

# Ute av kontroll?

En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten

---

Rapport 2012:14

ISSN 1890-6583

## Forord

Difi har sett behovet for å få vurdert omfang og konsekvenser av kontroll- og rapporteringsregimer i staten, og har ønsket å legge til rette for en offentlig diskusjon om dette. Denne artikkelsamlingen er ment som et faglig bidrag til denne diskusjonen og som et utgangspunkt for forbedrings- og effektiviseringsarbeid i statsforvaltningen.

Kontroll og rapportering er et aktuelt tema og vi har ønsket å få belyst dette fra ulike ståsteder. I tillegg til at Difi har sammenstilt tilgjengelige data og foretatt en egen kartlegging, har flere bidratt til rapporten ved å skrive artikler. Vi vil rette en spesiell takk til artikkelforfatterne og til deltakerne i referansegruppen for prosjektet. Vi vil også takke alle de som har stilt opp i intervjuer med oss og ved å fremskaffe dokumentasjon.

Artikkelforfatterne står ansvarlig for innholdet i sine artikler. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig i Difi. Prosjektet er utført av Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Vi håper at vi gjennom denne artikkelsamlingen kan bidra til en konstruktiv diskusjon og et hensiktsmessig forbedringsarbeid framover.

Oslo 20. november 2012



Hans Christian Holte  
direktør

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>3</b>
	<i>Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim</i>	
<b>2</b>	<b>Hva vet vi om omfanget av kontroll og rapportering? .....</b>	<b>9</b>
	<i>Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim</i>	
<b>3</b>	<b>God rapportering gir god styring .....</b>	<b>22</b>
	<i>Direktoratet for økonomistyring</i>	
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens kontroll er læring for å bli bedre - noen erfaringer fra arbeid i Riksrevisjonen.....</b>	<b>32</b>
	<i>Helge Strand Østtveiten</i>	
<b>5</b>	<b>Er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner nyttige og hva fører de til? .....</b>	<b>39</b>
	<i>Kristin Reichborn-Kjennerud</i>	
<b>6</b>	<b>Er målstyring i staten målstyring? .....</b>	<b>50</b>
	<i>Åge Johnsen</i>	
<b>7</b>	<b>Kontroll og rapportering – årsaker og konsekvenser .....</b>	<b>58</b>
	<i>Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim</i>	
<b>8</b>	<b>Refleksjoner om rapportering og kontroll .....</b>	<b>71</b>
	<i>Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim</i>	

# 1 Innledning

## Bakgrunn

Den senere tiden har det i ulike sammenhenger vært mye oppmerksomhet omkring kontroll og rapportering i offentlig sektor. Inntrykket er at mange uttrykker frustrasjon over det de opplever som unødig ”byråkrati” og ”administrasjon”, og at det brukes uforholdsmessig mye tid på denne typen aktiviteter - tid som kunne vært brukt til virksomhetens kjerneaktiviteter.

Kontroll og rapportering har vært belyst – direkte og indirekte – i flere av Difis prosjekter. Temaet er også diskutert i media. Blant annet rettet Marianne Andreassen (daværende direktør i Direktoratet for økonomistyring) i en kronikk i Dagens Næringsliv (25.10.2010) søkelyset på Riksrevisjonens rolle og hvilke konsekvenser økt vekt på kontroll kan ha. Hennes hovedpoeng var at kontrollperspektivet ikke må bli enerådende og at det hverken er mulig – eller ønskelig – å få en statsforvaltning som aldri gjør feil. Hun etterlyser derfor en åpen debatt om hvor mye ressurser som skal brukes på kontrollvirksomhet i forhold til ressurser til produksjon av tjenester.

22. juli-kommisjonens rapport har også bidratt til en diskusjon ikke bare om offentlig beredskap, men om styring og ledelse i offentlig sektor mer generelt. I kjølvannet av rapporten har det i ulike medier pågått debatter om mål- og resultatstyring, ”byråkrati”, gjennomføringsevne og ledelse, kultur og holdninger i staten. Dette har karakter av å være dels byråkratikkritikk og dels styringskritikk. Det er en viktig debatt og viser at forvaltningspolitikken angår og har betydning for hvor effektiv og god gjennomføringsevnen i forvaltningen generelt og på ulike samfunnssektorer er.

Difis prosjekt ble igangsatt i starten av 2012 med formål å bidra til en offentlig debatt om hva slags statsforvaltning vi vil ha. Vårt ønske er at vi gjennom dette prosjektet, kan få et bedre faglig grunnlag for både debatten og et konstruktivt forbedrings- og effektiviseringsarbeid i statsforvaltningen.

Vi har ønsket å belyse følgende hovedproblemstillinger i prosjektet:

1. Hva er omfanget av kontroll- og rapportering i staten i dag?
2. Hva er konsekvensene av kontrollen og rapporteringen?
3. Hva er årsakene til en (eventuelt) økt vekt på kontroll og rapportering?

Vi har invitert ulike fagmiljøer til å skrive artikler som berører disse problemstillingene. Hver forfatter står ansvarlig for innhold og vurderinger i sin artikkel/kapittel.

Difi står ansvarlig for to artikler i samlingen. I tillegg har vi skrevet innledningen og et sluttkapittel der vi forsøker å samle trådene fra de ulike bidragene og drøfte veien videre.

## Kontroll, rapportering og administrasjon – definisjoner

Kontroll og rapportering er ikke synonymer, det er heller ikke administrasjon og rapportering. Rapportering er imidlertid ofte et viktig grunnlag for kontroll. Og vekst i antall rapporteringskrav fører ofte til mer administrasjon.

Vi kan altså snakke om tre ulike, men beslektede og i mange tilfeller overlappende temaer:

- Kontroll
- Rapportering
- Tidsbruk til administrasjon vs. tidsbruk til faglige aktiviteter



Alle de tre temaene er relevante både internt i virksomheter/etater og mellom styrings- og forvaltningsnivåer. Et viktig aspekt i forbindelse med kontroll og rapportering er derfor også hvordan interne og eksterne kontroll- og rapporteringssystemer og -rutiner henger sammen og bygger på hverandre.

### *Kontroll*

Kontroll handler om å se til at bruken av midler er i tråd med intensjonene, at målene nås og at aktiviteter er gjennomført i henhold til planer. Man kan snakke om ulike typer statlig kontroll:

- Stortingets kontroll med forvaltningen
- Kontroll av enkeltpersoner og virksomheter (f.eks. kontroll av tilskudds- eller stønadsmottakere)
- Kontroll av kommuner
- Kontroll av andre statsetater
- Kontroll som ledd i etatsstyringen eller i virksomhetsstyringen (inkl. internkontroll)

Det er også vanlig å skille mellom etterlevelseskontroll, dvs. etterlevelse av lover, regelverk, instruks mv., og resultatkontroll, dvs. kontroll med at resultatene som oppnås er i overensstemmelse med mål, prioriteringer og styring på spesifikke områder.

Enkelte organer er opprettet først og fremst for å drive kontroll. Dette gjelder f.eks. Riksrevisjonen og tilsynsorganene. Riksrevisjonen fører kontroll med statsforvaltningen, mens tilsynsorganene fører tilsyn med private aktører, kommuner og statlige etater (på lik linje med andre virksomheter, f.eks. som arbeidsgivere).

### *Rapportering*

Rapportering er en aktivitet som ofte henger sammen med kontroll. Rapportering brukes ofte som grunnlag for kontroll, men rapportering kan også brukes som ren kunnskapsinnhenting om tilstanden på et område, f.eks. rapportering av forekomster av rovdyr. Med utgangspunkt i statlige virksomheter kan man se på rapportering ut fra:

- Rapportering fra hvem? (enkeltpersoner og virksomheter, kommuner, andre statsetater, egne etater)
- Rapportering til hvem? (internt i egen virksomhet, overordnet departement, annen statsetat, internasjonale organisasjoner)
- Rapportering av hva? (økonomi, måloppnåelse, tiltak, sektorinformasjon, statistikk osv.)
- Rapportering med hvilket formål? (kontroll av bruken av midler, kontroll med at regelverk etterleves, kontroll av måloppnåelse, kunnskapsinnhenting, styringsinformasjon, læring....)

### *Administrasjon vs. fag*

Kontroll og rapportering knyttes ofte til administrativ ressursbruk. Dette er imidlertid ikke entydig. Rapportering av statistikk kan f.eks. regnes som en faglig aktivitet. Omfanget av ressurser til administrasjon sett i lys av omfanget av ressurser knyttet til faglig arbeid, er en problemstilling som er videre enn spørsmålene om omfang av rapportering eller kontroll. Dels handler det om fordeling av stillinger på ulike oppgaver som eksempelet under viser, dels handler det om hvilke administrative oppgaver som er lagt til faglige stillinger og dels kan det handle om hvordan hhv. administrative og faglige oppgaver defineres.

Med administrative oppgaver tenker vi her på oppgaver som tidligere ofte ble utført av et administrativt støtteapparat (kopiering, renskriving av dokumenter osv), bruk av ulike internadministrative datasystemer (økonomisystemer o.l.), rapportering, kontrolloppgaver osv. Den senere tid har det vært oppmerksomhet om dette bl.a. i universitets- og høyskolesektoren, på utdanningsområdet (tidstyvutvalget), i pleie- og omsorgssektoren og i sykehussektoren.

Diskusjonen handler først og fremst om hvorvidt medarbeidere i faglige stillinger bruker for mye av sin tid på aktiviteter som ikke hører til deres kjerneoppgaver og som medfører at det blir mindre tid til brukerne. Denne diskusjonen omfatter både *fagadministrative* oppgaver og mer rendyrkede administrative oppgaver. De fagadministrative oppgavene er mer eller mindre direkte knyttet til kjerneoppgavene dvs. planlegging, tilrettelegging for og oppfølging av studenter, pasienter og andre brukere og innbyggere. Dette kan være omfattende og tidkrevende oppgaver som også omfatter rapportering og eventuell kontroll. Det er viktig å vurdere disse oppgavene kritisk ut fra nødvendighet, nytte og hvor effektive systemene er. I dette prosjektet har vi imidlertid ikke vurdert fagadministrative oppgaver særskilt, men konstaterer at det kan være vanskelig å skille mellom disse oppgavene og mer rendyrkede administrative oppgaver.

## Faglig grunnlag for rapporten

### *Avgrensning*

Vi har valgt å avgrense prosjektet til å gjelde kontroll og rapportering. Omfanget av administrasjon i staten er derfor ikke et tema i denne sammenheng. Fordi kontroll og rapportering er tett knyttet til administrasjon, og denne avgrensningen er vanskelig i praksis, vil vi likevel berøre temaet til en viss grad.

En diskusjon om rapportering og kontroll kan gjelde både privatpersoner, næringsliv, kommuner og staten. Vi har avgrenset prosjektet til å gjelde kontroll og rapportering innenfor statsforvaltningen. Det dreier seg derfor primært om kontroll og rapportering i etatsstyringen, i den interne styringen og rapportering og kontroll som følge av krav gitt i gjennomgående regelverk eller andre forpliktelser (bl.a. økonomiregelverket, anskaffelsesregelverket, personalregelverk, statistikk-krav).

### *Metode og datagrunnlag*

Vi har ønsket å belyse temaet rapportering og kontroll gjennom å:

- invitere utvalgte forskere og andre til å skrive hvert sitt bidrag til artikkelsamlingen
- benytte tilgjengelig dokumentasjon i form av forskning, utredninger (bl.a. Difi-rapporter), avisartikler osv
- gjennomføre en begrenset intervjuundersøkelse om omfang, årsaker og konsekvenser av kontroll og rapportering

### *Gjennomgang av foreliggende dokumentasjon*

For å kunne bidra til en debatt uten å bruke for mye tid og ressurser på kartlegging, ønsket vi utgangspunktet å basere mye av data- og informasjonsinnhenting på tilgjengelig materiale. Det ble imidlertid tidlig i prosjektet klart at det er svært lite tilgjengelig dokumentasjon om omfanget av kontroll og rapportering i staten.

Difis rapport "*Rapportering til besvær*"<sup>1</sup> er et viktig grunnlag, og det finnes enkelte andre publikasjoner som berører temaene i større eller mindre grad. Det meste som er gjort av forskning og utredning i Norge er imidlertid knyttet til kommunesektoren.

I hele prosjektperioden har det dessuten pågått en debatt i media som også har tjent som kilde til synspunkter på temaet og til beskrivelser av hvordan rapportering og kontroll oppleves av ledere og ansatte.

### *Begrenset kartlegging*

Ettersom det er begrenset foreliggende dokumentasjon om omfanget av rapportering og kontroll i staten, har vi gjennomført intervjuer med ledere i et utvalg departementer og underliggende etater, Riksrevisjonen, Kontroll- og konstitusjonskomiteen, forskere, og media. Vi har valgt å intervju ledere og

---

<sup>1</sup> Difi-rapport 2011:9

andre nøkkelpersoner i forvaltningen som vi vet er opptatt av temaene kontroll og rapportering. I alt har vi gjennomført 17 intervjuer. Det begrensede antallet intervjuer, samt utvalgsmetoden gjør at utvalget ikke kan sies å være representativt. Departementene er bl.a. noe overrepresentert i forhold til andre deler av statsforvaltningen. Samtidig er departementene sentrale mht. styring av underliggende virksomheter og kontakten mot Riksrevisjonen og Stortinget. Vi mener derfor at intervjuene gir et rimelig godt bilde på ulike synspunkter på kontroll og rapportering i staten i dag.

Vi ønsket også å benytte 1-2 statlige virksomheter som case mht omfang av kontroll og rapportering. I praksis viste det seg vanskelig å få til, og vi har derfor valgt å bruke vår egen virksomhet (Difi) som eksempel på omfanget av rapportering og kontroll.

Metoden vi har valgt gir noen begrensninger. Det var mindre tilgjengelig dokumentasjon enn forventet. Intervjuing som kartleggingsmetode, gir mulighet for å forfølge problemstillinger og få et bedre bilde av utfordringene, men begrenser antallet intervjuer og dermed bredden. De faktiske forholdene og opplevelse og synspunkter på temaet kontroll og rapportering, kan derfor avvike fra det som kommer fram i denne rapporten. Men hensikten med dette prosjektet og denne rapporten har ikke vært å besvare alle spørsmål, men å peke på noen utviklingstrekk og utviklingsbehov, presentere ulike perspektiver og skape diskusjon.

### ***Bidragstere til artikkelsamling***

Rapporten består av bidrag fra forskerne Åge Johnsen og Kristin Reichborn-Kjennerud, ekspedisjonssjef Helge Strand Østtveiten i Riksrevisjonen og fra Direktoratet for økonomistyring. I tillegg har Difi skrevet to artikler samt et sluttkapittel. Det er ingen artikler fra en ”vanlig” statlig virksomhet i denne rapporten, men dette perspektivet er til en viss grad ivaretatt gjennom de intervjuene vi har foretatt, samt tidligere relevante prosjekter.

### ***Referansegruppe***

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av direktør Marianne Andreassen (Direktoratet for økonomistyring), seksjonssjef Roger Bjerke (Direktoratet for økonomistyring, medlem av referansegruppen etter at Marianne Andreassen sluttet i DFØ), ekspedisjonssjef Helge Strand Østtveiten (Riksrevisjonen), professor Åge Johnsen (Høgskolen i Oslo og Akershus), avdelingsdirektør Astri Tverstøl (Finansdepartementet), ekspedisjonssjef Unni Korsnes (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet) samt assisterende direktør Vivi Lassen og avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben fra Difi.

Referansegruppen har vært et forum for diskusjon og har vært viktig for å få en grundigere forståelse av problemstillingene. Difi, og de øvrige forfatterne imidlertid et selvstendig ansvar for innholdet og vurderingene i artiklene.



## Innholdet i rapporten

Artikkelsamlingen innledes med et bidrag fra Difi der vi oppsummerer kunnskap om omfanget av kontroll og rapportering i staten.

Kapittel 3 består av en artikkel fra Direktoratet for økonomistyring om behovet for god styring og om hvilke tiltak som kan iverksettes for å forbedre rapporteringen.

I kapittel 4 skriver Helge Strand Østtveiten fra Riksrevisjonen om hvordan kontroll kan fungere som et grunnlag for læring og forbedring.

Riksrevisjonens rolle tas også opp i artikkelen av Kristin Reichborn-Kjennerud i kapittel 5. På bakgrunn av en empirisk undersøkelse tar hun opp spørsmålet om Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner er nyttige og hva de fører til.

Kapittel 6 består av en artikkel av Åge Johnsen som tar opp en mer overordnet problemstilling knyttet til målstyring i staten.

I kapittel 7 drøfter Difi hva som utløser behovet for kontroll og rapportering, og hvilke konsekvenser en økt vekt på rapportering og kontroll kan ha.

Til slutt i artikkelsamlingen (kapittel 8) ser vi artiklene i sammenheng og trekker frem noen overordnede temaer som et utgangspunkt for en videre diskusjon om kontroll og rapportering.

## 2 Hva vet vi om omfanget av kontroll og rapportering?

*Av Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim, Difi*

### Innledning

I artikler og diskusjoner i media og ulike fora tegnes det et bilde av at det er mye kontroll og rapportering i staten, i kommuner og mellom stat og kommune. Det er frustrasjon over at dette tar tid fra kjerneoppgavene og det blir presentert tall som viser at en stor del av arbeidstiden går til å ”rapportere”. Det stilles også spørsmål om dette er nødvendig og om informasjonen og dataene brukes?

Det er all grunn til å ta frustrasjonen og opplevelsene på alvor og forsøke å redusere rapporteringen eller forenkle rutiner og systemer. For å sette inn de rette tiltakene må man imidlertid vite hva som er problemet og omfanget av det. I denne artikkelen vil vi forsøke å belyse hva kontroll og rapportering er og hvilke krav dette medfører for statsforvaltningen.

Vi hadde i utgangspunktet som ambisjon å kartlegge rapporterings- og kontrollaktiviteter hver for seg. Det har ikke latt seg gjøre, fordi de to kategoriene overlapper hverandre i så stor grad.

Innholdet i artikkelen er basert på tidligere studier og rapporter gjennomført av Difi, intervjuer knyttet til dette prosjektet og noe materiale fra andre fagmiljøer bl.a. noen tidsbruksundersøkelser. Tidsbruksundersøkelsene er imidlertid i hovedsak fra tjenesteyting i kommunene. Et gjennomgående problem er at det er mange synspunkter på dette temaet, men få studier som kan dokumentere utviklingen av rapportering og kontroll over tid. Fordi vi har funnet så lite om kontroll- og rapporteringsomfanget i staten, har vi kartlagt ressursbruk på denne typen aktiviteter i Difi.

### Rapportering, kontroll, dokumentasjon og administrasjon

Hva er kontroll – og hva er rapportering – og hva er administrative gjøremål? Spesielt i media og diskusjoner, men også i flere undersøkelser, blandes begrepene rapportering og kontroll sammen med begreper som ”administrasjon”, ”papirarbeid” eller ”dokumentasjon”. I vårt arbeid erfarer vi daglig at det er ulike oppfatninger av disse begrepene. Mange nevner kontroll og rapportering som synonyme. Noen skiller styring og kontroll, mens andre ser kontroll som ett av flere elementer i styringen.

#### *Rapportering er svar på en intern eller ekstern bestilling*

Rapportering kan være en del av administrative oppgaver, men det brukes også om administrative oppgaver som normalt ikke har med rapportering å gjøre - når en skriver reiseregning, søker om forskningsmidler, gir innspill til statsbudsjettet eller tildelingsbrev eller i den direkte faglige oppfølgingen av medarbeidere, elever, studenter og pasienter. Dokumentasjon kan være et grunnlag for rapportering, men alt som dokumenteres er ikke nødvendigvis rapportering. Det kommer an på formålet med dokumentasjonen og hvem som bruker den.

Her ser vi rapportering som en respons på et krav. Bestillingen kan komme fra enheter internt i virksomheten eller fra eksterne instanser som overordnet departement, andre departementer, tilsynsorganer, utrednings- og forskningsmiljøer, Riksrevisjonen, Stortingskomiteer, mediene m.fl. Rapportering vil som regel være knyttet til ulike former for styring; sektorstyring, etatsstyring, virksomhetsstyring og intern styring i virksomhetene, men oversending av informasjon til andre typer formål, f.eks. statistikk, er også en form for rapportering.

Rapportering som tema er mer snevert enn (etats)styring fordi rapportering kun er ett av flere elementer i styringen. Vi regner ikke innspill til budsjettproposisjonen (unntatt rapportdelen) eller tildelingsbrev som rapportering i denne sammenheng. Rapportering er samtidig mer omfattende enn (etats)styring fordi det rapporteres om mange forhold, til mange mottakere og til ulike formål.

*Kontroll har med etterlevelse å gjøre - av mål/resultater, lover, regler, instruksjoner og normer*

Kontroll kan ta mange former og gi seg mange utslag. Kontroll kan være selvpålagt eller initiert utenfra. I forvaltningen er det nok mest vanlig å knytte kontrollbegrepet til etterlevelse av lov- og regelverk og rapportering om bruk av midler og resultater, men det finnes også andre mekanismer for kontroll. Eksempelvis vil ulike tilbakemeldingssystemer og former for sosial kontroll kunne virke like styrende eller begrensende som mål og rapporteringskrav.

De mest rendyrkede kontrollaktivitetene er tilsyn og revisjoner, men evalueringer, granskninger mv. kan ha et like eller vel så sterkt kontrollfokus. På samme måte er klagebehandling en form for kontroll.

Forvaltningen og statlige virksomheter kan i tillegg være gjenstand for andre, «mykere» kontrollmekanismer. Eksempelvis er de fleste virksomhetene i offentlig forvaltning langt mer opptatt av sitt omdømme i dag enn de var for noen år tilbake. Negative vinklinger på medieoppslag eller misfornøyde brukere kan derfor også sies å være former for kontroll. Det gjelder særlig dersom dette leder til tilsynssak, forvaltningsrevisjon, høring i Stortinget el.

Vi legger til grunn at kontroll handler om å se til at bruken av midler er i tråd med intensjonene, at målene nås og at aktiviteter er gjennomført i henhold til planer. Kontrollen kan handle om etterlevelse av lover, regelverk, instruksjoner mv. eller kontrollen kan være rettet mot å vurdere om resultatene som oppnås er i overensstemmelse med de fastsatte mål og prioriteringer.

*Riksrevisjonen kontrollerer departementene, og departementene kontrollerer statlige virksomheter*

Når det gjelder kontroll, vet vi at kontroll med norsk forvaltning i relativt stor grad er tillitsbasert og at kontrollnivået i norsk forvaltning er lavere enn i mange andre land det er naturlig å sammenligne oss med<sup>2</sup>. Eksempelvis har

---

<sup>2</sup> Reviews of Regulatory Reform, Norway – “Preparing for the future now”, OECD 2003

bare de største virksomhetene i Norge en internrevisjon. Dette er obligatorisk i en rekke andre land, bl.a. i Storbritannia. Tilsvarende arbeider mange virksomheter fortsatt med å utvikle en god og formålstjenlig internkontroll. Det gjelder enten vi snakker om en mer snevert definert etterlevelseskontroll eller mer omfattende intern (styring og) kontroll<sup>3</sup>.

I våre intervjuer kommer det klart frem at departementene opplever kontrollen fra Stortinget og Riksrevisjonen som den viktigste og mest ressurskrevende formen for kontroll. Dette til tross for at de selv ofte bruker mer ressurser på selv å kontrollere og følge opp underliggende virksomheter.

For statlige virksomheter er kontrollen fra overordnet departement sentral. Mye av rapporteringen i forbindelse med etatsstyringen og den interne styringen har elementer av kontroll. I tillegg utsettes statsforvaltningen for kontroll fra ulike tilsyns- og kontrollorganer som Datatilsynet, Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Som vi ser av figuren under er en virksomhet som Halden fengsel underlagt kontroll fra mange ulike aktører i tillegg til den kontrollen som følger av styringen fra Kriminalomsorgens regionkontor og Justisdepartementet.

Figur 1 Eksempler på statlige virksomheter med tilsynsmyndighet i kriminalomsorgen. (Kilde: direktør Are Høidal, Halden fengsel)



## Omfanget av rapportering og kontroll er vanskelig å måle

Difi har hatt som ambisjon å forsøke å systematisere rapporter om tidsbruk i forvaltningen. Det viser seg at det ikke er så lett. Kontroll og rapportering er sjelden skilt ut som egne aktiviteter i de rapportene vi har sett på. Det er også lite kunnskap om hvor mye ressurser som faktisk går med til kontroll- og rapporteringsaktiviteter i statsforvaltningen.

Ingen av informantene vi har snakket med har kunnet gi noe konkret anslag på omfang av rapporterings- og kontrollaktiviteter. Dette er dels begrunnet med at kontroll, rapportering og administrasjon overlapper hverandre, dels med at en ikke har tidsregistrering som gjør det mulig å si noe om ressursforbruk på et så

<sup>3</sup> Ref. COSO-regelverket

detaljert nivå. Kartleggingen blant ni underliggende virksomheter til Kunnskapsdepartementet i 2011, ga samme resultat<sup>4</sup>. Det var ikke mulig å få noe godt anslag på hvor mye ressurser som brukes til rapportering og kontroll.

I den grad det finnes tidsbruksstudier, omhandler de i hovedsak tidsbruken til *ansatte i faglige stillinger* innen utdanning og helsesektoren. I tillegg er kommunenes rapportering til staten i noen grad kartlagt. Vår beskrivelse er derfor i stor grad basert på intervjuer, funn fra tidligere Difi-prosjekter og en intern kartlegging i Difi.

### *Rapportering mye mer enn års- og regnskapsrapporter*

Som tidligere nevnt brukes rapporteringsbegrepet om mangt og mye. Med utgangspunkt i at rapportering primært er knyttet til en bestilling – som følge av kontroll- eller andre behov – kan de viktigste rapporteringsaktivitetene *ut* av virksomheten kategoriseres under en eller flere av følgende kategorier:

- Rapportering og kontroll knyttet til styringsdialogen med overordnet departement<sup>5</sup>, herunder innspill til rapportdelen i Prop 1 S, utarbeiding og dialog om halvårs- og årsrapporter mv.
- Ekstern økonomirapportering og -kontroll
- Rapportering til departementer og instanser som bevilger midler til særskilte tiltak/prosjekter
- Rapportering på fellesføringer i tildelingsbrevet og på oppgaver der det er aktivitetsplikt for eksempel personaldata, miljø, sikkerhet, nynorskandel mv.
- Dialogen med Riksrevisjonen i forbindelse med den årlige regnskapsrevisjonen og eventuelle forvaltningsrevisjoner
- Dialog og rapportering til andre tilsynsorganer/kontrollinstanser
- Rapportering til internasjonale organisasjoner, programmer mv.
- Rapportering på handlingsplaner, rapportering i forbindelse med forskning mv.

Rapportering av styringsinformasjon vil variere med en rekke faktorer og forhold som virksomhetens formål, oppgave og mandat, tilgang på informasjon fra andre kilder enn virksomheten selv, tilknytningsform, hvor politisert sektoren eller virksomheten til enhver tid er mv.

Tabellen under viser rapporteringen som ofte inngår som en del av styringen av en virksomhet.

---

<sup>4</sup> Difi-rapport 2011:9: Rapportering til besvær?

<sup>5</sup> Innspill til og dialog i forbindelse med annen tekst i Prop. 1 S, tildelingsbrev mv. inngår ikke.

Tabell 1: Oversikt over rapportering av styringsinformasjon

Type styring	Formål med rapporteringen	Type data	Mottakere
Sektorstyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilstanden i sektoren</li> <li>Resultater av tiltak</li> <li>Innspill til politikkkutforming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvalitativ beskrivelse f.eks basert på evalueringer,</li> <li>Kvalitativ beskrivelse f.eks basert på tilsynsrapporter</li> <li>Kvantitative data og statistikk</li> </ul>	Til overordnet departement
Etatsstyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>Virksomhetens måloppnåelse, ressursbruk og evne til iverksetting av politikken</li> <li>Resultatbasert finansiering</li> <li>Kontroll</li> <li>Grunnlag for budsjett</li> <li>Innspill til politikkkutforming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvalitativ beskrivelse/analyse av måloppnåelse (resultater eller effekter), evalueringer</li> <li>Kvantitative målinger av aktiviteter og resultater (event. effekter) inkl. statistikk</li> <li>Økonomiinformasjon</li> <li>Systeminformasjon</li> <li>Personalinformasjon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internt i virksomheten</li> <li>Direkte til overordnet dep.</li> <li>Deler til Riksrev.</li> <li>DFØ</li> <li>FIN.</li> </ul>
Spesielle satsinger – sektoren (Oppdragsbrev)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prosjektrapportering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Status og resultater</li> <li>Ressursbruk</li> </ul>	Departement og /eller andre nasjonale oppdragsgivere
Nasjonale satsinger (fellesføringer, aktivitetsplikt m.m.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prioritert satsing i alle statlige virksomheter</li> <li>Måle tilstanden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvalitativ beskrivelse av måloppnåelse</li> <li>Statistikk</li> </ul>	Via eget departement til andre departementer med ansvar for satsingen
Nasjonal regnskap/ statsregnskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontroll</li> <li>Grunnlag for statsbudsjettet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regnskap og andre oversikter oppsatt etter standarder og maler</li> </ul>	Eget departement, FIN/DFØ, (SSB)

Virksomhetene er ofte departementets viktigste virkemidler for iverksetting av politikken og utvikling av sektoren. Mye av rapporteringen fra etatsstyringen gir derfor grunnlag for *sektorstyringen*. I tillegg til styringsinformasjon knyttet til den enkelte virksomhet har departementet behov for data og annen informasjon som sier noe om tilstanden i sektoren - det være seg viltbestand, antall asylsøkere, fordeling av studenter på ulike studiedisipliner o.l. Dette er informasjon som er viktig for politikkkutforming, men som enkeltvirksomheter neppe kan sies å ha et resultatansvar for. Det er imidlertid ikke alltid lett å skille mellom rapportering som skal brukes i henholdsvis sektorstyring og i etatsstyring.

Rapportering som inngår i *etatsstyringen*, dvs. rapportering på mål og krav i tildelingsbrevet og supplerende tildelings- eller oppdragsbrev fra overordnet departement, vil som regel være det viktigste for departementer og virksomheter. I tillegg til rapportering på mål, rapporteres det ofte på en rekke krav til gjennomføring av oppgaver, og om status på og virksomhetens vedlikehold av systemer. I tildelingsbrevet er det også stilt opp krav i form av fellesføringer og det minnes om oppgaver med aktivitetsplikt som skal følges

opp. Dessuten tas det opp spesielle pålegg fra for eksempel Riksrevisjonen eller DSB om samfunnsikkerhet og beredskap som virksomhetene må rapportere spesielt på. Svar på alle krav i tildelingsbrevet oppfattes selvsagt som rapportering.

I tillegg kommer *rapportering på spesielle satsinger*, som regel formulert i et oppdragsbrev. Respons på et oppdragsbrev (eller en muntlig forespørsel) kan forstås som utførelse av en oppgave. Svar på oppdraget og oppsummering på slutten av året over aktiviteter eller resultater av bestillinger gjennom oppdragsbrev, er imidlertid rapportering.

Difis kartlegginger viser at omfanget av rapportering i stor grad påvirkes av *andre instansers krav til rapportering*.<sup>6</sup> Det er ikke bare eget departement, men også andre departementer som har behov for styrings- eller kontrollinformasjon, det være seg rapporter som viser måloppnåelsen, tilstanden på et tverrgående politikkområde eller etterlevelse av felles krav til alle statlig virksomheter.<sup>7</sup> Noen rapporteringskrav tas inn i tildelingsbrevet, mens andre kommer som egne bestillinger.

Statlige *handlingsplaner* og strategier skal følges opp, bl.a. gjennom krav til rapportering. Ifølge Tidsbruksutvalget for skolen hadde Kunnskapsdepartementet i 2009 sju handlingsplaner og strategier. I tillegg var det til sammen 16 handlingsplaner og 10 strategier under andre departementers arbeidsområder. Mange av handlingsplanene forutsetter dessuten oppfølging av og rapportering fra ulike statlige virksomheter, bl.a. handlingsplanene for miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp, for oppfølging av IA-avtalen, for universell utforming og økt tilgjengelighet, og handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.

Alle statlige virksomheter, inklusive departementene rapporterer årlig ulike forhold til *Riksrevisjonen*. I tillegg kommer dialog knyttet til både den årlige regnskapsrevisjonen og eventuelle forvaltningsrevisjoner. Den faste rapporteringen omfatter bl.a. månedlig regnskapsrapporter og forklaring til statsregnskapet (kopier av det som sendes FIN/DFØ). Riksrevisjonen skal bl.a. i tillegg ha en oversikt over evalueringer. De sender også brukerundersøkelser til de som er blitt revidert.

Det kan være litt vanskelig å definere om *ad hoc forespørsler* om statistikk og eventuelt analyser av tall- eller annet materiale er rapportering. Forespørselen kan være utløst av spørsmål fra media, Stortinget eller andre. Ofte er dette opplysninger som rapporteres til departementet jevnlig, men som det kan være lettere og raskere å få fra virksomheten. Noe av rapporteringen på ad hoc forespørsler, for eksempel fra Stortinget anses å være en viktig del av primær oppgavene. Samtidig kan dette ta tid fordi det ofte må innhentes til dels detaljert informasjon og data fra underliggende virksomheter. De fleste av informantene våre definerer denne typen ad hoc forespørsler som rapportering.

---

<sup>6</sup> Difi-rapport 2011:9: Rapportering til besvær? Evaluering av rapportering til Kunnskapsdepartementet.

<sup>7</sup> Difi 28.8.2008: Administrative krav overfor små virksomheter – forprosjektrapport

Den *internasjonale rapporteringen* er enten rapporter på bruk av prosjekt- og programmidler eller det kan være statistikk og annen informasjon til ulike databaser eller samarbeidsorganer, der Norge har forpliktet seg til å delta.

Virksomhetene trenger styringsinformasjon for sin *interne styring*. Dette vil som regel være mer detaljert informasjon enn det som skal rapporteres eksternt, men den eksterne rapporteringen vil normalt i større eller mindre grad bygge på den interne rapportering. Unntakene er ofte bestillinger på forhold utenfor virksomhetens kjernevirksomhet.

Den interne rapporteringen som involverer og berører den enkelte leder og medarbeider, kan bli omfattende avhengig av hvor mye som kreves og hvor enkle systemene er. Det kan for eksempel være tidsregistrering, tidsbruk, forberedelse til planlegging og budsjett, regnskap, prosjektrapportering og interne kartlegginger av ulike slag. Difi observerer også at det ikke er uvanlig at statlige virksomheter og etater selv initierer til dels omfattende rapporteringsregimer.

#### *Case Difi*

For å få en indikasjon på ressursbruk i en statlig virksomhet har vi kartlagt og anslått samlet ressursbruk i Difi knyttet rapportering og kontroll. Kartleggingen er basert på anslag fra ressurspersoner i organisasjonen og er beheftet med usikkerhet. Sannsynligvis er ressursinnsatsen noe høyere enn det kartleggingen indikerer, bl.a. fordi rapportering som inngår som en integrert del av det faglige arbeidet er vanskelig å skille ut. Kartleggingen omfatter ikke rene administrative oppgaver

Difi er på noen måter en typisk statlig forvaltningsvirksomhet, på andre måter ikke. Det har ikke noe regionalt eller desentralt apparat (men er lokalisert på to steder). Til forskjell fra mange andre statlige virksomheter utøver Difi heller ikke myndighet i noen vesentlig grad. Vi vil derfor anta at omfanget av rapporterings- og kontrollaktiviteter i Difi er mindre enn i mange andre statlige virksomheter.

#### ***Difi bruker to årsverk på eksterne kontroll- og rapporteringsaktiviteter***

Heller ikke Difi har noen systematisk registrering av ressurser brukt på ulike kontroll- og rapporteringsaktiviteter. Anslagene er derfor estimater basert på intervjuer med ressurspersoner med ansvar for disse aktivitetene.

Kartleggingen viser at Difi bruker om lag to årsverk på å rapportere til andre. Det tilsvarer knapt én prosent av de om lag 220 årsverkene i Difi og fire promille<sup>8</sup> av bevilgningen til Difi for 2012 på kapittel 5060. Ressursanslaget omfatter ikke ordinære styringsaktiviteter som målformulering, tildelingsbrevprosesser mv.

Difi bruker om lag en tredel av disse ressursene på rapportering til andre. Her dominerer rapportering knyttet til ID-porten (31 prosent). Om lag en fjerdedel av

---

<sup>8</sup> Basert på en gjennomsnittlig årsverkskostnad på kr 600 000.

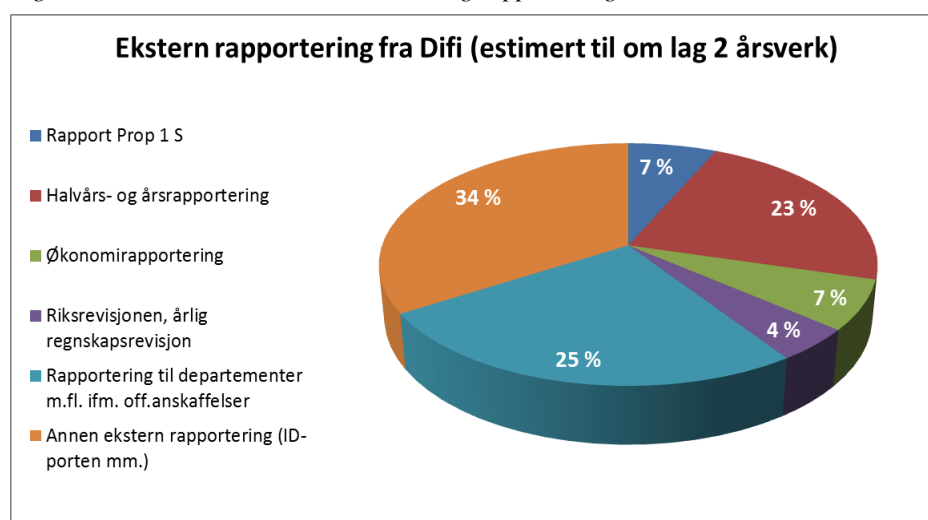


ressursene brukes på rapportering til departementer (FAD, MD, NHD og BLD) og Statens landbruksforvaltning (SLF) som gir Difi belastningsfullmakter for å gjennomføre tiltak på anskaffelsesområdet, jf. figur 2. Det er en viss sammenheng mellom størrelse på belastningsfullmakt og ressursbruk knyttet til denne rapportering, men den er langt fra proporsjonal.

Videre bruker Difi en knapp fjerdedel av ressursene på å utarbeide halvårs- og årsrapporter. Dette er relativt omfattende prosesser der Administrasjonsavdelingen, ledermøtet og alle avdelingene er involvert.

Resten av de eksterne rapporterings- og kontrollressursene brukes til å lage innspill til rapportdelen av Prop 1 S (sju prosent), økonomirapportering (sju prosent) og dialog med Riksrevisjonen knyttet til den årlige regnskapsrevisjonen (fire prosent). Mye av den eksterne rapporteringen bygger selvsagt på og følger av interne rapporteringsbehov.

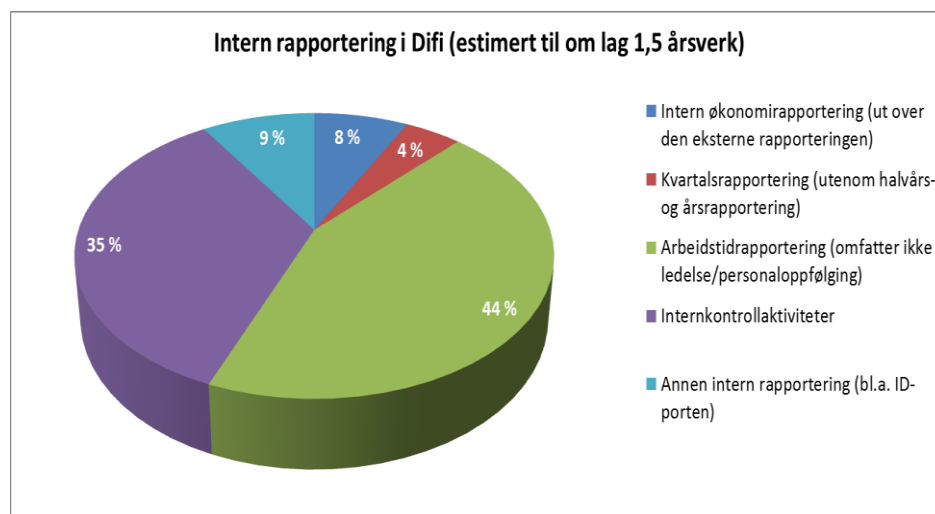
Figur 2: Ressursbruk - eksterne kontroll og rapporteringsaktiviteter



I tillegg til kontroll- og rapporteringsaktiviteter som danner grunnlag for den eksterne rapporteringen, kommer kontroll- og rapporteringsaktiviteter som bare brukes *internt*. Difi bruker om lag ett og et halvt årsverk på dette. Det tilsvarende om lag sju promille av den samlede innsatsen i Difi på om lag 220 årsverk, og knapt tre promille<sup>7</sup> av Difis bevilgning for 2012 (kap. 5060). Ressursanslaget omfatter ikke interne styringsprosesser, ordinære ledelses- og personaloppfølgingsaktiviteter, rene administrative funksjoner mv.

Som det framgår av figur 3 utgjør arbeidstidsrapportering, dvs. inn- og utregistrering, søknad om og registrering av fravær mv., 44 prosent av den interne rapporteringen. Vel en tredel brukes på internkontrollaktiviteter, mens resten av ressursene som brukes på interne kontroll- og rapporteringsaktiviteter, går til virksomhetsintern økonomi- og kvartalsrapportering samt intern rapportering på prosjekter knyttet til ID-porten.

Figur 3: Ressursbruk - interne kontroll- og rapporteringsaktiviteter



Kartleggingen viser dermed at Difi til sammen bruker knapt tre og et halvt årsverk på eksterne og interne rapporteringsaktiviteter. Det tilsvarer 1,6 prosent av Difis samlede årsverksinnsats på om lag 220 årsverk og knapt sju promille<sup>7</sup> av bevilgningen til Difi for 2012 (kap. 1560).

#### ***Hvis alle var som Difi - et regneeksempel***

Hva så hvis alle statlige virksomheter bruker den samme andelen på eksterne rapporterings- og kontrollaktiviteter som Difi? Som omtalt innledningsvis er nok det lite sannsynlig. Krav til og omfang av rapportering og kontroll vil variere med en rekke forhold, bl.a. sektor, type virksomhet, datatilfang mv. Dette er forhold som ikke fanges opp i et regneeksempel der det antas at alle er like. Difi ligger nok i det nedre sjiktet når det gjelder krav til rapportering og omfang av ekstern kontroll. Husk også at ressursanslaget i Difi ikke omfatter mer eller mindre formaliserte styrings- og ledelsesaktiviteter som arbeid med tildelingsbrev, interne styringsprosesser, medarbeidersamtaler mv.

Vi har ikke gjort noe forsøk på å estimere samlet omfang av interne kontroll- og rapporteringsaktiviteter som kommer i tillegg til eksterne kontroll- og rapporteringsaktiviteter. Det skyldes at variasjonene mellom sektorer og ulike typer virksomheter helt sikkert er enda større når det gjelder den interne rapporteringen enn når det gjelder den eksterne rapportering. I noen sektorer og virksomheter er det for eksempel behov for langt mer kontroll, kvalitetssikring og dokumentasjon enn i andre. Eksempelvis indikerer kartleggingen i Difi at hver medarbeider i gjennomsnitt bruker om lag ett kvarter på rapporterings- og dokumentasjonsarbeid per uke mens respondenter fra kommunale pleie- og omsorgstjenester oppgir at de i gjennomsnitt bruker åtte timer og 23 minutter.<sup>9</sup>

Ifølge forvaltningsdatabasen var det knapt 152 900 arbeidstakere i staten som til sammen utførte 138 883 årsverk i 2011. Helseforetakene, statsforetak, statsaksjeselskaper m.fl. inngår ikke i dette anslaget. Dersom alle statlige

<sup>9</sup> Hege Gjertsen, Trude Gjernes, Gisle Solvoll: *Tidsbruk og byråkrati i pleie- og omsorgstjenester*. Rapport 2012:2 fra Nordlandsforskning (ISBN 978-82-7321-634-2)

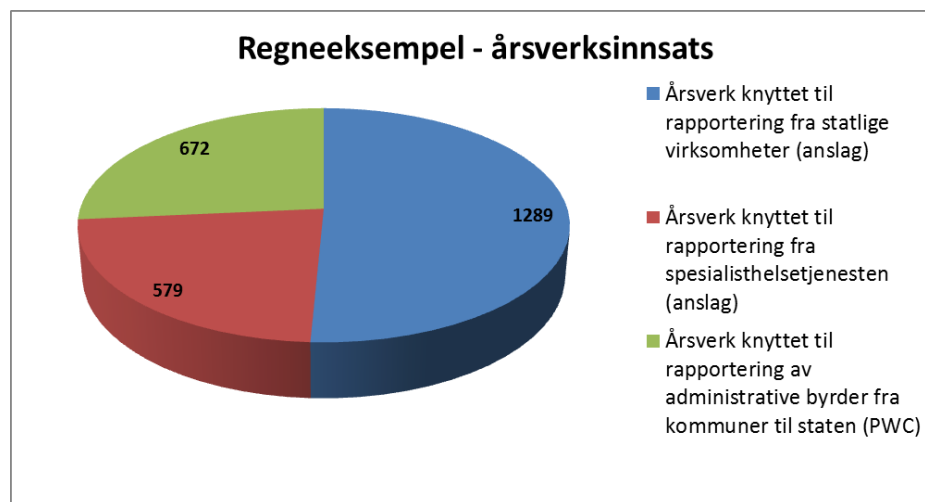
virksomheter i snitt hadde brukt like mye ressurser på ekstern rapportering som det Difi gjør, ville det tilsvart et samlet ressursforbruk i staten på om lag 1 290 årsverk. Legges en gjennomsnittlig årsverkskostnad på 600 000 kroner til grunn, ville dette tilsvart en samlet kostnad på om lag 775 millioner kroner.

Ifølge SSB (StatRes) var ressursinnsatsen i spesialisthelsetjenesten (helseforetakene), eksklusive lange fravær, på 88 142 årsverk i 2011. Dersom ansatte i spesialisthelsetjenesten i gjennomsnitt hadde brukt like mye ressurser på eksterne rapporterings- og kontrollaktiviteter som det Difi gjør, ville det tilsvare et samlet ressursforbruk i helseforetakene på knapt 580 årsverk og medført en samlet kostnad for den eksterne rapporteringen fra spesialisthelsetjenesten på knapt 350 millioner kroner.<sup>7</sup>

På oppdrag fra KS utarbeidet PWC i 2010 en analyse som ser på omfanget av kommunal rapportering knyttet til administrative byrder pålagt av staten (kostnader ved å etterleve informasjonsforpliktelser som er pålagt i lov eller forskrift)<sup>10</sup>. Den viser at kostnadene knyttet til rapportering er på 379 millioner i året, eller 672 årsverk.<sup>11</sup> Dette utgjør om lag 0,13 prosent av det samlede kommunale driftsbudsjettet. Beregningene tar ikke hensyn til at kommunene ville gjennomført deler av informasjonsinnhentingen selv om statens krav falt bort. Sannsynligvis faller også mye av den faglige rapporteringen utenfor. Det samme gjør kontroll og tilsyn utført av rene kontroll-/tilsynsorganer.

I figur 4 gis en figurativ framstilling av samlet ressursinnsats knyttet til rapportering fra statlige virksomheter, spesialisthelsetjenesten og kommunal forvaltning (kun administrative byrder) til staten.

Figur 4: Estimert ressursforbruk brukt på kontroll og rapportering fra kommuner (kun administrative byrder), statlige virksomheter og helseforetak



Dersom alle statlige virksomheter og spesialisthelsetjenestens eksterne rapportering er på nivå med Difi, og PWCs anslag på den kommunale

<sup>10</sup> PricewaterhouseCoopers- PwC (2011): Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte. En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet.

<sup>11</sup> Beregningene er basert på en gjennomsnittlig årsverkskostnad på om 564 000 (2010-)kroner.

rapporteringen av administrative byrder er riktig, indikerer det at det årlig brukes minst 2 500 årsverk på kontroll- og rapporteringsaktiviteter mellom virksomheter internt i staten og fra kommuner til staten. Det tilsvarer en årlig kostnad på vel 1,5 milliarder kroner.<sup>7</sup> I tillegg kommer ressurser knyttet til tilsyn og andre rene kontrollaktiviteter, eventuelt også administrative systemer og prosesser knyttet til kontroll- og rapportering.

## Hva vet vi om tidsbruk for faglige stillinger?

I en rekke medieoppslag i den senere tid hevdes det at rapportering er en av de store tidstjuvene. Ansatte klager over at tiden som går med til kontroll, rapportering og administrasjon er økende og går på bekostning av tid til kjerneoppgavene. Det blir mindre tid til pasientene, elevene, studentene, forskningen, politiarbeidet og andre viktige oppgaver.

Det er gjort noen få tidsbruksundersøkelser blant tjenesteytende yrkesgrupper. Vi vil gjengi noen funn fra disse undersøkelsene både fordi de gir innsikt i utfordringene og fordi dette er informasjon som brukes i debatten om rapportering. Grunnlaget for denne oppsummeringen er studier om legenes tidsbruk generelt<sup>12</sup> og allmennleger/fastleger<sup>13</sup>, blant et utvalg sykehusleger<sup>14</sup>, i pleie- og omsorgssektoren<sup>15</sup>, av læreres tidsbruk<sup>16</sup>, tidsbruk i barnehager<sup>17</sup>, av vitenskapelig ansatte ved universitets- og høyskolesektoren<sup>18</sup> og blant ansatte i politiet<sup>19</sup>.

Et tilbakevendende problem er at det er vanskelig å skille ut tidsbruk til rapporteringsaktiviteter fra andre oppgaver. Rapportering er enten tatt med som en del av administrative oppgaver generelt (inkludert planlegging og møtevirksomhet), eller begrepet er ikke operasjonalisert. Det gjør det vanskelig å få klarhet i hvilke typer oppgaver eller aktiviteter som inngår i rapportering. Enkelte mer detaljerte undersøkelser gir imidlertid et klarere bilde av hva administrasjon, rapportering eller kontroll omfatter.

### *Undersøkelsene viser stor variasjon mellom ulike faggrupper*

Noen undersøkelser bekrefter at andelen av arbeidstiden som går til kjerneoppgaver har blitt mindre. I snitt bruker sykehuslegene nå 47 prosent av tiden til direkte pasientarbeid, mens de brukte 59 prosent i 1994.

---

<sup>12</sup> Den norske legeforening: Statusrapport 2011 - Med kvalitet som ledestjerne - Balanserte mål gir god kurs

<sup>13</sup> Tidsskrift for Den Norske Legeforening nr. 11 – 3.juni 2011:Fastlegenes arbeidstid 2000 – 08  
O. G Aasland, J. Rosta

<sup>14</sup> K Røhme, L E Kjekshus: Når tiden telles - sykehuslegers tidsbruk og arbeidsoppgaver, Tidsskrift for Den norske legeforening, nr.12, 10.mai 2001

<sup>15</sup> Hege Gjertsen, Trude Gjernes, Gisle Solvoll: *Tidsbruk og byråkrati i pleie- og omsorgstjenester.*

Rapport 2012:2 fra Nordlandsforskning (ISBN 978-82-7321-634-2)

<sup>16</sup> Rapport fra Tidsbruksutvalget: 15. desember 2009

<sup>17</sup> H. Nicolaisen, Å. Arup Seip, Bård Jordfall:Tidstyver i barnehager.Tidsbruk i barnehager i Bydel Alna. FAFO-rapport 2012:01

<sup>18</sup> Catrine Egeland, Ann Cecilie Bergene: Tidsbruk, arbeidstid og tidskonflikter i den norske universitets- og høyskolesektoren. AFI-rapport 1/2012

<sup>19</sup> Politidirektoratet: Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten – perioden 2002-2008. Mars 2010.

Supplert med resultater fra tidsbruksundersøkelsen i uke 3 2010 (Agenda)

Undersøkelsene viser også at *allmennleger/fastleger* bruker relativt mer av arbeidstiden til direkte pasientarbeid enn det undersøkelsen blant sykehusleger viser. Av en gjennomsnittlig uke på vel 46 timer brukte fastlegene vel 32 timer (ca.70 prosent) til direkte pasientarbeid, ca. fire timer til møtevirksomhet og ca. sju timer til papirarbeid og telefoner inklusive skriving av epikriser.

Ansatte i kommunal omsorgs- og pleietjeneste bruker i snitt vel 8 timer per uke på rapporterings- og dokumentasjonsarbeid (i overkant av 20 prosent av arbeidsuken). De viktigste tidstyvene for barnehageansatte var praktiske oppgaver, dernest møter og planlegging, mens rapportering og dokumentasjon kom på tredjeplass.

”Dokumentasjon” er en av de oppgavene lærerne synes de bruker mye tid på. Ca. åtte prosent av såkalt ”arbeidsplanfestet tid” utenom undervisningen brukes til ”dokumentasjon”, men lærerne ønsker å bruke kun halvparten av denne tiden. Skoleledere bruker ca. en tredel av tiden sin jevnt fordelt på administrasjon og rapportering til kommune eller stat.

Vitenskapelig ansatte ved universitets- og høyskoler bruker på sin side i snitt én prosent til rapportering. Dette inkluderer rapportering i forbindelse med NFR-prosjekter, EU-prosjekter og evalueringer.

I politiet var registrert tid til administrasjon som andel av arbeidstiden hhv. 15,6 prosent i 2007 og 17,2 prosent i 2010.<sup>20</sup> Til sammenligning viser en nylig utført studie<sup>21</sup> om tidsbruk blant polititjenestemenn i Sverige forskjeller i tidsbruk til rapportering mellom polititjenestemenn på hhv. landsbygda (10 prosent), mellomstort sted (15 prosent) og i storby (35 prosent).

#### *Mye rapportering er knyttet til utøvelsen av faget og kjernevirksomheten*

Undersøkelsene viser at mye av det en kaller rapportering, kan karakteriseres som fagadministrative oppgaver. Dette er bl.a. oppgaver rettet mot undervisningen og oppfølging av studenter og forskningssøknader på universiteter og høyskoler.

Tidsbruksundersøkelsen blant vitenskapelig ansatte viser at de brukte tre prosent av arbeidstiden sin på *Utarbeiding av søknader* til eksternt finansierte prosjekter og ti prosent på *fagadministrative oppgaver* ved egen institusjon. Fagadministrative oppgaver omfatter i denne sammenheng arbeid med studieplaner, emneansvar, lage pensum, administrasjon av forskningsprosjekter, skrive tekster til nettsider, evaluering av egne emner, vurdering av stillinger/stillingsopprykk, vurdering av studenter ved opptak, besvarelser av mindre henvendelser, ansettelseskomiteer mm.

---

<sup>20</sup> Politidirektoratet: Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten – perioden 2002-2008. Mars 2010. Supplert med resultater fra tidsbruksundersøkelsen i uke 3 2010 (Agenda)

<sup>21</sup> Holgersson, Stefan, Knutsson, Johannes: Hva gjør egentlig politiet? Politihøgskolen 2012: 4

Sykehuslegene bruker mye tid til pasientadministrative oppgaver på sykehusene. En studie<sup>22</sup> som går mer i dybden på hva sykehusleger bruker tiden på, viser at *pasientadministrasjon* (pasientjournal, epikriser, henvisninger og utskrivninger) er den indirekte kliniske oppgaven som utgjør mest tid, 14 prosent.

Undersøkelser som inneholder informasjon om tidsbruk til administrativ rapportering eller ”ikke faglig rapportering” blant statlige institusjoner, viser at fagfolk bruker relativt lite tid på dette. For sykehuslegene<sup>23</sup> gikk 6 prosent av arbeidshagens lengde til *administrasjon og ledelse*, herunder planlegging (knappt tre prosent) og budsjett og regnskap (tre promille). Vitenskapelig ansatte brukte én prosent.

Det kan virke som ansatte i kommunene bruker mye mer tid til rapportering og dokumentasjon enn ansatte i staten. Dette gjelder både brukerrettet informasjon, rapportering om personalet (oppfølging av sykemeldte) og økonomi. Eksempelvis viser studien fra pleie- og omsorgstjenesten i kommunen at *brukerrettede* rapporterings- og dokumentasjonsaktiviteter utgjør 56 prosent av totalt rapporterings- og dokumentasjonsarbeid som i gjennomsnitt er på 8 timer 23 min. i uken.

## Avsluttende kommentarer

Det er ingen tvil om at omfanget av rapportering og kontroll er stort. Oversikten over antall krav til rapportering, kontroll basert på rapporteringene og kontroll fra tilsyns- og kontrollmyndigheter, viser dette. Å dokumentere hvor mye tid og ressurser statlige virksomheter bruker på rapportering og å levere materiale og betjene kontrollørene, er vanskeligere fordi det ikke finnes tilstrekkelig materiale. Det vi selv har kartlagt (Difi som case) og materialet fra en undersøkelse om rapportering fra kommunene til staten, indikerer at det kanskje krever mindre ressursbruk enn forventet, men her må det tas høyde for at Difi sannsynligvis ikke er representativ for hele den øvrige statsforvaltningen. En årsak til økt omfang kan være utvikling og bruk av administrative systemer. Ad hoc rapportering uten mulighet for automatisk datafangst, krever mye mer tid.

Det begrensede materialet om tidsbruken til faglig personale i statlige virksomheter (universitetene og høyskolene) viser også at det brukes lite tid på denne typen rapportering og kontroll. De ansatte i utdanning, helse og omsorg i kommunene bruker adskillig mer tid. Felles for alle gruppene er uansett at en stor del av rapportering, kontroll og administrasjon gjelder fagadministrasjon eller oppfølging av og dokumentasjon om pasienter, elever, studenter og andre brukere av tjenester.

Når det klages på at rapporterings- og kontrollaktiviteter vokser og tar for mye tid, kan det være gode grunner og flere årsaker til dette. Dette drøftes nærmere i kapittel 7.

---

<sup>22</sup> Studien omfattet 91 leger ved Medisinsk avdeling og Kvinneklubben ved Regionsykehuset i Trondheim i 2001.

<sup>23</sup> Studien omfattet 91 leger ved Medisinsk avdeling og Kvinneklubben ved Regionsykehuset i Trondheim i 2001.

### 3 God rapportering gir god styring

*Av Direktoratet for økonomistyring*

Rapportering og kontroll er kritisk nødvendige elementer i god statlig styring. Dessverre er det ofte avvik mellom idealer for god styring og den erfaringen mange har. Når vi debatterer rapportering og kontroll i staten, blir det tydelig at mange opplever at nytteverdien tidvis er for lav – enkelte tema er ikke godt nok dekket, andre blir overrapportert.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) vil i denne artikkelen peke på sammenhengen mellom styring og rapportering, og gi noen innspill til hvordan vi kan forbedre rapporteringen. Fordi mål- og resultatstyring har blitt kritisert i denne sammenhengen, vil vi spesielt trekke frem dette styringsprinsippet og fordeler ved dette.

#### Bakgrunn for diskusjonen

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har invitert til en diskusjon om bruken av rapportering og kontroll i statsforvaltningen. Er vi effektive nok? Er ressursbruken riktig? Stjeler rapportering og kontroll tid fra den brukerrettede kjerneaktiviteten?

Temaet er sentralt for alle ledere i staten. Lederne har komplekse styringsoppgaver, og skal samtidig sørge for effektivitet og resultater. Fordi staten både benytter seg av fellesskapets verdier, og skaper verdier for det samme fellesskapet, er det enkelte forvaltningsverdier som må vektlegges spesielt: lojalitet til politiske beslutninger, rettsikkerhet og likebehandling, faglig integritet og effektivitet.

Når blir det for mye eller for lite rapportering og kontroll i denne styringskonteksten? Hvordan henger tidsbruken til rapportering og kontroll sammen med den pågående debatten om mål- og resultatstyring? Emnet er bredt og sammensatt, og derfor kan rammen rundt diskusjonen bli uklar. Dette skyldes blant annet følgende:

1. Diskusjonen rommer en rekke spørsmål av ganske forskjellig karakter – noe som illustreres blant annet i Difis rapport Rapportering til besvær?<sup>24</sup>
2. Det er mange ulike oppfatninger om hva rapportering og kontroll er, og hvordan begrepene skal forstås.<sup>25</sup>
3. En diskusjon om rapportering inkluderer ikke nødvendigvis en diskusjon om kontroll. Rapportert informasjon kan selvsagt brukes som et ledd i kontroll, men rapportering er også en kilde til informasjon for læring og forbedring.

---

<sup>24</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT, 2011

<sup>25</sup> Difi har i samme rapport og i en rapport fra 1999 (Statskonsult, 1999) pekt på ulike oppfatninger av hva begrepene rapportering og kontroll omfatter. Mediedebatten høsten 2012, der Dagens Næringslivs artikkel 13.10.2012 er en god illustrasjon, viser at svært mange ulike tilnærminger og problemstillinger blir tatt opp parallelt. Fellesnevneren i debatten er eksempler på uheldig praksis i statsforvaltningen. Debatten har sjelden et en systematisk tilnærming eller presentasjon av alternativer til rapportering og kontroll.

4. Selv om enkelte oppfatter rapportering og kontroll som administrasjon, eller støtteprosesser, som stjeler tid og oppmerksomhet, er det andre som ser på rapportering og kontroll som en naturlig del av kjerneaktiviteten.

DFØ mener derfor at det sentrale spørsmålet i denne debatten bør være: Gir rapportering den informasjonen som er nødvendig for god styring og – når det er påkrevd – kontroll?<sup>26</sup>

### DFØs posisjon

DFØ har ikke faktagrunnlaget, og heller ikke ambisjonene, til å avgjøre om det rapporteres og kontrolleres for mye eller for lite i statsforvaltningen. Vårt utgangspunkt for å delta i debatten er et ønske om å understreke sammenhengen mellom rapportering og styring.

Ledelsen har et ansvar for å etterspørre nødvendig styringsinformasjon.<sup>27</sup> Er rapporteringen til nytte for ledelsen? Bruker de informasjonen? Gir den nødvendig og effektiv kontroll? Spørsmålene er viktig av minst tre grunner.

1. Når medarbeidere og ledere i staten gjør oss oppmerksomme på at det brukes uforholdsmessig mye tid på å kontrollere at ting blir gjort «riktig», fremfor å skape resultater, er det et signal om at noe er ute av balanse og må forbedres. Statsansatte er selv en del av den virksomhetskulturen som skaper og utvikler rapportering og kontroll, og derfor står de nærmest til å vurdere om noe er potensielt kontraproduktivt.
2. Diskusjonen angår statlig styring og ressursbruk – og om denne er effektiv. Kunne tiden som blir brukt på å samle inn ulike typer informasjon om virksomhetens produksjon, vært brukt på andre aktiviteter som ville vært mer verdiskapende samlet sett? Eller ville tapet av informasjon gjort det vanskeligere for ledelsen å styre innenfor rammene av virksomhetens egenart og risiko?
3. Hvis ledelsen ikke har klargjort hva som er nødvendig styringsinformasjon, faller nytteverdien av rapporteringen – for fellesskapet, ledelsen og medarbeiderne. Først når ledelsen på alle nivåer har klargjort og kommunisert hva styringsbehovet er, er det mulig å ta stilling til nytteverdien av rapportering. Da er det mulig å vurdere om nytteverdien står i et fornuftig forhold til omfanget av ressurser som blir brukt på å skaffe informasjon.

DFØ vil derfor bruke diskusjonen til å peke på områder vi mener er viktige for å forbedre effektiviteten av rapportering og kontroll i staten. Det vil si hvordan

---

<sup>26</sup> Det formelle utgangspunktet for rapportering og kontroll er nedfelt bevilgningsreglementet §§ 9 og 10 vedtatt av Stortinget 26. mai 2005. I tillegg stiller andre lover, forskrifter og rundskriv rapporteringskrav og krav til kontroll. Reglement for økonomistyring i staten, og bestemmelser for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer fastsatt senest 7. juni 2010, utgjør en del av dette større bildet.

<sup>27</sup> Å etterspørre “Styringsinformasjon” er snevrere enn å etterspørre “rapportering”, f.eks. i henhold til lov eller pålegg av overordnet myndighet.



nytteverdien kan økes og/eller ressursbruken begrenses. Vi ønsker også å reflektere over DFØs egne tiltak for å bedre statlig rapportering og kontroll.

Et av DFØs fagområder er mål- og resultatstyring. Det innebærer å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, analysere resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.<sup>28</sup> DFØ forstår dette som et overordnet styringsprinsipp. Dette prinsippet legger ikke føringer for omfang eller detaljering, men stiller derimot krav til vurdering av egenart, relevans, vesentlighet, risiko og effektivitet. Det handler helt enkelt om å si hva som skal oppnås, og sjekke om det har skjedd.

## Statens styringsoppgaver

I Finansdepartementets veileder om etatsstyring finner man følgende sitat om blant annet oppfølging og kontroll:

En sentral side av departementenes sekretariatsrolle overfor politisk ledelse er å ivareta statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar samt å unngå at statsråden stilles i forlegenhet. Det krever oppfølging og kontroll med det underliggende apparatet. Innføring av mål- og resultatstyring i kombinasjon med oppbyggingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og økt oppmerksomhet fra presse og media, har også bidratt til at oppfølging og kontroll i statsforvaltningen har fått større oppmerksomhet.<sup>29</sup>

Sitatet forteller noe om hvorfor oppfølging og kontroll er så avgjørende for statlig styring, og det viser at praksis er i utvikling.

Statsforvaltningen har to grunnleggende styringsoppgaver som alle statlige virksomheter enten har som kjerneoppgave, eller som de indirekte bidrar til gjennom innsamling og videreformidling av informasjon. Den første oppgaven er å rapportere eller videreformidle kunnskap til utforming av politiske initiativer. Den andre er å gjennomføre politiske vedtak. Noe av kritikken mot mål- og resultatstyring handler om hvordan styringsprinsippet forstås og anvendes i disse to styringsoppgavene, både i etatsstyringen og på virksomhetsnivå.

Etter DFØs vurdering bommer kritikken av mål- og resultatstyringen, fordi kritikken ikke er rettet mot styringsprinsippet, men mot en uhensiktsmessig praksis. Vi observerer at det stedvis er mye tiltaks- og aktivitetsstyring i statlige etater og virksomheter. Oppmerksomheten er rettet mot dokumentasjon av hva som er gjennomført, det vil si kontroll, og mindre mot dokumentasjon av effekt. Det har utviklet seg en praksis der en fokuserer på det som kan telles i løpet av ett år, og på detaljer som kan illustrere aktivitet.

---

<sup>28</sup> Dette er DFØs beskrivelse av Mål- og resultatstyring: "Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten og få mer ut av ressursene ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Styring og kontroll skal i mindre grad skje gjennom detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver. I stedet skal oppmerksomheten i større grad rettes mot om målene med virksomheten oppfylles, og om det skjer med effektiv ressursbruk. Med utgangspunkt i mål fastsatt i dialog med overordnet nivå, har ledelsen på hvert nivå selv ansvar for å utlede hvordan målene skal nås og hva som må prioriteres i styringen". Se [www.dfo.no](http://www.dfo.no)

<sup>29</sup> Finansdepartementet, 2011

DFØs tilnærming er en annen, og noe som kan illustreres gjennom begrepsbruk i økonomiregelverket. Her anvender vi begrepet *styringsparameter*<sup>30</sup> og ikke måltall som noen virksomheter benytter synonymt. Kritikken mot for mange «tellekanter» er etter vårt syn legitim, og vi er enige i at informasjon om volum eller omfang sjelden er et tilstrekkelig for å vurdere om styringen går i retning av et overordnet mål eller en ønsket samfunnsendring. Rapportering av volumtall kan medføre målforskyvning. Oppmerksomheten flyttes fra den viktige lærings- og utviklingssirkelen i staten, til oppmerksomhet på aktivitet og detaljer. Løpende rapportering må derfor suppleres med informasjon om effekter.

## Kunnskap og politikktutvikling

I de senere årene har det vært økende internasjonal enighet om at forskning, og derigjennom et godt kunnskapsgrunnlag, er avgjørende for utviklingen av ny politikk.<sup>31</sup> Denne forståelsen kan også spores i den norske statsforvaltningen.

Kunnskap om sammenhenger mellom bestemte virkemidler og effekter på bruker- og samfunnsnivå er grunnleggende for god styring. Derfor er det et stadig voksende behov for fag- og kunnskapsutvikling. Et godt eksempel på at denne diskusjonen reises i norsk praksis er en debatt Difi startet i 2011. Da ble det problematisert hvorvidt fagmiljøene i de ulike departementene har tilstrekkelig kapasitet til å analysere og utvikle faget i en stadig mer hektisk departemental hverdag.<sup>32</sup>

Valg av overordnede virkemidler i statlig styring skal ideelt sett baseres på tilgangen til systematiske analyser og vurderinger av informasjon. Denne informasjonen er enten rapportert og behandlet internt i relevante departementer og virksomheter, eller samlet inn og behandlet av eksterne forskere og konsulenter.

Både forvaltningens egenproduserte kunnskap og den som andre fremskaffer, er ofte kritisk avhengig av at det skjer en løpende, systematisk og – for rapportleverandøren – ofte repetitiv innsamling av informasjon gjennom mange ledd i statsforvaltningen og på tvers av sektorer. Det kan være informasjon om alle elementer i produksjonen: budsjett- og regnskapstall (informasjon om ressurser tildelt og forbrukt), aktivitets-, prosess- og produksjonstall (informasjon om hva virksomheten gjør, hvordan den gjør det, og hva den har produsert), eller for eksempel kunnskap om effekter for brukere og samfunn.<sup>33</sup> Ofte er det først når fakta er samlet inn over en viss tidsperiode at de kan sammenliknes og settes inn i en sammenheng som gjør dem til relevant styringsinformasjon.

---

<sup>30</sup> Se § 1.4 b) i bestemmelser for økonomistyring i staten. DFØs definisjon er «Styringsparametere måler direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål, og kan være kvalitativt og kvantitativt» (Direktoratet for økonomistyring, 2010)

<sup>31</sup> Sandra M. Nutley, 2007

<sup>32</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT, 2011

<sup>33</sup> Skillet mellom statistikk og styringsinformasjon tas ikke opp i artikkelen. Offisiell statistikk, som ofte er basert på rapportering fra virksomhetene, er det felles faktagrunnlaget for samfunnet (jf. ssb.no) .

DFØ vil peke på tre forhold vi arbeider med, som alle viser at utvikling av et godt kunnskapsgrunnlag er avhengig av rapportering og kontroll:

1. Mål- og resultatstyring, som et styringsprinsipp i staten, setter rammene for den overordnede styringen. Dette innebærer at den kunnskapen vi har om ulike sammenhenger mellom effekt og virkemiddel, skal settes i system og brukes. Oppfølging og synliggjøring av faglige resultater er en forutsetning for utøvelse av god mål- og resultatstyring, både i et etatsstyringsperspektiv og internt i en virksomhet.
2. Ideelt sett bør alt fra større reformer til virksomhetens egeninitierte tiltak planlegges slik at det kan gjennomføres en gevinstrealisering. For å kunne måle om planlagte gevinster realiseres, må det være utarbeidet en kost-nytte-analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse i forkant av reformen, prosjektet eller tiltaket. En slik tilnærming sikrer også bedre kontroll i oppfølgingen av politikken, både i forkant, underveis og i etterkant. Det er et lederansvar å sikre at det i forkant av større investeringer planlegges for resultatrapportering og gevinstrealisering.
3. Evalueringer bringer inn et mer helhetlig og analyserende perspektiv enn løpende rapportering. Alle virksomheter skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene belyser blant annet hensiktsmessighet av eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger, og de er et verktøy for virksomhetene til å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

## Gjennomføring av politikk

Den andre styringsoppgaven i statsforvaltningen er å sikre gjennomføringen av politikk gjennom sektor-, etats- og virksomhetsstyringen. Alle statlige virksomheter, inklusive departementene, skal rapportere om måloppnåelse internt og til overordnet myndighet. Hvert departement skal rapportere oppnådde resultater fra sitt ansvarsområde i budsjettproposisjonen.<sup>34</sup>

Det årlige tildelingsbrevet er den viktigste formelle kilden til hvilken styringsinformasjon departementet har bestilt av underliggende virksomheter. Internt i virksomheten er virksomhetsplanen det sentrale dokumentet sammen med kvalitets- eller internkontrollsystemer. Den totale ressursbruken for å utarbeide styringsinformasjon varierer i tråd med grad av sammenheng mellom intern rapportering i tråd med virksomhetsplan og andre styringssystemer, og rapporteringen til departementet. I hvilken grad det er sammenfall mellom det departementet og virksomheten styrer og rapporterer, påvirker ofte ansattes oppfatninger av nytte og bruk. Mellomlederes og medarbeideres opplevelse av hvilken nytte og bruk de har av rapporteringen internt, kan også påvirke oppfatningen av hva som relevant for eksterne aktører som departementet. Her

---

<sup>34</sup> Ref. bevilgningsreglementet §9.

er det viktig å presisere at det er styringsoppgaven, og ikke informasjonsinnholdet som er avgjørende for om rapporteringen er nødvendig.

Et mer langsiktig fokus i styringen og bruk av en flerårig plantilnærming, kan gjøre dette enklere. DFØ har gjennom dialog med virksomheter, og gjennomgang av budsjettproposisjoner og årsrapporter, observert at det rapporteres mye om aktivitet, men lite om resultater.<sup>35</sup> Dette er i noen tilfeller en speiling av rapporteringskrav i tildelingsbrev. Både etats- og virksomhetsledere kan utfordres til å utforme bedre og mer relevante bestillinger – særlig når det gjelder å tydeliggjøre hva som er styringsinformasjon, og hva som er øvrige informasjonsbehov. Bedre sammenheng mellom årlige tildelingsbrev og mer langsiktige planer både på departements- og virksomhetsnivå er viktig for å utvikle god praksis.

Tidsbruken knyttet til rapportering er også avhengig av hva som skal til for å fremskaffe styringsinformasjon. Er virksomheten i stand til å produsere, formidle eller på andre måter fremskaffe informasjon som er nyttig, relevant og tilstrekkelig for det som ledelsen på ulike nivåer ønsker? Moderne informasjonssystemer gir tilgang til en enorm – og økende – mengde informasjon. Er ledelsen i stand til å bestille, altså å etterspørre, den informasjonen det faktisk er bruk for?

En viktig oppgave er å reflektere over hvilke alternativer som kan vurderes for å få tilgang til nødvendig data. Spørsmålet om hva som er vesentlig og effektivt er alltid første filter, men følgende tre spørsmål er også nyttige:

1. Er det mulig å standardisere og legge opp til faste prosesser?
2. Er det mulig å benytte informasjonssystemer i større grad enn i dag?
3. Produseres det rapporter som ikke lenger brukes som styringsinformasjon eller underlagsdata?

Gjennom to styringsdokumenter, tildelingsbrev og årsrapport samt regnskapsrapportering til overordnet departement, kan vi følge opp gjennomføringen av politikk i statlige virksomheter. DFØ arbeider med å utforme god veiledning og gode standarder som kan benyttes av departementer og virksomheter for å bedre praksis i denne oppfølgingen. Vi vet at mange departementer og virksomheter har potensial for en mer strategisk og systematisk tilnærming til rapportering og kontroll, og vi mener at dette kan skje blant annet gjennom økt standardisering.

## Standardisering og veiledning

DFØs kartlegging i 2008 viste betydelige variasjoner mellom virksomhetene både når det gjaldt kontoplan og føringsprinsipp i virksomhetsregnskapet.<sup>36</sup> DFØs seneste kartlegging fra 2010 viste betydelige variasjoner også når det gjelder utforming av virksomhetenes årsrapporter, og rapportering og

---

<sup>35</sup> «Det må imidlertid være en hovedregel at det klart fremgår av tildelingsbrevet hvilke rapporteringskrav som knyttes til det enkelte styringsparameter, og at det trekkes en tydelig linje mellom styringsinformasjon og departementets øvrige informasjonsbehov.» (Finansdepartementet, 2011).

<sup>36</sup> Slik det er mulighet for i punkt 3.2.3 i bestemmelser om økonomistyring i staten (Direktoratet for Økonomistyring, 2005 ).

oppstilling av virksomhetenes årsregnskap.<sup>37</sup> På bakgrunn av rapportene reiste DFØ spørsmål om variasjonene er hensiktsmessige og effektive for staten samlet. Hvor mye ressursbruk går med til rapportering? Er informasjonen lagt til rette slik at den kan utnyttes godt på tvers av virksomheter og sektorer?

Gjennom å utarbeide forslag til økt standardisering ønsker DFØ å legge til rette for at den enkelte virksomhet i mindre grad enn i dag trenger å utvikle og vedlikeholde blant annet regnskapsprinsipper, kontoplaner og oppstillingsplaner. Vi ønsker også at det skal bli enklere for statlige virksomheter og departementer å sammenligne regnskapstall over tid og med andre virksomheter. Med økt standardisering blir det samtidig enklere å vedlikeholde kompetanse på området, både for den enkelte virksomhet og for staten samlet. På denne måten legges det til rette for en mer effektiv ressursbruk og en høyere nytteverdi av regnskapsinformasjonen.

Slik DFØ ser det, er også internkontrollen en viktig forutsetning for god politikimplementering. Internkontroll etablerer et sikkerhetsnett for virksomhetens gjennomføring. Den gir en rimelig grad av sikkerhet for at virksomhetens drift skal være målrettet og effektiv, for at rapporteringen skal være pålitelig, og for at lover og regler overholdes. For å lykkes må virksomhetens ledere legge til rette for utviklingen av en helhetlig, formalisert og internt forankret, tilnærming til styring og kontroll. En fragmentert tilnærming kan gi både et for høyt volum og mangler.

I 2009 utga DFØ rapporten «Internrevisjon og internkontroll i statlige virksomheter – en kartlegging». Nå arbeider DFØ med et veiledningsmateriale rettet inn mot ledere på ulike nivåer. I denne veiledningen vektlegger vi at systemer for internkontroll bør etableres med utgangspunkt i virksomhetsledelsens interne prioriteringer og avveininger, basert på risiko og vesentlighet. Vi understreker også at internkontroll må inngå som en del av de ordinære virksomhetsprosessene og ikke på siden av den ordinære driften.

Når ledelsen finner en god balanse mellom styring og kontroll, vil de kunne prioritere mellom kontrolltiltak og effektivitet ut fra tilgjengelige ressursrammer og virksomhetens egne mål. En internt lederforankret og risikobasert tilnærming til internkontroll kan i tillegg gjøre det enklere å vurdere behovet for kontroller og annen rapportering. Dialogen med eksterne aktører som tilsyn, revisjon og media blir også enklere fordi virksomheten på en mer systematisk måte kan begrunne og dokumentere sitt valg av kontrollnivå. DFØ ser at forbedringer i internkontrollen på denne måten vil kunne bidra til økt kostnads- og formåls effektivitet.

## Bindeledd mellom styringsoppgavene

Idealiserte modeller av styring fremstiller ofte styringsinformasjonen som entydig og dekkende, slik at ledelsen enkelt kan ta stilling til hva konsekvensen av de innrapporterte dataene er. DFØs erfaring er det motsatte. Rapporteringen viser et bilde av en situasjon som var, og avvik er ofte forklart ved

---

<sup>37</sup> (Direktoratet for Økonomistyring, 2010)

situasjonsbestemte hendelser. I tillegg er både samfunnet og brukergruppene i endring.

Det vil det ofte være nødvendig å se mye rapportering – over tid og med bruk av fremskrivninger og prognoser – i sammenheng for å kunne vurdere om «kursen» er den rette, for å nå et større samfunns mål. I slike situasjoner er det viktig å holde fast i målene og de vedtatte flerårige planene/strategiene lenge nok til at det foreligger et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag for å endre styringen. Den langsiktige trenden er et viktig grunnlag for å vurdere om hvorvidt rapporterings- og kontrollkravene bør endres.

Styringsoppgavene, endringer i informasjonsbehovet, og utviklingen av bedre muligheter for informasjonsinnsamling, stiller store krav til ledelsens evne – uavhengig av nivå – til å bestille den rette informasjonen. Gode risikobaserte tilbakemeldinger, fra virksomhet til departement og fra medarbeidere til ledelse i virksomheten, kan gjøre ledelsen bedre informert og føre til at den blir en bedre bestiller.

Mål- og resultatstyringen kan bli bedre hvis bestillingene av styringsinformasjon blir bedre. På et overordnet nivå utgjør mål- og resultatstyringen bindeleddet mellom politikktutviklingen på den ene siden, og politikkomplementeringen på den andre. Dette er et viktig poeng for DFØ.

## Behovsavklaring

DFØ oppfordrer etatstyrere og virksomhetsledere til økt bevissthet rundt nytte og bruk av rapportering. DFØ har ikke kunnskapsgrunnlag til å konkludere med at det foregår «for mye» eller «for lite» rapportering og kontroll. Vi er imidlertid kjent med evalueringer og rapporter, fra Riksrevisjonen og andre, som underbygger at det er for lite fokus på helhet, system og nytte, samt god bruk av styringsinformasjon.<sup>38</sup>

Utgangspunktet for DFØ er at det på alle nivå er ledelsens ansvar å skape en bedre sammenheng mellom ideal og virkelighet. Dette kan starte ved at ledelsen tar utgangspunkt i fem grunnleggende spørsmål som den må stille seg selv:

1. Hva er behovet for styringsinformasjon?
  - a) Hva sier rapporteringen om effekter på kort og lang sikt?
  - b) Hvordan utnyttes rapporteringen fra virksomheten (som årsrapport, statsregnskap og annen rapportering)?
  - c) Er rapporteringen samlet, det vil si at man ser effekter, måloppnåelse og resultater i sammenheng med ressursbruken?
2. Er det en rimelig balanse mellom nytteverdien av styringsinformasjonen og omfanget av ressurser det vil kreve å samle inn og analysere informasjonen?
  - a) Gjennomfører departement og virksomhet en gjennomgang av eksisterende rapportering før ny informasjon bestilles?

---

<sup>38</sup> Eksempler på dette kan være forvaltningsrevisjonsrapporter og evalueringer som medførte nye Stortingsmeldinger som utgangspunkt for blant annet bestilling av ny styringsinformasjon (Riksrevisjonen, 2010) (Poyry og Agenda Kaupang, 2010.).

- b) Gjennomfører departement og virksomhet konkrete vurderinger av hvilken bruk rapporteringen skal ha?
- 3. Hvordan og hos hvem bestiller vi styringsinformasjonen (og har vi evnene til å bestille den riktige informasjonen)?
  - a) Hva vet departement og virksomhet om kost-nytte i forbindelse med informasjon som andre må levere på bestilling?
- 4. Er det planlagt tilbakemelding eller kommunikasjon om formålet med innsamling og bruk av styringsinformasjonen?
  - a) Får bidragsyttere vite noe om hva den informasjonen de rapporterte, ble brukt til?
- 5. Sikrer styringsinformasjonen at oppmerksomheten er rettet mot å løse samfunnsoppgaven?
  - a) Er det balanse mellom årlige styringskrav i tildelingsbrev og krav i virksomhetsinstruksen?
  - b) Skiller styringsinformasjonen mellom det som må til for å dokumentere bevilgingsbruk (kontroll), og det som skal til for å vurdere virkemidler og måloppnåelse?

Behovsavklaringen må skje på hvert av nivåene som bestiller styringsinformasjon, og som dermed direkte eller indirekte pålegger andre rapporterings- og kontrolloppgaver. Det vil si både i departementet og på virksomhetsnivå og internt på alle nivåer.

Ledelsens behov for styringsinformasjon er avhengig av mange forhold, herunder virksomhetens egenart, risiko, og hvor viktig det er å motta informasjon løpende eller ikke. Uavhengig av disse forholdene er det sentrale at ledelsen forholder seg bevisst til behov. Hva har vi faktisk bruk for å vite og kontrollere for å kunne nå de målene som er politisk fastsatt?

Hvis ledelsen ikke har tilstrekkelig bevissthet om dette, øker risikoen for at ledelsen enten bestiller feil informasjon, eller for lite eller for mye informasjon.

## Referanser

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011-11.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011). *Rapportering til besvær? Evaluering av rapportering til Kunnskapsdepartementet*. 2011:9.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2012). *Administrative støttefunksjoner i staten – forstudie*. Difinotat 2012: 2.
- Direktoratet for Økonomistyring (2005). *Kartlegging av kontoplaner og føringsprinsipper i staten*.
- Direktoratet for Økonomistyring (2008). *Mål- og resultatstyring i St.prp. 1 (2007–2008). En casestudie*.
- Direktoratet for Økonomistyring (2009). *Internrevisjon og intern kontroll i statlige virksomheter – en kartlegging*.
- Direktoratet for Økonomistyring (2010). *Oppsummering av statlige virksomheters årsrapportering* (ikke publisert).
- Direktoratet for økonomistyring (2010). *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd. Eksempelsamling med kommentarer*.
- Direktoratet for økonomistyring (2010). *Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*.
- Direktoratet for økonomistyring (2011). *En beskrivelse av styringsmodellen i et departement*. Rapport 2/2011.
- Direktoratet for økonomistyring (2011). *Bruk av evaluering i styringen*.
- Direktoratet for økonomistyring (2009). *Eksempler på god mål- og resultatstyring og risikostyring i utvalgte forebyggende tiltak*. 9.
- Finansdepartementet (2011). *Veileder i etatsstyring*.
- Johnsen, Å (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget.
- Landbruks- og matdepartementet (2012). *Stortingsmelding nr. 9. Landsbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*.
- Pöyry og Agenda Kaupang (2010). *Evaluering av Innovasjon Norge*. Utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet. R-2010-054.
- Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i landbruket*.
- Sandra M. Nutley; Isabel Walter og Huw. T.O. Davies (2007). *Using Evidence. How research can inform public services*. The Policy Press.
- Statskonsult (1999). *Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet*. Rapport 1999:28.



## 4 Riksrevisjonens kontroll er læring for å bli bedre - noen erfaringer fra arbeid i Riksrevisjonen

Av Helge Strand Østtveiten, ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen<sup>39</sup>

***Riksrevisjonens kontroll av forvaltningen er en måte å lære på for forvaltningen. Slik undertegnede ser det, rokker heller ikke kritikken av Riksrevisjonen ved dette i vesentlig grad.***

Samtidig er ikke Riksrevisjonen noe konsulentfirma. Riksrevisjonen gir overordnede anbefalinger, men det er forvaltningen som har ansvar for å utvikle og gjennomføre de detaljerte tiltakene som skal til for å forbedre seg.

Riksrevisjonens arbeid utføres på vegne av Stortinget og er nedfelt i Grunnloven, og har dermed også en betydning for det norske demokratiet. Riksrevisjonens kontroll medvirker til å få det norske demokratiet til å fungere ved at befolkningen gjennom sine representanter på Stortinget bruker Riksrevisjonen til å påse at offentlige penger blir brukt riktig og til gagn for hele befolkningen slik Stortinget har bestemt.

Alle som vil, kan jo prøve å tenke seg hvordan det er å vedta et budsjett på i overkant av 1000 milliarder, og så sende det ut over land og folk. Da er det godt å kunne ha en institusjon som har i oppdrag å påse at de drøye 1000 milliardene brukes etter hensikten, og at pengene anvendes på en rimelig fornuftig måte.

Riksrevisjonen er nødvendig for i det hele tatt å kunne ha en stat. Alle stater har en riksrevisjon. Uten sammenligning for øvrig, men noe det første kommunistene i Russland skal ha gjort etter revolusjonen i 1917, var å opprette en riksrevisjon med Stalin som riksrevisor. Grunnen til det er enkel. En stat er en organisasjon som forvalter masse penger samlet inn fra befolkningen, bedrifter, frivillige organisasjoner osv., og hvis det ikke er noen mennesker som uhildet sjekker at pengene blir brukt både fornuftig og i tråd med reglene for bruk av offentlige penger, så settes selve eksistensen til staten på prøve.

Alt dette betyr at selv om Riksrevisjonen er viktig for å ha en effektiv stat og et levedyktig demokrati, står den fjernere fra folks hverdag enn resten av forvaltningen. Riksrevisjoner er ikke stedet du går hvis du skal ha noe som umiddelbart er viktig for deg, en stønad, en rettsavgjørelse, opplevelse av trygghet og ro og orden, skolegang og barnehageplass - goder som andre offentlige tjenester kan gi hver og en av oss. Riksrevisjonen skal sørge for at forvaltningen leverer dette, og at pengene brukes både korrekt og rimelig fornuftig.

---

<sup>39</sup> Forfatteren er ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen, men synspunktene i denne artikkelen er hans egne og ikke uttrykk for Riksrevisjonens synspunkt.

## Dyktig forvaltning

Riksrevisjonens kontroll hjelper forvaltningen med å få til dette. Og etter min oppfatning er forvaltningen dyktig til å bruke Riksrevisjonens kontroll for å bli bedre. Hvert år kan Riksrevisjonen avslutte oppfølgingen av 15 til 20 større forvaltningsrevisjoner fordi departementene har tatt tak i forbedringsområdene som er avdekket gjennom revisjonene, og iverksatt tiltak som allerede har gitt effekter, eller sannsynligvis vil gi effekter. Etter at Riksrevisjonen har avsluttet en forvaltningsrevisjon, blir departementene spurt hvordan de opplevde revisjonen. Det store bildet fra disse tilbakemeldingene viser også at forvaltningen finner revisjonene nyttige, selv om departementene ofte ønsker at Riksrevisjonen kunne gå enda lenger i å gi konkrete anbefalinger om hvilke tiltak som bør iverksettes for å forbedre seg. Ny forskning bekrefter dette bildet.<sup>40</sup> Et flertall av 471 ansatte i statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter, som selv har hatt erfaring med forvaltningsrevisjon, opplevde forvaltningsrevisjonen som nyttig. Kun 16 prosent opplevde revisjonene som lite nyttige. Et flertall mente også at revisjonene ble brukt som utgangspunkt for å gjøre forbedringer.

## Forbausest

Det var derfor med en viss forbausest undertegnede opplevde mange av de kritiske synspunktene som framkom mot Riksrevisjonen i den offentlige debatten i 2012. Men debatt om en så vesentlig institusjon i norsk samfunnsliv som Riksrevisjonen er naturlig, og kritiske synspunkter gjør også at en får en anledning til å gjennomgå sine egne oppfatninger på nytt. Felles for mange av påstandene er at Riksrevisjonens kontroll skal ha uuntenderte negative følger, og at de ikke bidrar til konstruktiv læring i forvaltningen. Hvis det er riktig, er det all grunn til å ta kritikken på alvor. Her er noen av de mest sentrale synspunktene:

- Riksrevisjonen fører til at forvaltningen blir risikoavers. Dette er uheldig fordi forvaltningen skal være utviklingsorientert, og skal ta sjanser. For å unngå Riksrevisjonens kritiske merknader kveles derfor helt nødvendig og sårt tiltrengt kreativitet og innovasjon.
- Riksrevisjonen er blitt en institusjon for den ideelle fordring. Riksrevisjonen stiller for høye krav til forvaltningen. 80 prosent måloppnåelse er godt nok. Hvorfor skal forvaltningen binde opp masse ressurser for å sikre 100 prosent måloppnåelse bare for å gjøre Riksrevisjonen fornøyd? Ville det ikke være bedre å sikre 80 prosent måloppnåelse der det i dag er 50 prosent?
- Riksrevisjonen er en stat i staten hevet over en hver ytre kontroll. Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen, men ingen kontrollerer Riksrevisjonen. Riksrevisjonen utgjør derfor et demokratisk problem, et "Over-Storting".
- Riksrevisjonen står helt fritt til å innhente all verdens opplysninger om landets innbyggere hvis den ønsker det. Den slags "Storebror ser deg",

---

<sup>40</sup> Forskning utført av Kristin Reichborn-Kjennerud, UiB, gjengitt i Klassekampen 21.8.2012. Også omtalt i et annet bidrag i denne artikkelsamlingen.

respekterer ikke grensene for statsmakt i forhold til det enkelte individ, noe som er helt sentralt for et liberalt samfunn.

- Riksrevisjonen binder opp ressurser som kunne vært brukt til noe mer fornuftig. Riksrevisjonen pålegger forvaltningen krav om å finne fram bunker med skjemaer, rapporter og brev. Dette er ressurser som i større grad kunne vært brukt på tjenesteproduksjon og forvaltning.

### Kontroll for å lære

Jeg tror at denne kritikken av Riksrevisjonens kontroll, og kontroll mer allment, delvis kan forklares med at man ikke helt har sett at kontroll er en måte for en moderne forvaltning å lære på.

Kontroll er en peilestav for å foredle styring gjennom læring, og skal ikke være en straff eller en offentlig gapestokk. Moderne styringsteknikker som mål- og resultatstyring, forutsetter kontroll. Forvaltningspolitisk er kontroll og revisjon en del av styringsparadigmet innen New Public Management (NPM), og kommer til uttrykk i den sentrale rollen tilsynene har i forvaltningen i dag. Her er det ingen vei tilbake. Verden før NPM kom inn i verden, er borte for alltid.

Når vi oppdager svakheter i mål- og resultatstyringen i departementene, som vi har en god del funn på, hjelper vi departementene til å lære slik at de blir bedre i stand til å forvalte sine ansvarsområder, og også videreutvikle dem til beste for samfunnet.

I forlengelsen av 22. juli kommisjonen er det for øvrig kommet en del kritiske synspunkter mot mål- og resultatstyring. Enkelte har for eksempel vist til at Justis- og beredskapsdepartementet i sin etatsstyring av Politidirektoratet har fastsatt over 100 ulike mål. Det er mulig at det ville være klokt av forvaltningen å tenke igjennom om målstyringen fra departementene er blitt vel ambisiøs, og at en med fordel kunne ha mer magemål, og konsentrere seg om færre og vesentlige mål.

Men selv om kritikken av Riksrevisjonens kontroll og andre virksomheters kontroll delvis kan forklares med en mangelfull forståelse av hva kontroll i en forvaltning er, fortjener kritikken også at påstandene drøftes mer spesifikt. I det følgende skal jeg derfor kommentere noen av de mest sentrale synspunktene.

### Ikke risikoavers forvaltning

Først påstanden om at forvaltningen er blitt mer risikoavers. Det er ikke mitt inntrykk at forvaltningen tar mindre risiko på grunn av Riksrevisjonens kontroll. Det tas risiko hver dag i samtlige norske departementer, og slik må det også være så lenge departementene håndterer denne risikoen på en fornuftig måte gjennom en god intern kontroll. Realisering av politiske program som er departementenes hovedoppgave, er og skal ha en viss risiko.

For å ta noen eksempler fra de siste årene: CO2 renseanlegget på Mongstad, Samhandlingsreformen, Afghanistan-engasjementet, norsk bistand generelt og Kvalitetsreformen. Risikoavers offentlig politikk? Neppe, etter min mening.

Innovasjon skjer i stort monn og med adskillig kløkt og risikoappetitt. Det er ikke sant at byråkratiet er i ferd med å bli trygghetssøkende og lite utviklingsorienterte virksomheter for å unngå kritikk fra blant annet Riksrevisjonen.

Men for all del, undertegnede ønsker gode empiriske studier velkommen for å få etablert et sikrere kunnskapsgrunnlag for hvilke effekter Riksrevisjonens kontroll har. Prosessanalyser med utgangspunkt i dokumentene fra start til slutt av et utvalg forvaltningsrevisjoner, inkludert dokumentasjon av departementets oppfølging etter at revisjonen er ferdig, ville vært svært nyttig.

### Lista for høyt?

Så hører Riksrevisjonen noen ganger: Hvorfor legger dere lista så høyt? Hvorfor må forvaltningen ha full måloppnåelse? Hvorfor er ikke 80 prosent godt nok? Dette har også en ressursøkonomisk side. Hvorfor må forvaltningen bruke ressurser på å få full måloppnåelse, når ressursene mer fornuftig kunne brukes til å styrke produksjonen og det faglige arbeidet? Til det kan det sies flere ting. Det ene er at det ikke er riktig at Riksrevisjonen alltid forventer 100 prosent måloppnåelse. Riksrevisjonen har f.eks. gjennomført en undersøkelse av politiets arbeid for å bekjempe vinningskriminalitet. Dette er kriminaliteten som rammer folk flest, og er viktig for folks tillit til politiet. Undersøkelsen viste at oppklaringsprosenten for en sentral type vinningskriminalitet, boliginnbrudd, var på 13 prosent i det undersøkte tidsrommet. Stortinget og Riksrevisjonen skjønner at 100 prosent oppklaring er vanskelig å få til, men 13 prosent?

Det andre som kan sies om Riksrevisjonen som bærer av den ideelle fordring, er at noen ganger er full måloppnåelse viktig. Stortinget vil ikke akseptere annet enn tilnærmet full måloppnåelse når det gjelder realisering av målene innen kulturminnevernet. Ødeleggelse av kulturminner er ugjenkallelig, og Stortinget vil legge lista høyt. Vi ønsker heller ikke halvhjertet innsats av offentlige instanser overfor sårbare grupper som barn utsatt for omsorgssvikt eller barn som ikke får undervisning tilpasset deres behov.

Det tredje som kan sies er at det er departementene selv, som gjennom sine dokumenter til Stortinget i de aller fleste tilfellene, legger lista så høyt. Stortinget slutter seg til disse målene. Dersom departementene ønsker å senke Stortingets ambisjoner og derigjennom Riksrevisjonens forventninger, så må de bli flinkere til å sette på bremsen før forslagene oversendes Stortinget. Men så lenge regjeringen foreslår og Stortinget slutter seg til ambisiøse mål, må Riksrevisjonen reflektere disse høye ambisjonene. Det er vanskelig, og det kan gjøre vondt å innse at man ikke er i mål.

### Et liberalt samfunn

Jeg vil også hevde at kontrollen fra Riksrevisjonen er en av forutsetningene for at vi kan ha et åpent liberalt samfunn, slik vi ønsker å ha det i en eller annen variant i Norge. Riksrevisjonen er den eneste institusjonen i Norge - ved siden av Stortingets andre kontrollorganer som kontrollutvalget for de hemmelige tjenestene og Sivilombudsmannen - som har som ansvar å påse at forvaltningens tilsynsorgan fungerer etter hensikten. Denne formen for

metakontroll (kontroll av kontrollen) er et helt vesentlig tiltak for å sikre befolkningen mot maktmisbruk, forskjellsbehandling, uansvarlig bruk av sensitive individdata, eller andre illiberale trekk i en rettsstat. Riksrevisjonen har f.eks. gjennomført flere undersøkelser av tilsyn som dokumenterer ugrunnet og betydelig forskjellsbehandling av både næringsdrivende og enkeltindivider. Er kontrollen av dette en trussel mot et liberalt samfunn?

Så hevdes det også at ingen kontrollerer kontrollørene. Det er feil. I 2009 gjennomførte EUs "Riksrevisjon", Den Europeiske revisjonsretten, ECA, sammen med riksrevisjonene i Østerrike og Finland en gjennomgang av store deler av Riksrevisjonens virksomhet, både den finansielle revisjonen, forvaltningsrevisjonen, kontrollen med hel- og halv eide statlige selskaper (den såkalte selskapskontrollen) i tillegg til de administrative støttefunksjonene i virksomheten. Fagfellevurderingen munnet ut i en rapport der flere forbedringsområder ble identifisert, og tiltak anbefalt. Riksrevisjonen har grundig vurdert alle anbefalingene, og iverksatt tiltak for å lukke avvikene. Gjennom behandlingen av Riksrevisjonens årsmelding kommer også Stortinget med nyttige signaler til Riksrevisjonen - signaler som alltid blir tatt alvorlig og fulgt opp i Riksrevisjonen.

Men når alt dette er sagt, er det likevel fornuftig å ha et balansert blikk både på Riksrevisjonen spesielt, og kontrollarbeid i forvaltningen generelt. Vi bør være på vakt mot dysfunksjonelle trekk ved kontroll, og jeg skal bruke resten av min artikkel til å omtale og kommentere slike mulige trekk.

## Rapportering tar overhånd?

Utgangspunktet for Difi-prosjektet som denne artikkelen er en del av, er en uro i forvaltningen om at rapportering og kontroll begynner å ta overhånd. Krav og regler som er innført i beste mening, kan i sum bli et slags "Frankenstein-monster" som binder for mye ressurser, hevdes det. De ansatte i forvaltningen blir gående å mate kontrolldyret isteden for å gjøre produktivt forvaltningsarbeid. Dette er en reell fare som vi skal ta på alvor. Og det er trolig rapportering som rene formaløvelser, der dataene ikke brukes til noen ting, som er særlig problematisk. Vi trenger i så fall mer kunnskap om omfanget av slik rapportering på lykke og fromme. Professor i offentlig politikk ved Berkeley universitet i USA, Aron Wildawsky, skal en gang ha gitt studentene i oppgave å følge skjemaene som universitetet samlet inn fra studentene for å se hva de til slutt ble brukt til. Forsøket ble stanset av universitetet da en av studentene dokumenterte at bare et lite mindretall av opplysningene han hadde gitt, faktisk ble brukt. Jeg vet ikke om historien er sann, men jeg håper at dette Difi-prosjektet kan bidra til å gi et faktagrunnlag for omfanget av ressursbruken for innsamling av åpenbart unyttige data.

Når det gjelder rapportering og kontroll mer allment, ville komparative data være interessante. Hvordan ligger vi an i forhold til andre land? En liten, relativt homogen enhetsstat, skulle ha mindre behov for rapportering og kontroll, enn store føderalstater som USA og Tyskland. Stemmer det? På den annen side, teknologiutvikling kan bidra til å dra opp rapporteringsvolumet overalt. I dag kan en 10-åring lage en survey i Questback i løpet av noen timer. Bør vi ha en høyere terskel for å innhente spørreskjemadata? Bør vi bli flinkere

til å utnytte foreliggende registerdata? Digitale arkiver gjør det også lettere å lagre store mengder unyttig informasjon.

Mål- og resultatstyring fordrer som nevnt over, også rapportering og kontroll. Men er det for mange indikatorer i MRS som skal fylles med data? Er det for liten plass i våre hoder og organisasjoner til databergene som kan komme veltende ut av mål- og resultatstyringsmaskinene?

### Hvor mye er for mye?

Dokumentasjon av rapporteringsvolum reiser igjen nye spørsmål. Hvor mye rapportering er for mye? Alle vil være enige om at en forvaltning som bruker mesteparten av tiden til å rapportere om hva den gjør, er på ville veier. Men er et snitt på 10 prosent for mye, eller hva med 20? Og er det deler av forvaltningen der vi av hensyn til kvaliteten av arbeidet må akseptere høyere rapportering? Rapportering av tidsbruk og behandlingsfeil ved et sykehus, vil vel alle se på som et ubetinget gode.

Opplevelsen av byrden av rapportering er også ulik. En professor kan synes at et skjema for å rapportere om tidsbruk, er ett for mye og en krigserklæring mot ham som fri åndsarbeider. En avdelingssykepleier på et offentlig sykehus kan synes det er både rett og rimelig å bruke deler av arbeidsdagen på å redegjøre for sin tidsbruk.

Rapporteringsvolumet er videre bare en side av saken. Likeså avgjørende er det at krav om rapportering framstår som koordinert og enhetlig. Her tror jeg det ligger en utfordring. Kunnskapsbehovet har vokst seg større, men behovet er viltvoksende og lite styrt. Riksrevisjonen spør om sine ting, men det gjør også SSB, forskningsinstitutter og konsulentfirmaene, i tillegg til forvaltningen selv uten at de som regel vet om hverandre. Og hvis du for eksempel sitter som ansatt hos en fylkesmann, kan det bli tett i innboksen av henvendelser om data om nesten akkurat det samme.

En annen mulig dysfunksjon er at kontroll brukes der dialog og tillit hadde vært mer hensiktsmessig. Kontroll er mest hensiktsmessig i formelle organisasjoner av en viss størrelse. Kontroll av egne barn er et dårligere valg enn dialog og samtale. Og kanskje er det også slik at kontroll bygges ut i formelle organisasjoner som er så små at det ville være mer hensiktsmessig å satse på dialog. Skjer dette i mange norske kommuner f.eks. eller i den statlige forvaltningen?

Men samtidig må jeg si at Riksrevisjonen langt oftere kommer over det motsatte av for mye kontroll. At det brukes for lite ressurser på kontroll, der styringsdata som skal brukes til å finsikte mål- og resultatstyringen for eksempel i et departement, er enten åpenbart ufullstendig, lite relevant, eller begge deler. I verste fall har ikke overordnet virksomhet, og dette har vi sett, den fjerneste anelse om hva som produseres av resultater i underliggende etat.

Jeg vil også si at vellykket kontroll forutsetter en ganske solid posisjon dialog og tillit. Riksrevisjonens arbeid ville vært helt umulig uten en grunnleggende tillit mellom statsmaktene. Vi vil den norske statsforvaltningen vel, og blir i

hovedsak trodd på det. Prøv og snakk med representanter fra andre lands riksrevisjoner der det ikke er tillit mellom statsmaktene. Brev blir ikke besvart, rapporter blir ikke kommentert. Folk dukker ikke opp når det inviteres til møter. Mye av min arbeidsdag går med til dialog med departementene der vi gjennomfører undersøkelser. Kontroll og dialog er derfor ikke motsetninger, kontroll forutsetter dialog.

## Konklusjon

Konklusjonen er derfor at Riksrevisjonens kontroll etter min vurdering står seg rimelig godt i forhold til sentrale kritiske synspunkter på Riksrevisjonens virksomhet. Kontrollen er ment som en måte å lære på, og blir også brukt som en måte å lære på av forvaltningen. Det er ikke min erfaring at Riksrevisjonens kontroll har utilsiktede konsekvenser i form av risikoavers adferd, generelle urimelige forventninger eller at Riksrevisjonens kontroll utfordrer det norske demokratiet. Kontroll av forvaltningen er en framtidsrettet og helt nødvendig virksomhet for å sikre at offentlige midler blir brukt til befolkningens beste, ved at forvaltningen lærer å bli bedre.

Når det er sagt må synspunktene om at kontrollvirksomheten binder opp for mye ressurser i forvaltningen, tas på alvor. Det er reelle utfordringer for alle som samler inn data om aktiviteten i forvaltningen, også Riksrevisjonen. Foreliggende sekundærdata bør alltid brukes før omfattende datainnsamling gjennomføres i forvaltningen.

Problemet synes å være at en har utviklet et lite koordinert system for informasjonsinnhenting som i sum med rette kan oppleves som urimelig byrdefullt for i hvert fall deler av forvaltningen. Teknologeutviklingen gjør også at fristelsen til å innhente primærdata i spørreundersøkelser kan bli større enn den saklige begrunnelsen for slike data. Jeg håper at Difi-prosjektet kan bidra til forbedringer på dette området. Kunne en Difi-portal der alle statlige virksomheter skal gjennomføre større datainnsamlinger registrerer seg, være et tiltak?

Det er også grunn til å ta på alvor påstander om at rapportering kan utarte til formaløvelser der rapporteringen ikke brukes til noe som kan forsvare ressursbruken som går med til å samle inn rapporteringsdataene. Mål- og rapporteringssystemene kan ha blitt for omfattende, og en kritisk gjennomgang og en viss sanering kan være av det gode. Det kan hjelpe forvaltningen til å finne et rimelig nivå på rapporteringen. Difi-prosjektet bør bli starten på en slik gjennomgang.

## 5 Er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner nyttige og hva fører de til?

*Av stipendiat Kristin Reichborn-Kjennerud, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen*

### Bakgrunn og innledning

Oppskriften på god styring og effektivisering av offentlig sektor i Norge har vært mer vertikal spesialisering, flytting av oppgaver fra departement til direktoratsnivå, utskilling av tilsynsmyndigheter og privatisering av selskaper, jf. Telenor og Statoil. Innføringen av mål- og resultatstyring som styringssystem i statlig sektor, gjennomføring av budsjettreformer og øket rammestyring har vært en del av dette bildet. Intensjonen med reformene har vært å gi underliggende virksomheter i forvaltningen økt frihet i utøvelsen av sine oppgaver. Til gjengjeld har politikerne, bl.a. gjennom forvaltningsrevisjon, fått verktøy som gjør at de kan få bedre innsyn i hvordan forvaltningen disponerer skattebetalernes penger. Forvaltningsrevisjon skal være et virkemiddel for å bidra til læring og forbedring i en stadig mer kompleks forvaltning som det er vanskelig for politikerne å ha oversikt over (Læg Reid et al. 2006; Pollitt et al. 1999).

Utviklingen av forvaltningsrevisjon kan sees i sammenheng med en liberalistisk, økonomisk bølge beskrevet som New Public Management som gjorde sitt inntog i flere vestlige land på 1970-80 tallet. Dette systemet bygger på en økonomisk tankegang der politiske mål er klare, der administrasjon er skilt fra politikk og der forvaltningen gjennomfører den vedtatte politikken effektivt og med fornuftig bruk av ressurser. Innenfor dette systemet får forvaltningen større spillerom samtidig som den eksterne kontrollen øker. Riksrevisjonens mandat innenfor dette systemet er å gjøre vurderinger av økonomi, produktivitet og måloppnåelse i forvaltningen (Hood 1991; Power 1997).

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner og Riksrevisjonens rolle har tidvis vært kritisert av både politikere og forvaltningen og kritikerne ønsker å endre Riksrevisjonens mandat. Kritikken går bl.a. på at Riksrevisjonens vurdering av måloppnåelse fører til at politikerne og byråkratene blir risikoaverse og at de blir mer opptatt av å gjøre ting riktig enn å gjøre de riktige tingene. Det er også påstander om økt byråkratisering og fryktkultur, blant annet som følge av at Riksrevisjonen fokuserer på detaljer både i regelverket og i mål- og resultatstyringen.

Hvorfor er forvaltningsrevisjon så kontroversiell? For å komme nærmere et svar drøftes tre spørsmål i denne artikkelen; Hva inneholder Riksrevisjonens rapporter, hvordan oppfatter de reviderte selv disse rapportene og hva skjer i kjølvannet av rapportene. Hvert av disse spørsmålene omhandles i egne avsnitt.

Tre tilnærminger er brukt for å få økt kunnskap på dette feltet. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter i tidsrommet 2000 til 2011, 76 stykker totalt, er kartlagt og kategorisert. For å sikre at rapportene ikke skulle være for nye til å



kunne ha hatt noen innflytelse, er kun rapporter som har vært gjenstand for oppfølging av Riksrevisjonen tatt med i utvalget. Basert på denne kartleggingen er det så gjennomført en casegjennomgang av fem forvaltningsrevisjoner, herunder intervjuer med berørte politikere og ledere i forvaltningen. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte i forvaltningen som selv har erfart en eller flere forvaltningsrevisjoner. Utvalget ble etablert etter en gjennomgang av Riksrevisjonens rapporter for perioden 2005-2010 der virksomheter som hadde vært involvert i forvaltningsrevisjon ble identifisert. Virksomhetene ble kontaktet for å få kontaktinformasjon til ansatte som hadde vært involvert. Basert på denne informasjonen ble et spørreskjema sendt ut til 470 ansatte både i departementer, direktorater, regional- og lokalkontorer, fylkeskommuner og kommuner. Svarprosenten er på 74 prosent.

## Innholdet i Riksrevisjonens rapporter

Det er primært departementer og direktorater som er undersøkelsesobjekter i Riksrevisjonens rapporter, men vanligvis (i 60 prosent av tilfellene) er 2 til 3 ulike administrative nivåer adressert i samme rapport. Det innebærer at rapportene for eksempel kan adressere departementsnivå, direktoratsnivå, regional- og lokalkontornivå eller kommuner i samme rapport.

I 80 prosent av tilfellene omhandler rapportenes problemstillinger interne prosesser og aktiviteter i virksomhetene. I 60 prosent av tilfellene blir det stilt spørsmål om resultater. 18 prosent av rapportene undersøker om lover, forskrifter, standarder eller kvalitetssystemer blir fulgt. I en fjerdedel av rapportene blir det stilt spørsmål om departementene følger opp underliggende virksomheter godt nok innenfor det politikkområdet undersøkelsen omhandler. Rapportene som stiller spørsmål om resultater har som oftest også spørsmål knyttet til interne prosesser og aktiviteter (70 prosent).

Vanligvis har rapportene 2-4 ulike typer konklusjoner. De fleste konkluderer med mangler ved måloppnåelse, styring og kontroll. I halvparten av tilfellene pekes det på ufullstendig eller irrelevant styringsinformasjon. I 40 prosent av rapportene konkluderes det med brudd på lover, standarder eller prosedyrer. Nesten like ofte påpekes svakheter ved utformingen av mål og indikatorer. Andre vanlige konklusjoner knytter seg til dårlige oppfølging fra departementenes side (29 prosent) og mangelfull samordning (24 prosent).

I de fleste tilfeller uttrykker departementene enighet med Riksrevisjonens vurderinger i rapporten, i en fjerdedel av tilfellene uttrykker de også reservasjoner. I opp mot 40 prosent av tilfellene uttrykker departementene uenighet.

Riksrevisjonens metoder følger et «mixed methods» design. I nesten alle undersøkelsene brukes dokumentanalyse og intervjuer. Spørreskjema brukes i halvparten av undersøkelsene, statistikk i en knapp tredjedel av tilfellene og saksmappegjennomgang og registeranalyse i rundt en fjerdedel av tilfellene. I tillegg anvendes andre, varierte metoder i ulike undersøkelser.

Bak opptellingen skjuler det seg veldig ulike typer forvaltningsrevisjoner. Noen undersøker resultater langt ut i effektkjeden. Et eksempel kan være rapporter på

Miljøverndepartementets område, som ser på om arealbruken i kommunene er bærekraftig. Andre, som for eksempel en forvaltningsrevisjon innen Forsvarsdepartementets område som fokuserer på prosjekters levering på tid, kostnad og kvalitet, er mer snevre. Andre igjen ser på etterlevelse av lov og regelverk eller virksomheters praktisering av mål- og resultatstyring. Forvaltningsrevisjonsrapportene kan dermed være svært ulike både når det gjelder omfang og innhold. Det er alt fra undersøkelser av i hvilken grad samfunnsmessige mål nås til undersøkelser av hvordan virksomhetsstyringen i konkrete virksomheter gjennomføres.

## Respondentenes egen opplevelse av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner

Generelt opplever de ansatte i forvaltningen Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter som nyttige. 60 prosent svarer at rapporten er nyttig i stor eller svært stor grad. 54 prosent oppgir at rapporten i stor eller svært stor grad er blitt brukt til å gjøre forbedringer i forvaltningen og 55 prosent svarer at de ansvarlige for forholdene påpekt i forvaltningsrevisjonsrapporten i stor eller svært stor grad har tatt grep for å rette opp forholdene. Samtidig oppgir kun 42 prosent at virksomheten i stor eller svært stor grad har gjort endringer som en direkte følge av den forvaltningsrevisjonen de hadde vært involvert i.

Mange av respondentene som oppgir at forvaltningsrevisjonen har ført til forbedringer ville gjort endringene uansett fordi dette var tiltak som virksomheten også selv ønsket å gjennomføre. 61 prosent av dem som oppgir at rapporten er brukt som utgangspunkt for forbedringer ville gjort disse endringene uansett, mot kun 9 prosent av dem som ikke hadde planlagt slike endringer.

40 prosent av respondentene oppgir at rapportene i stor eller svært stor grad forklarer årsaken til avvikene som er identifisert i rapporten, mens kun 22 prosent mener dette er tilfellet i liten eller svært liten grad.

Respondentene gir flere positive vurderinger av forvaltningsrevisjonsrapporten dersom de opplever den som nyttig. De er i større grad enige i rapportens vurderinger og mener rapporten reflekterer god sektorkompetanse hos forvaltningsrevisor. De mener også i større grad at rapporten er av god kvalitet, at den omhandler viktige politikkområder, at den er en viktig kilde til informasjon, at metodebruken er redelig og vitenskapelig, at konklusjonene er konkrete og at det er en god kobling mellom kriterier, fakta og vurderinger.

Det er stor forskjell på hvordan ansatte i departementer og i direktorater oppfatter forvaltningsrevisjon. Mens 71 prosent i direktoratene mener at forvaltningsrevisjonene er nyttige eller svært nyttige, mener kun 43 prosent det samme i departementene. De ansatte i departementene er også mer uenige i Riksrevisjonens vurderinger enn ansatte i direktoratene. 71 prosent av de ansatte i direktoratene er enige i Riksrevisjonens konklusjoner mot kun 33 prosent av de ansatte i departementene. I departementene mener 41 prosent at rapporten er blitt brukt til å stille statsråden til ansvar, mens 28 prosent i direktoratene mener dette. I direktoratene opplever de ansatte i mye større grad

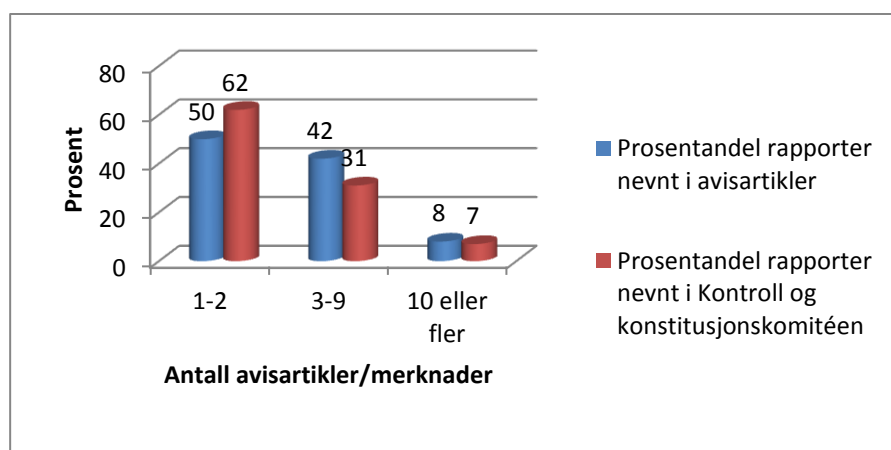
at forvaltningsrevisjon bidrar til forbedringer i virksomhetens systemer som tidligere ikke fungerte tilfredsstillende. Forvaltningsrevisjonen øker også i større grad direktoratenes interesse for å lære av beste praksis og fører til at viktige områder som lenge har fått lite oppmerksomhet i den reviderte virksomheten blir prioritert.

Denne forskjellen finner vi også igjen når det gjelder kommunikasjonen med forvaltningen. Et stort flertall av de ansatte i direktoratene opplever at deres innspill til Riksrevisjonen tas hensyn til i kontaktmøter, i vurderingen av risikobildet og i spørsmål om problemstillinger som kan være aktuelle for revisjon. Langt under halvparten av de ansatte i departementene mener det samme. Over 40 prosent i direktoratene, mot litt under 30 prosent i departementene, mener at deres tilbakemelding på Riksrevisjonens revisjonskriterier tas hensyn til, mens rundt 30 prosent i departement og direktorat opplever at det ikke er tilfellet.

### Hva Riksrevisjonens rapporter fører til

Kun rundt en tredjedel av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter får nevneverdig oppmerksomhet i kontroll- og konstitusjonskomiteen eller i media. Mer enn 40 prosent av respondentene svarer at media i liten eller svært liten grad var interessert i rapportene, mens 36 prosent oppgir at media var interessert i stor eller svært stor grad. Riksrevisjonen holdt, under Bjarne Mørch Eidems ledelse, en lav medieprofil. Dette har forandret seg noe under nåværende leder Jørgen Kosmo, som tok over i 2006. Opptellingen viser likevel at oppmerksomheten om enkeltrapporter er relativt beskjeden samlet sett. Dette kan vi se av figur 1 under. Mer enn halvparten av rapportene ble bare kommentert i 1-2 avisartikler og over 60 prosent av rapportene fikk bare 1-2 merknader i kontroll- og konstitusjonskomiteen.<sup>41</sup>

Figur 5. Prosent forvaltningsrevisjonsrapporter nevnt i avisartikler og i kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling (etter antall artikler og antall merknader i innstillingen)



<sup>41</sup> Opptelling av antall merknader, i tillegg til lengden på merknadene, har vært en metode for å skille mellom rapporter som har fått mer eller mindre oppmerksomhet i komiteen. Antallet merknader vil imidlertid også påvirkes av om regjeringen har flertall eller mindretall i Stortinget og/eller komiteen og måten komiteen arbeider med å samordne merknadene på.

Respondentene opplever generelt Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter som nyttige, og de brukes til forbedringsarbeid internt i virksomhetene. En underliggende, men uverifisert, antakelse er dermed at forvaltningsrevisjonene bidrar til at offentlige virksomhetene lettere når sine samfunnsmessige mål.

Det er likevel ikke sikkert at revisjonene bidrar til forbedring selv om de fører til endring. For å fange opp dette stilte jeg spørsmål om hvilke typer endringer som er gjort i virksomhetene og også om disse endringene blir oppfattet som forbedringer. Det var mulig å velge flere ulike typer endringer i skjemaet. Totalen summerer derfor ikke til 100. De som ble spurt var de 80 prosentene (268 personene) som svarer at de har gjort større eller mindre endringer som følge av forvaltningsrevisjonen. De som svarer at de ikke, eller i svært liten grad, har gjort endringer og de som oppgir at de ikke vet, er utelatt. 264 (av totalt 268 personer) huket av på en eller flere kategorier av endringer i spørreskjemaet.

*Tabell 3. Prosent og antall ansatte i forvaltningen som huket av for at bestemte endringer skjedde i deres virksomhet etter forvaltningsrevisjonen og prosent og antall som anså disse endringene som forbedringer. Totalen summerer ikke til 100. N=antall. (Svaralternativene «endringer i lover og regelverk», «endringer i personal-sammensetning» og «oppsigelser eller forflytninger» er utelatt fra tabellen på grunn av få svar.)*

	Hvilke endringer er skjedd i din virksomhet etter forvaltningsrevisjonen? Prosent.	N	I hvilken grad oppfatter du de endringene som skjedde som forbedringer? Prosent "I stor eller svært stor grad" av alle respondenter som huket av på spørsmålet	N
Endring i ledelsesformer eller organisering	12	32	25	10
Økt bevilgning til området	13	34	37	30
Kompetanseheving	20	54	45	39
Endringer i rutiner for samhandling og koordinering	33	89	64	75
Endring i vesentlige prosedyrer i forhold til det som ble påpekt av Riksrevisjonen	37	99	65	87
Internkontroll og risikostyring	40	107	64	84
Endringer i strategier, handlingsplaner eller mål- og resultatstyring	42	112	63	88
Økt dokumentasjon og rapportering	45	121	63	87

Som tabell 1 over viser så var det flest (N over 100) som huket av for at det hadde skjedd endringer innen områdene «Internkontroll og risikostyring»,

«Strategier, handlingsplaner eller mål- og resultatstyring» eller «Økt dokumentasjon og rapportering».

N er noe lavere når respondentene ble spurt om forbedringer, jf. tabell 1. Det viser at det er noen færre som har en kvalifisert mening om i hvilken grad disse endringene innebærer forbedringer. Den tredje kolonnen i tabellen viser andel respondenter som opplevde at endringen i stor eller svært stor grad representerte en forbedring.<sup>42</sup> Som tabellen viser så svarte over 60 prosent av respondentene at de oppfattet de nevnte endringene som forbedringer.

En god del respondenter oppgir også at det er skjedd endringer i rutiner og prosedyrer etter forvaltningsrevisjonen og de opplever også dette som forbedringer. En relativt liten andel oppgir at rapportene har ført til endringer i ledelsesformer og organisering, økt bevilging til området eller kompetanseheving, jf tabell 1. Få har huket av for disse endringene. Av de som har huket av, opplever mindre enn halvparten endringene som forbedringer.

## Diskusjon og konklusjon

I denne artikkelen stilte jeg tre spørsmål for å finne ut hva som faktisk kjennetegner Riksrevisjonens virksomhet; Hva inneholder Riksrevisjonens rapporter, hvordan oppfatter de reviderte selv disse rapportene og hva skjer i kjølvannet av rapportene. Disse spørsmålene drøftes under.

### *Innholdet i Riksrevisjonens rapporter*

Litt over 60 prosent av Riksrevisjonens 76 rapporter (46 stk) stiller spørsmål om resultater som er nådd, mens 80 prosent av rapportene stiller spørsmål knyttet til interne prosesser og aktiviteter i virksomhetene (61 stk). Over 40 prosent av rapportene stiller spørsmål både om resultater og interne prosesser og aktiviteter (32 stk), dvs. ser måloppnåelse og interne systemer i sammenheng. Dette gjøres antakelig for å finne årsakene til eventuelle avvik. En stor andel av respondentene i spørreundersøkelsen bekrefter at forvaltningsrevisjonene gjør nettopp dette. Den mest vanlige typen konklusjon i rapportene er mangler ved måloppnåelse, styring og kontroll, noe som er naturlig ettersom rapportene som stiller spørsmål om resultater gjerne også ser på interne systemer.

En relativt liten andel av forvaltningsrevisjonene har spørsmål knyttet til om lover, forskrifter, standarder eller kvalitetssystemer blir fulgt (18 prosent). Allikevel konkluderer 40 prosent av forvaltningsrevisjonene med avvik fra relevante lover, standarder eller prosedyrer. Nesten like ofte påpekes svakheter ved utformingen av mål og indikatorer, og i halvparten av tilfellene pekes det på ufullstendig eller irrelevant styringsinformasjon. Det kan derfor se ut som rapportene i noe større grad enn intendert ender med å konkludere i forhold til etterlevelse og hvordan interne systemer fungerer.

En kritikk mot Riksrevisjonen har vært et for stort fokus på interne prosesser og aktiviteter. Denne gjennomgangen av Riksrevisjonens rapporter underbygger at

---

<sup>42</sup> Dette er en andel av alle som svarte på spørsmålet, der «Vet ikke» og «Missing» er trukket fra.

en relativt stor andel av rapportene fokuserer på nettopp dette. Ettersom måloppnåelse kan være vanskelig å vurdere, er det en risiko for at Riksrevisjonens undersøkelser blir orientert mer mot indikatorer enn mot å vurdere mer helhetlige resultater. Problematisk ved et slikt fokus kan være målforskyvning; at ansatte får fokus på feil mål eller de kan manipulere systemet slik at vurderingen da blir basert på resultatene som er mer positive enn det som er reelt. Kvalitativt viktige områder kan også bli oversett ved for stor fokus på kvantitative indikatorer (Leeuw 2011).

Hvordan designen på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner skal utformes vil imidlertid være et spørsmål om Riksrevisjonens mandat og måten den fortolker sitt mandat på. Riksrevisjonen gjennomfører et stort spenn av ulike typer undersøkelser, både brede forvaltningsrevisjoner som tar sikte på å undersøke om samfunnsmessige mål er nådd og mer virksomhetsspesifikke undersøkelser. De brede forvaltningsrevisjonene fungerer primært som et innlegg i den offentlige debatten og bidrar til allmenn opplysning om ulike politikkområder. Stortinget har generelt uttrykt at forvaltningsrevisjon bør omhandle samfunnsmessig prinsipielt viktige saker og gi signaler om at det er tilfreds med måten Riksrevisjonen har praktisert sitt mandat på (Frøylandutvalget 2002). Forvaltningens bidrag til samfunnsmessige mål kan imidlertid være utfordrende å skille fra andre påvirkningsfaktorer. Jo lengre ut i effektkjeden en går, jo mer komplekse er årsakssammenhengene. Forvaltningsrevisjoner som fokuserer mer på interne prosesser og mer virksomhetsspesifikke mål er kanskje derfor mer hensiktsmessige i et internt lærings- og forbedringsperspektiv.

Riksrevisjonens mandat består i å vurdere forvaltningens bruk av ressurser opp mot kriterier for «økonomi, produktivitet og måloppnåelse». «Økonomi» og «produktivitet» leder fokus over på kostnadskontroll og fornuftig bruk av ressurser, mens fokus på «måloppnåelse» forutsetter en klargjøring av hva målene består i samt hvilke vurderingskriterier som skal anvendes. I og med at politiske mål og stortingsvedtak kan være uklare og delvis motstridende vil det ligge et betydelig skjønn i Riksrevisjonens operasjonalisering av Stortingets mål og i dens formulering av vurderingskriterier. For Riksrevisjonen å gjøre objektive vurderinger opp mot Stortingets mål vil derfor være en utfordrende øvelse. En slik tilnærming fanger i større grad oppmerksomhet og interesse fra omgivelsene og enkeltgrupper kan føle at deres legitimitet blir truet. Samtidig vil fokus på mer overordnede mål der departementene stilles til ansvar kunne føre til at Riksrevisjonen kritiseres for å være politisk.

Hvis Riksrevisjonen på den annen side begrenser seg til å se på økonomi og effektivitet eller etterlevelse av lover og regelverk, vil den stå i fare for å bli for snever i sin vurdering av komplekse samfunnsområder og få et overdrevent fokus på kostnadskontroll. En mer defensiv rolle fra revisor, med et avgrenset fokus på prosesser og regelverk, kan fort oppleves som detaljkontroll i strid med den rådende styringsfilosofien innenfor MRS om å la virksomhetene selv velge hvordan de skal jobbe for å nå de fastsatte målene. Riksrevisjonens utvidede mandat til å se på hvordan forvaltningen disponerer ressursene i tillegg til den mer tradisjonelle oppgaven med regnskapskontroll er, som vi ser, ikke en enkel oppgave. Med forvaltningsrevisjon støtter Riksrevisjonen på mange av de samme problemstillingene som

evalueringssamfunnet har strevet med lenge. Spesielt gjelder det dilemmaet mellom ansvarliggjøring og organisasjonslæring (Armytage 2011; Torres and Preskill 2001).

*De revidertes egen opplevelse av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner*

Respondentene opplever hovedsakelig Riksrevisjonens rapporter som nyttige. Deres oppfatning av nytten har imidlertid sammenheng med deres oppfatning av rapportenes innhold. Synes de rapportene er nyttige, opplever de også i større grad at rapportene har godt design, omhandler viktige politikkområder og er av god kvalitet. De ser dermed ut til å vurdere rapportene ut fra kriterier for god undersøkelsesdesign og rapportering.

Samtidig tyder svarene på at respondentene opplever rapportene som for kritiske og også at de generelt er noe skeptiske til vinklingen i Riksrevisjonens rapporter. De synes også først og fremst at resultatene er nyttige hvis de selv er enige i rapportens vurderinger. En viktig dimensjon ved forvaltningsrevisjon er imidlertid Riksrevisjonens mulighet til å holde forvaltningen ansvarlig for sløsing, regelbrudd eller manglende resultater. Rapportene kan brukes av politikere og andre grupper til å stille spørsmål ved måten forvaltningen har disponert skattebetalernes ressurser på. 41 prosent av de departementsansatte oppgir at rapporten har blitt brukt til å stille statsråden til ansvar. Dette er en viktig dimensjon ved Riksrevisjonens rolle som ikke bør undervurderes ettersom det er institusjonens uavhengige rolle som Stortingets kontrollorgan som legitimerer dens eksistens.

På den annen side skal Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter primært bidra til forbedring i forvaltningen. Da kan det vurderes om det er hensiktsmessig at over 40 prosent av rapportene brukes til å holde statsråden til ansvar. Det kan stilles spørsmål om slik konfrontasjon snarere motarbeider intern forbedring og læring. Om dette faktisk er tilfellet er imidlertid et empirisk spørsmål som det i tilfellet må forskes mer på.

Departementene er mer negative til forvaltningsrevisjon enn direktoratene. Det kan skyldes at det er departementene som deler ut ressurser. Det kan også skyldes at det er departementene som står nærmest de politiske prioriteringene og faktisk er de som stilles til ansvar av Riksrevisjonen, mens direktoratene, som i større grad er mottaker av budsjettmidler, har større nytte av å få fokus på sine politikkområder. Direktoratene jobber også mer praktisk med de konkrete oppgavene, mens departementene har ansvaret for styring og kontrollen av underliggende virksomheter.

Forskjellene mellom departementene og direktoratene viser at det er en politisk dimensjon ved Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner. Riksrevisjonens rapporter skal imidlertid ikke være politiske, men kan brukes politisk. Samtidig er systemet konstruert som et a-politisk system der Riksrevisjonen rasjonelt skal vurdere resultater opp mot mål som er nådd uten hensyn til at det opereres i et politisk landskap der ulike grupper har ulike interesser. Riksrevisjonen støter imidlertid fort mot en virkelighet som i praksis ikke er slik, spesielt når institusjonen får en mer aktiv mediestrategi og krever å bli tatt på alvor.

### *Hva Riksrevisjonens rapporter fører til*

En evaluering foretatt av et uavhengig kontrollorgan er vanskeligere for statlige virksomheter å ignorere enn en evaluering de har bestilt selv. Et interessant spørsmål blir dermed om disse rapportene faktisk bidrar til forbedring og eventuelt hvordan. Som vist tidligere i artikkelen oppgir et flertall av informantene i undersøkelsen at de opplever Riksrevisjonens rapporter som nyttige i stor eller svært stor grad og at endringene som ble gjennomført i etterkant av revisjonen har ført til forbedringer.

61 prosent av respondentene som iverksatte forbedringer etter forvaltningsrevisjonen oppgir imidlertid at de ville gjennomført endringene uansett, ettersom dette var tiltak virksomheten selv ønsket. Kun 9 prosent av dem som ikke hadde planlagt slike endringer gjennomførte forbedringer i samme utstrekning. Et interessant spørsmål blir dermed om Riksrevisjonens rapporter er overflødige. Det kan imidlertid like gjerne være tilfellet at rapportene bidrar positivt inn i en allerede pågående endringsprosess ved å gi legitimitet og en dytt i riktig retning for å få gjennomført de planlagte tiltakene. På den annen side er det kanskje nettopp i de få tilfellene der virksomheten ikke hadde planlagt slike endringer at Riksrevisjonen i størst grad opptrer som forbedringsagent. For å få reell innsikt i hva som skjer i de reviderte virksomhetene etter slike forvaltningsrevisjoner vil det være behov for mer kvalitativt orientert forskning i utvalgte caser, både for å avdekke om det skjer noe, hva som skjer på hvilke nivåer i forvaltningen, hvordan ulike aktører opptrer for å få til endring og hvor gjennomgripende endringene faktisk er.

Fra tabell 1 i artikkelen kan vi se at de mest omfattende endringene som er blitt gjort i de reviderte enhetene etter forvaltningsrevisjon er knyttet til systemer, prosedyrer, rapportering og dokumentasjon. Endringer innenfor lov- og regelverk, personalsammensetning, ledelsesformer og organisering, økt bevilgning og kompetanseheving har i mindre grad funnet sted ifølge respondentene.

Svarene viser at endringene som gjøres i hovedsak er knyttet til virksomhetenes styringssystemer. Man kunne tolke dette resultatet som negativt på den måten at endringene kan tenkes å bidra til økt byråkratisering. Når vi ser svarene respondentene gir, ser det imidlertid ut som de oppfatter nettopp denne typen endringer som forbedringer, mens andre endringer i mindre grad oppfattes å ha vært vellykket. Dermed er det fristende å tolke resultatene dit hen at forvaltningen får hjelp til å forbedre sine systemer for styring, styringsinformasjon, oppfølging og samhandling, og at de ser det som positivt. Det kan samtidig være rimelig å anta at Riksrevisjonens undersøkelser bidrar til mer formalisering og rapportering i forvaltningen. Dette behøver ikke i seg selv være negativt og kan også bidra til forbedring i virksomhetens yteevne. Respondentenes egen vurdering peker i hvert fall i retning av at endringene i systemene representerer forbedringer.

Få respondenter oppgir at forvaltningsrevisjonen har ført til endringer i ledelse og organisering, kompetanseheving, økning i budsjettet eller personellendringer og de som mener at endringer faktisk har skjedd, opplever dem i mindre grad som forbedringer. Kanskje endringene opplevdes som symbolske mer enn



reelle, at de er blitt gjennomført halvhjertet eller at de ikke har løst det problemet de skulle avhjelpe. Mer kunnskap er nødvendig for å få innsikt i årsakene til dette.

At relativt få har krysset av på de ovenfor nevnte svarkategoriene kan skyldes at få har oversikt over hva som faktisk skjedde i etterkant av forvaltningsrevisjonen innenfor disse områdene, eller at de har vanskelig for å knytte forvaltningsrevisjonen til faktiske endringer som har skjedd. Det kan også skyldes at respondentene kun hadde mulighet til å huke av for de faste svarkategoriene de fikk i spørreskjemaet. Dermed kan det ikke utelukkes at endringer og forbedringer, som ikke er nevnt i spørreskjemaet, har funnet sted. Til tross for disse forbeholdene viser svarene likevel en ganske klar tendens mht typer endringer forvaltningsrevisjon primært fører til.

## Sluttkommentar

I debatten som har gått i media har Riksrevisjonen blitt kritisert for flere ting. En påstand har vært at Riksrevisjonens vurdering av måloppnåelse fører til at politikerne og byråkratene blir risikoaverse. En annen påstand har vært at Riksrevisjonens fokus på detaljer i mål- og resultatstyringssystemet fører til byråkratisering.

Måten Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter mottas og brukes i forvaltningen er avgjørende for om det skjer forbedring. Designen av Riksrevisjonens undersøkelser og årsaksforklaringene i rapportene har betydning for hvordan dette skjer. Det at Riksrevisjonens dok-3-rapporter vanligvis kritiserer departementene for mangelfull styring, kontroll og oppfølging kan imidlertid føre til et større styringspress, kanskje på bekostning av ledelse. Dette presset oppleves verre jo mer detaljorientert styringspresset er. Politikere og ledere får ikke handlingsrom til å lede på en måte som etter deres vurdering vil sikre de beste resultatene. De blir mer opptatt av å score bra på resultatindikatorer. Denne problemstillingen illustrerer en iboende motsetning mellom styring (som innebærer overordnet kontroll) og ledelse (som innebærer tillit og delegering).

Enkeltrapporter fra Riksrevisjonen kan skape press gjennom ansvarliggjøring fra politikerne. Allikevel går størstedelen av Riksrevisjonens rapporter upåaktet hen i offentligheten og behandles i en dialog mellom Riksrevisjonen og forvaltningen. Både departementene og Riksrevisjonen gjør imidlertid strategiske vurderinger av hvordan de skal følge opp rapportene videre basert på komiteens og Stortingets signaler. Media kan, i dette systemet, spille en indirekte rolle ved å sette agendaen for hva politikerne velger å debattere og å mene noe om. Hvordan og på hvilken måte Riksrevisjonen har innflytelse har dermed ikke kun sammenheng med rapportenes direkte innvirkning på de reviderte organisasjonene, men virker også gjennom den offentlige debatten og politikernes agendasetting. Det kan være at det er kunnskap om disse sammenhengene som har gjort at Riksrevisjonen har valgt en mer aktiv mediestrategi, med den følge at den da blir beskyldt for å være politisk. I videre forskning vil det, i denne sammenheng, vært interessant å se nærmere på hvordan politikerne i kontroll og konstitusjonskomiteen gjør prioriteringer og

vurderingene sine. Her kunne det vært interessant å se på samspillet mellom media og komiteen.

## Referanser

- Armytage, L. 2011. 'Evaluating aid: An adolescent domain of practice', *Evaluation*, 17, 3, 261-76.
- Frøylandutvalget. 2002. *Dokument nr. 14 (2002-2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*, (Oslo.
- Hood, C. 1991. 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69, 1, 3-19.
- Leeuw, F.L. 2011. 'On the effects, lack of effects and perverse effects of performance audit', in Lonsdale, J., et al. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Lægreid, P., Roness, P.G. and Rubecksen, K. 2006. 'Performance management in practice - the Norwegian way', *Financial Accountability & Management*, 22, 3, 251-70.
- Pollitt, C., et al. 1999. *Performance or compliance?: performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. 1997. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Torres, R.T. and Preskill, H. 2001. 'Evaluation and organizational learning: past, present, and future', *The American Journal of Evaluation*, 22, 3, 387-95.

## 6 Er målstyring i staten målstyring?

Av professor Åge Johnsen, Høgskolen i Oslo og Akershus

*Mye av det mange kaller målstyring er ikke målstyring, og mye av kritikken av målstyring om for mye aktivitetsstyring, kontroll og rapportering er derfor feiladressert. Staten kan faktisk trenge mer målstyring, og ikke mindre slik en del kritikere taler for.*

### Hva er galt med målstyring?

Målstyringen i staten er i motvind for tiden, men hva er galt med målstyring?<sup>43</sup> Målstyring har for mye kontroll og rapportering til overordnede, er for aktivitets- og detaljorientert i styringen, og fører til ansvarsfraskrivelse og redsel for å gjøre feil i forvaltningen. Dessuten er målstyringen autoritær og bygger på mistillit mellom styrende og styrte, hevdes det ofte. Samtidig ser vi at offentlige myndigheter stadig har tatt i bruk mer målstyring, resultatmåling og resultatledelse de siste tyve-tretti årene. KOSTRA i kommunene, PISA i grunnskolen, IPLOS i pleie og omsorg, DRG i sykehusene, STATRES i staten og «tellekantene» i høyere utdanning er eksempler på slike styringssystemer. Det kan tilsynelatende være motstridende syn på hva som er problem og hva som er løsning mellom målstyringens kritikere og anbefalinger til offentlig styring. Et aktuelt eksempel er 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14 kapittel 19.9) som i sine forslag til tiltak i politiet etter 22. juli-terroren 2011 anbefaler Politidirektoratet å «etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver (...)».

Det er mye en kan problematisere med resultatmåling og målstyring, og mye av denne kritikken har vært kjent i faglitteraturen i hvert fall siden 1950-tallet. Problemet i dagens debatter er at en del av kritikken mot målstyring ikke gjelder målstyring, men hva mange oppfatter som målstyring. Særlig gjelder dette kritikken av rapporteringen, som mange oppfatter som for omfattende og noe som skyldes målstyringen.

Mål- og resultatstyring er et bærende styringsprinsipp i statens styring, og er nedfelt i Økonomiregelverkets §4 om grunnleggende styringsprinsipper. Dette er godt prinsipp, og formålet med denne artikkelen er ikke å utfordre dette prinsippet, men å utfordre praktiseringen av dette styringsprinsippet og kritikken av det mange tror er praktisering av mål- og resultatstyring. Kjernen i problemet er at noe av det staten og andre kaller målstyring ikke er målstyring, men heller tiltaksstyring eller aktivitetsstyring. Et eksempel kan synliggjøre dette.

En masteroppgave i styring og ledelse som Ragne Ørstavik Sørheim og Sigrid Tollefsen skrev ved Høgskolen i Oslo og Akershus i 2012 analyserte hvordan Kunnskapsdepartementet styrte seks høyere utdanningsinstitusjoner i

---

<sup>43</sup> Takk til medlemmene i referansegruppa for Difis prosjekt «Ute av kontroll? Om kontroll- og rapporteringsregimer i staten – konsekvenser for effektivitet og fornying» for lærerike diskusjoner, og til Oddbjørg Bakli og Inger Johanne Sundby for kommentarer til utkast til denne artikkelen.

universitets- og høgskolesektoren ved hjelp av tildelingsbrev og rapportering i perioden 2003–2011 etter innføringen av Kvalitetsreformen i høyere utdanning i 2003.<sup>44</sup> Studien viste at Kunnskapsdepartementet ikke styrte universiteter og høgskoler i denne perioden etter mål- og resultatstyring i teoriens opprinnelige forstand, selv om tildelingsbrevens språkbruk fremstilte det slik. Analysene viste at styringen i praksis i stor grad kunne beskrives som sentralplanlegging, særlig i form av aktivitets- og oppgavestyring, men at resultatstyring ble innført fra 2007. Det kan være på sin plass å minne om at mål- og resultatstyring ble innført som bærende prinsipp i all statlig styring i 1986 med virkning fra 1990.

Noe av dagens styring i staten er omfattende detaljstyring av tiltak og aktiviteter med bruk av heldekkende målhierarkier og et tilhørende rapporteringssystem som i praksis består i å kontrollere om forvaltningen har iverksatt politiske og administrative vedtak. Målhierarkiene ser ofte ut til å ha blitt utformet etter «alle nevnt, ingen glemte»-prinsippet, i stedet for etter «vesentlighet, egenart og risiko»: at noen få utvalgte mål og resultatindikatorer retter oppmerksomheten mot de viktigste forholdene som skal endres, heller enn alle forholdene som allerede virker tilfredsstillende. Problemet er at dette systemet med altomfattende målformuleringer, detaljerte aktivitetsregistreringer og rapportering for kontrollformål, ikke er målstyring slik mange synes å tro, men snarere aktivitetsstyring, (sentral) planlegging eller i beste fall stram politisk detaljstyring.

Et annet problem i debatten er at kritikken retter seg mot en normativ modell for målstyring som har lite rot i god styring, og at alternativene som foreslås til målstyring er idealmodeller eller utopier om hvordan andre styringsmodeller virker uten å ta hensyn til deres skyggesider. For eksempel: Enkelte i fagbevegelsen etterlyser mer politisk styring, men overser at dette kan bety mer detaljstyring og mindre medbestemmelse for de mange høyt utdannede og kompetente ansatte i offentlig sektor. Dessuten, mer politisk styring kan fort bli mer markedsstyring dersom det politiske regimet skifter etter neste stortingsvalg. Enkelte i akademien vil ha mer tradisjonell etatsstyring med Webers idealmodell for byråkrati som forbilde, men det var nettopp denne styringsformen som langt på vei undergravde offentlig sektors effektivitet og legitimitet på 1960- og 70-tallet, og førte til mer vekt på resultater og mindre på politiske prosesser og byråkratiske regler enn før. Andre etterlyser mer faglig selvstyre, men overser at profesjonene ofte har sterke egeninteresser og at det faglige selvstyre både trenger åpenhet og kontroll.

## Hva er målstyring, egentlig?

Offentlige myndigheter har i stor grad tatt i bruk målstyring, resultatmåling og resultatledelse de siste tyve-tretti årene. Målstyring er på mange måter en blanding av flere ulike styringsformer: målene utformes administrativt innenfor rammen av etatsstyringen, men målene må være i samsvar med den politiske styringen. Etatene og virksomhetene har ofte mange profesjonelle ansatte, og

---

<sup>44</sup> Sørheim, Ragne Ørstavik og Sigrid Tollefsen (2012): Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høgskolesektoren? En casestudie av departementets tildelingsbrev og institusjonenes strategiske adferd fra 2003–2011. Masteroppgave i styring og ledelse. Høgskolen i Oslo og Akershus.

dermed er det viktig å bruke medvirkning for å ta hensyn til og utnytte fagstyringen. Både målene og resultatvurderingene skal fokusere på virksomhetens nytte for noen, enten disse kalles kunder, brukere, klienter eller publikum. Slik bruker målstyringen også deler fra markedsstyringen, nemlig tenkningen om at virksomhetens formål er å skape verdier for noen eller noe i samfunnet. Denne blandingen av ulike styringsformer innenfor målstyringsmodellen kan være med på å forklare hvorfor målstyring både er blitt så utbredt og kritisert.

Målstyring er dag et bærende prinsipp i statlig styring, og mange kommuner bruker også ulike former for målstyring selv om det ikke er krav til målstyring i kommunene slik det er i staten. Mange forbinder målstyring og resultatmåling med den nye offentlige styringen som kom på 1980-tallet, men både resultatmåling og målstyring er mye eldre enn dette. Målstyring og resultatmåling hadde nok vært tatt mye i bruk i dagens offentlige sektor selv også uten den nye offentlige styringen. Målstyringen er altså anvendelig og mye brukt, både i statlig og kommunal styring. Samtidig er målstyring ofte misforstått og kritisert. La oss derfor se på hva målstyring egentlig er.

I følge Peter Drucker, som først populariserte målstyringen i ledelsesklassikeren *The Practice of Management* fra 1954, er målstyring å styre etter mål med fokus på resultater.<sup>45</sup> Målstyring består i følge ham av tre deler: målformuleringer, medvirkning, og måling av resultater.<sup>46</sup> Det er verdt å merke seg at Drucker mente målstyring først og fremst var et *administrativt verktøy*, altså ikke nødvendigvis noe som egner seg i selve politikken, og at verktøyet handler om selvledelse og ikke om kontroll av underordnede.

Mange forbinder målstyring med noe annet enn det Druckers opprinnelige målstyringsmodell er. Mange synes å tro at målstyring har følgende kjennetegn: Politikerne (eventuelt toppledelsen) formulerer mål og lager kontrakter med ledere og ansatte om hva som skal gjøres. Deretter skal ansatte og ledere rapportere deres aktiviteter og resultater slik at ledelsen kan kontrollere om målene er nådd. Til slutt skal ansatte og ledere belønnes eller straffes i forhold til i hvor stor grad de faktisk bidro til måloppnåelsen.

Det kan være flere årsaker til at Druckers opprinnelige målstyringsmodell har blitt oppfattet ulikt over årenes løp og på forskjellige steder. Selv om Druckers ledelsesklassiker har blitt lest av mange, er det enda flere som bruker modellen enn dem som har lest kilden til modellen. Modellen kan dermed tolkes på ulike måter, og modellen blir også typisk tilpasset lokale forhold. For eksempel kan det tenkes at begreper i målstyringen har blitt blandet sammen med en sterk tradisjon for sentralplanlegging i norsk offentlig styring, som resulterte i den såkalte virksomhetsplanleggingen i staten på 1980-tallet. Dermed har en fått målstyringsmodellens begreper inn i politikkkutformingsfasen, mens iverksettingsfasen har blitt drevet forholdsvis toppstyrt, som før.

---

<sup>45</sup> Drucker, Peter F. (1954): *The Practice of Management*. New York: Harper Business.

<sup>46</sup> Drucker, Peter F. (1976): *What results should you expect? A user's guide to MBO*. *Public Administration Review*, 36(1): 12–19.

En annen feilkilde er hvordan målstyringsmodellen ofte blir formidlet i undervisning og forskning. Mange forbinder denne styringsmodellen med prinsipal-agentteori og et tradisjonelt syn på muligheten til å kunne skille politikk og administrasjon. Problemet er at prinsipal-agentteori ikke nødvendigvis er en god modell for å beskrive forholdet mellom politikk (styring) og administrasjon (iverksetting) i praksis, men teorien kan utmerket brukes i analyser av viktige problemer. Mange bruker likevel ofte en meget enkel modell av prinsipal-agentteori, som er alt for enkel til å kunne virke som en god analyse av hva prinsipal-agentteori *kan* si om styring og desentralisering.<sup>47</sup> Dessuten kan en stille spørsmål ved de underliggende forutsetningene i manges oppfatning av målstyring om at politikerne har god kunnskap og dermed kan og/eller vil formulere klare mål, og at administrasjonen på grunnlag av politisk og klart formulerte mål vil iverksette politiske vedtak på en upartisk og entydig måte.

Når det gjelder prinsipal-agentteori er det riktig at denne teorien handler om desentralisering av oppgaver innen organisasjoner, altså styring som også målstyring handler om. Prinsipal-agentteorien forutsetter at det er usikkerhet, noe målstyring også gjør, og dette kan gi underordnede ansatte og mellomledere informasjonsmakt i forhold til eierne og toppledelsen. Det er likevel ikke gitt at de underordnede vil forfølge egeninteresser på bekostning av eierne eller samfunnets interesser, slik mange synes å anta når de bruker prinsipal-agentteori. Underordnede kan også besitte bedre informasjon om et politikkområde og virkemiddelbruk enn eierne, noe som underordnede selvsagt kan bruke i sin egen daglige drift og i påvirkning av eierne. Slik informasjon kan skape læring som kan øke nytten for eierne. En annen vanlig antakelse mange bruker i prinsipal-agentteori er at eierne må lage rapporteringssystemer som kontrollerer at underordnede yter det de skal og organisasjonen produserer det den skal. Disse styringssystemene må utformes slik at kostnaden blir lavest mulig, ellers reduseres netto nytte. Imidlertid er det tidvis slik at underordnede selv frivillig måler aktiviteter og resultater, både fordi de selv trenger informasjonen (slik målstyringsmodellen hevder), og fordi underordnede da signaliserer til eierne at styringen er god. Dersom eierne da ser at det er ansvarlighet i styringen kan både eierne og de underordnede unngå å sløse ressurser på andre, kanskje dyrere og dårligere rapporterings- og kontrollsystemer, som ellers ville økt kostnadene for både de underordnede og eierne.

Når det gjelder målformulering tror mange at målstyring handler om at politikerne skal formulere målene. Her er målstyringsmodellen uklar, men Drucker hevder i det minste at målstyring først og fremst er et administrativt verktøy. Dersom det er slik bør en ikke forvente at politikerne vil eller kan formulere klare mål basert på tydelige prioriteringer, men vi bør forvente at etatene og virksomhetene som skal iverksette politikken skal ha forholdsvis klare prioriteringer og mål. Av naturlige (politiske) årsaker kan det for politikerne være vanskelig og dessuten lite klokt å formulere klare mål. Ofte

---

<sup>47</sup> En interessant artikkel i så måte er Jacobides, Michael G. og David C. Croson (2001): Information policy: Shaping the value of agency relationships. *Academy of Management Review*, 26(2): 202–223.

mangler politikerne mye fagkunnskap til å kunne prioritere godt på lokalt eller detaljert nivå, og med klare mål blir det dessuten vanskelig å lage politisk flertall. Flertall oppnås lettest hvis en er uklar i målformuleringene, fordi da kan andre tolke målene slik de ønsker og dermed gi sin tilslutning. For byråkratene kan det også være lite klokt å formulere klare mål. Dersom målene er klare, og dessuten noe å strekke seg etter, vil det ofte være manglende måloppnåelse. Dermed vil det tilsynelatende være dårlig resultatstyring, og enda mer kritikk å få (i tillegg til den vanlige kritikken). Dessuten, dersom målene er uklare kan en ta æren når ting går godt og legge skylden på andre når ting går dårlig. På den annen side: dersom den politiske eller administrative ledelsen ikke dokumenterer at den har forsøkt å styre vil det ofte også utløse kritikk. Dermed blir det fristende, og kanskje politisk påtvingende, å formulere vage mål men styre på aktiviteter og detaljer.

Likevel, å bare formulere mål, eller bare måle resultater for å kontrollere for deretter å straffe eller belønne, er ikke målstyring. For at noe skal kunne være målstyring må det gjennomføres analyser av organisasjonens resultater før målene formuleres slik at en vet hva som skal økes og hva som skal reduseres. Først da kan en lage noen (få) mål som sier hva som skal endres i forhold til det organisasjonen skal oppnå av viktige resultater og virkninger for brukerne, klientene eller borgerne som organisasjonen og dens tjenester skal være til for.

Styring som omfatter formulering av mål kan også være noe annet enn målstyring. En kan for eksempel formulere mål men iverksette politikken gjennom lover. Dessuten kan en bruke resultatstyring ved å måle resultater over tid og/eller sammenligne seg med andre, uten å formulere mål. Målstyring er dermed resultatstyring, men ikke all resultatstyring er målstyring.

Når det gjelder spørsmålet om måloppnåelse eller resultater skal føre til straff eller belønning, brukes også en del (for) enkle antakelser. Selvsagt kan dårlige ledere og ansatte byttes ut med bedre i den grad regelverk og avtaler tillater dette, men ofte er personlig belønning og straff direkte knyttet til måloppnåelse og resultater en blindgate i offentlig styring. For det første kan det å måle og synliggjøre svak måloppnåelse og dårlige resultater, gjerne gjennom «svartmaling» i media og offentlig debatt, være nettopp det som er viktigst for å bidra til å løfte svake grupper og forbedre offentlig sektors resultater.<sup>48</sup> Dermed kan det være uheldig å straffe svak måloppnåelse og dårlige resultater i seg selv, når det er mer slik synliggjøring vi ofte trenger i offentlig styring. Det kan også være uheldig å straffe ledere og enheter som har svak måloppnåelse og dårlige resultater med lønns- eller budsjettkutt, hvis det er mer ressurser og oppmerksomhet om måloppnåelse og resultater vi trenger. Det kan tenkes at slike enheter faktisk trenger mer lønns- og budsjettmidler for å gjøre noe med problemene, om enn ikke alltid. I den grad belønning og straff skal knyttes til måloppnåelse og resultater kan dette knyttes til *oppfølging* av måloppnåelse og resultater, og ikke måloppnåelsen og resultatene i seg selv. Dessuten kan belønning og straff være lite hensiktsmessige uttrykk når det vi snakker om i praksis, ofte er tiltak som for eksempel endringsledelse og kompetanseutvikling.

---

<sup>48</sup> Johnsen, Åge: «Svartmaling kan være bra». *Morgenbladet*, 1.2.2008.

## Hva er alternativene til målstyring?

Dersom det er slik at målstyring ofte misforstås, og dessuten ofte blir kritisert enten en bruker den opprinnelige eller avledede former for målstyring, kan det være interessant å se på alternativer til målstyring.

*Politisk styring* er et opplagt alternativt til målstyring. Idealet her er at folkevalgte representanter skal debattere saker fra ulike ståsted, og at flertallets vedtak og politiske hovedmål skal gi rammene for forvaltningens arbeid. Problemet er at mange politikere ikke har god nok fagkunnskap til å kunne analysere resultater eller interesse for å tenke strategisk om helheten i styringen, og lar kjepphester, detaljer og kortsiktige forhold ( gjerne saker som er lett synlige i media og har stor påvirkning for gjenvalg) prege styringen. Samtidig vet vi at det er ulike politikerroller, og at folkevalgte har en legitim rett til å styre på detaljnivå hvis de vil, og spesielt når dette er av stor prinsipiell eller politisk betydning. Dessuten, noen partier liker mye politisk styring, og noen ministre liker detaljert kontroll og fast grep på aktiviteter, bedre enn andre. Da må imidlertid både ministrene i sine møter og departementene i sine tildelingsbrev våge å kalle en spade for en spade, og være tydelige på at mye av styringen fra det hold er tiltaks- og aktivitetsstyring, og slutte med å pakke detaljstyringen inn i målstyringspråket.

*Etatsstyring* er et annet alternativ. Idealet her er at politikerne har et godt grep om helheten, angir mål og gir rammer, og at regelstyringen i administrasjonen iverksetter politikernes demokratisk fattede vedtak på en upartisk måte. Administrasjonen styrer gjennom lover, regler og årshjulet som blant annet har bestemmelser for etatsstyringsmøter, budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og rapportering. Problemet er at politikerne ofte gir uklare styringssignaler, byråkratene i embetsverket kan i praksis ha en utidig politisert rolle, og at forvaltningens fokus på å følge reglene fører til en sendrektig og stivbent forvaltning.

*Fagstyring* er et tredje alternativ. Fagstyring innebærer at mye myndighet blir avgitt til kollegiale organer og profesjonenes skjønn. Profesjonene besitter kunnskap som få andre har, og disse fagfolkene er utdannet til å ta ulike hensyn som skal tjene brukerne og samfunnet. Problemet er at spesialkunnskap gir fagfolkene informasjonsmakt, og det er ikke alltid at profesjonene (for eksempel i politiet, militæret, helsevesenet og utdanningen) har sammenfallende interesser med samfunnet for øvrig.

*Markedsstyring* er et fjerde alternativ. Dersom mange aktører kan løse oppgavene selv gjennom å tilby og å kjøpe tjenestene frivillig i markeder, kan oppgavene privatiseres eller konkurranseutsettes. Problemet er at ofte vil ikke markeder kunne tilby nok skreddersøm for mange offentlige tjenester, eller at kostnadene ved å bruke markedene blir uforholdsmessig høye. Det offentlige må ta ansvar for å løse mange oppgaver som ellers ikke passer for desentraliserte beslutninger, og må i tillegg også sørge for å regulere markedene slik at disse virker best mulig.

Ofte vil det som målstyringskritikerne vil ha *mindre av* (detaljstyring og kontroll eller konkurranseutsetting og privatisering), være det de vil få *mer av*



hvis ønskene deres oppfylles, og motsatt: det målstyringskritikerne vil ha *mer av* (medvirkning, faglig selvstyre og lokal tilpasning) vil det bli *mindre av* dersom målstyring kuttes og alternativene (politisk styring og regelstyring) økes. Dette er et tankekors.

Uansett alternativ er det ingen styringsform som virker perfekt. Av den grunn er det ofte ønskelig å kombinere to eller flere av dem, og bruke mange styringsverktøy innen hver styringsform, samtidig. Så snart vi snakker om å bruke organisasjoner til å utføre oppgaver enten dette er i form av tradisjonelle offentlige etater som styres etter byråkratiske regler, profesjonsorganisasjoner som styres etter faglig skjønn og med kollegiale organer, eller organisasjoner som skal produsere og tilby tjenester i markeder, så vil vi ofte måtte delegerer mange ulike oppgaver innen disse organisasjonene. Da vil mål- og resultatstyringsverktøy ofte være nyttige.

Få eller ingen oppgaver i dagens offentlige forvaltning – eller samfunnet for øvrig – er enkle og oversiktlige nok til at én person samtidig både kan ta ansvar for oppgavene og utføre dem selv. Dermed utformer vi organisasjoner med arbeidsdeling og spesialisering. Når vi som eiere og ledere gir oppgaver til andre personer er det naturlig både å formidle hva slags formål organisasjonen har og å angi hvilke mål den skal søke å nå. Det er også naturlig å kontrollere at oppgavene blir løst tilfredsstillende. Dette handler om tillit, ikke mistillit. Dersom vi ikke hadde hatt tillit til de personene oppgavene blir desentralisert til, ville vi ikke ansatt personene og delegert oppgavene i utgangspunktet. Vi ville da i stedet valgt å utføre oppgavene selv eller la oppgavene være uløste. Det er dessuten naturlig å sørge for styringssystemer som både måler aktiviteter og resultater (og virkninger der dette er mulig). På den måten kan en fremme læring i profesjonene og organisasjonene, skape trygghet og ansvarlig styring i administrative og politiske organer, og forebygge mistillit fra andre. Dersom en gjennom desentralisering velger å stole på fagfolk og ledere, og mener at disse i stor grad kan ta ansvarlige beslutninger på eget grunnlag (gitt visse politiske, administrative og faglige rammer), er målstyring eller andre former for resultatstyring en nærliggende styringsform. Hovedalternativene vil være (mer) politisk detaljstyring (sentralplanlegging), byråkratisk regelstyring (hierarki), markedsstyring (privatisering eller kjøp fra markedet gjennom konkurranseutsetting), eller å la oppgavene være uløste.

## Hva så med forvaltningspolitikken?

Det er forståelig at mange kan gå seg vill i begrepene, blande modellene og rette baker for smed, når målstyring ofte brukes om enhver styringsmodell som har målformuleringer, kontroll og rapportering. Presise begreper er imidlertid ikke bare nyttig og viktig i akademia, det er også viktig i praktisk politikk og styring. Dersom målstyring får skylden for det meste som er galt med kontroll og rapportering, risikerer vi i neste omgang å kvitte oss med gode og viktige verktøy som målstyring, resultatmåling og forvaltningsrevisjon, verktøy som både er nødvendige og selvfølgelig i dagens demokratiske norske styringssystem.

Det er en fare for at vi i iveren etter å bøte på dagens problemer med for mange mål og for mye og detaljert kontroll i staten, nå roper etter «nye» løsninger.

Problemet er at flere av disse alternative løsningene verken vil redusere antall mål eller føre til mindre detaljstyring og kontroll. Det er derfor ikke sikkert at forvaltningspolitikken nå bør innføre verken nye store reformer eller avskaffe visse kritiserte modeller som målstyring, resultatmåling eller forvaltningsrevisjon. I stedet for å innføre mange nye organisasjonsreformer bør en heller, eller i hvert fall også, se nærmere på det vi faktisk gjør innenfor dagens organisasjonsstrukturer og styringsmodeller i staten. En vei fremover er å se nærmere på hva målstyringsmodellen egentlig innebærer, og diskutere om dagens styringspraksis i staten faktisk er målstyring.

Kanskje den viktigste lærdommen er å innse at det fremdeles er mye å lære om hva ulike styringsmodeller som målstyring faktisk er, og at innføringen av disse kan ha blitt tvunget inn i etablerte politiske og kulturelle vaner og interesser som kan gå på tvers av det opprinnelige innholdet i disse styringsmodellene. Samtidig bør flere profesjoner, tillitsvalgte og ledere innse at måling av resultater og rapportering til andre verken er tegn på mistillit eller nødvendigvis er en trussel. Å måle og bli målt er ikke nødvendigvis noe en blir «utsatt for» eller er «offer for». Måling og rapportering av hva en holder på med og hva det fører til, er en selvfølge for ansvarlig demokratisk styring, læring i forvaltningen og statlige virksomheter og profesjoners egen fagstyring. Det handler om noe så grunnleggende som å se, og bli sett. Kanskje den viktigste bruken av slike styringsverktøy er nettopp å bidra til at kyndige fagfolk kan lære av hverandre og styre seg selv i størst mulig grad, samtidig som andre kan ha tillit til at dette skjer på en betryggende måte. Dette kan avlaste behovet for mye av den politiske detaljstyringen og administrative aktivitetskontrollen som nå ofte finner sted i målstyrings navn, men som altså ikke er målstyring.

Om politikerne vil gi slipp på detaljstyringen, er et annet spørsmål. Medias iboende fokus på ting som går galt, befolkningens høye forventninger og den omfattende omdømmestyringen som har vokst frem i forvaltningen gjennom de siste årene, kan tyde på at det politisk og administrativt kan være utfordrende å slippe troen på at god styring handler om å kontrollere detaljer og påvirke det kortsiktige mediebildet. 22. juli-kommisjonen har pekt på virkningene av å *ikke* bruke potensialet i mye av de siste ti-års utvikling i styring, ledelse og informasjonsteknologi, med tilhørende omstilling av ledelses- og organisasjonskulturer. Spørsmålet er viktig og angår mange, ikke bare styrings- og ledesspesialister.

Med andre ord: det staten trenger nå er ikke mindre målstyring, men kanskje mer. Det er på høy tid at staten – og mange andre – begynner å ta inn over seg hva målstyring og resultatledelse egentlig er. Først da kan det bli færre og mer gjennomtenkte mål, færre mål om aktiviteter og flere resultatindikatorer om resultater og virkninger, og mindre kontroll ovenfra og mer medvirkning og selvledelse nedenfra.

## 7 Kontroll og rapportering – årsaker og konsekvenser

Av Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim, Difi

### Innledning

I artikkel 2 har vi gitt en beskrivelse av den kunnskapen vi har om omfanget av rapportering og kontroll i staten. Difi har ikke data som gir et entydig grunnlag for å si at rapportering og kontroll har økt de siste årene. Inntrykket som gis gjennom våre intervjuer, til dels gjennom andre studier og ikke minst gjennom diskusjonen i media er imidlertid at mange opplever at omfanget av kontroll og rapportering er i ferd med å bli større enn ønskelig og også kan ha feil innretning og innhold.

Økt vektlegging av kontroll og rapportering er ikke ensbetydende med at kontrollen og rapporteringen er unødvendig. Tvert imot er det mange som opplever rapportering som relevant og kontroll som nødvendig. Det er særlig tydelig når eksterne og interne rapporterings- og kontrollbehov overlapper hverandre. Samtidig er det mange som gir uttrykk for at ikke all rapportering er meningsfull og at nytten av kontroll er i ferd med å avta.

Hva utløser behovet for kontroll og rapportering? Hva er årsakene til det mange oppfatter som en økning i kravene til rapportering og sterkere vektlegging av kontroll? Hva er nytten av rapportering og kontroll? Har rapportering og kontroll uønskede konsekvenser?

Kartlegginger Difi og andre har gjennomført kan si noe om hva statlige virksomheter selv mener om den rapporteringen de er pålagt.

### Årsaker til rapportering og kontroll

Hva utløser behovet for rapportering og kontroll? Det er neppe snakk om et enkelt årsak-virkning forhold, men snarere flere utviklingstrekk som sammen påvirker behovet for kontroll og rapportering. Vi vil i det følgende drøfte noen utviklingstrekk som vi mener kan påvirke behovet for, og omfanget av rapportering og kontroll i statsforvaltningen.

#### *Mål- og resultatstyring*

Innføring av mål- og resultatstyring blir nevnt som en av årsakene til økt vektlegging av kontroll og rapportering.

Mål- og resultatstyring slik det er knesatt som prinsipp i Økonomiregelverket, forutsetter rapportering og kontroll, jf. også artiklene til DFØ og Åge Johnsen. Hvorvidt dette har ført til en økning i omfanget av rapporteringen er vanskelig å belegge, selv om det er grunn til å anta at det er tilfellet.

I Statskonsults rapport ”Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen”<sup>49</sup> vises det f.eks. til at det på slutten av 1980-tallet var få av de undersøkte virksomhetene som utarbeidet årsrapport til overordnet departement. Nå utarbeider nesten alle statlige virksomheter årsrapport og halvårsrapporter i en eller annen form. Etter at årsrapporter ble tatt i bruk, synes utviklingen å ha gått fra beskrivelse av gjennomførte oppgaver og disponeringen av bevilgete midler, til informasjon om oppgaveutførelsen og trekk ved samfunnet som antas å være påvirket av virksomhetens oppgaveløsning (resultater og effekter).

### Styringspraksis

I tillegg til at mål- og resultatstyring som *prinsipp* fordrer rapportering og kontroll, kan også måten styringen *praktiseres* på, påvirke behovet for rapportering og kontroll.

Gjennom tidligere Difi-prosjekter har vi sett at statlige virksomheter styres på ulikt detaljeringsnivå<sup>50</sup>. I rapporten fra 22. juli-kommisjonen tas det opp at Justis- og beredskapsdepartementet styrer Politidirektoratet på et stort antall mål. Direktoratet for arbeidstilsynet derimot, gir uttrykk for at de styres på færre mål nå enn tidligere, og at detaljeringsgraden i styringen er på et godt nivå. Det samme gjelder universitetene og høyskolene. Forskjeller i detaljeringsgrad mellom virksomheter i statsforvaltningen handler om at styringspraksis vil – og må – variere med type virksomhet og grad av politisk oppmerksomhet. Men forskjellene handler nok også om styringskultur, tillitsbygging og personkjemi.

For de virksomhetene som styres detaljert utløser det også økt rapportering. Når Prp 1 S angir mange mål og aktiviteter for en virksomhet, gjenspeiles dette ofte i tildelingsbrevet i form av ytterligere operasjonalisering, det vil i praksis si ytterligere detaljering. Eksempler på dette er Utdanningsdirektoratet som i 2011 fikk et tildelingsbrev med over 100 resultatmål og 29 styringsparametre, samt flere supplerende tildelingsbrev og 50-60 oppdragsbrev.<sup>51</sup> Politidirektoratet, som styres på mer enn 100 mål, og Fylkesmannen, som har en bred oppgaveportefølje og som styres på i alt 64 resultatområder og 199 delkategorier<sup>52</sup> er andre eksempler på virksomheter som følges opp - og kontrolleres – tett.

På områder der styringsbehovet er stort, bl.a. fordi området er sterkt politisert, medføre dette ofte ad-hoc rapportering eller hyppigere rapportering enn det som inngår i den ordinære styringskalenderen. Eksempler på dette er at Direktoratet for Arbeidstilsynet måtte rapportere hyppigere til Arbeidsdepartementet i forbindelse med den såkalte ”Adecco-saken” og at Hordaland politidistrikt hver uke må rapportere til Politidirektoratet om antallet tiggere i Bergen<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Statskonsult Rapport 1999:19

<sup>50</sup> Bl.a. Difi-rapport 2012:9 Styring av Fylkesmannen

<sup>51</sup> Difi-rapport 2011:9 Rapportering til besvær?

<sup>52</sup> Difi-rapport 2012:9 Styring av Fylkesmannen

<sup>53</sup> Kilde: intervjuer

### Mange mål og hensyn som skal ivaretas

Det som har slått oss i arbeidet med dette prosjektet, er det totale omfanget av mål, krav og hensyn som statlige virksomheter skal ivareta. Dette er godt illustrert i ”bildene” fra Halden fengsel (jf. figur 6 under, og artikkel 2).

I tillegg til mål knyttet til kjernevirksomheten, styres statlige virksomheter også av en rekke andre mål og hensyn. En vanlig statlig virksomhet skal ikke bare rapportere til egen overordnet myndighet, men også til andre statlige myndigheter og eventuelt også internasjonale organisasjoner.

Eksempelvis skal statlige virksomheter i tillegg til egne sektormål ivareta mål innenfor miljø- og klimapolitikken, likestillings- og integreringspolitikken, språkpolitikken, distriktpolitikken og forvaltningspolitikken, samordning og utvikling av IKT, anskaffelser, representasjon i kollegiale organer, statlig kommunikasjonspolitikk, brukerorientering, arbeidsgiver- og personalpolitikken.

Statlige virksomheter blir kontrollert av overordnet departement og Riksrevisjonen, men kan også bli gjenstand for tilsyn fra f.eks. Arbeidstilsynet og Datatilsynet.

Figur 6 Illustrasjon av rammebetingelser og krav som gjelder for statlige virksomheter (Kilde: Direktør Are Høidal, Halden fengsel)



Rapportering er nødvendig for å gi et samlet bilde av status på et innsatsområde. Men det er også et virkemiddel i seg selv for å bevisstgjøre og endre praksis. Det er mange ulike eksempler på dette, bl.a. rapportering på miljøkrav, sykefravær og oppfølging av sykemeldte, inkluderende arbeidsliv, likestilling, bruk av lærlinger, bruk av nynorsk vs. bokmål osv. Kommunenes rapportering til staten er også en kontroll av i hvilken grad nasjonale mål er oppfylt.

### *Rettighetsfesting og rettsliggjøring*

Selv om mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsipp i staten, er forvaltningen i stor grad regelstyrt. Lov- og regelverk brukes i stor grad som virkemiddel for å oppnå ulike mål. Denne rettsliggjøringen fører med seg krav om dokumentasjon på etterlevelse og økt kontroll.

Rettighetsfesting og lovhjemling av plikter er ifølge våre informanter en av grunnene til at behovet for rapportering og kontroll synes å øke. Det gjelder særlig på kommunenivå, men også statlige virksomheter blir berørt av dette. Saksbehandling skal dokumenteres, det skal rapporteres på om rettigheter er ivare tatt og plikter utført, og det skal føres tilsyn og kontroll med om dette er i tråd med vedtatt regelverk.

### *Utvikling i antall, og innretning på kontrollorganer*

Utviklingen av kontrollorganene er også en mulig årsak til økt vekt på kontroll. Med rettighetsfesting spesielt, og utvikling av regelverk generelt, følger også kontroll og tilsyn. De senere årene har vi hatt en utvikling i retning av mer rendyrkede statlige tilsynsorganer. Vi har hatt en profesjonalisering av tilsynsvirksomheten. Utviklingen har vært tilsiktet og har antagelig ført til bedre kvalitet på kontrollen. Samtidig fører en økning i kapasiteten og kompetansen knyttet til kontroll etter all sannsynlighet til at omfanget av kontroll øker.

Riksrevisjonen har i perioden 2006 til 2010 hatt en økning i antall ansatte fra 410 til 539<sup>54</sup>, og mange mener Riksrevisjonen er det kontrollorganet som i størst grad har bidratt til økt vektlegging av kontroll. Forvaltningsrevisjonen er styrket, regnskapsrevisjonen har fått utvidet sitt oppgavetilfang, og Riksrevisjonen har fått en mer aktiv mediestrategi. I forlengelsen av dette trekker noen informanter frem at det er et tankekors at Riksrevisjonen har flere ansatte til å drive revisjon av NAV enn Arbeidsdepartementet har til å etats)styre NAV.

Som det også har kommet fram i media den siste tiden<sup>55</sup>, er noen representanter for departementer og statlige virksomheter, og også enkelte politikere, kritiske til utviklingen i Riksrevisjonen. Gjennom intervjurunden gis det bl.a. uttrykk for at det kan være vanskelig å forholde seg til det som Riksrevisjonen kaller *kontroll av disposisjonene*. Dette er en del av den årlige regnskapsrevisjonen, men har et videre perspektiv enn ren regnskapskontroll. Ifølge noen av våre informanter oppfattes denne kontrollen som en form for forenklet forvaltningsrevisjon, men uten den samme formaliserte dialogen om bl.a. revisjonskriterier mm. Dette fører til usikkerhet, og flere er kritiske til denne nye måten å drive regnskapsrevisjon på.

Fra informanter i departementene og direktoratene kommer det også kritikk mot Riksrevisjonens mediestrategi. Det gis uttrykk for at det ikke er gitt at Riksrevisjonen bør innkalle til pressekonferanser om sine nye rapporter. De mener at resultatet av dette stort sett resulterer i skandaleoppslag i mediene, og

---

<sup>54</sup> Riksrevisjonen i Norge har langt flere ansatte enn Riksrevisjonene i de andre nordiske land (Sverige 300, Danmark 270, Finland 140). Kilde Dagens Næringsliv 7.11.2012

<sup>55</sup> Ref. bl.a. innlegg av Anton Eliassen, direktør for meteorologisk institutt, i DN mandag 12.11.2012

at det ikke er med på å fremme læring og forbedringsarbeid i forvaltningen. Her må det imidlertid legges til, som Kristin Reichborn-Kjennerud også viser i sin artikkel, at det bare er et fåtall av Riksrevisjonens rapporter som blir gjenstand for mye medieomtale. De fleste rapporter går mer eller mindre ubemerket gjennom i Stortinget.

Riksrevisjonen på sin side sier at ordningen med egne pressekonferanser er et resultat av at Riksrevisjonens undersøkelser nå er unntatt offentlighet helt frem til de overleveres Stortinget. Tidligere kunne mediene få innsyn tidligere i revisjonsprosessen, og da var journalistene mer offensive. Pressekonferansen er en måte å sikre at alle redaksjoner får tilgang til samme informasjon samtidig. Det er likevel klart at dagens mediestrategi i noen grad også er et uttrykk for nåværende riksrevisors prioriteringer.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er en annen viktig aktør i kontrollen av forvaltningen. Komiteen forholder seg til rapportene fra Riksrevisjonen, henvendelser fra enkeltpersoner og ikke minst medieoppslag. Komiteen er ikke utstyrt med ressurser til selv å ha en mer aktiv rolle mht. hvilke saker som skal tas opp. Komiteen utarbeider derfor ikke egne strategier for hvilke områder eller temaer de skal ha oppmerksomhet på i gjeldende stortingsperiode eller kommende sesjon.

I vår kontakt med departementene, både i dette prosjektet og andre prosjekter, får vi inntrykk av at embetsverket opplever Kontroll- og konstitusjonskomiteen som en viktig kontrollør. Flere av våre informanter oppfatter også komiteen som mer aktiv enn tidligere og gir uttrykk for at komiteen er en medvirkende faktor til det mange mener er en økt frykttkultur i departementene.

### *Mediene*

Mediene nevnes ofte i samme åndedrag som Riksrevisjonen av våre informanter når vi spør om hva som påvirker behovet for rapportering og kontroll. Mediene har en viktig rolle i å formidle Riksrevisjonens kritikk. I tillegg har mediene en selvstendig rolle i å få belyst kritikkverdige forhold i forvaltningen.

Mediene er en ”vaktbikkje” for forvaltningen og har slik sett en viktig kontrollfunksjon. Mediene skal bl.a. bidra til å sikre åpenhet om politiske beslutninger og forvaltningens arbeidsmåter. Samtidig opplever mange i forvaltningen at mediene først og fremst er opptatt av skandaler og dermed bare leter etter feil og mangler i departementene og direktoratene.

Medienes store interesse for tjenesteytingen i offentlig sektor, for eksempel på innhold i omsorgstjenestene og den enkeltes rettigheter, er også en pådriver for mer rapportering og dokumentasjon. Dette gjelder særlig kravene til kommunene som tjenesteyter.

### *Kunnskapsbasert politikktforming*

Politikktforming har de siste tiårene blitt mer kunnskapsbasert og det etterspørres mer og bedre kunnskap innenfor alle sektorer og oppgaveområder. Kunnskap om situasjonen og effekt av tiltak på samfunnsområder eller blant

grupper av innbyggere er nødvendig for å kunne sette inn adekvate tiltak og virkemidler. Enkelte departementsledere gir derfor uttrykk for at de gjerne skulle hatt enda mer data.

I lys av dette er det interessant at Legeforeningen i sin statusrapport for 2011 ”Med kvalitet som ledestjerne” på den ene siden mener at det er for mye rapportering, og på den andre siden at det er behov for mer rapportering. De etterspør et nasjonalt system for måling av kvalitet med resultatmål som måler helsemessige gevinster av behandlingen pasientene har fått og også kvalitet på utdanning og kompetanseutvikling. Det understrekes imidlertid at en må få en bedre balanse mellom rapportering på økonomiske mål og mål på kvalitet. Likeledes at det må utvikles brukervennlige og effektive systemer for dette.

#### *Teknologisk utvikling og egenadministrasjon*

Bruk av elektroniske systemer og registre har lagt forholdene til rette for mer rapportering og mer detaljert rapportering og dokumentasjon. Det er lett å kreve mer, men vanskeligere å stille spørsmålet om dette er nødvendig informasjon og ikke bare interessant informasjon. Selv om IKT-løsninger gjør sammenstilling og gjenbruk av informasjon enklere, er det likevel viktig å tenke på at alle nye data faktisk må legges inn av noen, eventuelt også kvalitetssikres og analyseres.

Teknologisk utvikling kan gi mulighet for mer gjenbruk av data mellom ulike statlige virksomheter som samler inn tilnærmet like opplysninger, men til ulike formål. Teknologi gir også muligheter for mer åpenhet og formidling av informasjon om offentlige virksomheter, oppgaver, aktiviteter og måloppnåelse.

Teknologisk utvikling og nye arbeidsprosesser påvirker også måten vi organiserer administrativt arbeid i offentlig sektor i dag. Tidligere hadde man i større grad dedikert administrativt ansatte til å håndtere rapportering og annet administrativt arbeid. I dag må ansatte i faglige stillinger utføre mer av disse oppgavene selv.

Mange oppgaver som tidligere ble utført av spesialistene i administrasjonsavdelinger, forværelser, blant sekretærer og merkantilt personale, er blitt desentralisert til den enkelte leder og ansatte. Ulike elektroniske systemer har gjort det mulig for den enkelte ansatte å administrere seg selv, og å rapportere og dokumentere aktiviteter og resultater fra egne arbeidsoppgaver, i mye større grad enn tidligere. I noen tilfeller er også data som skal rapporteres – og kontrolleres – integrert i faglige arbeidsprosesser, saksbehandlingssystemer mv. I slike tilfeller kan det være umulig eller svært lite hensiktsmessig å skille mellom kjerneoppgaver og administrativ rapportering.

#### *Manglende tillit som årsak til økt rapportering og kontroll*

Blant annet fordi forvaltningen står overfor stadig mer komplekse og sammensatte utfordringer, kan en ikke se bort ifra at mer kontroll og rapportering er et uttrykk for manglende tillit til at statlige virksomheter prioriterer og ivaretar de mange ulike målene og hensynene på en god måte.



Kontroll og rapportering helt ned på detaljnivå ses av mange som et uttrykk for mistillit – selv om det ikke nødvendigvis er slik. Overordnet nivå oppfattes som om de ikke har tillit til at underordnet nivå selv greier å finne ut hvordan målene som er satt for virksomheten best kan nås. Det er ikke uvanlig at relativt omfattende og detaljerte rapporteringskrav, bunner i mistillit. Overordnet nivå signaliserer da indirekte at de ikke har tiltro til at oppgaven vil bli løst uten tett oppfølging.

Et departement som må besvare svært detaljerte spørsmål om enkeltsaker fra Stortinget eller media, må ofte innhente konkret informasjon for å kunne svare. Bestillingen kan gå helt ut til lokale enheter. For å sikre seg ”til neste gang” kan dette generere et nytt punkt på rapporteringslista. I vårt ministerstyre er det forventet at statsråden skal ha full oversikt. Å besvare et spørsmål med at en har full tillit til at underliggende organer eller kommuner gjør det de skal, er ikke nok for et presset departement.

## Hva er konsekvensene av rapportering og kontroll?

Hva er nytten av rapportering og kontroll? Er all rapportering nødvendig, blir den utnyttet og er rapporteringssystemene gode og effektive?

Økt vekt på kontroll og rapportering kan ha både positive og negative konsekvenser for forvaltningen. Ulike konsekvenser av endret eller mer kontroll har vært diskutert og diskuteres offentlig i mange sammenhenger, jf. bl.a. artikler i Aftenposten midt i juni 2012<sup>56</sup>, og internt i forvaltningen, jf. Difi-rapporten om utfordringer og utviklingsbehov i departementene<sup>57</sup>.

Nedenfor drøftes ulike positive og negative konsekvenser av dagens rapporterings- og kontrollregime i staten.

### *Systematisk rapportering gir bedre styringsinformasjon og kunnskapsgrunnlag*

I mange tilfeller gir rapportering et bedre kunnskapsgrunnlag for statsforvaltningen, bl.a. et bedre grunnlag for politikkutforming. Systematisk rapportering om tilstanden i sektoren (f.eks. i skolen) er viktig som grunnlag for å iverksette tiltak og vurdere virkemiddelbruken.

Systematisk rapportering gir overordnet virksomhet bedre styringsinformasjon. Rapporteringen er også viktig for den interne styringen av virksomheten, og virksomheten har vanligvis en egeninteresse i å rapportere om hva de har fått til og hvordan ressursene er brukt. I enkelte tilfeller er rapportering også nødvendig for å få tildelt ressurser. I sektorer med resultatbasert finansiering (bl.a. i universitets- og høyskolesektoren og spesialisthelsetjenesten) er rapporteringen et grunnlag for finansieringen.

Prosessen med å lage en god årsrapport kan også medvirke til at virksomheten hever blikket fra den daglige drift og greier å se og sette ord på hva de har

---

<sup>56</sup> Link til artikler i Aftenposten 11.06.2012: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Beinhard-kritikk-av-Riksrevisjonen-6847979.html>

<sup>57</sup> Difi-rapport 2011:11 *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov.*

bidratt til i året som har gått. Rapportering bør også bidra til å identifisere avvik, utfordringer og risikoområder. Hensikten bør være å identifisere endringsbehov og deretter treffe beslutning og sette inn forbedringstiltak. I neste omgang bør man evaluere/måle oppnådde resultater - både som grunnlag for rapportering og som grunnlag for læring (styringshjulet).

Svakhetene er imidlertid at mange årsrapporter etter vår erfaring bærer preg av at de "fargelegger" hva virksomheten har oppnådd og situasjonen i virksomheten. Rapportene sier ofte mye om hva virksomheten har gjort, eventuelt fått til, men lite om hvilke utfordringer de har, hvilke hindringer de har møtt og hva de ikke har fått til, jf. også Åge Johnsens artikkel.

#### *Kontroll gir økt måloppnåelse og bedre etterlevelse av regler?*

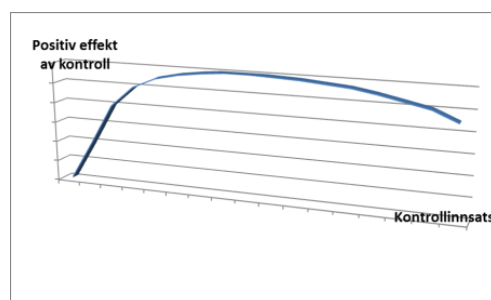
Inntrykket fra intervjuene er at nytten av kontroll - over tid - har vært større enn kostnadene. Nytten er gjerne knyttet til mer effektive prosesser og tjenesteproduksjon i kombinasjon med jevnt over høyere kvalitet.

Ifølge mange av våre informanter har mer systematisk kontroll og rapportering gjennomgående bidratt til en mer effektiv og mer resultatorientert forvaltning, noe som i de fleste tilfeller bidrar til høyere måloppnåelse.

Flere er også opptatt av at kontroll bidrar til bedre etterlevelse av regelverk. Et eksempel som nevnes er at Riksrevisjonens oppmerksomhet på statsforvaltningens etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, har bidratt til virksomhetene har blitt mye mer bevisste på hvordan anskaffelser bør gjøres.

#### *Nytten av kontroll er i ferd med å reduseres?*

I tiden etter at Riksrevisjonen etablerte sin forvaltningsrevisjon, Kontroll- og konstitusjonskomiteen ble opprettet og ulike tilsyn profesjonaliserte og systematiserte sin kontrollfunksjon, synes de fleste å være enige om at effekten av økt kontroll var positiv og økende. Forvaltningsrevisjonene ble opplevd som nyttige korrektiver og grunnlag for forbedringer. I den senere tid stilles det imidlertid noe mer spørsmål om Riksrevisjonen alltid bidrar til en bedre forvaltning.



Det stilles bl.a. i økende grad spørsmål om grensenytten av økt kontroll nå er i ferd med å bli negativ (illustrert i figuren). Mer kontroll og rapportering medfører bl.a. økte kostnader i forbindelse med nye eller endrede krav til kompetanse, arbeidsprosesser, styringssystemer og ledelsesoppfølging.

I tillegg kommer kostnader knyttet til selve kontrollaktivitetene – i forkant, underveis og i etterkant.

Informantene våre peker på at gjennomføring av tilsyn, inspeksjoner, revisjoner mv. er tid- og ressurskrevende både for den enkelte kontrollinstans og for de virksomhetene som er gjenstand for kontrollen. Statsforvaltningen er heller ikke i mål mht. å utnytte ny teknologi, hverken når det gjelder samordning av

dataløsninger eller gjenbruk av data. Fra ”få til finn”, dvs. at kontrolløren kan hente ut mye av dataene selv fra et nettsted eller en database, er ikke normalen når det gjelder statistikk og annen kvantitativ rapportering.

#### *Økt frykt for å gjøre feil?*

Både i media og internt i forvaltningen stilles det spørsmål om forvaltningen de senere årene har blitt mer opptatt av å gjøre ting riktig og mindre opptatt av å gjøre de riktige tingene. Noen av dem vi har snakket med spør om økt vekt på kontroll og åpenhet om kontrollresultater og avvik fører til at forvaltningen blir så opptatt av ikke å gjøre feil, at den ikke i tilstrekkelig grad greier å tenke nytt og utvikle seg.

Medienes interesse for feil og mangler fører til økt vekt på kontroll. Ressurser og oppmerksomhet rettes mot kontroll og oppfølging, og departementenes frykt for å bli tatt i feil kan føre til overdreven forsiktighet og svekket vilje til å formulere klare mål, hemme initiativ til politikktutvikling og bremse utvikling av innovative løsninger.

Gjennom flere av prosjektene våre har Difi erfart at personer i departementene og direktoratene gir uttrykk for at utviklingen av Riksrevisjonen og det at forvaltningen blir målt mot det perfekte, fører til redsel for å gjøre feil og en overdreven forsiktighetskultur. Som Kristin Reichborn-Kjennerud peker på i sin artikkel, er denne frykten sterkere i departementene enn i direktoratene.

En annen kritikk går på at Riksrevisjonen ikke har en helhetlig tilnærming. Den ser kun på enkeltområder, ikke på hele virksomhetens oppgaveportefølje. Mange i forvaltningen gir også uttrykk for at Riksrevisjonens vektlegging av avvik, feil og mangler tar oppmerksomheten bort fra de områdene der departementene eller virksomhetene faktisk lykkes. En konsekvens av dette er at departementer og direktorater reduserer ambisjonsnivået og er forsiktige med å tallfeste eller på annet vis konkretisere målene. Krav om 100 prosent måloppnåelse gjør at forvaltningen setter mål som de er ”110” prosent sikre på å nå. Målene blir ikke lenger noe å strekke seg etter og ressursene utnyttes ikke effektivt.

Langt fra alle er enig i at kontroll medfører lavere ambisjonsnivå. Disse trekker fram at økt kontroll sannsynligvis fører til mer realistiske mål, og at det bidrar til bedre styring både på overordnet nivå og på desentrale nivåer. Ifølge dette synet er mer realistiske mål, som i større grad tar utgangspunkt i hva det er mulig å oppnå gitt ressursrammer og tilgjengelige virkemidler, en positiv konsekvens av økt vekt på kontroll og rapportering.

Det er imidlertid ulike syn på både hvilke konsekvenser eventuell frykt for å gjøre feil kan medføre og hva årsakene til dette kan være. På den ene siden gis det uttrykk for at vi kanskje har hatt en for risikovillig forvaltning og at en mer risikoavers forvaltning må ses som en tilsiktet og positiv konsekvens av økt kontroll. På den andre siden gis det uttrykk for at en forsiktig og lite risikovillig forvaltning fører til mindre utvikling, lite nytenkning og innovasjon og - på sikt - lavere måloppnåelse og en mindre effektiv utnyttelse av knappe ressurser.

*Kontroll dreier seg for mye om avvik – for lite om det man lykkes med?*

Fra informanter i statsforvaltningen har det blitt rettet kritikk mot Riksrevisjonen for å revidere mot det ideelle og å se bort fra de rammebetingelsene forvaltningen har for å nå de målene som Stortinget har satt. Det kan dreie seg om manglende ressurser, men også til dels sprikende mål eller regelverk som setter grenser for hvilke mål som kan nås. Opplevelsen er også at Riksrevisjonen reviderer etter andre og mer detaljerte kriterier enn det Stortinget har uttalt seg om.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har også overfor Riksrevisjonen gitt uttrykk for at de ønsker mer helhetlige rapporter fra deres side, og at de vil ha mer informasjon om hva forvaltningen lykkes med. Komiteen ønsker altså ikke bare informasjon om avvik og feil.

Komiteen ønsker også mer tidsaktuelle rapporter enn det som leveres nå. Forvaltningsrevisjonene tar ofte lang tid, og når rapporten legges frem for Stortinget kan dataene være utdatert. I flere tilfeller vil vedkommende departement og virksomhet allerede ha rettet opp feil eller startet forbedringsprosesser. Komiteen er imidlertid stort sett fornøyd med kvaliteten på Riksrevisjonens rapporter, men ønsker altså en viss dreining i vektleggingen og mer oppdaterte datagrunnlag.

*Rapportering og kontroll fører til målforskyvning?*

Mange krav på et detaljert nivå i tildelingsbrevene kan ifølge informantene også føre til målforskyvning fordi det rapporteres på det som er lett å måle og ikke på det som er viktigst. I den senere tids diskusjon om mål- og resultatstyring er det kommet fram flere eksempler på dette, bl.a. fra politiet.

Noen av informantene våre sier også at Riksrevisjonens aktiviteter kan bidra til å vri oppmerksomheten i både departementer og direktorater på en uheldig måte. Når Riksrevisjonen har kritisert et område, må mye ressurser brukes både underveis i revisjonen og i forbindelse med oppfølgingen. I mange tilfeller mener informanter fra forvaltningen at Riksrevisjonens påpekninger er på sin plass og at det er viktig med forbedringer. I andre tilfeller mener de at Riksrevisjonen ikke ”treffer” med revisjonene sine, og at de reviderer på områder som er lavt prioritert. Det kan føre til en uønsket målforskyvning når store ressurser må settes inn på områder som i utgangspunktet anses som mindre viktige.

Dette kan være en medvirkende årsak til at departementene opplever Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner som mindre nyttige enn det underliggende virksomheter gjør, jf. Kristin Reichborn-Kjenneruds undersøkelse. Mens revisjonene kan føre til at statlige virksomheter får veiledning, økt oppmerksomhet om oppgaver og kanskje også økte budsjetttrammer, vil revisjonene kunne bidra til at departementenes prioriteringer overprøves og handlingsrommet deres begrenses.

*Rapportene utnyttes, men blir det viktige borte i detaljer?*

Rapporteringen knyttet til styringsdialogen brukes av overordnet myndighet, og mesteparten av dataene som brukes til rapporteringen, utnyttes også til intern

virksomhetsstyring. Det klages derfor lite på selve rapporteringen, som er svar på krav i tildelingsbrevet, men desto mer på innretningen på målene, antallet mål og oppgaver, vage og uklare mål, detaljrikdommen, nivået på de målene det skal rapporteres på (aktiviteter vs. effekter) og urealistiske mål. En ambisjon om å få til strategiske resultat- og effektmålinger av prioriterte tiltak og områder etterlyses.

Flere av informantene våre uttrykker en bekymring for hvilke konsekvenser et høyt detaljeringsnivå har for den strategiske og mer langsiktige innretningen av virksomheten<sup>58</sup>. Det kortsiktige perspektivet og rapportering på mange kvantitative styringsparametere hvert år, fanger ikke opp det som anses som viktig for virksomhetens oppgaveutførelse på lengre sikt. Det blir ofte for liten sammenheng mellom formålsbeskrivelsen på den ene siden og en mengde styringsparametere og ”særskilte krav” på den andre. Det viktige – de egentlige målene – blir borte i detaljer.

Et eksempel på dette er Fylkesmannen som rapporterer på et stort antall mål på mange fagområder<sup>59</sup>. Hvert enkelt departement og direktorat følger opp på ”sine” fagområder, men det er de færreste som forholder seg til den samlede årsrapporten fra hvert enkelt fylkesmannsembete.

Et annet eksempel er universitetene og høyskolene der strategi og kvalitetsutvikling er ytterst viktig for både nasjonal og internasjonal posisjonering. Her er resultatoppnåelse koblet til finansieringssystemet og det rapporteres på mye bl.a. på produksjonen av ferdig uteksaminerte kandidater på ulike nivåer og på forskning. Rapporteringen av statistikk og andre kvantitative mål går stort sett greit pga. automatisk datafangst og gjenbruk av data. Rapporteringen har imidlertid i liten grad gitt et godt bilde av de strategiske utfordringene og analyser av situasjonen framover. Fra 2012 la Kunnskapsdepartementet derfor om målstrukturen med ambisjon om å få tilpasset styringen bedre til den ”nasjonale styringsmodellen” der det legges opp til at institusjonene innenfor denne sektoren skal ha en betydelig grad av autonomi. Det er nå tydelige tendenser til forenkling og mer strategisk orientering i denne sektoren.

Det som virkelig frustrerer flere av våre informanter, er når det stilles krav om å gi enkle rapporteringer på kompliserte områder - og det er det mange av i staten. For å få gode effekter og løsninger for samfunnet og innbyggerne må flere virksomheter inn med ulike tiltak og virkemidler, og disse må virke sammen for å nå målene. Det kan være vanskelig å se og rapportere om virksomhetens eget bidrag til måloppfyllelse. Dette er spesielt krevende når det forventes at virksomheten skal kunne rapportere om effekter av ettårige tiltak.

---

<sup>58</sup> Bekymring for manglende langsiktighet er også tema i bl.a. Difi-rapport 2011:11 og Difi-rapport 2008:14

<sup>59</sup> Fylkesmannen utfører oppgaver for 12 departementer og 9 direktorater

### *Spørsmål om nytten av årlig rapportering på tverrgående tiltak?*

Det skal også rapporteres på mange krav som ikke er direkte knyttet til styringsdialogen. Det kan være tverrgående tiltak i forvaltningen eller det kan være områder med aktivitetsplikt. Som nevnt tidligere er det mange mål og hensyn som skal ivaretas. Rapportering er både en måte å få oversikt over tilstanden i forvaltningen på og et virkemiddel for å endre atferd og praksis f.eks. på miljøområdet, likestilling, beredskap, bruk av nynorsk m.m.

Å utforme rapportene på de tverrgående områdene kan være mer krevende fordi dette ikke alltid er informasjon som lett kan trekkes ut av de administrative systemene. Den vil ofte kreve manuell innsamling. Noen informanter synes at det kan være vanskelig å se formålet med alle kravene til rapportering, og det stilles spørsmål om informasjonsbehovet kan dekkes bedre på andre måter enn gjennom rapportering. Det kan også stilles spørsmål om en får et kvalitetsmessig godt nok bilde av situasjonen og de utfordringene som skal løses gjennom en slik rapporteringsplikt. Evalueringer med noen års mellomrom, kunne sannsynligvis gi et bedre grunnlag for å bedømme effekten av ulike tverrgående tiltak, og også om eventuelle hindringer for å få til ønsket effekt.

### *Er frustrasjon en konsekvens av rapportering?*

En av årsakene til at Difi ønsket å sette rapportering og kontroll på dagsordenen, er at ledere i forvaltningen uttrykker bekymring og frustrasjon over at rapporteringen og kontrollen tar overhånd. Temaet er også berørt i mange oppslag i media, særlig den senere tiden. Gjennom vår undersøkelse av rapporteringen på KDs område og vår begrensede kartlegging i dette prosjektet, har inntrykket av at kontroll og rapportering er svært ressurskrevende blitt noe modifisert (jf. artikkel 2).

Det er likevel ikke tvil om at det er mange ansatte i statsforvaltningen som opplever rapportering og kontroll som frustrerende, og vi har noen antagelser om årsakene til det. Vi tror bl.a. at det ikke nødvendigvis er rapportering og kontroll som er årsak til frustrasjonen, men heller administrative oppgaver generelt. Rapportering og dokumentasjon blir synonymt med administrasjon, og mange opplever at dette tar mye tid fra det som oppfattes som kjerneoppgaver.

I de tilfellene vi har klart å avgrense rapportering fra andre administrative oppgaver, ser vi at ressursbruken til rapportering ikke utgjør så stor andel av den totale tidsbruken som vi ville antatt. Men uansett oppfattes alt som virker forstyrrende på gjennomføringen av de faglige oppgavene, frustrerende. Dette kan også gjelde fagadministrative oppgaver som er nært knyttet til utførelsen av de faglige oppgavene. Ansatte i administrasjonen reagerer ikke på samme måte fordi rapportering er en av deres kjerneoppgaver.

Rapportering er ofte særlig frustrerende når en ikke får tilbakemelding på det en har levert eller ser spor av det som er rapportert i styrende dokumenter. De som står for rapporteringen lurer da på hva som har vært hensikten og om informasjonen er lest og blitt brukt. Dersom dette er normalen, er det selvsagt også en fare for at det går ut over ikke bare kvaliteten på rapporteringen, men også engasjement og arbeidsglede.

Tungvinte rapporteringsrutiner og stadige endringer oppleves som plunder og heft. Det er både ressurskrevende og vanskelig å se nytten av endringer i ordlyd eller kategorisering fra år til år. Interne systemer må endres, og det kan være nødvendig med manuell registrering og rapportering. Rapportene bør kunne genereres fra de administrative systemene. Når det ikke fungerer godt, tar det mye tid og blir en kilde til irritasjon.

Manglende samordning mellom ulike mottakere og manglende muligheter for gjenbruk av data, medfører at virksomhetene må rapportere nesten de samme dataene til flere mottakere for eksempel på personalområdet. Mange oppfatter dette som sløsing med tid og ressurser.

#### *Ad hoc-rapportering er krevende – men kan også være nyttig*

Ad hoc rapportering med korte tidsfrister, er krevende. Mye av denne rapportering følger av politiske behov og spørsmål fra media. Krav om historiske data tar eksempelvis ofte mye tid og mye ressurser, jf. bl.a. rapportering av praksis for tildeling av tilskudd (våren 2012). Mange må involveres både i departementene og underliggende organer når slike krav stilles, og det går ut over det som oppfattes som kjerneoppgavene. I en del tilfeller mener underliggende organer at departementet har fått informasjonen eller data tidligere, men at departementet synes det er lettere å be underliggende virksomhet om å få den samme informasjonen i en ferdig bearbeidet form.

Enkelte av våre informanter regner svar på spørreundersøkelser eller fremskaffing av datamateriale til forskere o.l. som en form for rapportering. Det kan være tidkrevende når det dreier seg om informasjon som ikke kan hentes frem så lett. Samtidig gir noen uttrykk for at denne formen for ”rapportering” også kan oppfattes som mer nyttig enn deler av den ordinære, løpende rapporteringen. Grunnen til det er at slik rapportering ofte resulterer i utredninger eller tilbakemeldinger som virksomheten opplever som nyttig for læring og utvikling av organisasjonen.

#### *Mer administrasjon?*

Som nevnt er det flere som opplever at rapportering og kontroll tar oppmerksomhet og ressurser fra kjerneoppgavene. I mange tilfeller vil økte krav om rapportering og kontroll også medføre en økning i administrasjon. Det kan bli behov for flere ansatte i administrative stillinger for å følge opp krav fra overordnet departement og for å sikre at rapporteringen skjer.

I virksomhetene kan krav til både intern og ekstern rapportering og kontroll føre til interne prosesser med mye involvering og forventninger om at mange bidrar. Dette skyldes ofte et behov for å skaffe informasjon fra fagavdelingene. I tillegg er kulturen i virksomhetene og ulike sektorene forskjellig og forventningene om å ha innflytelse på også hva som skal rapporteres varierer. Dersom mye av fagavdelingens tid går til intern rapportering og på å utforme bidrag til den eksterne rapporteringen, kan dette oppleves som byråkratiserende og lite effektivt.

## 8 Refleksjoner om rapportering og kontroll

Av Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby og Ingunn Botheim, Difi

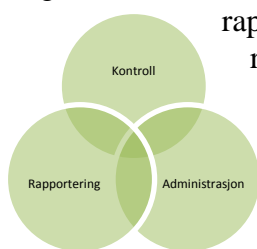
De ulike bidragene i denne artikkelsamlingen gir oss kunnskap om, og ulike perspektiver på rapportering og kontroll. I dette siste kapittelet vil vi se artiklene i sammenheng og forsøke å konkludere mht. hva vi vet om kontroll og rapportering. Vi vil også trekke frem noen mer overordnede temaer og problemstillinger som et utgangspunkt for en videre diskusjon om kontroll og rapportering.

Intensjonen med vårt prosjekt har vært å samle kunnskap om omfang og konsekvenser av kontroll og rapportering i staten. Vi har også ønsket å belyse årsakene til økt vekt på kontroll og rapportering. Hensikten er å bidra til en debatt om hva slags statsforvaltning vi ønsker å ha og hvordan vi kan forene behovet for god styring og kontroll med behovet for effektivitet og nyskaping.

### Omfang

Som vi viser i artikkel 2, så finnes det begrenset dokumentasjon om omfanget av kontroll og rapportering i staten. Det er et tankekors at så mange mener så mye om kontroll, rapportering og administrasjon i staten på et så ”tynt” grunnlag. Studiene som er gjort gjelder primært tjenesteytende deler av kommunal sektor. Ut over dette er det lite dokumentasjon og fakta, men kanskje desto mer inntrykk, synspunkter og påstander. En særlig utfordring i denne sammenheng er at det er ulike oppfatninger om hva som er et nødvendig eller ”riktig” omfang av rapportering og kontroll.

En generell utfordring når man skal si noe om omfanget av kontroll og rapportering er at det er ulike oppfatninger av hva kontroll og rapportering faktisk er. Begrepene rapportering, kontroll og administrasjon defineres og brukes ulikt – og blandes ofte sammen. Som det framgår av figuren henger disse tre begrepene tett sammen, og overlapper hverandre i større eller mindre grad. Det er derfor vanskelig å få god og sammenlignbar informasjon om ressursbruken knyttet til henholdsvis rapportering og kontroll – og administrasjon. I tillegg finnes det generelt lite informasjon om ressursbruk i staten.



Begrepsforståelsen vil i praksis variere med i hvor stor grad man oppfatter at de tre begrepene overlapper hverandre. Eksempelvis vil mye av rapporteringen fra politiet til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) være resultatrapportering som både har kontroll- og informasjonsformål. For ansatte i politiet med ansvar for å registrere data vil dette kunne ses på som en administrativ oppgave – som er frustrerende dersom registrerings- og rapporteringsrutinene ikke er godt tilrettelagt og de oppfatter at dette ikke er nyttig for det de *egentlig* skal holde på med, dvs. ”sikre et trygt samfunn”.



Likevel, ut fra vår begrensede kartlegging og de foreliggende studiene, kan det synes som om omfanget av rapportering og kontroll ikke er så stort som enkelte mener at det er.

Kartleggingen av ressursbruk til kontroll- og rapporteringsaktiviteter i Difi viser at vi bruker knapt én prosent av årsverkene (to årsverk) på kontroll og rapportering til eksterne, dvs. til overordnet departement (FAD) og andre statlige mottakere. Dersom omfanget av kontroll- og rapporteringsaktiviteter knyttet til ekstern rapportering og kontroll i alle andre statlige virksomheter ligger på samme nivå, ville dette tilsi at statsforvaltningen hvert år bruker om lag 1290 årsverk<sup>60</sup> på eksterne kontroll- og rapporteringsaktiviteter.

Til tross for mange kritiske medieoppslag den siste tiden, er inntrykket at eksisterende rapportering og kontroll i all hovedsak oppleves som relevant for å sikre god styring og regeletterlevelse. Men – *opplevelsen* av at en del av rapporteringen og kontrollen tar for mye ressurser er også til stede. Rapportering på forhold som ikke gjelder kjernevirksomheten, rapportering som krever at det graves frem nye data eller kontroll av områder som virksomheten opplever som mindre viktige, kan ofte oppleves som både ressurskrevende og unyttig.

Mye av det som omtales som rapportering handler kanskje like mye om administrasjon - eller det mange opplever som plunder og heft i en travel arbeidsdag. I den offentlige debatten og i flere av våre intervjuer får vi inntrykk av en viss frustrasjon med ulike registreringer som den enkelte ansatte må gjennomføre i løpet av arbeidsdagen, eller ulike administrative rutiner som faglig ansatte må forholde seg til, jf. politieksemplet over. Dette kan oppleves som unødig "byråkrati" som tar oppmerksomhet og ressurser fra det faglige arbeidet. Vi kan også spore en viss frustrasjon over det en del opplever som unødig detaljert styring (med dertil hørende rapportering og kontroll), tungvinte IT-systemer og manglende gjenbruk av data.

Vi ser at god rapportering gir bedre styringsinformasjon og bedre kunnskapsgrunnlag for politikkutforming. Vi ser også at mye av rapporteringen brukes til kontroll, og at mye av rapporteringen oppleves som relevant og nødvendig. Derimot er inntrykket at virksomhetene ikke er gode nok på å anvende den informasjonen som hentes inn gjennom ulike rapporteringsrutiner. I forlengelsen av dette ser vi også at mange ikke er flinke nok til å gi gode og konstruktive tilbakemeldinger på mottatte rapporter og avviksmeldinger. Manglende måloppnåelse eller overoppyfyllelse av mål får i liten grad konsekvenser.

Som det framgår av mange av de tidligere artiklene er det mye som taler for at omfanget av rapportering - med eller uten et kontrollformål - har økt, ikke minst fordi ny teknologi gjør det enklere. Hvorvidt ny teknologi og automatiserte løsninger har bidratt til å redusere tidsbruken tilsvarende er mer usikkert. Gjennom de undersøkelsene vi har foretatt har vi uansett ikke grunnlag for å si

---

<sup>60</sup> Omfatter kun statsforvaltningen. Statsforetak, helseforetak og statlige aksjeselskap inngår ikke. Vi vil også presisere at omfanget i Difi ikke vil være representativt for alle typer statlige virksomheter.

at ressursbruken knyttet til rapportering er urovekkende høy<sup>61</sup>. Både på grunnlag av diskusjonen som har oppstått i kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport, og ut fra det vi hører og erfarer i dette prosjektet, er det imidlertid grunn til å stille spørsmål ved innretningen på styring, rapportering og kontroll i staten.

## Årsaker

Det er flere utviklingstrekk som påvirker behovet for rapportering og kontroll. I kapittel 7 har vi pekt på noen slike utviklingstrekk som vi mener bidrar til økt behov for, og vektlegging av rapportering og kontroll. Det dreier seg om:

- Mål- og resultatstyring
- Styringspraksis
- Mange mål og hensyn som skal ivaretas (og som kan stå i motstrid til hverandre)
- Rettighetsfesting og rettsliggjøring
- Utvikling i antall (og innretning på) kontrollorganer
- Mediene
- Selvadministrasjon – organisering av oppgavene
- Kunnskapsbasert politikkutforming
- Teknologisk utvikling
- Tillitssvikt

På bakgrunn av flere av våre prosjekter har vi gjort oss noen refleksjoner om mulige mekanismer som påvirker hvilke mål som settes. Riksrevisjonens og medias kontroll med statsforvaltningen kan bidra til at departementene blir opptatt av å redusere ambisjonsnivået for målene som settes. Det er bra så lenge det fører til mer relevante og realistiske mål. Det er ikke bra dersom det fører til mål det ikke er nødvendig å strekke seg etter. Vårt inntrykk er at embetsverket nesten konsekvent råder statsrådene til ikke å tallfeste mål, for å hindre at de i etterkant får kritikk dersom målene ikke nås. Det råder altså på mange måter en forsiktighetskultur der målet er å unngå kritikk.

Samtidig er det mekanismer som trekker i motsatt retning. Store kommunikasjonsstaber er opptatt av å profilere statsråden. Da er det viktig å vise handlekraft. I slike situasjoner går statsråden ofte ut med tallfestede mål – f.eks. maksimal ventetid for behandling eller tidsfrister for når en underliggende virksomhet skal ha gjennomført et tiltak. I mange av disse tilfellene vil målsetningene være urealistiske. I noen tilfeller vil likevel statsråden/departementet komme heldig ut ved å ha vist handlekraft – så lenge ingen sjekker om oppgaven er gjennomført innen fristen. I andre tilfeller vil statsråden/departementet komme svært uheldig ut dersom media, Riksrevisjonen eller opposisjonen kontrollerer måloppnåelse og finner at målene ikke er nådd.

---

<sup>61</sup> Vi presiserer imidlertid at anslagene på ressursbruk til rapportering og kontroll som vi har gjort i Difi er forsiktede og at mange statlige virksomheter antagelig har flere rapporteringskrav enn det Difi har.

Det skal heller ikke stikkes under stol at både enkeltpolitikere – og representanter for embetsverket - noen ganger mener de ”vet best” også mht. *hvordan* mål og resultater best kan nås og derfor fastsetter resultatkrav med tilhørende rapportering og kontroll ned på et svært detaljert nivå.

## Konsekvenser

Konsekvensene av kontroll og rapportering er belyst i flere av artiklene. Helge Strand Østtveiten i Riksrevisjonen understreker at kontroll er et viktig grunnlag for forbedringer. Det bekreftes delvis i våre intervjuer (og i tidligere rapporter). Det er liten tvil om at kontroll er viktig og at det fører til forbedringer.

I forvaltningen er det likevel en økende bekymring om kontrollen nå koster mer enn den smaker, og om det medvirker til en unødige sterk forsiktighetskultur. Dette kan bidra til at forvaltningen blir risikoavers og for forsiktig med å iverksette tiltak som kan mislykkes. Det kan selvfølgelig på mange måter være bra, men det er uheldig om det hemmer nytenkning og dristighet i politikutformingen.

Det er interessant at Reichborn-Kjennerud i sin studie finner at av de endringstiltakene som er iverksatt etter forvaltningsrevisjoner, oppgis det flest endringer i form av økt dokumentasjon og rapportering, endringer i strategier, styring mm., internkontroll og risikostyring. Det er særlig interessant at disse tiltakene i stor grad oppleves som forbedringer. Samtidig er det påfallende at endringstiltak knyttet til lover og regler, personalsammensetning og oppsigelser/forflytninger er så få at de er utelatt i tabellen. Det kan være gode grunner til å innføre nye rutiner og kontrollelementer etter en forvaltningsrevisjon, men det kan også være fristende å tolke det dit hen at den primære effekten av kontroll og rapportering er *mer* kontroll og rapportering.

Hvis dette er tilfellet, vil det også bety en økning i ressursbruken til rapportering og kontroll, en slags innebygd vekstimpuls. Dette kan igjen endre balansen mellom ressurser brukt til administrasjon og ressurser brukt til produksjon, eller kjernevirksomheten. Vi har ikke et datagrunnlag som gjør at vi entydig kan konkludere med at administrasjon, rapportering og kontroll har økt i omfang. Det har imidlertid fremkommet tydelige bekymringer for dette i den mediedebatten som går for tiden. Vi opplever også noe av den samme bekymringen hos en del av våre informanter. Uansett er det grunn til hele tiden å vurdere nytten av rapportering og kontroll opp mot kostnadene som er forbundet med den.

Som nevnt i Difis artikkel om årsaker og konsekvenser oppleves rapportering og kontroll av enkelte som et uttrykk for mistillit. Dette gjelder særlig når en virksomhet opplever unødige detaljert styring. Rapportering og kontroll kan imidlertid også ses som en forutsetning for tillit. Ved å vise hvilke resultater man oppnår og ved å kontrollere pengebruken legger man til rette for en tillitsbasert dialog. Dette er et poeng i Helge Strand Østtveitens artikkel.

Etter vår vurdering er det imidlertid grunn til å diskutere om detaljert styring, rapportering og kontroll også fører til lavere grad av tillit mellom aktørene. Selv om manglende tillit ikke har vært utgangspunktet for detaljert styring,

rapportering og kontroll, så kan det lett oppleves som mistillit fra den som blir styrt og kontrollert. I slike tilfeller er det viktig at begge parter drøfter sammenhengen mellom detaljstyring og tillit, herunder hvordan tilliten kan bygges opp og behovet for detaljert styring reduseres.

## Hva nå?

Det er bred enighet om at vi skal ha god rapportering og kontroll med statsforvaltningen i Norge. Samtidig er det viktig å ha et riktig nivå på denne kontrollen. Etter vår vurdering er det grunn til å stoppe opp og vurdere innretningen på styringen når omfanget av kontroll og rapportering enten oppleves å gå på bekostning av virksomhetens kjerneoppgaver eller å hemme innovasjon og nytenkning. Kanskje er det grunn til å minne om det statlige økonomiregelverkets vektlegging av risiko, vesentlighet og egenart også her?

Er det for mye rapportering og kontroll i staten i dag? Det er som tidligere nevnt vanskelig å si noe entydig om det. Det er heller ingen felles oppfatning om hvor mye ressurser det er rimelig å bruke på rapportering og kontroll i de ulike delene av statsforvaltningen. Inntrykket vårt er imidlertid at forvaltningen i økende grad stiller spørsmål ved innretningen på dagens kontroll- og rapporteringsregimer. Mange synes det fokuseres for mye på detaljer – gjøre tingene riktig, dvs. etterlevelse – og for lite på strategiske veivalg, utvikling og langsiktig måloppnåelse – gjøre de riktige tingene.

### *Behov for å se nærmere på kontrollørene?*

Er Riksrevisjonen en medvirkende årsak til at man har blitt mer engstelig for å gjøre feil i statsforvaltningen? Og er det reelt at dette fører til en unødig risikoaversjon? Det finnes neppe noen fasit på dette spørsmålet. Vi har imidlertid gjennom flere år og i flere prosjekter fått til dels sterke synspunkter fra departementene om at redselen for å gjøre feil påvirker arbeidet i departementene på en uheldig måte. Det siste året har det også vært en diskusjon i media om Riksrevisjonens rolle, bl.a. har tidligere statsråder og embetsmenn kritisert revisjonen for manglende kompetanse og feil fokus i sine gjennomganger.

På den ene siden har vi et klart inntrykk av at embetsverket i departementene opplever at medias søkelys og Riksrevisjonens kontroll ikke bare er ubehagelig, men også hemmende på viljen og mulighetene til nytenkning og innovasjon. På den andre siden kan det hevdes at en større grad av realitetsorientering i forvaltningen har hatt en positiv effekt. Kontrolltiltak har gjort forvaltningen ”ryddigere”, mer transparent og har medvirket til at det settes mer realistiske mål. Ifølge Helge Strand Østtveiten oppfatter ikke Riksrevisjonen forvaltningen som forsiktig og risikoavers. Han viser bl.a. til Samhandlingsreformen som eksempel på det motsatte.

Etter vår vurdering er det viktig å ta bekymringene i statsforvaltningen på alvor. Samtidig mener vi det er viktig med en nøkternhet i tilnærmingen til problemstillingen. Kontroll er nødvendig og viktig. Det samme er medias kritiske søkelys. Likevel er det grunn til å ta en diskusjon om kontrollørens rolle – om det er de viktige sakene som blir gjenstand for kontroll, om omfanget

av kontrollen har blitt for stort og om kostnadene av kontrollen er i ferd med å overstige nytten.

Det kan også reises spørsmål om det er viktige områder i forvaltningen som burde vært underlagt *bedre* kontroll? Kontroll- og konstitusjonskomiteens valg av saker er påvirket av hva som får oppmerksomhet i media. Riksrevisjonen legger en bredere risiko- og vesentlighetsvurdering til grunn for valg av sine revisjonsområder, og det er dermed grunn til å anta at det gir et godt grunnlag for å ”treffe” med revisjonene. Det bør likevel være en bevissthet og stadig diskusjon i kontrollorganene om bakgrunnen for valg av områder for kontroll.

#### *Er det grunn til å vurdere styringspraksisen i staten?*

I 2012 har det vært en rekke utspill i media om mål- og resultatstyring og New Public Management. Særlig i etterkant av 22. juli-kommisjonens rapport har det vært skrevet mye om hvordan staten styres.

Åge Johnsen viser i sin artikkel at det man kaller mål- og resultatstyring i staten ikke nødvendigvis er mål- og resultatstyring slik det var ment. Vi støtter Åge Johnsen i denne betraktningen. Det virker for enkelt å kaste et styringsprinsipp over bord, kun fordi praksisen ikke er i tråd med forutsetningene. Derimot er det grunn til å se nærmere på hvordan styringspraksis og styringskompetansen er i ulike deler av norsk statsforvaltning. Som Åge Johnsen skriver er det viktig å se nærmere på hva vi faktisk gjør innenfor dagens organisasjonsstrukturer og styringsmodeller. Den detaljstyringen og den kvantitative måleiveren og rapporteringen vi ser på enkelte områder, er ikke i tråd med de prinsippene som er fastsatt for god statlig styring. Resultater på viktige, men vanskelig målbare områder blir ikke alltid rapportert. I flere tilfeller rapporteres det bare på enkle, kvantitative mål og for lite på kvalitet. I mange tilfeller er det også mangelfull analyse. Dette er også et poeng i artikkelen fra DFØ der det tas opp at kritikken mot for mange ”telleanter” er legitim.

Det kan virke som om både de styrende og de styrte er ivrige etter å sikre at akkurat deres fagområder eller oppgaver blir synliggjort i styringsdokumentene. Åge Johnsen peker i sin artikkel på at målhierarkiene ofte synes å være utformet etter ”alle nevnt, ingen glemt”-prinsippet, i stedet for etter vesentlighet, egenart og risiko. Vi synes også å spore en tendens til detaljstyring som svar på manglende måloppnåelse eller uttrykk for manglende tillit. Dette fører til økt behov for rapportering og kontroll.

DFØ tar i sin artikkel opp behovet for økt bevissthet hos etatsstyrere og virksomhetsledere rundt nytte og bruk av rapportering. DFØ vil også legge til rette for økt standardisering, slik at den enkelte virksomhet i mindre grad trenger å utvikle og vedlikeholde regnskapsprinsipper, kontoplaner og oppstillingsplaner.

Etter vår vurdering vil dette være gode tiltak for å forbedre styringspraksisen i statlige virksomheter, selv om det også må foretas en konkret vurdering av behovene i hvert enkelt tilfelle. Finansdepartementets etatsstyringsveileder vil også være et godt hjelpemiddel. Dette vil likevel ikke løse de utfordringene som er knyttet til å finne riktig nivå på målene som settes for virksomhetene.

Et viktig spørsmål, som vi mener bør diskuteres mer, er hvilke konsekvenser henholdsvis god og dårlig/mangelfull måloppnåelse bør få. I dag er inntrykket at manglende måloppnåelse eller aktivitet først og fremst får som konsekvens ny og detaljert styring. Spørsmålet er om det er riktig medisin dersom problemet i virksomheten er knyttet til f.eks. manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser eller begrenset kompetanse.

Vi mener også at det er grunn til å ha en kritisk gjennomgang av insentivsystemene i staten i en diskusjon om konsekvenser av gode eller dårlige resultater. I den forbindelse bør bruken av ordningen med lederlønnskontrakter vurderes.

#### *Behov for økt gjenbruk av data*

I artikkelen om årsaker til behovet for rapportering og kontroll nevner vi den teknologiske utviklingen som en av flere mulige ”drivere”. IT-systemer kan forenkle rapporteringen, men gjør det også enklere å be om *mer* rapportering.

Helge Strand Østtveiten er opptatt av at rapportering ikke må bli en formaløvelse, og at dataene som innhentes faktisk må brukes. I våre ulike undersøkelser merker vi frustrasjon hos medarbeidere og ledere som opplever at de må rapportere data som de er usikre på om blir benyttet. Det er derfor grunn til å mane til forsiktighet mht. hva man ber om av rapporter og dokumentasjon fra egne underliggende virksomheter eller fra andre statlige etater.

Vi vil også ta til orde for økt gjenbruk av data og større bevissthet hos ”bestillerne” om at data i mange tilfeller kan hentes fra eksisterende kilder. Det kan i større grad legges opp til å hente eksisterende data i stedet for å at underliggende virksomhet må sende dem inn (fra ”få” til ”finn”). Difi er også opptatt av at det utvikles gode løsninger for elektronisk innrapportering av data. Dette kan fremme gjenbruken av data – også på tvers av virksomheter. Et godt eksempel på dette er Databasen for statistikk om høgre utdanning (DBH), som sørger for utnyttelse, sammenstilling og gjenbruk av mye relevant informasjon som brukes i virksomhetsstyring og som grunnlag for analyse av tilstanden i sektoren.

Strand Østtveiten tar i sin artikkel til orde for en Difi-portal der alle statlige virksomheter som skal gjennomføre større datainnsamlinger registrerer seg. Hensikten er å unngå en ukoordinert informasjonsinnhenting som i sum oppleves som byrdefull for forvaltningen. Vi er enige i at det er viktig å unngå unødig datainnsamling, men er skeptiske til hvorvidt en portal er løsningen. En portal vil kreve rapportering, noe som kan oppleves som enda et krav til statlige virksomheter. Det vil også kreve ressurser å vedlikeholde og oppdatere en slik portal uten at man kan ha sikkerhet for at ukoordinert datainnsamling blir unngått. Vi har derfor større tro på bevisstgjøring gjennom den typen diskusjon som foregår for tiden knyttet til kontroll og rapportering, samt en noe tøffere holdning blant ledere på ulike nivåer når det gjelder å stille seg selv spørsmålet: ”Trenger vi denne rapporteringen i det hele tatt, trenger vi den nå eller kan vi finne informasjonen andre steder?”

*Behov for økt tillit og legitimitet?*

Vi er enige med DFØ i at det er behov for avklaring av styringsbehov for den enkelte virksomhet og bedre kompetanse om hva mål- og resultatstyring er. Etter vår vurdering er imidlertid dette ikke tilstrekkelig. Ytterligere profesjonalisering av etatsstyringen og virksomhetsstyringen løser ikke alene de mer grunnleggende utfordringene knyttet til statlig styring.

22.juli-kommisjonen og debattene som har versert i media det siste året, signaliserer at det på flere områder er behov for å styrke statens gjennomføringsevne. Det er behov for å klargjøre innholdet i avtalte rolle- og ansvarsdelinger. Etter vår vurdering er rolle- og ansvarsdeling og gjennomføringsevne tett koblet til spørsmålet om tillit og legitimitet. Da tenker vi på tillit mellom politikere og embetsverk, mellom departement og underliggende virksomhet og mellom ledere og medarbeidere. Legitimitet handler først og fremst om innbyggernes tillit til myndighetene, dvs. en aksept for statens myndighetsutøvelse.

Legitimitet krever kontroll og transparens, noe som blant annet sikres gjennom rapporteringen til Stortinget og kontrollen fra Riksrevisjonen. Det er ikke grunnlag for å si at staten er i en legitimitetskrise, men det er likevel nødvendig å se alvorlig på oppfatninger om at statlige virksomheter mangler gjennomføringsevne og at unødig mye ressurser brukes til andre oppgaver enn kjerneoppgavene. Slike oppfatninger kan svekke statens legitimitet og omdømme. Det betyr bl.a. at det er viktig å vise hvorfor rapportering og kontroll er nødvendig, men det betyr også at det er grunn til å se kritisk på statlige virksomheters ressursbruk til rapportering, kontroll og administrasjon. Tilsvarende blir det viktig å se på om det er de rette forholdene som er gjenstand for rapportering og kontroll, og også hvordan dette påvirker administrative systemer og rutiner.

Det blir ofte fremhevet at sammenlignet med mange andre land har styringen av statlige virksomheter i Norge vært basert på stor grad av tillit. Kanskje i for stor grad, vil enkelte mene. Profesjonalisering av etatsstyringen, krav om rapportering og utvikling av forvaltningsrevisjon har bidratt til større kunnskap og åpenhet om statlige virksomheters resultater. Det er bra. Samtidig ser vi tendenser innenfor dagens statsforvaltning til at det ikke alltid er tillit mellom nivåene og mellom sektorene.<sup>62</sup>

Tillit er imidlertid en viktig forutsetning for å få til god styring og god dialog. Man kan finslipe styringsdokumentene og strømlinjeforme kravene til rapportering, men en god styringsdialog forutsetter tillit mellom partene. Som det står i Finansdepartementets veileder i etatsstyring – tillit er ferskvare. Det betyr at et tillitsforhold ikke bare må bygges opp, det må også vedlikeholdes. Personrelasjoner og personkjemi påvirker tilliten. Både svært tette og nære personlige relasjoner, og det motsatte, kan innebære utfordringer i styringsdialogen.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Dette ser vi bl.a. i dokumentasjonen i forbindelse med 22. juli-kommisjonen, og i Difi-rapport 2012:9 Styring av Fylkesmannen

<sup>63</sup> Veileder i etatsstyring. Finansdepartementet, 2011.

For å bygge og vedlikeholde et tillitsforhold mellom aktørene, er det viktig med jevnlig kontakt og respekt for hverandres roller og kompetanse. Det handler også om å tydeliggjøre roller og ansvar og ikke minst trygghet i egen rolle. For å få tillit må man gi tillit.

#### *Behov for lederskap og mot?*

Tillit handler like mye om personer som systemer. Systemene og rutineene er viktige for å sikre god styring og gjensidig tillit mellom nivåene, men det er personer som utøver styringen. Etter vår vurdering er en del av utfordringene knyttet til detaljert styring knyttet til lederes evne, vilje og muligheter til å ha is i magen og unngå å styre på for mange mål eller detaljerte tiltak.

Dette gjelder særlig for departementene i sin styring av underliggende virksomheter, men det gjelder også for virksomhetenes interne styring. For departementene handler dette også om forholdet mellom fag og politikk. Difi har tidligere vist at embetsverkets faglige integritet er under press<sup>64</sup>, og det kan være krevende å overbevise en handlekraftig statsråd om at detaljert styring på aktiviteter eller ressurser ikke alltid er best på sikt.

Dette handler også om lederes evne til å balansere de ulike hensynene som forvaltningsverdiene skal ivareta: Demokrati (lojalitet), rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet<sup>65</sup>. Har lojaliteten blitt vektlagt for mye på bekostning av fagligheten og effektiviteten?

Slik vi ser det er det også en ledelsesoppgave å sikre en god balanse mellom kontroll- og rapporteringsaktiviteter og andre (kjerne)oppgaver i virksomheten. Vår erfaring er at ledelse ofte er avgjørende for å få til god rapportering, det være seg faglig eller mer administrativ rapportering. Dette er krevende, for som Kristin Reichborn-Kjennerud skriver, så kan Riksrevisjonens kritikk av mangelfull styring, kontroll og oppfølging føre til et større styringspress, kanskje på bekostning av ledelse gjennom tillit og delegering.

Statsforvaltningen vil alltid måtte forholde seg til den politiske virkeligheten og mediernes logikk. Det vil innebære styring på enkeltsaker i noen tilfeller, og det vil bety at det vil være behov for ad hoc-rapportering for raskt å kunne belyse en sak som har fått oppmerksomhet i media. Vi stiller imidlertid likevel spørsmål om det er behov for mer mot og tydelighet både blant politiske ledere og embetsverk mht. konsekvensene av omfattende og detaljerte krav til statlige virksomheter.

#### *Behov for å redusere kompleksiteten?*

Vi synes også det er viktig med en diskusjon av de samlede mål og krav som statlige virksomheter må forholde seg til. Hvilke oppgaver staten og kommunesektoren skal ha ansvar for er først og fremst et politisk spørsmål. Men hvor mange ulike hensyn statlige virksomheter skal følges opp på, er også et forvaltningspolitisk eller mer administrativt spørsmål.

---

<sup>64</sup> Difi-rapport 2011:11 Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov

<sup>65</sup> St. meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap



Et eksempel på dette er direktør Anton Eliassen ved Meteorologisk institutt som skriver i en kronikk<sup>66</sup> at kravene til ulike overgripende rutiner, retningslinjer og planer fører til at instituttet må vri ressursbruken fra faglige oppgaver av stor samfunnsmessig nytte til administrative oppgaver.

Det snakkes ofte om at det moderne samfunnet er preget av kompleksitet. Det samme gjelder også for statlige virksomheter og for medarbeiderne i disse virksomhetene. Det er viktig at statlige virksomheter evner å håndtere komplekse utfordringer, men vi vil samtidig reise spørsmålet om vi er i ferd med å gjøre målene, kravene og styringen for komplekse? Er vi i ferd med å miste styringskraft og gjennomføringsevne når det forventes at virksomhetene og medarbeiderne skal ta hensyn til et stort omfang av mål, krav og regler?

#### *Avsluttende kommentarer*

Det er vanskelig å kunne si noe eksakt om omfanget i form av antall rapporteringskrav eller ressursbruk til kontroll og rapportering for alle statlige virksomheter. Til det er virksomhetene for ulike. Etter vår vurdering er det også tvilsomt om det er hensiktsmessig og mulig å gjennomføre en bredere og mer nøyaktig kartlegging av omfanget. Den bekymringen som mange i forvaltningen uttrykker om en for sterk vektlegging av rapportering, kontroll og administrasjon bør imidlertid tas som utgangspunkt for en diskusjon om hva slags offentlig sektor vi ønsker å ha i fremtiden.

Vi mener det er viktig å ta en diskusjon om hvordan vi skal få god og effektiv styring i staten. Da er ikke et teknisk rammeverk i form av Økonomireglementet mm. tilstrekkelig. Styring er også *filosofi*, ikke bare metode og teknikk. Styring utøves innenfor ledelsesmessige, organisatoriske og kulturelle rammer og innenfor både den administrative og politiske rasjonaliteten. Det danner rammebetingelsene for utviklingen av styringen.

Etter vår vurdering er det derfor viktig at en diskusjon om styring også inkluderer en diskusjon om tillit, lederskap og mot. Det dreier seg om evne og vilje fra politisk og administrativ ledelse til å gjøre overordnede prioriteringer og forfølge dem over tid. Det handler om å ha tillit til at løpende kjerneoppgaver blir løst uten at de blir detaljert beskrevet i styringsdokumentene. Og kanskje handler det mye om ledelsens evne til å balansere behovene for kontroll og rapportering mot behovene for faglig handlingsrom og effektivitet i oppgaveløsningen.

---

<sup>66</sup> Dagens næringsliv, 12. november 2012

## Litteraturliste

- Aftenposten 22.5.2011: *Byråkratiet stjeler mer av sykehuslegenes tid*
- Aftenposten 11.6.2012: *Beinhard kritikk av Riksrevisjonen*
- Aftenposten 28.9.2012: *Nesten 10.000 årsverk på rapportering og dokumentasjon: Rapporteringen blir sjelden lest.*
- Aftenposten 28.9.2012: *Papirarbeid koster 5 milliarder.*
- Askim, Jostein: *Politikernes prygelknabe*, Innlegg i Dagens Næringsliv 22.10.2012
- Bergesen, Erik: *Når midlene helliger målet*. Innlegg 5.11.2012 VG+
- Busterud, Einar: *Målt og veid – men stemmer vekta?* Kronikk i Kommunal rapport, 3.5.2012
- Catrine Egeland, Ann Cecilie Bergene: *Tidsbruk, arbeidstid og tidskonflikter i den norske universitets- og høyskolesektoren*. AFI-rapport 1/2012
- Clemet, Kristin. Blogg: *Riksrevisjonen og økonomireglementet* (6.3.2012)
- Clemet, Kristin. Blogg: *Tilliten til staten* (23.10.2012)
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness (2002): *Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects*. The Journal of Legislative Studies Vol.8, nr 1 (2002)
- Christensen, Tom, Per Lægred, (2009): *Living in the Past? Change and Continuity in the Norwegian Central Civil Service*
- Christensen, Tom, Per Lægred (2011): *“The New Regulatory Orthodoxy: A Critical Assessment”* In D. Levi-Faur, ed. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar. 2011
- Dagens Næringsliv, Magasinet 13.10.2012: *New Public Management*
- Dagens Næringsliv, 7.11.2012: *Politiker vil slanke Riksrevisjonen*
- Den norske legeforening (2011): *Statusrapport 2011- Med kvalitet som ledestjerne - Balanserte mål gir god kurs*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2008): *Direktoratenes faglige rolle*. Rapport 2008:14
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2008): *Administrative krav overfor små virksomheter – forprosjektrapport*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011): *Rapportering til besvær? Evaluering av rapportering til Kunnskapsdepartementet*. Rapport 2011:9
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011): *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011:11
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2012): *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 2012:9
- Elliassen, Anton: *Kontrollerer seg vekk fra kvalitet*. Innlegg i Dagens Næringsliv 12.11.2012
- Enger, Anne: *Om tillit og statlig styring byråkrati*, VG 18.10.2012
- Finansdepartementet (2011): *Veileder i etatsstyring*
- Forr, Gudleiv: *Vår revisjonskultur*. Kronikk i Dagbladet 3.3.2012
- Hege Gjertsen, Trude Gjernes, Gisle Solvoll: *Tidsbruk og byråkrati i pleie- og omsorgstjenester*. Rapport 2012:2 fra Nordlandsforskning

- Holgersson, Stefan, Knutsson, Johannes: *Hva gjør egentlig politiet?* Politihøyskolen 2012:4
- Hornburg, Thomas Boe: *Klagesang, konkurranse og kontroll*. Kommentar i Aftenposten 15.11.2012
- H. Nicolaisen, Å. Arup Seip, Bård Jordfall: *Tidstyver i barnehager. Tidsbruk i barnehager i Bydel Alna*. FAFO-rapport 2012:01
- Jacobides, Michael G. og David C. Croson (2001): *Information policy: Shaping the value of agency relationships*. Academy of Management Review
- Johnsen, Åge: *Svartmaling kan være bra*. Morgenbladet, 1.2.2008.
- Johnsen, Åge: *Altfor mye detaljstyring*, Dagens Næringsliv, 16.9.2012
- K Røhme, L E Kjekshus: *Når tiden telles - sykehuslegers tidsbruk og arbeidsoppgaver*, Tidsskrift for Den norske legeförening, nr.12, 10.mai 2001
- Kinander, Morten: *Riksrevisjonen – vaktbikkje uten bånd?* Civita-notat nr 9 2012
- Klassekampen 4.9.2012: *Professorar tar til orde for å droppa resultatmåling i delar av offentleg sektor: Vil ha meir politisk styring*.
- Klassekampen 17.8.2012: *Arbeidsforsker mener målings- og rapporteringsiveren i politiet fører til dårlig ledelse: Byråkratiet sluker pengene*
- Klassekampen 21.8.2012: *Sverre Diesen advarer mot "nyreligiøs styringsvekkelse": - Bommer på målet*
- Klassekampen, leder 23.2.2012: *Monsteret* (om byråkratimonsteret i helsevesenet)
- Kommunal rapport: *KS vil heller måle resultater enn innsats*, 3.5.2012
- Kunnskapsdepartementet (2009): *Rapport fra Tidsbrukutvalget*
- Kunnskapsdepartementet, Universitets og høyskoleavdelingen, (2011): *Forslag til ny målstruktur for universiteter og høyskoler*, notat av 05.04.2011
- Lægred, Per, Paul G. Roness, Kristin Rubecksen (2006): *Performance Management in Practice: The Norwegian Way*. Financial Accountability & Management 22(3), August 2006
- Lægred, Per: *"Wicked problems" og svartedauen*, Innlegg i Dagens Næringsliv 31.10.2012
- Lægred, Per, Christensen, Tom: *Living in the Past? Change and Continuity in the Norwegian Central Civil Service*
- Lerø, Magne: *Revider Riksrevisjonen*, Ukeavisen Ledelse 21.6.2012
- Lundgaard, Aase Aamdahl (Deloitte Norge): *Dokumentasjonssamfunnet*, Innlegg i Dagens Næringsliv 22.9.2012
- Mandagmorgen (Olav Garvik): 23.4.2012: *Stortingets mektigste komité tar kontroll*  
NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- O. G Aasland, J. Rosta: *Fastlegenes arbeidstid 2000 – 08*, Tidsskrift for Den Norske Legeförening nr. 11 – 3.juni 2011
- OECD (2003): *Reviews of Regulatory Reform, Norway – "Preparing for the future now"*
- OECD (2005): *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control*
- Reichborn-Kjennerud, Kristin, Per Lægred og Åge Johnsen: *Er Riksrevisjonen nyttig?*  
Klassekampen 21.8.2012

- Riksrevisjonen: *Lov og instruks om Riksrevisjonen* – med kommentarer. Ajour 18.8.2011 (Lov 7.mai 2004 nr.21 om riksrevisjonen. Instruks 11.mars 2004 nr.700 om Riksrevisjonens virksomhet)
- PricewaterhouseCoopers- PwC (2011): *Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte*. En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet.
- Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2008): *Risikostyring i staten. Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*
- Sirk (styring-internrevisjon-risiko-kontroll): nr 2, 2011: *Et våkent øye – om Tilsyns-Norge*.
- Statskonsult (1999): *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. Rapport 1999:19
- Statskonsult (2001): *"Som man roper i skogen, får man svar"*. Departementenes bestilling av resultatinformasjon. Temahefte
- St. meld. nr. 19 (2008-2009): *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Sørheim, Ragne Ørstavik og Sigrid Tollefsen (2012): *Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren?* Masteroppgave, HiOA
- Tesaker, Eivind: *Hvorfor ting tar tid*. Kronikk i Aftenposten 20.9.2012
- Vanebo, Jan Ole: *Kontrolltyranniet*, VG-nett 28.9.2012
- Veggeland, Noralv: *Revisjonssamfunnet, Klassekampen* 2.6.2012
- Politidirektoratet: *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten – perioden 2002-2008*. Mars 2010. Supplert med resultater fra tidsbruksundersøkelsen i uke 3 2010 (Agenda)

---

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Ute av kontroll? Om kontroll og rapportering i staten
<b>Difis rapportnummer:</b>	2012:14
<b>Forfatter(e):</b>	Ingunn Botheim, Oddbjørg Bakli og Inger Johanne Sundby
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	Åge Johnsen (HiOA), Kristin Reichborn-Kjennerud (UiB), Helge Strand Østtveiten (Riksrevisjonen), Roger Bjerke (DFØ).
<b>Prosjektnummer:</b>	400911
<b>Prosjektnavn:</b>	Ute av kontroll? Om kontroll- og rapporteringsregimer i staten – konsekvenser for effektivitet og fornying
<b>Prosjektleder:</b>	Ingunn Botheim
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Avd. for ledelse og organisering (LEO)
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Difi - egeninitiert
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Difi har ønsket å tilrettelegge for en konstruktiv offentlig diskusjon om temaet gjennom å oppsummere tilgjengelig kunnskap om omfanget av kontroll og rapportering i staten, drøfte mulige årsaker til antatt vekst og belyse hvilke konsekvenser dette har for formåls- og kostnadseffektiviteten i staten. Dataene og informasjonen som rapporten baserer seg på er dels hentet fra tidligere kartlegginger av Difi, studier fra andre fagmiljøer og intervjuer. Mange innlegg og reportasjer i media har også vært en kilde. I tillegg til bidrag fra Difi består rapporten av artikler fra to forskere, Riksrevisjonen og DFØ. Difi mener at det er grunn til å stoppe opp og vurdere innretningen på styringen når omfanget av kontroll og rapportering enten oppleves å gå på bekostning av virksomhetens kjerneoppgaver eller å hemme innovasjon og nytenkning. Vi bør spesielt vurdere om det er: Behov for å se nærmere på kontrollørene? Er det grunn til å vurdere styringspraksisen i staten? Behov for økt tillit og legitimitet? Behov for lederskap og mot? Behov for å redusere kompleksiteten?</p>
<b>Emneord:</b>	kontroll, rapportering, administrasjon, dokumentasjon, fagadministrasjon, tidsbruk, tidstyver, mål- og resultatstyring (MRS), målstyring, etatsstyring, forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon, tilsyn
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	85
<b>Dato for utgivelse:</b>	20. november 2012
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no