

## Forord

I denne rapporten oppsummerer og sammenstiller Statskonsult erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen. Rapporten er blant annet basert på en undersøkelse av hvordan 10 statlige virksomheter og deres overordnede departementer har tatt i bruk denne måten å styre på

Formålet med rapporten er å gi kunnskap som kan danne utgangspunkt for arbeid med å videreutvikle mål- og resultatstyringen i statlig forvaltning, og vi peker på noen utfordringer som etter vår mening er viktige i denne forbindelsen.

Statskonsult er ansvarlig for faglig innhold, konklusjoner og anbefalinger i rapporten som er basert på tre delprosjekter gjennomført i tidsrommet fra høsten 1997 til høsten 1999.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av

Lars Birkeli, Erik Oftedal og Ingebjørg Næs, men er også basert på innspill fra andre personer i Statskonsult. Anne-Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

Vi vil takke de personer i 10 departementer og 10 statlige virksomheter som har latt seg intervjuet i prosjektet. En spesiell takk rettes til professorene Tom Christensen og Per Lægrend som har stilt deler av datamaterialet fra sin departementsundersøkelse i 1996 til disposisjon for Statskonsult.

Oslo, oktober 1999

Jon Blaaid  
direktør

---

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>1 Introduksjon</b>	<b>7</b>
1.1 Problemstillinger og disposisjon	7
1.2 Faglig tilnærming og metode	9
1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag	10
1.3.1 Undersøkelsesopplegg	11
1.3.2 Utvalg av institusjoner	11
1.3.3 Datamateriale	13
<b>2 Mål- og resultatstyringsreformer og erfaringer med dem</b>	<b>13</b>
2.1 Bakgrunn for mål- og resultatstyring	14
2.1.1 Desentralisering av oppgaver og myndighet	14
2.1.2 Styring og ledelse av økonomisk-administrative ressurser i statsforvaltningen	15
2.1.3 Mål- og resultatstyrings plass i forvaltningspolitikken	17
2.2 Sentrale reformtiltak	18
2.2.1 Generelle policy-dokumenter	19
2.2.2 Budsjettreformer	20
2.2.3 Stillingshjemmelsystemet	24
2.2.4 Lønns- og personalreformer	24
2.2.5 Virksomhetsplanlegging	26
2.2.6 Økonomireglementet	27
2.2.7 Generelle erfaringer med mål- og resultatstyring	27
2.3 Andre lands erfaringer med mål- og resultatstyring	28
2.3.1 OECD	29
2.3.2 Sverige	30
2.3.3 Danmark	32
2.3.4 Finland	33
2.4 Oppsummering	34
<b>3 Hvordan har 10 statsinstitusjoner tatt i bruk mål- og resultatstyring?</b>	<b>36</b>
3.1 Innledning	36
3.2 Hva er mål- og resultatstyring?	36
3.3 Holdninger og oppfatninger knyttet til mål- og resultatstyring	39
3.3.1 Datamaterialet fra Christensen og Lægreids undersøkelse	39
3.3.2 Statskonsults intervjuer	40
3.3.3 Oppfatninger av hva mål- og resultatstyring er	40
3.3.4 Hvorfor mål- og resultatstyring?	41
3.3.5 Drøfting og oppsummering	43
3.4 Virksomhetenes handlefrihet	44
3.4.1 Virksomhetenes frihet i forhold til departementet	45
3.4.2 Delegering og desentralisering internt i virksomhetene	46
3.5 Styringsdialog	48
3.5.1 Styringsdialogen mellom departement og virksomhet	49
3.5.2 Styringsdialogen i virksomhetene	52
3.6 Målstruktur, mål og resultatmål	52

---

3.6.1	Målstruktur og målformuleringer .....	53
3.6.2	Resultatmål .....	55
3.7	Resultatmåling og rapportering .....	57
3.8	Bruk av resultatinformasjon i styringen .....	60
3.9	Oppsummering .....	61
<b>4</b>	<b>Erfaringer med mål- og resultatstyring .....</b>	<b>64</b>
4.1	Hvordan har statsforvaltningen tatt i bruk mål- og resultatstyring? .....	64
4.1.1	Sentralisering og desentralisering .....	65
4.1.2	Symbolbruk og praksis .....	67
4.1.3	Mål- og resultatstyringens plass i etatsstyringen .....	68
4.2	Hvorfor brukes mål- og resultatstyring forskjellig? .....	69
4.3	Utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring .....	71
<b>Vedlegg 1:</b>	<b>Litteraturliste</b>	
<b>Vedlegg 2:</b>	<b>Oversikt over informanter</b>	

---

## Sammendrag

Hensikten med denne rapporten er å oppsummere og sammenstille erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen og å peke på noen utfordringer som Statskonsult mener er viktige i det videre arbeidet med å utvikle denne måten å styre på

Rapporten er basert på tre delprosjekter i Statskonsult:

En beskrivelse av de viktigste sentrale reformtiltakene som mål- og resultatstyring har blitt introdusert gjennom, og hvilke erfaringer som foreligger med disse reformene

En beskrivelse av erfaringer med mål- og resultatstyring i andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med

En undersøkelse av hvordan 10 statlige virksomheter og deres overordnede departementer har tatt i bruk mål- og resultatstyring i løpet av de siste 10-15 årene.

Introduksjonen av mål- og resultatstyring i statsforvaltningen kan for det første betraktes som reaksjoner på et budsjettssystem og en lønns- og personalpolitikk som tidligere var sterkt sentralstyrt og standardisert. For det andre kan den betraktes som forsøk på å forbedre eller sikre hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning.

De viktigste sentrale reformtiltakene som mål- og resultatstyring har blitt introdusert gjennom, har vært knyttet til budsjettssystemet og økonomiforvaltning og i noe mindre grad til lønns- og personalpolitikken.

Sentrale elementer i reformene har vært at departementenes underliggende virksomheter skulle få utvidet frihet i økonomisk-administrative spørsmål, samtidig som departementene skulle flytte sin oppmerksomhet fra slike saker til mer overordnede spørsmål og mål.

Flere forskningsarbeidere viser at mål- og resultatstyring er det elementet av nyere management-reformer som i størst grad har fått innpass i statsforvaltningen. En betydelig andel av de tilsatte i sentralforvaltningen mener at mål- og resultatstyring er det viktigste reformelementet, og at det har stor eller nokså stor betydning på eget saksområde. Det er ledere og administrativt personale som i størst grad slutter opp om mål- og resultatstyring.

Forskning om erfaringer med reformtiltakene konkluderer imidlertid oftest med at oppfølgingen av reformene har skjedd skrittvis og forsiktig. For flere reformers vedkommende har det vært betydelig avstand mellom formuleringer i reformdokumentene og hvordan disse er fulgt opp i praksis. Samlet sett kommer elementer av mål- og resultatstyring inn og supplerer eksisterende regler, rutiner og tradisjoner mer enn at det nye fortrenger det gamle.

---

Undersøkelser i regi av OECD tyder på at de nordiske land ikke har gått like langt i å gjennomføre New Public Management-reformer som anglo-amerikanske land (Storbritannia, USA, Canada, Australia og New Zealand). Dette gjelder spesielt privatisering og bruk av markedsliknende mekanismer. Mål- og resultatstyring er imidlertid den New Public Management-reformen som har blitt tillagt størst betydning i norsk statsforvaltning. Erfaringene med mål- og resultatstyring i de andre nordiske lands statsforvaltninger avviker ikke vesentlig fra erfaringene i Norge selv om innretning og fokus har vært noe forskjellig.

Statskonsults undersøkelse av hvordan 10 statlige virksomheter og deres overordnede departementer har tatt i bruk mål- og resultatstyring i løpet av de siste 10-15 årene viser to hovedtrekk som går i ulik retning.

På den ene siden er vårt hovedinntrykk at departementenes styring av underliggende institusjoner har blitt mer koordinert, strukturert og sterkere forankret i ledelsen enn tidligere. Videre synes departementenes vektlegging i styringsøymed å ha beveget seg fra økonomisk-administrative spørsmål til hvordan underliggende virksomhet løser sine oppgaver. Samtidig har de underliggende virksomhetene fått økt frihet i økonomisk-administrative spørsmål. Mye tyder på at det har funnet sted en tilsvarende utvikling i underliggende etater – særlig mellom direktorat og ytre etat, men også noen grad internt i de sentrale institusjonene. Hvis mål- og resultatstyring først og fremst betraktes som en styrings- og ledelsesfilosofi, indikerer dette at den har fått innpass i etatsstyringen.

På den andre siden er vårt hovedinntrykk også at bruk av mål, resultatmål, resultatindikatorer, måling av resultater, resultatrapportering og bruk av resultatinformasjon i forbindelse med ressurstildeling er preget av skrittvis og forsiktige tilpasninger heller enn av større omveltninger. Oppmerksomheten synes primært å være rettet mot virksomhetenes oppgaver og i mindre grad mot målene. Måling av resultater er i hovedsak knyttet enten til hvordan ressursene fordeles på ulike typer oppgaver eller til hvordan trekk ved brukere og samfunn, som antas å være påvirket av institusjonens aktivitet, har utviklet seg. Bare unntaksvis vurderes sammenhenger mellom ressursbruk og virkninger for samfunn og brukere. Hvis mål- og resultatstyring primært betraktes som en styringsteknikk og metode, tyder dette på at denne måten å styre på heller representerer en delvis, skrittvis og forsiktig tilpasning enn en fullstendig omlegging av styringen.

Det er imidlertid store forskjeller mellom institusjonene. Flere av de største institusjonene i undersøkelsen synes å ha tatt i bruk mål- og resultatstyring i større grad enn de minste. Etter Statskonsults mening er det derfor i mange tilfeller fortsatt behov for å utvikle styringen slik at ivaretagelsen av virksomhetenes formål vies større oppmerksomhet.

Selv om adoptering av mål- og resultatstyring har skjedd delvis og skrittvis, er det grunn til å peke på at det mange steder samlet sett har funnet sted betydelige endringer. Mange institusjoner har bedre informasjon i dag enn for 10 år siden om hva utførelsen av hovedoppgavene koster. Noen måler også visse sider ved

---

kvalitet i saksbehandlingen, og innhenter informasjon om brukere og samfunn påområder som er relevante for – eller som antas å bli påvirket av – institusjonens aktivitet. Selv om slike målinger ikke inneholder mye analyse og informasjon om hvorvidt ressursbruken er kostnadseffektiv og målrettet, er det grunn til å regne med at målingene gir et bedre kunnskapsgrunnlag for styring enn om de ikke hadde funnet sted.

Etter Statskonsults mening er det både behov for – og mulig – å vie større oppmerksomhet til hvordan virksomhetene ivaretar sine formål. Følgende videreutviklingstiltak vil være viktige for å få til dette:

Det er et generelt behov for å forbedre kvaliteten i virksomhetenes årsrapporter til overordnet departement i form av mer vurdering og analyse. Departementene bør i større grad etterspørre vurdering og analyse fra virksomhetene.

Det er behov for å rette større oppmerksomhet mot analyse av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger av underliggende virksomhets aktivitet. Av metodiske og ressursmessige årsaker bør imidlertid slike analyser foretas med noen års mellomrom.

Det er behov for å styrke oppmerksomheten om mer langsiktige utviklingstrekk og strategier i styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet. Analyser av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger kan f.eks. knyttes til strategiprosesser.

Det er behov for å etablere insentiver for resultatoppnåelse overfor departementenes underliggende virksomheter. Lederlønskontraktene mellom departement og virksomhetsleder kan her være ett av flere mulige virkemidler.

---

# 1 Introduksjon

## 1.1 Problemstillinger og disposisjon

Fra tidlig i 1980-årene har den internasjonale forvaltningspolitiske trenden innenfor OECD-området hatt trekk av nyliberalisme og en mer kritisk holdning enn tidligere til de vesteuropeiske velferdsstatene. Det er gitt uttrykk for at offentlig forvaltning har blitt for stor, for mektig og for kostbar, og at den bør reduseres og effektiviseres (OECD 1990). Den toneangivende forvaltningspolitiske bevegelse som anga løsninger på disse problemene, har fått betegnelsen «New Public Management», og ble presentert som en slags global diagnose og en standardmedisin for å lege det som av mange ble oppfattet som sykdomstrekk ved offentlig forvaltning (Olsen 1988).

New Public Management kan neppe betraktes som en enkeltstående reformmodell, men heller som et sett av reformtiltak med noen mer eller mindre felles kjennetegn. Christensen og Læg Reid (1997) peker – med referanse til Hood (1991) og Pollit (1995) – på følgende sentrale elementer:

*profesjonell managementorientert ledelse; desentralisering og økt lokal autonomi over ressursbruken  
mål- og resultatstyring; tallfestede resultatmål og resultatkontroll  
økt konkurranse og markedsliknende arrangementer; privatisering  
skille mellom dem som bestiller og dem som produserer offentlige tjenester  
oppsplitting av tradisjonelle forvaltningsorganer gjennom endring i tilknytningsformer  
serviceorientering, servicekvalitet og tjenesteyting.  
større innslag av prestasjonslønn, kontrakter og lokal lønnsfastsettelse  
kostnadskutt og budsjett disiplin.*

Av disse elementene har særlig mål- og resultatstyring blitt vektlagt i norsk statsforvaltning, selv om det også finnes innslag av de andre elementene. En større spørreundersøkelse blant de tilsatte i norske departementer og direktorater i 1996 viste at mål- og resultatstyring er det av elementene i New Public Management som tillegges størst betydning på eget saksområde. Markedsliknende arrangementer og privatisering har hatt mindre oppslutning (Christensen og Læg Reid 1997, 1998).<sup>1</sup>

Fordi mål- og resultatstyring har blitt en sentral doktrine for styring og ledelse i statsadministrasjonen, er det etter Statskonsults mening behov for bedre kunnskap om hvilke erfaringer som er knyttet til denne måten å styre på og hvordan den kan og bør videreutvikles.

---

<sup>1</sup> I løpet av de siste år synes imidlertid også slike løsninger å bli viet større oppmerksomhet. Eksempler på dette er deregulering av legemiddel- og alkoholomsetning og elforsyningen, spørsmålet om å delprivatisere Telenor og Statoil og økt oppmerksomhet om å stykkeprisfinansiere og konkurranseeksponere offentlige tjenester.

---

Innenfor den samfunnsfaglige forskningen i Norge foreligger det en rekke arbeider om hvordan mål- og resultatstyring er adoptert i statsforvaltningen (f.eks. Christensen og Læg Reid 1997, 1998 og Røvik 1998). Denne forskningen danner en viktig basis for denne rapporten. Sett fra Statskonsults ståsted er det imidlertid behov for å supplere denne kunnskapen med informasjon som kan danne utgangspunkt for mer konkrete (normative) vurderinger av hvordan mål- og resultatstyring bør videreutvikles i statsforvaltningen i tiden framover.

På denne bakgrunn satte Statskonsult høsten 1997 i gang et arbeid for å oppsummere erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen i de 10-15 årene der dette har vært en sentral norm for hvordan statsinstitusjoner bør styres og ledes. Arbeidet har bestått av tre deler:

En oppsummering av de viktigste norske reformtiltakene hvor mål- og resultatstyring har stått sentralt, og hvilken forskning som foreligger om gjennomføringen av reformene i statsforvaltningen

En oppsummering av de viktigste reformtiltakene i andre land og hvilke erfaringer som foreligger der

En egen undersøkelse av hvordan mål- og resultatstyring er tatt i bruk i et utvalg statsinstitusjoner i norsk statsforvaltning.

Denne rapporten er en oppsummering av disse tre arbeidene, og belyser følgende hovedspørsmål:

Gjennom hvilke sentrale forvaltningspolitiske reformer har en forsøkt å gi mål- og resultatstyring innpass i statsforvaltningen, og hvilken kunnskap foreligger om erfaringene med disse reformforsøkene?

Hvilke erfaringer foreligger med mål- og resultatstyring i andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med?

Hvordan har statsforvaltningen tatt i bruk mål- og resultatstyring? Praktiseres dette i dag? Hvilke trekk ved denne måten å styre på er tillagt størst vekt, og hvilke er tillagt liten vekt?

Hvilke forhold bør det legges vekt på det videre arbeid med å utvikle mål- og resultatstyringen i statsforvaltningen?

De to første spørsmålene belyses i kapittel 2. Først gis en generell oppsummering av noen viktige trekk ved den forvaltningspolitiske utviklingen i etterkrigstiden som en bakgrunn for introduksjonen av mål- og resultatstyring. Deretter omtales innholdet i noen sentrale reformer i løpet av de siste 10-15 år, samtidig som enkelte studier av oppfølgingen av dem refereres. Videre forsøker vi å oppsummere foreliggende kunnskap om erfaringer med mål- og resultatstyring i andre land. Dette omfatter i hovedsak en oppsummering fra OECD og oppsummering av erfaringer fra statsforvaltningene i Danmark, Finland og Sverige.



---

I kapittel 3 oppsummeres en undersøkelse som Statskonsult har gjennomført om hvordan mål- og resultatstyring er tatt i bruk i styringen av et utvalg statsinstitusjoner, der vi belyser 10 departementers styring av 10 underliggende virksomheter og de 10 virksomhetenes interne styring.

I kapittel 4 drøftes konklusjonene fra de foregående kapitler i forhold til rapportens hovedspørsmål, samtidig som det pekes på noen utfordringer som Statskonsult mener bør stå sentralt i arbeidet med å videreutvikle mål- og resultatstyring i statsforvaltningen.

## 1.2 Faglig tilnærming og metode

Tilnærmingen til rapportens hovedspørsmål innebærer flere utfordringer. For det første er det problematisk å betrakte mål- og resultatstyring som en entydig oppskrift for hvordan institusjoner bør eller kan styres og organiseres, selv om den har mer eller mindre klare kjennetegn. Den kan forstås isolert som en styringsteknikk. Men den kan også forstås som uttrykk for dypereliggende og generelle holdningsendringer – et slags paradigmeskifte – knyttet til statlig styring (OECD 1995), og det kan derfor være vanskelig å avgrense innholdet. Mange forskningsarbeider viser at ulike ideer om styring og organisering oppfattes, tolkes og vektlegges på forskjellige måter i ulike land og ulike institusjoner, og at de er gjenstand for fortolkningsprosesser der hvor de tas i bruk eller videreformidles (Røvik 1998).

Adoptering av mål- og resultatstyring vil være et samspill mellom på den ene siden å tilpasse ideen til institusjonens behov, praksis og andre særtrekk, og på den andre siden å tilpasse egen styring og organisering i forhold til ideen slik den formuleres i ulike kilder. Ut fra dette resonnementet vil det i utgangspunktet kunne forventes variasjon i hvordan den enkelte statsinstitusjon styres og organiseres selv om den enkelte institusjon kan mene at den praktiserer mål- og resultatstyring. Det kan også være ulike oppfatninger av hvorvidt en institusjon praktiserer mål- og resultatstyring.

Dette representerer et dilemma når vi i denne rapporten har som ambisjon å studere hvordan statsadministrasjonen har tilpasset seg prinsippene om mål- og resultatstyring og hvilke erfaringer man har med denne måten å styre på. På den ene siden er det vanskelig å etablere en fast og autorativ «fasit» for hva mål- og resultatstyring er, mens analyse av temaet på den andre siden forutsetter en innholdsmessig kjerne i den måten å styre på som vi skal studere tilpasning og erfaringer i forhold til.

For det andre tyder mye på at mål- og resultatstyring og andre ideer om styring, organisering og ledelse spres raskt og langt, slik at de oppstår mange steder i verden relativt samtidig (Røvik 1998). Fortolkning og reformulering av ideene, dvs. tilpasning til lokale forhold, skjer som ledd i slike spredningsprosesser. Spredningen i norsk statsforvaltning vil kunne skje gjennom de vanlige hierarkiske kommandolinjer. Men den vil også kunne skje gjennom andre og

---

mindre hierarkiske kanaler (Røvik 1998b).<sup>2</sup> Tilpasningen kan skje både ovenfra og ned og nedenfra og opp i hierarkiet. I utgangspunktet kan det ikke tas for gitt at de sentrale og lokale tilpasningsprosessene er sterkt koplet til hverandre.

Disse to forholdene har betydning for vår tilnærming på to måter:

Det er nødvendig å belyse hvordan mål- og resultatstyring er adoptert både lokalt i enkeltinstitusjoner og i sentralt initierte reformer for hele statsforvaltningen

For å kunne belyse tilpasningen, må vi ta utgangspunkt i en viss innholdsmessig kjerne i mål- og resultatstyring som datamaterialet vurderes i forhold til. Dette innholdet kan ikke bare baseres på teori, men må også belegges empirisk.

For å finne fram til noen viktige kjennetegn ved mål- og resultatstyring slik dette er oppfattet i Norge, tar vi utgangspunkt i noen forvaltningspolitiske reformtiltak i løpet av de siste 10-15 årene, der mål- og resultatstyring har stått sentralt i innholdet eller som underliggende premiss. Vi belyser hva som er tillagt størst vekt når mål- og resultatstyring beskrives og begrunnes (kapittel 2). I tillegg belyses hvilke egenskaper ved mål- og resultatstyring som tillegges vekt i mer vitenskapelig litteratur. Når vi analyserer hvordan enkelte statsinstitusjoner har tatt i bruk mål- og resultatstyring, baserer vi oss på et sett av slike egenskaper (kapittel 3).

### **1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag**

Som nevnt i avsnitt 1.1, oppsummerer denne rapporten resultatene fra tre delprosjekter i Statskonsult som har hatt ulik innretning og omfang. De to førstnevnte delprosjektene – sentrale mål- og resultatstyringsreformer og erfaringer med dem, samt erfaringer med mål- og resultatstyring fra andre land – er oppsummert i to egne interne notater i Statskonsult.

Kildene i det første delprosjektet omfatter et stort antall offisielle dokumenter og forskningsarbeider. Forskningslitteraturen er valgt ut fra søk i ulike litteraturlister og bibliotekdatabaser, og er i all hovedsak avgrenset til norske arbeider. For en nærmere omtale av arbeidet, vises til eget internt notat.

Det andre delprosjektet bygger i hovedsak på informasjon framskaffet gjennom besøk i – og dokumenter fra – de nordiske lands statsadministrasjoner og ved gjennomgang av publikasjoner fra OECD. For en nærmere omtale av arbeidet, vises til eget internt notat.

Det sistnevnte delprosjektet – om hvordan et utvalg statsinstitusjoner har tatt i bruk mål- og resultatstyring – er oppsummert i kapittel 3 i denne rapporten.

---

<sup>2</sup> Eksempler på dette kan være tjenestepersoners deltakelse i internasjonale fora og gjennom ulike kontaktnett innenlands og internasjonalt. Røvik (1998b) mener at spredning av ideer internt i en organisasjon ikke først og fremst skjer fra ledelsen og nedover, men like mye nedenfra og opp, og at dette kan være et problem for ledelsen.

---

Avsnittene om undersøkelsesopplegg og datagrunnlag er avgrenset til dette arbeidet.

### **1.3.1 Undersøkelsesopplegg**

Vårt faglige utgangspunkt i avsnitt 1.2 og i kapittel 3, avsnitt 3.1, innebærer at det ikke kan tas for gitt at mål- og resultatstyring er forankret i den praktiske utøvelse av styringen. Ideen kan også benyttes som symbol eller honnørord for å legitimere en institusjonen – å få den til å framstå som moderne uten at denne måten å styre på er forankret i praksis (Brunsson og Olsen 1990).

Dette utgangspunktet innebærer at metoden for å belyse hvordan statlige institusjoner har tatt i bruk mål- og resultatstyring må være egnet til å belyse hver enkelt styringsrelasjon i dybden og over tid. En større spørreundersøkelse vil kunne avdekke ulike oppfatninger på ett tidspunkt blant mange institusjoner/ respondenter, men er lite egnet som grunnlag til å belyse praksis over tid.

Vi har derfor valgt en mer kvalitativ tilnærming til problemstillingene, der vi belyser et mindre utvalg styringsrelasjoner over en 10-årsperiode for å avdekke hvordan disse har utviklet og eventuelt endret seg. Med et slikt opplegg har vi mulighet til å avdekke mange sider ved styringen og hvordan mål- og resultatstyring er tatt i bruk. Slik vi ser det, er dette mer velegnet for vårt formål enn en bredere og mer statisk studie av mange virksomheter.

Imidlertid innebærer dette undersøkelsesopplegget praktiske begrensninger i antall institusjoner og styringsrelasjoner som kan studeres innenfor akseptable ressursrammer. Sett i forhold til et bredere utvalg, svekker dette mulighetene til å kunne generalisere funn. I tillegg får en i mindre grad fram variasjoner i undersøkelsesmaterialet, og en risikerer å treffe slutninger som i realiteten handler om særtrekk ved enkelte virksomheter. På den andre siden vil resultatene fra slike case-studier gi mer utfyllende og forklarende opplysninger.

For å kompensere noe for den informasjonen vi mister gjennom dette opplegget, har vi trukket veksler på en undersøkelse utført av Christensen og Lægrend (1998) om holdninger til nyere forvaltningspolitiske reformer i norsk statsforvaltning, basert på spørreundersøkelser til tilsatte i departementer og direktorater i 1996. Deler av datamaterialet fra denne undersøkelsen er gjort tilgjengelige for oss. Dette gjelder svarfordeling på enkelte spørreskjema-spørsmål for alle de departementene og halvparten av de underliggende virksomhetene som omfattes av vårt utvalg av institusjoner.

### **1.3.2 Utvalg av institusjoner**

Med utgangspunkt i det ovennevnte undersøkelsesopplegg har vi vurdert det slik at styringsrelasjoner mellom 10 virksomheter og deres overordnede departementer er det maksimale antall vi kan belyse ut fra tilgjengelige ressurser og tid til rådighet. Med dette antallet virksomheter vil det ikke være mulig å oppnå et representativt utvalg av statsinstitusjoner i forhold til våre problemstillinger. For at det skal være mulig å generalisere, burde utvalget hatt en viss grad av representativitet i forhold til faktorer som påvirker hvordan mål-

---

og resultatstyring adopteres. Men slike faktorer kjenner vi ikke, selv om det kan gjøres enkelte antagelser.

Vi har derfor i stedet lagt vekt på at institusjonene i utvalget bør representere et slags tverrsnitt av statlige driftsutgifter, samtidig som flest mulig sektorer tas med. Vi har lagt vekt på at utvalget bør bestå av

institusjoner som representerer flere og vesentlige typer virksomheter innenfor statlig drift (dvs. budsjettpostene 01-29, unntatt post 24). Vi har her tatt utgangspunkt i oversikten over statlige driftsutgifter i St prp nr 1 (1998–99) Gul bok, s. 13. Virksomhetene i utvalget representerer 6 av 16 områder for statlig drift. Fordi vi primært retter oppmerksomheten mot statlig drift, har vi ikke inkludert noen forvaltningsbedrifter i utvalget.

virksomheter fra ulike sektorer og flest mulig departementer

virksomheter med ulike typer oppgaver og virkemidler, slik at det til sammen gir et slags tverrsnitt av statlige oppgaver

virksomheter av ulik størrelse (mått i driftsbudsjett).

På denne bakgrunn har vi valgt ut følgende institusjoner og styringsrelasjoner:

<b>Departementer</b>	<b>Underliggende virksomheter</b>
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Arbeidsmarkedsetaten
Finansdepartementet	Skatteetaten
Kulturdepartementet	Nasjonalgalleriet
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	Universitetet i Oslo
Sosial- og helsedepartementet	Det Norske Radiumhospital
Utenriksdepartementet	Norad
Miljøverndepartementet	Statens forurensningstilsyn
Nærings- og handelsdepartementet	Sjøfartsdirektoratet
Barne- og familiedepartementet	Forbrukerombudet
Justisdepartementet	Oslo politidistrikt

Vi har primært valgt å konsentrere oss om styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomhet fordi det rettes betydelig oppmerksomhet mot denne styringsrelasjonen i retningslinjer om mål- og resultatstyring blant annet i økonomireglementet for staten. I tillegg har vi rettet oppmerksomheten mot styringen internt i virksomhetene. For åtte virksomheter har vi undersøkt hvordan styringen praktiseres innad i institusjonen. For de øvrige to har vi avgrenset oppmerksomheten til direktoratets styring av ytre etat (Skatteetaten og Arbeidsmarkedsetaten). Blant de åtte virksomhetene der vi fokuserer på styring innad i institusjonen, er det imidlertid i noen tilfeller vanskelig å avklare grensen mot styring av underliggende enheter. Av hensyn til tids- og ressursbruk har vi valgt å utelate internstyringen i departementene,

---

til tross for innvendingen om at et departements styring av underliggende etater ikke kan ses isolert fra internstyringen i departementet.

### **1.3.3 Datamateriale**

Undersøkelsen er basert på styringsdokumenter og intervjuer. Styringsdokumentene omfatter i hovedsak budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, de underliggende institusjonenes virksomhetsplan og deres budsjettforslag og årsrapport til departementene. I tillegg har vi fått tilgang til diverse mer virksomhetsinterne dokumenter om rutiner og retningslinjer for intern styring.

Vi har gjennomgått disse dokumenter for tre ulike tidspunkter; 1988–90, 1993–94 og 1997–99.

I studiet av det skriftlige materialet har vi konsentrert oppmerksomheten om de formelle, obligatoriske styringsdokumentene. Løpende korrespondanse utover dette er ikke tatt i betraktning. Dette kan påvirke våre konklusjoner. På den andre siden ville en fullstendig dokumentgjennomgang ikke være mulig å gjennomføre innenfor disponible ressurser og tid.

Ved siden av skriftlige dokumenter, er undersøkelsen basert på 26 intervjuer. I vedlegg er det gitt en oversikt over informantene. Alle informantene fra departementene er tilsatt i fagavdeling og er involvert i styring av en eller flere underliggende institusjoner. De fleste er avdelingsdirektører, mens noen departementer er representert på ekspedisjonssjefnivå. I de underliggende virksomhetene har vi i hovedsak foretatt to intervjuer – ett med leder av administrativ avdeling og ett med leder av fagavdeling. I et par tilfeller er virksomhetens øverste ledelse intervjuet. I et par virksomheter har det ikke vært mulig å få til mer enn ett intervju.

Christensen og Lågreid (1998) viser at ledere har en mer positiv holdning til mål- og resultatstyring enn saksbehandlere, og at tilsatte med stabsfunksjoner er mer positive enn dem som har lovarbeid og enkeltsaker som hovedoppgaver. Det er ledere med økonomisk-administrativ hovedfunksjon som tillegger mål- og resultatstyring størst betydning. Dette bidrar til en viss skjevhet i datamaterialet, og representerer en feilkilde. På den andre siden er det personer med slike funksjoner som bør kunne forventes å ha best kunnskap om hvordan styringen skjer.

En svakhet i intervjumaterialet er at mange informanter i liten grad har kunne svare på spørsmål som gjaldt situasjonen for fem til ti år tilbake. Dette skyldes i hovedsak at informantene enten ikke arbeidet i virksomheten/departementet eller befant seg på et annet sted i hierarkiet og dermed hadde mindre kjennskap til styringsrelasjonene. Samtidig er muligheten til stede for retrospektive oppfatninger fra de intervjuede.

## **2 Mål- og resultatstyringsreformer og erfaringer med dem**

---

Formålet med dette kapitlet er tredelt. For det første ønsker vi å oppsummere noen sentrale reformtiltak der mål- og resultatstyring er framtredd, og hvilken kunnskap som foreligger om erfaringer med dem. For det andre er hensikten å legge et empirisk grunnlag for de kjennetegn ved mål- og resultatstyring som vi tar utgangspunkt i når vi i kapittel 3 oppsummerer hvordan 10 statlige virksomheter og departementer har adoptert mål- og resultatstyring. For det tredje ønsker vi å oppsummere noen erfaringer knyttet til mål- og resultatstyring i andre land.

## 2.1 Bakgrunn for mål- og resultatstyring

For å kunne belyse og forstå innholdet i reformer der mål- og resultatstyring har stått sentralt fra midten av 1980-årene og fram til i dag, er det etter vår mening nødvendig å se reformtiltakene i en noe bredere sammenheng. Nedenfor belyses derfor noen viktige utviklingstrekk i styring og organisering av statlig sentralforvaltning i etterkrigstiden. Hensikten er ikke å forsøke å forklare hvorfor mål- og resultatstyring har blitt en sentral doktrine i styringen i statsforvaltningen, men heller å gi et bakteppe eller utvidet perspektiv på utviklingen.

### 2.1.1 Desentralisering av oppgaver og myndighet

I løpet av hele etterkrigstiden har det vært en utvikling der oppgaver og myndighet har blitt flyttet ut av departementene, først til nye og etablerte direktorater og siden til kommuner og fylkeskommuner. I løpet av 1980- og 1990-årene har det funnet sted en rekke endringer i statlige virksomheters tilknytning til departementene.

Rasjonaliseringskomiteen av 1945 la vekt på å oppnå administrativ effektivitet bl.a. med vekt på rasjonalisering og delegasjon av myndighet fra departementene. Fra midten av 1950-årene ble det gradvis lagt sterkere vekt på departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse, og at statsrådene og departementene måtte avlastes for de mer rutinepregede oppgaver av administrativ og faglig/teknisk karakter (St.prp. nr. 121 (1955)). Det ble foreslått å styrke Statsministerens kontor, opprette flere departementsrådsstillinger, bygge ut ordningen med statssekretærer og å overføre oppgaver til mer frittstående direktorater. En rekke oppgaver ble flyttet til direktorater, og mesteparten av veksten i sentraladministrasjonen kom senere i slike organer (Christensen 1997, Roness 1979).

Fra begynnelsen av 1970-årene ble måsetningen om å desentralisere oppgaver fra sentralt nivå opprioritert (Lægreid og Rolland 1994). Imidlertid ble doktrinen om å avlaste departementene gjennom å overføre oppgaver til direktoratene gradvis fortrent av økt satsing på å bygge ut det lokale og regionale forvaltningsnivået (Christensen og Egeberg 1997). Dette kom til uttrykk bl.a. gjennom etableringen av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen i 1971.

I St.meld. nr. 31 (1975–76) om administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid ble det i hovedlinjene for det videre reformarbeid lagt vekt på

---

desentralisering, bl.a. grunnlagt i et ønske om at beslutninger skulle fattes nærmere de som var påvirket av dem, og at en således burde satse på å bygge ut den lokale administrasjon i stedet for direktoratene (Svardal 1997). Denne flyttingen av oppgaver fra sentrale myndigheter til regionale og lokale myndigheter har vært forholdsvis omfattende etter 1970 (Lægneid og Roness 1991). Særlig sterk har veksten i kommunesektoren vært etter etableringen av fylkeskommunene i 1976 (Lægneid og Rolland 1994, Statistisk sentralbyrå 1992).

Fra begynnelsen av 1980-årene ble flere sentrale verdier fra 60- og 70-årenes forvaltningspolitikk utfordret av verdier som privatisering, økt markedsorientering, økonomisk individualisme, effektivitet og regelforenkling. Statens rolle som tjenesteyter og folket som kunder eller klienter/brukere ble tillagt økt vekt, først og fremst gjennom Willoch-regjeringens Moderniseringsprogram (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1986) og Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram, Den nye staten (Kgl. res. av 22. mai 1987). Mange av ideene var hentet fra privat sektor, og de var i stor utstrekning bygd påen management- og effektivitetstankegang (Olsen 1988). De to forvaltningspolitiske programmene representerte også forsøk påen mer aktiv og samlet forvaltningspolitikk (Lægneid og Rolland 1994).

1980-årenes økende oppmerksomhet mot effektivitet, desentralisering/lokal autonomi og mål- og resultatstyring trer klarere fram utover i 1990-årene (Lægneid 1995, Røvik 1998). En kartlegging av organisasjonsendringer utført av Statskonsult har registrert minst 50 endringer i tilknytningsform for statlige virksomheter i perioden 1988–94 (Statskonsult 1998). Et gjennomgående trekk ved omorganiseringene er at virksomhetene har fått en friere stilling i forhold til departement, regjeringen og Stortinget. Flere store statlige virksomheter har helt eller delvis blitt omdannet til selskaper, deriblant NSB, Telenor, Posten og Norsk medisinaldepot. Samtidig har omstilling og nedbemanning fått en større plass i 90-årenes forvaltningspolitikk enn tidligere (St.meld. nr. 35 (1991–2), Røvik 1998). I løpet av de siste par årene har også privatisering av statseide selskaper blitt aktualisert, f.eks. delprivatisering av Norsk medisinaldepot og Telenor og debatten om omorganisering og privatisering av Statoil.

Samlet sett viser dette at det har skjedd en kontinuerlig desentraliseringsprosess i statsforvaltningen i løpet av de siste 40-50 årene. Samtidig som departementene har forsøkt å redefinere sin rolle som sekretariat for politisk ledelse for å styrke den overordnede politiske styringen, har forvaltningsoppgaver og myndighet blitt desentralisert, og mange av departementenes underliggende organer har fått en friere stilling.

### **2.1.2 Styling og ledelse av økonomisk-administrative ressurser i statsforvaltningen**

Rammebetingelsene for styling og ledelse av økonomisk-administrative ressurser i statsforvaltningen er i dag langt mindre sentralisert og standardisert enn for 40-50 år siden. Utviklingen har imidlertid her ikke vært parallell med den generelle desentraliseringsprosessen.

---

Forvaltningskomiteen, som ble etablert i 1951 for å komme med forslag til «betryggende former» for saksbehandling innenfor offentlig forvaltning, la i sin innstilling fra 1958 stor vekt på normer om rettsikkerhet og avveining av kravet til rettsikkerhet mot kravet til effektivitet. Doktrinen fra mellomkrigstiden stod fortsatt sterkt, med vektlegging av skillet mellom offentlig og privat sektor og behovet for å begrense embetsmennenes skjønn. Komiteens arbeid la grunnlag for etableringen av Stortingets ombudsmann for forvaltningen (1962), forvaltningsloven (1967) og offentlighetsloven (1970) (Læg Reid og Rolland 1994). Vektleggingen av rettsstatsverdier og særlig formell kontroll kom også til uttrykk i Fleischerutvalget som ble opprettet på bakgrunn av Kings Bay-saken, og som i neste omgang ledet til et økonomireglement i staten i 1970. Stortingets kontroll med forvaltningen ble på sin side utredet i NOU 1972:38. Under Stortingets behandling av utredningen ble det fokusert på at offentlig forvaltning burde organiseres etter normene om klareste mulig intruksjons- og ansvarlinjer med sikte på å styrke den folkevalgte kontrollen med forvaltningen (Innst. S. nr. 277 (1976–77)).

I 1950- og 1960-årene var statens budsjettbehandling underlagt sterk sentral styring, og rammebetingelsene for statlige virksomheter var standardiserte. Finansdepartementet hadde en betydelig innflytelse over budsjettbehandlingen på et relativt detaljert nivå (Lie 1995). Også lønspolitikken var sterkt sentralstyrt og standardisert, og i 1948 ble det etablert et felles lønsregulativ i staten. Tarifforhandlingene har etter den tid hatt virkning for alle statsetater.

I 1970-årene var spørsmål om sentral makroøkonomisk planlegging, program- og prestasjonsbudsjettering og budsjett- og økonomireformer i staten viktige reformområder. Reglement for økonomiforvaltningen i departementene ble fastsatt ved kgl. res. av 09.10.70, og ved Finansdepartementets rundskriv av samme dag med normalinstruks for de viktigste sider ved statens økonomiforvaltning. Oppmerksomheten omkring kostnads- og formåseffektivitet kom bl.a. til uttrykk i utvalget som utredet en statlig programbudsjettering (NOU 1972:5 og NOU 1973:23). Selv om en rekke av utvalgets forslag ble innført, ble de mer vidtgående forslagene, f.eks. et eget informasjons- og styringssystem for programanalyser og programregnskap, ikke innført.

I motsetning til 1970-årenes fokus på desentralisering av myndighet og oppgaveløsning var statens lønspolitikk fortsatt underlagt en relativt sterk sentral styring og standardisering (Læg Reid 1995). Det samme gjaldt reglementet for budsjettutarbeidelsen, Stortingets bevilgningsreglement.

Fra begynnelsen av 1980-årene ble de to tidligere doktrinene om et klart skille mellom statlig og privat arbeidsmarked og at sjefenes skjønn må begrenses, utfordret av nye normer om at staten burde etterlikne privat sektor og at lederne burde gis større handlingsrom og frihet, slik at de kunne opptre mer fleksibelt og sikre mest mulig effektiv drift av egen virksomhet (Læg Reid 1995). Utøvelse av lederskap fikk økende oppmerksomhet, og ble av mange betraktet som et eget fag (Røvik 1998).

Den økte oppmerksomheten om effektivitet og produktivitet i første del av 1980-årene kom først til uttrykk ved den såkalte produktivitetskampanjen tidlig



---

på80-tallet, og gjennom utvalget (Haga-utvalget) som vurderte produktivitetsfremmende endringer i statens budsjettssystem (NOU 1984:23). Utvalget la vekt på å gi departementene og statlige virksomheter utvidet frihet til å disponere sine ressurser. Samtidig skulle virksomhetene stilles overfor sterkere krav til mål- og resultatorientert styring og rapportering om oppnådde resultater.

Mål- og resultatstyring sto også sentralt i moderniseringsprogrammet fra den borgerlige regjeringen i 1986 og i fornyelsesprogrammet Den nye staten fra Arbeiderpartiregjeringen (1987). Det sistnevnte programmet formulerte det slik (s. 37):

*Statsforvaltningen kan ikke som private bedrifter styres ut fra hva som er lønnsom produksjon i et marked. Bevilgninger til virksomheten blir da et viktig styringsmiddel. I den statlige forvaltning har denne styringen vært preget av en forholdsvis utstrakt detaljregulering. En ny og bedre styringsmåte er imidlertid nå under utvikling.*

Gjennom en rekke reformtiltak fra midten av 1980-årene og fram til i dag har det blitt lagt vekt på å gi den enkelte statlige virksomhet utvidet handlefrihet knyttet til ressursdisponeringen innenfor fastsatte rammer. Dette gjelder både i bevilgningsreglementet og statens lønns- og personalpolitikk.

Parallelt med denne utviklingen har det i 1990-årene også blitt en økende oppmerksomhet omkring Stortingets kontroll av forvaltningen og departementenes kontroll av underliggende virksomheter og selskaper. Dette har kommet til uttrykk bl.a. gjennom etableringen av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, åpne høringer i Stortinget og Riksrevisjonens etablering av en egen avdeling for forvaltningsrevisjon. Videre er departementenes kontroll- og oppfølgingsansvar overfor underliggende virksomheter og selskaper samt overføringsordninger understreket i den nye økonomireglementet for staten. I reglementet understrekes også at virksomhetsledelsen har et selvstendig oppfølgings- og kontrollansvar internt i egen virksomhet.

### **2.1.3 Mål- og resultatstyringens plass i forvaltningspolitikken**

Desentraliseringsprosessen som har bestått i å flytte forvaltningsoppgaver og myndighet ut fra departementene, har ikke blitt ledsaget av en parallell desentralisering av myndighet knyttet til budsjett-disponering, lønns- og personalpolitikk. Delegering av myndighet knyttet til økonomisk-administrative ressurser har økt i omfang først fra rundt midten av 1980-årene, dvs. betydelig senere enn den andre prosessen.

---

Læg Reid (1995) hevder at lønssystemet har hatt en sterkt konserverende profil, og at en konsekvens av manglende fleksibilitet i lønspolitikken har vært økende krav om endring i tilknytningsform i form av overgang fra forvaltningsorgan til stiftelse eller aksjeselskap (se også NOU 1984:29 og NOU 1989:5).

En undersøkelse i 1988 (Læg Reid 1989) viste at statlige toppledere og tillitsvalgte mente at departementenes underliggende virksomheter generelt er underlagt store bindinger, og at avgrensningene er størst fra Finansdepartementet. Særlig topplederne understreket problemer på grunn av liten autonomi. Topplederne la større vekt på liberalisering av fullmakter gjennom oppmyking av budsjettregler og lønssystem enn på redusert styring fra fagdepartementene (s. 20).

I St.prp. nr. 52 (1984–85) om budsjettreformen 1986 ble det i avsnittet om bakgrunn for Haga-utvalgets utredning (NOU-1984:23) bl.a. vist til et brev til Finansdepartementet fra lederne i 12 statlige virksomheter i 1982, der de ga uttrykk for at budsjettssystemet i for liten grad ansporet til bedring i bruken av ressursene. Videre mente de at budsjettreglementet var til direkte hinder for effektiv utnyttelse av bevilgede midler (s. 5). Når Haga-utvalget ble nedsatt i januar 1983, er det rimelig å tolke det nevnte brevet som en viktig del av bakgrunnen for budsjettreformen i 1986.

På denne bakgrunn kan introduksjonen av mål- og resultatstyring i staten for det første betraktes som en reaksjon på relativt sterkt sentralstyrte og standardiserte rammevilkår for statlig budsjettering og løns- og personalpolitikk. For det andre kan framveksten av mål og resultatstyring og den økende oppmerksomheten om kontroll av forvaltningen betraktes som forsøk på å forbedre eller sikre hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning, dvs. nærmest som et motstykke til økende lokal autonomi.

## 2.2 Sentrale reformtiltak

I dette avsnittet belyses først to sentrale forvaltningspolitiske dokumentene på 80-tallet som fremmet ideene knyttet til mål og resultatstyring, Willoch-regjeringens *Program for modernisering av statlig forvaltning* og Brundtland-regjeringens *Den nye staten – Program for fornyelse av statsforvaltningen*. Deretter belyses noen konkrete reformtiltak som har vært basert på ideer om mål- og resultatstyring og som har hatt som intensjon å omsette dette i praksis. Disse tiltakene er i første rekke knyttet til statens budsjettssystem, løns- og personalreformer, virksomhetsplanlegging og regelverk for økonomiforvaltning.

---

## 2.2.1 Generelle policy-dokumenter

### Program for modernisering av offentlig forvaltning

Moderniseringsprogrammet innledet med å peke på at rammebetingelsene for forvaltningen var i ferd med å bli endret. Det ble understreket at en ikke kunne forvente økning i de allerede høye offentlige utgiftene, og at mange brukere var skeptiske til forvaltningen som sådan. Videre ble det vist til mer forvaltningsinterne utviklingstrekk som krav om økt medinnflytelse fra arbeidstakerne, økte muligheter for bruk av datakommunikasjon i forvaltningen og sentralforvaltningens endrede oppgaver som følge av desentralisering av oppgaver til kommunesektoren. Ett av de fire hovedmålene for programmet var å «gjøre statsforvaltningen mer resultatorientert for å sikre bevisst prioritering av offentlige aktivitetsområder og bedre utnyttelse av ressursene».

De andre hovedmålene var å gi forvaltningen større frihet i valg av hvordan en skulle løse pålagte oppgaver, styrke den politiske styringen og gi bedre service til brukeren.

Programmet viste til at Stortinget i 1985 vedtok endringer i budsjett rutinen som gav sterkere fokus på resultater ved at «det forsterkede resultatansvaret overfor virksomhetene skal gjennomføres ved at de årlige budsjettproposisjonene i større grad enn i dag konkretiserer forventede resultater og at det følges opp med en styrket resultatorientert økonomistyring» (St.prp. nr. 52 (1984–95)).

Det ble antatt at «den direkte virkningen av proposisjonens forslag vil være større fleksibilitet for virksomhetene».

Mål og resultatstyring ble i første rekke knyttet til budsjett og ønsket om effektiv ressursbruk, men grep også inn på en rekke andre forvaltningspolitiske felt. Andre steder i dokumentet ble det således pekt på at det mågis større lokalt ansvar for lønns- og arbeidsvilkår, at ledere må få kompetanse til å møte resultatkravene og at «de sentrale statsorganene» (skal) «legge større vekt på å definere mål og rammer for kommunene». Selv om mål- og resultatstyring ikke var ment å skulle være en enkeltfaktor som determinerer all øvrig forvaltningspolitikk, ga programmet inntrykk av å se på innføringen av mål- og resultatstyring som en dyptgripende endring i forvaltningens tenkemåte: «Styrkingen av resultatbevisstheten på alle plan i forvaltningen er en prosess som må pågå i flere år».

### Den nye staten – Program for fornyelse av statsforvaltningen

Fornyelsesprogrammet betraktet, som moderniseringsprogrammet, bedre statlig service og best mulig utnyttelse av statens ressurser som de viktigste målene for forvaltningspolitikken, og fokuserte langt på vei de samme virkemidlene, bl.a. «å gjøre statlig virksomhet mer resultatorientert». Fornyelsesprogrammet gikk imidlertid lengre i å beskrive mål- og resultatstyring. Det ble gitt uttrykk for at

*heretter skal resultatene for den enkelte virksomhet komme mer i fokus, og mindre vekt skal legges på hvordan virksomheten bruker sine ressurser, og hvordan resultatene oppnås. De statlige virksomheter skal i økende grad utforme mål og delmål i samarbeid med de sentrale myndigheter*

---

*rapportere om oppnådde resultater  
utarbeide virksomhetsplaner*

Om instrumentene for en bedre styringsmåte ble det uttrykt at «det årlige tildelingsbrevet for bevilgninger bør brukes aktivt for å samle mål, krav og direktiver til underliggende organer».

Videre het det at «virksomhetsplanlegging er et viktig virkemiddel for å få til en bedre resultatorientert styring innad i virksomhetene. Virksomhetsplanen må ta utgangspunkt i de mål og delmål som er satt for virksomheten. Planene skal være resultatrettet og peke ut over det enkelte budsjettår». Det ble også vist til arbeidet i Rasjonaliseringsdirektoratet, og understreket at «samtidig er det viktig at den enkelte virksomheten utvikler sitt eget plan- og målstyringsverktøy og sine egen oppfølgingsrutiner. (...) De nye prinsippene for styring av virksomhetene må innarbeides i månen det daglige arbeidet drives på».

I likhet med moderniseringsprogrammet viste fornyelsesprogrammet til behov for å gi større fleksibilitet i lønns- og personalpolitikken, utvikle bedre ledere og å gi underliggende organer (statlige og kommunale) større frihet til å løse sine oppgaver. Henvisningen til at dette var nødvendig for å kunne realisere mål- og resultatstyring ble imidlertid tonet kraftig ned i fornyelsesprogrammet sammenliknet med i moderniseringsprogrammet.

## **2.2.2 Budsjettreformer**

I løpet av de siste 30 årene er det gjennomført mange endringer i statens budsjettssystem og Finansdepartementets retningslinjer i denne forbindelse. Endringene har imidlertid vært mer omfattende i perioden 1986–97 enn i de foregående 10–15 årene. De viktigste reformtiltakene har vært Programbudsjetteringsreformen i 1970-årene, Budsjettreformen i 1986 og Stortingets budsjettreform i 1997.

### **Programbudsjettering**

I 1967 nedsatte Finansdepartementet et utvalg som skulle legge fram forslag til forbedringer av budsjettssystemet slik at bevilgningene kunne prioriteres på en mer formålstjenlig måte. Det skulle også legges vekt på å gjøre det lettere å kunne vurdere hvor effektiv statlig virksomhet er. Utvalget mente det var behov for å utvide og forbedre det statlige budsjett- og regnskapssystemets informasjonsinnhold (NOU 1972:5). Det burde legges større vekt på informasjon om oppgaver og mål for statens virksomhet, hvilke mottakergrupper en tar sikte på nå gjennom statlige tiltak, hvilke produkter som produseres og hva produktene koster i form av arbeidsinnsats og penger.

Utvalget anbefalte at en i tillegg til det ordinære budsjett og regnskap skulle innføre såkalte programbudsjett og programregnskap. Det skulle utvikles et omfattende sett av programdokumenter.

Utredningen dannet grunnlag for St.meld. nr. 37 (1973–74) Om den videre utvikling av statens budsjettssystem. Finansdepartementet tiltrådte imidlertid ikke alle utvalgets forslag, og mente at det var nødvendig med en nærmere

---

utvikling og utprøving av programbudsjetteringssystemet før en tok stilling til i hvilken grad og i hvilket omfang det burde innføres påulike nivå i statsforvaltningen.

De varslede tiltak knyttet til utvikling av programbudsjettering ble ikke gjennomført i stor utstrekning. Det mest konkrete uttrykket var en veiledning i programanalyse, utgitt i 1978. Flere av de elementene som skulle være sentrale i programnotatet, er imidlertid beslektet med deler av tenkningen knyttet til mål- og resultatstyring.

### **Budsjettreformen 1986**

Finansdepartementets hovedbegrunnelse for å nedsette en gruppe i 1983, det såkalte Haga-utvalget, var «å vurdere produktivitetsfremmende endringer i statens budsjettssystem». Utvalget foreslo i NOU 1984:23 å fjerne unødvendige bindinger og å innføre stimulanser for den enkelte virksomhet. Utvalgets hovedsynspunkt var at

*økonomistyringen i økende grad bør konsentreres om mål som skal oppstilles for virksomhetenes aktivitet. Denne dreiningen bør kombineres med økt grad av frihet for virksomhetene til å disponere over driftsbevilgningene, inklusive personalressursene.*

Utvalget mente at statlige virksomheter først og fremst burde styres ved at departementene fastsetter mål og ressursrammer:

*produktivitetshensyn kan tale for at departementets styring i stor utstrekning skjer gjennom generelle retningslinjer, der særlig virksomhetens mål kartlegges.*

Ifølge utvalget burde departementene være tilbakeholdne med å styre virksomhetenes enkeltavgjørelser av administrativ/økonomisk art.

Budsjettreformen innebar adgang til å overføre 5 prosent av driftsbevilgningen til neste år, å overskride driftsbevilgning mot merinntekt, nettobudsjettering ved rutinemessig utskifting av utstyr og å disponere mellom postene for lønn og drift. Videre ble fullbudsjetteringen av lønn til alle stillinger opphevet, og det ble gitt adgang til å omgjøre ledige stillinger på lavere nivå. På den andre siden ble det vedtatt nye bestemmelser i bevilgningsreglementet om at resultater som tilsiktes oppnådd, skulle omtales i budsjettforslaget (§2), samtidig som opplysninger om oppnådde resultater i regnskapsåret skulle omtales i etterfølgende budsjettproposisjon (§13).

### **Måformulering og resultatomtale i budsjettproposisjonene**

I forbindelse med forberedelsen til statsbudsjettet for 1993 på regjeringens departementene en «skjerpet plikt» til å følge opp §§2 og 13 i bevilgningsreglementet om formulering av resultatkrav og rapportering i fagproposisjonene. I Finansdepartementets rundskriv R-23/92 ble det satt som retningslinje at det skulle formuleres resultatmål for hver hovedaktivitet (programkategori i budsjettet) og utvikles resultatmålings- og rapporteringssystemer som gjorde resultatrapportering mulig. Ifølge rundskrivet var

---

resultatmålene «å oppfatte som resultatkrav fra Stortingets side innenfor de økonomiske rammevilkår som ligger i budsjettvedtakene.»(..) «Ved tilbakerapportering som vurderer formåseffektivitet skal sammenhengen mellom ressursbruk og planlagte og oppnådde resultater komme frem». Fra og med statsbudsjettet for 1994 skulle det være formulert resultatmål som i senere budsjettproposisjoner skulle rapporteres.

En gjennomgang av budsjettproposisjonene for 1993 og 1994 (Statskonsult rapport 1993:14) viste en utvikling i retning av mer resultatrettet omtale. Men fortsatt var det store variasjoner mellom departementene. Departementenes resultatkrav til underliggende virksomheter var gjennomgående ikke poengtert og presisert. Gjennomgående var det fortsatt lite konkrete resultatmål og resultatindikatorer, og virkemidler ble i liten grad drøftet eller avveiet mot hverandre.

Administrativt forskningsfond (AFF) gjennomførte i perioden 1992–95 en serie undersøkelser for å vurdere hvordan statsbudsjettet fungerer som utgangspunkt for tildeling av ressurser og som styringsvirkemiddel med mulighet for oppfølging og tilbakemelding. Det konkluderes her bl.a. med at forvaltningen må forholde seg til en rekke ulike dilemmaer når det gjelder å gjøre budsjettproposisjonene mer resultatorientert, bl.a. kvantifisert informasjon versus kvalitativ informasjon, intern informasjon versus ekstern informasjon, lite/generell informasjon versus mye/detaljert informasjon, kortsiktighet versus langsiktighet og indikator versus effekt (Colbjørnsen, Kåveland og Ulvenes 1994, Colbjørnsen 1995).

Som ledd i undersøkelsen ble det gjennomført en serie intervjuer med stortingsrepresentanter om deres informasjonsbehov i forbindelse med budsjettbehandlingen. I denne forbindelse ble det bl. a. gitt uttrykk for et behov for bedre muligheter til å vurdere bevilgningene på bakgrunn av tidligere erfaring, mer langsiktige utviklingstrekk, oppnådde resultater og grundig konsekvensanalyse (Colbjørnsen og Kåveland 1992)

Få departementer var entydige på spørsmålet om saksområdet egner seg for mål- og resultatstyring. Størst skepsis til mål- og resultatstyring var det i Kulturdepartementet, Administrasjonsdepartementet, Landbruksdepartementet, Utenriksdepartementet og Samferdselsdepartementet (Colbjørnsen 1995). AFF konkluderer med at selv om innføring av mål- og resultatstyring ikke bryter vesentlig med etablerte saksbehandlingsrutiner i departementene, må en rekke mer praktiske forhold ligge til rette for å gjøre budsjettproposisjonene mer fokusert på mål og resultater. Saksbehandlere må ha innsikt i prinsippene for mål- og resultatstyring, og ha kompetanse som gjør det mulig å anvende disse i praksis. Saksområdet må egne seg for resultatstyring i den forstand at resultatene må kunne tallfestes; det må være klare sammenhenger mellom mål- og midler, og det må være en sammenheng mellom forvaltningsmessige og politiske mål. Tradisjoner og kultur i forvaltningen må kunne forenes med resultatstyring. For eksempel kan en sterk regelorientering i arbeidet være vanskelig å forene med målstyring. Lederne må tydelig forvente at målstyringsprinsippene brukes, og følge opp sine underordnede på om resultatene nås. Saksbehandlere må ha positive holdninger til bruk av resultatstyring, og

---

informasjonssystemene må gi data om de resultater og tilstandsbeskrivelser det styres etter.

### **Rammebudsjettering**

Fram til 1990 bestod den statlige sentrale budsjettprosessen av en teknisk konsekvensjustering, et såkalt råbudsjett og stortingsproposisjon. Etter at råbudsjettet var behandlet, var det et betydelig antall tilleggsforslag som ble løpende avklart helt fram til budsjettforslaget ble lagt fram for Stortinget. Vedtakene knyttet til råbudsjettet ble av mange ikke oppfattet som endelige og bindende. Fra budsjettåret 1991 ble det foretatt endringer i prosessen for utarbeidelsen av statsbudsjettet, slik at regjeringen vedtar bindende rammer for hvert departement tidligere i budsjettprosessen. Samtidig skulle departementene få større adgang til å omprioritere innenfor disse rammene.

I 1995-96 gjennomførte Finansdepartementet, i samarbeid med Statskonsult, en evaluering av regjeringens budsjettssystem og budsjettprosess. Erfaringene med rammebudsjettering synes i hovedsak å ha vært gode, sett både fra fagdepartementenes og Finansdepartementets side. Departementene opplever at de har fått større frihet til å foreta egne budsjettprioriteringer (Finansdepartementet 1996).

### **Stortingets budsjettreform i 1997**

I 1996 nedsatte Stortingets presidentskap et utvalg som skulle vurdere og fremme forslag til reformer i Stortingets budsjettbehandling. I sin innstilling av 20.03.97 pekte utvalget på at budsjettproposisjonene

- var for lite konsekvens- og resultatorientert
- var for detaljerte og voluminøse
- var for lite tilgjengelige og oversiktlige
- manglet fokus på utviklingen over tid
- manglet sammenheng i forhold til Gul bok.

Utvalget foreslo at Finanskomiteen først skulle fastsette en ramme for statsbudsjettet – fordelt på delrammer som var bindende for fagkomiteene, slik at de bare kunne foreta endringer innenfor hver enkelt komité's ansvarsområde.

I tillegg ble det fremmet forslag om

- forenklinger i statsbudsjettets postspesifikasjon (driftsutgiftene skulle samles under en post, mot tidligere to)
- opphøveling av Bevilgningsreglementet § 10 om oppretting og inndragning av stillinger
- at regjeringen burde vurdere å slå sammen noen kapitler/tilskuddsposter
- at mål og resultater burde gis en mer overordnet omtale
- at helårs- og langtidsvirkningene av budsjettvedtak burde synliggjøres bedre.

Stortinget sluttet seg i all hovedsak til forslagene som en prøveordning. Det er verdt å merke seg at mens Stortinget tidligere har uttrykt skepsis til forenkling av statsbudsjettets postspesifikasjon, møtte forslaget fra budsjettreformutvalget lite motstand på dette punktet. Også utvidelse av fullmakter knyttet til stillingshjemmelsystemet var blitt vurdert tidligere – uten å få politisk tilslutning.

---

### 2.2.3 Stillingshjemmelsystemet

I 1960- og 70-årene var bruken av stillinger i staten underlagt en relativt detaljert regulering, bl.a. i et særskilt stillingsutvalg. Fram til 1986 ble stillinger fullbudsjettert, dvs. at det ble budsjettert med en lønnsbevilgning som om alle stillinger skulle være besatt fullt ut gjennom hele året. På grunn av vakanser ved naturlig avgang, permisjoner uten lønn osv., medførte dette at det ble større eller mindre regnskapsmessige innsparinger på lønnspostene. Disse ubenyttede midlene skulle ved årets slutt føres tilbake til statskassen. I mange virksomheter ble imidlertid disse pengene brukt til å lønne tilsatte uten at en hadde stillingshjemmel for det. Utover 70- og 80 tallet økte omfanget av tilsatte uten stillingshjemmel.

I forbindelsen med budsjettreformen i 1986 ble ordningen med fullbudsjettering opphevet, samtidig som det ble gitt adgang til å omdisponere mellom lønns- og driftspost og til å overføre ubrukt bevilgning innenfor 5 prosent av bevilgningen. I NOU 1989:5 En bedre organisert stat ga Hermansen-utvalget uttrykk for at såkalt realistisk budsjettering av lønn og muligheten til å overføre ubrukte penger over årsskiftet, i realiteten fjerner betydningen av stillingshjemmelsystemet som styringsmiddel. Utvalget mente at systemet burde oppheves, og at styringen av personellet omfang burde skje gjennom fastsettelse av lønnsbevilgningen.

Denne anbefalingen fikk ikke tilslutning i Finansdepartementet og regjeringen. I stedet ble det iverksatt forsøk der noen bestemte statlige virksomheter fikk fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger innenfor nærmere bestemte retningslinjer. Stortinget var i denne forbindelse først skeptiske på prinsipielt grunnlag (St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 13 (1989–90), Budsjett-innst. S. nr. I og II (1989–90)), men sluttet seg likevel til forslaget da det ble lagt fram i en egen proposisjon i 1990 (St.prp. nr. 87 (1989–90), Innst. S. nr. 243 (1989–90)).

Statskonsults evaluering av disse forsøkene (Statskonsult 1997:12) tyder på at fullmakten bidro til en raskere tilpasning av personell og kompetanse til endrede oppgaver enn tilfellet ville vært uten slik fullmakt. Undersøkelsen viste også tendens til at stillingsstrukturen endret seg i retning av en høyere andel stillinger på høyere nivå og høyere lønnsutgifter. Men samtidig hadde flere av virksomhetene i liten grad endret sine interne rutiner for fordeling av lønnsmidler og stillinger, og fullmaktene hadde ikke blitt benyttet av alle.

Da Stortinget i forbindelse med budsjettreformen i 1997 vedtok å oppheve stillingshjemmelsystemet, hadde politiske myndigheter i løpet av sju år beveget seg fra i utgangspunktet å være negative til å utvide forvaltningens handlefrihet med stillinger – via avgrensede forsøk – til å selv foreslå slik utvidelse. Mye taler for at stillingshjemmelsystemet da allerede hadde mistet sin betydning som styringsinstrument.

### 2.2.4 Lønns- og personalreformer

I 1982 ble det etablert en mulighet for spesiell avlønning av personell som det var særlige problemer med å rekruttere eller å beholde, og en ordning med



---

lønsmessig kompensasjon for produktivitetstiltak. Produktivitetselementet hadde sin bakgrunn i Regjeringen Willochs produktivitetskampanje som blant annet tok til orde for å prioritere produktivetsarbeidet gjennom utformingen av lønssystemet (Dale 1989). I tillegg ble det tradisjonelle forhandlingsgrunnlaget liberalisert ved at det kunne tas hensyn til gradvise endringer i ansvars- og arbeidsforhold over lengre tid enn siste tariffperiode.

Praktiseringen av ordningene var imidlertid sterkt sentralstyrt. I 1987 var det om lag 800 personer som kom inn under ordningen med særlig avlønning til spesialister (Nebben 1988). Produktivitetselementet ble i praksis ikke brukt (Lægneid 1995). Lægneid mener at de mulighetene for lokale forhandlinger som disse ordningene innebar, først og fremst var en sikkerhetsventil i lønssystemet som kunne åpne for tilpasninger dersom markedspresset eller maktgrunnlaget endret seg.

Statens lønnskomité av 1988 som foreslo endringer i statens lønssystem, viste i sin innstilling (NOU 1990:32) til at «staten står overfor flere utfordringer dersom målstyring skal bli et nyttig styringsverktøy». Videre ble det framhevet at

*utviklingen av nye styreformer krever endringer i statens lønns- og forhandlingssystem. Også på dette feltet må detaljerte sentrale instruksjoner erstattes med rammebestemmelser. Innenfor disse måpartene ved den enkelte virksomhet løse de konkrete utfordringer virksomheten står overfor. På denne måten kan lønssystemet tilpasses den enkelte virksomhets egenart – og bli et redskap som virksomheten kan bruke for å nå sine mål (s. 8).*

Utvalget foreslo en gjennomgående omlegging av stillingskoder og lønnsplaner med utvidet mulighet for lokal lønnsfastsettelse innenfor disse rammene. Blant annet fikk institusjoner mulighet til å avsette midler til lokale forhandlinger utover de sentralt fastsatte rammene. Lønnskomiteens konkrete forslag fikk i stor grad tilslutning i forhandlingene under lønnsoppgjøret 1991.

Ifølge Savland (1994) ble lønnskomiteens innstilling i hovedtrekk iverksatt, men de sentrale forhandlingspartene har fortsatt kontroll, blant annet fordi det meste av pengene blir fordelt fra sentralt hold. Nebben (1996) hevder at til tross for sterk retorikk i retning av å gi lønn etter prestasjon, bærer praksis preg av at både ledere og tillitsvalgte har behov for å finne fram til noen mer formelle og objektive kriterier å gi folk lønnsstillegg på grunnlag av.

Ved lønnsforhandlingene våren 1990 ble om lag 500 lederstillinger i staten tatt ut av Hovedtariffavtalen for å bli overført til et eget sjefsregulativ. Dette innebar overgang fra en kollektiv lønnsavtale til en individuell kontrakt mellom den enkelte leder og staten som arbeidsgiver. Den individuelle lederlønskontrakten skulle bl.a. inneholde resultatkrav staten som arbeidsgiver stiller til lederen på kort og lang sikt. Resultatkrav knyttet til lederens faglighet, lederegenskaper og andre forhold skulle danne grunnlag for en evaluering av lederens innsats, som ved siden av markedsvurderinger skulle være grunnlaget for å vurdere et eventuelt individuelt lønnsstillegg.

---

Arbeids- og administrasjonsdepartementet la opp til en restriktiv praktisering av ordningen, og forutsatte i sine retningslinjer fra 1991 at de fleste lønnsfastsettinger burde bli på basislønn eller i nærheten av denne ved innføring av ordningen. Videre ble det gjennomført en sentralisering ved at dette departementet skulle godkjenne den enkelte leders plassering i lønnskategori.

En spørreundersøkelse indikerer at lederlønsreformen i mindre grad er iverksatt i tråd med intensjonene (Mjør 1995). Kontraktsystemet er preget av formalitet ved at det i liten grad ligger til grunn forhandlinger for den enkelte kontrakt. Mange ledere mener at reformen har gitt en del mindre målbare effekter som lederskap, motivasjon og innsats. Imidlertid var det færre som mente at reformen har medført endringer i måten en utøver stillingen sin på 30 prosent av lederne mener at lederlønsreformen har bidratt til økt kostnads-effektivitet, 27 prosent svarer «både – og».

De nevnte undersøkelsene om erfaringer med reformer i statens lønns- og personalpolitikk i 1980- og 90-årene viser at det er betydelige forskjeller mellom policydokumentenes formuleringer og hvordan reformene er gjennomført i praksis. Reformdokumentene har et sterkere fokus på mål- og resultatstyring enn den praktiske gjennomføringen. Praksis kjennetegnes mer av sentral styring, standardisering og styrt diffusjon av nye ideer enn av differensiering og lokal autonomi. Samlet sett peker imidlertid reformene i én retning, nemlig mot økte muligheter for lokal handlefrihet og differensiering i statlige virksomheter. Men tilpasningen har skjedd skrittvis med småsteg av gangen.

### **2.2.5 Virksomhetsplanlegging**

Da virksomhetsplanlegging ble introdusert i statlig forvaltning i slutten av 1980-årene, var det med direkte henvisninger til mål- og resultatstyring, jf. omtalen i fornyelsesprogrammet. Statskonsult utarbeidet i denne perioden et relativt omfattende veiledningsmaterieell (Statskonsult 1988, 1989), hvor det var sterke koplinger til mål- og resultatstyring.

En kartlegging som Statskonsult har gjennomført, viste at ved utgangen av 1990 hadde 80 prosent av statsinstitusjonene utarbeidet virksomhetsplan for egen virksomhet. I mange virksomheter opplevdes det som uklart hva konseptet kan brukes til og hvordan det kan brukes. Virksomhetene var mer opptatt av å produsere selve plandokumentet enn å drive planlegging som er orientert mot problemløsning. Det var få eksempler på at hovedmål og delmål ble konkretisert i resultatmål på en god måte (Statskonsult 1991).

---

En kartlegging av åtte statlige virksomheters erfaring med virksomhetsplanlegging fire år senere tyder på at virksomhetene i større grad har utarbeidet målstruktur, resultatmål og tiltakskjeder. I mange virksomheter var det et ønske om å forenkle egen planstruktur, og utarbeide forenklede planer for de deler av virksomheten som hadde klart avgrensede og repeterende oppgaver. I praksis synes selve planleggingsprosessen å ha blitt vektlagt sterkere enn resultatmåling og resultatoppfølging (A. T. Kearney 1995).

### **2.2.6 Økonomireglementet**

I Dok. nr. 3:1 (1994–95) ga Riksrevisjonen uttrykk for at målformuleringene for de tilskuddsordningene Riksrevisjonen hadde undersøkt, gjennomgående var lite presise, og at det manglet kriterier for måloppnåelse. Det ble videre vist til at når det ikke er fastsatt tilfredsstillende kriterier for måloppnåelse, blir bruken av midlene i liten grad fulgt opp og evaluert. Videre var det i liten grad utarbeidet overordnede retningslinjer for forvaltningen av tilskuddsordningene.

Riksrevisjonens kritikk var en del av bakgrunnen for det nye økonomiregelverket for staten som ble vedtatt i desember 1996. Andre viktige begrunnelser for å utarbeide et nytt regelverk var behov for tilpasning til IT-basert regnskapsføring, betalingsformidling og moderne likvidforvaltning.

I klar motsetning til det tidligere økonomiregelverket av 1970 inneholder dagens regelverk bestemmelser om at hvert departement innenfor sine ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger. For hver av departementenes underliggende virksomheter skal det utarbeides metoder og resultatindikatorer/kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar med det som er fastsatt. Det skal rapporteres i hvilken grad en når de fastsatte mål og resultatkrav og til hvilke kostnader. Også for statlige tilskudd skal det foreligge mål.

Per i dag foreligger det lite systematisert informasjon om erfaringer og virkninger knyttet til økonomireglementet.

### **2.2.7 Generelle erfaringer med mål- og resultatstyring**

Christensen og Læg Reid (1998) har på bakgrunn av en større spørreundersøkelse i departementene og sentrale direktorater i 1996 (samt tidligere liknende undersøkelser) analysert embets- og tjenestepersoners holdninger til nyere forvaltningspolitiske reformer i norsk statsforvaltning, deriblant mål- og resultatstyring.

Denne undersøkelsen tyder på at det ikke er slik at policytiltak og reformvedtak automatisk nedfeller seg i det daglige arbeidet i forvaltningen. Tiltakene filtreres, fortolkes og tilpasses til den arbeidssituasjonen den enkelte er oppe i, og noen ganger avvises de. Forfatterne mener at vi ikke står overfor et sentralt forvaltningsapparat som har lagt helt om til nye styringsteknikker, arbeidsformer og prosedyrer. De nye tiltakene kommer inn og supplerer de

---

eksisterende regler, rutiner og tradisjoner mer enn at det nye fortrenger det gamle.

Undersøkelsen viser også at tilsatte med lederansvar tillegger mål- og resultatstyring gjennomgående klart større betydning enn de uten slikt ansvar. De tilsattes hovedfunksjon har også betydning, der tilsatte med stabsfunksjoner legger stor vekt på betydningen av mål- og resultatstyring, mens tilsatte som har lovarbeid og enkeltsaker som hovedoppgaver, tillegger konseptet liten betydning. Tilsatte som har lederansvar og lønns- og personalforvaltning, organisasjonsutvikling og/eller budsjettsaker som hovedfunksjoner, er de som legger sterkest vekt på betydningen av mål- og resultatstyringstiltakene. Direktoratstilsatte tillegger mål- og resultatstyringstiltak noe større betydning enn departementstilsatte. Men lederansvar og hovedfunksjon er viktigere for vurderingen enn om de tilsatte arbeider i departement eller direktorat. Tilsattes kjønn og profesjon har mindre betydning for vurderingene.

Forfatterne konkluderer med at de tilsatte i sentraladministrasjonen er usikre på effektene av mål- og resultatstyring. Den effekten som vurderes som viktigst, er økt bevisstgjøring om mål- og resultater. Dernest kommer bedre styring og kontroll av underliggende virksomheter. Noe under en tredel av respondentene mener at mål- og resultatstyring har medført økt kostnadseffektivitet. De tilsatte er mest usikre på om mål- og resultatstyring har ført til bedre politisk styring og bedre tjenester og service for brukere og klienter.

Forfatterne finner en klar sammenheng mellom det å tillegge mål- og resultatstyringstiltak på et område stor betydning og det å oppfatte positive effekter av dem. Det er med andre ord ledere og tilsatte med stabsfunksjoner som vurderer effektene som sterkest.

Forfatterne mener at en fortsatt gradvis utbygging av mål- og resultatstyringsteknikker er den framtidige utviklingsretning som synes å ha størst oppslutning blant de retninger de tilsatte ble bedt om å vurdere.

Undersøkelsen viser klare variasjoner mellom departementer i oppfatning av betydningen av forvaltningspolitiske reformer og mål- og resultatstyringstiltak. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Miljøverndepartementet tillegger reformtiltakene størst betydning, mens samordningsdepartementer som Finansdepartementet og Utenriksdepartementet i større grad mener at reformtiltakene har liten relevans eller betydning. I de to sistnevnte departementene er det også stor usikkerhet og tvil om mål- og resultatstyringstiltakene har hatt positive effekter.

## **2.3 Andre lands erfaringer med mål- og resultatstyring**

Sekretariatet for komiteen for Public Management i OECD (PUMA) har kartlagt hvordan forvaltningsreformer utformes og gjennomføres i en rekke medlemsland i OECD (OECD 1997). Konklusjonene er bl.a. at Storbritannia, New Zealand, Australia, Canada og USA er de landene som har gått lengst i å

---

gjennomføre New Public Management-reformer. I Sverige, Danmark og Finland foreligger viktige erfaringer med gjennomføring av slike reformer. Graden av markedsorientering skiller disse to gruppene av land. New Zealand har gått lengst både i markedsorientering og mål- og resultatstyring. De nordiske landene har mindre erfaring fra markedsorientering. I sammenlikning er Norge karakterisert som en nøyde reformator (Olsen 1993).

Erfaringene med mål- og resultatstyring viser at det er vanskelig å kople bruken av resultatinformasjon direkte til budsjettprosessen og ressursallokeringen. Det påpekes at resultatorienteringen i de fleste landene har et bredere siktemål; å styrke lederens kapasitet til å ta initiativ og ta ansvar for å produsere offentlige tjenester på en effektiv måte. Muligheten for å lære – med sikte på å forbedre oppgaveløsningen – prioriteres framfor bruk av sanksjoner.<sup>3</sup>

Erfaringene både fra PUMA-sekretariatet og Sverige tyder på en nokså samstemt oppfatning av at mål- og resultatstyring først og fremst har hatt et produktivitetsperspektiv. Samtidig er erfaringen at det er vanskelig å formulere effektmål og styre etter slike i et ettårig perspektiv. PUMA-sekretariatet har derfor satt fokuset på overordnet styring og resultatevaluering for å utvide det ettårige perspektivet (OECD 1997).

Erfaringene både fra PUMA, Sverige og Danmark tyder på at økt delegering av myndighet til virksomhetene og formulering av resultatmål styrker behovet for kontroll. Økt satsing på resultatrevisjon/forvaltningsrevisjon (som i Norge) får en blandet mottakelse i virksomhetene og fagdepartementene. I tillegg til ekstern revisjon legges det opp til mer formalisert kontroll internt i forvaltningen (OECD 1994).<sup>4</sup> Danmark har opprettet controller-funksjoner i mange av departementene.

### 2.3.1 OECD

PUMA-sekretariatet arbeider langs tre hovedlinjer med å innhente, analysere og formidle informasjon om styring av offentlig forvaltning:

- politisk styring (governance) og offentlig forvaltning
- mål- og resultatstyring og ressursforvaltning
- regelverksforvaltning og regelreform.

PUMA-sekretariatet har gjennom egne undersøkelser redegjort for medlemslandenes erfaringer med mål- og resultatstyring. Ifølge en undersøkelse av 10 OECD-land har alle landene gått i retning av markedsstyring og vektlegging av lederrollen – med mindre vekt på byråkrati og administratorrollen. Hvor langt denne utviklingen har gått i de ulike landene, er avhengig av utgangspunktet og hvilken kultur som preger administrasjonen. New Zealand er det landet som har gått lengst i retning av markedsstyring, mens Frankrike danner det andre ytterpunktet (OECD 1996, 1997).

---

<sup>3</sup> Intervjuer høsten 1997 med representanter for PUMA-sekretariatet i OECD.

<sup>4</sup> Samme som note 3.

---

PUMA-sekretariatet gir uttrykk for at resultatkontrakter først og fremst fungerer godt der relasjonene mellom virksomhet og departement allerede er gode, og når alt fungerer som det skal. For at bruk av kontrakter skal være vellykket, blir det dermed viktig at en oppnår en balansert forhandlingssituasjon mellom partene. Det er dessuten viktig at virksomhetene blir gitt rom for egen utvikling parallelt med overholdelsen av kontrakten.

Ifølge PUMA-sekretariatet har internrevisjonen i løpet av de senere år utviklet seg fra å være rettet mot regnskapsmessige forhold i virksomheten og etterlevelse av regelverket til å bli mer fokusert mot oppgaver. Dette innebærer en endring fra en rolle som kontrollør til en rolle som rådgiver. Fokus rettes mot mer skjønnsbaserte forhold, som økonomisk og fornuftig bruk av ressurser og oppfyllelse av mål for driften eller prosjekter. Bruk av internrevisjon har vært mindre utbredt i Skandinavia enn i andre OECD-land.<sup>5</sup>

Ifølge PUMA-sekretariatet er erfaringen fra OECD-landene at resultatinformasjon bare er ett av flere elementer i en politisk beslutningsprosess. Det er også nødvendig at ledere på alle nivåer i forvaltningen i større grad retter oppmerksomheten mot mål og resultater.

I noen land er mål- og resultatstyring primært knyttet til budsjettprosessen. Men i de fleste landene har denne måten å styre på et bredere fokus, nemlig å styrke ledernes kapasitet til å ta initiativ og ta ansvar for å produsere offentlige tjenester på en effektiv måte (OECD 1995b).

### 2.3.2 Sverige

I Sverige ble mål- og resultatstyring innført som del av et endringsprogram som i 1988 ble lansert både for stat og kommune. Denne måten å styre på skulle kombineres med økt frihet for virksomhetene (SOU 1997:15, SOU 1997:57).

Den forvaltningspolitiske kommisjonen avga i 1997 en omfattende rapport bl.a. om erfaringene med mål- og resultatstyring. Et sentralt poeng i rapporten er at rapporteringssystemene ikke har fungert etter hensikten. Det har vært vanskelig å finne gode indikatorer å rapportere på. Kravene til rapportering har ofte enten vært svært detaljerte og omfattende, eller så har myndighetene i stor grad rapportert hva de selv finner interessant. Dette har medført at departementene har fått en mengde informasjon som ofte har vært lite beslutningsrelevant. Departementene har også hatt kapasitets- og kompetanseproblemer i forhold til å ta informasjonen i bruk.

De relativt detaljerte kravene til resultatinformasjonens utforming i årsrapporter ble modifisert i 1995/96 til noen få grunnleggende felleskrav. Tanken med den nye forordningen om virksomhetenes årsrapport er at resultatinformasjon i årsrapporten skal tilpasses bestillingen i tildelingsbrevet.

---

<sup>5</sup> Samme som note 3.

---

I Sverige ble mål- og resultatstyring introdusert i form av et system med mer dyptgående analyser hvert tredje år og forenklet rapportering i de mellomliggende årene. Tanken var at virksomhetene i forbindelse med analysene skulle foreslåomprioriteringer og effektiviseringstiltak for egen virksomhet (ELMA 1995). Men det viste seg at underliggende virksomheter ikke var spesielt aktive i å foreslå effektiviseringstiltak og omprioriteringer som kunne svekke ressurstilgangen til myndigheten. Systemet med treårskrav og treårig rapportering er nå avviklet. I stedet ble det lagt vekt på at departementene i større grad burde bestille og analysere informasjon som var relevant i de aktuelle beslutningssituasjonene. Målet var å oppnå et mer fleksibelt system. Det ble også lagt vekt på at departementene måtte hente informasjon andre steder enn fra virksomhetene, særlig når de skulle vurdere effektivitet og muligheter for omprioriteringer (SOU 1997:15).

I den årlige og mer løpende styringen har man arbeidet med å utvikle kvantitative indikatorer for resultat på så mange områder som mulig.<sup>6</sup>

Selv om den forvaltningspolitiske kommisjonen ser det positive i økt delegering og rammestyring, pekes det på flere problemer (SOU 1997:15):

Nedbryting av overordnede mål i tidsavgrensede resultatkrav kan gå for langt og bli en ny form for detaljstyring

Mål- og resultatstyring kan føre til at lett målbare forhold prioriteres framfor andre ting

Tendens til fokus på årlig og løpende informasjon (ofte prestasjoner) i stedet for dyptpløyende og kritisk prøvende informasjon

Kombinasjonene av delegering og sterkere krav til resultat har ført til økt fokus på de enkelte virksomhetenes prestasjoner og kan ha vanskeliggjort samordning.

I Sverige skal alle årsrapporter fra virksomhetene til departementene revideres av Riksrevisjonsverket i forhold til tildelingsbrevet. Dersom det er avvik, f.eks. at myndigheten ikke rapporterer i forhold til et mål i brevet, blir det påpekt. Bruk av mål- og resultatstyring i svensk statsforvaltning har ikke medført nye former for sanksjoner.<sup>7</sup>

Den svenske regjeringen understreket i 1988 behovet for å tilpasse mål- og resultatstyringen den enkelte virksomhets størrelse og karakter. Statskontoret ga ut en rapport i 1994 der de forsøkte å lage en typologi bestående av fire virksomhetstyper (Statskontoret 1994). Den forvaltningspolitiske kommisjonen viser til at det er stor usikkerhet om hva virksomhetstilpasning skal være og hvem som skal stå for den.

---

<sup>6</sup> Intervjuer høsten 1997 med representanter for svenske myndigheter.

<sup>7</sup> Samme som note 6.

---

### 2.3.3 Danmark

Danmark lanserte flere moderniseringsinitiativ i 1980-årene, de fleste med fokus på brukerne av offentlige tjenester. I 1993 ble et nytt program lagt fram med fokus på borgernes rettigheter og kravet til kvalitet i forvaltningen. Generelt har resultater blitt viet større oppmerksomhet de seneste årene. Tilnærmingen har vært tredelt; endringer i budsjettprosessen, resultatkontrakter og kvalitetsforbedring.<sup>8</sup>

I Danmark har fokus først og fremst vært på de såkalte resultatkontraktene, dvs. styring av underliggende virksomheter gjennom kontraktliknende rammevilkår. De første sju forsøk med resultatkontrakter ble iverksatt i 1992. I kontrakten avtales konkrete mål og resultatkrav som institusjonen forplikter seg til å innfri i kontraktsperioden. Samtidig inneholder kontrakten særlige vilkår på lønns-, personal- og budsjettområdet som skal stimulere institusjonen til å nå målene.

Erfaringer som framholdes av danske myndigheter er at resultatkontraktene gir større effektivitet. Dokumentasjon og måling er mulig. Institusjonene har stor innflytelse ved kontraktsinngåelsen, og styringsdialogen har blitt bedre. Arbeidet med å utforme og bli enige om kontraktene er imidlertid ressurskrevende. Noen departementer har vært aktive og målbevisste, mens andre har hatt en passiv og formidlende rolle mellom institusjonen og Finansministeriet. Rapporteringens form varierer mye, men er stort sett utformet som en statusrapport med kommentarer til avvik. Bruken av kontrakter kan forventes å gi behov for å koordinere og integrere departementenes økonomiske og faglige styringsfunksjoner på en bedre måte enn tilfellet har vært tidligere. Resultatkontraktene anses som velegnet til å understøtte flere viktige ledelsesoppgaver. Men de er lite hensiktsmessige på områder med mange likeartede institusjoner, i tilfeller der det er vanskelig å definere målbare resultatkrav og der det er sterke referanser til brukernetverk eller full brukerfinansiering. Erfaringene tilsier også at det helst bør foreligge en samlet strategiplan for virksomheten til grunn for resultatkontrakten (Finansministeriet 1995).

Generelt gis det inntrykk av at holdningen til resultatkontrakter har endret seg i departementene. Tidligere ble inngåelse av kontraktene sett på som forhandlinger mellom departementet og den underliggende virksomheten, mens en nå i større grad betrakter resultatkontraktene som et vanlig styringsvirkemiddel. Kontraksperiodene varierer også.<sup>9</sup>

De første virksomhetene som inngikk resultatkontrakt, fikk som motytelse fra Finansministeriet å bli skjernet for budsjettreduksjoner på initiativ fra fagdepartementet og Finansministeriet. Slike vilkår er nå avvirket, og kontraktene reforhandles årlig.

De danske virksomhetsregnskapene skal dekke rapporteringsfunksjonen i forhold til resultatkontraktene. De skal fungere som rapportering til overordnet departement, men de skal også dekke rapporteringen til Folketinget. Rapport-

---

<sup>8</sup> Intervjuer høsten 1997 med representanter for danske myndigheter.

<sup>9</sup> Samme som note 8.



---

teringen tas dermed ut av budsjettokumentet. Virksomhetsregnskapene er vesentlig mer omfattende enn det som tidligere var dekket i budsjetteksten (retningslinjene sier maksimalt 30 sider, men enkelte har over 100 sider). Virksomhetsregnskapene publiseres på Internett.<sup>10</sup>

Virksomhetsregnskap er gjort obligatorisk for de fleste danske virksomheter fra og med 1997. Det er igangsatt et arbeid for å etablere mindre omfattende krav til rapportering for de som ikke skal avlegge virksomhetsregnskap.

En oversikt viser at produksjons- og utviklingsmål benyttes av om lag 50 prosent av virksomhetene. I den andre enden av skalaen finner vi effektmål, som er benyttet av under 5 prosent av virksomhetene. Hovedkonklusjonene på målanvendelsen er at de mest anvendte mål er produksjonsmål og utviklingsmål. Virksomhetene legger stor vekt på mål for kvalitet, økonomi, brukertilfredshet og samfunnseffekter, men setter sjelden slike mål. Det oppstilles stadig flere mål i resultatkontraktene, noe som kan gjøre dem lite oversiktlige for eksterne parter, men samtidig mer konkrete for underliggende virksomhet. Økonomistyrelsen<sup>11</sup> mener at det er nødvendig med budsjettanalyser i tillegg til den ordinære rapporteringen (Økonomistyrelsen 1997).

De departementale kontrollere i Danmark er orientert både mot departementsinterne forhold og mot de underliggende virksomhetene. Likeledes kan det se ut som om controller-funksjonen i større grad enn i Norge har et eget ansvar for kontroll og resultatoppfølging som kommer i stedet for den kontrollen som foretas i linjen.

### 2.3.4 Finland

I Finland har mål- og resultatstyring blitt gradvis introdusert fra 1990. Reformene inkluderer ramme- og resultatbudsjettering og utvikling av resultatmål fastsatt i resultatkontrakter mellom departementene og virksomhetene. Målet med reformene er å øke fleksibiliteten når det gjelder ressursfordeling i virksomhetene, og styrke resultatansvaret til virksomhetene overfor departementene. Det er også generell forventning til at tilsatte skal oppta prinsippene om mål- og resultatstyring som en del av organisasjonskulturen.

Finland har nylig gjennomført flere evalueringer av forvaltningsreformene. Evalueringene viste at retningen for reformarbeidet generelt ble sett på som riktig og positivt. Reformene ble vurdert som relevante. Endringene kan klarest ses på strukturer og systemer. Noen endringer når det gjelder administrasjonskultur kan også observeres (Ministry of Finance 1996).<sup>12</sup>

En sammenlikning av reformarbeidet i Finland, Danmark, Nederland, New Zealand og Storbritannia, viser bl.a. at det i Finland har funnet sted få

---

<sup>10</sup> Se <http://www.oes.dk/>

<sup>11</sup> Økonomistyrelsen er en del av det danske Finansministeriet, og har som formål å medvirke til å sikre effektive institusjoner og en effektiv forvaltning i staten. Oppgavene omfatter både myndighetsoppgaver og konsulentoppgaver, og faller innenfor tre hovedområder; Statens økonomisystemer (sentrale og lokale), forvaltning og analyse samt personale, ledelse og lønn.

<sup>12</sup> Intervjuer høsten 1997 med representanter for finske myndigheter.

---

privatiseringer, men at markedsmekanismer er brukt noe mer. Økonomisk stagnasjon har virket legitimerende for New Public Management-reformer i Finland. I motsetning til Storbritannia og New Zealand har reformene i Finland møtt liten motstand fra fagbevegelsen og opinionen. Dette kan imidlertid også skyldes at reformarbeidet ikke har gått så langt i Finland som i disse to landene (Ministry og Finance 1997).

Sammenlikningen viser at statlige ledere og politikere i Finland i hovedsak har samme erfaringer med reformtiltakene. De mener at utvidelse av virksomhetenes autonomi og resultatansvar har ført til større fleksibilitet. Reformtiltakene har også bidratt til bedre brukerorientering og service. Men samtidig er erfaringene at reformene tar lang tid å gjennomføre, og at resultater kan måles først etter flere år. Det ble også reist spørsmål om reformtiltakene har bidratt til økende sektororientering med utilstrekkelig kapasitet til horisontal samordning. Statlige ledere og politikere var også enige om at det ble gitt for liten støtte til virksomhetene i reformarbeidet, at det var for stor vekst i departementene, og at det ble lagt for liten vekt på borgernes rettigheter.<sup>13</sup>

## 2.4 Oppsummering

Introduksjonen av mål- og resultatstyring i norsk statsforvaltning kan for det første betraktes som en reaksjon på relativt sterk sentralstyring og standardisering når det gjaldt økonomisk-administrativ styring, og for det andre som forsøk på å forbedre eller sikre hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning. Det første spenningsforholdet har i første rekke blitt artikulert fra departementenes underliggende virksomheter, mens det andre forholdet særlig har blitt uttrykt fra departementene, regjeringen og Stortinget.

De sentrale reformtiltakene vedrørende mål- og resultatstyring har i første rekke vært knyttet til statens budsjettssystem, lønns- og personalpolitikken, statlig økonomiforvaltning og virksomhetsintern årlig ressursplanlegging. En helt sentral dimensjon i reformene har vært at departementenes underliggende institusjoner skulle få utvidet myndighet over hvordan egne ressurser prioriteres og brukes innenfor fastsatte rammer.

I reformtiltakene knyttet til statens budsjettssystem har det vært et sentralt element at departementene i større grad skulle rette mer oppmerksomhet mot å sette mål for underliggende virksomheter og å angi resultater som skulle oppnås. Departementenes oppmerksomhet skulle flyttes fra selve ressursbruken til hva som ble oppnådd overfor brukere og samfunn gjennom bruken av ressursene.

På lønns- og personalfeltet tyder flere undersøkelser på at det er betydelige forskjeller mellom overordnet policy, slik dette kommer til uttrykk i reformdokumentene, og hvordan reformene er gjennomført i praksis. Reformdoku-

---

<sup>13</sup> Samme som note 10.

---

mentene har lagt mer vekt på lokal handlefrihet enn den praktiske gjennomføringen.

Christensen og Lågreids undersøkelse (1998) av generelle erfaringer med mål- og resultatstyring i statsadministrasjonen tyder på at vi ikke står overfor et sentralt forvaltningsapparat som har lagt fullstendig om til nye måter å styre på. Mål- og resultatstyring supplerer i større grad eksisterende regler, rutiner og tradisjoner enn de fortrenger dem. Det er i første rekke ledere og administrativt personale som tillegger mål- og resultatstyring størst betydning.

Ifølge OECD har de anglo-amerikanske land gått lenger i å gjennomføre New Public Management-reformer i statsforvaltningen enn de skandinaviske land. Dette gjelder spesielt privatisering og bruk av markedsliknende mekanismer. Mål- og resultatstyring er imidlertid den New Public Management-reformen som har blitt tillagt størst betydning i norsk statsforvaltning. Erfaringene med mål- og resultatstyring i Danmark, Finland og Sverige avviker ikke vesentlig fra de erfaringer vi kjenner fra norsk statsforvaltning, selv om innretning og fokus kan ha vært noe forskjellig fra Norge.

---

## 3 Hvordan har 10 statsinstitusjoner tatt i bruk mål- og resultatstyring?

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet belyses hvilke erfaringer som i dag foreligger i 10 statlige virksomheter og deres overordnede departementer etter 10-15 år med mål- og resultatstyring som offisiell doktrine for styring i staten. Har det skjedd grunnleggende endringer i den måten statsforvaltningen styres på eller er det bare de moderne ordene som er tatt i bruk, mens måtene å styre på har endret seg lite?

I avsnitt 3.2 begrunnes og belyses de egenskaper ved mål- og resultatstyring som vi vurderer styringen i forhold til. I avsnitt 3.3 belyses holdninger og oppfatninger knyttet til mål- og resultatstyringens betydning i forvaltningen, hva som er de viktigste kjennetegnene ved denne måten å styre på og hvorfor og hvordan den eventuelt er tatt i bruk. Framstillingen i avsnittet er dels basert på data fra Christensen og Lægroids spørreundersøkelse blant tilsatte i departementer og direktorater i 1996 (Christensen og Lægroid 1998), og dels på Statskonsults intervjuer med til sammen 26 embets- og tjenestepersoner fordelt på 10 departementer og 10 underliggende virksomheter. Omtalen av den delen av Christensen og Lægroids datamateriale som vi har fått tilgang til, gjengis med forfatterens tillatelse.

I avsnittene 3.4–3.8 belyses våre funn og vurderinger knyttet til virksomhetenes handlefrihet, styringsdialog internt og med overordnet departement, målformuleringer, måling av resultater og departementenes bruk av resultatene i styringen. I avsnitt 3.9 oppsummeres våre konklusjoner.

### 3.2 Hva er mål- og resultatstyring?

I kapittel 1 ble det gjort rede for at mål- og resultatstyring vanskelig kan betraktes som en fullstendig og entydig oppskrift. Tvert imot er det etter vår mening viktig å ha som utgangspunkt at mål- og resultatstyring er et idésett med et begrepsapparat som åpner for mange ulike tolkninger og lokale tilpasninger. Samtidig spres mål- og resultatstyring gjennom flere kanaler og fortolkes på flere nivåer i statsforvaltningen. Den enkelte virksomhets adopsjon av mål- og resultatstyring vil derfor måtte forholde seg både til pålegg og retningslinjer fra overordnet myndighet og i forhold til hvordan den selv oppfatter og ønsker å tolke konseptet. Ut fra dette kan det forventes betydelige variasjoner mellom statsinstitusjoner i hvordan konseptet er tatt i bruk.

For å kunne vurdere hvordan statlige institusjoner har tatt i bruk mål- og resultatstyring er det imidlertid nødvendig å utvikle noen egenskaper ved styringen som kan betraktes som kjennetegn på en slik måte å styre på

---

Peter Drucker er den som det hyppigst refereres til som måstyringens opphavsmann gjennom boken *The Practice of Management* fra 1954 (Drucker 1954, Røvik 1998). Her lanseres måstyring (management by objectives) som en mulig løsning på problemer i datidens bedriftsorganisasjoner. For det første spesialiseres ledere på ulike hierarkiske nivåer, noe som kan medføre at de blir så fokusert på egne arbeidsoppgaver at de overordnede og felles mål som den enkeltes aktivitet skal bidra til å oppfylle, tapes av syne. For det andre var datidens amerikanske ledere, ifølge Drucker, for opptatt av å kontrollere og detaljstyre de tilsatte fra toppen av organisasjonen. Drucker mente at de i stedet burde fastsette overordnede mål, og at detaljkontroll skulle erstattes med selvkontroll og større friheter for den enkelte tilsatte (Røvik 1998).

Tanken om å styre ved å fastsette mål er imidlertid basert på flere forutsetninger. Christensen og Lægred (1997) peker på at mål- og resultatstyring bygger på følgende elementer:

*For det første skal målene presiseres, konkretiseres, spesifiseres og ordnes i et målhierarki med hovedmål og delmål. De skal være operasjonaliserbare, klare, konsistente og stabile slik at de kan fungere som konkrete og forpliktende målestokker for vurdering av oppnådde resultater.*

*For det andre skal det legges større vekt på resultatmåling og tilbakeføring av informasjon om hvordan offentlige tiltak virker. Dette skal skje gjennom utvikling av målesystemer som gjør det mulig systematisk å etterprøve måloppnåelse, blant annet gjennom utvikling av tallfestede resultatindikatorer og økt vektlegging av evalueringer av hvordan offentlige tiltak virker.*

*For det tredje skal informasjon om oppnådde resultater ha atferdsmessige, ressursmessige og organisatoriske konsekvenser for virksomhetene. Suksess skal premieres og fiasko skal straffes.*

Druckers tanker om måstyring kan betraktes som en styrings- og ledelsesfilosofi, og framstår nærmest som et paradigme i reformtiltakene som belyses i kapittel 2. Intensjonen har vært at departementenes underliggende virksomheter skal få større frihet, og departementene skal styre på det overordnede nivå uten å rette oppmerksomheten mot detaljer.

Christensen og Lægred formulerer på sin side noen forutsetninger for en slik måte å styre på og synes å rette større oppmerksomhet mot mål- og resultatstyring som metode og teknikk. Disse tankene har også kommet klart til uttrykk i flere av reformene som belyses i kapittel 2, særlig tiltakene knyttet til budsjett-systemet og økonomiforvaltning.

Begge betraktningene tar opp viktige egenskaper ved mål- og resultatstyring. Samtidig berører de på forskjellig måte et grunnleggende styringsdilemma, nemlig hvordan en kan gi underliggende nivå tilstrekkelig frihet slik at arbeidet kan utføres effektivt, uten at styringen og innflytelsen fra overordnet nivå svekkes.

---

Med dette utgangspunktet har vi lagt til grunn følgende seks egenskaper ved mål- og resultatstyring når vi belyser hvordan 10 departementer og 10 av deres underliggende virksomheter har tatt i bruk denne måten å styre på

**Utvidet autonomi for underliggende organ:** Virksomhetene skal i større grad få frihet til selv å bestemme hvordan ressursene best kan anvendes for å ivareta formålet. Overordnet nivå detaljregulerer ikke underliggende organs ressursdisponering, men konsentrerer seg om å styre på det overordnet nivå

**Fokus på samfunnseffekter:** Styringen fra overordnet nivå særlig fra departementer, konsentreres i større grad enn tidligere om hvorvidt virksomheten fyller sitt formål og om dette skjer på en kostnadseffektiv måte. Dette innebærer at oppmerksomheten i styringen i noen grad blir flyttet fra innsatsfaktorer, ressursbruk og instruksjon i enkeltsaker til produkter og samfunnseffekter av institusjonenes virksomhet, samtidig som en fokuserer sammenhenger mellom ressursbruk og aktiviteter på den ene siden og produkter og samfunnseffekter på den andre siden.

**Styringsdialog:** Styring på det overordnet nivå med fokus på måloppnåelse og effektivitet innebærer på den ene siden at mål formidles fra departementene til virksomhetene, og på den andre siden at informasjon om måloppnåelse formidles fra virksomhetene til departementene. Dette forutsetter en viss grad av systematikk, formalitet, koordinering og ledelsesforankring i styringsdialogen, både mellom departement og virksomhet, mellom direktoratet og ytre etat og internt i den enkelte virksomhet. Utformingen av styringsdialogen er derfor viktig.

**Måformulering:** Mål- og resultatstyringens fokus på mål forutsetter at det i praksis formuleres mål for institusjoner og/eller politikkområder. Hvis resultatinformasjon skal kunne tilbakeføres og vurderes, må målene også være formulert slik at de i praksis kan benyttes som målestokk. Dette innebærer en viss grad av presisjon i formuleringene eller en oppsplitting i et målhierarki eller målstruktur med hovedmål, delmål og resultatmål.

**Resultatmåling:** Når oppmerksomheten rettes mot måloppnåelse, forutsetter dette at det i praksis måles eller evalueres i en eller annen forstand hvordan resultatet ble i forhold til målet, f.eks. i form av kvalitative vurderinger eller i form av analyse av statistikk.

**Bruk av resultatinformasjon:** Hvis mål og resultater skal være kriterier å styre ut fra, må det kunne forutsettes at resultatinformasjonen brukes i en eller annen forstand – enten ved at den får konsekvenser for framtidige ressurstildelinger til virksomheten eller ved at den er kunnskapsgrunnlag for læring om sammenhenger mellom virksomhetens ressursbruk og resultater slik at ressursprioriteringer kan vurderes og eventuelt endres.

---

### 3.3 Holdninger og oppfatninger knyttet til mål- og resultatstyring

#### 3.3.1 Datamaterialet fra Christensen og Lægroids undersøkelse

Christensen og Lægroid gjennomførte i 1996 en spørreundersøkelse blant tilsatte i departementene og direktoratene om oppfatninger knyttet til New Public Management-reformer, deriblant mål- og resultatstyring (Christensen og Lægroid 1998). Statskonsult har fått tilgang til den delen av datamaterialet fra undersøkelsen som angår de 10 departementene og halvparten av virksomhetene som omfattes av vår undersøkelse.<sup>14</sup> Dette materialet viser stor grad av sammenfall med vurderingene fra departementene sett under ett. Imidlertid synes de 10 departementene i vårt utvalg å tillegge endret tilknytningsform for underliggende virksomhet litt mindre betydning enn departementene samlet sett. Dette kan ha sammenheng med at vårt utvalg ikke omfatter de departementene som i størst grad har endret tilknytningsformen for underliggende virksomheter, f.eks. Samferdselsdepartementet.

Svarfordelingen for de fem direktoratene som det foreligger data om, avviker ikke vesentlig fra vurderingene fra direktoratene sett under ett i Christensen og Lægroids undersøkelse. De fem direktoratene tillegger imidlertid virksomhetsplanlegging, kvalitetssikringssystem, overføring av oppgaver til regionalt og lokalt nivå og regelforenklings/deregulering noe større betydning på eget saksområde enn alle direktoratene sett under ett. Samtidig tillegges økt fleksibilitet/fristilling i budsjettsaker, endret tilknytningsform og interne markeder/internprising noe mindre vekt enn alle direktoratene sett under ett.

Når det gjelder departementenes og direktoratenes vurdering av effekter av mål- og resultatstyring, viser svarfordelingen samlet for de 10 departementene også her stor grad av sammenfall med vurderingene fra departementene sett under ett. De fem direktoratene som omfattes av vår undersøkelse, mener imidlertid i noe større grad enn direktoratene samlet sett at mål- og resultatstyring har ført til bevisstgjøring og bedre kommunikasjon om mål og resultater. Samtidig er de i noe mindre grad enige i at mål- og resultatstyring har ført til bedre kostnadseffektivitet. De er i tillegg litt mer usikre på hvorvidt mål- og resultatstyring har ført til at brukere og klienter har fått bedre tjenester og service.

Derfor taler mye for at Christensen og Lægroids konklusjoner i hovedsak også er dekkende for holdninger blant de tilsatte i departementene og halvparten av virksomhetene i Statskonsults undersøkelse.<sup>15</sup> Den andre halvparten av virksomhetene i vårt utvalg har som nevnt ikke vært omfattet av Christensen og Lægroids undersøkelse.

---

<sup>14</sup> Disse virksomhetene er: Arbeidsdirektoratet, Norad, Sjøfartsdirektoratet, Skattedirektoratet og Statens forurensningstilsyn). Det foreligger ikke tilsvarende data for Oslo politidistrikt, Universitetet i Oslo, Nasjonalgalleriet, Radiumhospitalet og Forbrukerombudet.

<sup>15</sup> Vi har ikke benyttet Christensen og Lægroids datamateriale til å belyse variasjoner i oppfatninger mellom avdelinger innenfor hver av de institusjonene som omfattes av vår undersøkelse. Christensen og Lægroid (1998) viser imidlertid at slike variasjoner i noen tilfeller er betydelige.

---

### 3.3.2 Statskonsults intervjuer

Statskonsults hovedinntrykk fra til sammen 26 intervjuer fordelt på 10 departementer og 10 underliggende virksomheter er at svarene i større grad sammenfaller med enn avviker fra resultatene i Christensen og Lægreids undersøkelse. Et klart flertall blant de intervjuede synes å legge størst vekt på at det i dag er en større bevissthet og bedre kommunikasjon om mål- og resultater enn tidligere. En fastere organisert og mer koordinert og ledelsesforankret styringsdialog og styringsdokumenter trekkes fram som de viktigste årsakene til dette. Som omtalt i avsnitt 3.5, er vårt hovedinntrykk at det nettopp er her at endringene er mest synlige i vårt materiale.

Et flertall av de intervjuede i departementene og virksomhetene mener at mål- og resultatstyring har ført til bedre kostnadseffektivitet. Imidlertid peker mange på at de ikke kan dokumentere dette. Mange svar er av typen «ja, det vil jeg både tro og håpe». En del av informantene gir uttrykk for at bedre strukturert styringsdialog med bedre styringsdokumenter fører til bedre kommunikasjon om mål- og resultater, og at virkningen av dette må antas å være bedre kostnads- og/eller formåseffektivitet. Slike utsagn understreker Christensen og Lægreids funn om at embetsverkets vurdering av mål- og resultatstyrings effekter er tuftet på et usikkert grunnlag.

### 3.3.3 Oppfatninger av hva mål- og resultatstyring er

En grunnleggende antakelse i vår undersøkelse er at mål- og resultatstyring er et sett av ideer og teknikker for styring som kan tolkes og forstås på flere måter. Vi har derfor vært interessert i å undersøke nærmere hvordan representanter for ulike statlige institusjoner oppfatter konseptet.

I intervjuene ble informantene stilt spørsmål om hva de mener er de viktigste kjennetegn ved mål- og resultatstyring som generell styringsteknikk. Vårt hovedinntrykk er at det er relativt stor variasjon blant informantene i hva som vektlegges som de viktigste kjennetegn. Samtidig er det stor forskjell i hvor presise svarene er. Flertallet av informanter formulerer seg generelt og vagt, mens enkelte er mer presise i sine svar. Her gjengir vi noen eksempler på utsagn som kan illustrere variasjon i både vektlegging og presisjon.

Informanter fra departementene sier:

*Mål- og resultatstyring betyr at departementene skal sette mål og spørre etter resultater, og at vi ikke skal befatte oss med detaljer i styringen*

*At man lager seg mål, og at det er en rød tråd i styringen av underliggende virksomhet*

*Mål- og resultatstyring fyller variasjonsrommet som er igjen når lover og regler har sagt sitt*

*Departementet bør definere mål og resultater. Virksomhetene bør være relativt frie i vurderingen av hvordan man når målene*

*Mål- og resultatstyring kjennetegnes ved større bevissthet og systematikk ved målformulering og resultatvurdering*

*Det viktigste ved mål- og resultatstyring er fokus på resultatoppnåelse i styringssammenheng og utvikling av resultatindikatorer*



---

*Det viktigste er utvikling av noen målparametre som setter mål på viktige ting, samt resultatoppfølging. Parameter i dag er regnskapstall per 31.12; vi jobber med å komme fram til andre parametre*

Informanter fra departementenes underliggende virksomheter sier:

*Mål- og resultatstyring betyr at man etablerer klart definerte målsettinger som er målbare gjennom indikatorer som lar seg følge opp  
Målformuleringen er viktigst  
Virksomhetsplanen er her sentral  
Det viktigste elementet i mål- og resultatstyring er resultatrapporten  
Mål- og resultatstyring kjennetegnes av målhierarki  
Mål- og resultatstyring likner mye på rammebudsjettering  
Målstruktur, resultatmål, resultatansvar og virksomhetsplan  
"Departementet legger opp til at noen ting skal skje innen noen tidsfrister, og dette skal det rapporteres på  
Det viktigste er at en flytter fokus fra hva en skal gjøre eller har gjort til hva en vil oppnå eller har oppnådd, med andre ord et skille mellom resultat og aktivitet*

Til tross for disse variasjonene i såvel vektlegging som presisjon mener de aller fleste informantene fra virksomhetene at de selv praktiserer mål- og resultatstyring. Bare to informanter, begge fra samme virksomhet, mener at deres egen virksomhet ikke har tatt dette i bruk. To informanter mener at deres egen virksomhet bare til en viss grad styrer på denne måten.

De fleste informantene fra departementene mener at de praktiserer mål- og resultatstyring overfor de underliggende virksomhetene som omfattes av vår studie. Imidlertid er det flere informanter fra departementene enn fra virksomhetene som viser til mål- og operasjonaliseringsproblemer.

### **3.3.4 Hvorfor mål- og resultatstyring?**

I intervjuene spurte vi informantene om hvorfor mål- og resultatstyring eventuelt er tatt i bruk i egen institusjon. Videre ba vi informantene om å vurdere hvorvidt mål- og resultatstyring ble tatt i bruk ut fra egenopplevde behov eller etter ytre press.

Svarene gir et sammensatt inntrykk. Blant departementene mener et knapt flertall at mål- og resultatstyring ble tatt i bruk etter ytre press, og særlig etter initiativ fra Finansdepartementet og innføringen av det nye økonomiregelverket (1996). Et knapt mindretall mener at mål- og resultatstyring ble tatt i bruk ut fra egenopplevde styringsbehov eller i en kombinasjon av egne behov og ytre press. Hovedinntrykket heller derfor mer i retning av ytre press enn egenopplevde behov.

Blant virksomhetene er svarene mer sammensatte, og fordeler seg jevnt på egenopplevde behov, ytre press og en kombinasjon av de to forholdene. På den ene siden finner vi institusjoner som Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn (SFT) og Oslo politidistrikt som mener at egenopplevde

---

behov er viktigst selv om ytre press har vært medvirkende. Informantene fra SFT og Miljøverndepartementet ga uttrykk for at introduksjonen av mål- og resultatstyring i siste halvdel av 1980-årene ble oppfattet positivt både i departementet og særlig i SFT. I SFT ble det gitt uttrykk for at lederes holdninger og en tradisjonelt stor oppslutning internt om plansystemer har vært viktige forhold som bidro til at mål- og resultatstyring ble innført. Informantene både i Miljøverndepartementet og SFT ga uttrykk for at det var SFT som trakk departementet med og ikke motsatt. En av informantene i SFT mente at ingeniører i etaten har vært sterke talspersoner for plansystemer.

Oslo politidistrikt tok i bruk virksomhetsplanlegging allerede i 1986 på eget initiativ. Endringer i styringsdokumentene viser at utviklingen i årene etter har gått gradvis. Informantene ved Oslo politidistrikt ga uttrykk for at det var først i 1995–96 at Justisdepartementet la om sin styring i retning av mål- og resultatstyring, og at politidistriktet på det tidspunktet hadde praktisert mål- og resultatstyring internt i flere år.

På den andre siden formulerer informanter fra enkelte institusjoner svar som gir inntrykk av at det nærmest utelukkende er ytre press og økonomireglementet som er begrunnelsen for å praktisere mål- og resultatstyring. Andre svar gir inntrykk av usikkerhet om årsaker. Her følger noen eksempler på formuleringer som illustrerer dette:

*Departementet har tatt på alvor de sentrale føringer for hele statsforvaltningen*

*Det skal jo være mål- og resultatstyring nå. Økonomireglementet er den viktigste grunnen til og rammen for departementets mål- og resultatstyring overfor virksomheten*

*Jeg vet ikke konkret hvorfor vi tok dette i bruk. Mål- og resultatstyring ligger jo nå i tildelingsbrevet. Alle begynte jo å tenke på dette relativt samtidig*

Felles for disse institusjonene er at endringer i styringen først vises i styringsdokumentene i løpet av de seneste årene. En av informantene gir uttrykk for at mål- og resultatstyring ikke er tatt i bruk i særlig utstrekning i institusjonen, primært fordi ledelsen mener at konseptet ikke er egnet i forhold til institusjonens egenart.

På den tredje siden gir informantene fra noen institusjoner uttrykk for at mål- og resultatstyring opprinnelig ble tatt i bruk etter ytre initiativ og press, men at institusjonene etterhvert har adoptert tenkningen og i dag slutter opp om denne måten å styre på. Etter vår vurdering er Arbeidsdirektoratet, Arbeidsavdelingen i Administrasjonsdepartementet, Universitets- og høyskoleavdelingen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Skattedirektoratet eksempler på dette. Informanten fra Skattedirektoratet ga uttrykk for at det i siste halvdel av 1980-årene knapt nok var noen i direktoratet eller i ytre etat som ønsket eller opplevde behov for verken mål- og resultatstyring eller virksomhetsplanlegging. Tvert i mot ga informanten uttrykk for at det til å begynne med var relativt stor motstand i etaten – særlig i direktoratet og ved fylkesskattekontorene.

---

Virksomhetsplanlegging og målformuleringer i Skatteetaten ble innført etter initiativ og press fra Finansdepartementet som stilte dette som krav i tildelingsbrevet. En egen plan- og utviklingsenhet og betydelige omstillinger knyttet til innføring av forenklet selvangivelse har ifølge informanten her vært viktige drivkrefter for å innarbeide oppslutning om mål- og resultatstyring. I en periode tidlig i 1990-årene måtte alle likningskontorene sende inn sine virksomhetsplaner til direktoratet for å vise at de utarbeidet slike planer. Etterhvert kom det ifølge informanten fram at planene i stor grad var enkeltpersoners arbeid, og at de ikke var forankret i resten av organisasjonen. Data fra Christensen og Lægrens undersøkelse viser imidlertid at dette bildet har endret seg. Over halvparten av de spurte i Skattedirektoratet tilla i 1996 virksomhetsplanlegging stor eller nokså stor betydning på eget saksområde. Virksomhetsplanlegging var det reformelementet som ble tillagt størst betydning i direktoratet.

Slik vi tolker intervju materialet synes liknende endringsprosesser å ha skjedd i Arbeidsdirektoratet og i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Disse eksemplene gir et sammensatt inntrykk som indikerer at deler av statsadministrasjonen adopterer mål- og resultatstyring på eget initiativ ut fra egenopplevde behov. Samtidig synes andre institusjoner å avvise mål- og resultatstyring inntil regelverket pålegger dem å ta det i bruk. Noen institusjoner synes absolutt å være påvirkelige selv om motstanden opprinnelig kan ha vært sterk.

Samlet sett synes imidlertid ytre press – enten fra overordnet fagdepartement, fra Finansdepartementet eller fra endret regelverk – å være den faktor som av flest informanter vurderes som viktig.

### **3.3.5 Drøfting og oppsummering**

Som nevnt i avsnitt 3.2, finner vi det rimelig å forvente at i den grad mål- og resultatstyring praktiseres i de institusjonene vi har undersøkt, burde dette komme til uttrykk ved at virksomhetene har fått økt frihet i sin ressursdisponering. Datamaterialet fra Christensen og Lægrens undersøkelse viser at tiltak som burde medføre større handlefrihet for virksomhetene, tillegges liten vekt eller vurderes som ikke relevante på eget saksområde av mellom 45 og 68 prosent av de spurte. Hovedtyngden av svarene ligger mellom vel 50 og vel 60 prosent. Dette gjelder både samlet for alle departementene og direktoratene og samlet for de 10 departementene og fem direktoratene som vi har data om.

Dette omfatter tiltak som overføring av oppgaver til regionalt og lokalt nivå økt fleksibilitet/fristilling i budsjettsaker, endret tilknytningsform, økt fleksibilitet/fristilling i lønns- og personalsaker.

---

Dette kan synes uventet fordi større frihet for underliggende virksomheter har vært et sentralt element både i argumentasjonen for mål- og resultatstyring og i flere av reformtiltakene på 80- og 90-tallet (jf. kapittel 2). På den ene siden kan dette tolkes som uttrykk for at sentralforvaltningen mener at reformene fram til 1996 har hatt relativt liten innvirkning på virksomhetenes handlefrihet og autonomi.

På den andre siden kan svarfordelingen være et resultat av at reformer innenfor budsjett, lønns- og personalforvaltning berører en forholdsvis liten andel av de tilsatte i deres daglige arbeid. En slik tolkning understøttes av Christensen og Lægreids undersøkelse som viser at ledere og administrativt personale er de som tillegger mål- og resultatstyring størst betydning på eget saksområde. I så fall kan svarene fra sentralforvaltningens tilsatte indikere at mål- og resultatstyringstenkningen vurderes å ha relativt stor gjennomslagskraft blant dem som blir mest berørt i departementene og direktoratene.

Hvordan en tolker resultatene vil her være avhengig av hvilke svar som tillegges størst vekt – det samlede antall svar eller svarene fra dem som er mest berørt av reformtiltakene.

Intervjuene viser at det er betydelig variasjon i hvilke egenskaper ved mål- og resultatstyring som tillegges vekt. Samtidig har mange informanter vage og generelle forestillinger om hva mål- og resultatstyring er, og de er usikre på effektene av mål- og resultatstyring. Her er det viktig å peke på at våre informanter er direkte knyttet til styringsdialogen internt i virksomheter og mellom virksomheter og departementer, dvs. personer som Christensen og Læg Reid peker ut som de mest positive til mål- og resultatstyring.

### **3.4 Virksomhetenes handlefrihet**

En indikasjon på hvordan elementer av mål- og resultatstyring er tatt i bruk i departementene og virksomhetene er utviklingen i virksomhetenes handlefrihet. Dette kan i hovedsak være knyttet til to forhold:

- grad av handlefrihet i økonomisk-administrative spørsmål, dvs. budsjettering, økonomistyring, tilsettinger og avlønning av personale
- grad av faglig autonomi, dvs. myndighet/kompetanse i henhold til regelverk, og muligheter for å utøve selvstendig faglig skjønn i arbeidet.

Virksomhetenes handlefrihet påvirkes av flere forhold:

- hvilke oppgaver og myndighet en institusjon er tillagt i lov eller forskrift
- sentralt fastsatte reglementer og instruksjoner for hele statsforvaltningen
- i hvilken grad det enkelte departement delegerer fullmakter til underliggende virksomheter, og i hvilken grad virksomhetene internt gis adgang til – og i praksis gjennomfører – delegering til lavere nivå enten innenfor samme institusjon eller til ytre etat.

Virksomhetenes grad av handlefrihet i økonomisk-administrative spørsmål vil komme til uttrykk blant annet i fullmakter som er delegert i medhold av statens økonomireglement, bevilgningsreglementet og diverse bestemmelser innenfor

---

løns- og personalområdet, og hvordan styringsdokumentene fokuserer på dette i forhold til andre ting. For å belyse utviklingen i virksomhetenes handlefrihet vedrørende faglig myndighet må en derimot rette oppmerksomheten mot hvilke endringer i lover og forskrifter som har medført endret ansvars- og oppgavefordeling mellom departement og virksomhet. En slik utvikling vil kunne være mindre synlig i formelle styringsdokumenter og i styringsdialogen for øvrig.

Av hensyn til tid og ressurser har vi ikke undersøkt utviklingen i faglig autonomi systematisk i alle de 10 underliggende virksomhetene. Oppmerksomheten har vært mest rettet mot økonomisk-administrative forhold. Det er usikkert hvordan dette påvirker våre konklusjoner.

### **3.4.1 Virksomhetenes frihet i forhold til departementet**

Hovedinntrykket er at departementenes underliggende virksomheter i dag har større frihet i sin ressursdisponering og oppgaveløsning enn for 10 år siden, og at virksomhetene har fått flere og videre fullmakter enn tidligere på det økonomisk-administrative området.

Inntrykket fra intervjuene og tildelingsbrevene (som ofte inneholder oversikt over delegerede fullmakter) er at departementene har delegert de aller fleste økonomisk-administrative fullmakter som kan delegeres innenfor disse områdene. Et par departementer har beholdt enkelte fullmakter selv. Dette begrunnes med at underliggende virksomhet er liten og ikke har tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse (f.eks. innenfor eiendomsforvaltning).

Informantene i virksomhetene mener at dagens fullmakter er tilstrekkelige, og gir bare unntaksvis uttrykk for at handlefriheten er for begrenset. Når dette holdes opp mot at 12 virksomhetsledere i 1982 sendte brev til Finansdepartementet, der de ga uttrykk for at budsjettreglementet var direkte til hinder for at deres institusjoner kunne utnytte ressursene effektivt (jf. avsnitt 2.1.3), indikerer våre intervjuer at det her har skjedd viktige endringer.

Vårt inntrykk er imidlertid at virksomhetenes utvidet handlefrihet primært er knyttet til økonomisk-administrative spørsmål, noe som i hovedsak er et resultat av endringer i statens budsjettssystem og løns- og personalpolitikken som gjelder for hele statsforvaltningen.

Bildet er mer variert og mindre tydelig når det gjelder overføring av faglig myndighet enn når det gjelder økonomisk-administrativ frihet. Men her må det også tas i betraktning at flere av virksomhetene har hatt en helt eller delvis faglig uavhengig stilling gjennom hele perioden (f.eks. Forbrukerombudet, Universitetet i Oslo og Radiumhospitalet). Vårt inntrykk kan være påvirket av dette. Informanter i flere departementer og virksomheter mener imidlertid at det fortsatt er faglige oppgaver som kan eller bør flyttes til underliggende virksomhet.

Samtidig er det noen tydelige endringer i løpet av den perioden vi har belyst også når det gjelder hvordan faglige oppgaver og myndighet er fordelt mellom departement og virksomhet. Universitetet i Oslo og Oslo politidistrikt er

---

eksempler på virksomheter som har fått større frihet i både drift og faglige oppgaver. Både lov om universiteter og høyskoler av 12.05.95 nr. 22 og lov om politiet (Politi-loven) 04.08.95 nr. 53 inneholder bestemmelser som innebar at departementene flyttet myndighet og oppgaver nedover i systemet.

I forordet til Universitetet i Oslos årsberetning for 1989 skrev daværende rektor at mens tendensen i europeisk og nordamerikansk universitetslovgivning har gått i retning av å legge stadig mer av beslutningsmyndighet opp til departementalt forvaltningsnivå går den norske universitetsloven mot strømmen, idet den flytter beslutningsansvar og myndighet ned til institusjonene. Samtidig fastholder den – og kanskje til og med skjerper – internstyringsprinsippene.

Politiets virksomhet var tidligere forankret i politi-loven fra 1936. Tradisjonelt har Justisdepartementet styrt gjennom et stort antall rundskriv, retningslinjer og instruksjoner som regulerte politiets virksomhet relativt detaljert både faglig og i budsjett- og personalsaker. Budsjett-disponeringen var sentralisert og politidistriktene mottok budsjettmidler på et detaljert nivå med småmuligheter til å omdisponere. I den nye politi-loven av 1995 ble generelle regler for politiets arbeid vektlagt, og loven legger, ifølge en av informantene, til rette for mål- og resultatstyring. Blant annet ble myndighet i personalsaker delegert i betydelig utstrekning.

Også Norad har i visse sammenhenger fått større faglig frihet, idet det når direktoratet og ikke departementet som legger opp strategien for anvendelse av bistandsmidler i de enkelte landene.

Derimot synes det ikke å ha skjedd vesentlige endringer i Forbrukerombudets og Nasjonalgalleriets faglige autonomi. Disse institusjonene har imidlertid stor faglig autonomi sammenliknet med mange av de andre virksomhetene i vårt utvalg. For eksempel er Forbrukerombudets oppgaver og myndighet definert i markedsføringsloven, og departementets styring angår, slik vi forstår informantene i Forbrukerombudet, mest økonomisk-administrative spørsmål.

Til tross for at departementenes underliggende virksomheter har fått utvidet frihet i økonomisk-administrative spørsmål, mener noen av informantene – både fra departementer og virksomheter – at deres departement i dag har større innflytelse over underliggende virksomhet enn tidligere. Dette synes paradoksalt og kan vanskelig tolkes uten at vi tar i betraktning hvordan de andre elementene av mål- og resultatstyring er tatt i bruk.

### **3.4.2 Delegering og desentralisering internt i virksomhetene**

Vårt hovedinntrykk er at det internt i virksomhetene gradvis har funnet sted en betydelig delegering av ansvar og myndighet i økonomisk-administrative spørsmål nedover i organisasjonene. Dette gjelder både der vi ser på styringen innad i virksomheten og der vi ser på forholdet til ytre etat (Arbeidsdirektoratet og Skattedirektoratet).

Ved Oslo politidistrikt var ressursbruken i siste halvdel av 1980-årene sterkt sentralstyrt, og koplingen mellom økonomi og faglige prioriteringer var svak.

---

Samtidig var budsjettoverskridelsene betydelige, ifølge informantene. Etter en stor omorganisering i 1994 fikk politidistriktet sin nåværende organisering. Hver enhet, dvs. seksjoner og bydelspolitistasjoner, utarbeider i dag virksomhetsplaner, og generelle prioriteringskrav, og budsjetttrammer fra sentralt nivå i distriktet fastsettes etter en dialog om disse planene. Ansvaret for å følge opp kravene innenfor fastsatt ramme påhviler hver seksjon. Hver bydelspolitistasjon og avdeling har i tiden etter 1994 fått tilsettingsmyndighet selv om tilsettingsforholdet er knyttet til distriktet.

Også ved Universitetet i Oslo har det i løpet av den perioden vi har belyst, skjedd større endringer i organisering og fordeling av oppgaver internt. Universitetsloven fra 1989 innebar endringer i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets styring av institusjonene innenfor høyere utdanning ved at den flyttet beslutningsansvar og myndighet ned til institusjonene. Ifølge Universitetets årsberetning for 1989 gjorde dette det nødvendig med en tilsvarende delegering av myndighet og ansvar innenfor universitetet. Årsrapporten omtaler flere organisatoriske tiltak for å overføre mer beslutningsansvar og oppgaver til fakultetene. Daværende rektors begrunnelse for endringene var en overgang fra detaljert styring fra overordnet nivå (gjennom enkeltsaker) til at dette nivået i større grad skulle sette mål og styre fakultetene gjennom rammer.

I virksomhetene med ytre etat, Arbeidsdirektoratet og Skattedirektoratet, er budsjett disponeringsmyndighet i stor grad delegert til ytre etat<sup>16</sup>.

I Arbeidsmarkedsetaten er flere av de økonomiske fullmaktene overført til regionalt og lokalt nivå og ytre etat har større frihet enn tidligere til å iverksette tiltak som de mener er nødvendige for å nå målene som stilles i styringsdokumentene. Innenfor arbeidsmarkedsområdet har ytre etat også fått større frihet enn tidligere. Disse endringene har i betydelig grad kommet som ledd i en større omstilling av etaten rundt 1993 («A-etat 93»).

Skattedirektoratets styring av ytre etat i faglige spørsmål ble fram til slutten av 1980-årene i hovedsak utøvet gjennom rundskriv knyttet til likning og kontroll. Ifølge informanten i Skattedirektoratet fungerte retningslinjene mest som faglige veiledninger. Men fordi det enkelte likningskontor ikke disponerte egne budsjetttrammer, var den faglige aktiviteten og den ressursmessige styringen ikke integrert i hverandre. Ifølge interne styringsdokumenter i Skatteetaten var budsjettene til fylkesskattekontorene og likningskontorene i betydelig grad sentralt styrt fra Skattedirektoratet fram til slutten av 1980-tallet. I 1989 ba Skattedirektoratet for første gang om at hvert fylkesskattekontor tildelte budsjettmidler til det enkelte likningskontor i hvert fylke.

Ifølge informanten fra Skattedirektoratet ble imidlertid den administrative og faglige styringen av likningskontorene reelt etablert og integrert i hverandre

---

<sup>16</sup> Undersøkelsen har ikke rettet oppmerksomhet mot forhold internt på direktoratsnivå i de virksomhetene som består av et sentralt direktorat og en ytre etat på regionalt og lokalt nivå, dvs. Arbeidsdirektoratet og Skattedirektoratet. I disse to virksomhetene har temaet vært direktoratets styring av ytre etat.

---

først som ledd i FLID-prosjektet (Forenklet likning med databehandling) som innførte forenklet selvangivelse og IT-støttet likningsbehandling i perioden 1988-93. Dette medførte en omlegging av arbeidsformer og ressursbruk i hele etaten. Et ledd i dette arbeidet var å utvikle det enkelte liknings- og folke-registerkontors interne styringssystemer og rutiner samt fylkesskattekontorenes rolle som styringsorgan overfor likningskontorene i eget fylke og som rapporteringsinstans overfor Skattedirektoratet. I denne forbindelse sto virksomhetsplanlegging og delegert budsjett-disponeringsmyndighet sentralt (St.prp. nr. 1 (1988–89) Tillegg nr. 1, St.prp. nr. 88 (1990–91)).

Et viktig element i FLID-prosjektet var en kombinasjon av inndragning og omprioritering av frigjorte ressurser i etaten som følge av omstillingen. Omprioriteringen skulle medføre økt ressursbruk til likning av skattytere med komplisert økonomi og mindre ressursbruk til mer rutinepregete likningsoppgaver. For å få til dette ble det gjennomført større interne opplæringstiltak av de tilsatte.

Samlet sett har Oslo politidistrikt, Universitetet i Oslo, Arbeidsmarkedsetaten og Skatteetaten det til felles at de gjennom større organisatoriske endringer eller omstillingsprosesser har flyttet myndighet og ansvar nedover i institusjonenes hierarki – særlig når det gjelder ressursbruk. Gjennom bruk av budsjetttrammer og virksomhetsplaner er det også forsøkt å skape større grad av integrasjon mellom styring av økonomisk-administrative ressurser og styring av faglige oppgaver.

Med to unntak har budsjett-disponeringsmyndighet også de øvrige virksomhetene blitt delegert til avdelingene i løpet av de seneste 10 årene gjennom tildeling av budsjetttrammer. Men her synes ikke endringene å ha skjedd gjennom større omorganiserings- og omstillingsprosesser. De to unntakene er de to minste virksomhetene, Nasjonalgalleriet og Forbrukerombudet, der informantene mener at delegering ikke er hensiktsmessig på grunn av institusjonenes størrelse.

### **3.5 Styringsdialog**

I den grad det å fastsette mål og etterspørre resultater tillegges større vekt enn tidligere, forventer vi at dette også gir seg utslag i hvordan styringsdialogen mellom overordnet og underordnet nivå er innrettet og har utviklet seg. Styring på et overordnet nivå gjennom mål og resultatkrav forutsetter en formidlingsprosess (styringsdialog) som er strukturert, koordinert og forankret i ledelsen. Samtidig vil det forutsette at det er gjennom denne dialogen at styringen faktisk skjer.



---

Vi har belyst disse forholdene både mellom departement og virksomhet, innad i den enkelte virksomhet og mellom direktorat og ytre etat.

### **3.5.1 Styringsdialogen mellom departement og virksomhet**

Hovedinntrykket er at det har skjedd betydelige endringer i styringsdialogen mellom de fleste departementene og deres underliggende virksomheter i løpet av de seneste 10 årene. I dag framstår dialogen i de fleste tilfellene som mer strukturert, koordinert og forankret i ledelsen enn tilfellet var for om lag 10 år siden.

Nær alle informantene mener at departementenes reelle styring av underliggende virksomheter skjer gjennom etatsstyringsdialogen som er knyttet til tildelingsbrev, faste periodiske møter og rapporter samt årsrapport.

Vårt hovedinntrykk fra både dokumentene og intervjuene er at styringsdialogen primært er konsentrert om budsjettåret, og at møtekalenderen samsvarer med tidspunkter for oversendelse av budsjettforslag, tildelingsbrev og årsrapport. Disse dokumentene synes å bli sterkest vektlagt som grunnlag og tema for etatsstyringsmøter. Styringsdialogens tidsperspektiv synes med andre ord i hovedsak å være ettårig. Enkelte informanter peker på dette som et problem fordi dette medfører at det ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet mot mer strategisk og langsiktig planlegging.

Med ett unntak mener informantene at det årlige tildelingsbrevet er det viktigste styringsdokumentet, og at dette har langt større betydning nå enn for 10 år tilbake. Vårt inntrykk er at brevene har endret karakter i betydelig grad i løpet av den perioden vi har belyst. Fram til 1990 var brevene kortfattede, og i hovedsak begrenset til å tildele bevilgning og stillinger – hvis det i det hele tatt ble utarbeidet tildelingsbrev. Men i enkelte tilfeller inneholdt brevene noen økonomisk-administrative retningslinjer. Tildelingsbrevets rolle som styringsdokument knyttet til virksomhetenes faglige oppgaver var stort sett fraværende.

Rundt 1993-95 var det større variasjon mellom departementenes tildelingsbrev. Noen inneholdt flere faglige prioriteringer, og det ble forsøkt å stille opp noen overordnede mål for virksomheten. I andre tilfeller var brevene i mindre grad forandret. I de seneste årene har de fleste tildelingsbrevene fått et betydelig innslag av faglige prioriteringer, samtidig som brevene i mange tilfeller inneholder konkrete resultatmål og rapporteringskrav. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom departementene i utvalget vårt. Dette gjelder særlig presisjonsnivå og konsekvens i målsettinger og målstruktur, noe som utdypes nærmere i avsnitt 3.6.

De fleste informantene mener at virksomhetene deltar mer i utarbeidelsen av tildelingsbrevet enn tidligere. Det er imidlertid variasjoner i virksomhetenes oppfatninger av departementets hensyntagen til innspill og synspunkter fra virksomhetene. Informantene fra Forbrukerombudet mener at virksomheten har stor innflytelse over innholdet i tildelingsbrevet. De mener samtidig at tildelingsbrevet har mindre betydning for de faglige prioriteringene fordi

---

institusjonen, ved å være tillagt myndighet direkte i markedsføringsloven, er faglig uavhengig av Barne- og familiedepartementet.

En annen variant er et par virksomheter hvor informantene mener at de i liten grad blir hørt, og der styringsdokumentene fra departementet oppleves som direktiver fra overordnet til underordnet.

De fleste virksomhetene og departementene opplever imidlertid utarbeidelsen av tildelingsbrevet som en prosess kjennetegnet av samarbeid mellom to parter for å nå en felles målsetting. Mange informanter fra virksomhetene i denne gruppen synes å vurdere tildelingsbrevene nærmest som et produkt utformet i fellesskap mellom de to partene, selv om man er bevisst påansvarslinjene og at tildelingsbrevet er departementets brev til underliggende etat.

Antall styringsmøter mellom departement og underliggende virksomhet er avhengig av hvor mange institusjoner den aktuelle departementsavdeling har ansvar for. De departementsavdelingene som har direktoratsfunksjoner, Universitets- og høyskoleavdelingen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Politiavdelingen i Justisdepartementet, har ett møte hvert år med hver underliggende virksomhet/enhet (henholdsvis universiteter/høyskoler og politidistrikter). Informantene gir uttrykk for at antall møter begrenses av departementenes ressurser. Eksempelvis har Politiavdelingen i Justisdepartementet ansvar for 54 politidistrikter og flere særorganer i tillegg.

De fleste departementsavdelingene i vårt utvalg har ansvar for én eller få underliggende virksomheter. I disse tilfellene avholdes 3-4 etatsstyringsmøter per år. Møtene mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet er f.eks. knyttet opp mot kvartalsvise rapporter fra direktoratet. Også Radiumhospitalet rapporterer om aktiviteten hvert kvartal, men uten at dette korresponderer med antall styringsmøter med Sosial- og helsedepartementet.

Kulturavdelingen i Kulturdepartementet er et unntak, fordi den har ansvar for relativt få statlige institusjoner, men likevel bare avholder ett møte med hver av dem hvert år.

Informantene har ulike oppfatninger om etatsstyringsmøtenes nytte og kvalitet, og antall møter samsvarer ikke nødvendigvis med hvor tilfredse informantene er med kontakten mellom virksomhet og departement. Enkelte informanter fra virksomhetene mener at departementet gir for lite informasjon i forhold til omfanget av egen rapportering.

Ifølge intervjuene skjer departementenes deltakelse på etatsstyringsmøtene i hovedsak på ekspedisjonssjefnivå med deltakelse fra seksjonsledere. Dette gjelder spesielt departementsavdelinger med ansvar for én eller få underliggende virksomheter. Fra virksomhetene deltar etatssjefen og et varierende antall avdelingsledere.

Det er vanlig at ekspedisjonssjef i departementets ansvarlige fagavdeling har relativt hyppig kontakt med etatssjef. Intervjuene tyder på at det er mest kontakt

---

påledernivåutenom etatsstyringsmøtene i tilfeller der underliggende virksomhet er stor og departementsavdelingen har ansvar for én eller noen få underliggende virksomheter. Omfanget av slik kontakt synes også å være noe avhengig av personfaktorer eller personlige relasjoner. Noen informanternes utsagn som illustrerer dette, er av typen «da X var etatsleder/ekspedisjonssjef ble problemene løst enkelt og greit i jevnlig samtaler (mellom ekspedisjonssjef og etatsleder), mens dette ikke er mulig å få til etter at Y overtok». Men intervju materialet tyder samlet sett på at personfaktorer ikke har vesentlig betydning for kontakten mellom departement og virksomhet.

Dialogen mellom Statens forurensningstilsyn (SFT) og Miljøverndepartementet representerer et unntak fra resten av vårt utvalg. Her møtes ledende embetsmenn i Miljøverndepartementet og SFTs direktørteam hver tredje uke.

Informantene fra noen departementer mener at det internt mellom avdelinger og seksjoner legges betydelig arbeid i å koordinere styringssignalene overfor etaten, og at koordineringen kan være vanskelig. I et par departementer gir informantene inntrykk av at det er en viss konkurranse mellom ulike organisatoriske enheter om hvilke signaler som skal prioriteres i tildelingsbrevet.

Samtidig gir flere informanter – både i virksomhet og departement – uttrykk for at økt vekt på tildelingsbrev, årsrapport og etatsstyringsmøter har ført til mindre løpende kontakt mellom tilsatte på saksbehandler- og rådgivernivå i departement og virksomhet, og at deler av den løpende faglige informasjonsutvekslingen er svekket.

Dette kan også tolkes som en effekt av virksomhetenes utvidede myndighet i økonomisk-administrative spørsmål. På den andre siden viser informantene til at det først og fremst er saksbehandlere og rådgivere som har vært tilsatt lenge, som savner den tidligere mer løpende faglige og gjensidig orienterende og informerende kontakten mellom saksbehandlere og rådgivere i departementet og virksomheten. Utenriksdepartementet/Norad og Miljøverndepartementet/SFT er de institusjonene som framhever dette mest, men tilsvarende forhold nevnes også flere andre intervjuer, bl.a. på arbeidsmarkedsfeltet. Informantene fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet mente at departementets koordinering har blitt bedre etterhvert som styringen av etaten er blitt mer samlet i Skatte- og avgiftslovavdelingen.

Intervjuene i SFT og Miljøverndepartementet ga inntrykk av at den uformelle kontakten på lavere nivå mellom de to institusjonene tidligere var et problem for ledelsen. Et tydelig tegn på dette er at SFT har utarbeidet egne interne retningslinjer for kontakten mellom SFT og Miljøverndepartementet.

Samlet tyder dette på at styringsdialogen er blitt mer koordinert og forankret i ledelsen i departement og underliggende virksomhet, og at tildelingsbrevene, etatsstyringsmøtene og årsrapportene har utviklet seg til å bli svært viktige koordineringsmekanismer i denne forbindelse.

---

### 3.5.2 Styringsdialogen i virksomhetene

Vårt hovedinntrykk er at det er betydelige variasjoner mellom virksomhetene i hvor strukturert den interne styringsdialogen er. Eventuelle endringer i den institusjonsinterne styringsdialogen synes å være mindre tydelig enn i direktoratenes styring av ytre etat. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at styringsrutinene ikke er nedfelt skriftlig i samme grad som i direktoratenes styring av ytre etat. Ikke uventet synes internstyringen i de minste institusjonene i langt større grad å være basert på uformell kontakt enn i de store virksomhetene.

I de fleste virksomhetene praktiseres budsjetttrammer for hver avdeling. I flertallet av virksomhetene gjennomføres det regelmessige møter mellom ledelsen og avdelingene/avdelingsledere. Viktige temaer i møtene er planlegging, rapportering og oppfølging av ressursbruk.

Nasjonalgalleriet har ikke formalisert interne møter, og er et unntak fra resten av utvalget. Informantene begrunner dette med institusjonens størrelse og tradisjon. Kontakten skjer her mer løpende og muntlig, og beslutninger fattes som regel av direktøren selv eller i ledermøter.

Heller ikke Sjøfartsdirektoratet har utarbeidet skriftlige retningslinjer for intern styring, men opplyser at i styringen internt er konsentrert om tre områder, budsjettprosess, virksomhetsplan og ledermøter.

I de største virksomhetene, Skatteetaten, Arbeidsmarkedsetaten, Universitetet i Oslo og Oslo politidistrikt er endringene mer framtrødende (jf. avsnitt 3.4.2). De to direktoratene har jevnlig samlinger med sine ytre etater, samtidig som hvert fylkeskontor gis tildelingsbrev og resultatkrav. På spørsmål om hvor direktoratet gir de sterkeste føringer for ytre etats virksomhet, framhever informanter fra Arbeidsdirektoratet de årlige rapporteringsmøtene, der 3-4 fylkesarbeidssjefer samles av gangen. I disse møtene gjennomgås måloppnåelse, og faglige diskusjoner står fast på dagsorden. Foruten rapporteringsmøtene gjennomføres møter med alle fylkesarbeidssjefene samlet, og disse møtene opplyses å være gode diskusjonsarenaer.

Nesten alle virksomhetene utarbeider interne plandokumenter som karakteriseres som virksomhetsplaner, og dette framheves som det viktigste interne styringsdokumentet. Hovedinntrykket fra gjennomgang av disse dokumentene er at form og innhold varierer betydelig både fra år til år og mellom virksomhetene. Det er flere eksempler på at en og samme virksomhet ett år har utarbeidet en plan over alle prioriterte oppgaver med ansvarsforankring og tidsfrist, mens planen for et annet år bare inneholder overordnede prioriteringer og noen spesielt viktige oppgaver.

## 3.6 Måstruktur, mål og resultatmål

Mål- og resultatstyringsfokus på mål forutsetter at det i praksis formuleres mål for institusjoner og/eller politikkområder, og at disse brukes som retningslinjer for å prioritere ressurser og oppgaver. For at det skal være mulig å

---

tilbakeføre informasjon (resultatinformasjon) om hvordan og i hvilken grad målene nås, måmålene også være formulert slik at måloppnåelse er mulig å etterprøve. Dette innebærer en viss grad av presisjon i formuleringene eller en oppsplitting i et måhierarki eller målstruktur med hovedmål og delmål, der det også formuleres resultatmål.

I den grad mål formuleres og formidles som ledd i styringen, må det kunne forventes at styringsdokumentene inneholder formuleringer som departementene og virksomhetene selv karakteriserer som mål enten knyttet til et politikkområde, en institusjon eller et sett av oppgaver. Det bør også kunne forventes at det i – og mellom – dokumentene er en viss sammenheng mellom målformulering og hvordan prioriteringer begrunnes.

### **3.6.1 Målstruktur og målformuleringer**

De fleste tildelingsbrevene og budsjettproposisjonenes omtale av de 10 virksomhetene har utviklet seg fra å inneholde få eller ingen målformuleringer i slutten av 1980-årene til at de aller fleste inneholder flere slike i dag. Men det er forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder hva målene knyttes til, hvordan de er strukturert og hvilken vekt de synes å tillegges i styringsdokumentene.

Vårt hovedinntrykk er at det ikke er lagt stor vekt på å formulere klare mål som begrunner oppgaver og virker styrende for prioriteringene. Tvert i mot er det i mange tilfeller vanskelig å se forskjell på mål og oppgaver, og det er vanskelig å se hvordan målene virker styrende på ressursbruken.

I 1989 ble det presentert et overordnet mål i budsjettproposisjonen for halvparten av de ti virksomhetene eller sektorene, mens det i 1997-98 bare er ett tilfelle der det ikke er formulert et overordnet mål. I mange av de senere års budsjettproposisjoner er de overordnede målene knyttet til verdier utenfor virksomhetene som begrunner institusjonenes eksistens og oppgaver. Slike verdier er f.eks. trygghet, lov og orden, sikre at skatter og avgifter blir riktig fastsatt og innbetalt, og et effektivt fungerende arbeidsmarked.

Men når de overordnede målene konkretiseres og deles opp i såkalte hovedmål og delmål, synes forskjellene å være store både i målformuleringenes karakter og hvordan de er knyttet til mål på høyere nivå.

For Arbeidsmarkedsetaten og Skatteetaten er det i proposisjonen formulert målstruktur med tre nivåer; overordnet mål, hovedmål og delmål. I andre tilfeller er det i proposisjonen formulert mål og målstruktur knyttet til politikkområdet eller deler av politikkområdet (programområde/ programkategori) uten at det er formulert tilsvarende for hver underliggende virksomhet som har oppgaver innenfor området. Dette gjelder Miljøverndepartementet/ SFT, Utenriksdepartementet/Norad, Barne- og familiedepartementet/ Forbrukerombudet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet/ Universitetet i Oslo. For Oslo politidistrikt gjelder målene og målstrukturen for hele Politi- og lensmannsetaten. For de øvrige fire virksomhetene i utvalget er det formulert fra to til åtte mål for hver institusjon.

---

På nivåene under det overordnede målet er forskjellene mellom virksomhetene store. Arbeidsmarkedsetatens og Skatteetatens hovedmål og delmål synes i hovedsak å være konkretiseringer av den overordnede måsetningen. Men for mange andre virksomheter er det vanskelig å se forskjell på mål og oppgaver. Mål som begrunner oppgaver er formulert side om side med mål som synes ganske synonyme med oppgaver. Eksempelvis er Radiumhospitalets hovedmål å

*være referanseinstitusjon innen kreftdiagnostikk (...)  
dekke behovet for diagnostikk, behandling og omsorg (...)  
forebygge kreft og bidra til tidlig diagnostikk (...)  
drive grunnforskning og anvendt forskning (...)  
være universitetsinstitusjon og ha undervisningsoppgaver (...)*<sup>17</sup>

Politi- og lensmannsetatens overordnede mål er «trygghet, lov og orden». Hovedmålene er «lovlydighet, vern om samfunnets interesser» (og «publikumsservice»). Delmålene er å «forebygge lovbrudd, oppklare lovbrudd, irtetteføring og fullbyrdelse, ro og orden, trygghet i trafikken, redningstjeneste og politiberedskap, statens sikkerhet mv., sivile gjøremål, kontroll og forvaltning, råd og bistand, interne fellesfunksjoner og fravær».<sup>18</sup>

For noen virksomheter er konkretiseringen av det overordnede målet en beskrivelse av virksomhetens oppgaver. I St.prp. nr. 1 (1997–98) for Nærings- og handelsdepartementet (s. 93) heter det f.eks:

*Sjøfartsdirektoratets overordnede mål er å oppnå høy sikkerhet for mannskap og fartøy i en effektiv og velrenommert maritim virksomhet. Dette søkes oppnådd ved å fastsette normer for konstruksjon, bygging og drift av skip og flyttbare plattformer, samt for sjøfolks kvalifikasjoner og rettigheter, og kontroll med at normene blir overholdt.*

I St.prp. nr. 1 (1992–93) for Kulturdepartementet står det følgende i omtalen av Museet for samtidskunst og Nasjonalgalleriet: «Dei to statlege kunstmusea har til oppgåve (vår understrekning) m.a. å auke kunnskapen om biletkunst». I Nasjonalgalleriets årsmelding for 1997, dvs. 4–5 år senere, står det: «Museets formål (vår understrekning) er å skape interesse for og øke kjennskap til billedkunst». Ifølge informantene fra Nasjonalgalleriet innebærer målformuleringen ingen endringer i månen å styre Nasjonalgalleriet på men er bare en språklig endring.

I tillegg til at det ofte er vanskelig å skille mellom oppgaver og mål er det i mange tilfeller vanskelig å se hvilke hovedmål de ulike delmål og oppgaver er knyttet til. To eksempler illustrerer dette. Hvert av Politi- og lensmannsetatens delmål i eksemplet over er ikke knyttet til ett av de tre hovedmålene. Informanten fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener på sin side at målstrukturen er lite egnet i styringen fordi de fleste oppgaver og resultatindikatorer bidrar til oppnåelse av flere ulike delmål. Men målstrukturen er derimot en nyttig

---

<sup>17</sup> St.prp. nr. 1 (1998–99) for Sosial- og helsedepartementet, s. 204.

<sup>18</sup> *Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten*, Justisdepartementet, Politiavdelingen 05.05.97, s. 15.

---

framstilling av hvordan ulike områder av arbeidsmarkedspolitikken henger sammen.

Dette inntrykket styrkes når vi tar tildelingsbrevene i betraktning. Disse brevene er i dag i et par tilfeller disponert etter de ulike hovedmål og delmål. I de fleste tilfellene er det imidlertid vanskelig å se hvilket av målene de ulike resultatmålene er knyttet til. Noen tildelingsbrev inneholder ikke målformuleringer, men henviser til budsjettproposisjonen. Samtidig er det et generelt inntrykk fra mange tildelingsbrev at mål og målstruktur ikke virker strukturerende for teksten i tildelingsbrevet. Det framgår derfor ofte ikke hvilke mål de ulike styringssignalene er knyttet til.

Det er forskjell mellom virksomhetene i hvor mye arbeid som er lagt i å utarbeide målformuleringene. På den ene siden har Nasjonalgalleriet ikke lagt arbeid i dette. På den andre siden brukte Skatteetaten i slutten av 1980-årene om lag ett år for å komme fram til noen få målformuleringer som hele etaten kunne samles om.

Vårt generelle inntrykk av styringsdokumentenes utvikling over tid er også at målene i mange tilfeller har blitt formulert på forskjellige måter på ulike tidspunkter. Men dette synes primært å være forsøk på uttrykke samme meningsinnhold på forskjellige måter. Dokumentene tyder ikke på at målenes innhold har blitt endret i særlig grad.

### 3.6.2 Resultatmål

I den grad det i styringen rettes oppmerksomhet mot måloppnåelse, bør det kunne forventes at det defineres noen suksesskriterier i forhold til målene. For at disse skal kunne brukes som målestokk må det være et minstemål av etterprøvbarehet i dem.

I løpet av de siste 10 årene har det skjedd en utvikling også i styringsdokumentenes innslag av resultatmål. I slutten av 1980-årene ble resultatmål bare unntaksvis benyttet. I de senere årenes styringsdokumenter trer imidlertid formuleringer som departementene betegner som resultatmål, tydelig fram. Endringene synes å være større i den siste delen av tiårsperioden enn den første.

Når vi belyser resultatmålenes karakter, forsterkes imidlertid vårt hovedinntrykk om at oppgavene synes å være mer i fokus enn målene for virksomhetene. I likhet med delmålene har også resultatmålene ulik karakter. I noen tilfeller uttrykker de konkrete og etterprøvbare suksesskriterier i forhold til mål. I noen tilfeller har de karakter av å være generelle prioriteringssignaler, og i andre tilfeller er de oppgavebeskrivelser. Men samlet sett er oppgavebeskrivelsene i flertall.

For eksempel gis SFT til sammen 60 såkalte resultatkrav i tildelingsbrevet for 1998. Enkelte av resultatkravene er rettet mot effekter av etatens virksomhet, f.eks. «reduert utslipp av miljøfarlig avfall». Noen er rettet mot oppgaver for å oppnå bestemte effekter. Men de fleste resultatmålene er oppgavebeskrivelser eller beskrivelse av et dokument som bes utarbeidet. I tillegg til resultatkravene

---

få SFT 54 oppdrag, som alle er oppgaver som pålegges. Etter vår vurdering er det i tildelingsbrevet ikke et klart skille mellom hva som er resultatmål og hva som er å pålegge oppgaver.

I Justisdepartementets tildelingsbrev for 1998 til Oslo politidistrikt er det formulert 46 resultatmål. Disse varierer mellom å beskrive konkrete eksterne virkninger, å beskrive saksbehandlingstider og å fastsette oppgaveprioriteringer. Noen eksempler på dette er

*antall personskader i trafikken skal reduseres med 2 % i forhold til nivået i 1995*

*asylavhør skal foretas innen 14 dager*

*opprettholde tidligere nivå(...) påredningstjeneste og politiberedskap sykefraværet skal reduseres.*

I Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Norad benyttes ikke begrepet resultatmål. Virksomheten blir imidlertid pålagt en rekke oppgaver og aktiviteter. Tildelingsbrevene til henholdsvis SFT og Norad har det til felles at mange av oppgavene/resultatmålene er knyttet til løpende oppgaver, men det settes i liten grad tidsfrister og det er ofte uklart hva etaten skal gjøre for at pålegget kan sies å være innfridd. Også Sjøfartsdirektoratet pålegges i tildelingsbrevet for 1998 aktiviteter som kan forventes å bidra til måloppnåelse. De fleste av dem vil strekke seg over flere år, men det settes sjelden tidsfrister eller krav til hva som skal oppnås i løpet av 1998.

De to store etatene – skatteetaten og arbeidsmarkedsetaten – som har flere underliggende nivåer, får resultatmål med tilhørende resultatindikatorer som er knyttet til hvordan oppgavene utføres og hvilke eksterne virkninger de har eller antas å ha, f.eks. for publikumsservice. Skattedirektoratet blir ifølge informanten i Finansdepartementet, stilt overfor om lag 30 resultatmål med om lag 3 indikatorer per mål, mens Arbeidsdirektoratet får 11 resultatmål med én indikator for hvert mål. Resultatmålene er her gjennomgående for hele etaten.

Informantene innenfor disse to sektorene gir uttrykk for at resultatmålene er velegnet for å styre etatens innsats innenfor de viktigste områdene. Begge etater pålegges imidlertid også mange aktiviteter. Da synes resultatkravene å være mindre klare og i større grad knyttet til ulike typer spesialrapportering. Oslo politidistrikt stilles også overfor varierte mål- og resultatkrav. Til mange av disse resultatmålene er det knyttet (statistikkbaserte) indikatorer som skal vise graden av resultatoppnåelse.

I Kulturdepartementets tildelingsbrev for 1998 til Nasjonalgalleriet er det formulert fire resultatmål med 14 tilhørende resultatindikatorer. Resultatindikatorene angir hvilke parametre museet vil bli målt etter (for eksempel antall besøkende, antall nye utstillinger), men det settes ikke mål for eksempel for antall besøkende eller antall utstillinger. Informantene ved Nasjonalgalleriet gir uttrykk for at resultatindikatorene ikke gir et godt uttrykk for hvorvidt museet innfrir sitt viktigste formål; å skape økt interesse for og kjennskap til billedkunst.



---

Universitetet i Oslo får i sitt tildelingsbrev krav knyttet til undervisning i form av antall studenter, avlagte eksamener og uteksaminerte kandidater, men det stilles ingen krav til forskning. Det vises imidlertid også til resultatkrav i proposisjonen, hvor det er flere generelle formuleringer som «Universitetet må prioritere tiltak som kan forbedre studiegjennomføringen», uten at dette er ytterligere konkretisert. Overfor Universitetet synes departementet å være forsiktig med å stille klare resultatkrav til sentrale oppgaver som forskning og kunnskapsoverføring, men fokuserer primært på mer målbare størrelser som antall studenter og avlagte eksamener.

De fleste virksomhetene i vårt utvalg får resultatmål både i form av generelle prioriteringssignaler, bestemte oppgaver og konkrete, kvantifiserte og etterprøvbare størrelser knyttet til brukere og samfunn. Innslaget av den sistnevnte typen resultatmål synes å være mest framtrødende i tildelingsbrevene til de største virksomhetene, Arbeidsmarkedsetaten, Skatteetaten og Oslo politidistrikt. Overfor de andre virksomhetene synes flertallet av resultatmålene å være generelle prioriteringssignaler og oppgavebeskrivelser.

Mange informanter i de største virksomhetene gir uttrykk for at det er en sammenheng mellom hva det er relativt enkelt å framskaffe informasjon om og hvordan resultatmålene utformes. Mange av informantene mener at det er ønskelig å knytte en større andel av resultatkravene til eksterne effekter av etatens arbeid. Alle viser imidlertid til at det er vanskelig å isolere effekten av etatens arbeid i forhold til andre faktorer som påvirker resultatet. Det vises f.eks. til avhengigheten av internasjonale avtaler når det gjelder Sjøfartsdirektoratet, Norad og SFT, svingninger i norsk og internasjonal økonomi i forhold til arbeidsmarkedsetaten osv.

Vårt hovedinntrykk når det gjelder målformulering, målstruktur og resultatmål er at adopteringen av mål- og resultatstyring har preg av forsiktig og skrittvis tilpasning. Det er i mange tilfeller vanskelig å se hvordan målene virker styrende for prioritering av oppgaver og ressurser. Hovedinntrykket er at det er oppgavene og ikke målene som er det primære fokus. Begrepet resultatmål synes å ha blitt oppfattet ulikt. I mange tilfeller bærer det preg av å være oppgavebeskrivelse i «ny klesdrakt».

Det er likevel grunn til å peke på at innslaget av konkrete, etterprøvbare suksesskriterier som påvirker prioritering av oppgaver og ressurser, er større i dag enn for 10 år siden. Dette synes å være mest framtrødende overfor de største virksomhetene, Skatteetaten, Arbeidsmarkedsetaten og til dels Oslo politidistrikt.

### **3.7 Resultatmåling og rapportering**

I den grad styringen består i å sette mål og resultatkrav for underliggende nivå burde en også kunne forvente at oppfyllelsen av målene etterprøves, enten i form av analyse av statistikk eller i form av mer kvalitative data og vurderinger.

---

I slutten av 1980-årene var det få virksomheter i vårt utvalg som utarbeidet årsrapport til overordnet departement. Når årsrapport etterhvert er tatt i bruk, synes utviklingen å ha startet med en beskrivelse av gjennomførte oppgaver og disponering av bevilgningen i foregående år. I dag inneholder årsrapportene langt mer informasjon om oppgaveutførelsen og trekk ved samfunnet som antas å være påvirket av etatenes virksomhet.

Alle virksomhetene foretar i dag kvantitative målinger av ulike forhold internt i virksomheten som formidles til departementet i årsrapport eller andre periodiske rapporter. Nasjonalgalleriet gir f.eks. oversikt over antall besøkende. Forbrukerombudet gir informasjon om saksbehandlingen, f.eks. antall saker og avgjørelser av ulik type, sanksjonsbruk osv. Norad gir en rekke kvalitative vurderinger knyttet til innretningen av bistanden.

Bruk av statistikkinformasjon synes mest utbredt og gjennomgående i de største virksomhetene som Skatteetaten, Arbeidsmarkedsetaten, Oslo politidistrikt og Universitetet i Oslo. Universitets- og høyskoleavdelingen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ifølge informantene i departementet i løpet av de ti siste årene lagt betydelig vekt på å standardisere ulike systemer og statistikkinnhenting mellom underliggende institusjoner innenfor høyere utdanning. I dag er det Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste ved Universitetet i Bergen som samler og bearbeider denne informasjonen overfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

I Skatteetaten har utvikling av store IT-systemer knyttet til fastsettelse av skatter og avgifter gjort det mulig å framskaffe mye statistisk informasjon om oppgaveutførelsen. Skattedirektoratet har i denne forbindelse utarbeidet en resultat-katalog som gir retningslinjer for hvilken informasjon som skal knyttes til de ulike resultatmålene, hvem som er ansvarlig for å framskaffe informasjonen i ytre etat og på hvilke tidspunkter den skal rapporteres oppover i hierarkiet.

I all hovedsak svarer virksomhetene gjennom årsrapporten på de pålegg de får i tildelingsbrevet. Dette innebærer imidlertid at virksomheter som får resultatmål i form av oppgaver, legger stor vekt på dette i sine rapporter. I SFTs årsrapport for 1997 er det f.eks. noen avsnitt som handler om effekter, men det meste av rapporteringen gjelder gjennomførte oppgaver og tilhørende produkter. Det gis ingen samlet vurdering av hva det har kostet å innfri de ulike målene/oppgavene eller ressursforbruk i forhold til målområder.

Årsrapporten fra Sjøfartsdirektoratet for 1997 gir sentrale statistiske data for norsk maritim virksomhet og for ulykker til sjøs og omtaler hvilke aktiviteter etaten har gjennomført. Aktiviteter som kontroll, sertifisering og liknende er i stor grad tallfestet. For normering osv. er det omtale av endringer i og arbeid med sentrale regler på sjøsikkerhetsområdet. Men bare unntaksvis vises eller vurderes det hvordan direktoratets virksomhet har betydning for sikkerheten til sjøs.

Styringen av ressursbruken i Norad gjennomføres ifølge informantene i departementet og direktoratet i all hovedsak ved å legge føringer på dispo-

---

neringen av bevilgningen og innhold i bistandstiltakene. Dette gjenspeiles også i årsrapporten som fokuserer på hvilke tiltak som er gjennomført innenfor hvilke sektorer.

Oslo politidistrikts evaluering av virksomhetsplanen for 1997, dvs. en slags årsrapport for 1997 til departementet, er disponert etter delmål og resultatmål med oversikt over statistikk med kommentarer under hvert resultatmål. Rapporten inneholder både beskrivende og mer analyserende informasjon. Rapporten inneholder imidlertid lite informasjon om hvordan prioritering av ressursbruken har påvirket kriminalitetsutviklingen.

Arbeidsmarkedsetatens årsrapport er mer kortfattet enn årsrapportene fra mange andre virksomheter. Den er i stor grad en rapportering om grad av måloppnåelse i forhold til resultatkravene med kommentarer knyttet til resultatavvik. For arbeidsmarkedsetaten er det en nær sammenheng mellom bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak og resultatkravet om antall arbeidsmarkedstiltak som skal gjennomføres. Her kan en således knytte pengebruk til måloppnåelse, fordi det er relativt nær kobling mellom bevilgning og målformulering. Videre gjennomføres det jevnlig tidsbrukundersøkelser i etaten. Ifølge informantene i departementet gir imidlertid disse et for svakt grunnlag til å styre på bruk av ressurser eller til å vurdere etatens interne effektivitet.

Skattedirektoratets årsrapport til Finansdepartementet for 1998 inneholder mye statistisk informasjon, og det gis mye informasjon om etatens ressursbruk, oppgaveutførelse og trekk ved brukere og samfunn. Men det gis ingen informasjon om hvordan ressursbruken og prioriteringen av oppgaver har påvirket slike forhold, f.eks. om resultatene kunne vært bedre med mer ressurser eller de samme med bruk av mindre ressurser. Men dette gjelder ikke bare direktoratets årsrapport. Det gjelder også Finansdepartementets resultatkrav som ikke omfatter slike sammenhenger.

Vårt hovedinntrykk er at et flertall av virksomhetenes årsrapporter først og fremst retter oppmerksomhet mot oppgavene. Dette er ikke uventet når resultatmålene fra departementene er knyttet til nettopp oppgaver.

Et annet hovedinntrykk er at årsrapportene ikke gir informasjon som belyser sammenhenger mellom virksomhetenes ressursbruk og faglige prioriteringer på den ene siden og virkninger for brukere og samfunn på den andre siden.

Et tredje hovedinntrykk er at innslaget av analyse og vurdering i virksomhetenes årsrapporter til departementene er beskjedent og i noen tilfeller helt fraværende. I mange tilfeller er inntrykket – noe spissformulert – at statistikkinformasjonen i årsrapportene reiser like mange spørsmål som den gir svar når en skal vurdere resultater. Mange av informantene i departementene mener at rapporteringen fra direktoratene har for mye beskrivelser, for lite analyse og ikke er på et tilstrekkelig overordnet nivå. Dette synes ikke å ha sammenheng med hvor klare departementene er i sine resultatkrav eller i hvilken grad direktoratene baserer seg på statistikk når de rapporterer tilbake. Også flere informanter i direktoratene trekker fram at de står overfor en utfordring i å aggregere informasjonene bedre i rapportene og gjøre dem mer analyserende.

---

### 3.8 Bruk av resultatinformasjon i styringen

I den grad mål og resultater står sentralt i styringen vil vi forvente at informasjon om resultater og måloppnåelse i en periode tillegges vekt i styringen i etterfølgende perioder. Dette kan komme til uttrykk på flere måter. For det første kan dette skje ved at graden av suksess eller fiasko belønnes eller straffes gjennom ulike sanksjons- eller insentivmekanismer. For det andre kan det komme til uttrykk gjennom endrede ressursprioriteringer, f.eks. endrede budsjetttrammer eller resultatmål. For det tredje kan det komme til uttrykk ved at det foretas endringer i regelverk på området og/eller i virksomhetens myndighet og må å løse oppgavene på

I det skriftlige materialet vi har gjennomgått kan vi ikke finne eksempler på resultatmål eller endrede prioriteringer osv. har blitt begrunnet ut fra tidligere oppnådde resultater. Informantene har heller ikke eksempler på at det har skjedd.

Dette kan ha sammenheng med vårt hovedinntrykk om at årsrapportene er lite analyserende og for en stor del konsentrert om foregående års oppgaver. Det kan også ha sammenheng med hovedinntrykket om at departementenes resultatmål i størst grad er knyttet til oppgaver, samtidig som informasjon om sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger er fraværende. Men det kan også ha sammenheng med at det er vanskelig å omsette informasjon om resultatoppnåelse i konkrete ressursprioriteringer. Et grunnleggende dilemma er spørsmålet om en virksomhet bør tilføres mer eller mindre ressurser når resultatene ikke er tilfredsstillende.

Innenfor de sektorene der det stilles etterprøvbare resultatkrav, trekker enkelte informanter fram at departementet gir etaten tilbakemelding på årsrapportene – skriftlig eller på etatsstyringsmøter – om hvilke resultater som ikke er tilfredsstillende. Det er få informanter fra departementer som sier at de følger ekstra godt med på områder hvor etaten tidligere har hatt problemer med å gjennomføre det de er pålagt, eller reduserer oppfølgingen på områder hvor etaten etter deres mening gjør en god jobb.

Vårt hovedinntrykk er derfor at det er vanskelig å se klare tegn både til at resultatinformasjonen brukes i styringen og hvordan den brukes.<sup>19</sup> Derimot peker informantene på at resultatrapportene gir grunnlag for å lære av erfaring i den forstand at resultatoppnåelsen vurderes, og over tid gir grunnlag for nye generelle prioriteringssignaler og utvikling av mer langsiktige strategier.

For Universitetet i Oslo er en liten del av bevilgningen avhengig av hvilken kostnad som påføres per student. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet trekker årlig ut en fast andel av bevilgningene til alle universitetene, og

---

<sup>19</sup> Dette faller sammen med en av konklusjonene i en undersøkelse om i hvilken grad forvaltningen innhenter synspunkter fra brukerne i form av brukerundersøkelser, utført av P. A. Consulting Group på oppdrag fra Statens informasjonstjeneste (Bjørklund, Haavik og Sundby (1995).

---

omfordeler denne andelen ut fra hvor bevilgningen kaster mest av seg i form av antall studenter og eksamener. En stor del av Radiumhospitalets finansiering er innsatsstyrt. For disse to institusjonene er det sammenheng mellom resultatopnåelse (kostnadseffektivitet) og bevilgningens størrelse.

For de øvrige virksomhetene i utvalget er det ikke en slik sammenheng mellom hva som er gjort og hva som bevilges. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at resultatene normalt ikke får konsekvenser for bevilgningene. Hovedinntrykket er det er et fravær av belønnings- og sanksjonsmekanismer. Flere virksomheter og departementer ser behov for å utvikle slike mekanismer, men er samtidig usikre på tilnærming til og utforming av dem.

### 3.9 Oppsummering

Etter å ha undersøkt hvordan 10 statlige virksomheter og deres departementer har tatt i bruk mål- og resultatstyring, er vårt hovedinntrykk todelt. Inntrykket er avhengig av hvordan en betrakter og vektlegger de ulike elementene i mål- og resultatstyring.

Hvis det tas utgangspunkt i mål- og resultatstyring som en styrings- og ledelsesfilosofi (jf. avsnitt 3.2), har det i løpet av de siste 10-15 årene skjedd betydelige endringer i hvordan styringen utøves – særlig i dialogen mellom departement og underliggende virksomhet. Departementenes styring har i mange av tilfellene utviklet seg fra å være mindre koordinert – med oppmerksomhet mot enkeltsaker og økonomisk-administrative spørsmål – til å bli sterkere forankret i ledelsen i institusjonene, samtidig som styringssignalene er mer koordinert. Det er først og fremst tildelingsbrevene som er det sentrale koordineringsinstrumentet. Departementenes oppmerksomheten har dreiet mot sterkere fokus på underliggende virksomhets oppgaver.

Videre har styringsdialogen blitt mer strukturert og rutinisert ved bruk av periodevise etatsstyringsmøter og rapportering. De aller fleste informantene mener at tildelingsbrevet er det viktigste styringsdokumentet, og at denne styringsdialogen er den reelle og viktigste. Dette er de tydeligste endringene i vårt materiale og det fremste fellestrekk ved de virksomhetene vi har undersøkt. Det er grunn til å mene at disse endringene har medført at styringen er blitt mer tydelig.

Nå noen informanter mener at departementet har fått større innflytelse over virksomheten enn tidligere, kan det ha sammenheng med disse endringene.

Også styringsdialogen internt i virksomhetene og mellom direktorat og ytre etat har det skjedd endringer – særlig i de største institusjonen. I disse virksomhetene har ressursstyringen blitt mer desentralisert med bruk av avdelingsvise budsjetter og ressursrammer for hver enhet i ytre etat. Mange oppfatter virksomhetsplan og budsjett som de viktigste virkemidlene i den interne styringen. Bruk av ressursrammer, disponeringsskriv, virksomhetsplan og rapportering tyder på at også styringsdialogen internt i institusjonene har blitt mer koordinert og tydelig.

---

Samtidig har departementenes underliggende virksomheter, spesielt de store, fått utvidet sin handlefrihet knyttet til disponering av gitte ressursrammer. Denne utviklingen har imidlertid primært vært et resultat av de overordnede og generelle reformtiltakene knyttet til budsjettssystemet og lønns- og personalpolitikken. Hovedinntrykket er at departementene har delegert videre de fleste økonomisk-administrative fullmaktene som kan videredelegeres. De største virksomhetene har også internt desentralisert økonomistyringen og budsjettansvaret. Men når det gjelder overføring eller delegering av myndighet knyttet til faglige oppgaver, gis det uttrykk for at det er mulig å overføre mer fra departementer til virksomhetene. Men dette kan i noen tilfeller antas å være mer politisk kontroversielt enn å delegerer økonomisk-administrative fullmakter. Her kan verdier som rettsikkerhet og demokratisk kontroll bli konfrontert med hensynet til effektivitet.

Det andre hovedinntrykket er knyttet til hvordan mål- og resultatstyring utøves som teknikk og metode, dvs. hvordan en bruker mål, resultatmål, resultatrapportering osv. Her er endringene mindre framtreddene enn endringene i styringsdialogen og handlefriheten knyttet til økonomisk-administrative ressurser. Samtidig er det betydelige variasjoner mellom virksomhetene. Hovedinntrykket er her at institusjonene i utvalget har tatt i bruk mål- og resultatstyring skrittvis og delvis. Samlet sett er endringene mer synlige de siste årene av den perioden vi har belyst enn de første. Tilpasningene er mer preget av at elementer av mål- og resultatstyring er tatt i bruk delvis enn av at styringen er lagt fullstendig om.

Vårt inntrykk er at det ikke er lagt stor vekt på å formulere mål som begrunner virksomhetenes eksistens og oppgaver hvor måloppnåelse kan etterprøves. Det er tvert i mot vanskelig å se forskjeller på mål og oppgaver. Resultatmånenes karakter er sammensatt. Generelle prioriteringssignaler og konkrete tallfestede resultatmål er formulert side om side. Hovedinntrykket er imidlertid at det samlet sett er et større innslag av målformuleringer og kvantifiserte og etterprøvbare resultatmål i styringsdokumentene i dag enn tidligere.

Det er i første rekke store virksomheter, som Arbeidsmarkedsetaten, Skatteetaten, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet / Universitetet i Oslo og Oslo politidistrikt, som har utviklet omfattende målesystemer og bruker kvantitative resultatmål og data. Selv om også andre gjør dette, er det i mindre omfang og er mer kvalitativt innrettet.

Det er imidlertid bare unntaksvis at det foretas målinger av sammenhenger mellom ressursbruk og kostnader på den ene siden og resultater i form av samfunnsvirkninger på den andre. Virksomhetene måler enten ressursbruk fordelt på oppgaver eller effekter på samfunnsutviklingen, ikke sammenhengen mellom dem. Informasjon som kan gi grunnlag for vurdering av om ressursbruken er adekvat i forhold til oppgaver og samfunnsvirkninger er derfor lite utviklet. Dette er interessant fordi forholdet mellom resultat og kostnad er framtreddene både i de sentrale reformtiltakene på 1980- og 90-tallet og i økonomireglementet fra 1996.

---

Virksomhetenes årsrapporter gir i mange tilfeller mye informasjon i form av statistikk og kvantitative oversikter. Hvis årsrapportene betraktes som en vurdering av i hvilken grad virksomheten ivaretar sine formål på en god måte, er vår mening at informasjonen reiser like mange spørsmål som den gir svar fordi det er lite analyse. Dette bekreftes langt på vei av intervjumaterialet. Et flertall mener at virksomhetenes rapporter ikke er gode nok fordi de ikke analyserer den informasjon som gis og langt mindre analyserer sammenhenger mellom ulike aktiviteter og mellom resultater og kostnader. Vår konklusjon her er derfor at resultatmåling i forvaltningen er relativt svakt utviklet, dog med noen unntak, og det er absolutt et behov for bedre analyse.

Det er vanskelig å finne klare tegn på hvordan departementene bruker resultatinformasjonen fra underliggende virksomhet i den etterfølgende styringen. I intervjuene blir det pekt på at resultatinformasjon ofte er grunnlag for oppfølging, men det synes ikke å være systematikk i hvordan en konkluderer på bakgrunn av resultatinformasjonen. Flere virksomheter mener at departementene i større grad burde bruke den informasjonen som gis.

De tilfellene der resultatene får betydning for ressurstildelingen, er Universitetet i Oslo og Radiumhospitalet hvor enhetskostnader (stykkepris) benyttes som grunnlag for finansiering. Omfanget av slik finansiering er imidlertid langt sterkere overfor Radiumhospitalet enn overfor Universitetet i Oslo. I andre virksomheter er resultatinformasjonen først og fremst å betrakte som grunnlag for læring. For flertallet av virksomhetene får det i alle fall på kort sikt få konsekvenser hvilke resultater som rapporteres til departementet. Flere departementer etterlyser her insentivmekanismer uten at de selv lanserer slike.

Undersøkelsen tyder på at enkelte virksomheter har tatt i bruk elementer fra mål- og resultatstyring på eget initiativ, og har vært en pådriver for denne måten å styre på overfor sitt departement. I andre institusjoner har utviklingen gått fra motstand og gradvis over til oppslutning der ytre press har bidratt til endringene. I noen få institusjoner er det fortsatt skepsis til mål- og resultatstyring, og utviklingen bærer mer preg av at denne styringsmåten har blitt avvist enn tatt i bruk. Samlet sett synes det ikke å være en klar sammenheng mellom hvordan utviklingen har forløpt i den enkelte institusjon og hvilket press overordnet departement og Finansdepartementet har øvet på underliggende virksomhet for å ta i bruk elementer av mål- og resultatstyring. Men mange informanter mener at den første introduksjonen av mål- og resultatstyring mer har vært et resultat av ytre press enn egenopplevde styringsbehov.

---

## 4 Erfaringer med mål- og resultatstyring

Vår undersøkelse i kapittel 3 omfatter et utvalg statlige virksomheter og departementer som ikke er representativt for hele statsforvaltningen. Spørsmålet om statsforvaltningen som helhet praktiserer mål- og resultatstyring kan derfor ikke besvares ut fra konklusjonene i vår undersøkelse. Drøftingen i avsnittene 4.1 og 4.2 er primært relatert til de 10 departementene og virksomhetene som omfattes av vår undersøkelse.

Vi antar imidlertid at dette vil ha relevans for flere andre virksomheter selv om det ikke kan gjøres gjeldende for hele statsadministrasjonen. I avsnitt 4.3 peker vi derfor på noen utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring som vi antar vil være relevante for mange statsinstitusjoner.

### 4.1 Hvordan har statsforvaltningen tatt i bruk mål- og resultatstyring?

Som oppsummert i avsnitt 3.9, er vårt hovedinntrykk todelt. For det første har departementenes styring av underliggende virksomheter blitt mer koordinert og strukturert enn tidligere. Samtidig har underliggende virksomheter fått økt frihet i økonomisk-administrative spørsmål. Mye tyder på at det har funnet sted en tilsvarende utvikling i underliggende virksomheter – særlig mellom direktorat og ytre etat, men også noen grad internt i de sentrale institusjonene.

For det andre er vårt hovedinntrykk at departementenes og virksomhetenes bruk av mål, resultatmål og resultatinformasjon i styringen er preget av skrittvis og forsiktige tilpasninger heller enn større omveltninger. Virksomhetenes oppgaver vies i mange tilfeller større oppmerksomhet enn deres formål.

I avsnitt 3.2 peker vi på at mål- og resultatstyring kan betraktes både som en generell styrings- og ledelsesfilosofi og som en styringsteknikk og –metode.

Ifølge Drucker (1954) skulle målstyring bidra til at ledere blir mer bevisste institusjonens overordnede mål og mindre fokusert på detaljer. Vårt første hovedinntrykk indikerer isolert sett at departementene har utviklet sin etatsstyring i en slik retning. Dette underbygges av Christensen og Lægreids (1998) funn om at ledere i sentralforvaltningen er de mest positive til mål- og resultatstyring, og at økt bevissthet og bedre kommunikasjon om mål og resultater er den effekt som tillegges størst betydning blant de tilsatte.

Dette tyder på at mål- og resultatstyringstenkningen har fått innpass som styringsfilosofi i departementenes styring av underliggende virksomheter. Sterkere koordinering og forankring i ledelsen, kombinert med større frihet for underliggende virksomheter i økonomisk-administrative spørsmål er etter vår mening svært viktige endringer.



---

Men dette inntrykket svekkes av vårt andre hovedinntrykk. Bruken av mål og resultatmål, resultatmåling og resultatinformasjon bærer preg av forsiktige og skrittvis tilpasninger heller enn større omveltninger. Hvis vi betrakter mål- og resultatstyring primært som en styringsteknikk og metode, tyder med andre ord undersøkelsen på at mål- og resultatstyring er tatt i bruk stykkevis og delt heller enn fullt og helt.

Med dette som utgangspunkt kan det reises to spørsmål:

- Har departementene styrket eller svekket sin innflytelse over underliggende virksomheter, og har mål- og resultatstyring bidratt til bedre politiske styring?
- Har det skjedd større endringer i den månen departementene styrer sine underliggende virksomheter på eller er det bare de moderne ordene som er tatt i bruk?

Disse spørsmålene drøftes nærmere i de følgende avsnittene.

#### **4.1.1 Sentralisering og desentralisering**

I avsnitt 3.2 peker vi på at mål- og resultatstyring berører et grunnleggende styringsdilemma. På den ene siden skal underliggende virksomhet gis større frihet. På den andre siden skal virksomhetene underlegges et rapporterings- og kontrollregime som gjør departementene i stand til å styre dem. Spørsmålet er hvordan en kan gi underliggende nivå tilstrekkelig frihet slik at arbeidet kan utføres effektivt uten at styringen og innflytelsen fra overordnet nivå svekkes.

Noen inntrykk fra undersøkelsen indikerer at departementene har styrket sin innflytelse over underliggende virksomheter. Sterkere departemental koordinering, sterkere forankring av styringsdialogen i ledelsen i departementene og i virksomhetene og større oppmerksomhet mot oppgaver burde bidra til dette. Samtidig mener noen av våre informanter at departementet har sterkere innflytelse over underliggende virksomhet enn tidligere.

Andre inntrykk fra undersøkelsen peker imidlertid i motsatt retning: Virksomhetene har fått større frihet i økonomisk-administrative spørsmål. Noen synes også å ha fått større faglig frihet. Samtidig har tiltak for å beholde styringen (motstykket til økt frihet), nemlig målfastsetting, resultatkrav, rapportering, resultatvurdering og resultatbasert ressurstildeling, blitt utviklet og tilpasset skrittvis, forsiktig og delvis.

Vår undersøkelse er ikke egnet som grunnlag for å trekke konklusjoner om i hvilken retning makt og innflytelse samlet sett har beveget seg som følge av mål- og resultatstyring. Våre funn tyder imidlertid på at mål- og resultatstyring ikke bare bidrar til desentralisering av myndighet og innflytelse i statsforvaltningen. Det er også forhold som tyder på sentralisering. Sterkere koordinering burde tilsi at ledelsen i departementene og virksomhetene øker sin mulighet for innflytelse. Sterkere departemental koordinering og større oppmerksomhet mot

---

hvordan underliggende virksomhet løser sine oppgaver burde tilsi at departementene øker sin innflytelse.

I forlengelsen av diskusjonen om fordeling av makt og innflytelse mellom departement og virksomhet kan det reises spørsmål om mål- og resultatstyring har påvirket den politiske ledelsens styringsmuligheter. Utviklingen i retning av sterkere koordinering og ledelsesforankring burde i prinsippet innebære økt innflytelse for de embets- og tjenestepersoner som arbeider nært i forhold til politisk ledelse i departementene og de politiske beslutninger – i alle fall nærmere enn tilsatte på lavere nivå. Dette kan antas å ha medført at også meninger fra politisk ledelse får større innflytelse i departementenes styring av underliggende virksomheter.

På den andre siden viser Christensen og Læg Reid (1998) at tilsatte i sentralforvaltningen er usikre på hvilken grad mål- og resultatstyring bidrar til bedre politisk styring. Også våre informanter er usikre på dette.

Fra noen hold har det blitt framhevet at mål- og resultatstyring er en administrativ logikk som ikke lar seg forene med en politisk logikk fordi politikken ofte er preget av kompromisser og fordi de politiske mål ofte har en sterk symbolsk dimensjon (Christensen 1990, Thorsvik 1991). Christensen stiller bl.a. spørsmål om den overordnede politiske og administrative ledelsens muligheter til å foreta politiske avveininger og kompromisser svekkes i et system med økt desentralisering, resultatorientering og brukerstyring.

Et flertall av informantene i vår undersøkelse mener imidlertid at mål- og resultatstyring ikke begrenser den politiske ledelsens styringsmuligheter. Samtidig svekkes heller ikke mulighetene til å drive mål- og resultatstyring av politiske årsaker eller inngripen.

Dette kan tolkes på flere måter. Hvis utgangspunktet er at de to typer logikk er lite forenlige, kan én tolkning være at statlige virksomheter og departementer har tatt i bruk elementer fra mål- og resultatstyring skrittvis og forsiktig, slik at en ikke kommer i konflikt med den politiske styringen.

En annen tolkning kan være at styringen av departementenes underliggende virksomheter er nært knyttet til Stortingets årlige bevilgninger, og at de politiske premisser i hovedsak avklares i forbindelse med budsjettframlegget og Stortingets behandling av det. Utover dette griper Stortinget og departementenes politiske ledelse ikke inn i etatsstyringen i særlig grad, unntatt i større saker, i saker med stor politisk symbolverdi eller hvis det kommer alvorlig kritikk – f.eks. fra Riksrevisjonen. På denne måten vil departementenes rutinemessige styring av underliggende virksomheter normalt ikke være gjenstand for betydelig og løpende inngripen fra politisk hold.

Foreliggende materiale gir her ikke grunnlag for konklusjoner. Kunnskapen om mål- og resultatstyringens betydning for politisk styring og den politiske styringens betydning for mulighetene til å praktisere mål- og resultatstyring er fortsatt lite dokumentert, og de tilsatte i sentraladministrasjonen er usikre på effektene.

---

#### 4.1.2 Symbolbruk og praksis

I kapittel 1 tok vi som utgangspunkt at fordi mål- og resultatstyring kan oppfattes ulikt, er det vanskelig å fastlegge en fasit for hvordan elementene i denne teknikken skal vektlegges og innrettes. Mål- og resultatstyring er en sosial konstruksjon – ikke en fysisk gjenstand, og den kan tolkes og omformes på forskjellige måter i institusjoner, avhengig bl.a. av trekk ved den enkelte institusjon og konteksten den inngår i.

Vår undersøkelse bekrefter langt på vei dette utgangspunktet. Samtidig bekrefter den langt på vei andre undersøkelser (jf. kapittel 2) som konkluderer med at elementer av mål- og resultatstyring er tatt i bruk forsiktig og skrittvis. De har heller representert et supplement i styringen i statsforvaltningen enn en fullstendig omlegging. Hvorvidt en slik tilpasning kan karakteriseres som mål- og resultatstyring vil være avhengig av øynene som ser. Slik vi ser det, vil det være mer meningsfullt å stille spørsmålet om *hvordan* statsforvaltningen har tatt i bruk mål- og resultatstyringsteknikker og ikke *om* den har gjort det.

Ut fra dette hovedinntrykket kan det reises spørsmål om det primært er «de moderne ord» som er tatt i bruk, mens praksis har endret seg lite. Fra noen hold gis det uttrykk for at ulike oppskrifter for organisering og styring, deriblant mål- og resultatstyring, i første rekke fungerer på det symbolske plan. Institusjoner tar i bruk begrepene som symbolske reaksjoner på forventninger fra omgivelsene i et forsøk på å framstå som moderne og effektive (Brunsson og Olsen 1990, Røvik 1998).

Undersøkelsen viser noen trekk som indikerer at begrepene fra mål- og resultatstyringsteknikken er tatt i bruk i sentrale dokumenter, mens praksis i noen tilfeller har endret seg i mindre grad i løpet av de siste 10 årene. I én av institusjonene gis det åpent uttrykk for at situasjonen er slik.

Samtidig har våre informanter ulike og relativt vage oppfatninger av hva mål- og resultatstyring er, til tross for at de burde være blant dem som burde ha best kjennskap til denne måten å styre på. Likevel mener de fleste av dem at deres institusjon praktiserer mål- og resultatstyring og at denne teknikken har ganske stor betydning på deres område.

På den ene siden kan dette indikere at våre informanter primært har ønsket å markere at deres institusjon følger opp bestemmelsene i økonomireglementet. Flere informanter gir, som nevnt i kapittel 3, uttrykk for at disse bestemmelsene er den viktigste grunnen til at en har tatt i bruk elementer av mål- og resultatstyring. På den andre siden kan det skyldes at mål- og resultatstyring oppfattes og vektlegges forskjellig, og at det er de foretatte tilpasninger i egen institusjon informantene identifiserer seg med når de har oppfatninger.

I flere institusjoner er det enkelte trekk ved styringsdokumentene og intervjuene som kan tolkes i retning av at begreper knyttet til mål- og resultatstyring brukes som symboler. Men samtidig synes viktige sider ved styringen å ha endret seg også i praksis. Bruken av mål- og resultatstyring har i mange tilfeller utviklet

---

seg fra generelle og overordnede målformuleringer til å formulere flere konkrete resultatmål som i en viss utstrekning etterprøves. Noen steder har utviklingen gått fra skepsis og motstand mot mål- og resultatstyring til å tillegge elementer fra denne teknikken stor betydning. Utviklingsforløpet har imidlertid vært forskjellig i institusjonene, og noen har vært tidligere ute enn andre både med å ta begrepene i bruk i styringsdokumentene og med å nedfelle dem i praksis.

Samlet sett er derfor vårt inntrykk at mål- og resultatstyring har blitt noe langt mer enn symboler.

#### **4.1.3 Mål- og resultatstyringens plass i etatsstyringen**

Framstillingen i kapittel 2 og 3 viser at mål- og resultatstyring i statsforvaltningen først og fremst har vært knyttet til Stortingets bevilgninger. I forhold til lovgivning er det derimot ikke etablert liknende retningslinjer, f.eks. at lover skal ha en formålsparagraf. Når vi har belyst institusjonenes frihet, har vi imidlertid avgrenset vårt fokus til endringer i myndighet knyttet til økonomisk-administrative spørsmål. Vi har i mindre grad belyst hvorvidt myndighet og kompetanse etter lover og forskrifter i dag er delegert til departementenes underliggende virksomheter i større utstrekning enn tidligere. Det er vanskelig å kontrollere hvorvidt dette har påvirket våre konklusjoner.

Men i undersøkelsen er det to institusjoner, Universitetet i Oslo og Oslo politidistrikt, der henholdsvis ny universitetslov og den nye Politiloven har åpnet for utvidet lokal myndighet og faglig skjønn. Informantene knyttet til styringen av disse institusjonene mener at disse lovendringene har hatt stor betydning for hvordan institusjonene styres i dag.

Mange statsinstitusjoner har som hovedoppgave å forvalte et regelverk som i stor grad legger premisser for hvordan ressursene brukes – og dermed også for den reelle handlefriheten. Samtidig stilles statsforvaltningen overfor mer oppmerksomhet eller større forventninger enn tidligere knyttet til for eksempel offentlighet i saksbehandlingen, anskaffelser av varer og tjenester, tilskuddsforvaltning.

Undersøkelsen viser at mål- og resultatoppnåelse i liten grad er retningsgivende for tildeling av ressurs til statlige virksomheter. Her er det grunn til å anta at regelverkens økonomisk-administrative konsekvenser og andre føringer spiller en viktigere rolle.

Sett i en slik sammenheng representerer mål- og resultatstyring snarere et supplement enn en fullstendig omlegging av styringen i statsadministrasjonen.

---

## 4.2 Hvorfor brukes mål- og resultatstyring forskjellig?

Undersøkelsen viser at de 10 virksomhetene og deres fagdepartementer har tatt i bruk elementer fra mål- og resultatstyring på ulik måte og i forskjellig utstrekning. Også selve tilpasningsprosessene har hatt ulikt forløp. Dette gir grunn til å reise spørsmål om hvilke forhold som har vært bestemmende for hvordan og i hvilken grad institusjonene har tatt i bruk denne måten å styre på

Datamaterialet indikerer at press fra overordnet departement og fra Finansdepartementet har vært viktig for å få satt i gang en tilpasning. Men de fleste informantene mener også at de institusjonsspesifikke problemer og særtrekk har vært bestemmende for utfallet av selve tilpasningsprosessen. Dette indikerer at ytre press eller initiativ fra ledelsen kan ha vært bestemmende for at det har blitt satt i gang tilpasningsprosesser i institusjonene, mens prosessenes videre forløp i større grad kan ha vært bestemt av interne forhold.

Enkelte forskningsbaserte teorier gir uttrykk for at institusjoners adopsjon av ulike reformer og styringsteknikker vil være avhengig av deres handlings- og analysekapasitet (Røvik 1998). I såfall kunne en forvente at store institusjoner med en viss administrativ kapasitet – f.eks. med egne enheter for administrativ utvikling – har tatt i bruk mål- og resultatstyring i større grad enn små institusjoner.

Vårt inntrykk er at de store institusjonene i utvalget, i første rekke Arbeidsmarkedsetaten, Oslo politidistrikt og Skattedirektoratet, har tatt i bruk elementer fra mål- og resultatstyring i større grad og på en annen måte enn små institusjoner som Forbrukerombudet og Nasjonalgalleriet. Men samtidig er det også betydelige variasjoner blant institusjoner av noenlunde sammenliknbar størrelse og med sammenliknbare ressurser til administrasjon, som Norad, Statens forurensningstilsyn og Sjøfartsdirektoratet. Selv om innslaget av administrative ressurser og staber kan bidra til å belyse forskjeller mellom f.eks. Skattedirektoratet og Forbrukerombudet, gir undersøkelsen samlet sett ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om betydningen av administrativ kapasitet.

Forskjeller mellom de største og de minste institusjonenes tilpasning til mål- og resultatstyring kan også antas å ha sammenheng med at ledelsen i store institusjoner i større grad enn i småer avhengig av formelle, rutiniserte og koordinerte styringsprosesser fordi kontrollspennet er større og behovet for oversikt er vanskeligere å dekke. I de minste institusjonene er kontrollspennet mindre, og ledelsens behov for oversikt kan lettere dekkes uten omfattende formelle styringssystemer. Ledelsens behov for styringsinformasjon vil imidlertid også i noen grad kunne være basert på subjektive opplevelser. Samtidig vil departementenes behov for styringsinformasjon være avhengig av hvilket styringsbehov de har eller opplever at de har.

Et generelt inntrykk fra vår undersøkelse er at Arbeidsmarkedsetaten, Oslo politidistrikt og Skattedirektoratet har visse fellestrekk i hvordan og i hvilken grad elementer fra mål- og resultatstyring er tatt i bruk. Våre intervjuer

---

sammenholdt med data fra Christensen og Lågreids undersøkelse<sup>20</sup>, indikerer ogsåat elementene fra mål- og resultatstyring tillegges relativt stor betydning og at det er oppslutning om bruken av dem.

Disse institusjonene synes åskille seg markert fra Nasjonalgalleriet, Forbrukerombudet og i noen grad fra Radiumhospitalet og Universitetet i Oslo. Dette gjelder både i hvordan elementer fra mål- og resultatstyring er tatt i bruk og i oppslutning om denne måten åstyre på. De intervjuede i disse institusjonene gir uttrykk for at det fortsatt er en viss skepsis til mål- og resultatstyring i deres virksomheter.

De førstnevnte institusjoner har, slik Statskonsult vurderer det, tatt i bruk mange av elementene i mål- og resultatstyring. Disse elementene kommer tydelig fram i styringsdokumentene. Målformuleringer er noenlunde etterprøvbare, og det foretas målinger både av ressursbruk fordelt påoppgaver og av visse trekk ved samfunnet som antas åvære påvirket av etatenes virksomhet. I alle de tre institusjonene har innføring av mål- og resultatstyringelementene vært knyttet til større endringer i organisering, styringsstruktur og arbeidsmåter.

I alle tre virksomhetene ga informantene uttrykk for at den enkelte tjenestemanns og lokale operative leders aktivitet har et større innslag enn før av skjønn i hvordan ressursene prioriteres.

Nasjonalgalleriet, Forbrukerombudet og Radiumhospitalet har ikke gjennomgått større endringsprosesser der mål- og resultatstyring har vært et element. Universitetet i Oslo har riktig nok gjennomført større organisatoriske og styringsmessige endringer, der mål- og resultatstyring brukes i styringen av undervisningsvirksomheten. Forskningsvirksomheten er imidlertid i liten grad berørt av mål- og resultatstyringstenkningen. Disse institusjonene har tradisjonelt hatt betydelig faglig autonomi, og utførelsen av arbeidsoppgavene ved Nasjonalgalleriet, Radiumhospitalet og Universitetet i Oslo har vært basert på stor grad av faglig skjønn. Skepsisen til mål- og resultatstyring har vært betydelig i forskningsmiljøene, noe som bl.a. har blitt begrunnet med bekymring for innskrenkning av forskningens frihet og for utilsiktede virkninger.

Når bakgrunnen for forskjellene mellom de to gruppene av institusjoner skal tolkes, kan det være nærliggende åpeke påulike oppfatninger av mål- og resultatstyringens virkninger for faglig autonomi og skjønn. I den førstnevnte gruppen kan introduksjon av mål- og resultatstyring ha åpnet for utvidet skjønn blant tilsatte, mens for den sistnevnte gruppen kan mål- og resultatstyring ha blitt oppfattet som en trussel mot den faglige autonomien.

I en noe videre sammenheng kan dette tolkes som uttrykk for at bruken av mål- og resultatstyring vil være avhengig av i hvilken grad den utfordrer eller underbygger etablerte interesser eller maktstrukturer i institusjoner. Når institusjoner omorganiseres eller endrer sine grunnleggende arbeidsmåter,

---

<sup>20</sup> Datamaterialet fra Christensen og Lågreid omfatter ikke Oslo politidistrikt.

---

endres også interesser, gruppeidentitet og fordeling av innflytelse. Dette kan åpne for større mottakelighet for nye styringsformer og styringsteknikker.<sup>21</sup>

Statskonsults undersøkelse er ikke egnet til å dokumentere slike sammenhenger, men vi mener at den gir grunn til å reise spørsmål om slike sammenhengers innvirkning på hvordan mål- og resultatstyring tas i bruk i statsforvaltningen.

### 4.3 utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring

Vår undersøkelse tyder på at det i første rekke er oppgavene som er i fokus i styringsdialogen mellom departement og virksomhet og i mindre grad målene. Det samme synes å være tilfelle internt i virksomhetene og mellom direktorat og ytre etat. Spissformulert kan en si at mål- og resultatstyring har blitt en form for oppgavestyring.

Dette kan ha sammenheng med flere forhold. For det første er det ofte vanskelig og ressurskrevende å belyse hvordan en statsinstitusjons virksomhet påvirker samfunnet og brukerne. Enda vanskeligere vil det være å belyse hvordan brukere og samfunn påvirkes av en bestemt innsats eller endringer i ressursbruken. For det andre er vårt inntrykk at styringsdialogen og de mest sentrale styringsdokumentene (tildelingsbrev og årsrapport) har et relativt kort tidsperspektiv fordi de er knyttet til de årlige bevilgningene. I mange tilfeller vil det være både usikkert og ressurskrevende å innhente informasjon og foreta analyse av måloppnåelse i løpet av ett år. For det tredje kan det reises spørsmål om departementer og underliggende virksomheter tilpasser seg strategisk og bevisst ved å fokusere oppgavene framfor målene fordi en ønsker å begrense eget ansvar.

Erfaringer fra andre land, først og fremst Sverige og OECD, viser at det er vanskelig å formulere samfunns mål og å styre etter slike i et ettårig perspektiv. Samtidig er det vanskelig å benytte resultatinformasjon som kriterium for ressurstildeling (med et mulig unntak for innsatsstyrt finansiering).

PUMA-sekretariatet i OECD konkluderte i sin undersøkelse av hvordan forvaltningsreformer er utformet og gjennomført i sine medlemsland med at mål- og resultatstyring har et videre siktemål enn produktivitet og å være kriterium for tildeling av ressurser. Hensikten med mål- og resultatstyring er også å påvirke ledere på ulike nivåer til å være bevisst målene og å styrke deres kapasitet til å ta initiativ og ansvar for effektiv oppgaveløsning. Samtidig vil resultatinformasjon være grunnlag for læring (jf. avsnitt 2.3.1).

Med dette som utgangspunkt – og på bakgrunn av vår undersøkelse – mener Statskonsult at det fortsatt er et betydelig rom for å forbedre styringen. Først og fremst er det etter vår mening et generelt behov for å forbedre kvaliteten i virksomhetenes årsrapporter til departementene. Rapportene er i dag i hovedsak deskriptive. I mange tilfeller gis mye informasjon, men denne er sjelden tolket

---

<sup>21</sup> En slik tolkning støttes av flere forfattere, deriblant Sahlin Andersson 1994, Christensen og Læg Reid 1998, Røvik 1998, Jacobsen og Thorsvik 1997.

---

eller analysert i særlig utstrekning. Ut fra de rapportene vi har undersøkt mener vi at resultatinformasjonen i mange tilfeller reiser like mange spørsmål som den gir svar. Flere av dem vi har intervjuet i departementene gir uttrykk for at rapportenes verdi er diskutabel fordi informasjonen ikke er analysert. Dette gir også grunn til å reise spørsmål om i hvilken utstrekning virksomhetene selv analyserer sin tilgjengelige informasjon i forbindelse med ressursprioriteringer. Det bør jo primært være dette informasjonen skal brukes til.

Etter vår mening er det først og fremst analyse av tilgjengelig statistikk og annen informasjon som vil bidra til å forbedre mange virksomheters årsrapporter. Det bør normalt være virksomhetene og ikke departementene som foretar slike analyser. Hvis departementene i større grad etterspør analyser, vil dette etter vår mening også kunne stimulere virksomhetene til selv å utnytte informasjonen bedre.

I tillegg til at årsrapportene inneholder lite analyse er oppmerksomheten enten rettet mot hvordan ressursbruken er fordelt på ulike typer oppgaver eller mot hvordan visse trekk ved samfunnet eller brukere – som antas å være påvirket av institusjonens aktivitet – har utviklet seg. Bare unntaksvis gis det informasjon som er egnet til å belyse eventuelle sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger. Dette skjer til tross for at økonomireglementet inneholder bestemmelser om plikt til å gi informasjon om hva ressursbruken har ført til av faktiske resultater (jf. §11.2).

Analyse av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger er imidlertid vanskelig – særlig i et ettårig perspektiv. Sett i forhold til at slike analyser også krever betydelige ressurser vil ressursbruken neppe kunne stå i et rimelig forhold til informasjonsverdien så lenge det bare er et ettårig perspektiv som legges til grunn. Etter vår mening vil slike analyser først være faglig og ressursmessig tjenlige hvis de foretas med lengre mellomrom og belyser utviklingen over flere år.

Dette leder også til en annen utfordring som vi vil peke på nemlig å utvide tidsperspektivet i styringen utover bevilgningsåret. Etter vår mening er dette en forutsetning for å kunne oppnå et sterkere fokus i styringsdialogen på hvordan virksomhetene ivaretar sine formål.

I dansk statsforvaltning har en forsøkt å ivareta et flerårig perspektiv gjennom såkalte flerårige resultatkontrakter mellom departement og underliggende virksomhet (jf. kapittel 2, avsnitt 2.3.3). Rapporteringen i forhold til kontrakten skjer i de såkalte virksomhetsregnskapene som publiseres på internett. Samtidig er resultatomtalen i budsjettproposisjonene forkortet. En av erfaringene knyttet til resultatkontrakter er at det helst bør ligge en samlet strategiplan for virksomheten som resultatkontrakten er knyttet til.

Det kan i utgangspunktet tenkes mange måter å videreutvikle styringsdialogen på for å oppnå mer langsiktighet, og det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle hvilke måter som er best egnet. Etter Statskonsults mening kan det være nyttig f.eks. å ta utgangspunkt i virksomhetenes arbeid med strategiplanene, og å utvikle retningslinjer for hvordan departement og virksomhet bør samhandle i



---

denne forbindelsen. Én mulighet kan være å knytte analyser av sammenhenger mellom ressursbruk og visse eksterne virkninger til strategiprosessene samtidig som det kan stilles flerårige resultatmål som nedfelles i tildelingsbrevene. Dette kan også åpne muligheter for å gjøre omtalen i budsjettproposisjonene mer strategisk, langsiktig og fyldig med noen års mellomrom, mens omtalen i de mellomliggende år forenkles noe.

Noen av institusjonene i vår undersøkelse blir hvert år stilt overfor mange resultatmål som det skal rapporteres i forhold til. Et mer langsiktig perspektiv kan også bidra til å redusere eller forenkle den årlige (og kvartalsvise) rapporteringen der denne er omfattende.

Samlet sett vil bedre analyse i virksomhetenes rapporter til overordnet departement – kombinert med mer langsiktighet i styringen – kunne bidra til at det vies større oppmerksomhet mot hvordan virksomhetene ivaretar sine formål, og om dette skjer på en effektiv måte. Dette kan også bidra til at eventuelle kryssende mål og hensyn synliggjøres og – om mulig – avklares.

I tillegg til dette kan det etter Statskonsults mening reises spørsmål om det i dag er etablert tilstrekkelige insentiver for resultatoppnåelse i virksomhetene. I vår undersøkelse etterlyses dette av flere informanter i departementene. Samtidig tyder lite på at resultatutvikling får konsekvenser for ledelsen i underliggende virksomhet – i alle fall på kort sikt.

En mulighet i denne forbindelse kan være å videreutvikle de individuelle lederlønskontraktene mellom departement og leder av underliggende virksomhet. Selv om disse kontraktene kan være et egnet virkemiddel, vil dette også kunne reise mer prinsipielle spørsmål om hva en virksomhetsleder kan stilles til ansvar for, og hvordan ivaretagelse av ansvaret kan måles.

Som en oppsummering vil vi peke på følgende utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring:

Det er et generelt behov for å forbedre kvaliteten i virksomhetenes årsrapporter til overordnet departement i form av mer vurdering og analyse

Det er behov for mer analyse av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger av underliggende virksomhets aktivitet. Slike analyser bør imidlertid foretas med noen års mellomrom

Det er behov for å styrke oppmerksomheten om mer langsiktige utviklingstrekk og strategier i styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet

Det er behov for å etablere visse insentiver for resultatoppnåelse overfor departementenes underliggende virksomheter.

---

## Litteratur

- A.T. Kearney (1995) *Kartlegging av statlige virksomheters erfaring med virksomhets-planlegging*, Rapport 1995, A. T. Kearney.
- Bjørklund, T., Haavik, B., Sundby, I. J. (1995) *Tilbakemelding fra publikum*, Rapport fra P. A. Consulting Group på oppdrag fra Statens informasjonstjeneste.
- Brunsson, N. og Olsen, J. P. (1990): «Kan organisasjonsformer veljas?», i N. Brunsson og J. P. Olsen (red.): *Makten att reformera*, Carlssons, Stockholm
- Christensen, T. (1990) «Målstyringskonseptets begrensninger», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 1990:6*, Universitetsforlaget
- Christensen, T. (1997): «Utviklingen av direktoratene – aktører, tenkning og organisasjonsformer», i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug
- Christensen, T. og Egeberg, M. (1997): «Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater», i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug.
- Christensen, T. og Lågreid, P (1997): «Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?», i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug
- Christensen, T. og Lågreid, P (1998): *Den moderne forvaltning*, Tano Aschehoug
- Colbjørnsen, T. og Kåveland, A. (1992) *Resultatmåling og -rapportering i Stortingetsproposisjon nr. 1 – undersøkelse utført ved Stortinget*, Administrativt forskningsfond, Rapport 1992:12, Norges handelshøyskole, Bergen
- Colbjørnsen, T., Kåveland, A. og Ulvenes Å (1994) *Er enhetlig resultatstyring mulig?*, Administrativt forskningsfond, Rapport 1994:8, Norges handelshøyskole, Bergen
- Colbjørnsen, T. (1995) *Resultatstyring gjennom statsbudsjettet*, Administrativt forskningsfond, Rapport 1995:6, Norges handelshøyskole, Bergen
- Dale, G. (1989): *Strukturerende hensyn bak statens lønssystem*, Rapport 89/2, LOS-senteret, Bergen.
- Drucker, P. F. (1954) *The Practice of Management*, Harper and Row, New York
- ELMA (1995) *Åtgärder för at sterka resultatstyrningen*, Rapport från en interdepartemental arbetsgrupp, Finansdepartementet, Sverige, Ds 1995:6
- Finansdepartementet (1996) *Evaluering av regjeringens budsjettssystem og budsjettprosess i årene 1993–95*, rapport fra Finansavdelings budsjettssystemprosjekt, Finansavdelingen, Finansdepartementet, februar 1996.
- Finansministeriet (1995) *Kontraktstyring i staten – erfaring fra 13 forsøg med resultatkontrakter*, Finansministeriet, København

- 
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1986) *Program for modernisering av statlig forvaltning*, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Plan- og dataavdelingen
- Hood, C. (1991): «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, 69 (vår)
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (1997) *Hvordan organisasjoner fungerer: Innføring i organisasjon og ledelse*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Lie, E. (1995): *Ambisjon og tradisjon: Finansdepartementet 1945-1965*, Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P. og Roness, P. G. (1991): *Political parties, bureaucracies and corporatism*, Notat 1991:4, LOS-senteret, Bergen
- Læg Reid, P. og Rolland, V. (1994): «Norge: Forvaltningspolitikken utvikling», i P. Læg Reid og O. K. Pedersen (red.): *Forvaltningspolitikk i Norden*, Jurist- og økonomiforbundets forlag, København
- Læg Reid, P. (1995): «Perspektiv på lønnspolitikken i staten», i P. Læg Reid (red.): *Lønnspolitikk i offentlig sektor*, Tano.
- Læg Reid, P. (1995) *På veg mot ein frikopla stat?* Notat 89/13, LOS-senteret, Bergen
- Ministry of Finance (1996) *Paper prepared for OECD meeting on Contemporary Developments in Performance Management 4-5 november 1996*, Ministry of Finance, Helsinki.
- Ministry of Finance (1997) *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*, Ministry of Finance, Helsinki.
- Mjør, M. (1995) «Leiarlønsreforma i staten», i P. Læg Reid (red.) *Lønnspolitikk i offentlig sektor*, TANO
- Nebben, E. (1988) *Statlig lønnspolitikk ved et veiskille?* Rapport 88/2, LOS-senteret, Bergen
- Nebben, E. (1996) *Hva skjer med lønnspolitikken? – Utvikling av lokale lønnsystem i offentlig sektor*, FAFO-rapport 1999
- OECD (1990) *Serving the Economy Better: The Role of Public Management*, Public Management Commite, Paris
- OECD (1994) «Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-Oriented Management», i *OECD Occasional Papers, 1994 No. 3*, Public Management Commite, Paris
- OECD (1995) *Governance in transition*. OECD, Paris
- OECD (1995b) *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Public Management Commite, Paris
- OECD (1996) *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Public Management Commite, Paris

- 
- OECD (1997) *In Search og Results – Performance Management Practices*, Public Management Commite, Paris
- Olsen, J.P. (1988): «The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries», *Hallinnon Tutkimus*, 7 (17)
- Olsen, J. P. (1993) «Utfordringer for offentlig sektor og for statsvitenskapen – noen sentrale spørsmål og problemstillinger», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 1993 nr 9*, Universitetsforlaget.
- Pollit, C. (1995): «Justification by Works og by Faith», *Evaluation*, 1 (2)
- Roness, P. G. (1979): *Reorganisering av departementa – eit politisk styringsmiddel?*, Universitetsforlaget
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (1998b): *Stat og styring*, 1998 nr 2, Universitetsforlaget, Oslo
- Sahlin-Andersson, K. (1994) «Varför låter organisationer omvandlas?», i B. Jacobsson (red.) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Nerenius & Santérus förlag, Stockholm
- Savland, T. E. (1995) Statens lønnskomité 1988 : «Berget som fødte en mus?»
- Statistisk sentralbyrå(1992): *Offentlig forvaltning i Norge*, Rapport 1992:13, Oslo
- Statskonsult (1988) *Veiledning i virksomhetsplanlegging*, Statskonsult
- Statskonsult (1989) *Veiledning i virksomhetsplanlegging for universiteter og høyskoler*, Statskonsult
- Statskonsult (1991) *Evaluering av virksomhetsplanlegging og resultatstyring i statlige virksomheter*, Rapport 1991:16, Statskonsult
- Statskonsult (1993) *Evaluering av arbeidet med forbedring av departementenes St.prp. nr. 1 (1993–94)*, Rapport nr 1993:14, Statskonsult
- Statskonsult (1997) *Evaluering av forsøk med utvidet fullmakt til å opprette og inndra stillinger*, Rapport 1997:12, Statskonsult
- Statskonsult (1998) *Fakta, former og fristilling – statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*, Raport 1998:18, Statskonsult
- Statskontoret (1994) *Verksamhetsanpassad resultatstyrning – analysmodell och myndighetstypologi*, Rapport 1994:4, Statskontoret, Stockholm
- Svardal, G. (1997): «Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen», i T. Christensen og M. Egeberg: *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug
- Thorsvik, J. (1991) «Målstyring av offentlig virksomhet», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 1991:7*, Universitetsforlaget
- Økonomistyrelsen (1997) *Evaluering av forsøgsordningen vedrørende virksomhedsregnskaber i staten*, Økonomistyrelsen, København.

---

## Norges offentlige utredninger

- NOU 1972:5 Programbudsjettering, Utredning I om Utvikling og innføring av program-  
budsjettering i staten fra et utvalg oppnevnt av Det kgl. finans- og tolldepartement den 26 april 1967
- NOU 1972:38 Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.
- NOU 1973:23 Programbudsjettering, Utredning II om Informasjon og opplæring i programbudsjettering i staten fra et utvalg oppnevnt av Det kgl. finans- og tolldepartement den 26 april 1967
- NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem
- NOU 1984:29 Organiseringen av televirksomheten i Norge
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat
- NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988

## Stortingsmeldinger og -proposisjoner

- St meld nr 37 (1973–74) Om den videre utvikling av statens budsjettssystem
- St meld nr 31 (1975–76) Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid
- St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk –  
Fundament for fellesskap
- St prp nr 121 (1955) Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene m.v.  
– Tilleggsbevilgninger
- St prp nr 52 (1984–85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet
- St prp nr 1 (1988–89) Tillegg nr 1 Om videreføring av arbeidet med utredning av datasystemer i skatteetaten m.m.
- St prp nr 87 (1989–90) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem
- St prp nr 1, Tillegg nr 13 (1989–90) Saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 1990
- St prp nr 88 (1990–91) EDB og omstilling i skatteetaten

## Innstillinger til Stortinget

- Budsjett-innst. S. nr. I (1989–90) Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om nasjonal budsjettet for 1990 og forslag til statsbudsjett medregnet folketrygden for 1990
- Budsjett-innst. S. nr. II (1989–90) Innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1990 og om salderingen av statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1990
- Innst S nr 277 (1976–77) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om Stortingets kontroll med forvaltningen
- Innst S nr 243 (1989–90) Innstilling fra finanskomitéen om videre utvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem.

---

## **Annet**

Dok. nr 3:1 (1994-95) Departementenes tilskuddsforvaltning

Kgl. res. av 22. mai 1987 «Den nye staten – program for fornyelse av statsforvaltningen», Særskilt vedlegg til St. meld. nr 4 (1987–88)

Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken

SOU 1997:15 Det svåra Samspelet – Resultatstyrningens framvåxt och problematik

SOU 1997:57 I medborgarnas tjånst – En samlad frvaltningspolitikk fr staten

---

## **Informanter**

### **Arbeidsdirektoratet:**

Stein Langeland, *avdelingsdirektør*  
Lisbeth Aas Fransplass, *kontorsjef*  
Vibeke Vennemo Dyrhol, *rådgiver*

### **Det Norske Radiumhospital:**

Tove Hafnor, *ass.direktør*  
Pål Bakke, *utredningsleder*

### **Forbrukerombudet:**

Gry Nergård, *underdirektør*  
Trine Lise Corneliusen, *rådgiver*

### **Nasjonalgalleriet:**

Tone Skedsmo, *direktør*  
Trond Øhren Høden, *kontorsjef*  
Sidsel Helliesen, *førsteamanuensis*

### **Norad:**

Tove Strand, *direktør*  
Idar Johannessen, *underdirektør*

### **Oslo politidistrikt:**

Roy Henry Nilsen, *visepolitimester*  
Lars Henrik Bøhler, *administrasjonssjef*  
Terje Kristiansen, *økonomsjef*

### **Sjøfartsdirektoratet:**

Roar Skuggedal, *avdelingsdirektør*

### **Skattedirektoratet:**

Egil Martinsen, *underdirektør*

### **Statens forurensningstilsyn:**

Ulf Andersen, *avdelingsdirektør*  
Janne Solli, *avdelingsdirektør*

### **Universitetet i Oslo:**

Nils Dugstad, *økonomidirektør*  
Per Kjell Heitmann, *budsjettsjef*  
Lucy Caroline Smith, *professor, tidl. rektor ved UiO*

---

**Arbeids- og administrasjonsdepartementet:**

Morten Reymert, *ekspedisjonssjef*

**Barne- og familiedepartementet:**

Tore Malterud, *ekspedisjonssjef*

Geir Hovland, *underdirektør*

**Finansdepartementet:**

Lars Detlie, *spesialrådgiver*

**Justisdepartementet:**

Hans S. Sjøvold, *avdelingsdirektør*

**Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet:**

Arne Benjaminsen, *avdelingsdirektør*

Erik B. Pettersen, *førstekonsulent*

**Kulturdepartementet:**

Stein Sægrov, *avdelingsdirektør*

Vivian Moen, *rådgiver*

Antoaneta Hansteen, *førstekonsulent*

**Miljøverndepartementet:**

Inger Glad Stokland, *ekspedisjonssjef*

Lillebeth Berg, *underdirektør*

**Nærings- og handelsdepartementet:**

Thomas Kobro, *byråsjef*

**Sosial- og helsedepartementet:**

Olav Slåtebrekk, *avdelingsdirektør*

Siri Bergerøy, *byråsjef*

**Utenriksdepartementet:**

Nils Haugstveit, *avdelingsdirektør*



---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen
<b>Forfatter(e):</b>	Lars Birkeli, Erik Oftedal og Ingebjørg Næs
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	1999:19
<b>Prosjektnummer:</b>	21 288 00
<b>Prosjektnavn:</b>	Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen
<b>Prosjektleder:</b>	Lars Birkeli
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Statskonsult
<b>Resymé:</b>	<p>Statskonsults undersøkelse av hvordan 10 statlige virksomheter og deres overordnede departementer har tatt i bruk mål- og resultatstyring gir to hovedintrykk: På den ene siden har departementenes etatsstyring blitt mer koordinert og forankret i ledelsen enn tidligere, samtidig som underliggende virksomheter har fått større frihet i økonomisk-administrative spørsmål. En liknende utvikling har funnet sted internt i etatene. På den andre siden er bruken av mål og resultatmål, måling av resultater og bruk av resultatinformasjonen preget av skrittvis, forsiktig tilpasning heller enn større omveltninger. Men det er store forskjeller mellom institusjonene. Etter Statskonsults mening er det behov for mer vurdering og analyse i virksomhetenes årsrapporter til departementene – særlig av sammenhenger mellom ressursbruk og virkninger for brukere og samfunn. Det er også behov for å vie langsiktige perspektiver større oppmerksomhet i etatsstyringen. Samtidig er det en utfordring å etablere flere insentiver for mål- og resultatoppnåelse.</p>
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
<b>Emneord:</b>	Styring, mål- og resultatstyring, etatsstyring, styringsdialog, målstruktur, resultatmål, resultatmåling.
<b>Dato:</b>	Oktober 1999
<b>Sider:</b>	73
<b>Pris:</b>	kr 100,-
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO