

Etatsstyring i forsvarssektoren: En analyse av mål- og  
resultatstyringen av Forsvarsdepartementets  
virksomheter

Jostein Askim og Jonas Kjærvik

Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo

# Forord

Denne rapporten er utarbeidet av forskere fra Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo på oppdrag fra Forsvarsdepartementet. Hovedhensikten med rapporten er å gi underlag for departementets egnevaluering av sin etatsstyring. Denne egnevalueringen skal være underlag for departementets vurderinger av behov for endringer i iverksettingsbrevet for langtidsplanen 2013-2016, og i det nye helhetlige iverksettingsbrevet for sektoren som vil utarbeides for den nye langtidsplanen som regjeringen tar sikte på å legge frem for Stortinget våren 2016. I tillegg skal rapporten bidra til å styrke forskningsbasert kunnskap om etatsstyring og mål- og resultatstyring i den norske sentraladministrasjonen generelt.

Forskerne har hatt tilgang til både ugraderte og graderte dokumenter for å gjennomføre analysen. Denne rapporten er likevel ugradert, siden den ikke inneholder noe gradert informasjon.

Prosjektperioden har vært mars til juni 2015. Kontaktperson i Forsvarsdepartementet har vært fagdirektør Njaal Seggaard. Utførende forskere i oppdraget har vært førsteamanuensis Jostein Askim og forsker Jonas Kjærvik, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Merk at forskerne ikke er eksperter på forsvarssektoren. Rapporten er ment å være en studie av forsvarssektoren fra et mer generelt styringsperspektiv.

Oslo, 16. juni 2015

Jostein Askim og Jonas Kjærvik

# Innhold

<b>Figurer</b>	<b>III</b>
<b>Tabeller</b>	<b>III</b>
<b>1 Introduksjon</b>	<b>1</b>
<b>2 Bakgrunn om etatsstyringen i forsvarssektoren</b>	<b>2</b>
2.1 Konstituerende styring . . . . .	2
2.2 Styringsdokumenter . . . . .	3
2.3 Resultatoppfølging . . . . .	4
<b>3 Metode</b>	<b>4</b>
3.1 Datagrunnlag og avgrensninger . . . . .	5
3.2 Begrepsavklaringer . . . . .	5
<b>4 Funn</b>	<b>7</b>
4.1 Sektorstyringen . . . . .	7
4.2 Forsvarsbygg . . . . .	8
4.2.1 Mål- og resultatkrav . . . . .	9
4.2.2 Styringsdialogen . . . . .	9
4.3 Forsvaret . . . . .	10
4.3.1 Mål- og resultatkrav . . . . .	11
4.3.2 Styringsdialogen . . . . .	11
4.4 Forsvarets forskningsinstitutt . . . . .	12
4.4.1 Mål- og resultatkrav . . . . .	12
4.4.2 Styringsdialogen . . . . .	13
4.5 Nasjonal sikkerhetsmyndighet . . . . .	13
4.5.1 Mål- og resultatkrav . . . . .	14
4.5.2 Styringsdialogen . . . . .	15
4.6 Oppsummering på tvers av virksomhetene . . . . .	16
<b>5 Vurderinger av etatsstyringen</b>	<b>18</b>
5.1 Interessante grep mht. strategisk og operativ styring . . . . .	18
5.2 Struktur og klarhet . . . . .	20
5.3 Detaljeringsgrad og sammenligning med andre sektorer . . . . .	22
5.4 Styringspraksis holdt opp mot FDs syn på god styring . . . . .	24
<b>6 Konklusjon</b>	<b>26</b>

## Figurer

1	Oppsummering av målstyringen i FD . . . . .	17
---	---	----

## Tabeller

1	Oppsummering av styringssignaler til forsvarssektoren . . . . .	8
2	Oppsummering av styringssignaler til Forsvarsbygg . . . . .	9
3	Oppsummering av styringssignaler til Forsvaret . . . . .	11
4	Oppsummering av styringssignaler til FFI . . . . .	13
5	Oppsummering av styringssignaler til Nasjonal Sikkerhetsmyndighet . . . . .	15
6	Sammenligning av etatsstyringen i FD og JD med et representativt utvalg virksomheter fra 2012 . . . . .	24

# 1 Introduksjon

Denne rapporten undersøker Forsvarsdepartementets etatsstyring av de fire etatene i forsvarssektoren, Forsvaret, Forsvarsbygg (FB), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), i perioden 2013-2015. Departementets eierstyring av statsforetaket AIM Norway SF (tidligere Luftforsvarets hovedverksted Kjeller), er ikke omfattet av undersøkelsen.

I tråd med Finansdepartementets veileder i etatsstyring, forstå etatsstyring her som departementets løpende aktiviteter av faglig og administrativ karakter som skal påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. Etatsstyringen inkluderer styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og underliggende virksomhet (jfr. Finansdepartementet 2011, s. 4-5).

Det empiriske grunnlaget for rapporten er dokumentanalyse av departementets iverksettingsbrev til nevnte virksomheter, formelle endringer i iverksettingsbrevet (presiseringer, endringer og tillegg, forkortet PET), virksomhetenes årsrapporter og resultat- og kontrollrapporter til departementet (forkortet RKR) samt referater fra etatsstyringsmøter (forkortet ESM).

Rapporten adresserer følgende:

1. Hva kjennetegner Forsvarsdepartementets etatsstyring av sine underliggende virksomheter? Relatert til målstyring, beskriver rapporten hvor mange mål og styringsparametere departementet stiller til virksomhetene, og om målene er innrettet mot innsatsfaktorer og prosesser eller mot resultater og effekter. Videre beskrives omfanget av departementets styring i form av tiltak og oppdrag (aktivitetskrav) for virksomhetene. Sammenheng mellom strategisk og operativ styring beskrives og diskuteres. Videre beskrives hovedtrekk ved resultatoppfølgingen, basert på tilbakerapportering og etatsstyringsmøter.
2. Hva kjennetegner etatsstyring i forsvarssektoren sammenlignet med hva vi vet om etatsstyringen i sentralforvaltningen for øvrig? Noen svar gis, men avgrenset til hva forskerne besitter av data. I all hovedsak avgrenses sammenligningen til momentene antallet mål og styringsparametere, målenes innretning og antallet aktivitetskrav. Videre påpekes interessante grep Forsvarsdepartementet gjør i grenseflaten strategisk og operativ etatsstyring – grep vi vurderer å være av bredere interesse i sentralforvaltningen, men hvor det mangler sammenlignbar dokumentasjon fra andre sektorer.
3. Vi er videre bedt om å diskutere om departementets etatsstyring er hensiktsmessig for måloppnåelse i etatene. Det avgrensede datagrunnlaget, rammene for oppdraget og forskernes manglende sektorekspertise begrenser hvor nært rapporten kan komme et svar på det spørsmålet. Videre inngår fastsettelse av mål i etatsstyringen,

så styring og måloppnåelse kan vanskelig skilles fra hverandre. Noen svar antydes likevel på dette punktet, og noen spørsmål reises. I hovedsak må rapporten inngå i departementets bredere egenevaluering (jamfør forordet) på dette punktet.

Rapporten videre er strukturert som følger: Kapittel 2 gir bakgrunnsinformasjon om etatsstyringen i forsvarssektoren. Her omtales også den konstituerende styringen kort, eksempelvis integrert strategisk ledelse mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Den konstituerende styringen setter rammer for etatsstyringen, men er ikke del av den (jfr. Finansdepartementet 2011, s. 4-5), og inngår følgelig ikke som en sentral del i denne undersøkelsen. Kapittel 3 redegjør for rapportens metode, datagrunnlag, avgrensninger og begrepsbruk. Kapittel 4, rapportens hoveddel, gjør rede for våre funn om etatsstyringen i sektoren. Kapittel 5 redegjør for våre vurderinger, herunder en diskusjon av det vi kaller departementets doble integreringsambisjon: integrasjon av sektor- og etatsstyring, og integrasjon av langtidsplanlegging og årlig styring. Kapittel 6 oppsummerer våre konklusjoner på spørsmålene 1-3 nevnt over.

## **2 Bakgrunn om etatsstyringen i forsvarssektoren**

### **2.1 Konstituerende styring**

Med konstituerende styring menes fastlegging av virksomheters formål og virkeområde, samt valg av blant annet tilknytningsform og styringsregime for virksomhetene (jfr. Finansdepartementet 2011, s. 4-5). Fra Forvaltningsdatabasen i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) kan følgende nevnes om virksomhetenes tilknytningsform til departementet og deres oppgaver:

- FFI: Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter med generell offentlig tjenesteyting som oppgave.
- Forsvarsbygg: Ordinært forvaltningsorgan med forretningsmessig orienterte oppgaver. Forsvarsbygg (FB) utøver eierrollen for forsvarssektorens eiendommer, bygninger og anlegg (EBA) og forvalter eiendommene forsvarssektoren eier og disponerer (jfr. Instruks for FB).
- NSM: Sentraladministrativt organ med tilsyn/regulering/kontroll som oppgaver. NSM er underlagt FD, men Justisdepartementet (JD) har instruksjonsmyndighet overfor NSM i saker innenfor JDs ansvarsområde. NSM rapporterer til FD for oppgaveløsning i forsvarssektoren og til JD for oppgaveløsning i sivil sektor.
- Forsvaret: Et ordinært forvaltningsorgan, og ikke kategorisert med oppgaver ut over forsvar i NSD. Forsvaret har integrert strategisk ledelse med Forsvarsdepartementet. I 2002 vedtok Stortinget å legge ned Forsvarets Overkommando og integrere

forsvarssjefen og de militærstrategiske funksjoner i departementet. I dag er derfor forsvarssjefen ikke bare øverste leder for Forsvaret, men også øverste militære rådgiver i departementet.

## 2.2 Styringsdokumenter

I forsvarssektoren er det en innarbeidet praksis at det presenteres overordnede langtidsplaner (LTP) for Stortinget. Siden tusenårsskiftet er disse langtidsplanene lagt frem i form av stortingsproposisjoner. Stortinget har på denne måten, i løpet av hver stortingsperiode, hatt anledning til å behandle både konkrete forslag og utviklingen av forsvarssektoren i et mer overordnet perspektiv.

Iverksettelsesbrevet til langtidsplanen (IVB LTP) formaliserer FDs oppdrag til etatene for gjennomføring av langtidsplaner. Gjeldende langtidsplan og IVB LTP har fokus på perioden 2013-2016. Basert på Stortingets vedtak og forutsetninger, fastlegger FD gjennom IVB LTP overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder. Departementet konkretiserer her også mer konkrete mål, styringsparametere og tiltak, som rammeverk for styring og oppfølging i etatsstyringen.

IVB LTP skiller seg på flere måter fra tildelingsbrev i andre sektorer. Det er vanlig med overordnede rammer som innledning til årets mål- og resultatkrav, men IVB LTP er et formelt overordnet styringsdokument med fireårige sektormål for hele forsvarssektoren og, i egne kapitler, spesifikke mål for de fire etatene/virksomhetene i sektoren.

Kort om de ulike styringsdokumentene:

- IVB LTP 2013–2016: Overordnet styringsdokument for forsvarssektoren. Langsiktig sektorstyring i tillegg til årlig mål- og resultatstyring av underliggende virksomheter. Oppdateres minimum årlig innenfor i fireårsperioden, og oftere ved behov. Alle endringer fremkommer med spor endring.
- Presiseringer, endringer og tillegg (PET): dokument som formidler og formaliserer oppdateringer til IVB LTP. Kommer flere ganger per år.
- Strukturutviklingsplan (SUP): FDs plandokument med langsiktig tidshorison ut over LTP. Det understrekes på s. 18 i IVB LTP at SUP ikke er et styringsdokument men et plandokument, med tidsplan for gjennomføring av strukturendringer. Et plandokument må fra vårt perspektiv betraktes som et styrende dokument, men det gis ikke føringer i form av oppdrag i dette dokumentet, så SUP er formodentlig ikke styrende i det konkrete.
- Årlig plangrunnlag (PG): Oppdrag, rammer og spesielle føringer for utarbeidelsen av kommende års budsjett. PG formidles i PET til IVB LTP, og er tett knyttet til vedlegg G til IVB LTP – Økonomi.

- Årlig iverksettelsesbrev (kap. 10-13 i IVB LTP 2013–2016): tilsvarende årlige tilde-  
lingsbrev som man kjenner fra styringen av andre statlige virksomheter. Et kapittel  
for hver av etatene er inkludert som kapittel 10, 11, 12 og 13 i IVB LTP. Disse  
kapitlene oppdateres årlig (formelt gjennom PET til IVB LTP) med fokus på det  
enkelte gjennomførings-/budsjettår.

Den overordnede målstrukturen i FD oppfattes å være:

1. Forsvarssektorens mål (sikkerhets- og forsvarspolitiske mål)
2. Overordnede mål for Forsvaret, Forsvarsbygg, NSM og FFI
3. Overordnede mål for virksomhetsområder innad i Forsvaret (Sjøforsvaret, Hæren  
etc.).
4. Styringsparametere (SP) avgrenset til tematiske områder innad i en virksomhet, og  
i Forsvarets tilfelle innad i hvert virksomhetsområde (tiltak/organisasjonsutvikling,  
personell og kompetanse etc.)
5. Mål/føringer på prosjekter/faser (se for eksempel mål for konverteringsfaser s. 87 i  
IVB LTP)

## 2.3 Resultatoppfølging

Det fremgår av IVB LTP pkt. 9.3 at etatene rapporterer gjennom årsrapporter, tertialvise  
resultat- og kontrollrapporter (hvorav den tredje også er årsrapport), månedsrapporter  
og ad hoc-rapportering. Det fremgår også at rapporteringen skal vektlegge forklaring av  
evt. svak måloppnåelse (avvik) og redegjøre for avbøtende tiltak. IVB LTP kapittel 9  
spesifiserer faste rapporteringskrav for etatene under ett og, i separate avsnitt, særskilte  
rapporteringskrav for hver enkelt etat. Ytterligere rapporteringskrav for hver etat spesi-  
fiseres i kapitlene 10-13 og i Vedlegg A-A.3 i IVB LTP.

## 3 Metode

Denne rapporten er basert på analyse av styringsdokumenter i Forsvarsdepartementets  
etatsstyring av underliggende virksomheter. Her bruker vi to tilnærminger: (1) kvantita-  
tiv kategorisering av mål, styringsparametere og aktivitetskrav i iverksettelsesbrevet (IVB  
LTP) inkludert vedlegg A-A.3, og (2) kvalitativ vurderinger av innholdet i etatsstyrings-  
møtene (ESM) og resultat- og kontrollrapportene (RKR). Disse to punktene omtales i  
neste kapittel som henholdsvis “Mål- og resultatstyringen” og “Styringsdialogen”. Dette  
skillet er gjort for å lette den videre presentasjon. I praksis er mål- og resultatstyring en  
integreert og sentral del av styringsdialogen.



### 3.1 Datagrunnlag og avgrensninger

Forskerne er forelagt alle versjoner av IVB LTP. IVB LTP foreligger i ny og oppdatert versjon med hver utgivelse av en PET fra FD. En sporing av utvikling fra versjon til versjon har imidlertid vært utenfor hva som har vært hensiktsmessig ut fra problemstillingen og mulig innenfor oppdragets rammer. Henvisninger i teksten viser hvilken versjon av IVB LTP som er studert. Når det gjelder resultat- og kontrollrapporter (RKR) og referater fra etatsstyringsmøter (ESM) har vår ambisjon vært å tegne et bilde av fokusområdene i disse dokumentene/prosessene, ikke å beskrive disse i detalj over tid. Kun utvalgte ESM og RKR fra 2014 er derfor analysert og omtalt i rapporten.

Følgende styringsdokumenter og -elementer har vært forelagt forskerne, men inngår ikke som en del av det datagrunnlaget for rapporten:

- Instruks for virksomhetsledere.
- IVB LTP vedlegg B-L.
- Telling eller annen analyse av rapporteringskrav.

### 3.2 Begrepsavklaringer

FD bruker en rekke begreper på styringssignalene de sender til sine virksomheter. Vi har slått noen av disse sammen for vårt formål.

Prioriteringer: FD bruker ordet prioriteringer, prioriteter og hovedprioriteter, for eksempel i IVB LTP-kapitlene 10-13. Departementet reserverer stort sett bruken av ordet mål til IVB LTP vedlegg A-A.3. For vårt formål må likevel punktvis oppstillinger av prioriterte oppgaver i IVB LTP hoveddokumentet forstås som mål. Identifiserte prioriterte oppgaver må forstås å skulle prioriteres foran noe annet. Det er etter vårt syn på lik linje med mål – også målformuleringer knyttet til oppgaver som skal nettopp prioriteres foran andre for en periode.

Aktivitetskrav: Når vi sammenligner på tvers av politikkområder og sektorer finner vi en rekke ulike benevnelser på konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører. At virksomheten “skal” det ene eller det andre, er formuleringer vi leter etter og som forener slike større og mindre marsjordre fra departementets side. Som fellesbenevnelse bruker vi aktivitetskrav. Under dette sorterer i tilfellet FD mange styringssignaler omtalt som oppdrag, føringer og tiltak. Merk at FD stedvis bruker “føringer” eller “spesielle føringer” synonymt med hvordan andre departementer bruker ordet oppdrag. Merk også at FD bruker ordet “tiltak” flere steder, både i kapitlene 4-7 og i Vedlegg A-A.3. I tillegg benyttes begrepet “ESM-tiltak” i forbindelse med etatsstyringsmøter (ESM), da ment som korrigerende tiltak etatene skal iverksette for å bøte på manglende måloppnåelse. Slike tiltak er ment å ha varighet iht. spesifisert frist eller ønsket effekt er oppnådd, og de er fast tema i ESM.

Sentralt i kartleggingen er som nevnt å telle antall mål i IVB LTP og relevante vedlegg, og å kategorisere mål i forhold til resultatkjeden. I sum er følgende forhold kartlagt i IVB LTP:

**Totalt.** Her er alle mål spesifisert i IVB LTP loggført.

**Inputmål.** Den andelen av mål totalt som refererer til innsatsfaktorer, typisk ressurser, bemanning og kompetanse.

**Prosessmål.** Den andelen av mål totalt som refererer til aktiviteter og interne arbeidsmetoder i virksomheten.

**Resultatmål.** Den andelen av mål totalt som refererer til relativt håndfaste utfall av produksjonsprosessen, altså produkter eller tjenester en virksomhet produserer.

**Effektmål.** Den andelen av mål totalt som refererer til de endelige effektene av virksomhetens arbeid. Slike mål tar sikte på å skape en endring for brukerne av virksomheten eller samfunnet generelt på et avgrenset område.

**Styringsparameter.** Er en kvalitativ eller kvantitativ indikator eller et tall som sier noe om utviklingen til et mål.

**Aktivitetskrav.** Se omtale i eget avsnitt rett over.

Iverksettingsbrevet for forsvarssektoren er bygget opp på en annen måte enn tildelegningsbrev i andre sektorer, så det er ikke åpenbart hvordan antall mål skal summeres opp. Styringssignaler i starten av IVB LTP, som gjelder forsvarssektoren på lengre sikt, operasjonaliseres i påfølgende kapitler til styringssignaler til virksomhetene, først på lengre sikt, så innenfor en årlig horisont. I vedlegg spesifiseres styringssignaler til virksomhetene ytterligere, til et målbilde med svært konkrete styringsparametere – et målbilde som skal gjelde for hele fireårsperioden. Det gir ikke god mening å legge styringssignaler i form av mål fra disse ulike delene sammen. Det vil gi et bilde av en mer finkornet målstyring enn hva vi mener tilfellet er. Samtidig blir det heller ikke riktig å si at det kun er målene i det avsluttende målbildet som er departementets mål til virksomhetene. Dette kommer vil tilbake til mot slutten av rapporten.

De ulike typene mål nevnt ovenfor (input, prosess, resultat og effekt) er behandlet som uttømmende og gjensidig utelukkende kategorier i kodingen av IVB LTP. Med andre ord er det valgt én kategori for hvert mål i IVB LTP. Det finnes tilfeller hvor en målformulering kan plasseres på flere steder langs resultatkjeden, men alle mål er kategorisert i henhold til hvilken type mål de etter vårt syn i størst grad gjenspeiler. Det er brukt en god del skjønn i kodingen av dokumentene, men for å sikre konsistens er alle koder gjennomgått av begge forskerne i oppdraget.

I vedleggene A-A.3 til IVB LTP er mål- og resultatkrav koblet til fire ulike “IVB-perspektiv”: (1) Tjenesteytelser (leveranser/operativ evne), (2) Økonomi, (3) Interne prosesser og (4) Mennesker, læring og utvikling. Vi oversetter disse i henhold til de ulike kategoriene av mål oppsummert i listen ovenfor. Det er ikke alltid slik at kategoriene er direkte overførbare. Tjenesteytelser er som regel kategorisert som et resultatmål. Økonomi kodes som resultat- eller prosessmål avhengig av selve målformuleringen. Interne prosesser kodes vanligvis som prosessmål, mens punkt 4 kodes som ulike typer mål, avhengig av formuleringer. FD har ikke en egen kategori eller et eget IVB-perspektiv som omhandler bruker- eller samfunnseffekter, men alle kategoriene kan kodes som slike effektmål hvis konkretiseringen av målene kobler for eksempel tjenesteleveranser til bruker- eller samfunnseffekter. I slike tilfeller er det konkretiseringen, altså en vurdering av hele beskrivelsen av målet, som avgjør hvordan målet kodes.

Et illustrerende eksempel er hentet fra vedlegg A1 hvor mål L2 er formulert slik: “Miljøriktig planlegging, bygging og forvaltning av forsvarssektorens EBA”. I seg selv kan dette målet kodes som et resultatmål i vår kartlegging, og er også kategorisert som en tjenesteytelse (leveranse) av FD. Vi koder dette målet som et effektmål på bakgrunn av konkretiseringen hvor det blant annet står: “[f]orsvarsbygg skal sørge for miljøriktig planlegging, bygging og forvaltning av forsvarssektorens EBA for å ivareta samfunnsansvar samt sikre helhetlige beslutninger og kontinuerlig forbedring av miljøprestasjoner”. Her kobles tjenesteleveransen til samfunnsansvaret som gjør at dette er å betrakte som et effektmål.

## 4 Funn

Funnene fra kartleggingen presenteres på følgende måte: (4.1) sektorstyringen, (4.2) funn fra hver enkelt virksomhet og (4.3) en samlet oppsummering på tvers av styringsdokumentene. Den empiriske presentasjonen av hver enkelt virksomhet deles som nevnt inn i to hoveddeler: mål- og resultatkrav og styringsdialogen. Med tanke på målstrukturen og hvordan mål- og resultatkrav formidles i FD, omtales sektormål og virksomhetsmål separat.

### 4.1 Sektorstyringen

I tillegg til mål- og resultatkrav for hver enkelt virksomhet, er også overordnede sektormål beskrevet i IVB LTP. Disse finner vi i kapittel 2 og 3 i IVB LTP. Det er 10 sikkerhets- og forsvarspolitiske mål i kapittel 2. Vi kategoriserer alle som effektmål. I tillegg er det 9 aktivitetskrav under “Forsvarets oppgaver” på side 11.

Mens strukturen i kapittel 2 er oversiktlig er det vanskeligere å få oversikt over alle mål og aktivitetskrav i kapittel 3 (“Gjennomføring”). Som eksempel er det varierende

hvor konsistente FD er med presentasjon av aktivitetene. Noen ganger er disse listet opp mens andre ganger er de å finne i løpende tekst. Antallet aktiviteter i dette kapitlet, 78, er derfor et anslag - vårt beste anslag. Det er også varierende hvordan mål presenteres her. Under noen områder som “forsvarssektorens personellpolitikk” er målsettingene listet opp. Samme struktur gjelder ikke for alle områdene omtalt i dette kapitlet. Det kan også virke som det er noen gjentakelser under del 3.4 “Operativ evne og operasjoner”.

Alt i alt finner vi 23 mål i kapittel 3. 13 av disse er kategorisert som input-mål, 2 som prosessmål, 6 som resultatmål og kun 2 som effektmål. Mange av målene angår personell og rekruttering og er derfor kodet som input-mål. Videre beskrives 10 strategiske mål i kapittel 3. Disse utdypes i vedleggene A-A.3, med mål- og resultatkrav til virksomhetene (Figur 2 side 22 i IVB LTP). Iht. vår kartlegging er det blant de strategiske målene 1 input-mål, 2 prosessmål, 6 resultatmål og 1 effektmål. Helt på slutten av kapittel 3 har vi kodet 10 styringsparametere. Disse omhandler rapporteringsgraden på ammunisjonsbruk og graden av kildesortering. Krav til ammunisjonsregistrering gjenfinnes også som én styringsparameter i IVB LTP vedlegg A. Formuleringene avviker noe, og det er ikke klar henvisning mellom kapittel 3 og Vedlegg A, men vi leser det som at kapittel 3 utdyper Vedlegg A på dette punktet.

Alt i alt er det hverken målformuleringer eller styringsparametere som utgjør hovedtyngden av styringssignaler i kapittel 3. Kapitlet beskriver nemlig totalt 78 aktivitetskrav fra departementet til forsvarssektoren. Dette tallet er et anslag, så det er sannsynligvis flere hvis man virkelig plukker teksten fra hverandre og identifiserer alle “skal”-formuleringer.

Styringssignalene til forsvarssektoren som helhet er oppsummert i Tabell 1. Det er verd å bemerke at en stor andel av målene og aktivitetene er direkte rettet mot Forsvaret som virksomhet. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 5.

Tabell 1: Oppsummering av styringssignaler til forsvarssektoren

	Totalt	Input	Prosess	Resultater	Effekter	Styringsparametere	Aktivitetskrav
Kapittel 2	10	0	0	0	10	0	9
Kapittel 3	23	13	2	6	2	10	78

## 4.2 Forsvarsbygg

IVB LTP kapittel 5 gir styringssignaler til Forsvarsbygg (FB) for hele planperioden 2013-16, oppdatert gjennom PET’er, mens kapittel 11 gir styringssignaler for det enkelte budsjettår. Vedlegg A1 angir målbildet, med mål og styringsparametere for FB, gjeldende for hele planperioden.

Merk at det i noen tilfeller er eksempler på aktivitetskrav som er noe overlappende med en målformulering. For eksempel er dette noe uklart i konkretiseringen av L2 på side 11. Her er det en liste med aktiviteter Forsvarsbygg skal gjennomføre som introduseres

med formuleringer som lett kan forveksles med delmål. For eksempel gjelder dette for første punkt på listen: “Miljø- og energivennlige løsninger skal prege arkitekturen”. Hvis disse faktisk er delmål, er dette underkommunisert i teksten.

#### 4.2.1 Mål- og resultatkrav

**IVB LTP versjon 13.0 (datert 18.12.2014).** Ihht. begrepsavklaringen ovenfor er flere av “prioriteringene” i kapittel 3.2 kodet som mål. Mer spesifikt finner vi 7 mål her. Av disse kategoriserer vi 2 som prosessmål, 4 som resultatmål og 1 som effektmål. I tillegg er det kartlagt 15 aktivitetskrav og 1 styringsparameter.

I kapittel 11 finner vi totalt 8 mål. Av disse er 1 kodet som input-mål, 4 som prosessmål og 3 som resultatmål. Målene sammenfaller med listen over “hovedprioriteter” på side 23-24. Videre finner vi 7 aktivitetskrav under “andre oppdrag til Forsvarsbygg”. I kapittel 11 finner vi også 1 styringsparameter.

**Vedlegg A1.** De årlige strategiske målene, aktivitetskravene og styringsparameterne som gjelder for Forsvarsbygg i 2015 er spesifisert i vedlegg A1. Målstrukturen i selve vedlegget består av “strategiske mål” med underliggende styringsparametere. Totalt er det definert 4 mål, 17 styringsparametere og 3 aktivitetskrav for perioden.

Tabell 2 oppsummerer og viser hvordan vi har kategorisert målene til FB i IVB LTP og vedlegg A1.

Tabell 2: Oppsummering av styringssignaler til Forsvarsbygg

	Totalt	Input	Prosess	Resultater	Effekter	Styringsparametere	Aktivitetskrav
Kapittel 5	7	0	2	4	1	1	15
Kapittel 11	8	1	4	3	0	1	7
Vedlegg A1	4	0	1	2	1	17	3

#### 4.2.2 Styringsdialogen

FD avholder fire ESM med FB i året. Vi gir nedenfor en vurdering av innholdet i ESMene og de tilhørende RKRene i de tre siste møtene avholdt i 2014.

Andre ESM i 2014 med RKR 1/2014 og foreløpig IVB LTP, kapittel 11 for 2015 på agendaen, har et tydelig fokus på mål- og resultatstyringen av FB som virksomhet. Selve RKR'en tar utelukkende for seg de virksomhetsspesifikke målene, og utgjør dermed et direkte svar på målene, aktivitetene og styringsparameterne tildelt i vedlegg A1 og kapittel 11. Det er ikke eksplisitt fokus på sektormålene. FBs bidrag til realisering av sektormål for sektoren må derfor avleses fra svar på de konkrete styringssignalene til virksomheten. RKR'en sine statusvurderinger av målene i vedlegg A1 inneholder risikovurderinger og prognoser for målene og hver enkelt styringsparameter, i tillegg til tekstlige vurderinger.

Første del av RKR, som gir svar på mål- og resultatkrav i IVB LTP vedlegg A1, er mer formalisert enn andre del, med statusvurderinger av oppdrag i IVB LTP kapittel 11.

Referatet fra andre ESM er et åtte sider langt dokument med overordnede diskusjoner rundt hva som er gjort, og hva som bør gjøres videre, for å nå målene. Referatet tyder på at møtet fokuserer på merknader fra Riksrevisjonen. I tillegg til gjennomgang og diskusjon av avvik, brukes møtet til å påpeke hva FD ønsker skal være videre prioritet for FB. I gjennomgangen av budsjett og foreløpig iverksettelsesbrev for 2015, er budsjettet klar hovedprioritet. Det er her en detaljert gjennomgang av justeringer for 2015 på bakgrunn av forslag fra FB. Foreløpig iverksettelsesbrev knyttes til budsjettet, og det presiseres at “FD tar sikte på å videreutvikle den endelige IVB LTP, kapittel 11 til FB 2015 gjennom en uformell og nær dialog med FB høsten 2014”.

Neste ESM, med RKR 2 og omgruppering av budsjettmidler på agendaen, har en tilsvarende gjennomgang av RKR 2 som i ESM beskrevet ovenfor. FD retter kritikk av presisjonen og fokus i RKR 2. Dels kritiseres manglende presisjon og kvalitet etter innføring av nytt ledelsesinformasjonssystem, men noe av kritikken gjelder også at FB rapporterer på en rekke områder FD ikke etterspør.

Årets siste ESM diskuterer omtale av FB i Riksrevisjonens Dokument nr.1, herunder svakheter rundt FBs kontroll av overtidsbruk. Det er flere merknader fra Riksrevisjonen på driften av FB dette året enn tidligere. Videre står budsjett 2015 på agendaen. Det er gjensidig enighet om at IVB LTP må forenkles, og at arbeidet med forenklingen videreføres til 2015.

### 4.3 Forsvaret

IVB LTP kapittel 4 gir styringssignaler for hele planperioden 2013-16, oppdatert gjennom PET'er, mens kapittel 10 gir styringssignaler for det enkelte budsjettår. Vedlegg A angir målbildet, med mål og styringsparametere for Forsvaret, gjeldende for hele planperioden.

Av virksomhetene som er kartlagt, har Forsvaret den mest kompliserte målstrukturen. Overordnet er det 5 målnivå i tillegg til sektormålene: (1) Overordnede mål i IVB LTP som omfatter Forsvaret i sin helhet, (2) Mål for hver enkelt underavdeling (for eksempel Sjøforsvaret) i IVB, (3) Mål for spesifikke konverteringsfaser, (4) Årlige mål for hele forsvaret og (5) Styringsparametere.

Målhierarkiet er for oss noe uklart. Det er mål, eller formuleringer vi har tolket som mål, under enkelte deler av Forsvaret (for eksempel Forsvarets Høgskole og Saniteten) og mål for enkelte faser (for eksempel konverteringsfasen av kampfly for Luftforsvaret). I tillegg er det et uklart skille mellom kapitler om sektoren og kapitler om Forsvaret som virksomhet, for også i sektorkapitlene beskrives en rekke mål, aktivitetskrav og styringsparametere for Forsvaret. Noen av disse går igjen også i kap. 4 og 10 lager et for oss uklart skille mellom sektorstyringen og mål- og resultatstyringen av Forsvaret som virksomhet.

### 4.3.1 Mål- og resultatkrav

**IVB LTP versjon 13.0 (datert 18.12.2014).** I kapittel 4 er det 8 mål totalt, hvorav vi kategoriserer 2 som prosessmål og 6 som resultatmål. I tillegg beskrives en rekke aktivitetskrav og styringsparametere for hele planperioden. Mer eksakt finner vi 135 aktivitetskrav og 13 styringsparametere (en stor andel av styringsparameterne er å finne i Tabell 12 på side 92 “Målsetting for flytimeproduksjon (totalt)”).

Noe av det samme finner vi i kapittel 10. Her er det 5 mål totalt, hvorav 1 kategoriseres som input-mål, 1 som prosessmål og 3 som resultatmål. Det som imidlertid er framtreende i dette kapittelet, på lik linje med kapittel 4, er det høye antallet aktivitetskrav FD stiller til Forsvaret. Under “spesielle føringer” finner vi totalt 122 aktivitetskrav i kapittel 10 alene.

**Vedlegg A.** På samme måte som vedleggene for de andre virksomhetene, er vedlegg A svært oversiktlig å forholde seg til. Av de 11 målene har vi kategorisert 5 som prosessmål, 4 som resultatmål og 2 som effektmål. I vedlegg A er det videre beskrevet 28 styringsparametere og 9 aktivitetskrav. Tabell 3 oppsummerer mål- og resultatkravene fra kapittel 4, 10 og vedlegg A. Hovedvekten av målene til Forsvaret er enten prosess- eller resultatmål. Det er med andre ord færre mål som er rettet mot hvilke bruker- og samfunnseffekter Forsvaret skal jobbe mot. I tillegg stiller FD en lang rekke aktivitetskrav til Forsvaret.

Tabell 3: Oppsummering av styringssignaler til Forsvaret

	Totalt	Input	Prosess	Resultater	Effekter	Styringsparametere	Aktivitetskrav
Kapittel 4	8	0	2	6	0	13	135
Kapittel 10	5	1	1	3	0	0	122
Vedlegg A	11	0	5	4	2	28	9

### 4.3.2 Styringsdialogen

FD avholder seks etatsstyringsmøter (ESM) med Forsvaret per år, hvorav tre omhandler resultatrapportering fra Forsvaret, to omhandler budsjett og regnskap, mens det siste omhandler forankring av oppdrag og grunnlaget for resultatrapportering for kommende år. Merk at i løpet av første halvår 2014, mens denne rapporten ble skrevet, er antallet ESM blitt redusert fra seks til fem ordinære årlige møter (årets første og andre ESM er samordnet til ett møte). Vi tar kun mål av oss om å tegne et oversiktsbilde av departementets resultatoppfølging av etaten. Referater fra ESM og RKR for Forsvaret er meget omfattende dokumenter, så her fokuserer vi på møtedokumenter fra ESM 1.4.2014 og RKR 3, det vil si årsrapportering fra 2013. Selve RKR-dokumentet fra Forsvaret er et omfattende dokument på 78 tettekrevne sider. RKR rapporterer på resultatoppnåelse med henvisning til mål og styringsparametere fra IVB LTP vedlegg A, samt oppfølging

av tiltak fra tidligere etatsstyringsmøter. Forsvarets oppfølging på oppdrag og tiltak fra IVB LTP kap. 9 og 10 omtales også (kalt “andre oppdrag iht. IVB”), men det er målbildet fra vedlegg A som er rapportens organiserende prinsipp.

RKR 3 starter med en kortfattet fem-siders redegjørelse for måloppnåelse overordnet sett. Deretter gjør rapporten rede for resultatoppnåelse på hvert enkelt mål, med diskusjon av status, avvik og risiko og gjennomførte og planlagte tiltak, fulgt av tilsvarende redegjørelse og diskusjon knyttet til hver underliggende styringsparameter. Alt i alt fremstår RKR meget godt strukturert og informativ, og med tydelige henvisninger tilbake til styringssignaler.

Referatet fra ESM 1.4.2014 er relativt kortfattet. Over seks sider beskrives først kortfattet overordnet måloppnåelse for perioden, deretter i noe større detalj resultatoppnåelse på de enkelte mål i etatens målbilde. Her beskrives departementet og Forsvarets respektive syn på resultatene, samt nye tiltak som skal settes i verk for bedre resultater fremover (såkalt ikke utkvitterte tiltak med ny tidsfrist) og utkvitterte tiltak.

Som ytterligere skriftlig underlag til referatet fra ESM følger et 20-siders dokument fra FD med kommentarer til RKR fra Forsvaret. Dokumentet er strukturert etter målbildet for Forsvaret i IVB LTP Vedlegg A. Departementet redegjør her for sammenfall og avvik mellom sine og forsvarssjefens vurderinger av resultatoppnåelse. Stort sett er vurderingene sammenfallende. Departementet formulerer utvetydig både anerkjennelse for gode/forbedrede resultater og kritikk og utålmodighet for utilfredsstillende/vedvarende svake resultater. Departementet beskriver også tallrike tiltak knyttet til hvert mål som Forsvaret har gjennomført eller skal gjennomføre for å bedre resultatoppnåelsen. I tillegg pålegges Forsvaret i enkelte tilfeller såkalte “ESM-tiltak”, jf. også punkt 3.2

## **4.4 Forsvarets forskningsinstitutt**

IVB LTP kapittel 7 gir styringssignaler for hele planperioden 2013-16, oppdatert gjennom PET’er, mens kapittel 13 gir styringssignaler for det enkelte budsjettår. Vedlegg A.3 angir målbildet, med mål og styringsparametere for FFI, gjeldende for hele planperioden.

I tillegg til sektormål er det kun to målnivå i målstrukturen til FFI. I kapittel 7 er ikke målene omtalt som sådan, men vi finner mål i teksten. I kapittel 13 er det “hovedprioritetene” vi har kodet som mål. Vedlegg A.3 har samme struktur som vedleggene for øvrig, med skille mellom strategiske mål og styringsparametere. Som vi kommer nærmere innpå senere, fremstår målstrukturen i IVB LTP noe uklar. Målene er ikke skilt ut av teksten og det er ofte varierende og tvetydige benevnelser på målene.

### **4.4.1 Mål- og resultatkrav**

**IVB LTP versjon 13.0 (datert 18.12.2014).** Kapittel 7 i iverksettingsbrevet inneholder noen elementer vi har tolket som mål- og resultatkrav for FFI. Det er først og fremst



elementene under samarbeid og under tiltak/organisasjonsutvikling vi har kodet som mål. For hele kapittelet finner vi totalt 13 mål. Av disse er 4 kategorisert som prosessmål, 3 som resultatmål og 6 som effektmål. Når det gjelder de sistnevnte, er dette først og fremst mål som peker på brukereffekter, hvor brukerne er forsvarssektoren. For eksempel står det på side 119 at FFI skal “bidra til et effektivt og relevant forsvar innenfor Forsvarets satsningsområder”. Vi kan ikke se at det er spesifisert noen styringsparametere i dette kapittelet, men har loggført 6 aktivitetskrav.

Vi finner langt færre mål i kapittel 13. Av totalt 3 mål er det ett av hver for input, prosess og resultater. Det er ingen styringsparametere i dette kapittelet, men 3 aktivitetskrav.

**Vedlegg A.3.** Her er det 6 mål, hvor 1 er input, 2 er resultatmål og 3 er effektmål. Det er litt færre aktivitetskrav i vedlegget enn i iverksettelsesbrevet, men 12 styringsparametere.

Tabell 4 oppsummerer mål- og resultatkrav i kapittel 7, 13 og i vedlegg A3.

Tabell 4: Oppsummering av styringssignaler til FFI

	Totalt	Input	Prosess	Resultater	Effekter	Styringsparametere	Aktivitetskrav
Kapittel 7	13	0	4	3	6	0	6
Kapittel 13	3	1	1	1	0	0	3
Vedlegg A3	6	1	0	2	3	12	2

#### 4.4.2 Styringsdialogen

ESM avholdt 4. juni 2014 har blant annet RKR 1 på agendaen. Møtet har også en mer detaljert agenda med konkrete evalueringer, rapporter og framtidige møter i tillegg til resultatrapportering fra første tertial. Det brukes mest tid til avviksrapporteringen, selv om det stort sett rapporteres gode resultater. RKR for første tertial består, grovt sett, av status for måloppnåelse (med henvisning til tilsyn gjort av NSM), regnskap samt rapportering på diverse aktivitetskrav. Første del går gjennom status på målene spesifisert i vedlegg med mål og styringsparametere, i tillegg til å omtale hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp avvik etter tilsyn fra NSM.

ESM avholdt 7. oktober behandler RKR 2, budsjett og forskningsplaner for 2015, omstrukturering av virksomhetsområder (IR detektoraktivitet) og evalueringer av prosjekter. Oppfølgingen i møtet tilsvarer det foregående og omtales ikke nærmere her.

## 4.5 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

IVB LTP kapittel 6 gir styringssignaler for hele planperioden 2013-16, oppdatert gjennom PET'er, mens kapittel 12 gir styringssignaler for det enkelte budsjettår. Vedlegg A2 angir målbildet, med mål og styringsparametere for NSM, gjeldende for hele planperioden.

#### 4.5.1 Mål- og resultatkrav

**IVB LTP versjon 13.0 (datert 18.12.2014).** I kapittel 6 brukes ikke ord som mål eller prioriteringer, men derimot oppdrag (kap. 6.1) og tiltak (kap. 6.2). Oppdrag er trukket ut av den studerte versjonen og det henvises til instruks for sjef NSM, som ikke er gjort til gjenstand for nærmere analyse. Når det gjelder tiltakene, tolker vi ni av dem som aktivitetskrav. NSM “skal” for eksempel styrke kapasitet og kompetanse for å håndtere angitte utfordringer.

Når det gjelder kapittel 12, er versjonen datert 17.2.2014 gjort til gjenstand for konkret analyse. I kapittel 12.2 angis 5 “hovedprioriteter”, som vi tolker som mål (jamfør begrepsredegjørelse over). Disse angir at direktør for NSM skal “særlig prioritere” å styrke NSMs funksjoner, kapasiteter og evner til å håndtere spesifiserte utfordringer, og til å øke tilsynsaktiviteten. Vi kategoriserer 2 av hovedprioritetene som input-mål og 3 som resultatmål.

Kapittel 12 gir videre en rekke styringssignaler i form av føringer og oppdrag, som vi tolker som aktivitetskrav. NSM “skal” for eksempel frigjøre midler i et angitt omfang gjennom effektivisering, utarbeide forslag til prosjekter av visse typer, og bistå departementet med å fremforhandle visse typer avtaler. Til sammen finner vi 6 slike aktivitetskrav i kapittel 12.

**Vedlegg A2** Når det gjelder vedlegg A.2, er versjon 5.0 (datert 18.12.2014) gjort til gjenstand for konkret analyse. Her spesifiseres 7 mål, 19 styringsparametere relativt jevnt fordelt på målene, og 5 tiltak konsentrert på tre av de 7 målene (jamfør oppsummeringstabell side 4-5 i vedlegg A.2). 4 av målene benevnes leveransmål og vi kategoriserer dem som effektmål. De referer klart til effekter i samfunnet. 1 av de øvrige målene kategoriserer vi som resultatmål, 1 som prosessmål og 1 som inputmål.

Samtlige styringsparametere er detaljert spesifisert med variabler og grenseverdier, tilsvarende som for de øvrige virksomhetene i forsvarssektoren. Oppsummeringstabellen i starten av vedlegget angir som nevnt fem tiltak, men den etterfølgende beskrivelsen av styringsparametere og tiltak spesifiserer i realiteten langt flere tiltak enn fem. Formuleringen “NSM skal” går igjen svært mange ganger. Vi har ikke telt opp disse forekomstene, men fastslår at oppsummeringstabellen underkommuniserer FDs aktivitetsstyring av NSM gjennom vedlegg A2.

Det fremgår av oppdateringsloggen at målbildet har gjennomgått 30 endringer fordelt på fem PET'er siden starten av planperioden. Endringene består typisk i oppdatering av mål og styringsparametere (for eksempel nye grenseverdier) og innføring av nye tiltak.

Mål- og resultatkravene i de ulike styringsdokumentene er oppsummert i Tabell 5.

Tabell 5: Oppsummering av styringssignaler til Nasjonal Sikkerhetsmyndighet

	Totalt	Input	Prosess	Resultater	Effekter	Styringsparametere	Aktivitetskrav
Kapittel 6	0	0	0	0	0	0	9
Kapittel 12	5	2	0	3	0	0	13
Vedlegg A2	7	1	1	1	4	19	5

#### 4.5.2 Styringsdialogen

FD (og JD) avholder fem etatsstyringsmøter (ESM) med NSM per år, det første om regnskap for foregående år, det andre om årsrapportering fra foregående år (RKR3) og strategi, det tredje om første RKR for inneværende år samt budsjett for kommende år, det fjerde om andre RKR for inneværende år samt foreløpig IVB LTP, kapittel 12 for kommende år, og det femte om endelig IVB LTP, kapittel 12 for kommende år og plangrunnlag for nestkommende år. Merk at sammenfallende i tid med utarbeidelsen av denne rapporten, er antallet ESM blitt redusert til fire ordinære årlige møter (første og andre ESM er samordnet til ett møte).

Hvilke oppdrag og styringsparametere NSM skal rapportere på og til hvilke frister, for eksempel inn mot ESM, er som ovenfor nevnt konkretisert i kapitlene 9, 12 og i vedlegg A.2.

Siden mål- og resultatstyring er hovedtema for vår analyse, fokuserer vi på resultatoppfølging knyttet til de tre RKR'ene og de tilhørende ESM-møtene. Formålet her er å tegne et hovedbilde, ikke å redegjøre for detaljer i etatsstyringen. Vi fokuserer derfor på to utvalgte møter – ESM 2 2014 som omhandler særlig årsrapportering for foregående år, og ESM 4 2014 som omhandler særlig RKR 2 og departementets foreløpige føringer for budsjettet for påfølgende år, 2015.

Vi starter med ESM 2 i 2014 og RKR 3/2013. Hoveddokumentet RKR 3/2013 (årsrapportering for 2013) er relativt kortfattet, syv sider langt, og viser først NSMs sammenfattende vurdering av året 2013, og deretter etatens oppfølging av oppdrag i IVB LTP, med aktiv henvisning til de relevante oppdrag og rapporteringsforpliktelser. Vedlagt rapporten følger en 36-siders redegjørelse for resultater på mål og styringsparametere fra vedlegg A.2. Redegjørelsen er meget detaljert, med omfattende redegjørelser på hver enkelt styringsparameter, særlig i de tilfeller resultatoppnåelsen er svakere enn forutsatt. Redegjørelsene inneholder også prognoser for resultatoppnåelse fremover, riktignok relativt kortfattede sådanne. Gjennomgående fokuseres redegjørelsene om de enkelte styringsparametere. Diskusjon om mer overordnet måloppnåelse fins det mindre av.

Referatet fra ESM 2 2014, et dokument på fem sider, gir naturligvis ikke et fullgodt bilde av hvordan FD og JD følger opp NSM og etatens prestasjoner. Men basert på referatet, ser det ut til at departementene gir tydelige tilbakemeldinger på etatens resultater, hva enten de er positive eller negative. Referatet fokuserer på de overordnede mål, slik de er formulert i IVB LTP vedlegg A.2, ikke de enkelte styringsparametere. Utålmodighet

fra departementenes side om forbedrede resultater, med henvisning til økt ressurstilførsel til etaten, er klart uttrykt og har fått betydelig plass i referatet.

La oss så se på ESM 4 i 2014 med RKR 2/2014 og utkast til IVB LTP, kapittel 12 for 2015. Hoveddokumentet RKR er meget kort, kun to sider, og gir en sammenfattende vurdering av tertialet. I motsetning til RKR 3 henviser rapporten ikke til konkrete oppdrag i IVB LTP. Det er presumtivt i tråd med malen for rapporten. Vedlagt rapporten følger en redegjørelse for resultater på mål og styringsparametere fra vedlegg A.2, som i innretning, lengde og detaljeringsgrad tilsvarende vedlegg til RKR 3 – altså en grundig redegjørelse for resultater på NSMs styringsparametere.

Som ytterligere underlag til ESM 4 er det vedlagt dokumenter som redegjør for FDs spørsmål til RKR 2, sendt NSM en måned før etatsstyringsmøtet, og etatens svar, altså en skriftliggjort “tjuvstart” på selve møtet. Referatet fra ESM 4 omtaler dette som en ny rutine, som fungerte godt. Departementets spørsmål fyller snaue to sider, etatens svar fem. Svaret kan forstås som et supplement til RKR 2. Det departementet ber om er dels rapportering på punkter og oppdrag i IVB LTP kap. 9 og 12 som mangler i RKR, dels om rapportering på styringsparametere fra vedlegg A.2, og dels om utdyping av rapporteringer på styringsparametere.

Et siste skriftlig underlag til ESM 4 viser NSMs tilbakemeldinger på utkast for IVB LTP, kapittel 12 for 2015. Tilbakemeldingene fra etaten er ikke omfattende. NSM ber om og foreslår presiseringer og justeringer, og foreslår i flere tilfeller at tekst tas ut, med henvisning for eksempel til at omtalte forhold er gjennomført.

Referatet fra ESM 4 vedrørende RKR 2/2014 er konsistent med referatet fra ESM 2: referatet fokuserer på målene, ikke styringsparametere, departementene er tydelige i sine tilbakemeldinger på resultatene NSM oppnår, og de uttrykker igjen utålmodighet for å se forbedrede resultater på flere punkter. Referatet redegjør ikke for noen diskusjon basert på NSMs tilbakemeldinger til IVB LTP, kapittel 12 for 2015.

## 4.6 Oppsummering på tvers av virksomhetene

Basert på det ovenstående, kan vi peke på noen likheter og forskjeller i hvordan departementet styrer de fire undersøkte virksomhetene:

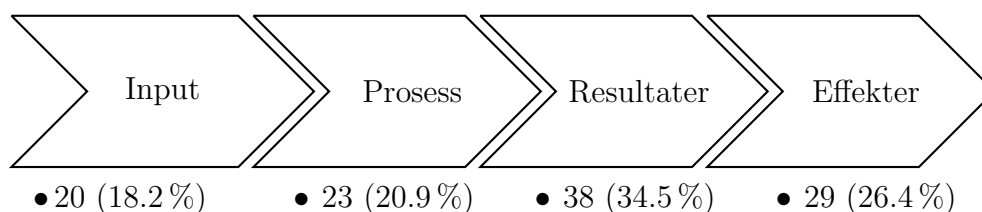
Det er ingen store forskjeller i målstyringen av de fire virksomhetene. Antallet mål er rimelig likt, litt avhengig av hvordan man legger sammen mål i ulike deler av IVB LTP. Det virker ikke rimelig å se på tvers av de tre ulike kapitlene i IVB LTP som omhandler den aktuelle virksomheten og legge sammen departementets styringssignaler. For å illustrere med NSM: Kapittel 12 skal være en årlig konkretisering av kapittel 6, og Vedlegg A.2 angir mål og styringsparametere som gjeldende for hele perioden. Til sammen finner vi 12 mål i de tre kapitlene, men det tallet er følgelig ikke en relevant størrelse. Det vi uten tvil kan fastslå er at antallet mål for den enkelte virksomhet ligger mellom antallet som fremgår av målbildet og det totale antall mål for virksomheten i hele IVB LTP. I tilfellet

Forsvarsbygg betyr det at virksomheten har mellom 4 og 19 mål, Forsvaret har mellom 11 og 24, FFI mellom 6 og 22 og NSM mellom 7 og 12. Vi finner det ikke naturlig å legge sektormålene fra kapitlene 2 og 3 (33 i tallet) til disse anslagene, da sektormål gjenfinnes i de virksomhetsspesifikke kapitlene og vedleggene A-A.3.

Sammenligner vi IVB LTP-kapitlene 4, 5, 6 og 7 er antallet mål relativt likt på tvers av virksomhetene, det samme er tilfelle om vi sammenligner mellom IVB LTP-kapitlene 10-13, og mellom A-A.3.

Et annet fellestrekk er den høye detaljeringsgraden på mål og styringsparametere i vedleggene A-A.3. Som vi kommer litt nærmere inn på i neste kapittel, under punktet detaljeringsgrad, har vi ikke sett tilsvarende konkretisering av variabler og grenseverdier i etatsstyringen andre steder, kun i intern virksomhetsstyring i etater.

**Samlet oppsummering.** Figur 1 oppsummerer fordelingen av antall ulike mål på henholdsvis input, prosess, resultater og effekter på tvers av de fire virksomhetene (110 mål totalt). Dette er inkludert sektormålene. Vi ser at det er en ca. 60/40-overvekt av mål som refererer til resultater og effekter.



Figur 1: Oppsummering av målstyringen i FD

En viktig nyanse forsvinner når vi inkluderer sektormålene. Disse gjør at den samlede oversikten blir jevnere fordelt enn hvis de ekskluderes. Uten sektormålene er fordelingen: 7 input-mål (9.1%), 21 prosessmål (27.3%), 32 resultatmål (41.6%) og 17 effektmål (22.1%). Mål som tar sikte på å forbedre prosesser og resultater i virksomhetene brukes av FD i etatsstyringen av de underliggende virksomhetene, mens sektormålene har en høyere andel input- og effektmål (se Tabell 1).

Når det gjelder styring gjennom aktivitetskrav, er det større forskjeller mellom virksomhetene. Gjennomgangen av ikke kun IVB LTP, men også ESM- og RKR-dokumenter, gjør at vi tolker aktivitetsstyringen i vedleggene A-A.3 som supplerende til aktivitetsstyringen i kapittel 10-13. Derfor kan vi anslå at FD styrer NSM med til sammen 18 aktivitetskrav for det enkelte år, FFI med 5 og FB med 10. Forsvaret er virksomheten som skiller seg ut her: Departementet styrer Forsvaret med til sammen 131 aktivitetskrav i kapittel 10 og vedlegg A. I tillegg kommer 87 aktivitetskrav i sektorkapitlene 2 og 3, som i stor grad retter seg mot Forsvaret som virksomhet. Disse overlapper trolig noe med aktivitetskrav i kapitlene om Forsvaret, så vi har ikke sett det naturlig å legge tallene

sammen, uten nærmere undersøkelser.

Vi tolker videre funnene dithen at departementets oppfølging av resultater er vesentlig tettere overfor Forsvaret og NSM enn overfor Forsvarsbygg og FFI. RKR og ESM viser meget tett oppfølging av begge de to førstnevnte, blant annet med betydelig formell forhåndsdialog i forkant av ESM og med betydelig utålmodighet etter å se forbedrede resultater. Dette mønsteret er ikke overraskende, ut fra hva man skulle forvente med tanke på risiko og vesentlighet i virksomhetene. Disse to etatene er å anse som de med sterkeste ansvar for selvstendige, direkte leveranser i forhold til sektorens mål. FB og FFI kan betraktes som mer understøttende virksomheter med ansvar for hhv. forvaltning av de statlige eiendommene som forsvarssektoren disponerer, og å drive forskning og utvikling for forsvarssektorens behov. FFI har i tillegg en noe friere tilknytningsform, da det er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, ledet av et styre. Med en slik friere tilknytningsform følger det gjerne mindre detaljert styring fra departementet.

## 5 Vurderinger av etatsstyringen

Å beskrive hvordan FD styrer sine underlagte virksomheter er en enklere oppgave enn det vi nå skal over på, nemlig å vurdere styringspraksisen. Når vi beveger oss ut i det normative og peker på styrker og svakheter, baserer vi oss i stor grad på skjønn og subjektivitet. Vi skal benytte fire innganger:

- Interessante grep mht. strategisk og operativ styring
- Struktur og klarhet
- Detaljeringsgrad og sammenligning med andre sektorer
- Styringspraksis holdt opp mot FDs syn på god styring

### 5.1 Interessante grep mht. strategisk og operativ styring

Som nevnt innledningsvis, diskuterer Finansdepartementets veileder i etatsstyring (2011, s. 4-5) hvordan etatsstyring innrammes av konstituerende styring. Veilederen diskuterer videre såkalt strategisk styring som et relatert fenomen, det vil si blant annet styring ut over etatsstyringens normalt ettårige horisont, og styring på tvers av virksomheter når politikken realiseres tilsier koordinert innsats. Forsvarsdepartementet har gjort flere interessante grep mht. til strategisk og operativ styring, som vi vil nevne her.

Ett viktig grep er at FD ser styringen av forsvarssektoren (sektorstyringen) og etatsstyringen av de fire underliggende virksomhetene Forsvaret, NSM, FFI og FB i sammenheng. Flere departementer viser til sektormål i sine tildelingsbrev til de enkelte virksomheter. FD har tatt et mer radikalt tekstlig grep, og lagt styringen av sektoren og de fire virksomhetene inn i samme dokument, IVB LTP.

Et annet viktig grep er at FD ser langtidsplanlegging (fire års perspektiv) og årlig styring i sammenheng i IVB LTP. FD sier på side 123 i kapittel 9.1 (IVB LTP) (“Departementets etatsstyring”) at “FDs utgangspunkt for etatsstyringen inkludert mål- og resultatstyring forankres i departementets langsiktige planer for sektoren”. Inneværende langtidsperiode er 2013-2016. Når man går fra ett år til et annet, byttes kapitlene 10-13 ut, men også øvrige kapitler og vedlegg oversendes virksomhetene på nytt, med endringer, i de tilfeller innholdet der ikke lenger stemmer overens med innholdet i de nyskrevne kapitlene.

IVB LTP er ikke en rullerende plan i den forstand at fireårs-horisonten forlenges fortløpende (i motsetning til hva som er tilfelle for eksempel i kommunesektoren). Planperioden, for eksempel 2013-16, ligger altså fast i fire år, slik at kapitlene 10-13 “tar igjen” kapitlene 4-7 mot slutten av perioden. Integrasjonen i langtidsperspektivet og ettårs-perspektivet kan derfor synes å være sterkest i starten og svakest mot slutten av en planperiode. Det skal imidlertid bemerkes at kapitlene 4-7 eksplisitt sies å skue “gjennom glassruten”, som året 2016 utgjør, og uformelt omtales som “eviggrønne” i FD. Nevnte kapitler kan derfor leses som uttrykk for planer også ut over fire år. I så fall opprettholdes fortløpende integrasjonen mellom langtidsperspektivet og ettårs-perspektivet. At dette er tilfelle underbygges av at FD i IVB LTP stiller krav til at etatene, og for Forsvaret også ned på nivået under etaten om sådan, skal etablere flerårige budsjetter. Som del av den årlige budsjettprosessen, skal etatene levere innspill til et flerårig balansert budsjett for kommende fire år samt prognose for ytterligere fire år. Oppdrag om slik budsjettering gis gjennom det årlige plangrunnlaget, som er startskuddet for den årlige budsjettprosessen.

Det skal også bemerkes at flere av planene som følger som vedlegg B-L til IVB LTP, for eksempel plan for struktur (vedlegg C), materiell (D) og eiendom, bygg og anlegg (E) er reelt rullerende planer, med fire- eller åtte års perspektiv. Vedleggene B-L til IVB LTP er ikke gjort til gjenstand for konkret analyse. Vi nøyer oss med å bemerke at samling av flere dokumenter i ett kan bety at de samsvarer innholdsmessig, og at prosessene hvorigjennom de er utviklet er samordnet. Men det trenger ikke bety det. Grepet er uansett interessant, og kan ses som et skritt på veien for å unngå et vanlig problem i forvaltningen generelt: at separate, men dels gjensidig avhengige planverk fins spredt rundt omkring og ikke samordnes, og heller passerer hverandre som “skip i natten”.

Det er vanlig å tenke på planlegging, særlig langtidsplanlegging, som én forvaltningspraksis, og styring som en annen. De fleste velger derfor å holde praksisene atskilt, både prosessuelt og tekstlig. Likeledes kan man si at sektorstyring er en forvaltningspraksis separat fra etatsstyring. I staten ser man normalt sektorstyring tekstlig manifestert i stortingsmeldinger og -proposisjoner, og etatsstyring i tildelingsbrev. Risikoen ved å holde de respektive prosessene og tekstene separat, er åpenbar: praksisene samsvarer ikke.

Forsvarsdepartementets to grep er ambisiøse og interessante, vi tenker da på integrasjon av sektor- og etatsstyring, og integrasjon av langtidsplanlegging og årlig styring.

Vi kan kalle det en dobbel integreringsambisjon. Men også integrasjon medfører risiko. Praksisene kan bli for like, til skade for en av eller begge de integrerte praksisene. For eksempel kan langtidsplanleggingen hemmes av å måtte kunne oversettes til årlig styring. Et ønske om å overlate den konkrete styringen til den årlige styringen kan gjøre langtidsplanleggingen diffus og tannløs.

Videre betyr integrasjonsambisjonen at mange tekstelementer skal passe sammen ved enhver korsvei, og ulike kapitler har gjerne ulike “eiere”. Dette medfører betydelig koordinerings- og skrivearbeid med jevne mellomrom, gitt at FD justerer innhold i IVB LTP relativt hyppig. Nyttan man får som konsekvens, i form av bedre styring, kan være for liten til å forsvare disse administrative kostnadene.

Tilknyttet forrige punkt, medfører FDs doble integreringsambisjon fare for at tekst (og dermed styringssignaler) i ulike deler av dokumentet gjentas, kanskje med litt ulik ordlyd og den forvirringen som kan følge av det, eller, verre, at ulike deler av dokumentet er inkonsistente og oppfattes å være i intern motstrid. Hvilke styringssignaler som er de viktigste kan bli uklart.

Som nevnt indikerer ESM og RKR at det er styringssignalene i vedleggene A-A.3 som vies størst oppmerksomhet i oppfølgingen fra departementet, sammen med aktivitetskrav i IVB LTP hoveddokument. Over tid kan man forvente at etatene tilpasser seg denne praksisen, og legger til grunn at disse styringssignalene er de viktigste for departementet.

Som eksterne ikke-eksperter på saksområdene i FD, har vi forskerne ikke kompetanse til å påpeke motstridende styringssignaler internt i IVB LTP, det er også et tidkrevende arbeid som faller utenfor oppdragets rammer. På generelt grunnlag kan det imidlertid antas at faren for både gjentakelser og intern motstrid mellom langtidsplanlegging og årlig styring er mindre når dokumentene er samlet i ett helhetlig dokument, med én samordnet frembringelsesprosess, enn når dokumentene fins separat og frembringes mer uavhengig av hverandre.

Har FD tatt integrasjonen av hhv. sektor- og virksomhetsstyring og langtids- og årlig styring for kort eller for langt? Merk at datagrunnlaget for den foreliggende analysen er styringsdokumentene, ikke studier av prosessene som frembrakte dem. I det ligger en begrensning for hvilke konklusjoner man kan trekke. Vår tolkning av dokumentet er at planperspektivet, og dels sektorperspektivet, har fått forrang fremfor styrings- og virksomhetsperspektivene. Vi kommer litt tilbake til det i neste avsnitt.

## 5.2 Struktur og klarhet

Hvordan kan styringssignalene fra FD forstås basert på teksten alene? Jo bedre strukturen er, og jo mer tydelig skillet mellom mål, ulike typer mål, aktiviteter og styringsparametere er, jo enklere bør det være for en leser å danne seg et bilde av hva virksomhetene må gjøre for å innfri mål- og resultatkravene fra departementet. For strukturen på styringsdokumentene betyr dette blant annet at mål, aktiviteter og styringsparametere skilles



ut fra teksten forøvrig, eller lett kan leses direkte ut av teksten. Dette gir oversikt og effektiviserer styringsdialogen. Klarspråk og forståelige merkelapper/kategoriseringer av delementene i styringsdialogen bidrar også til god struktur og klarhet.

Hvor godt stemmer resultatene fra kartleggingen overens med disse kriteriene? Vi kan starte med at slik vi leser det, er sektorperspektiv og planhorisont (langtidsperioden) de grunnleggende organiseringsprinsippene for dokumentet IVB LTP, og ikke selve virksomheten som skal styres. Her skiller forsvarssektoren seg fra de fleste andre sektorer. Normalt er virksomhetsperspektivet det grunnleggende i tildelingsbrev. En alternativ disposisjon av IVB LTP ville vært ett kapittel om sektorstyring, fulgt av hovedkapitler for hver virksomhet, med underkapitler for hhv. langtidsplanlegging (med aktiv henvisning tilbake til sektormål), årlig styring, og rapportering. I dag er disse tekstelementene lagt til ulike kapitler, spredt gjennom IVB LTP. En slik alternativ struktur ville muligens gjort dokumentet mer lesbart, og lagt bedre til rette for aktiv henvisning og minimalt med gjentakelser og duplisering.

I forlengelsen av poengene om samsvar mellom ulike styringssignaler i IVB LTP, skaper vedleggene A-A.3 noe forvirring for en utenforstående. FD fremholder (i direkte dialog med oss) at disse vedleggene gjelder for hele langtidsplanperioden, og at de skal “reflektere” kapitlene 4-7 i IVB LTP hoveddokument, som har fireårsperspektiv. Det er imidlertid ikke aktiv henvisning frem og tilbake mellom styringssignaler i kapitlene 4-7 i hoveddokumentet og styringssignalene i vedleggene A-A.3. Basert på lesning av IVB LTP, ESM-dokumenter og RKR, ville det vært vel så nærliggende å tolke vedleggene A-A.3 som tilhørende det ettårige perspektivet fra kapitlene 11-13. Vi sitter igjen med to spørsmål: Hvorfor skal mål- og resultatstyringen, som nevnte vedlegg er “bærere” av, knyttes til fireårsperspektivet og ikke ettårsperspektivet? Og videre, gitt at man ønsker å knytte mål- og resultatstyringen til fireårsperspektivet, hvorfor er målbildene i vedleggene A-A.3 ikke integrert i kapitlene 4-7 i hoveddokumentet?

I tillegg til manglende henvisninger, forhindres lesing på tvers av hoveddokument og vedlegg A-A.3 av at språkbruken avviker. Hoveddokumentet er ført i planleggingens og oppdragsstyringens språk. Her kalles styringssignaler prioriteringer, føringer og oppdrag. Vedleggene er ført i mål- og resultatstyringens språk. Her kalles styringssignaler mål og styringsparametere. Det kan på generelt grunnlag forventes at det er de mest konkrete styringssignalene som får størst oppmerksomhet hos de styrte, og i styringsdialogen. I dette tilfellet er vedleggene gjennomgående mer konkrete enn kapitlene 4-7 og 10-13 i hoveddokumentet, med unntak for den konkrete aktivitetsstyringen i nevnte kapitler.

Våre funn viser da også at styringsdialogen fremstår innrettet mot styringsparametere fra vedleggene A-A.3 og aktivitetsstyring i kapitlene 10-13. Er det ønskelig, eller mister man de større linjene av syne – ser man ikke skogen for bare trær? En sterkere tekstlig integrasjon mellom hoveddokumentet og nevnte vedlegg kan være et grep for å unngå det mulige “trær fremfor skog”-problemet i fremtiden: Stryk vedleggene A-A.3 og inte-

grer styringssignalene herfra heller i de kapitlene i hoveddokumentet de er ment å skulle konkretisere.

En siste kommentar om struktur og klarhet: FD tydeliggjør endringer ved hver PET i planperioden med spor endring i IVB LTP. Dette gir god mulighet til å følge endringer i styringen over tid, og reduserer sjansen for at underliggende virksomhet overser eller misforstår endringer i styringssignaler fra en periode til en annen (jamfør JDs problemer med lengeværende asylbarn i tildelingsbrevet til POD). Samtidig gjør denne praksisen styringsdokumentene til lite pene og lesbare dokumenter. IVB LTP er allerede i utgangspunktet et stort og tungt dokument, og bruken av spor endring i selve teksten gjør dokumentet enda mer krevende å forholde seg til. Endringene kommer i tillegg til en omfattende endringslogg i starten av hver nye versjon av IVB LTP. Det kan tenkes at endringsloggen er tilstrekkelig for å følge endringene i styringen over tid.

### 5.3 Detaljeringsgrad og sammenligning med andre sektorer

Med detaljeringsgrad mener vi hvorvidt styringen sammenfaller med forvaltningspolitiske føringer om at departementene bør unngå å styre underliggende virksomheter for detaljert. Dette var som kjent også et moment i GjØrv-kommisjonens kritikk av Justisdepartements styring av POD. Ønsket er å unngå en situasjon der etatene hindres fra å finne midlene for å realisere mål, og der etatene kun i begrenset grad kan holdes ansvarlige for egne resultater. Et stort omfang av oppdrags- og aktivitetsstyring i etatsstyringen vil normalt betraktes som detaljert styring. Videre peker SSØ, nå DFØ (2010: 27) blant annet på at det er viktig å begrense antallet mål og styringsparametere. Mål bør konsentreres om de viktigste forholdene ved virksomheten, fortrinnsvis resultater og effekter av virksomheten.

I dagens IVB LTP ligger som nevnt et ytterligere tekst- og styringselement – mål og styringsparametere, kalt målbilder – som vedlegg til dokumentet. Hver av de fire virksomhetene har sitt eget vedlegg, kalt vedlegg A for Forsvaret og A.1 til A.3 for de øvrige tre virksomhetene. Vedleggene er svært detaljerte, i hvert fall til etatsstyring å være. Det er vanligere å finne denne typen styring i intern virksomhetsstyring. Styringen er vel å merke ikke detaljert i den forstand at målene er mange, men heller i den forstand at målene er svært detaljerte, med styringsparametere, grenseverdier og tilhørende forklaringer. Disse vedleggene spesifiserer også noen tiltak virksomhetene skal gjennomføre, og angir variabler og hyppighet for rapportering til departementet. Elementer i den løpende teksten i vedleggene kan også tolkes som aktivitetskrav, selv om vi ikke har inkludert disse i kartleggingen her.

Vi kan som del av vurderingen av detaljeringsgrad sammenligne styringspraksisen i forsvarssektoren med praksis på andre politikkområder, uten at evt. avvik med nødvendighet sier noe om praksisen er bedre ett sted enn et annet. Ifølge Reglementet for økonomistyring i staten (§ 4) skal styring, oppfølging og kontroll “tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet”. Videre sier Finansdepartementets veileder i etatsstyring (s.

7) at “Styringsdialogen og relasjonen mellom overordnet departement og underliggende virksomhet vil være unik i hvert enkelt tilfelle. Økonomiregelverket definerer en ramme for styringsdialogen. Departement og virksomhet definerer innholdet”.

I utgangspunktet er det en styrke at FD har samlet sektorstyring og etatsstyring i ett og samme dokument. Men som det påpekes i etatsstyringsmøtene mellom FB og FD, så er det ønskelig med forenkling av IVB LTP. Et så stort styringsdokument stiller krav til både struktur, tydelighet og detaljeringsgrad. Til sammenligning kan vi se på løsningene valgt i Justis- og beredskapssektoren. Her er ikke alle styringssignalene samlet, men JD henviser til sektormålene i etatsstyringen gjennom de årlige tildelingsbrevene. JD oppsummerer alle sektormål som innledning til årets mål- og resultatkrav for hver virksomhet. Deretter utgjør de relevante sektormålene virksomhetenes årlige mål. Det presiseres også at mål- og resultatkravene ikke er uttømmende. Det legges med andre ord til rette for at virksomhetene har autonomi til å utvikle egne mål- og resultatkrav. FD har også direkte henvisning til sektormålene på samme måte som JD, men ikke i like stor grad. FD henviser direkte til under halvparten av sektormålene (de 10 strategiske målene i IVB LTP), mens JD inkluderer henvisninger som utgangspunkt for alle mål- og resultatkrav. Det er med andre ord en rekke sektormål i FD som det er noe uklart hvordan virksomhetene bidrar til å oppnå, og disse blir dermed stående som overordnede retningslinjer uten aktiv tilknytning til virksomhetene forøvrig.

Tabell 6 sammenligner mål, aktivitetskrav og styringsparametere i FD og JD. Innholdet i tabellen sammenligner mål- og resultatkravene i vedleggene A-A.3 og kapittel 10-13 i IVB LTP med tildelingsbrevene til DNK, DSB, Domstolsadministrasjonen, Gjenopptakelseskommisjonen, POD, Konflikttrådene, UDI og Utlendingsnemda for 2015. For å gjøre tallene sammenlignbare, rapporterer vi gjennomsnittsverdier, det vil si antall mål, styringsparametere og aktivitetskrav totalt for virksomhetene, delt på antall virksomheter. I tillegg til sammenligning av FD og JD, er gjennomsnittsverdier fra et representativt utvalg av 77 statlige virksomheter fra 2012 inkludert i tabellen (tilsvarende tall for 2015 foreligger ikke p.t.). FD har som sagt 33 sektormål mens JD har 10, og som vi ser av Tabell 6, er den tydeligste forskjellen det høye antallet aktivitetskrav i etatsstyringen av Forsvarssektorens virksomheter. Antallet er langt høyere enn det JD tildeler sine virksomheter og det som var gjennomsnittlig antall aktivitetskrav i 2012 for underliggende virksomheter i statsforvaltningen. Både FD og JD har færre mål totalt i snitt enn for hele utvalget i 2012, men FD anvender flere mål i etatsstyringen enn JD. FD har også et noe lavere antall effektmål enn hva som er tilfellet i justis- og beredskapssektoren. FD har flere styringsparametere i snitt enn JD, men begge ligger under gjennomsnittet i forvaltningen i 2012.

Tabell 6: Sammenligning av etatsstyringen i FD og JD med et representativt utvalg virksomheter fra 2012

	FD	JD	Utvalg 2012
Totalt	6.4	4.4	12.5
Input	0.6	0	0.7
Prosess	1.8	2	4.8
Resultater	2.7	0.6	11.1
Effekter	1.4	1.9	4
Styringsparametere	7.6	4.7	8.9
Aktivitetskrav	27.4	11.9	18.3

## 5.4 Styringspraksis holdt opp mot FDs syn på god styring

FD sier på side 123 i kapittel 9.1 (IVB LTP) (“Departementets etatsstyring”) følgende: “[g]jennom etats- og eierstyringen skal departementet sikre at etatene ivaretar sitt samfunnsoppdrag, bidrar til å oppnå mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt, samt opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt”. Når vi vurderer styringsopplegget på overordnet nivå, vurderer vi i praksis om FD oppnår disse effektene gjennom de ulike styringsdokumentene og i styringsdialogen. Av situatene ovenfor har vi tre nye vurderingskriterier å forholde oss til: (1) blir målene satt til underliggende virksomheter og sektoren i sin helhet oppnådd, (2) er samfunnsoppdraget tydeliggjort og er målene orientert mot bruker- og samfunnseffekter, og (3) er det en tydelig kobling i styringsdokumentene mellom mål for virksomhetene og sektoren?

Hvor godt stemmer resultatene fra kartleggingen overens med disse kriteriene? La oss først vurdere hvorvidt samfunnsoppdraget blir tydeliggjort og målene er rettet mot bruker- og samfunnseffekter gjennom det kartleggingsarbeidet vi har gjort. Kapittel 4-7 gir oversiktlige introduksjoner til de ulike virksomhetene og deres virksomhetsområder. Her er det en bedre introduksjon til FB, FFI og NSM enn til Forsvaret, men det henger trolig sammen med at Forsvaret som virksomhet omtales som del av sektorstyringen i foregående kapittel.

Figur 1 gir oss svar på spørsmålet om målene er orientert mot bruker- og samfunns-effekter. For å gjenta hovedtrekket, så er det en jevnere fordeling av de ulike typene mål når vi ser alle styringsdokumentene samlet sett. For eksempel er alle de overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske sektormålene på side 9-10 i IVB LTP effektorienterte. Når vi tar vekk sektormålene, blir det en mindre andel input- og effektmål. Det er altså en hovedvekt på prosess- og resultatmål i kapitlene dedikert til etatsstyring av virksomhetene separat. Andelen effektmål samlet sett er 26.4%, og 22.1% når vi trekker fra sektormålene.

Viktigere enn andelen mål som er effektorientert, er kanskje at alle mål kobles til en bruker- og/eller samfunnseffekt, selv om det substansielle i målene omhandler kompetanse, arbeidsprosesser, leveranser eller annet. Alle aspekter med virksomhetene kan

i en eller annen grad kobles til en ønsket effekt. Her, i koblingen mellom sektormål og virksomhetsmål, mener vi FD har et forbedringspotensiale. I teorien kan man si at alle mål skal være operasjonaliseringer av overordnede mål. På den måten utgjør delmålene ulike aspekter av hovedmålet og bidrar, på ulike områder, til måloppnåelse på overordnet nivå. For FD sin del gjelder dette koblingen mellom målene i kapittel 2 (de 10 sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og de 10 strategiske målene) og målene i kapittel 10-13 samt vedlegg A-A.3. Koblingen mellom de strategiske målene og målene i vedleggene er god, da de kobles direkte. Når det gjelder de øvrige målene er koblingen svakere.

Problemstillingen omkring kobling av mål på ulike nivå gjelder også for kobling mellom mål og aktivitetskrav. Også i dette tilfellet bør aktivitetskrav operasjonalisere ulike områder av et mål. Det bør med andre ord være tydelig hvorfor og hvordan aktivitetskravene bidrar til måloppnåelse. Hvis vi igjen ser på de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene på side 9 og 10 i kapittel 2 og deretter ser på “Forsvarets oppgaver” på side 11-14, så er det vanskelig å lese direkte ut i fra teksten hvorfor disse oppgavene bidrar til måloppnåelse. Det er til og med uklart om de hører til under noen mål. I det ene tilfellet hvor oppgave og mål faktisk kobles, under oppgave 4, så henvises det til hovedmålet med Forsvarets overvåkings- og etterretningsvirksomhet. Dette er ikke et av de 10 sikkerhets- og forsvarspolitiske målene omtalt rett ovenfor.

Setter FD ambisiøse mål for virksomhetene, mål som driver prestasjonene fremover? Dette er en vurdering vi forskerne ikke har kompetanse til å vurdere, og det omfattes heller ikke av oppdraget. Man kan generelt anta at mål som er for lite ambisiøse oppnås eller overoppnås gang på gang, og således mister sin styrende kraft. Man kan også anta at mål som er for ambisiøse sjelden eller aldri oppnås. Det er grunn til å tro at det er målene som er akkurat så krevende at de nesten oppnås, eller oppnås i visse år og andre år ikke, som virker mest styrende, i hvert fall hvis måloppnåelsen følges opp av overordnet myndighet med oppmerksomhet og tiltak. I så måte virker FDs mål- og resultatstyring av for eksempel NSM å være godt innrettet mot å drive etatens prestasjoner fremover. Det er mange mål som ikke fullt ut oppnås, men ei heller langt unna, og departementet vier avvik fra full måloppnåelse stor oppmerksomhet i ESM og ber om at det settes inn tiltak og etterser at disse følges.

Om oppmerksomheten i styringen rettes mot de riktige målene, er et spørsmål vi ikke har grunnlag for å besvare. Men vi har bemerket over at oppmerksomheten i styringsdialogen, kanskje særlig fra etatens side, fremstår kanskje overdrevet innrettet mot de helt konkrete styringsparametere, tiltak og oppdrag, muligens på bekostning av de større målene. Men her er datagrunnlaget vårt som nevnt begrenset, og vurderingene må ta høyde for det.

RKR viser ikke bare resultatoppnåelse for inneværende rapporteringsperiode, men på en del punkter også historisk utvikling, i hvert fall to-tre tertialer bakover, og prognoser for kommende periode. Dette er positivt. I en del andre virksomheter kan man se

styringsdokumenter som synes å legge til grunn at inneværende styrings- eller rapporteringsperiode er historiens første og siste. Grunnlaget for prognostisering er ikke redegjort for i noen detalj. Selv om vi mener det er meget positivt med prognoser i styringsdialogen, også på ikke-økonomiske forhold, stiller vi spørsmål ved kvaliteten på prognosene, ut fra materialet vi er forelagt. Prognoser er ikke magi, de må baseres på grundige, helst transparente metoder og vurderinger for å gi verdi, ellers kan de gi både den styrende og den styrte en falsk trygghet for videre utvikling.

RKR er avviksorientert og får derfor et negativt fokus. Departementet ser seg fra tid til annet nødt til å understreke at for eksempel Forsvaret leverer gode resultater på mange områder (se for eksempel referat fra ESM 21.10.2014). Denne avviksorienterte rapporteringspraksisen antar vi er effektiv for resultatoppnåelse på sikt, men vi vil bemerke at den trolig ikke kan praktiseres på samme måte i andre sektorer, der styringsdokumenter, inkludert rapporter, er åpent tilgjengelige. Andre departementer og virksomheter må i større grad enn FD og forsvarssektoren ta hensyn til rollen for eksempel tertial- og årsrapporter spiller for omdømmet til politikkområdet og virksomheten, og velger derfor ofte å legge større vekt på de positive resultatene enn hva tilfellet er i forsvarssektoren.

Etatene utarbeidet tidligere årsrapporter ment særskilt for offentligheten. I tråd med nye krav i økonomiregelverket til årsrapportering for alle statlige virksomheter, er en offentlig og helhetlig årsrapport fra og med 2014 blitt del av den formelle rapporteringen til departement, også fra alle etatene i forsvarssektoren.

## 6 Konklusjon

Hva kjennetegner Forsvarsdepartements etatsstyring av sine underliggende virksomheter? Relatert til målstyring, har rapporten beskrevet (1) hvor mange mål og styringsparametere departementet stiller til Forsvaret, FFI, FB og NSM. Iverksettelsesbrevet for forsvarssektoren er bygget opp på en annen måte enn tildelingsbrev i andre sektorer, så det er ikke åpenbart hvordan antall mål skal summeres opp. Styringssignaler i starten av IVB LTP, som gjelder forsvarssektoren på lengre sikt, operasjonaliseres i påfølgende kapitler til styringssignaler til virksomhetene, først på lengre sikt, så innenfor en årlig horisont. I vedlegg spesifiseres styringssignaler til virksomhetene ytterligere, til et målbilde med svært konkrete styringsparametere. Det gir ikke god mening å legge styringssignaler i form av mål fra disse ulike delene sammen, det vil gi et bilde av en mer finkornet målstyring enn hva vi mener tilfellet er. Samtidig blir det heller ikke riktig å si at det kun er målene i det avsluttende målbildet som er departementets mål til virksomhetene. IVB LTP inneholder en rekke mål som ikke har noen klar operasjonalisering i målbildet, og departementets oppfølging av tilbakerapporteringer gjennom etatsstyringsmøter viser tydelig at det er flere aktive mål i disse styringsrelasjonene enn de som fremgår av målbildene.

Som nevnt på side 17: Det vi uten tvil kan fastslå er at antallet mål for den enkelte

virksomhet ligger mellom antallet som fremgår av målbildet og det totale antall mål for virksomheten i hele IVB LTP. I tilfellet Forsvarsbygg betyr det at virksomheten har mellom 4 og 19 mål, Forsvaret har mellom 11 og 24, FFI mellom 6 og 22 og NSM mellom 7 og 12. Vi finner det ikke naturlig å legge sektormålene fra kapitlene 2 og 3 (33 i tallet) til disse anslagene, da sektormål gjenfinnes i de virksomhetsspesifikke kapitlene og vedleggene A-A.3. Selv med så grove anslag kan vi slå fast at FD ikke styrer sine virksomheter med et spesielt høyt antall mål, sammenlignet med andre sektorer. I 2012 hadde underliggende virksomheter i staten i gjennomsnitt 12 mål i sine tildelingsbrev, jf. Tab. 6. Vi har likevel påpekt at Forsvarsdepartementets målstyringspraksis er uvanlig finkornet i den forstand at hver virksomhets målbilde er høyt spesifisert i form av detaljerte styringsparametere og grenseverdier.

Rapporten har også beskrevet (2) om målene er innrettet mot innsatsfaktorer og prosesser eller mot resultater og effekter. Vi har funnet en ca. 60/40-overvekt av mål som refererer til resultater og effekter, målene sett under ett. Sammenlignet med statsforvaltningen for øvrig, benytter FD en noe større andel mål som refererer til innsatsfaktorer og prosesser, men forskjellen er ikke veldig stor.

Videre har rapporten beskrevet (3) omfanget av departementets styring i form av tiltak og oppdrag, det vil si aktivitetskrav, for virksomhetene. Vi har funnet at spesielt Forsvaret styres med et svært høyt antall aktivitetskrav fra departementet. Departementet oppstiller totalt 131 aktivitetskrav i kapitlene som gjelder Forsvaret som virksomhet, og i tillegg 87 aktivitetskrav i sektorkapitlene, som i stor grad retter seg mot Forsvaret som virksomhet (her er det noe overlapp). De andre tre virksomhetene styres med vesentlig færre aktivitetskrav, nærmere hva som er vanlig i statsforvaltningen generelt. I 2012 hadde underliggende virksomheter i staten i gjennomsnitt 18 aktivitetskrav i sine tildelingsbrev, jf. Tab. 6. Ser vi på tvers av målstyring og aktivitetsstyring, tegner det seg følgelig et bilde av at Forsvaret styres svært nærgående av departementet, ikke primært gjennom målstyring, men gjennom aktivitetsstyring.

Videre har vi, på mer kvalitativt grunnlag, beskrevet (4) hovedtrekk ved resultatoppfølgingen, basert på tilbakerapportering og etatsstyringsmøter. Vi har funnet at departementets oppfølging av resultater er vesentlig tettere overfor Forsvaret og NSM enn overfor Forsvarsbygg og FFI. Overfor de to førstnevnte er departementet svært "tett på", med omfattende krav til tilbakerapportering, grundig og formalisert oppfølging av at virksomhetene rapporterer som de skal, og tydelige tilbakemeldinger på særlig avvik fra forventede resultater i etatsstyringsmøtene.

Videre har vi (5) påpekt interessante grep Forsvarsdepartementet gjør i grenseflaten strategisk og operativ etatsstyring – grep vi vurderer å være av bredere interesse i sentralforvaltningen, men hvor det mangler dokumentasjon fra andre sektorer. For det første har FD gjort interessante grep for å se styringen av forsvarssektoren (sektorstyringen) og etatsstyringen av de fire underliggende virksomhetene Forsvaret, NSM, FFI og FB i

sammenheng innenfor IVB LTP. For det andre ser FD langtidsplanlegging og årlig styring i sammenheng innenfor IVB LTP. Vi har kalt dette en dobbel integreringsambisjon, og diskutert fordeler og kostnader/mulige ulemper ved dette.

Vi er videre bedt om å diskutere (6) om departementets etatsstyring er hensiktsmessig for måloppnåelse i etatene. Som nevnt innledningsvis, setter det avgrensede datagrunnlaget, rammene for oppdraget og forskernes manglende sektorekspertise snevre rammer for hvor nært rapporten kan komme et svar på det spørsmålet. Videre inngår fastsettelse av mål i etatsstyringen, så styring og måloppnåelse kan vanskelig skilles fra hverandre. Vår vurdering er at FD i sin styring gjør flere veldig riktige ting for å fremme gode resultater: målene som settes virker ambisiøse, avvik følges meget tett opp, og etatene bes om å utarbeide prognoser for videre resultater. Vi har også pekt på at oppmerksomheten i styringsdialogen fremstår sterkt innrettet mot de helt konkrete styringsparametere, tiltak og oppdrag, muligens på bekostning av de større målene.

Særlig overfor Forsvaret er departementets styring er meget tett, med mange og detaljerte styringssignaler langt ned i etatens virksomhet. Styringen er like mye innrettet mot hvordan målene skal oppnås som mot hvorvidt målene oppnås. Departementet legger altså sterke føringer på Forsvarets valg av tiltak og virkemidler, og binder seg således til masten, og kan i mindre grad enn andre departementer holde etaten selvstendig ansvarlig for resultatoppnåelsen.

Hvorfor styringen i forsvarssektoren, og da særlig oppfølgingen av Forsvaret, er som den er, ligger utenfor vår oppgave å svare på. La oss likevel avslutningsvis antyde noen forklaringer.

- Det kan være at saksområdet er forbundet med så stor risiko og vesentlighet (økonomisk, sikkerhetsmessig, politisk) at departementet ikke kan tillate seg å ha større tillit til etatens egne vurderinger og valg – forsvarsministeren må ha “full kontroll” for å fylle sitt parlamentariske ansvar.
- Det kan være at Forsvarets resultater oppfattes å være så svake at departementet må være “tett på”, i hvert fall til resultatene blir bedre. Eller et tilknyttet poeng: Det kan være at Forsvaret er inne i så store omstillinger, påført fra Stortinget og departementet, at departementet må være tett på til omstillingene er gjennomført og ny normaltilstand er etablert. I begge tilfeller kan dagens styringspraksis avløses av en mer tilbakeholden praksis med tiden.
- Det kan være at Stortinget legger føringer på virkemiddelbruken som departementet plikter å føre videre ned i styringen av etaten. Departementet kan i så tilfelle ikke styre mindre detaljert om de så ville.
- Det kan være at organiseringen av Forsvaret, med integrert strategisk ledelse der



forsvarsjefen i en av sine roller er integrert i departementet, medfører at departementet utfører en blanding av etats- og virksomhetsstyring.

- Det kan være at FD gjennom detaljert styring yter støtte til etatssjefen, som trenger “press ovenfra” som drahjelp for å gjennomføre endringer internt i etaten.
- Og det kan være en styringskultur som råder i Forsvarsdepartementet, også uavhengig av de øvrige nevnte faktorene. I den grad det er tilfelle, er det hovedsakelig en kulturendring i departementet som må til hvis styringen skal endres, for eksempel til mindre aktivitetsstyring eller mindre detaljert målstyring.