsjettgjennomganger (<i>Comprehensive spending reviews</i>)	Nederland Canada Storbritannia
Utvalgte budsjettgjennomganger (<i>Selective spending reviews / strategic and operative reviews</i>)	Nederland Canada Danmark

Evalueringsordninger	Land
Statlige evalueringsstandarder (<i>whole of government evaluation standards</i>)	Nederland Storbritannia
Statlige evalueringssystemer (<i>evaluation system – evaluation policy</i>)	Nederland Canada
Policygjennomganger (<i>policy reviews</i>)	Nederland
Virksomhetsgjennomganger (<i>systemanalys, myndighetsanalys</i>)	Sverige

Blant landene vi har sett på er det Canada som har det mest omfattende, systematiske og best etablerte regimet for evaluering og budsjettgjennomganger. Det er utviklet og styrket gjennom 30 år. Canada er også det landet hvor en har kommet lengst i å integrere måling på indikatorer, evaluering og løpende prosesser for budsjettgjennomgang. Nederland har en systematisk og godt etablert praksis både for budsjett- og policygjennomganger. Praksisen bygger på tydelig definerte roller og ansvar, men gir også rom for fleksibilitet i gjennomføringen. Storbritannia har kanskje mest erfaring med

omfattende budsjettgjennomganger. Som kontrast, har Danmark ikke et formalisert system for evaluering eller for budsjettgjennomganger, men gjennomfører likevel begge deler. Sverige skiller seg fra de andre landene ved at de ikke har et system for budsjettgjennomganger, altså rettet mot formål 1 i vår kartlegging. Men de har en etablert ordning for virksomhetsgjennomganger, såkalte myndighetsanalyser, som retter seg mot det vi har definert som formål 2 og 3 i denne kartleggingen.

6.2.1 Budsjettgjennomganger

Hovedformålet med budsjettgjennomganger er innsparing, enten for å redusere det samlede budsjettet, eller for å skape større fleksibilitet i budsjettet ved en omfordeling av midler. Vi bruker budsjettgjennomganger som oversettelse til norsk av det engelske begrepet «spending review». En budsjettgjennomgang tar ofte utgangspunkt i et såkalt «budsjettproblem», eller i et område som er tverrsektorielt, og derfor ofte ikke blir vurdert i sin helhet (eksempler kan være anskaffelser, IKT i offentlig sektor og beredskap). Det kan være et område hvor en antar at det er mulig å gjøre innsparinger, og der det samtidig er realistisk å få gjennomført dem.

Halvparten av EU-landene har siden 2007 etablert prosesser for budsjettgjennomganger. Det er både fellestrekk og særpreg ved ordningene i disse landene. Gjennomgangen gjennomføres på kort tid, vanligvis i løpet av en 3-6 måneders periode. En budsjettgjennomgang er avhengig av informasjon fra andre kilder, som for eksempel rapportering og evaluering, selv om det også blir innhentet informasjon i forbindelse med selve gjennomgangen.

”Omfattende budsjettgjennomganger” (comprehensive spending reviews) gjennomføres på store deler av statsbudsjettet i løpet av en avgrenset periode (gjerne ett år), mens ”utvalgte budsjettgjennomganger” beskriver en tilnærming hvor det hvert år velges enkelte områder.

6.2.2 Evalueringsordninger

Det er færre distinkte ordninger for sektoranalyser som *ikke* har innsparing som formål. Vi har identifisert fire land som har etablerte ordninger eller systematiske praksiser, som vi kan lære av:

- Evalueringssystemet med «*policy reviews*» i Nederland, som er forankret i regelverk.
- Evalueringssystemet i Canada, som blant annet er basert på en «[evaluation policy](#)».
- Storbritannia har bindende retningslinjer for gjennomføring av evaluering, men ikke tydelige krav til omfang eller type. ([The Green Book, HM Treasury](#)).
- Sverige har ordninger for «myndighetsanalys» og «systemanalys». I tillegg har de frittstående evalueringskontorer med oppdrag fra regjeringen å evaluere sin sektor.

I tillegg er det flere land som får støtte fra Verdensbanken i å etablere såkalte «*monitoring and evaluation frameworks*». Mexico, Chile og Sør Afrika nevnes som gode eksempler.²⁴

6.3 Nærmere om enkelte ordninger

6.3.1 Tre ordninger i Nederland

Nederland har en etablert praksis og systematisk tilnærming både til budsjettgjennomganger og til evalueringer. Det har vært gjennomført såkalte *omfattende budsjettgjennomganger* to ganger (i 1981 og 2010) som reaksjon på budsjettkriser. I evalueringssystemet i Nederland gjennomføres det effektevalueringer og andre typer evalueringer, men her konsentrerer vi oss om ordningen for policygjennomganger. Vi beskriver dermed tre ulike typer ordninger i Nederland

1. årlig rutine for utvalgte budsjettgjennomganger
2. ekstraordinære og omfattende budsjettgjennomganger
3. periodiske policygjennomganger, «policy-reviews»

I tillegg har Nederland en ordning for ex-ante evalueringer med samfunnsøkonomisk analyse, som ikke omtales videre i dette kapitlet. Det er noen viktige overordnede trekk ved ordningene i Nederland:

- Ordningene er godt forankret i lovverk eller etablerte prosedyrer.
- Det synes å være bred oppslutning om ordningene i parlamentet, i forvaltningen og på tvers av politiske partier.

Utviklingen av budsjett- og evalueringssystemet i Nederland knyttes eksplisitt til at de har tradisjon for koalisjonsregjeringer som må forhandle avtaler for en fireårsperiode.²⁵ Koalisjonsavtalen bygger på tre prinsipper:

- et avtalt nivå som budsjetttrammene skal holdes innenfor
- regler for budsjett disiplin for å håndtere uforutsette hendelser
- informasjon om relevans, effektivitet/nytte, produktivitet og kostnader ved (fremtidige) politiske tiltak med hensikt å synliggjøre utgiftsprioritering

Det er det siste prinsippet i koalisjonsavtalen som stiller krav til systemet for evaluering og budsjettgjennomganger.

Mens det nederlandske finansdepartementet har ansvar for budsjettgjennomgangene, har de enkelte fagdepartementene ansvar for at det

²⁴ Disse går vi ikke nærmere inn på i denne kartleggingen.

²⁵ Linking information on Policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands....

gjennomføres gjennomganger hvert 4.-7. år på alle *policy-områder*. Erfaringene med omleggingen til programbudsjett og kobling mellom resultatindikatorer og budsjettmål har ikke svart til forventningene, og finansdepartementet anbefaler en økt satsing på bruk av analyse og evaluering. Etter fem års erfaring med programbudsjettering, anbefalte finansdepartementet i 2004 at budsjettstrukturen med tilhørende indikatorer for resultatmåling først og fremst skulle benyttes for formål om åpenhet. Effekt- og produktivitetsformål skulle hovedsakelig ivaretas gjennom analyser og evalueringer. I kjølvannet av dette er antallet resultatindikatorer i budsjettet redusert med nærmere 50 prosent på enkelte områder.

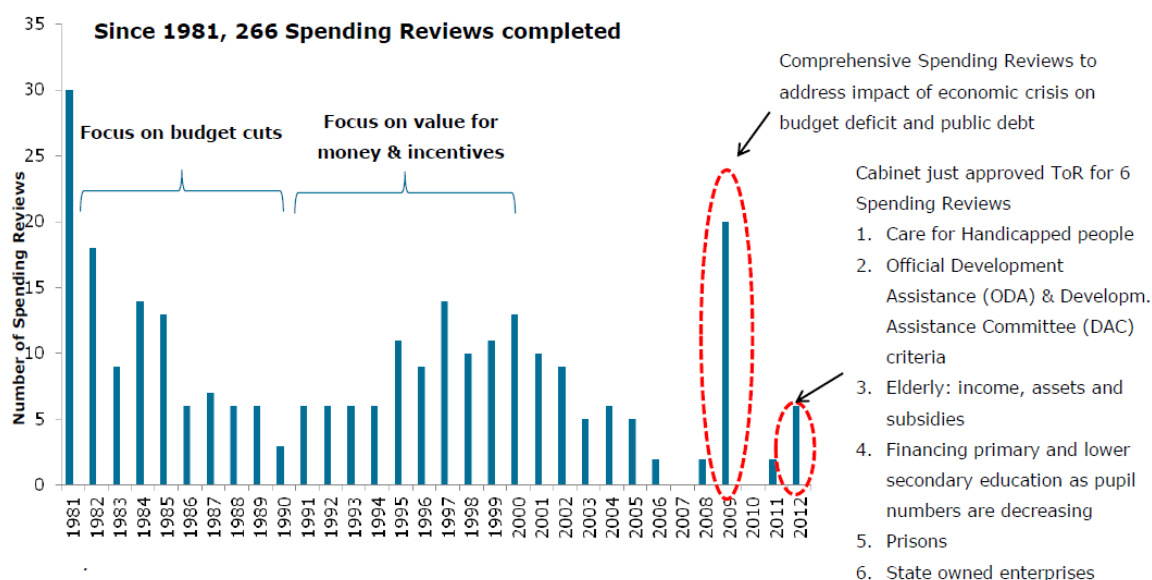
6.3.1.1 Budsjettgjennomganger i Nederland

I Nederland ble de første *budsjettgjennomgangene* gjennomført i 1981, som følge av en finansiell krise. Det første året ble det gjennomført en omfattende budsjettgjennomgang med totalt 30 delanalyser. I perioden fra 1982 til 1994 ble det gjennomført totalt 106 gjennomganger til. I disse analysene var det viktigste formålet å vise handlingsrom for å skissere konkrete forslag til budsjettkutt.

Utover på 1990-tallet ble det lagt mer vekt på å identifisere muligheter for økt produktivitet og formålseffektivitet, i tillegg til å foreslå alternativer som kan innebære reduserte utgifter. I 2009 ble det igjen gjennomført en ekstraordinær og omfattende budsjettgjennomgang, denne gangen med 20 analyser. Etter 2009 er det gjennomført mellom 2 og 5 gjennomganger årlig.

Figuren under viser en oversikt over antallet gjennomførte budsjettgjennomganger i perioden 1981-2012:

Spending Reviews: 1981-2012



Gjennomføringen av budsjettgjennomgangene har vært en årlig rutine siden den første omfattende gjennomgangen i 1981. Det er relativt store variasjoner i omfang, fra 2 til 18 gjennomganger i året. Det typiske årlige antallet budsjettgjennomganger er mellom 5 og 10. I 2014 og 2015 var følgende temaer

gjenstand for budsjettgjennomganger: omsorgsyntelser i utlandet, jordbruk, våpen, forskning, pensjon, politi og grunnskole.

Budsjettgjennomgangene er finansdepartementets verktøy. For finansdepartementet er ordningen et «anker» for den årlige budsjettforberedende prosessen. Gjennomgangene er initiert og styrt av departementet. Denne ordningen har ikke en formell forankring i lovverk, men det er etablerte prosedyrer som følges for hver enkelt budsjettgjennomgang.

En tverrdepartemental komité holder oppsyn med ordningen for budsjettgjennomganger. Komiteen ledes av ekspedisjonssjef med ansvaret for statsbudsjettet i finansdepartementet. Seks departementer deltar i komiteen. Komiteen vedtar endringer i prosedyrene for gjennomføringen av budsjettgjennomgangene. Komiteen fungerer også som en voldgiftsdommer dersom det oppstår konflikter i arbeidsgruppene.

I finansdepartementet er det lagt vekt på å sikre kompetanse og erfaring til å opprettholde rutine for budsjettgjennomganger. Finansdepartementet har egne ansatte som har kompetanse på hvert av de andre fagdepartementenes sektorområder. Hvor mange som er satt til å dekke et sektorområde, varierer etter hvilke type område det er, fra 2 på forsvarsområdet til 6 personer på helse- og omsorg. Personene må bytte område hvert tredje år. Disse personene, sammen med personer fra enhet for strategisk analyse i finansdepartementet, er viktige i fasen med å bli enig med fagdepartementene om valg av tema for gjennomgangene.

Selv om hovedformålet er å skape økt fleksibilitet i budsjettet, er det ikke definert *ett* formål for bruken av alle budsjettgjennomganger. Hver gjennomgang vil ha ulikt formål, avhengig av type gjennomgang. Finansdepartementet initierer og gjennomfører gjennomganger på utvalgte budsjettområder hvor de tror det er god mulighet for å løse et såkalt «*budsjettproblem*». Med det menes at det kan være innsparings- og/eller omprioriteringsmuligheter. Hensikten er å sikre at budsjettmidlene brukes så effektivt som mulig, gitt politiske prioriteringer. I intervju nevner finansdepartementet følgende (uformelle) formål med budsjettgjennomgangene: Forberede kutt, gi ideer til budsjettkutt/bedre policyer, kvantifisere virkningene av policyalternativer, bringe problemer til en politisk agenda og slik sett løse problemer.

Opplegget for budsjettgjennomganger sikrer uavhengighet, men også involvering, eierskap og politisk handlingsrom.

Enhet for strategisk analyse i finansdepartementet koordinerer prosessen og henter innspill fra de andre seksjonene. De utarbeider en intern liste med temaer de ønsker å få gjort budsjettgjennomganger av. Etter forhandlinger med fagdepartementene om hva som er mulig, blir det så bestemt hvilke gjennomganger som skal gjennomføres. Utgangspunktet er et område hvor det er antatt «*mye å hente*». Valg av temaer for de konkrete gjennomgangene blir til gjennom forhandlinger med fagdepartementene fra år til år.

(Forvaltnings)politisk teft blir framhevet som svært viktig for å sikre oppslutning og legitimitet om valgene av temaer.

Prosessen for budsjettgjennomganger i Nederland

- Steg 1: velge tema
- Steg 2: formalisere oppdragsbeskrivelsen
- Steg 3: etablere arbeidsgruppen
- Steg 4: samle informasjon
- Steg 5: problemanalyse
- Steg 6: policyalternativer
- Steg 7: ferdigstille rapport
- Steg 8: skrive regjeringens synspunkter
- Steg 9: diskusjon i regjeringen og valg av alternativ
- Steg 10: publisere
- Steg 11: endre policy

Forberedelsene til arbeidet starter i mai, mens gjennomgangene blir gjennomført mellom september og mars.

Gjennomgangene foretas av en uavhengig, ikke-politisk arbeidsgruppe. Det opprettes et sekretariat i finansdepartementet som skriver rapporten. Det er en fast prosess med etablerte kriterier for sammensetning av arbeidsgruppen. Den er ofte sammensatt med personer fra:

- Finansdepartementet
- Statsministerens kontor
- Utgiftsdepartement(er)
- Eksterne eksperter fra [«Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis \(CPB\)»](#).

Til å lede arbeidsgruppen blir det utpekt en erfaren toppbyråkrat som leder. Lederen er uavhengig. Ofte velges en tidligere embetsmann, men det kan også velges en sittende toppbyråkrat som har ansvar på et helt annet policyområde. Et viktig hensyn som blir trukket frem for å velge leder, er at vedkommende kjenner policyområdet uten å være inhabil, og forstår «hvordan ting virker i Haag.» I praksis vil det ofte være en tidligere ekspedisjonssjef eller tilsvarende. Lederfunksjonen er stipulert til en dag i uken. Arbeidsgruppen har to sekretærer, en fra finansdepartementet og en fra «utgiftsdepartementet». Sekretærene for arbeidsgruppen jobber full tid og er i praksis de som skriver rapporten.

Budsjettgjennomgangene baserer seg i hovedsak på eksisterende kilder. Men sekretariatet kan også innhente egne data, for eksempel gjennomføre egne intervjuer eller sette ut mindre oppdrag.

Arbeidsgruppen skal identifisere flere forslag til innsparing på området, og det er innført et non-vetoprinsipp: det er ikke lov å blokkere ideer som blir fremsatt i gruppen. Alternative forslag som blir tatt inn i rapporten må være forskjellig fra eksisterende politikk.

I en budsjettgjennomgang skal det beskrives valgmuligheter (*policy options*) som medfører (en av) følgende konsekvenser:

- reduksjon i utgifter med en viss prosent
- reduksjon i utgiftsvekst
- forslag til å forbedre formålseffektivitet (*effectiveness*) eller produktivitet (*efficiency*) av utgiftene, eller en kombinasjon.

Ordningen med budsjettgjennomganger skal skape valgmuligheter (*policy options*). Beslutninger fattes av regjeringen. Rapportene sendes parlamentet og er allment tilgjengelige.

Budsjettgjennomganger får til dels mye oppmerksomhet i media. Et eksempel på en budsjettgjennomgang som fikk oppmerksomhet var om systemet for doktorgradsutdanning ved universitetene. Noe av bakgrunnen for budsjettgjennomgangen var skandaler knyttet til manipulering av testresultater. Det var nødvendig å se på om belønningssystemet skapte «perverse» incentiver for å øke antallet utdannede med doktorgrader.

En betydelig andel av forslagene blir innarbeidet i partiprogrammene før valg. Det er bred tverrpolitisk oppslutning om ordningen, også i opposisjonen. Det er gode erfaringer med å velge relevante temaer til riktig tid. Ordningen kan brukes som instrument for å finne langsiktig løsning dersom et departement ber om tilleggsbevilgninger på kort sikt. Forhandlingene som er en del av prosessen synes å virke greit. Finansdepartementet sier det gir dem nyttig informasjon som de ikke ville fått uten denne ordningen.

6.3.1.2 Omfattende budsjettgjennomganger i Nederland

Omfattende budsjettgjennomganger er kjennetegnet ved at de dekker mange større budsjettområder, men ikke hele statsbudsjettet. De kan også omhandle inntektssiden, f.eks. skattesystemet, ikke bare utgiftskutt.

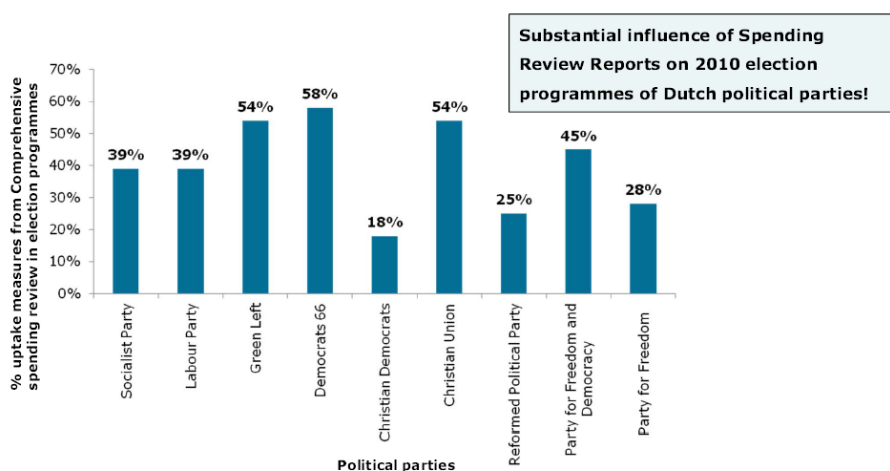
Ordningen har blitt brukt bare i to spesielle tilfeller, i 1981 og i 2009/2010, begge gangene med begrunnelser i kriser i økonomien. Eksempler på temaer for de omfattende budsjettgjennomgangene kan være innovasjon og forskning, langsiktig helseomsorg og beredskap/sikkerhet/terrorisme.

Regjeringens oppdrag for de omfattende budsjettgjennomgangene i 2009 var at de skulle gi oversikt over muligheter for innsparing med konsekvenser. Det ble stilt krav om å vise mulighet («option») for utgiftsreduksjon på 20 prosent. Det ble gjennomført 20 budsjettgjennomganger som dekket et bredt felt av politikkområder og omfattet 75 prosent av offentlige utgifter.

Gjennomføringstiden for gjennomgangene var 8-10 mnd. I september 2009 startet arbeidsgruppene opp med arbeidet. I april 2010 ble de 20 rapportene

sendt til parlamentet. Det ble brukt ekstern ekspertise fra «Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis» (CPB) for å kvalitetssikre realismen i påviste muligheter og på foreslåtte utgiftskutt. Det er tydelig skille i prosessen mellom forberedelse av rapporten som er teknokratisk, og valg og oppfølging av forslag som er politisk. Prosessen ble holdt under oppsyn av statsminister og to visestatsministere samtidig. Parlamentet viste stor interesse for rapportene. I juni 2010 ble det avholdt nasjonale valg. En betydelig andel av forslagene ble innarbeidet i partiprogrammene til de politiske partiene før valget i 2010. (Varierte mellom 18-58 %, se figur nedenfor)

Outcome Comprehensive Spending Review 2009/2010 (i)



7

11 February 2014, t.tim@minfin.nl

Erfaringer med omfattende budsjettgjennomganger viser at det må være tverrpolitisk enighet for å gjennomføre så omfattende analyser. Ordningen viser seg også å være krevende å gjennomføre i praksis. Det blir beskrevet som et «tungt instrument» og må benyttes og behandles deretter: som et spesielt tilfelle som f.eks. knyttet til budsjettkriser. Erfaringer viser at det er behov for å styrke informasjonsgrunnlaget fra rapportering og evaluering. Erfaringer viser også at det fattes politiske beslutninger som en direkte følge av gjennomgangene, for eksempel etablering av ett nasjonalt politi og nye helse- og ledighetsprogrammer. Nederland kan være på vei mot å utvikle en ordning der budsjettgjennomgangene blir gjennomført hvert 4. år i forkant av parlamentsvalg. Når vi senere i rapporten omtaler ordningen for budsjettgjennomganger er det den eksisterende ordningen for løpende gjennomganger vi refererer til – og ikke en ordning for omfattende gjennomgang av (tilnærmet) hele budsjettet.

6.3.1.3 Policygjennomganger i Nederland

Ordningen med policygjennomganger (policy-reviews) er basert på lovregulering i tre ulike lover. Hensikten med ordningen er å sikre god informasjon til parlamentet og dermed gi bedre grunnlag for politikktutforming. Finansdepartementet har ansvar for «evalueringsystemet» som regulerer policygjennomgangene. Det enkelte fagdepartement er pålagt å evaluere alle budsjettlinjer/policyområder minst hvert 7.år (ideelt sett hvert 4.-5. år). Gjennomgangene bør være gjennomført mot slutten av hver policyperiode, dvs.

valgperioden, men før nye policyforslag legges frem. Slik sett er det et «tidsvindu» for når slike analyser kan gjennomføres. Policygjennomgangene gir informasjon som først og fremst belyser måloppnåelse innenfor et politikkområde, formålseffektivitet.

Fagdepartementene skal informere parlamentet om plan for når gjennomganger skal gjennomføres. I praksis er det ofte utsettelse på policygjennomgangene. Dette har ført til at parlamentet nå ber om informasjon og begrunnelse for endringer i planen. Innholdet er standardisert, men ikke prosessen for gjennomføring. Det er opp til departementet hvordan de vil gjennomføre den enkelte gjennomgangen. En policygjennomgang kan settes ut som et eksternt oppdrag. Det er etablert en uavhengig kvalitetssikringsordning. Rapporten fra gjennomgangen skal oversendes regjeringen, som så fremlegger den for parlamentet. Dokumentet offentliggjøres.

Finansdepartementet har utarbeidet en liste med faste spørsmål som skal besvares i hver policygjennomgang, jf. «*Regulation on Periodic Evaluation*». De siste to spørsmålene om forbedring av produktivitet, formålseffektivitet og kuttmuligheter, er innført nylig etter ønske fra parlamentet. Spørsmålene vil bli brukt fra 2016. Hensikten er at policygjennomgangene skal få større relevans i prosessen for budsjettgjennomganger – altså å koble de to ordningene bedre sammen.

Eksempel på spørsmål som skal besvares i en policygjennomgang:

Hvilken del av budsjettområdet skal policygjennomgangen dekke?

Hva var begrunnelsen for å etablere dette politikk-/budsjettområdet/tiltaket?

Hva består ansvaret til sentralforvaltningen i?

Hva er kjennetegn ved, og sammenhengen mellom virkemidlene som benyttes?

Hvilke evalueringer er gjennomført?

Hvilke deler har ikke blitt evaluert og hvorfor? Er de ikke evaluerbare?

Er det mulig å si noe om produktivitet og formålseffektivitet?

Er det mulig å si noe om langsiktige virkninger og eventuelt utilsiktede virkninger?

Hvor effektiv var policyen?

Hvor produktiv var policyen?

Hvilke tiltak kan iverksettes for å bedre produktivitet og formålseffektivitet?

I tilfelle en skulle kutte utgiftene til dette området med 20% - hva ville de enkelte forslagene være og hva ville konsekvensene blitt?

Oppsummering av ulikheter mellom de to ordningene

Skillet mellom budsjettgjennomganger og policygjennomganger kan illustreres slik:

	Budsjettgjennomganger	Policygjennomganger
Forankring	Basert på etablert praksis siden 1981, ikke lovregulert	Er basert på lovregulering i tre ulike lover.
Hensikt	Hensikten med ordningen er å sikre god informasjon til finansdepartementet i arbeidet med budsjettet, og dermed gi bedre bruk av budsjettmidlene.	Hensikten med ordningen er å sikre god informasjon til parlamentet og dermed gi bedre politikktutforming.
Ansvar og initiativ	Finansdepartementet tar initiativ til de enkelte gjennomgangene. Det enkelte budsjettområdet gjennomgås bare én gang.	Finansdepartementet har ansvar for «evalueringsystemet» som regulerer policygjennomgangene. Det enkelte fagdepartement er pålagt å evaluere alle budsjettlinjer/policyområder minst hvert 7.år (ideelt hvert 4.).
Innhold	Budsjettgjennomgangene gir	Policygjennomgangene gir

	en kritisk analyse av et (budsjett)problem og gir alternative forslag til ulike måter å løse det på. (fremoverskuende)	informasjon som belyser måloppnåelse innenfor et politikkområde. (bakoverskuende)
Portefølje/ Plan	Forhandles fra budsjettår til budsjettår om hvilke gjennomganger som skal gjennomføres.	Fagdepartementene skal informere parlamentet og legge fram en plan for når hvilke gjennomganger skal gjennomføres.
Praksis for initiering	I praksis har finansdepartementet en «long list» og en «short list», men dette er interne ønskelister, ikke vedtatte planer.	I praksis er det ofte utsettelse på policygjennomgangene. Dette har ført til at parlamentet nå ber om informasjon og begrunnelse for endringer i planen.
Standardisering	Prosesen for gjennomføring er standardisert, men ikke innholdet i rapporten	Innholdet er standardisert, men ikke prosessen for gjennomføring
Oppdragsbeskrivelse	Oppdragsbeskrivelsen (ToR) for en budsjettgjennomgang er standardisert.	Finansdepartementet har utarbeidet en liste med 15 spørsmål som skal besvares i hver policygjennomgang
Krav til gjennomføring	Det er etablert klare retningslinjer for hvordan arbeidsgruppen skal settes sammen, og hvilken prosess som skal følges for å gjennomføre en budsjettgjennomgang. En budsjettområdegjennomgang gjennomføres i tidsrommet fra 1. september til 1. mars.	Det er opp til departementet hvordan de vil gjennomføre en policygjennomgang
Praksis for gjennomføring	I praksis skrives rapporten av arbeidsgruppas sekretærer. En er ansatt i finansdepartementet og en i det gjeldende fagdepartementet.	En policygjennomgang settes ofte ut på anbud.
Omfang og informasjonsgrunnlag	Finansdepartementet kan bestille delrapporter, gjennomføre egne undersøkelser, og basere seg på gjennomførte evalueringer.	Gjennomgangen kan basere seg på gjennomførte evalueringer.
Kvalitet i informasjonsgrunnlaget	Utfordringen som er identifisert av finansdepartementet er at det ikke gjennomføres gode nok effektevalueringer	Riksrevisjonen har gjennomført en kartlegging av evalueringsarbeidet som gjøres i departementene og konkluderer med at dette ikke gjøres systematisk og bredt nok. De har ikke vurdert kvaliteten i evalueringene som gjennomføres.

		Finansdepartementet stiller krav om at det oppnevnes en uavhengig kvalitetssikrer fra akademia
Offentliggjøring	Det er ikke kjent hvilke prosedyrer som gjelder for offentliggjøring.	En policygjennomgang skal oversendes regjeringen som så fremlegger den for parlamentet. Dokumentet offentliggjøres.
Kompetanse og organisering	CPB som er et statlig, men uavhengig analysebyrå spiller ofte en sentral rolle. De er ett av de største i sitt slag i Europa. I finansdepartementet er det «Unit for strategic analysis» som har metodekompetansen til å gjennomføre budsjettgjennomganger. I tillegg er det etablert egne fagseksjoner med sektorkompetanse på hvert av fagdepartementenes områder. De ansatte er pålagt å bytte fagområde hvert tredje år.	Hvert fagdepartement har en egen evalueringsenhet.

6.3.2 Evalueringsordninger i Sverige

Sverige synes å ligge langt fremme sammenlignet med andre land når det gjelder systematiske og kritiske analyser av offentlig sektor. Ikke minst er de jevnlig store utredningene om forvaltningspolitikken en indikasjon på dette, jf. flere offentlige utredninger.²⁶ Når det gjelder ordninger slik disse er definert i dette prosjektet, er det imidlertid Statskontorets arbeid med myndighetsanalyser de senere årene som peker seg ut.

6.3.2.1 Myndighetsanalyser²⁷

I 2008 besluttet den svenske regjeringen å etablere en ordning for gjennomføring av myndighetsanalyser. Formålet med myndighetsanalyser er todelt. De skal være en støtte i regjeringens dialog med myndighetsorganer, og de skal utgjøre et grunnlag for langsiktig og strategisk styring. Ordningen har i utgangspunktet ikke budsjettformål.

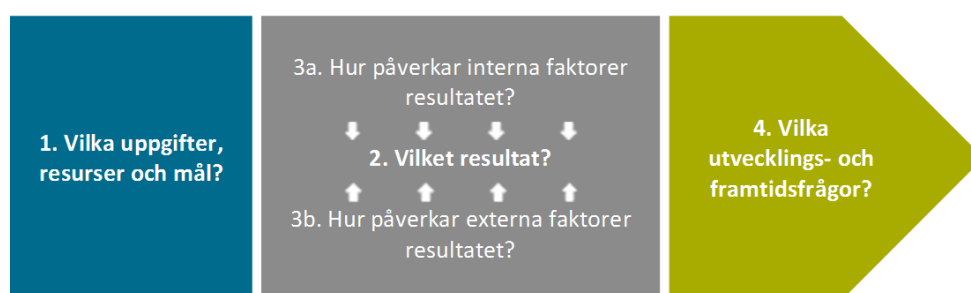
²⁶ Se f.eks. SOU 2007:75, «Att styra staten» og SOU 2015:36, «Systematiske jämförelser».

²⁷ Vi bruker begrepet myndighetsanalyser, direkte oversatt fra det svenske begrepet «myndighetsanalys». Begrepet tilsvarer organisasjons- og virksomhetsanalyser/-gjennomganger.

Det er per juni 2015 gjennomført totalt 28 myndighetsanalyser. Ytterligere tre er planlagt gjennomført i løpet av 2015. Gjennomgangene skal være hyppige og ikke særskilt grundige. Normalt skal en analyse omfatte tre månedsverk. Mer gjennomgripende analyser gjøres normalt innenfor rammen av «kommitteväsendet».

Det er den svenske regjeringen som kollegium som beslutter hvilke analyser som skal gjennomføres, og Statskontoret utfører dem. Myndighetsanalyser utgjør et supplement til annen styringsinformasjon. Myndighetsanalyser gjennomføres med utgangspunkt i en fast evalueringsmodell. Modellen gir en beskrivelse av en myndighets forutsetninger, virksomhet, resultater og utfordringer.

Figur 1 Statskontoret modell för myndighetsanalyser



Høsten 2012 besluttet Statskontoret å gjennomføre en evaluering av arbeidet med myndighetsanalyser. Det ble blant annet sammenfattet funn fra 20 analyser. Dette er lagt frem i rapport i 2013 «Stärk kedjan!». ²⁸

I følge rapporten har analysene bidratt til å fordype myndighetsdialogen mellom departement og myndighet, og videre hatt betydning som underlag for myndighetenes eget endrings- og utviklingsarbeid. Bakgrunn, motiv og problembilde har betydning for hvor relevant, konkret og anvendbar en myndighetsanalyse blir. Det vanligste utgangspunktet har vært en regjeringsbeslutning om en myndighetsanalyse etter en oppdragsdialog, men det har også forekommet at oppdrag blir gitt gjennom tildelingsbrev. Oppdragsgiverens nytte har vært størst i de oppdrag som har kommet ut av en oppdragsdialog.

Arbeidet med myndighetsanalyser har bidratt til refleksjoner på ulike nivå om regjeringens styring av myndighetene og myndighetens interne organisering. Det er viktig å se hele styringskjeden i sammenheng (ingen kjede er sterkere enn sitt svakeste ledd), og det anbefales å ta et helhetsgrep om styringen. Et viktig funn er at Regjeringen styring ikke alltid henger sammen. I hvilken grad og på hvilken måte regjeringen benytter de ulike styringskanalene varierer fra område til område, og videre er styringen ofte i liten grad i samsvar med de forvaltningspolitiske føringene for hvordan styringen bør utformes.

²⁸ «Stark kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning og organisering». Rapport om offentlig sektor nr. 17, Statskontoret 2013.

Rapporten analyserer funnene i enkeltanalyser, oppsummerer sentrale funn og forbedringspunkter når det gjelder styring og organisering av virksomhetene. Det rettes søkelys både på regjeringens styring av myndighetene og myndighetenes interne styring og organisering. På den måten er ordningen, enkeltanalysene sammen med metaanalysen, et godt innspill til regjeringens forvaltningspolitikk generelt og styring av myndighetene spesielt. Videre er ordningen også et hjelpemiddel for læring og forbedring hos den enkelte myndighet.

I sum konkluderer metaanalysen at det finnes problemer med dagens styring av myndighetene som bør gripes fatt i. Det er også avdekket problemer med den interne styringen. Og dette henger sammen ettersom grad og form for styring fra regjering har implikasjoner for hvilket handlingsrom den enkelte myndighet har for egen styring og det varierer hvordan dette utnyttes.

Sentrale anbefalinger når det gjelder regjeringens styring er behov for mer strategisk styring og mer tydelighet. Videre etterlyses et helhetsgrep for styringen av organisering i staten.

Myndighetsanalysene varierer i omfang. Analysene har mange fellestrekk med den modellen som Difi anvender for sine virksomhetsanalyser og har på mange måter vært en inspirasjon og ramme for Difis analyser. I Sverige legges det vekt på at analysene skal ta temperaturen på situasjonen hos myndighetene og avdekke eventuelle behov for videre utredninger. Videre skal analysene være til hjelp for myndighetenes eget interne utviklingsarbeid.

6.3.2.2 Systemanalyser

Undersøkelser av enkeltvirksomheter har den svakhet at man ikke så lett fanger opp forbedringsmuligheter som ligger i grenseflatene mellom ulike myndigheter som opererer innenfor det samme politiske området. Dette har man i Sverige tatt tak i gjennom oppstart av en ny ordning som innebærer å betrakte offentlige virksomheter som system. Her flyttes oppmerksomheten mot helheten og relasjonen mellom systemets ulike deler og mot mulige årsakssammenhenger.

Gjennom å legge til grunn et systemperspektiv på effektiviteten i statlige kjernevirksomheter forsøker man å håndtere koplinger og sammenhenger som er mer komplekse enn hva en effektkjede for en enkeltvirksomhet gir uttrykk for.

Statskontoret fikk i oppdrag for 2014 fra regjeringen å identifisere mulighetene for å øke effektiviteten i den statlige kjernevirksomheten gjennom ulike systemrelaterte endringer. Med system forstås virksomhet som berører minst to virksomheter. Effektivisering av myndigheters interne virksomhet inngår ikke i deres arbeid. Statskontoret har på den bakgrunn utviklet en analysemodell som skal bidra til å identifisere områder der systemrelaterte forandringer kan tenkes å lede til økt effektivitet. Det legges til grunn følgende to forutsetninger for å anlegge et systemperspektiv:

-
- Ulike deler som danner en tydelig helhet
 - Tydelig funksjonell sammenheng mellom delene.

Analysemodellen er utformet som en sjekklister med følgende indikasjoner på mangelfull effektivitet:

- dårlig måloppfyllelse,
- høye kostnader i forhold til oppnådde effekter,
- lange saksbehandlingstider,
- uhensiktsmessig utformet regelverk og at
- ny teknologi utnyttes for dårlig.

Statskontoret har også laget en oversikt over aktuelle tiltak som kan settes inn for å bøte på problemene. Et eksempel på et område med sterke indikasjoner på effektiviseringsproblemer er bosetting av nyankomne flytninger. Det har både dårlig måloppnåelse, lang saksbehandlingstid, og uhensiktsmessig regelverk. Statskontoret anbefaler økt tilgang til bosteder og bedre prosess for bosetting som tiltak.

6.3.3 Budsjettgjennomganger og evalueringsordninger i Canada

Canada har hatt en «Evaluation policy» i 30 år. Den er oppdatert tre ganger. Evalueringssystemet i Canada er kjennetegnet av at de har et eget *Evaluation policy center* i *Treasury Board Secretariat* som skal bidra til bedre evalueringsarbeid i hvert enkelt departement og på tvers av departementene. Den øverste leder i hvert departement er gitt formelt ansvar for evalueringsfunksjonen. Ved siste oppdatering av *evaluation policy* ble det lagt vekt på å styrke sammenhengen mellom måling på indikatorer og evalueringene for å gi bedre informasjonsgrunnlag til *The central Expenditure Management System* og til strategisk orienterte budsjettgjennomganger (*strategic reviews*) som nå gjennomføres jevnlig i departementene.

Til forskjell fra Nederland, er ansvaret for å gjennomføre budsjettgjennomgangene lagt til de enkelte departementene. Strategiske budsjettgjennomganger, *Strategic review* (2007/08 – 2010/11) hadde som formål å skape handlingsrom i budsjettet til nye initiativer. Hvert departement kunne selv foreslå nye initiativer, og dermed beholde rammen. Myndighetene hevder å ha omfordelt alle innsparte midler i løpet av denne fireårsperioden. Strategiske og operative budsjettgjennomganger, *Strategic and Operating review* (2011/12), hadde et ”strengere” formål om innstramming av budsjettet, og her ble budsjettgjennomgangene gjennomført for alle departementene i løpet av ett år.

Canada er kjent for en vellykket gjennomføring av omfattende budsjettgjennomganger i 1994-95 hvor formålet var å redusere gjeld. Hvert departement fikk strenge krav om budsjettreduksjoner (15-20%). Transportsektoren ble pålagt å stramme inn med 50 %. Statsministeren ga tydelig støtte til finansministeren ”mot” sektorministrene. Alle forsøk på å etablere en mer permanent ordning for «spending reviews» mislyktes i Canada

frem til finanskrisen i 2007. Verdensbanken presenterer det canadiske systemet som god praksis til inspirasjon for andre land og konkluderer med at «*the road to getting it right is a long one*».

6.3.4 Budsjettgjennomganger i Danmark

Danmark har ikke et evalueringssystem som Nederland og Canada, men har en lang tradisjon med en form for budsjettgjennomganger som de omtaler som «budgetanalyse». Finansministeriet eier og gjennomfører budsjettanalysene, men store deler av arbeidet settes ut til eksterne konsulenter. Konsulentfirmaer har utviklet egne metoderammeverk for gjennomføring av budsjettanalyser. Budsjettanalysene er såkalte "vertikale" analyser med vekt på produktivitet. De bidrar bare til å påvise innsparingsmuligheter innenfor ett område, ikke til sektor- eller policyendringer. Det er ikke formaliserte prosesser eller kriterier for valg av tema for gjennomføring eller oppfølging av analysene. Det gjennomføres 10-15 analyser i året. Antallet har vært mye høyere, men også mye lavere, bl.a. tidlig på 2000-tallet. Danmark har en praksis for at partiene inngår flerårige budsjettavtaler eller – forlik om bevilgninger på utvalgte politikkområder. Dette bidrar til økt forutsigbarhet i finanspolitikken. Områder med flerårige budsjettavtaler blir gjenstand for analyser hvert 3-4 år. Systemet med flerårige avtaler dekker etter hvert store deler av statlig sektor.

Budsjettanalysene har vært et viktig verktøy i Finansministeriet siden 1970-80 tallet. Budsjettanalysene har hatt varierende betydning på 1980-, 90- og 2000-tallet. På 1990-tallet var det Finansministeriet som satt på den beste analysekapasiteten, men fagdepartementene har "tatt opp kampen" ved å styrke egen kapasitet på området. Dette sees (bl.a.) i sammenheng med endringer i styrkeforholdet mellom Finansministeriet, 'statsministeriet' og fagdepartementene. I motsetning til i Canada og Nederland er det et lite formalisert system i Danmark. Anbefalingene fra analysene innarbeides i budsjettprosessen ad hoc.

Det virker som spillsituasjoner og uenighet mellom de ulike sentrale aktørene har vært en problemstilling i Danmark, kanskje i større grad enn i de andre landene. Gjennomslagskraften til den enkelte analyse avhenger blant annet av om fagdepartementet kan mobilisere nok motstand mot forslagene i offentligheten (for eksempel politiets økonomi). Erfaringene fra Danmark viser at de har vært omstridt, og før finanskrisen i 2007 ble forsøkt avvirket:

"....Finansministeriet i 2006 fikk ordre fra statsministeren om, ikke at foreta budgetanalyser fordi de skapte for mange konflikter internt i regeringen og problemer for ressourceministerierne...." (Jensen 2007)

6.3.5 Budsjettgjennomganger i Storbritannia

Storbritannia har gjennomført seks runder med omfattende budsjettgjennomganger siden 1998. Den siste, fra 2010, ble brukt til å kutte utgifter over en femårsperiode for de fleste departementene. Formålet med gjennomgangene har vært:

-
- å omfordele midler til prioriterte tiltak
 - å endre policyer slik at midler brukes effektivt
 - å sikre at departementer samarbeider godt for bedre offentlige tjenester
 - å luke ut unødvendige kostnader og sløsing

I Storbritannia fikk hver enkelt fagdepartement krav om å besvare standardiserte spørsmål for hver enkelt utgiftspost, for eksempel:

- er denne aktiviteten avgjørende for regjeringens prioriteringer?
- skal denne aktiviteten finansieres med offentlige midler?
- gir denne aktiviteten samfunnsøkonomisk nytte?

Prosessen er eksplisitt knyttet til utgiftstak for det enkelte departement for en periode. Departementene gjennomfører gjennomgangene internt. Men det involveres en uavhengig gruppe «*Independent Challenge Group*» med eksterne fra statsforvaltningen som utfordrer de interne gjennomgangene fra departementene.

Erfaringer viste at de klarte å få en estimert gjennomsnittlig innsparing på 19 %. Erfaringene viser samtidig at det er en ekstremt ressurskrevende øvelse å gå gjennom hele budsjettet. Løsningen med *Comprehensive Spending Reviews* som ble valgt i Storbritannia (2004 og 2010) har vært mye diskutert fordi den var så ambisiøs og hard.

7 Funn og læringspunkter

Hva skal til for å etablere (en) ordning(er) det er tilstrekkelig oppslutning om, og som gir gode resultater og varer over tid? Med utgangspunkt i kjennetegnene for ordninger som ble presentert i kap. 3.2 og kartlegging av norske og utenlandske ordninger, kan vi oppsummere noen viktige erfaringer og læringspunkter. Vi presenterer først de funnene vi mener er viktigst på et overordnet nivå i kap. 7.1, for deretter å gå nærmere inn på enkeltfaktorer og forutsetninger som kan ha betydning ved utforming av norske ordninger for sektoranalyser og evalueringer, jf. kap. 7.2. Til slutt drøfter vi mulig overføringsverdi av de internasjonale erfaringene til norske forhold.

Gitt at en eventuell ny norsk ordning/ordninger er ment å vare, peker funn og læringspunkter i retning av at det vil være fornuftig å legge opp til ordninger som både kan ivareta sektorpolitiske formål og budsjettpolitiske formål slik vi har definert disse. Dette gir to hovedtyper av ordninger: budsjettgjennomganger og evalueringsordninger. Ordningene kan organiseres i separate løp og forankres på ulikt vis. Budsjettgjennomganger er typisk forankret i finansdepartementene, mens evalueringsordninger både kan være forankret i fagdepartementene eller et departement med ansvar for forvaltningspolitikk, f.eks. Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Norge.

Det er også erfaring for å etablere en integrert og helhetlig ordning som ivaretar begge formål, slik vi har sett er modellen i Canada. Krav til kunnskaps- og datagrunnlag for de ulike formålene tilsier at det kan gi god effekt å se de i sammenheng.

Vi synes det er relevante funn og erfaringer fra alle land og som bør tas med i vurderingene av mulige norske ordninger. Etter vår oppfatning framstår likevel ordningene i Nederland og Canada som de med det bredeste perspektivet og som synes å ha lyktes bra med å ivareta begge typer formål og ordninger²⁹.

Vi mener også at ordningene for område- og departementsgjennomganger i Norge på 80- og 90-tallet både viste seg å fungere over tid og har noen viktige erfaringer om hvordan norske ordninger som har sektor-politiske formål kan utformes.

7.1 De viktigste funnene fra kartleggingen

7.1.1 Tydelighet om bruk gir økt gjennomslag og oppslutning

²⁹ Det er de løpende prosessene for evaluering og budsjettgjennomgang vi omtaler videre i dette kapitlet ikke de sjeldnere *comprehensive spending reviews* som gjerne er svar på en finans-krise og tar for seg mesteparten av budsjettet i løpet av en kort periode.

Det har vist seg å være viktig at en ordning klargjør så konkret som mulig hvordan analysene i praksis skal brukes og i hvilke prosesser. Mange ordninger har mangelfulle eller svake oppfølgingsstrategier. Det har ligget utenfor vårt mandat å vurdere effekten av ordninger, men vi sitter likevel med et inntrykk av at det er lite dokumentasjon av effekter. Det kan bl.a. skyldes at forpliktende oppfølging mangler. Det er først når en har et klart bilde av hva analysene skal gi svar på og hvordan de skal brukes at en kan beslutte hvordan den enkelte ordning bør utformes så den treffer informasjonsbehovet godt.

Kartleggingen tyder på at en utfordring for å få til velfungerende ordninger, er at informasjonsgrunnlaget som gjennomgangene bygger på ikke er relevant og målrettet nok. Tilsvarende er det for lav oppmerksomhet om hvordan analysene faktisk brukes. Usikkerhet om premissene for bruk av analysene, både hos bestiller, utfører og mottaker kan undergrave oppslutning om og aksept av ordningen. I en ordning for budsjettgjennomganger vil det for eksempel være viktig å være tydelig på om gevinstene skal omfordes eller ikke. En slik forutsigbarhet og tydelighet kan bidra til økt aksept, økt gjennomslag og reell oppslutning over tid.

7.1.2 Sterk styring, men med involvering av fagdepartementene

Kartleggingen har vist at for å lykkes med å skape en robust ordning, må ett eller flere samordnende departementer som for eksempel FIN, KMD eller SMK ta en styrende rolle. Særlig gjelder det for budsjettgjennomganger. Styring må kombineres med innsikt og sektorkompetanse på de andre fagdepartementenes områder, i tillegg til utstrakt involvering og samspill med de andre departementene. Rolle- og ansvarsavklaring er en viktig forutsetning for at ordninger skal fungere. Involvering og deltakelse er i tillegg nødvendig for å lykkes med å effektivisere, og å avverge spillsituasjoner mellom aktørene. Erfaringer fra de norske ordningene viser tydelig at det både er behov for en klar forankring av ordninger og styring av prosesser, men også at involvering av fagdepartementene generelt styrker kvaliteten på analysene. Gitt den norske modellen med sektor- og ministeransvar vil en sterk involvering av fagdepartementene være avgjørende for å sikre aksept og oppslutning.

7.1.3 Åpenhet og pragmatisme skaper tillit og forpliktelse

En ordning bør være pragmatisk så lenge den oppfylder formålet. Med det mener vi at den er «fast» nok til å gi systematikk og godt informasjonsgrunnlag. Samtidig bør den være fleksibel nok til å sikre relevans og nytteverdi for den enkelte sektor eller område, og for å unngå rituell praksis. Ordningen bør motivere for en kultur som støtter opp under effektiv forvaltning. Men den bør samtidig gi et mildt ytre «press» for å sikre at dette skjer uten at det er basert på mistillit og uten at det lages et regime med omfattende unødvendig kontroll. Uavhengig av valg av tilnærming er åpenhet i alle ledd av prosessen avgjørende for å sikre eierskap, forpliktelse, tillit, legitimitet og kvalitet på informasjonsgrunnlaget. Det er avgjørende at ordningen baseres på en respekt og forståelse for forholdet mellom fag og politikk.

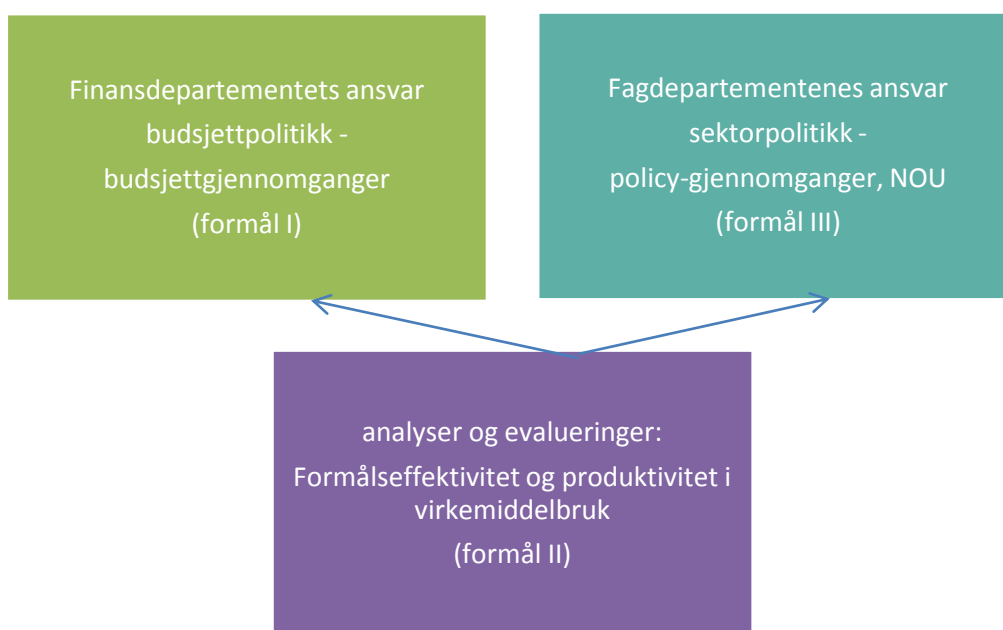
I de neste avsnittene presenterer vi læringspunkter som kan ha betydning for norske ordninger mer utfyllende.

7.2 Erfaringer og læringspunkter

7.2.1 Tre formål – to hovedkategorier av ordninger

De tre formålene som var utgangspunkt for denne kartleggingen refererer til ulike beslutningsnivåer i forvaltningen og er i praksis ofte overlappende. Ordninger for «smarte kutt» i budsjettet forutsetter god informasjon både om produktivitet, resultater og formålseffektivitet. Tilsvarende informasjon er nødvendig for å vurdere behov for reformer og omorganiseringer i en sektor. Det er derfor hensiktsmessig å skille mellom to hovedtyper av ordninger: de som har sektor-politiske formål og de som har budsjett-politiske (innsparing og/eller omfordeling) som formål.

Kartleggingen tar utgangspunkt i tre typer formål. Vi har sett at de refererer til prosesser og systemer på ulikt nivå i forvaltningen og sammenhengen mellom formålene kan illustreres slik:



Hva som skal til for å etablere en robust ordning avhenger av om den er rettet mot sektorpolitikk eller innsparing. Nederland og Canada peker seg ut som to av landene som har lyktes best med å etablere både et evalueringsregime for program/policy-utvikling og en varig ordning for budsjettgjennomganger. I begge landene har de valgt en helhetlig tilnærming hvor de to ordningene gjensidig styrker hverandre innenfor et etablert system for resultat-basert styring. De har også videreutviklet mekanismer for styring, organisering, kvalitetssikring og oppfølging over tid. Mens prosessene for budsjettgjennomganger med forankring i finansdepartementet kan fungere som ”ris bak speilet”, gir evaluerings-systemet det faglige ansvaret for å sikre gode

informasjonsgrunnlag til fagdepartementet, og med det en mulighet til å forebygge vilkårlighet i budsjettprosessen. De har også dokumentert erfaringer som de deler med andre. Ordningene har vist seg å fungere over tid, med god forankring og bred oppslutning. De gir i all hovedsak de ønskede resultatene og samsvarer med de tiltenkte formålene.

7.2.2 Ambisjoner og omfang

Før en beslutter å innføre liknende prosesser og ordninger i Norge har det vist seg å være viktig og ta stilling til om dette er noe man virkelig har behov for og ønsker å gjennomføre, og hva formålet skal være. Å innføre en ordning for å løse et akutt (økonomisk) budsjettproblem er noe helt annet enn å innføre en ordning for jevnlig å stimulere og utfordre forvaltningen til å jobbe med effektivisering.

Gitt at svaret er ja til spørsmålet om det er behov for en ordning, er det viktig å bestemme hvor omfattende ambisjonene skal være, og om en skal designe en helhetlig ordning som er ment å vare over tid og som ivaretar ett eller flere formål. Det er mulig å avgrense omfanget, enten ved å innføre ordningen i faser, eller ved å etablere den for en viss type budsjettområder, som det ble gjort i Danmark. I Norge kunne en tenke seg evaluering av ulike type statlige tilskudd som et slikt område, men med et bredere formål og perspektiv enn var som hva tilfelle på 90-tallet. Å innføre deler av en ordning uten en helhetlig tilnærming synes risikabelt.

Alternativet, å innføre en midlertidig ordning for å løse et kortvarig behov, eller å teste om en ordning er god, kan være en mulighet. Men det løser ikke den største underliggende utfordringen, som er å sikre et målrettet og relevant informasjonsgrunnlag til beslutningstakere.

Et viktig funn i kartleggingen er at i landene hvor det er etablert prosesser for budsjettgjennomganger, viser det seg ofte at informasjonsgrunnlaget ikke er godt nok. Det påpekes at dette ikke nødvendigvis skyldes for få analyser eller evalueringer, men at de som gjennomføres ikke har god nok relevans. I Canada og Nederland har en derfor lagt vekt på å styrke de funksjonene som gir et godt kunnskapsgrunnlag for budsjettgjennomganger og for politikkutvikling. Det poengteres også at en må være bevisst på at evalueringer og analyser for budsjett-formål må ha en annen innretning enn evalueringer og analyser med sektor-politiske formål (som i Norge er typiske tema i NOU'er). Vi ser at det i begge land er gjennomført tiltak de senere år for å styrke helheten og sammenhengen mellom de ulike virkemidlene som inngår i systemet for resultatbasert styring.³⁰

³⁰ I Canada beskrives dette nærmere i presentasjonen av "the expenditure management system", mens i Nederland illustreres dette ved at finansdepartementet har lagt til to spørsmål i listen over hva en "policy review" skal gi svar på – som er relevant for budsjettgjennomganger.

7.2.3 Forankring, samarbeid og forpliktelse

En ordning kan forankres juridisk, politisk eller institusjonelt. Den kan forankres i ett departement, som i finansdepartementet, og/eller i en pågående prosess, som budsjettprosessen. Erfaringene både fra andre land og Norge, tyder på at det ikke er lov og regelverksforankring som er avgjørende for oppslutning om – og forpliktelse til – en ordning, men derimot tydelig plassering av ansvar, enighet om prosesser og kompetansebygging over tid.

I de fleste ordningene vi har kartlagt er samspillet og rollene til finansdepartementet og fagdepartementene et sentralt element i utforming av ordningene. I det følgende gir vi en kort beskrivelse og oppsummering av hvordan rollene er utformet i landene.

I Danmark har Finansministeriet en sterk styring med ordningen for budsjettgjennomganger. De gjennomfører selv eller bestiller analyser fra eksterne. Resultatene brukes i budsjettprosessen med vekt på omfordeling av midler. En slik tilnærming forutsetter at finansdepartementet har en sterk posisjon og god kompetanse internt, selv om analysene kan settes ut.

I Nederland har finansdepartementet en nokså sterk styring i form av eierskap til og forankring av ordningene. Men det er samtidig et utstrakt samarbeid med fagdepartementene. Samarbeidet er tydelig definert i etablerte prosesser. Finansdepartementet og fagdepartementene har felles ansvar og samarbeider om å synliggjøre innsparingsmuligheter på et område. Denne ordningen forutsetter et forpliktende og godt faglig samarbeid mellom finansdepartementet og de andre departementene, med felles mål om effektiv ressursbruk og eventuelt innsparing.

I Storbritannia og Canada er det også finansdepartementene som utøver nokså sterk styring med ordningene. Fagdepartementene er pålagt å gjennomføre analyser og evalueringer som gir finansdepartementet nødvendig informasjon. Tiltakene som gir størst effekt og høyest produktivitetsgevinst blir prioritert. Denne ordningen forutsetter at departementene har insentiver til å følge opp formålet om effektivisering, og at analysene som gjennomføres i regi av fagdepartementene svarer på spørsmål som er sentrale i budsjettgjennomgangene.

I Norge i dag har vi ikke definert praksisen som følger av økonomiregelverkets bestemmelser om evalueringer som en «ordning». Departementene har ansvar for å sørge for at statlige midler brukes effektivt, men det er ikke insentiver knyttet til fordeling av budsjettmidler. Her er innslaget av styring fra finansdepartementet og eventuelt andre koordinerende departementer lite. Det er slik sett den «løseste» av tilnærmingene som er beskrevet. Det forutsetter en stor grad av oppslutning i departementene og virksomhetene.

I de fleste ordninger vi har sett på i kartleggingen har finansdepartementet en sterk og tydelig rolle, særlig for budsjettgjennomgangene. Tilnærmingene som kombinerer et klart og definert ansvar i finansdepartementet med en utstrakt og systematisk involvering av fagdepartementene (som i Nederland og Canada) har vist seg å være de mest robuste og varige over tid.

De norske erfaringene tilsier at god politisk og administrativ forankring er sentralt. I de norske ordningene var valg av tema for gjennomgang politisk forankret og noen av gjennomgangene var direkte knyttet til budsjettprosessen. Dette hadde betydning med hensyn til gjennomføring og oppfølging av gjennomgangene. Vi ser også at manglende forankring kan ha betydning for at ordninger blir faset ut eller «dør» ut.

Åpenhet, forhandlinger og samarbeid mellom finansdepartementet og fagdepartementene har vist seg å være viktig. Disse tre faktorene, sammen med enighet om formålet med å etablere en ordning, er nødvendig for å forebygge spillsituasjoner. Likeledes er det nødvendig å få etablert faste prosesser som sikrer balanse mellom faglighet og politisk innflytelse for å få løsningsforslag og anbefalinger som er relevante, godt begrunnet og mulig å gjennomføre.

Dersom det er sterk motstand mot ordningen i departementene og/eller den ikke gir pålitelige resultater, kan det være med på å undergrave oppslutningen. Da er sjansene store for at den over tid pulveriseres. Ordningen må ha definert ansvar, roller og prosesser og dette må få tid til å sette seg og justeres over tid.

7.2.4 Ordninger for innsparingsformål - bør konkretiseres

For *budsjettgjennomganger* i andre land har vi sett at selv om hovedformålet omtales som å skape handlingsrom i budsjettet, har det betydning for ordningens suksess (bærekraft og virkning), hvordan dette handlingsrommet skal utnyttes videre, altså hvem som får gevinstene av innsparingen. Det er stor forskjell på en ordning som har som eneste formål å redusere samlet budsjett og en ordning som skal gi høyere samfunnsøkonomisk nytte gjennom faglig begrunnet omfordeling av ressurser. Det kan illustreres ved å dele opp formålet i følgende fem kategorier:

1. *Målet er «samlet innsparing», ikke omfordeling av midler.* Utgangspunktet er en erkjennelse av behov for å redusere det samlede budsjettet. Dette kan løses med å innføre ”automatiske kutt” i alle budsjetter, som det har vært eksempler på i mange land i kjølvannet av finanskrisen, og for så vidt også i Norge i statsbudsjettet for i 2015.³¹ Det blir da i praksis opp til departementene å vurdere hvilken effekt kuttene skal få på sektoren i etterkant. Alternativt kan en gjennomføre analysene i forkant for å sikre «smarte kutt» for deretter å trekke inn midlene. Det vil kreve en mer omfattende systematisk og helhetlig tilnærming til informasjonsgrunnlaget.
2. *Innsparing gjennom produktivitetsforbedring,* å forbedre produktivitet innenfor det enkelte budsjettområdet – for å få mer av samme type tjeneste/effekt. Den norske ordningen fra ’90- tallet med gjennomgang av bruken og innretningen av administrative ressurser i departementene kan være eksempel på dette. Ideen var at en kunne spare inn ved å etablere mer

³¹ Se Prop. 1S, 2014-2015, pkt. 7.1, om en årlig overføring av 0.5 prosent av alle driftsutgifter til «fellesskapet».

effektive prosesser og bedre organisering. Andre eksempler kan være de mange områdene som blir effektivisert ved å automatisere prosesser ved hjelp av nye ikt-løsninger (som følge av produktivitetsanalyser). I prinsippet skal ikke slike ordninger ha (negative) konsekvenser for tjenestetilbud eller andre effekter på sektoren. Gevinsten kan hentes ut i form av innsparing eller i form av bedre tjenester. Mange av budsjettgjennomgangene som gjennomføres i Nederland er av denne typen.

3. *Omfordeling innenfor det enkelte budsjettområdet* (departement). I Canada var det gjennomganger med dette formålet som ble satt i system under tidligere ordninger. Alle departementer var pålagt å evaluere tiltak og virkemidler for å kvitte seg med de som ikke ga gode nok resultater. Midlene som ble frigjort kunne departementene selv benytte til nye tiltak. Som under punkt 2 er det mange av de enkeltstående evalueringene som gjennomføres i dag som har dette som formål. Ved å vurdere om et tiltak eller virkemiddel virker etter hensikten kan en frigjøre midler fra pågående enkelttiltak som kan brukes på nye tiltak innenfor samme etat.
4. *Omfordeling mellom sektorer, men innenfor samme programområde*, å frigjøre midler i én sektor som deretter kan omfordeles til tiltak på en annen sektor, men som har samme type formål. Den senere debatten i Norge om hva som gir størst effekt av å «hjelp flyktingene der de er» fremfor å gi flere flyktinger opphold i Norge» er eksempel på denne typen omfordeling.
5. *”Fri omfordeling”*. Den mest krevende kategorien: å frigjøre midler i enkeltsektorer for omfordeling til andre sektorer. Verken Canada eller Nederland har dette som uttalt mål for sine ordninger per i dag. I Danmark kan dette i praksis ha vært formålet i tidligere perioder da Finansministeriet hadde en sterk posisjon, før fagdepartementene bygget opp egen analysekapasitet. I Canada ble det i 1995-96 stilt krav om innsparinger på 50 pst. i transportsektoren, mens de andre sektorene slapp unna med 15-20 pst.

Inndelingen er nyttig for å se at tydelighet om formål med analysene er avgjørende for å håndtere ulike typer spillsituasjoner som kan oppstå. Behov for avklaringer mellom finansdepartementet og fagdepartementene om roller og ansvar vil variere med formålskategoriene.

7.2.5 Formalisering og fleksibilitet

Det ligger i «ordningsbegrepet» og ønske om «systematiske analyser og evalueringer» at det er behov for en viss grad av formalisering og standardisering. Vi har sett at det har stor betydning at det er formulert klare retningslinjer både for organisering med definerte roller og ansvar, kompetansekrav, prosess og for hvilke spørsmål som skal besvares i analysene. Men like viktig er det at formaliseringen og standardiseringen ikke medfører uheldig rutinisering. Ordningen skal gi strukturert informasjon til riktig tid, men tema og innhold skal være politisk relevant og mulig å omsette i praksis. Det er blant annet nyttig å definere nærmere hvilke typer budsjettområder som egner

seg for analyse, før en tar fatt på å velge tema for analyse. Gjennomgangen av tilskuddsordninger i Norge på 90-tallet er eksempel på en slik tilnærming.

Det er viktig å finne en balanse mellom formalisering gjennom regler og reguleringer, og fleksibilitet gjennom for eksempel forhandlinger. Faste prosesser for involvering kan være en god måte å bidra til at de temaene som velges for en gjennomgang faktisk fører til forpliktelse på høyt administrativt og politisk nivå, noe som øke sjansen for å skape varige effekter.

Det vi har sett i Canada, Nederland og Sverige er at ordningene er institusjonalisert på en sånn måte at prosessen ”går av seg selv”. Når det er blitt en etablert praksis blir det færre politiske omkamper om selve ordningen. «*Comprehensive spending reviews*», derimot, oppleves som et mye tyngre instrument fordi det er så omfattende og det gjennomføres derfor sjeldnere.

7.2.6 Organisering, prosess og kompetanse

Hvem skal eie ordningen? Hvordan unngå spillsituasjoner? Hvordan sikre oppslutning og forpliktelse over tid? Hva skal til for å fremskaffe pålitelige analyser? Må de som gjennomfører analysene være uavhengige?

Svarene på disse spørsmålene ligger i å etablere faste prosesser for samarbeid, sikre åpenhet om formål og bruk, ha klare retningslinjer for innretning og kvalitet på analysene og å bygge kompetanse over tid. Dette er felles suksessfaktorer for evalueringsordninger og for budsjettgjennomgangsprosesser. Men hvordan en velger å organisere seg og hvor en velger å bygge kompetanse varierer mellom ordninger og mellom land. Det er flere ulike modeller som virker godt. Noen læringspunkter kan vi likevel oppsummere:

Ansvar for evalueringsfunksjonen bør plasseres tydelig i det enkelte departement, og med den noen definerte krav til kompetanse, som vi har sett i Canada. En velfungerende evalueringsfunksjon er en forutsetning for å utvikle et relevant informasjonsgrunnlag til ordninger for sektoranalyser. I Norge er det et krav i økonomiregelverket at departementer og virksomheter skal evaluere, men ansvaret er mindre tydelig plassert og i praksis er det mange virksomheter som ikke har definerte kompetansekrav knyttet til evaluering eller en definert evalueringsfunksjon for å ivareta dette kravet på en god måte. Det vil derfor være nødvendig å styrke det løpende evalueringsarbeidet (evalueringsfunksjonen) i departementene og virksomhetene ved å innrette det mer mot evt. nye ordninger for analyser.

De som bestiller analyser, gjennomganger og evalueringer må ha evalueringsfaglig kompetanse, men også god kjennskap til hva som gjøres av datainnsamling og rapportering på området. Å utpeke en «M&E (*monitoring and evaluation*)»- ansvarlig er en god idé, enten det er en person eller en enhet. De som bestiller må også ha god forståelse for hvilke konkrete spørsmål og kriterier det er praktisk mulig å besvare, og hvilke typer anbefalinger eller løsningsforslag det er praktisk mulig å følge opp i etterkant. I Norge er evalueringspraksis godt forankret i en forskningstradisjon og funksjonen er ofte plassert i en FoU- seksjon. Evaluering som styrings-verktøy er mindre utviklet. Vi antar derfor at eksisterende evalueringspraksis i departementene i Norge

ikke gir et godt nok informasjonsgrunnlag for sektoranalyser som skal gjennomføres.

Prosessen og samarbeidet om å velge tema for analyser må være godt etablert, men også godt forberedt slik at de valgte analysene er politisk aktuelle, faglig nødvendige og modne for oppfølging og bruk i etterkant. Organiseringen av prosessen kan i noen tilfelle bli preget av utstrakt bruk av styrings- og referansegrupper. Dette var tilfelle for de norske ordningene på 80- og 90-tallet. Erfaringene tilsier at man må være bevisst på bruken av styringsgrupper, dvs. at slike grupper faktisk gis et mandat til å styre prosessen. Departementsgjennomgangene på 90-tallet gikk etter hvert bort fra en felles styringsgruppe fordi denne ikke fungerte etter forutsetningene.

Uavhengighet hos utfører av analysene er ikke i seg selv et avgjørende kriterium. Det er ofte minst like viktig å sikre felles forståelse av formål mellom oppdragsgiver og utfører, at utfører har faglig integritet og at det er åpenhet om både evalueringsspørsmål og –kriterier som skal besvares.

Kompetanse bør samles og bygges over tid. Den rollen CPB (statlig uavhengig analysebyrå) i Nederland spiller som fast faglig partner i budsjettgjennomgangene fremheves som spesielt viktig, både for å sikre at løsningsforslag er politisk relevante, men også for å sikre faglig kvalitet i arbeidet. CPB har fått rollen som «*honest broker*» som bringer faglighet og troverdighet til prosessen.

I Danmark har de private konsulentfirmaene opparbeidet seg en tilsvarende rolle i budsjettanalysene de senere årene. Dette er en mer risikabel tilnærming med hensyn til å trygge kompetansen.

I Norge og Sverige har relativt uavhengige statlige kunnskapsenheter spilt en viktig rolle i ordningene. Fagmiljøer som Difi, DFØ og Statskontoret sikrer kunnskapsoppbygging og relevant fagkompetanse innenfor staten og at regjeringen og departementene har lett tilgang til denne kunnskapen. Andre statlige aktører kan ha en viktig rolle i å utvikle og sikre kunnskapsgrunnlaget, slik som SSB og enkelte forskningsmiljøer. For at eventuelle nye norske ordninger skal virke godt vil det være avgjørende at det gjøres en vurdering av om eksisterende data-fangst³² på de ulike sektorene/områdene er tilstrekkelig – og har god nok relevans for formålet med nye ordninger.

Valg av faglig tilnærming må tilpasses den enkelte ordning/gjennomgang avhengig av formål. Sektoranalyser med sikte på å avdekke systemsvakheter og manglende effektivitet krever en annen faglig og metodisk tilnærming enn rene produktivitetsanalyser. I Norge erfarer vi at modellen med offentlige utredninger kan være velegnet som ramme for bredere analyser av formålseffektivitet og virkemiddelbruk på utvalgte sektorer. Generelt er det imidlertid et funn at faste fagmiljøer er viktig. Dersom alt arbeid med

³² Vi har i denne kartleggingen i liten grad gått inn på hvordan ulike ordninger har medført endringer i systemer for innsamling av grunnlagsdata.

gjennomgangene settes ut til eksterne konsulentmiljøer, mister man lett kompetanse og kontinuitet.

God organisering og veldefinerte prosesser synes å være fellestrekk ved ordningene i Canada, Nederland og Sverige. I Canada og Nederland er det dessuten beskrevet tydelig hvordan sammenhengen skal være mellom evalueringsregimet og prosessene for budsjettgjennomganger. Systemer for resultatmåling, rapportering på resultater og evalueringer er styrket de siste årene for å gi mer strukturert og målrettet informasjonsgrunnlag til budsjettgjennomgangene.

Evaluering er fagdepartementenes verktøy for kvalitetssikring, kontroll og effektivisering. Det er naturlig at fagdepartementene gjennom ivaretagelse av sin evalueringsfunksjon også gis et tydelig ansvar for oppfølging av nye evalueringsordninger. Ved å ta dette ansvaret, og produsere godt informasjonsgrunnlag, vil fagdepartementene få større innflytelse på prosesser for budsjettgjennomganger.

Budsjettgjennomganger er finansdepartementets verktøy, men departementet er helt avhengig av fagdepartementene for å få gjennomført gode analyser. I Nederland har finansdepartementet møtt denne utfordringen ved å etablere «in-house» sektorkompetanse. I tillegg til staben i enheten for strategiske analyser har de fagseksjoner på mellom 2-6 personer som følger med på- og har god innsikt i hva som skjer på sektorområdene. Dette er viktig for å velge de «riktige» gjennomgangene som det også er mulig å få gjennomslag for i forhandling med fagdepartementene.

I perioden før 2000 spilte budsjettgjennomgangene i Danmark en viktig rolle, men mye av suksessen fra den gangen tilskrives at Finansministeriet hadde en sterk stilling med svært god analysekapasitet. Fagdepartementene «tok opp kampen» og utfordret Finansministeriet ved å bygge opp egen kapasitet.

Hvilke krav bør stilles til de enkelte analysene? Det er utarbeidet en rekke retningslinjer og kvalitetskriterier for budsjettgjennomganger og evalueringer. I Norge er det i liten grad stilt krav til innhold i slike analyser og evalueringer, slik det for eksempel er i Storbritannia i «green book». Ved å stille krav til enkelte faste spørsmål som skal besvares i en budsjettgjennomgang eller evaluering, vil en bidra til å sikre en minimumsstandard. Men det vil også ha betydning for hvilken kompetanse som bygges opp over tid hos de som skal bestille eller gjennomføre analysene. Ved å standardisere krav til analysene blir en i mindre grad prisgitt eksisterende kompetanse, enn tilfellet er i dag.

7.2.7 Timing, type og tema for analysene

Det varierer mellom landene hvordan de har organisert seg med tanke på initiering av enkeltanalysene. Et viktig læringspunkt er at det ikke bør settes faste kriterier, eller legges faste løp med (for) langsiktige planer når det gjelder hvilke konkrete analyser som skal gjennomføres. Risikoen ville da være stor for at analysene gjennomføres mer av plikt, enn ut fra reelle behov. Erfaringer fra områdegjennomgangene på 80-tallet hvor det ble lagt planer om at alle

budsjettområder skulle gjennomgås over en periode på 7-8 år viste seg ikke bærekraftig. Dels på grunn av kapasitetsproblemer og dels på grunn av det hindret nødvendig fleksibilitet i utvelgelsen av områder.

Det kan være nyttig å ha en fast prosess for å identifisere interessante temaer til gjennomgang, også for å være i forkant med tanke på å sikre et godt informasjonsgrunnlag. Men når en budsjettgjennomgang skal iverksettes kan det være andre kriterier som påvirker valget; som for eksempel «varm potet - kriteriet» (se tidligere omtale i kapittel 5). Det vil være lettere å få gjennomslag for anbefalinger hvis området har stor offentlig interesse. Nederland gir kanskje det beste eksempelet på kombinasjonen av en fast rutine som også gir fleksibilitet og sikrer at analysene har politisk og faglig relevans.

For myndighetsanalyser, systemanalyser og policygjennomganger er både tema og timing påvirket av hvor i tiltakets livsløp en befinner seg og hvilke evalueringsspørsmål som er de viktigste å få svar på. For budsjettgjennomganger, som kan ha en fastere mal for hvilke spørsmål som skal besvares er det viktigere å ta hensyn til politiske prosesser og rammebetingelser.

Temaer velges ofte ut fra en bevissthet om forutsetninger, og behovet for, men også muligheten til å finne løsninger og å få til forandringer. Det er visse typer utgiftsposter som ikke egner seg like godt for budsjettgjennomganger. I Danmark gjelder dette for eksempel utgifter som er bundet gjennom lov eller flerårige avtaler. Kriterier, og prosessen for valg av tema varierer fra land til land. Både den politiske dimensjonen, finansdepartementets rolle og styrkeforholdet mellom ulike ministre i regjeringen har betydning for hvilke temaer som blir valgt ut til budsjettgjennomgang. Med «*comprehensive spending reviews*» og generell innsparing som formål, er det enklere å gripe fatt i de store tunge budsjettpostene. Det vil også være lettere å få gjennomslag for tverr-sektorielle områder (IKT, anskaffelser, tilskudd), enn områder på enkelt-sektorer.

Timing er viktig for god bruk. Dersom gjennomgangene skal brukes inn i en sammenheng, for eksempel i forkant av budsjettprosessen, er det viktig å ta stilling til når de må være ferdig for å kunne brukes. Derfor er riktig timing viktig og må ligge fast. Det må bestemmes om gjennomgangene skal sees i sammenheng over flere år (flerårig) eller om det bare skal bestemmes et visst antall fra år til år (ettårig). Faste frister er viktig for at budsjettgjennomganger kommer til riktig tid for å kunne brukes inn i budsjettprosessen. Dersom det skal gjøres en evaluering eller policygjennomgang, er det viktig å tilpasse tidspunktet til når i policysyklusen det bør utføres.

7.2.8 Oppfølging og bruk av resultater

Informasjons- og kunnskapsgrunnlaget er avgjørende for å få til en god oppfølging og bruk av resultatene. Både Stortinget, Finansdepartementet og fagdepartementene må stole på at informasjonen som underbygger sparetiltak og omprioriteringer er pålitelig og grundig (nok).

Bruken av informasjonen avhenger av hvor faglig relevant og pålitelig den er, men her kommer også den politiske dimensjonen inn. For at ordningen skal ha verdi må den også være relevant og ha betydning for politiske beslutninger.

Det viktigste suksesskriteriet for god oppfølging og bruk av analysene er å planlegge for det fra start og også ha faste løp for hvordan analysene skal brukes i etablerte prosesser. Med en omforent forståelse av hvem som skal følge opp hvordan (jf. Oversikten over ulike typer formål i pkt. 7.2.4) er det lettere å bestille riktig type analyse som treffer brukerens behov. Det bidrar også til oppslutning og forpliktelse og forebygger spillsituasjoner.

Skal analysene gi anbefalinger? Løsningsforslag? Eller ønsker man rene deskriptive rapporter som overlater til oppdragsgiver å ta beslutning om oppfølging. Hvem man velger til å gjennomføre analysene avhenger av svarene på disse spørsmålene.

Et læringspunkt fra empirien er behovet for å ha høy bevissthet i alle faser om hvordan rollene mellom politikere og fagfolk kan ivaretas på en god og åpen måte. Lag et tydelig skille mellom den faglige og den politiske delen av prosessen, men bind dem godt sammen. Utforming av ordninger og valg av områder for analyse og evaluering bør være politisk forankret, mens det administrative apparatet bør gis klare rammer for gjennomføring og frihet til å foreslå tiltak. Det vil ofte være relevant å be om flere forslag basert på ulike forutsetninger, f.eks. at noen forslag skal være provenynøytrale, andre ikke. En bredde i forslag og tilrådninger kan bidra til å styrke legitimiteten til ordningene og gi større handlefrihet for politikerne.

Et annet viktig læringspunkt er at de alternative forslagene bør inneholde en beskrivelse av hvordan de realistisk sett kan implementeres, dersom en skal få til en god oppfølging og bruk. Det er generell erfaring, både fra Norge og andre land, at det er begrenset dokumentasjon om virkningene av ulike analyser og hvordan forslag er blitt implementert. Det tilsier at det ofte er en svakhet ved ordningene at oppfølgingen ikke er en integrert del av ordningene.

I Norge er det eksempler på at departementet selv utarbeider beslutningsnotater som oppfølging av evalueringer. Det som er viktig er at det tydeliggjøres hvor ansvaret for å foreslå oppfølging ligger – og på hvilken måte det forplikter beslutningstakere.

7.2.9 Overføringsverdi fra andre land til norske forhold

Når erfaringer fra andre land skal overføres til Norge, må man ta høyde for særtrekk ved den norske konteksten som kan ha betydning.

Et opplagt særtrekk ved Norge sammenlignet med det fleste andre europeiske land, er den økonomiske situasjonen. Norge har i liten grad opplevd politisk press til å gjennomføre betydelige innsparinger som følge av redusert tilgang til ressurser. Tvert imot har statsbudsjettene kunnet øke år for år de siste 15 årene. Denne situasjonen kan imidlertid raskt endre seg.

Det politisk-administrative systemet i Norge er preget av sterke og relativt uavhengige sektordepartementer og relativt sett svakere samordningsdepartementer. For norske forhold vil det derfor være ekstra viktig å utpeke et samordningsdepartement med ansvar for eventuelle ordninger og med tilstrekkelige fullmakter til å sørge for gjennomføring og oppfølging. Samtidig må det vektlegges å sikre at ordningene får aksept hos andre sentrale aktører.

7.3 Avslutning

For å etablere norske ordninger, er det nyttig å se dem i en større sammenheng og med et langsiktig perspektiv:

1. Gjør en grundig vurdering av hvordan eksisterende praksis virker, og vurder hvordan eventuelt nye ordninger skal samspille med, eller bygge videre på eksisterende praksis.
2. Tenk nøye gjennom om hovedformålet er innsparing (økt fleksibilitet i budsjettet) eller sektorutvikling og/eller -omstilling. Eventuelt nye ordninger, enten de har innsparing eller politikkutvikling som hovedformål, må bygge på produktivitetsgjennomganger, evaluering av formålseffektivitet (effektmåling), policygjennomganger eller organisasjonsgjennomganger.
3. De ulike analysene og gjennomgangene krever forskjellig kompetanse, metodisk tilnærming og datagrunnlag. Valg av formål har stor betydning for hvordan ordningene bør utformes, forvaltes og hvilke effekter de vil gi.
4. Identifiser de grunnleggende komponentene det er behov for, og innfør gjerne nye ordninger i faser. Erfaringene viser at det kan være lurt å ta noen steg i gangen slik at det får «satt seg». Og det bør skje justeringer ut fra endringer i behovet.
5. Timingen for å innføre og mulighetene for å lykkes med å skape legitimitet for mulige norske ordninger kan være god gitt at de økonomiske utsiktene er mer usikre nå enn for kort tid tilbake.

Suksess ligger i helheten – og – i detaljene.

8 Litteraturliste

Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002: «Fra ord til handling – modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor». Redegjørelse for Stortinget 24.01.02.

Difi 2008: «Direktoratens faglige rolle – en rolle under økende press?» Difi-rapport 2008:13.

Difi 2010: «Statlig, men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak.» Difi-notat 2010:1.

Difi 2012: «Ute av kontroll? Om kontroll og rapportering i staten». Difi-rapport 2012:14.

Difi 2012: «Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene». Difi-rapport 2012:8.

Difi 2013: «Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk». Difi-rapport 2013:11.

Difi 2014: «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning». Difi-rapport 2014:07.

ECON 2006: «Kritisk analyse – forprosjekt» notat 2006-051.

European Commission 2014. «Public Spending Reviews: design, conduct, implementation». Economic Papers 525 Caroline Vandieredonck.

Nils-Henrik von der Fer, 2006: «Effektiv måloppnåelse – en analyse av utvalgte politiske målsettinger».

Finansdepartementet 2013: Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013.

Finansdepartementet 2014: Prop. 1S, 2014-15, pkt. 7.1, om en årlig overføring av 0.5 prosent av alle driftsutgifter til «fellesskapet».

Frischsenteret 2006: «Sektoranalyser – gjennomgang av samfunnsøkonomiske analyser av effektiviseringspotensialer for utvalgte sektorer». ved Finn R. Førstund, nr 9/2006,

Lotte Jensen 2008: «Væk fra afgrunden. Finansministeriet som økonomiskstyringsaktør' (Escaping the Abyss. The Finance Ministry as economic governance actor», Syddansk Universitetsforlag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014: «Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017».

Smith Eivind 2015: «»Ministerstyre» - et hinder for samordning?» i *Nytt norsk tidsskrift*, nr. 3 2015.

Netherlands Ministry of Finance 2015: «Evaluation System» Jeroen van Bockel. Ppt-presentasjon.

NOU 2015:1, «Produktivitet- grunnlag for vekst og velferd», Produktivitetskomisjonens første rapport, op.cit

NOU 1991:28: «Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor». Utvalget anslo en samlet effektiviseringsgevinst på 130 mrd. kroner.

OECD 2012: “Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands.” Journal on Budgeting Volume 2012/3.

OECD 2012: “Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands”. Journal on Budgeting. Volume 2012/3.

OECD 2013: «Value for Money in Government: Norway 2013»

OECD 2013: «Spending Reviews». Marc Robinson. Working Party of Senior Budget Officials.

OECD 2014: «Building on Basics. Final Report of the OECD Value for Money in Government Study». Working Party of Senior Budget Officials.

Riksrevisjonen 2012: Dok 3:10, (2012-13), Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen 1995: Rapport fra Riksrevisjonen, Dokument 3:1 (1994-95) og Innstilling S nr. 80 (1994-95) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Riksrevisjonen 2012: «Retningslinjer for forvaltningsrevisjon».

Statskontoret 2013: «Stærk Kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning og organisering.» Rapport om offentlig sektor, nr.17, 2013.

Statskontoret 2008: «Modell för myndighetsanalyser». Rapport nr. 17

Statskonsult 1988: «Områdegjennomganger som effektiviseringsstrategi. Evaluering av en prøveordning». Rapport nr. 1/88.

Statskonsult 1997: Oppsummering av erfaringer med departementsgjennomgangene 1996-96. Internt notat, U.off § 5.1.

Statskonsult 1998: Erfaringer fra gjennomganger av tilskuddsordninger. Oppsummeringsnotat. Internt notat oktober 1998.

Statskonsult 1999: «Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene», Notat 1999 nr. 1.

Statskonsult 2000: «Statlige tilskudd. Utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger.» Temahefte.

Statskonsult 2001: «På kryss eller tvers. Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark.»

Statskonsult 2007: «Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse». Statskonsult rapport 2007:27.

«Hovedlinjene i Statskonsults (R-direktoratets) utvikling fra opprettelsen i 1948 og fram til i dag». Internt notat, Bjarne Eriksen. 1993

SOU 2007:75, «Att styra staten»
SOU 2015:36, «Systematiske jämförelser».

Utenriksdepartementet 2006: «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning». Godkjent av Utenriksråden 29. mai 2006.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Bruk av sektoranalyser og evalueringer – en kartlegging
Difis rapportnummer:	2015:18
Forfatter(e):	Liv Moberg og John Olav Sæter, DFØ. Dag Solumsmoen, Trond Kråkenes og Harald Nybøen, Difi.
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	15/00122-3
Prosjektnummer:	15-13
Prosjektnavn:	Kartlegging av sektoranalyser
Prosjektleder:	Harald Nybøen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Difi og DFØ har gjennom et felles prosjekt kartlagt bruk av sektoranalyser og evalueringer i Norge og en del andre land. Kartleggingen skal danne grunnlag for mulige norske ordninger for systematiske sektoranalyser og evalueringer. Formålene for analysene kan være behov for innsparinger, effektivisering og å avdekke systemsvakheter. På grunnlag av kartleggingen har prosjektet oppsummert noen viktige funn som bør vurderes ved innføring av evt. norske ordninger.</p>
Emneord:	Kartlegging, sektoranalyser, evalueringer, områdegjennomganger, områdeanalyser, budsjettgjennomganger, ordninger for analyser og evalueringer, økonomiregelverk, produktivitetsanalyser, erfaringer fra andre land, formål for analyser.
Totalt antall sider til trykking:	80
Dato for utgivelse:	1.oktober 2015

Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no DFØ Postboks 7154, St. Olavs plass 0130 Oslo www.dfo.no
-----------------	---