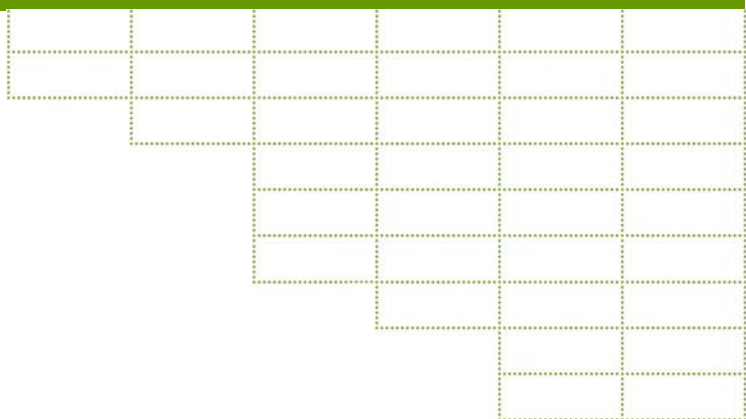




Mål- og resultatstyring i St.prp. nr.1 (2007-2008)  
En casestudie.

Senter for statlig økonomistyring,  
November 2008



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	2
Oversikt over tabeller .....	3
Oversikt over figurer .....	3
1    Sammendrag og konklusjoner .....	4
2    Innledning og bakgrunn .....	7
3    Formelle rammebetingelser, definisjoner og metode .....	8
3.1    Formelle rammebetingelser som analysekriterier .....	8
3.2    Definisjoner og etablert praksis som analysekriterier .....	10
Mål- og resultatstyring .....	10
Resultater.....	12
3.3    Strukturert dokumentgjennomgang.....	13
3.4    Vurderingskriterier .....	13
3.5    Om rapporten.....	14
4    Analyse av proposisjonenes innhold og struktur.....	15
4.1    Beskrivelse av de ulike proposisjonene .....	15
Forsvarsdepartementet .....	15
Justisdepartementet .....	16
Kultur- og kirke departementet .....	16
Samferdselsdepartementet.....	17
Utenriksdepartementet .....	18
4.2    Vurdering av proposisjonenes innhold og struktur .....	19
5    Analyse av mål .....	21
5.1    Overordnede mål .....	21
5.1.1    Generell beskrivelse av omtalen av overordnede mål.....	22
5.1.2    Er formuleringene av overordnede mål i overensstemmelse med definisjonen av mål (kvalitet på målformuleringene).....	26
5.1.3    Tvetydige og overlappende målformuleringer .....	30
5.1.4    Sammenheng mellom mål på ulike nivåer .....	32
5.1.5    Målenes plassering i resultatkjeden.....	36
5.2    Bruk av resultatmål .....	38
5.3    Vurdering av mål som er omtalt i de fem budsjettproposisjonene.....	41
6    Analyse av resultatrapportering .....	43
6.1    Generell beskrivelse av resultatomtale.....	43
6.2    Sammenhengen mellom mål og resultatrapportering.....	46
6.2.1    Strukturell sammenheng mellom mål og resultatrapportering .....	46
6.2.2    Innholdsmessig sammenheng mellom mål og resultatrapportering .....	48
6.3    Analyse av resultatrapportering opp mot leddene i resultatkjeden .....	53
6.4    Kvantitativ og kvalitativ resultatomtale .....	57
6.5    Evalueringer .....	59
6.6    Vurdering av resultatomtale i budsjettproposisjonene .....	61

## Oversikt over tabeller

Tabell 1 Samlet antall sider og prosentvis fordeling mellom de tre hoveddelene i budsjettproposisjonene .....	19
Tabell 2 Eksempler som viser spennvidden i formuleringer omtalt som mål i del I budsjettproposisjonene .....	23
Tabell 3 Omtale av overordnede mål i del I og del II av budsjettproposisjonene. ....	25
Tabell 4 Eksempler på formuleringer av overordnede mål i proposisjonene som er i overensstemmelse med definisjonen av mål. ....	27
Tabell 5 Eksempler på formuleringer presentert som mål i proposisjonene, men som ikke er i samsvar med definisjonen av mål .....	27
Tabell 6 Eksempler på formuleringer som ikke er mål, men som kan omskrives til mål.....	28
Tabell 7 Andel av overordnede målformuleringer i fire av proposisjonene som er i samsvar med definisjonen. ....	29
Tabell 8 Mål for sikkerhetspolitikken og forsvarspolitiske mål – eksempler hvor det er brukt ulike og delvis overlappende formuleringer for samme område.....	30
Tabell 9 Eksempel på målformuleringer fra målstrukturen for justissektoren og målformuleringer i den løpende teksten for samme område, som er ulike og delvis overlappende. ....	31
Tabell 10 Overordnede mål for kulturpolitikken og frivillighetsformål i henholdsvis del I og del II i Kultur- og kirke departementets budsjettproposisjon, hvor meningsinnholdet som uttrykkes for samme område er forskjellig .....	31
Tabell 11 Justisdepartementets målstruktur gjengitt i tabell 1 i budsjettproposisjonen. ....	34
Tabell 12 Transportpolitiske mål omtalt i NTP . ....	35
Tabell 13 Mål omtalt under de ulike programkategoriene som omhandler transportsektoren i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon.....	36
Tabell 14 Andel overordnede mål og plassering i resultatkjeden i de fem departementenes proposisjoner .....	38
Tabell 15 Resultatmålene i Kultur- og kirke departementets budsjettproposisjon .....	39
Tabell 16 Samtlige resultatmål i Utenriksdepartementets budsjettproposisjon .....	40
Tabell 17 Resultatmål i de fem budsjettproposisjonene.....	40
Tabell 18 Omtale av resultater i del I og del II av budsjettproposisjonene.....	45
Tabell 19 Eksempler på hovedmål/overordnede mål i de fem proposisjonene med tilhørende resultatmål og rapportering. ....	51
Tabell 20 Eksempel fra Samferdselsdepartementets proposisjon på operasjonalisering av et overordnet mål i styringsparametere og resultatmål langs flere ledd i resultatkjeden .....	54
Tabell 21 Eksempler på kvalitativ omtale av resultater i proposisjonene, hvor omtalen finnes og hvilket mål omtalen er relatert til .....	59
Tabell 22 Oversikt over evalueringer som er omtalt i budsjettproposisjonene.....	61

## Oversikt over figurer

Figur 1 Resultatkjeden .....	12
Figur 2 Hovedinntrykk av resultatrapporteringen i proposisjonene.....	56

# 1 Sammendrag og konklusjoner

Denne rapporten omhandler en kartlegging av hvordan mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp kommer til uttrykk i fem departementers budsjettproposisjoner for 2008. De fem departementene er:

- Forsvarsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet

Følgende tre områder er analysert:

- Budsjettproposisjonenes innhold og struktur
- Omtale av mål i budsjettproposisjonene
- Resultatrapporteringen i budsjettproposisjonene

## Budsjettproposisjonenes innhold og struktur

Analysen viser at med ett mindre unntak følger alle departementene hovedstrukturen med inndeling i tre deler som angitt i hovedbudsjetttrundskrivet. Med ett unntak er det forholdsmessige omfanget av hver av de tre delene relativt likt og i samsvar med omtalen i hovedbudsjetttrundskrivet om at del I skal gi en mer overordnet omtale og del II en mer detaljert omtale.

Hovedinntrykket er at mål i del I er omtalt på et mer overordnet nivå enn i del II.

Hovedtyngden av resultatomtale finnes i del II. Tre departementer har ikke omtalt resultater i del I slik det omtales i hovedbudsjetttrundskrivet.

For øvrig er det vesentlige forskjeller mellom departementene når det gjelder inndeling av og innhold i de tre hoveddelene.

Mål- og resultatomtale finnes i ulike deler av proposisjonene og på alle nivåer, dvs. på programkategori-, kapittel- og postnivå. I henhold til hovedbudsjetttrundskrivet skal mål og resultater i del II omtales på programkategori. Det er imidlertid vanskelig å tolke rundskrivet med hensyn til hva som skal omtales på kapittelnivå ut over å forklare innholdet i bevilgningene.

### *Konklusjon:*

- Utformingen av hovedbudsjetttrundskrivet gir rom for ulike tolkninger av hvordan omtalen skal utformes i de enkelte delene av proposisjonene både med hensyn til nivå og innhold.

### **Mål**

Analysen viser at det er stor variasjon mellom departementene når det gjelder omtale av mål.

I de fleste proposisjonene er det mange formuleringer som har som intensjon å uttrykke mål. Målformuleringene forekommer i alle deler av proposisjonene. Det er flest målformuleringer i del II. Mål i del II finnes både på programkategori-, kapittel-, post- og underpostnivå.

Det er stor variasjon i hvor generelle eller spesifikke målformuleringene er. Generelt er omtalen av mål i del II på et mer spesifikt nivå enn mål som omtales i del I. Mål omtales i en del tilfeller både for underliggende virksomheter og for tilskuddsmottakere. Det er også mål knyttet til gjennomføring av oppgaver og tiltak.

Svært mange av målformuleringene tilfredsstiller ikke definisjonen av mål (en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat), men beskriver oppgaver, tiltak, satsinger, prioriteringer og lignende.

Det er et stort antall delvis overlappende målformuleringer.

Sammenhengen mellom de mange målene på ulikt nivå fremstilles ikke i noen tydelig struktur.

De overordnede målene plasserer seg langs hele resultatkjeden, men kan være vanskelige å plassere entydig.

De overordnede målene er i liten grad operasjonalisert gjennom styringsparametere og resultatmål. Resultatmålene dekker til sammen bare enkelte dimensjoner av de til dels vidt formulerte overordnede målene, hovedsakelig innsatsfaktor- og tjenesteledet i resultatkjeden. Også der overordnede mål er formulert som effektmål, er flertallet av resultatmålene rettet mot tjenester/prosesser.

#### *Konklusjoner:*

- Sammenblanding av mål og oppgaver i målformuleringene bidrar til at skillet mellom mål- og resultatstyring og aktivitets- og oppgavestyring blir utydelig.
- Delvis overlappende målformuleringer kan bidra til at målene fremstår som tvetydige, slik at det skapes uklarhet om hva som egentlig er målet.
- Mange målformuleringer og få styringsparametere og resultatmål kan gjøre det vanskelig å måle og vurdere måloppnåelse, og bruke informasjon om resultater til styring og kontroll av virksomheten.

### **Resultatrapporteringen**

Analysen viser at mens de formelle rammene gir retningslinjer for hvordan *resultater* skal fremstilles, handler hoveddelen av rapporteringen i proposisjonene om gjennomførte oppgaver og tiltak og ikke om oppnådde resultater.

Det er stor variasjon mellom proposisjonene og i ett tilfelle også internt i samme proposisjon med hensyn til om resultater omtales samlet for hele departementet, på programkategori- eller på lavere nivå. Selv om mesteparten av resultatomtalen er samlet i egne avsnitt som handler om rapportering, forekommer det også resultatomtale under andre avsnitt i proposisjonene.

Generelt formulerte overordnede mål og resultatrapportering omtales ofte på samme nivå, dvs. i hovedsak enten på programkategori-, kapittel- eller postnivå. Med enkelte unntak er det

dermed god strukturell sammenheng mellom omtale av slike mål og resultater sett under ett. Men med ett unntak kobles ikke rapporteringen til *hvert enkelt* av de overordnede, generelle målene.

Når det gjelder innholdsmessig sammenheng mellom mål og resultatrapportering, rapporteres det i forhold til fastsatte resultatmål. Resultatmålene er imidlertid få og dekker bare en mindre andel av de overordnede målene. Generelt formulerte, overordnede mål er med visse variasjoner i liten grad systematisk operasjonalisert gjennom klart definerte styringsparametere og resultatmål som kan belyse de mest sentrale sidene ved dette målet.

Noen ganger kan det være uklart om rapporteringen skal oppfattes som beskrivelse/statistikk av tilstand eller tjenesteproduksjon, eller som rapportering av resultater i forhold til mål. Tilstandsbeskrivelsen har ofte direkte relevans for vurdering av overordnede mål, men kobles sjelden til rapporterte resultater og som bakgrunn for vurdering av måloppnåelse.

Rapporterte resultater relaterer seg ofte til tjenester og tiltak som ligger på et nokså detaljert nivå i årsakskjeden i forhold til verdier som uttrykkes gjennom de overordnede målene.

Hovedtyngden av resultatrapporteringen er knyttet til volum og i noen grad til kvaliteten på produserte tjenester. Det er lite rapportering av om ressursbruken har vært effektiv.

Omtale av resultater er i hovedsak kvantitativ og ofte uten at det gis vurderinger. Det finnes eksempler på kvalitativ omtale, spesielt på bakgrunn av gjennomførte evalueringer og utredninger mv., men av omtalte, avsluttede evalueringer omtales resultater av knapt halvparten.

#### *Konklusjoner:*

- Selv om det finnes mye detaljert resultatrapportering og også annen rapportering som i en eller annen forstand kan kobles til de generelt formulerte målene, er det uklart hvordan sammenhengen mellom disse resultatene og de overordnede målene skal tolkes.
- Fravær av systematisk operasjonalisering gjennom klart definerte styringsparametere og resultatmål som kan belyse de mest sentrale sidene ved de overordnede målene, gjør det vanskelig å danne seg et helhetlig bilde av måloppnåelse.
- Resultatrapporteringen i budsjettproposisjonene gir dermed ikke et godt bilde av måloppnåelsen.

## 2 Innledning og bakgrunn

I 2007 igangsatte Finansdepartementet en forstudie av fem fagproposisjoner fra disse departementene: Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Utenriksdepartementet og Samferdselsdepartementet. Parallelt med denne forstudien har SSØ i tråd med tildelingsbrevet for 2007 gjennomført et forprosjekt i form av en dokumentstudie av hvordan styringssignaler formidles i tildelingsbrevene og operasjonaliseres i virksomhetsstyringen i seks virksomheter innenfor de samme departementsområdene; Norad, Jernbaneverket, Statens Vegvesen, Riksteateret, Forsvarets Forskningsinstitutt og Politidirektoratet (Rapport 6/2008: Forprosjekt tildelingsbrev, se [www.sfso.no/Publikasjoner](http://www.sfso.no/Publikasjoner) og rapporter)

Som en videreføring av FINs forstudie av st.prp. nr. 1 (2006-2007) har SSØ laget denne rapporten basert på en gjennomgang av st.prp. nr. 1 (2007-2008) fra de fem departementsområdene. Rapporten beskriver eksempler som viser bredden i hvordan mål- og resultatstyring kommer til uttrykk i de ulike budsjettproposisjonene.

Formålet med gjennomgangen er å få mer kunnskap om hvordan mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp i staten kommer til uttrykk i departementenes budsjettproposisjoner.

Rapporten er utarbeidet av seniorrådgiverne Hallfrid Nagell-Erichsen og Ellisiv Taraldset i Forvaltnings- og analyseavdelingen i Senter for Statlige økonomistyring (SSØ).

### **3 Formelle rammebetingelser, definisjoner og metode**

Dette kapitlet redegjør for hvordan vi har utledet kriterier for analyse av budsjettproposisjonene basert på formelle rammebetingelser, og hvilke definisjoner og etablert praksis vi har lagt til grunn i analysen. Kriteriene er utviklet for å sikre en felles tilnærming til de ulike fagproposisjonene.

#### **3.1 Formelle rammebetingelser som analysekriterier**

De formelle kravene til statsbudsjettforslaget fremkommer av Bevilgningsreglementet (vedtatt Stortinget 26. mai 2005), Reglement for økonomistyring i staten (fastsatt 12. desember 2003) og rundskriv R-3/2007 Hovudbudsjetttrundskriv for 2008 fra Finansdepartementet.

For denne analysen av proposisjonene er følgende krav benyttet som kriterier i analysen (spesielt viktige krav er understreket):

##### **Fra bevilgningsreglementet**

###### *§ 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene*

Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslaget.

De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

I ”Veiledning til statlig budsjettarbeid” (Finansdepartementet) gis bl.a. følgende kommentar til denne paragrafen:

”Formen på, og omfanget av resultatbeskrivelsen, vil måtte avhenge av karakteren på bevilgningen. Generelt gjelder at beskrivelsen bør være på et mer overordnet nivå i forhold til Stortinget enn tilsvarende beskrivelse i departementenes tildelingsbrev og i andre styringsdokumenter internt i forvaltningen. Videre er det viktig at resultatrapporteringen klart refererer seg til de resultatkrav som tidligere er presentert for Stortinget, slik at det er mulig å få et reelt bilde av resultatoppnåelsen.”

##### **Fra Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten**

###### **Fra reglementet:**

###### *§ 5 Utarbeidelse av budsjettforslag til Stortinget*

Departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslaget slik at det blant annet:

[...]

c. bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte.

[...]

###### *§ 11 Rapport til Stortinget om oppnådde resultater*



Hvert departement skal i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. bevilgningsreglementets § 9 annet ledd.

### *§ 16 Evalueringer*

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

### **Fra Bestemmelsene**

#### *Punkt 1.5 Oppfølging av virksomheten, underpunkt 1.5.3 Evalueringer*

Departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområder og aktiviteter. Evalueringer kan ha fokus på innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn.

Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering [...]

### **Fra Hovudbudsjetttrundskriv for 2008**

#### *7.2.1 Hovudstruktur for fagproposisjonane*

”Framstillinga i fagproposisjonane skal som hovudregel ha tre delar:

Del I skal gi ei samla oversikt over budsjettforslaget. Denne delen bør utformast slik at den kan tene som grunnlag for den generelle delen av innstillinga frå vedkomande stortingskomité. Hovudoppgåvene til departementet, hovudutfordringar, hovudmål, hovudsatsingar, tilstandsvurdering og resultatrapportar må kort omtalast. I tillegg skal del I gi ei oversikt over anmodningsvedtak som blir omtalte i proposisjonen.

Del II skal innehalde ei samla oversikt over budsjettforslaget medrekna kategoriomtale og kapittelomtale.

Kategoriomtalen skal vere ein felles omtale av budsjettkapitla som høyrer til under same programkategori. Også her skal ein omtale oppgåver, utfordringar, mål, satsingar, tilstandsvurdering og resultatrapportar, men omtalen skal vere meir detaljert enn i innleiinga. Her kan det også vere naturleg å skrive om verksemdene eller ordningane som kategorien omfattar. Under kapittelomtalen skal ein først og (ord mangler?) forklare innhaldet i dei ulike løyvingane.

I del III omtalast andre relevante tema departementet finn det relevant og føremålstenleg å kunngjere for Stortinget, jf. også pkt 7.2.3 nedanfor.

For at dokumenta skal ha eit einsarta preg ber vi om at denne inndelinga av fagproposisjonane blir nytta.”

#### *7.2.2 Generelle retningslinjer for utforming av teksten*

”Proposisjonen skal berre innehalde godkjende planar

[...]

### *Resultatkrav og rapportering*

Bevilgningsreglementet § 9 krev at ein skal omtala dei resultata som ein tar sikte på å oppnå med løyvingforslaga. Krava til resultatomtale og resultatrapportering gjeld både dei einskilde verksemdene og staten sine tilskotsordningar. Når det gjeld tilskotsordningar viser vi særleg til kapittel 6 Bestemmelser om økonomistyring i staten.

I fagproposisjonane må departementa gi ein mest mogleg presis omtale av kva ein vil at verksemdene skal oppnå med løyvinga under kvart kapittel/kvar programkategori. Detaljert omtale som i sin karakter høyrer heime i det enkelte fagdepartementet si styring av underliggjande verksemdar bør ikkje takast med i fagproposisjonen. Fagproposisjonen bør i staden på meir overordna nivå omtale formålet med løyvingane og kva som faktisk er oppnådd eller skal oppnåast.

I proposisjonen skal ein rapportere om oppnådde resultat i 2006, både for staten sine egne verksemdar og for tilskotsordningar. Departementa må leggje vekt på å gi informasjon av overordna karakter på dette punktet. Dersom det er store avvik, må ein gje ei vurdering av årsaka til dette.

Når det gjeld tilskotsordningar må vekta ligga på klare målformuleringar, oppfølgingskriterium og opplegg for kontroll og oppfølging.

[...]"

## 3.2 Definisjoner og etablert praksis som analysekriterier

### **Mål- og resultatstyring**

Mål- og resultatstyring kan defineres som følger:

**Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten** (Mål- og resultatstyring i staten – en veileder i resultatmåling, SSØ, 2006).

Mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp er ikke en ensartet metode for hvordan styringen skal gjennomføres, men utformes på ulike måter og skal tilpasses den enkelte virksomhet.

### **Mål**

Et mål kan defineres som følger:

**Mål er en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat/en ønsket endring – noe verdifullt som vi vil ha mest mulig av på sikt.** (SSØs kurs i mål- og resultatstyring, 2008).

Mål er følgelig ikke en beskrivelse av satsinger, prioriteringer, tiltak, aktiviteter eller oppgaver. Et mål uttrykker hva som er viktig og verdifullt og handler om å maksimere goder og minimere onder. Målet er skilt fra hva virksomheten skal gjøre. Det virksomheten skal gjøre (handling, middel) gjør den for å nå målet.

## **Overordnede mål: Hovedmål/delmål**

Mål kan formuleres på mange nivå og brytes gjerne ned fra overordnet og abstrakt nivå (åpne mål) til konkrete og målbare mål (lukkede mål). Mål på overordnet nivå kalles ofte hovedmål og eventuelt delmål, dekker gjerne et bredt innhold og har ofte en langsiktig horisont, jf. definisjonen nedenfor:

**Overordnede mål er åpne mål som ofte uttrykker hva som skal produseres og oppnås overfor brukerne/samfunnet på et eller flere områder. Slike mål kan uttrykkes på generelt nivå og omtales eksempelvis som overordnede mål eller hovedmål. De kan også uttrykkes på mer spesifikt nivå, og omtales eksempelvis som delmål. Åpne mål kan også omfatte mål for organisasjonen som eksempelvis utvikling, ressurser osv. (SSØs kurs i mål- og resultatstyring, 2008).**

## **Resultatmål og styringsparametere**

Fordi overordnede mål ofte er generelt og abstrakt formulerte, må slike mål operasjonaliseres for å kunne måle måloppnåelse ved kvantitative eller kvalitative metoder. Målbare, konkrete mål kalles gjerne resultatmål, jf. definisjonen nedenfor:

**Resultatmål er lukkede mål, dvs. spesifikke, tidfestede og gjerne kvantifiserbare mål, som angir praktiske og oppnåelige milepæler som resultatene kan vurderes opp mot.**

**Resultatmål kan også være kvalitative, dvs. at det gis en vurdering av virksomhetens resultat/måloppnåelse, uten at dette er knyttet til kvantitative resultatmålinger (SSØs kurs i mål- og resultatstyring, 2008).**

Dersom det ikke er angitt resultatmål, men det likevel er målt/rapportert og eventuelt vurdert kvantitative eller kvalitative resultater i lys av overordnede mål, betegnes dette som styringsparametere:

**Styringsparameter er alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av en virksomhet/et politikkområde på ulike nivåer. Styringsparametere måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode. (SSØs veileder i resultatmåling).**

For hver styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden, slik at det blir et resultatmål.

Styringsparametere bør velges på bakgrunn av analyse av hva som har størst betydning for måloppnåelse, slik at styring og oppfølging kan innrettes i forhold til dette.

Styringsparametere er et begrep som brukes i Bestemmelser om økonomistyring i økonomireglementet i staten. En annen betegnelse som ofte benyttes på slike målemetoder, er resultatindikatorer.

## **Målstruktur**

En målstruktur kan defineres som følger:

**En målstruktur er en strukturert fremstilling av hvilke verdier som ønskes skapt. Verdier på lavere og mer spesifikt nivå bygger opp under verdier på høyere og mer generelt nivå.** (SSØs kurs i mål og strategi, 2008).

En målstruktur definerer hvordan målene forholder seg til og bygger opp under hverandre. Målstrukturen bør være konsistent, dvs. at det skal være en logisk mål-middel sammenheng mellom mål på ulike nivå i målstrukturen. Målstrukturer kan utformes på mange måter avhengig av problemstilling.

## Resultater

Resultatene må kunne sammenlignes med målene.

De viktigste resultatene er knyttet til

- tjenestene som virksomheten produserer for brukerne
- effektene de gir for brukerne og samfunnet og
- om ressursbruken knyttet til tjenestene og/eller effektene er effektiv.

Resultatrapporteringen skal i tillegg til å gi informasjon om graden av måloppnåelse ut fra fastsatte styringsparametere eller resultatmål, omfatte vurderinger og analyser av de resultatene som er oppnådd, herunder om iverksatte tiltak er hensiktsmessige og om ressursbruken har vært effektiv.

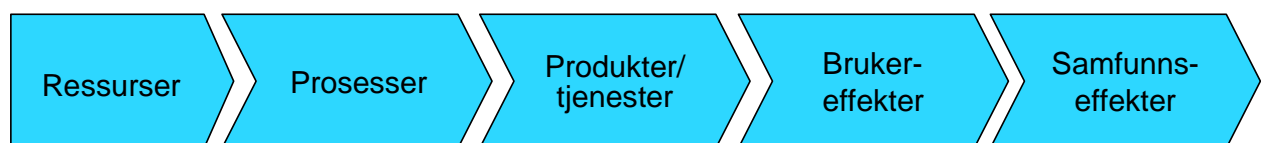
Periodisk, løpende rapportering av resultater bør ses i sammenheng med bruk av *evaluering*. Dette verktøyet er også omtalt i utdraget fra økonomiregelverket i punkt 4.1 ovenfor.

Evaluering kan defineres som følger:

**En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.** (Veileder til gjennomføring av evalueringer, Finansdepartementet 2005)

Det er flytende overganger mellom løpende resultatoppfølging og evaluering av resultater. Begge verktøyene har som formål å få frem informasjon om resultater som kan brukes i styringen. Løpende resultatoppfølging i hovedsak er beskrivende og viser hvilken retning utviklingen går. En evaluering går ofte i større grad i dybden for å kunne forklare utviklingen, eksempelvis i ft. eventuelle årsakssammenhenger mellom innsats og resultat, spesielt når det gjelder bruker- og samfunnseffekter av tiltak. Bruken av de to verktøyene bør ses i sammenheng.

Resultatkjeden er et nyttig verktøy både for å identifisere overordnede mål, styringsparametere og resultatmål, og kan omfatte både innsatsfaktorer, prosesser, tjenester og bruker- eller samfunnseffekter, jf. figur 1 nedenfor:



**Figur 1 Resultatkjeden**

Overordnede mål, styringsparametere, resultatmål og resultater kan kobles til alle leddene i resultatkjeden. De viktigste resultatene er som nevnt knyttet til tjenester, effekter og om ressursbruken knyttet til dette er effektiv. Effektiv ressursbruk handler om sammenhengen mellom ressursleddet og tjeneste- eller effektleddet i resultatkjeden.

### 3.3 Strukturert dokumentgjennomgang

Kartleggingen og vurderingen av mål- og resultatstyring i St. prp. nr. 1 er foretatt ved gjennomlesning av de aktuelle proposisjonene for å skille ut omtale av mål og resultater og struktur for omtale av dette.

### 3.4 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene er utledet av de formelle rammebetingelsene og definisjonene som er omtalt i punkt 3.1-3.2 og er delt inn i tre hovedområder:

- A. Proposisjonens struktur og innhold
- B. Omtale av mål
- C. Omtale av resultater

#### **A. Proposisjonenes struktur og innhold**

Det er gjort en vurdering av proposisjonenes struktur og innhold opp mot de formelle rammene gitt i Finansdepartementets hovedbudsjetttrundskriv for 2008 som er omtalt i punkt 3.1.

Følgende kriterier er lagt til grunn for vurderingen:

1. Budsjettproposisjonens inndeling i tre hoveddeler
2. Omtale av mål og resultater i del I
3. Omtale av mål og resultater i del II på programkategori- og kapittelnivå.

#### **B. Omtale av mål**

Vurderingen av mål tar utgangspunkt i de formelle rammene i økonomiregelverket og hovedbudsjettskrivet som beskrevet i punkt 3.1, samt de definisjonene som er gitt i punkt 3.2.

Følgende kriterier er lagt til grunn for vurderingen:

1. Omtale av overordnede mål:
  - a. Fremstillingen av mål i proposisjonen
  - b. Om formuleringene er i samsvar med definisjonen av mål
  - c. Hvilke ledd i resultatkjeden omhandler målene
2. Sammenheng mellom mål på ulike nivå
3. Omtale av resultatmål
  - a. Beskrivelse av styringsparametere og resultatmål
  - b. Hvilke ledd i resultatkjeden omhandler målene

## **C. Omtale av resultater**

Vurderingen av resultater tar utgangspunkt i de formelle rammene gitt i bevilgningsreglementet, økonomiregelverket, hovedbudsjettskrivet jf. punkt 3.1 og de definisjonene som er gitt i punkt 3.2.

Følgende kriterier er lagt til grunn for vurderingen:

1. Omtale av resultater
2. Relasjon til overordnede mål, styringsparametere og resultatmål
3. Klassifisering av resultater i ht. resultatkjeden
4. Kvantitativ eller kvalitativ rapportering
5. Omtale av evalueringer og i hvilken grad omtalen angir resultater

En generell erfaring med bruk av kriteriene er at forskjellene mellom de ulike politikkområdene gjorde det vanskelig å gjennomføre analysen på en fullt ut konsistent måte på tvers av departementene. Dette er nærmere omtalt i analysekapitlene.

## **3.5 Om rapporten**

Kapittel 2 Innledning og bakgrunn omtaler bakgrunnen for studien og hvilke departementer den omfatter.

Kapittel 3 Formelle rammebetingelser, definisjoner og metode redegjør for de vurderingskriteriene som analysen er basert på. Kriteriene er utledet av de formelle kravene til statsbudsjettforslaget som fremkommer av Bevilgningsreglementet, Reglement for økonomistyring i staten og Hovedbudsjetttrundskriv for 2008 fra Finansdepartementet. Det redegjøres også for definisjoner og etablert praksis som er lagt til grunn for analysen.

Kapittel 4 Analyse av budsjettproposisjonenes innhold og struktur belyser hvordan dette samsvarer med kravene i hovedbudsjetttrundskrivet. Hovedtema er hvor i proposisjonene mål og resultater er omtalt, samt konsistens og oversiktighet i forhold til mål- og resultatomtale på ulike nivåer.

Kapittel 5 Analyse av mål tar utgangspunkt i de formelle rammene i økonomiregelverket og hovedbudsjetttrundskrivet samt definisjoner og etablert praksis som er lagt til grunn for mål- og resultatstyringen. Kriteriene som analysen baserer seg på er omtale av overordnede mål i proposisjonene, sammenhengen mellom mål på ulike nivå og omtale av resultatmål.

Kapittel 6 Analyse av resultatrapportering tar utgangspunkt i de formelle rammene gitt i bevilgningsreglementet, økonomiregelverket, hovedbudsjetttrundskrivet og definisjoner og etablert praksis for mål- og resultatstyringen. Kriteriene som analysen baserer seg på er omtale av resultater i proposisjonene, sammenhengen mellom overordnede mål, styringsparametere og resultatmål, klassifisering av resultater i henhold til resultatkjeden, om rapporteringen er kvantitativ eller kvalitativ samt omtale av evalueringer og i hvilken grad omtalen angir resultater.

## 4 Analyse av proposisjonenes innhold og struktur

Analysen av proposisjonenes innhold og struktur belyser hvordan budsjettproposisjonenes innhold og struktur i de tre hoveddelene samsvarer med kravene i hovedbudsjetttrundskrivet, hvor mål og resultater er omtalt, samt konsistens og oversiktighet i forhold til mål- og resultatomtale på ulike nivåer. Det gis først en omtale av hvert enkelt departement i punkt 4.1. Deretter gis det en samlet vurdering av alle budsjettproposisjonenes innhold og struktur i henhold til punkt 3.4 A Proposisjonenes struktur og innhold.

Struktur for omtale av mål og resultater er også nærmere beskrevet i henholdsvis punkt 5.1.1 Generell beskrivelse av overordnede mål (se spesielt Tabell 3) og punkt 6.1 Generell beskrivelse av resultatomtale (se spesielt Tabell 18).

### 4.1 Beskrivelse av de ulike proposisjonene

#### Forsvarsdepartementet

I Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon er del I den mest omfattende. Del I er inndelt i følgende fire (nummererte) hovedavsnitt:

1. Kort omtale av forsvarsbudsjettet
2. Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk og norske hovedprioriteringer
3. Hovedmål og prioriteringer
4. Rapport fra virksomheten 2006

Overordnede mål, sikkerhetspolitiske utviklingstrekk samt hovedmål og prioriteringer er gitt en overordnet omtale innledningsvis under hovedavsnitt 1 Kort omtale av forsvarsbudsjettet for 2008. Samme tema er omtalt under hovedavsnitt 2, som er inndelt i 13 underavsnitt.

Hovedavsnitt 3 Hovedmål og prioriteringer omfatter henvisninger til mål for regjeringens økonomiske politikk, forsvarspolitikken og Forsvarsomstillingen 2005-2008. Videre omtales økonomiske rammer, Forsvarets oppgaver, arbeidet med innføring av strategisk målstyring av Forsvaret og bedring av økonomistyringen, intern effektivisering av Forsvarets ressursbruk, leveranser i form av styrkestruktur, personalpolitiske forhold og verneplikt med mer.

Hovedavsnitt 4 Rapportering fra virksomheten 2006, inneholder all resultatrapportering, også for de ulike enhetene i Forsvaret som Forsvarsbygg og FFI.

Del II er konsentrert rundt redegjørelse for bevilgningen fordelt på kapittel/post. Omtalen omfatter virksomhetene/enhetenes oppgaver og hva som skal dekkes innenfor enkelte poster. Det er kun en programkategori i Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon, og det gis ingen samlet omtale av mål og resultater på programkategorinivå, utover det som er gitt i del I.

Del III inneholder omtale av Sektorovergripende miljøvernpolitikk og oppfølging av likestillingslovens § 1, samt et kapittel "Diverse informasjonssaker". Dette kapitlet beskriver ulike saker knyttet til Forsvarets organisasjon og oppgaver, for eksempel endringer i ordningen for årlige besøksreiser, handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse, disponeringsplikt til internasjonale operasjoner, helserisiko knyttet til arbeid ved Forsvarets radarer og LOS-programmet.

Ordninger knyttet til verneplikten er omtalt i vedlegg.

## **Justisdepartementet**

I del I Innledende del i proposisjonen gis en overordnet omtale av oppgaver, utfordringer, mål, satsinger, tiltak og budsjettmessige prioriteringer innenfor de viktigste områdene under justissektoren. Det gis også en viss omtale av tilstand og resultater. Målstrukturen for justissektoren gjengis i egen tabell avslutningsvis i innledningen og brukes ikke til å strukturere omtalen i del I.

I del II Nærmere om budsjettforslaget omtales hver programkategori etter følgende (nummererte) hovedavsnitt:

1. Innledning
2. Hoved- og delmål (tabell)
3. Hovedutfordringer og budsjettmessige prioriteringer
4. Tilstandsvurderinger og mål
5. Kapittel- og postomtale

Programkategori 06.80 Svalbardbudsjettet omtales bare kort på én side med henvisning til at Justisdepartementet fremmer egen budsjettproposisjon for dette.

Avsnittet Tilstandsvurderinger og mål utgjør hovedtyngden av omtalen på programkategorinivå. Som underavsnitt brukes hoved- og delmålene i målstrukturen. Gjennomførte, pågående og planlagte satsinger og tiltak og resultater relateres til målene i målstrukturen.

Kapittel- og postomtalen er kort og inneholder omtale av oppgaver og bevilgningen under kapitlet og de enkelte postene (og antall årsverk). I enkelte tilfeller omtales også hovedmål for virksomheter under det aktuelle kapitlet.

I del III Særlige tema gis det en omtale av miljøvern, oppfølging av likestillingsloven, nordområdestrategien (tiltak på Justisdepartementets område av betydning for nordområdene) og administrative fellestiltak som bruker- og omdømmeundersøkelser, IA-arbeidet og sykefravær i virksomheter på justissektoren.

## **Kultur- og kirkedepartementet**

I del I Innledning omtales budsjettmessige satsinger og prioriterte tiltak samt hovedoppgaver og (i mindre grad) hovedutfordringer og tilstandsvurdering. Hovedmål for de fleste politikkområdene omtales i den løpende teksten. Også resultatmål er omtalt på enkelte områder. Resultater omtales ikke.

I del II Budsjettforslag er omtalen av programkategoriene strukturert på samme måte med følgende overskrifter (uten nummerering):

- Hovedmål
- Tilstandsvurdering, eventuelt og/eller Utfordringer og strategier, eventuelt også Konkrete satsinger i 2008 (kulturområdet)
- Kapittel- og postomtale, inndelt i overskriftene
  - o Budsjettforslaget 2008 og
  - o Rapport 2006 (for kapitlet)



Omtalen på programkategorinivå er relativt kort, mens hovedtyngden av omtalen ligger på kapittel- og postnivå.

På kapittelnivå gis det en redegjørelse for hva kapitlet omfatter og i noen grad omtales også satsinger i 2008. Avsnittene Rapport 2006 utgjør hovedtyngden av omtalen på kapittelnivå. Dette avsnittet inneholder omtale av gjennomførte satsinger og tiltak og resultatomtale. Det omtales også mer spesifikke mål for prosjekter, tiltak, tilskuddsordninger med mer.

På postnivå gis det en forholdsvis omfattende omtale av hva bevilgningen omfatter, tekniske forhold/betingelser rundt bevilgningen eller tilskuddet og endringer i forhold til fjorårets bevilgning. I enkelte postomtaler gis det også omtale av mer spesifikke mål for virksomheter under de enkelte postene samt beskrivelser av prioriteringer og tiltak.

Det finnes ingen del III, men miljø, fornyings- og strukturendringstiltak, likestilling og andre tema er omtalt i egne vedlegg. ”Andre” tema omfatter oversikt over tiltak det foreslås midler til under Norsk Kulturråd, oversikt over tiltak det foreslås midler til under 78-poster og ledernes ansettelsesvilkår i heleide statlige foretak.

## **Samferdselsdepartementet**

Del I i Samferdselsdepartementets fagproposisjon gir en overordnet beskrivelse av hovedtrekkene i Regjeringens samferdselspolitikk, med henvisninger til bl.a. Soria Moria-erklæringen, St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal Transportplan 2006-2015 (NTP) og St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk. Videre omtales prioriteringer, virkemidler og tiltak samt tilstandsvurderinger og utfordringer. Omtalen av mål er begrenset til enkelte målformuleringer i den løpende teksten, samt en henvisning til de overordnede målene for transportpolitikken gitt i NTP. Det er ingen resultatrapportering i del I.

I del II er omtalen av hver programkategori inndelt etter følgende struktur (uten nummerering):

- Oversikt over budsjettforslaget
- Hovedutfordringer og tilstandsvurdering
- Rapportering
- Mål og prioriteringer
- Nærmere om budsjettforslaget

Omtale på kapittelnivå finnes under avsnittet Nærmere om budsjettforslaget. Her er det for enkelte områder omtalt hvilke resultater som skal oppnås gjennom bevilgningen. Tiltak og prioriteringer (føringer for bruk av bevilgningen) på ulike områder gis relativt fyldig omtale. Større utbyggingsprosjekter (”Investeringsprogrammet”) er omtalt til slutt under vegformål.

Del III omtaler en rekke ulike temaer under overskriftene ”Viktige oppfølgingsområder” og ”Særskilde omtalar”. Under ”Viktige oppfølgingsområder” omtales enkelte mål og resultater, som også er beskrevet under del II, bl.a. knyttet til ”Transporttryggleik” og oppfølgingen av økonomiske rammer til NTP 2006-2009 (noen steder omtalt som Handlingsprogram 2006-2009). Andre tema som er omtalt er bl.a. kollektivtransport, flytting av Luftfartstilsynet, alternativ finansiering av infrastruktur, avgifter og gebyr, Hurtigrutemuseet med mer.

Sektorovergrepene miljøvernpolitikk og oppfølging av likestillingsloven er omtalt under ”Særskilde omtalar”.

Det er ett vedlegg til proposisjonen: Omtale av lederes ansettelsesvilkår i heleide statlige foretak.

## **Utenriksdepartementet**

I del I Innledning gis en overordnet omtale av hovedprioriteringer, hovedsakelig inndelt i de to programområdene Utenriksforvaltning og Internasjonal bistand. Teksten omtaler også delvis oppgaver, utfordringer og tilstand på overordnet nivå. Målformuleringer både av mer overordnet, generell karakter og mer spesifikk karakter forekommer i den løpende teksten. Resultater er ikke omtalt.

I del II Nærmere om budsjettforslaget varierer strukturen for omtalen som er gitt under de ulike programkategoriene. For noen av kategoriene gis det samlet omtale på kategorinivå, som oftest i henhold til følgende struktur (uten nummerering):

- Mål
- Situasjonsbeskrivelse
- Rapport 2008
- Satsingsområder 2008
- Kapittel- og postomtale

For andre programkategorier er det gitt en kort, samlet omtale uten inndeling i underavsnitt. For atter andre starter omtalen direkte på kapitelnivå og da gjerne strukturert etter samme inndeling som vist for omtale på programkategorinivå.

Kapittel- og postomtalen varierer også. Enkelte steder omtales kort de formål/oppgaver som kapitlet og posten dekker og tekniske forhold knyttet til bevilgningsforslaget. For 70-postene er det imidlertid gitt utfyllende omtale helt ned på post- eller underpostnivå (for de enkelte organisasjoner/formål som får tilskudd) etter følgende struktur:

- Situasjonsbeskrivelse
- Mål
- Rapport 2006
- Budsjett 2008

Ettersom det gis tilskudd over 70-post til svært mange organisasjoner og formål under Utenriksdepartementets budsjett, ligger dermed hovedtyngden av omtalen i proposisjonen på post- eller underpostnivå. Under programkategori Bilateral bistand ligger hovedtyngden av omtalen på land-nivå, jf. at programkategorien omfatter fire kapitler (Afrika, Asia, Midtøsten og Latin-Amerika) med kun én post (78) under hvert kapittel som dekker de aktuelle samarbeidslandene i hver av regionene.

Del III Spesielle tiltak inneholder miljøomtale, likestilling og anmodningsvedtak, samt forslag til vedtak om bevilgning. I tillegg finnes i vedlegg oversikt over stillinger ved utenriksstasjonene, oversikt over hovedsamarbeidsland 2006, FNs tusenårs mål med beskrivelse av utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse, oversikt over tildelt beløp til norske, frivillige organisasjoner i 2006 og lønn til daglig leder i Norfund.

Tabell 1 viser totalt antall sider og fordeling mellom de tre hoveddelene i proposisjonene for hvert departement.

<b>Departement</b>	<b>FD</b>	<b>JD</b>	<b>KKD</b>	<b>SD</b>	<b>UD</b>
<b>Del I</b>	51 %	12 %	10 %	8 %	12 %
<b>Del II</b>	42 %	79 %	83 %	83 %	69 %
<b>Del III</b>	6 %	9 %	-	7 %	8 %
<b>Vedlegg</b>	1 %	-	7 %	2 %	11 %
<b>Totalt antall sider</b>	137 sider	184 sider	215 sider	164 sider	263 sider

Tabell 1 Samlet antall sider og prosentvis fordeling mellom de tre hoveddelene i budsjettproposisjonene

## 4.2 Vurdering av proposisjonenes innhold og struktur

Selv om det i budsjetttrundskrivet punkt 7.2.1 er angitt en hovedstruktur for proposisjonene, viser gjennomgangen at det er vesentlige forskjeller mellom de fem departementene når det gjelder inndeling, innhold og omfang av de tre hoveddelene.

Alle departementene med unntak av Kultur- og kirkedepartementet følger inndelingen med tre hoveddeler. I Kultur- og kirkedepartementets proposisjon er det benyttet vedlegg som innholdsmessig dekker de forholdene som ellers omtales i del III. Fire av fem departementer har en forholdsmessig nokså lik fordeling mellom de tre hoveddelene dersom Kultur- og kirkedepartementets vedlegg sammenholdes med de øvrige departementenes del III. Hva som er omtalt under de ulike delene, varierer mellom departementene.

Mål er med unntak av Forsvarsdepartementet omtalt både i del I og del II. Hovedinntrykket er at mål i del I er omtalt på et mer overordnet nivå enn i del II. Det finnes imidlertid en del eksempler på at det omtales mål på mer spesifikt nivå eller for mer avgrensede områder i del I.

Hovedtyngden av resultatomtalen finnes i del II i proposisjonen. Verken Samferdsdepartementet, Utenriksdepartementet eller Kultur- og kirkedepartementet har omtalt resultater i del I slik det kreves i hovedbudsjettskrivet. Også her er Forsvarsdepartementet, der nesten all resultatomtale er samlet i del I, et unntak.

Det er også store ulikheter mellom departementene i forhold til om det gis en samlet generell omtale av mål og resultater for programkategoriene, eller om mål- og resultatomtalen er knyttet til kapittel og post. Dette varierer også innenfor samme fagproposisjon. I henhold til hovedbudsjettskrivet skal mål og resultater i del II omtales på programkategorinivå, mens det er vanskelig å tolke hva som skal omtales på kapittelnivå ut over å forklare innholdet i bevilgningene.

Omtalen under de ulike delene er videre preget av en del gjentakelser og omtale av de samme forholdene med til dels ulike formuleringer på ulike steder i proposisjonene.

*Budsjettproposisjonenes innhold og struktur kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Med ett unntak følger alle departementene hovedstrukturen med inndeling i tre deler som angitt i hovedbudsjettskrivet. Det forholdsmessige omfanget av hver av de tre delene relativt likt og i samsvar med omtalen i hovedbudsjettskrivet om at del I skal gi en mer overordnet omtale og del II en mer detaljert omtale. For øvrig er det vesentlige forskjeller mellom departementene når det gjelder inndeling av og innhold i de tre hoveddelene.
- Hovedinntrykket er at mål i del I er omtalt på et mer overordnet nivå enn i del II.
- Hovedtyngden av resultatomtale finnes i del II. Tre departementer har ikke omtalt resultater i del II slik det kreves i hovedbudsjettskrivet.
- Mange av forskjellene mellom fagproposisjonene kan trolig tilskrives ulikheter mellom departementene både når det gjelder politikkområde, underliggende virksomheter og budsjettforslagets innhold, men ikke alt.
- Vår vurdering er at utformingen av hovedbudsjettskrivet kan gi rom for ulike tolkninger av hvordan omtalen skal utformes. I henhold til dette skrivet er det de samme forholdene som skal omtales både i del I og i del II i kategoriomtalen, men med ulik grad av detaljeringsnivå. Slik skrivet er formulert er det uklart hva som skal omtales under kapittelomtalen ut over å forklare innholdet i bevilgningene.

## 5 Analyse av mål

Som vi har sett i kapittel 4, er det vesentlige forskjeller mellom de fem proposisjonene med hensyn til inndeling, innhold og struktur. Det er også stor variasjon når det gjelder hvor overordnede mål omtales i budsjettproposisjonene.

Det er et meget stort antall formuleringer i proposisjonene som omtales som mål. Gjennomgangen viser at det kan være vanskelig å skille ut hva som er mål og hva som ikke er mål, men for eksempel uttrykk for prioriteringer, valg av virkemidler, oppgaver eller politiske signaler. Videre er mål ikke bare omtalt under overskrifter som tilsier at her er det mål som er tema, men ofte også i løpende tekst i alle deler av proposisjonene.

På bakgrunn av ovenstående har vi i kartleggingen av målomtale valgt å ta med alle formuleringer som eksplisitt omtales som mål, uavhengig av om formuleringen tilfredsstillende definisjonen av mål eller ikke, jf. omtale av definisjoner i punkt 3.2. Analysen baserer seg på proposisjonenes omtale av mål, og tar utgangspunkt i formelle krav gitt i økonomiregelverket og hovedbudsjetttrundskrivnet, samt definisjoner og etablert praksis beskrevet i punkt 3.2.

Det er vist ulike eksempler som kan belyse bredden i proposisjonenes omtale av mål.

### 5.1 Overordnede mål

I dette punktet omtales målformuleringer som ikke er resultatmål, dvs. åpne mål både på et overordnet, generelt nivå og på et mer spesifikt nivå, eksempelvis mål for tiltak/programmer/prosjekter eller lignende. Når slike mål omtales på generelt grunnlag i denne rapporten brukes betegnelsen overordnet mål eller noen ganger bare mål.

Der hvor målene er gitt en bestemt betegnelse i proposisjonene som for eksempel overordnet mål, hovedmål, delmål eller tilsvarende, indikerer dette noe om nivå på målene sett fra departementenes synspunkt. I omtalen av slike mål har vi brukt departementenes egne betegnelser.

Både overordnede, åpne mål og lukkede resultatmål kan videre klassifiseres i henhold til leddene i resultatkjeden som er presentert avslutningsvis i punkt 3.2. I analysen har vi forenklet bruken av resultatkjeden noe. Når mål omtales i forhold til hvilke ledd i resultatkjeden de omhandler, brukes derfor betegnelsene innsatsfaktor-, prosess-/tjenestemål og effektmål.

Mål kan videre referere seg til ulike myndighetsnivå som eksempelvis departements-, sektor<sup>1</sup>- eller virksomhetsnivå (underliggende virksomhet under departementet). Det kan også være mål

---

<sup>1</sup> "Sektor" er et vidt begrep som ikke er klart definert. I denne rapporten kan en sektor eksempelvis være et programområde (justissektoeren), men også en programkategori (kriminalomsorgen, kulturformål/kulturpolitikken).

knyttet til tilskudd til bestemte formål eller mottakere (organisasjoner eller andre) mv. Når tema er hvilket nivå målet ligger på, benyttes eksempelvis betegnelsene sektor-, virksomhets- og organisasjonsnivå.

Et overordnet mål kan i denne rapporten dermed være:

- 1) Generelt eller mer spesifikt (helt ned til enkelttiltak og prosjekter)
- 2) Omtalt som et overordnet mål, hovedmål, delmål eller lignende i proposisjonen
- 3) Et innsatsfaktor-, tjeneste-/prosess- eller effektmål og
- 4) Knyttet til et departements-, en sektor- eller virksomhetsnivå mv.

### 5.1.1 Generell beskrivelse av omtalen av overordnede mål

Mål fremstilles svært ulikt i de fem proposisjonene, både med hensyn til hvor målene omtales og hvordan målene fremstilles, jf. beskrivelse i avsnittet over om hva et overordnet mål kan være.

Tabell 2 viser noen eksempler på overordnede målformuleringer fra del I i budsjettproposisjoner som illustrerer spennvidden i målformuleringene fra det generelle til det mer spesifikke. Enkelte av formuleringene omhandler bestemte målgrupper og ordninger, i noen tilfeller helt ned på virksomhets- eller spesifikt tjenestenivå.

<b>Forsvarsdepartementet</b>
Målet om forbedret evne til å vedlikeholde bidrag til internasjonal krisehåndtering over tid, skal følges opp med høy prioritet.
Ett av målene til logistikkjenesten er å øke deployeringsevnen, fleksibiliteten, tilgjengeligheten og utholdenheten for den operative strukturen
<b>Justisdepartementet</b>
Redusert kriminalitet
Økt bruk av konfliktråd er et viktig politisk mål
Det er et mål å redusere antall rusavhengige og bedre livskvaliteten til den enkelte misbruker og deres pårørende
<b>Kultur- og kirkedepartementet</b>
...et hovedmål for kulturpolitikken (er) å bidra til gode vilkår for å skape, formidle og oppleve skapende kunst
Målet skal være at kulturskolene skal være for alle
Statens overordnede mål med tilskuddet til NIF er: bidra til å opprettholde og utvikle NIF som en frivillig medlemsbasert organisasjon bidra til å opprettholde og utvikle et godt aktivitetstilbud gjennom den organiserte idretten bidra til å bevare og sikre NIF som en åpen og inkluderende organisasjon og til at idrettslagene fremstår som arenaer for meningsdannelse og verdifulle rammer for sosial fellesskap.
<b>Samferdselsdepartementet</b>
Utbygging av og tilrettelegging av ein tidsmessig infrastruktur er eit overordna mål.
Det er eit mål at fleire arbeidsreiser skal skje med sykkel eller til fots, særleg i dei store byområda.

Utenriksdepartementet
Regjeringens mål er en aktiv og tydelig europapolitikk som både bidrar til et solidarisk og trygt Europa og som mer offensivt ivaretar norske interesser overfor EU
En overordnet målsetting for vår innsats i bekjempelsen av terrorisme er at Norge innenfor rammen av folkeretten skal yte effektive og relevante bidrag som også reduserer trusselen mot Norge.

**Tabell 2 Eksempler som viser spennvidden i formuleringer omtalt som mål i del I budsjettproposisjonene**

Tabell 3 viser hvor overordnede mål omtales i del I og del II av proposisjonen, andel mål i del I og samlet antall mål i proposisjonene<sup>2</sup>.

De fleste departementene har hoveddelen av sine målformuleringer i del II i proposisjonen. I Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon finnes nesten samtlige målformuleringer i del I. Dette er mål både for sikkerhets- og forsvarspolitikken og mer spesifikke mål for virksomheter innenfor Forsvaret.

Justisdepartementet presenterer sin målstruktur (nærmere omtalt i punkt 5.1.4) i slutten av del I. I tillegg til målstrukturen benyttes drøyt 40 formuleringer som omtales som mål i den løpende teksten, både av generell og mer spesifikk karakter, og som ikke er identiske med formuleringene som benyttes i den formelle målstrukturen. De fleste av disse formuleringene finnes i del II på programkategorinivå.

Kultur- og kirke departementet løfter i del I frem mål knyttet til Kulturløftet, i tillegg til mål innenfor ulike sektorer på ulikt nivå. I del II omtales hovedmål på programkategorinivå. Det omtales videre mål på kapittel- og til dels postnivå.

I Samferdselsdepartementets proposisjon omtales kun overordnede, generelle mål for samferdselspolitikken. Disse målformuleringene omtales kun i del I, i stor grad som bakgrunn for omtalen av Regjeringens prioriteringer og satsinger. Det er relativt få målformuleringer samlet sammenlignet med de andre proposisjonene, slik at de 13 mållignende formuleringene i del I utgjør en relativt stor andel av samlet antall mål i proposisjonen.

Utenriksdepartementet presenterer også mål for ulike områder som for det meste er av generell karakter i del I. For Utenriksdepartementet er andel mål i del I i forhold til del II ikke beregnet fordi det i del II er gjengitt flere titalls mål for enkeltorganisasjoner som mottar tilskudd over departementets budsjett. Til hver av organisasjonene er det knyttet mange formuleringer som

<sup>2</sup> Fordi fremstillingen av mål er så vidt ulik i de fem proposisjonene både mht. hvor de omtales og hvor generelle eller spesifikke de er osv, er det vanskelig å gjennomføre telling av mål på en konsistent måte på tvers av departementene. Samlet antall mål er derfor angitt som cirka-tall.

dels omhandler formål, dels oppgaver og noen ganger også mål i samsvar med definisjonen av mål. Det er derfor vanskelig å telle og klassifisere alle disse formuleringene. Alle organisasjonsmålene i del II innebærer imidlertid at andelen målformuleringer i del I er svært lav i forhold til andelen målformuleringer i del II.

Tabell 3 gir et hovedbilde av hvor overordnede mål er omtalt i budsjettproposisjonene, samt et anslag over hvor stor andel målformuleringer i del I utgjør i forhold til det samlede antall mål.

<b>Departement</b>	<b>Omtale av overordnede mål i del I</b>	<b>Omtale av overordnede mål i del II</b>	<b>Andel mål i del I</b>	<b>Samlet antall mål</b>
Forsvarsdepartementet	Samtlige målformuleringer finnes i del I: Overordnede forsvarspolitiske og sikkerhetspolitiske mål, hovedmål for forsvarsomstillingen samt mer spesifikke mål knyttet til omstilling og drift av de ulike virksomhetene innen Forsvaret, inkl. resultatmål.	Ingen (enkelte mål fra del I refereres eller gjentas, men ingen nye mål presenteres i del II)	Nesten 100 %	Ca 30
Justisdepartementet	Målstruktur for hele justissektoren presenteres til slutt i del I. I tillegg benyttes flere målformuleringer, både av overordnet og mer spesifikk karakter i den løpende teksten.	Målstrukturen fra del I benyttes som utgangspunkt for å strukturere omtalen under hver programkategori. I tillegg omtales en rekke andre mål under de aktuelle delmålene. Disse er for det meste område- og tiltaksspesifikke mål, men det forekommer også målformuleringer av på et høyere og mer generelt nivå enn hoved- og delmålene i den formelle målstrukturen. Enkelte mål for virksomheter omtales på kapittelnivå i forbindelse med budsjettforslaget.	< 20 %	Ca 80
Kultur- og kirkedepartementet	Mål for Kulturløftet presenteres på side 1. Det omtales overordnede mål for programkategoriene kultur-, frivillighets-, kirke- og idrettspolitikken, men ikke for mediepolitikken,	Hovedmål presenteres under hver av de ulike programkategoriene. Noen av disse er mål for sentrale virksomheter. Mer spesifikke mål bl.a. for tilskuddsposter presenteres i løpende tekst,	< 20 %	Ca 60



Departement	Omtale av overordnede mål i del I	Omtale av overordnede mål i del II	Andel mål i del I	Samlet antall mål
	I tillegg finnes resultatmål for filmområdet, og enkelte mer spesifikke mål knyttet til tilskuddsordninger	både på programkategori- og også på kapittel- og til dels postnivå i forbindelse med budsjettomtalen.		
Samferdselsdepartementet	Det omtales overordnede, generelle mål for samferdselspolitikken.	Det omtales hovedmål, samt noen få mer spesifikke mål, for de ulike programkategoriene (unntatt administrasjon), som til dels er sammenfallende med store virksomheter. I tillegg omtales det mål i forbindelse med redegjørelse for budsjettforslaget på kapittelnivå.	< 30 %	Ca 35
Utenriksdepartementet	Omtale av enkelte mål både av overordnet og mer spesifikk karakter	For enkelte programkategorier omtales mål under programkategoriomtalen, mens omtalen av mål for andre programkategorier kun finnes under kapittelomtalen. Under tilskuddspostene er det presentert et stort antall mål for organisasjoner, områder, land, etc. også på post- eller underpostnivå.	Lav andel (ikke beregnet, se merknad til tabellen)	7 i del I (stort antall i del II, se merknad)

**Tabell 3 Omtale av overordnede mål i del I og del II av budsjettproposisjonene.**

**Merknad til tabellen:** Fordi Justisdepartementet omtaler målene i den formelle målstrukturen både i del I og del II, er målene fra målstrukturen holdt utenfor beregningen av andel mål i del I.

*Omtalen av overordnede mål kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Det er et stort antall formuleringer i proposisjonene som omtales som mål.
- Målene presenteres både i egne mål-avsnitt med overskrift hovedmål eller lignende og i løpende tekst utenom mål-avsnittene. Generelt er målene i den løpende teksten mer spesifikke enn målene som presenteres i mål-avsnittene, men ikke alltid.

- Analysen av omtalen av overordnede mål viser at det er stor spennvidde i målformuleringene i forhold til hvor generelle eller spesifikke målene som omtales er. Dette er blant annet avhengig av om det er mål på sektor- eller virksomhetsnivå, for enkelttjenester eller for tilskudd til bestemte formål eller organisasjoner. Mål kan være omtalt helt ned på post- eller underpostnivå.
- Med unntak for Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon, hvor alle målene er omtalt i del I, kan vi konkludere med at mål finnes omtalt i alle deler av proposisjonen, men at mesteparten av målomtalen finnes i del II. De fleste av målene i del II er av mer spesifikk karakter enn målformuleringene i del I.

### 5.1.2 Er formuleringene av overordnede mål i overensstemmelse med definisjonen av mål (kvalitet på målformuleringene)

Vi har vurdert formuleringene som har en intensjon om å uttrykke mål opp mot definisjonen av mål gitt i punkt 3.2.

De overordnede målene for vegsektoren i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon er et godt eksempel på mål av mer generell karakter som beskriver en ønsket tilstand eller et ønsket resultat:

- Færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken
- Bedre framkommelighet i og mellom regioner
- Et mer effektivt transportsystem
- Et transportsystem som er tilgjengelig for alle

Disse formuleringene er i henhold til definisjonen av mål. I Tabell 4 nedenfor er det vist eksempler på målformuleringer fra alle de fem proposisjonene som fyller krav til mål:

<b>Forsvarsdepartementet</b>
(Målet om) forbedret evne til å vedlikeholde bidrag til internasjonal krisehåndtering over tid (skal følges opp med høy prioritet)
En fortsatt stabil utvikling i nord, basert på en konsekvent og forutsigbar norsk politikk i området, samt.....
<b>Justisdepartementet</b>
Redusert kriminalitet
- Forsvarlig og effektiv straffeforfølgning
- En tilgjengelig og formålstjenlig straffelovgivning
<b>Kultur- og kirkedepartementet</b>
- Et mangfold av film- og fjernsynsproduksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskapning, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt
- En sentral målsetting for produksjonstilskuddet er å opprettholde avismangfoldet
<b>Samferdselsdepartementet</b>
Færre drepte og alvorlig skadde i trafikken (Nullvisjonen)
Mer miljøvennlig bytransport
Bedre framkommelighet i og mellom regioner
Et mer effektivt transportsystem

Et transportsystem som er tilgjengelig for alle
Utenriksdepartementet
Sosial og økonomisk inkludering
Bevaring av miljø/bærekraftig bruk av naturressurser

**Tabell 4** Eksempler på formuleringer av overordnede mål i proposisjonene som er i overensstemmelse med definisjonen av mål.

Det finnes imidlertid en rekke eksempler på at formuleringer presentert som mål ikke er mål, men for eksempel oppgaver, tiltak og aktiviteter. Det benyttes gjerne uttrykk som ”Det er et mål å...

- ... legge til rette for ...”
- ... bidra til og stimulere...”
- ... styrke...”
- ... bidra til...”
- ... sikre...”

...og mange andre lignende formuleringer som uttrykker handling og ikke ønsket tilstand eller resultat.

I Tabell 5 er det vist noen eksempler på formuleringer som er presentert som mål, men ikke er i henhold til definisjonen av mål:

Forsvarsdepartementet
En viktig målsetting er å styrke samarbeidet mellom sivile og militære aktører både internasjonalt og i felten.
Hovedmålsettingen er å styrke vår felles operative evne gjennom samarbeid om utvikling av forsvarskapasiteter.
Justisdepartementet
Ivareta Norges forpliktelser og interesser internasjonalt innenfor Justisdepartementets ansvarsområder
Styrke arbeidet mot vold
Kultur- og kirke departementet
...det er et hovedmål å stimulere til økt deltakelse og engasjement, særlig fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet
Håndheve begrensninger i tilgangen til lotterimarkedet
Samferdselsdepartementet
Utbygging og tilrettelegging av ein tidsmessig infrastruktur er eit overordna mål
Det er et mål for Regjeringen å sikre husstander og bedrifter over hele landet tilgang til grunnleggende post- og teletjenester av høy kvalitet og til rimelig pris.
Utenriksdepartementet
Bidra til fattigdomsbekjempelse og utvikling av et godt styresett
NORSAR skal gjennomføre Norges verifikasjonsoppgaver i tilknytning til Prøvestansavtalen i samsvar med internasjonale forpliktelser og de pålegg som ble gitt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av St. prp. nr. 41 (1988-1999)...

**Tabell 5** Eksempler på formuleringer presentert som mål i proposisjonene, men som ikke er i samsvar med definisjonen av mål

Mange av disse oppgavebeskrivelsene kan enkelt omskrives til mål. Nedenfor vises eksempler fra Kultur- og kirkedepartementets, Samferdselsdepartementets og Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner som illustrerer dette:

<b>Opprinnelig formulering i Tabell 5 ovenfor (oppgave)</b>	<b>Eventuell reformulering til mål</b>
Styrke arbeidet mot vold	Mindre vold eller Bedre arbeid mot vold
Stimulere til økt deltakelse og engasjement, særlig fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet.	Økt deltakelse og engasjement, særlig fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet.
Bidra til fattigdomsbekjempelse og utvikling av et godt styresett	Redusert fattigdom og gode styresett
Det er et mål for Regjeringen å sikre husstander og bedrifter over hele landet tilgang til grunnleggende post- og teletjenester av høy kvalitet og til rimelig pris.	Post- og teletjenester av høy kvalitet og til rimelig pris over hele landet

**Tabell 6 Eksempler på formuleringer som ikke er mål, men som kan omskrives til mål**

Eksemplet med målet Styrke arbeidet mot vold viser også at selv om formuleringen enkelt kan omskrives slik at den er i samsvar med definisjonen av mål, kan selv små omskrivninger være avgjørende for hvordan målet skal oppfattes: Mindre vold er et effektmål, dvs. et mål som uttrykker ønsket tilstand eller resultat i forhold til effektleddet i resultatkjeden. Bedre arbeid mot vold er et mål som er knyttet til prosessleddet i resultatkjeden.

Andre formuleringer som er vist i Tabell 5 ovenfor beskriver krav om gjennomføring av oppgaver og tiltak som ikke uten videre kan omformuleres til mål fordi det ikke er klart hva som skal oppnås med denne gjennomføringen, dvs. hvilken tilstand eller hvilket resultat som skal oppnås. Eksempler på dette er blant annet:

- Ivareta Norges forpliktelser og interesser internasjonalt innenfor Justisdepartementets ansvarsområder (Justisdepartementet)
- Håndheve begrensninger i tilgangen til lotterimarkedet (Lotteritilsynet under Kultur- og kirkedepartementet)
- NORSAR skal gjennomføre Norges verifikasjonsoppgaver...(Utenriksdepartementet)

Selv om det i alle budsjettproposisjonene finnes eksempler som ikke er i henhold til definisjonen, er det store forskjeller mellom departementene når det gjelder formulering av gode mål.

I Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon er det et fåtall av de overordnede målene som er i samsvar med definisjonen av mål.

Av overordnede målformuleringer i Kultur- og kirkedepartementets proposisjon er mindre enn 20 % i samsvar med definisjonen av mål, først og fremst fordi det benyttes mange formuleringer av typen bidra til, styrke, fremme, utvikle, satse på, sikre, sørge for mv.

I Justisdepartementets proposisjon er drøyt halvparten av målformuleringene i samsvar med definisjonen av mål. Av disse er det et stort antall nokså spesifikke mål som refererer seg til detaljerte tjenester og tiltak, spesielt innenfor kriminalomsorgen.

I Samferdselsdepartementets proposisjon er en stor andel av målformuleringene i samsvar med definisjonen av mål, spesielt innenfor vegsektoren.

Utenriksdepartementets proposisjon omtaler som nevnt mål for flere titalls organisasjoner som mottar tilskudd. Målene for disse organisasjonene fremstår som en blanding av mål, formål og oppgaver.

Tabellen nedenfor viser andelen av overordnede målformuleringer som fyller kravene til mål i samsvar med definisjonen. Andelenes oppgis anslagsvis fordi eksakte tellinger er vanskelig<sup>3</sup>.

Departement	Andel mål i henhold til definisjon
Forsvarsdepartementet	Mindre enn 10 %
Justisdepartementet	Ca 50 %
Kultur- og kirke departementet	Mindre enn 20 %
Samferdselsdepartementet	Mer enn 75 %

**Tabell 7 Andel av overordnede målformuleringer i fire av proposisjonene som er i samsvar med definisjonen.**

*Kvaliteten på målformuleringene vurdert opp mot definisjonen av mål kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Svært mange av formuleringene er ikke i samsvar med definisjonen av mål. Dette varierer imidlertid mellom departementene.
- For en stor andel av formuleringene (men ikke alltid) er det små men ikke desto mindre ofte avgjørende justeringer som trengs for at formuleringen skal fremstå som et mål og ikke en oppgave, eksempelvis ved å utelate formuleringer som bidra til, styrke, sikre osv.
- Noen formuleringer beskriver gjennomføring av oppgaver og tiltak som ikke uten videre kan omformuleres til mål fordi det ikke er klart hva som skal oppnås med gjennomføringen.

---

<sup>3</sup> Utenriksdepartementet er ikke tatt med i tabellen fordi den overveiende delen av målene her både inneholder beskrivelse av formål, oppgaver og til dels mål knyttet til mange titalls organisasjoner mv som mottar tilskudd, jf. beskrivelsen i punkt 5.1.1.

### 5.1.3 Tvetydige og overlappende målformuleringer

Gjennomgangen viser at samme mål kan være omtalt på ulike steder i proposisjonene, til dels med ulike formuleringer. Noen målformuleringer kan være delvis overlappende. Et eksempel på dette er de to settene av overordnede mål fra Forsvarsdepartementets proposisjon som er vist i Tabell 8. Tabellen viser målene som skal være styrende for Forsvarets oppgaver og virksomhet omtalt som ”forsvarspolitiske mål” og et lignende sett av mål som omtales som ”målene for sikkerhetspolitikken”. Vi ser at målene langt på vei har samme meningsinnhold, men at de forsvarspolitiske målene er mer utdypende. Disse målene er for øvrig i likhet med målene i Tabell 5 i forrige punkt eksempler på målformuleringer som ikke er i samsvar med definisjonen av mål.

Mål for sikkerhetspolitikken	Forsvarspolitiske mål
Å forebygge krig og/eller fremvekst av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet	Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press
Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av den internasjonale rettsorden	Sammen med allierte, gjennom deltakelse i flernasjonale operasjoner og internasjonalt forsvarssamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot Norge og NATO
Å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært eller annet press	
Sammen med våre allierte å forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep	Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte nasjoner iht. våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep med tvangsmakt for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.
Å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører	Bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører

**Tabell 8 Mål for sikkerhetspolitikken og forsvarspolitiske mål – eksempler hvor det er brukt ulike og delvis overlappende formuleringer for samme område**

Et annet eksempel er Justisdepartementets proposisjon, hvor det presenteres ett sett hovedmål og delmål i en gjennomgående målstruktur (se punkt 5.1.4). Samtidig finnes det i den løpende teksten andre målformuleringer som delvis dekker, og noen ganger utdyper, samme forhold som uttrykkes gjennom målene i den formelle målstrukturen. Når det gjelder målet for kriminalpolitikken i Tabell 9 dekker dette i stor grad meningsinnholdet i flere av delmålene under hovedmålet om redusert kriminalitet. Økt bruk av konfliktråd kan ses som et mer

detaljert (tjeneste)mål under delmålet i målstrukturen om å styrke og utvikle konfliktløsningsordninger.

<b>Målformulering i målstrukturen</b>	<b>Målformulering i løpende tekst</b>
Redusert kriminalitet (med tilhørende delmål)	Målet for kriminalpolitikken er å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere flere
Styrke og utvikle konfliktløsningsordninger	Økt bruk av konfliktråd er et viktig politisk mål

**Tabell 9** Eksempel på målformuleringer fra målstrukturen for justissektoren og målformuleringer i den løpende teksten for samme område, som er ulike og delvis overlappende. Begge er omtalt i del I i budsjettproposisjonen

De fleste hovedmålene som er omtalt under programkategoriene er sammenfallende med mål for tilsvarende område i del I, men det er også eksempler på at det presenteres målformuleringer for samme område med et noe annet innhold i del II. Eksempler på dette fra Kultur- og kirkedepartementets proposisjon er vist i Tabell 10. Målene for kulturpolitikken ligger på omtrent samme generelle nivå både i del I og del II i proposisjonen, men de ulike formuleringene som er benyttet i de to delene innebærer at målene kan oppfattes som forskjellige.

Videre er målet om økt deltakelse i frivillige organisasjoner uttrykt forskjellig i del I og del II, men formuleringene har omtrent samme meningsinnhold. Målet om økt deltakelse i frivillige organisasjoner viser dessuten at selv om inntrykket er at hovedtyngden av omtalen av mål i del II er på et mer spesifikt nivå enn mål som omtales i del I, finnes det eksempler på det motsatte. Formuleringen om å støtte opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn i del II er på et mer generelt nivå enn målet i del I om å stimulere til økt deltakelse og engasjement.

<b>Målformulering i del I</b>	<b>Målformulering i del II</b>
Det er derfor et hovedmål for kulturpolitikken å bidra til gode vilkår for å skape, formidle og oppleve skapende kunst	Å legge til rette for at alle kan få tilgang til et stabilt mangfold av ulike kunst- og kulturtilbud av kunstnerisk og faglig kvalitet
	Å sikre den materielle og immaterielle kulturarven fra fortid og samtid som en uerstattelig kilde til innsikt, identitet og opplevelse.
..det er et hovedmål å stimulere til økt deltakelse og engasjement, særlig fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet	Det overordnede målet for regjeringens frivillighetspolitikk er å støtte aktivt opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn
	Det er et hovedmål å stimulere til økt engasjement fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet

**Tabell 10** Overordnede mål for kulturpolitikken og frivillighetsformål i henholdsvis del I og del II i Kultur- og kirkedepartementets budsjettproposisjon, hvor meningsinnholdet som uttrykkes for samme område er forskjellig

Ofte uttrykkes også to eller flere mål i samme formulering som eksempelvis følgende:

- Hovedmålet for norsk lotteri- og pengespillpolitikk er å sikre at pengespill og lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier og pengespill, samtidig som det legges til rette for at lotterier og pengespill kan være en inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur (Kultur- og kirke departementet)
- Regjeringens mål er en aktiv og tydelig europapolitikk som både bidrar til et solidarisk og trygt Europa og som mer offensivt ivaretar norske interesser overfor EU (Utenriksdepartementets budsjettproposisjon)

Flere mål i én setning innebærer ofte at formuleringene blir lange og innfløkte slik at det blir vanskelig å oppfatte de ulike målene klart og utvetydig.

*Graden av tvetydighet og sammenfall i målformuleringer kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Det finnes ulike formuleringer for samme mål i del I og del II i proposisjonen og at meningsinnhold og nivå ikke alltid er sammenfallende.
- Forekomsten av delvis overlappende målformuleringer og mål med ulikt innhold for samme område, kan skape uklarheter i forhold til hvilke mål som gjelder.
- Flere mål i samme formulering kan gjøre det mer krevende å oppfatte alle målene klart.

#### **5.1.4 Sammenheng mellom mål på ulike nivåer**

Sammenhengen mellom ulike mål fremkommer med enkelte unntak ikke klart i proposisjonene. Ettersom målene stort sett ikke er fremstilt i noen målstruktur, vises ikke koblingene mellom ulike mål eksplisitt i proposisjonene. Ut fra målenes innhold og hvor de omtales, kan det imidlertid indirekte leses noen sammenhenger.

Det er identifisert fire målstrukturer i de fem proposisjonene som gir en samlet fremstilling av mål koblet sammen i en tydelig struktur for hele eller deler av departementets ansvarsområde. I proposisjonene er målstrukturer gitt ulike navn, som målmatrise, målstyringsmodell eller lignende. Disse fire er: Målstyringsmodellen som er utviklet i Forsvaret, Jernbaneverkets målmatrise, FNs tusenårs mål (med rapportering av status) som er gjengitt i et vedlegg til Utenriksdepartementets proposisjon samt Justisdepartementets målstruktur for justissektoren.

De to første er rettet mot (den interne) styringen av underliggende virksomheter. Forsvarets målstyringsmodell kan knyttes opp mot hovedmålet for omstillingen av Forsvaret, som er ”å skape et mer moderne og fleksibelt forsvar tilpasset aktuelle sikkerhetssituasjoner.” Modellen er basert på følgende struktur: Leveranser, økonomi, interne prosesser samt mennesker, læring og utvikling. Styrkestrukturer med tilhørende måltall for ulike militære styrker (”strukturelementer”) er vist i tabeller, som en del av omtalen av ”Leveranser”.

Jernbaneverkets målmatrise er et oppsett over forhold som skal måles (styringsparametere og resultatmål) innenfor følgende områder: Økonomi, sikkerhet, punktlighet og kundetilfredshet.



Tre av områdene i Jernbaneverkets målmatrise er sammenfallende med rapporteringsstrukturen (gjelder programkategori 21.50). Dette er nærmere omtalt under 6.2.1

Når det gjelder FNs tusenårsmål henvises det til enkelte av målene i proposisjonen, men målstrukturen benyttes ikke til å strukturere omtale av mål eller rapportering i hoveddelene av proposisjonen.

Justisdepartementets målstruktur som presenteres innledningsvis i proposisjonen, består av 8 hovedmål og 32 delmål (fra to til syv delmål pr hovedmål). Målstrukturen kan oppfattes som ”heldekkende” for alle hovedarbeidsområder innen justissektoren. Det finnes likevel mange andre målformuleringer i proposisjonen, både av generell og mer spesifikk karakter. Dette er nærmere omtalt i 5.1.1.

Justisdepartementets målstruktur er vist i Tabell 11.

<p><b>Redusert kriminalitet</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Styrke det kriminalitetsforebyggende og trygghetsskapende arbeidet</li><li>- Forsvarlig og effektiv straffeforfølgning</li><li>- Gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster</li><li>- En tilgjengelig og formålstjenlig straffelovgivning</li><li>- Styrke arbeidet mot vold (og seksuelle overgrep)</li><li>- Bekjempe alvorlig, organisert og grenseoverskridende kriminalitet</li><li>- Styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet og internasjonal finansiell kriminalitet</li></ul>
<p><b>God og effektiv konfliktforebygging og –løsning</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Styrke og utvikle konfliktløsningsordninger</li><li>- Ivareta innbyggernes adgang til domstolene</li></ul>
<p><b>Ivareta rettssikkerhet for individer og grupper</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ivareta menneskerettighetene i justissektoren</li><li>- Styrke kriminalitetsofrenes stilling</li><li>- Ivareta rettshjelpstilbudene</li><li>- Styrke rettssikkerheten ved straffeforfølgningen</li><li>- Bekjempe rasismen og etnisk diskriminering (og hatkriminalitet)</li></ul>
<p><b>Gode og tilgjengelige rettslige rammevilkår for innbyggerne, næringslivet og det offentlige</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Videreutvikle den sentrale privatretten</li><li>- Ivareta offentlighet i forvaltningen og en god forvaltningslovgivning</li><li>- Ivareta personvernet i lovgivningsspørsmål</li><li>- Fremme god lovstruktur, et godt lovteknisk og tilgjengelig regelverk</li><li>- God rettsinformasjon</li></ul>

<p><b>Økt samfunnssikkerhet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Øke samfunnets evne til å forebygge kriser og ulykker samt alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner</li> <li>- Øke samfunnets evne til å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner som medfører fare for liv, helse, miljø og materielle verdier</li> <li>- Ivareta rikets sikkerhet og selvstendighet og verne om betydelige samfunnsinteresser</li> </ul>
<p><b>Helhetlig forvaltning av norsk politikk for polarområdene</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samordne og koordinere forvaltningens politikk for polarområdene</li> <li>- Ivareta en god statlig forvaltning lokalt på Svalbard</li> <li>- Legge til rette for et god lokaldemokrati i Longyearbyen</li> </ul>
<p><b>Ivareta Norges forpliktelser og interesser internasjonalt innenfor Justisdepartementets ansvarsområder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bidra til et egnet internasjonalt regelverk og en effektiv gjennomføring av internasjonale forpliktelser i norsk rett</li> <li>- Bidra til demokratiutvikling og institusjonsbygging</li> <li>- Bidra til internasjonal krisehåndtering</li> </ul>
<p><b>En åpen, effektiv og kvalitetsbevisst justissektor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ivareta en god utnyttelse av justissektorens ressurser</li> <li>- Tilrettelegge for en serviceorientert justissektor</li> <li>- Forsvarlig, kvalitetsbevisst og effektiv saksbehandling</li> <li>- En helhetlig, koordinert og godt samarbeidende justissektor</li> </ul>

**Tabell 11 Justisdepartementets målstruktur gjengitt i tabell 1 i budsjettproposisjonen. Hovedmål er vist med fet skrift og delmål med vanlig skrift. De deler av formuleringene som står i parentes er tilleggsformuleringer som er benyttet i del I i proposisjonen**

Justisdepartementets målstruktur brukes til å strukturere omtalen under hver programkategori i del II, jf. omtale i punkt 5.1.1 og Tabell 3.

I proposisjonene finnes det noen få eksempler på at mer generelle mål brytes ned til mer spesifikke mål for områder eller virksomheter, uten at dette er gitt en samlet fremstilling i teksten.

Et godt eksempel på at mål på mer generelt, overordnet nivå omformuleres til mer spesifikke mål tilpasset sektor/virksomhet, finnes i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon. I budsjettproposisjonens del I refereres det til hovedmålene for transportpolitikken i Nasjonal Transportplan 2006-2015 på følgende måte: ”Hovedmåla for transportpolitikken er knytt til framkomsttilhøva og inkluderer regional utvikling, trafikktryggleik, miljø og eit meir effektivt og tilgjengeleg transportsystem for alle. Nullvisjonen om at ingen skal verte drepne i trafikken må vere med i vurderingane i alle tiltaka ein gjer for transportsystemet.”

Under de ulike programkategoriene som omhandler ulike transportsektorer, er det valgt ulike måter å tilpasse disse overordnede målene til mer sektorspesifikke mål.

Selv om målene i NTP er et felles utgangspunktet for alle de tre transportsektorene, er variasjonene ganske store i hvordan disse målene er spesifisert til sektormål innenfor de tre sektorene. For luftfarten er de fire første målene i NTP samlet i én bred, omfattende målformulering. For veisektoren er målene ganske sammenfallende med målene i NTP. For jernbanen er det i tillegg et mål om mer godstrafikk fra veg til bane, som ikke er direkte koblet til hovedmålene i NTP. Ettersom dette målet også er omtalt i del I, fremstår det likevel som en sentral målsetting. Tre av målformuleringene for jernbanesektoren er for øvrig koblet til tiltak.

Når det gjelder hvor målene er omtalt, er det også forskjeller mellom de tre sektorene. Det er kun under vegformål at det gis en samlet oppstilling av de overordnede målene for vegsektoren. Under de øvrige programkategoriene fremkommer målene i den løpende teksten – dels under programomtalen, men også på kapittelnivå (gjelder særlig Jernbaneformål).

I Tabell 12 og Tabell 13 nedenfor gjengis henholdsvis målene i Nasjonal Transportplan og de overordnede målene (hovedmål) som er angitt for under de tre programkategoriene som omhandler luftfart, veg- og jernbaneformål. I proposisjonen finnes også enkelte mål på delmål nivå, uten at disse eksplisitt relateres til relevante hovedmål. Disse er ikke tatt med i Tabell 13.

Nasjonal Transportplan 2006-2015	
1.	Færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken , og fortsatt høy sikkerhet i andre transportformer
2.	Mer miljøvennlig bytransport – med redusert bilavhengighet og økt kollektivtrafikk
3.	Bedre framkommelighet i og mellom regioner , for å fremme utvikling av levedyktige distrikter, vekstkraftige bo- og arbeidsmarked og dekke næringslivets transportbehov
4.	Et mer effektivt transportsystem , hvor blant annet økt bruk av konkurranse benyttes for å få et best mulig transporttilbud for de samlede ressursene til transportformål.
5.	Eit transportsystem som er tilgjengelig for alle og eit transporttilbud som gjer det mogleg for alle å leva eit aktivt liv. (Dette er vedtatt som et femte hovedmål jf Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon s. 116, men er ikke gjengitt i hoveddokumentet St.meld. .... Nasjonal Transportplan på Samferdselsdepartementets nettsider.)

**Tabell 12 Transportpolitiske mål omtalt i NTP**

**Merknad til tabellen:**

De fire første målene for transportpolitikken er hentet fra Nasjonal Transportplan på Samferdselsdepartementets nettsider, url:<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/stmeld/20032004/Stmeld-nr-024-2003-2004-.html?id=197953&epslanguage=NO>. Det femte målet, som ikke finnes i dette dokumentet, er omtalt på side 116 i budsjettproposisjonen fra Samferdselsdepartementet som et nytt, femte mål for Transportpolitikken .

Programkategori 21.20 Luftfart	Programkategori 21.30 Vegformål	Programkategori 21.50 Jernbaneformål
(Regjeringen vil legge til rette for) en sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet	Færre drepte og alvorlig skadde i trafikken (Nullvisjonen)	.... Det overordnede politiske mål om overføring av godstrafikk fra veg til bane.
Samferdselsdepartementets	Mer miljøvennlig bytransport	Eit transportsystem som er

målsetting er at Avinor skal være selvfinansierende, at utenlandsrutene og store deler av rutenettet innenriks skal opereres på kommersielle vilkår, og at effektiv konkurranse mellom flyselskapene skal bidra til å holde billettprisene nede.		tilgjengeleg for alle og eit transporttilbod som gjer det mogleg for alle å leva eit aktivt liv
(Målet med kjøpet er å få et) langsiktig, samfunnsøkonomisk effektivt og likeverdig lufttransporttilbud, med en god transportstandard, som er til nytte for befolkningen og næringslivet og som reduserer avstandsulemper og bidrar til velfungerende regioner.	Bedre fremkommelighet i og mellom regioner	Det overordnede målet for nye tiltak er at alle endringer skal bidra til forbedret sikkerhetsnivå
	Et mer effektivt transportsystem	.... Tiltak som har som mål å øke kapasiteten på det eksisterende jernbanenettet både for gods- og persontransport
	Et transportsystem som er tilgjengelig for alle	Det er Samferdselsdepartementets intensjon at avsatt beløp skal gi et bedre togtilbud i 2008.

**Tabell 13 Mål omtalt under de ulike programkategoriene som omhandler transportsektoren i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon.**

*Sammenheng mellom mål på ulike nivåer, herunder bruk av målstrukturer, kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Sammenhengen mellom de mange målene som omtales er ikke tydelig fremstilt i proposisjonene.
- Kun Justisdepartementet benytter en gjennomgående målstruktur for hele sitt politikkområde i proposisjonen.
- Det er identifisert tre øvrige målstrukturer, hvorav to er knyttet til underliggende virksomheter og én til FINs tusenårsmaal (i vedlegg).

### 5.1.5 Målenes plassering i resultatkjeden

Det er vanskelig å gi målene en entydig plassering i forhold til de ulike leddene i resultatkjeden.

De mange målene som er formulert som oppgaver og tiltak kan betraktes som mål for prosess/tjeneste. Enkelte formuleringer kan klassifiseres etter flere ledd i resultatkjeden, avhengig av hvordan formuleringen må bearbeides for faktisk å uttrykk et mål og ikke en oppgave. Et eksempel på dette er formuleringen Styrke arbeidet mot vold som er vist i Tabell 5. Avhengig av omskrivning (se eksempel i Tabell 6) kan dette enten være et effekt- eller tjenestemål. Slike formuleringer er klassifisert som ”Kombinasjon” i tabellen.

Lignende tilfeller finnes når en formulering allerede i utgangspunktet gir uttrykk for to mål som kan klassifiseres etter ulike ledd i resultatkjeden. Et eksempel på dette er følgende formulering: ”Stortingsmeldingen har også et overordnet mål om legge til rette for bedre rehabilitering som et ledd i å få ned tilbakefallsprosenten.” Formuleringen uttrykker en forventet årsakssammenheng, der måloppfyllelse knyttet til karakteristika ved tjenesten (”bedre” rehabilitering) skal lede til måloppfyllelse knyttet til ønsket effekt for brukerne (”få ned tilbakefallsprosenten”). Også disse er klassifisert som ”Kombinasjon” i tabellen.

Når det gjelder forsvarssektoren er overordnede mål vanskelig å plassere i resultatkjeden. De fleste målene er formulert som oppgaver og fyller ikke krav til målformuleringer. Mange av disse uttrykker kombinasjoner av effekter, tjenester og innsatsfaktorer. Hovedinntrykket er at et mindre antall mål er rene effektmål, mens det finnes noen flere mål som kan knyttes til innsatsfaktorer og prosesser/tjenester.

Når det gjelder de åtte hovedmålene i Justisdepartementets gjennomgående målstruktur (vist i Tabell 11) finner vi anslagsvis to effektmål og fire prosess-/tjenestemål. Blant delmålene er det overveiende flertall prosess-/tjenestemål. Blant de øvrige målene som omtales og som kommer i tillegg til målene i den formelle målstrukturen, finnes det rekke formuleringer knyttet til særskilte tiltak, som havner i kategorien ”prosess-/tjenestemål”. Det finnes også noen få formuleringer som knytter seg til øvrige ledd i resultatkjeden.

I Kultur- og kirkedepartementets budsjettproposisjon er de overordnede målene som er omtalt som hovedmål under de enkelte programkategoriene relativt likt fordelt mellom effekt- og tjenestemål, med noe overvekt på sistnevnte. Enkelte av effektmålene er imidlertid svært generelle og omfatter langt bredere politikkområder enn den enkelte programkategorien. Ett eksempel er følgende mål under programkategorien Film- og medieformål: ”Regjeringens overordnede målsetting på medieområdet er å sikre ytringsfrihet, rettsikkerhet og et levende demokrati.” En stor andel av målene må omskrives fra oppgaver for å være i samsvar med definisjonen av mål.

I Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon er en stor andel (nær 80 %) av de overordnede målene som er omtalt innenfor programområde Innenlands transport, dvs. Luftfartsformål, vegformål, jernbaneformål og særskilte transporttiltak rettet mot effekter, enten for brukere eller samfunnet. Det er noen få delmål som i hovedsak er rettet mot tjenester. Målene under programområde Post- og telekommunikasjoner er rettet mot tjeneste eller en kombinasjon av tjeneste- og effektmål.

I Utenriksdepartementets budsjettproposisjon er det en overvekt av målformuleringer knyttet til effekter og til mål som kan knyttes til flere ledd i resultatkjeden. Dette omhandler i stor grad mål som fremkommer på kapittel- eller post/underpostnivå. En stor andel av disse må omskrives fra oppgaver for å være i samsvar med definisjonen av mål. Det er også i noen grad mål som kan knyttes til prosess-/tjenesteledet.

I Tabell 14 er det oppsummert hvilke ledd i resultatkjeden målene kan knyttes til. I tabellen har vi slått sammen leddene prosesser og produkter/tjenester og bruker- og samfunnseffekter i resultatkjeden.

Departement	Innsatsfaktorer	Prosess/tjeneste	Effekt	Kombinasjon
Forsvarsdepartementet	Ca 30 %	Ca 30 %	Ca 10 %	Ca 30 %
Justisdepartementet	Ca 5 %	Ca 70 %	Ca 15 %	Ca 10 %
Kultur- og kirke departementet	Ca 5 %	Ca 40 %	Ca 50 %	Ca 10 %
Samferdselsdepartementet		Ca 20 %	Ca 80 %	
Utenriksdepartementet		Ca 20 %	Ca 40 %	Ca 40 %

**Tabell 14 Andel overordnede mål og plassering i resultatkjeden i de fem departementenes proposisjoner**

*Plassering av overordnede mål i forhold til leddene i resultatkjeden kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Overordnede mål er vanskelige å plassere i resultatkjeden, dels fordi mål ikke tilfredsstillende definisjonen av mål og ”målet” kan dermed oppfattes på ulike måter, og dels fordi det ofte er flere mål innbakt i én og samme formulering. Med forbehold om dette er det store variasjoner mellom departementene når det gjelder hvor målene plasserer seg i resultatkjeden.
- Prosess- og tjenestemål kan sies å være dominerende for tre departementer.
- Forsvarsdepartementet har stort innslag av mål knyttet til innsatsfaktorer og Samferdselsdepartementet med ditto for effektmål.

## 5.2 Bruk av resultatmål

I dette punktet beskrives resultatmål som er uttrykt i proposisjonen, hvilken sammenheng det er mellom resultatmålene og de overordnede målene og resultatmålenes plass i resultatkjeden. Resultatmål er lukkede mål, dvs. spesifikke, tidfestede og gjerne kvantifiserbare mål, jf. definisjonen i punkt 3.2.

I Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon fremstår resultatmålene som selvstendige målformuleringer som ikke er direkte knyttet til overordnede mål. Med unntak av et vidt definert mål knyttet til tjenesteledet i resultatkjeden som omhandler evnen til å stille med og vedlikeholde en innsatsstyrke, synes de fleste av de 9 resultatmålene som er omtalt å være knyttet til omstillingen av Forsvaret i henhold til Langtidsplanen 2005-2008 (Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008). Det dreier seg om innsparinger i antall årsverk og innenfor bygg- og anlegg, dvs. innsatsfaktorer. I tillegg til de 9 resultatmålene er det tabeller som viser måltall for antall elementer i styrkestrukturen, eksempelvis 5 fregatter, 48+9 F-16 kampfly osv.

Resultatmålene i Samferdselsdepartementets proposisjon kan knyttes til de overordnede målene for transportsektoren. Av ca 15 resultatmål omhandler ett luftfart, mens de øvrige fordeler seg omtrent likt mellom vei og jernbane. Det som måles er blant annet reduksjon i personer utsatt for støy, NO<sub>2</sub> og svevestøv, reduksjon i antall drepte og skadde, antall km midtrekkverk/middeler og firefeltsvei, hastighet for kollektivtransport i rushtiden i de seks

storbyområdene, antall rasutsatte punkt/strekninger som skal utbedres, punktlighet i togtrafikken, kapasitetsøkning i jernbanenett og kundetilfredshet for NSB. Blant de 15 resultatmålene er ca 1/3 effektmål og de øvrige tjenestemål.

I tillegg til disse resultatmålene er det tatt inn en oversikt over beregnede virkninger av budsjettforslaget for jernbanesektoren målt med ulike parametere, som for eksempel samfunnsøkonomisk nytte av investeringer, reduksjon av samfunnets og næringslivets bedriftsøkonomiske transportkostnader, reduksjon av ulykkeskostnader og reduksjon av årlig klimagassutslipp.

Sammenlignet med den omfattende målstrukturen med 8 hovedmål og 32 delmål, er det kun et fåtall resultatmål - i alt ca. 24 – i Justisdepartementets proposisjon. Resultatmålene er dessuten bare knyttet til et mindre antall av delmålene, og bare en mindre del av verdiene som delmålene uttrykker. Et eksempel på det siste er at det kun er resultatmål for saksbehandlingstid knyttet til delmålet Forsvarlig, kvalitetsbevisst og effektiv saksbehandling. Ca. 2/3 av resultatmålene omhandler saksbehandlingstider, herunder oppklaringsprosent i politiet. De øvrige omhandler mål for likestilling, trafikkontroll, avvikling av soningskøen og antall inndragningskrav som skal være ”høyere” enn i 2007. Dette omhandler for det meste tjeneste- og i noen grad til innsatsfaktorleddet i resultatkjeden. I tillegg til disse resultatmålene fremkommer måltall for sykefravær for syv av Justisdepartementets virksomheter i vedlegget til proposisjonen.

Det er også formuleringer som ligger i grenseland mellom å være et overordnet formulert mål og å være et resultatmål., men som ikke er konkrete nok til å fungere som gode resultatmål. Det gjelder formuleringer av typen ”Det er et mål at alle...” skal tilbys en eller annen spesifikk tjeneste, men der tolkningen av når målet eventuelt skal være oppfylt eller hva som er det eksakte ambisjonsnivået er tvetydig. Nedenfor følger noen eksempler på dette:

- Det er et mål at alle innsatte skal ha et aktivitetstilbud på dagtid
- Alle ansatte skal omfattes av kontaktbetjentordningen
- Bruk av videoavhør av fornærmede i voldtektssaker skal økes

I Kultur- og kirkedepartementets proposisjon er det kun fem resultatmål. Alle er omtalt i innledningen til proposisjonen, tre av dem på første side.

Resultatmål	Ledd i resultatkjeden
1 pst. av statsbudsjettet til kulturformål innen 2014	Innsatsfaktor
25 pst. av kinobesøket skal være på norske filmer	Effekt
Det skal produseres minst 20 langfilmer og fem kinodokumentarer hvert år	Tjeneste
Kvinner skal ha minst 40 pst. av nøkkelfunksjonene i norsk filmproduksjon innen 2010	Innsatsfaktor

**Tabell 15 Resultatmålene i Kultur- og kirkedepartementets budsjettproposisjon**

Av disse kan fire knyttes til filmområdet, mens det første målet gjelder for kultursektoren generelt. Det er ingen resultatmål knyttet til overordnede mål for øvrige sektorer.

Den overordnede målsettingen på filmområdet er Et mangfold av film- og fjernsynsproduksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskaping, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt. Resultatmålene dekker dermed en god del av den overordnede målformuleringen, men for eksempel ikke kvalitetsaspektet.<sup>4</sup>

I Utenriksdepartementets budsjettproposisjon finnes kun to resultatmål, hvorav det siste ikke er direkte relatert til Utenriksdepartementets ansvarsområde og derfor er satt i parentes. Begge er omtalt helt innledningsvis i proposisjonen:

Resultatmål	Ledd i resultatkjeden
Bevilgningene til bistand skal økes til 1 pst. av BNI og deretter trappes ytterligere opp i løpet av inneværende stortingsperiode.	Innsatsfaktor
(Regjeringens mål for reduserte CO2-utslipp)	(Effekt)

**Tabell 16 Samtlige resultatmål i Utenriksdepartementets budsjettproposisjon**

I tillegg til ovennevnte resultatmål, finner vi en tabell i vedlegg 3 som presenterer FNs tusenårs mål med tilhørende resultatmål for drøyt halvparten av disse. Det omtales også indirekte resultatmål på ulike områder i forbindelse med rapportering knyttet til tilskudd til internasjonale organisasjoner og bistand. Eksempler på dette er mål om å halvere fattigdommen i Afrika innen 2015 og i forbindelse med omtale av Mosambik: "I løpet av året hadde 8,5 pst. av befolkningen tilgang til strøm, og målet om å nå 10 pst. i 2009 er realiserbart". Mange av disse er effektmål som dreier seg om hvor stor andel av befolkningen som skal ha fått tilgang til ulike velferdstjenester. Tabellen nedenfor oppsummerer funnene som er referert ovenfor:

Departement	FD	SD	UD	JD	KKD
<b>Antall resultatmål</b>	9	16	1 (2)	24	4
<b>Ledd i resultatkjeden</b>	8 innsatsfaktor 1 tjeneste	10 tjeneste 5 effekt	1 innsatsfaktor (1 effekt)	3 innsatsfaktor 21 tjeneste	2 innsatsfaktor 2 tjeneste 1 effekt

**Tabell 17 Resultatmål i de fem budsjettproposisjonene**

<sup>4</sup> Kvalitetsaspektet omtales delvis under avsnittet Tilstandsvurdering, der det under overskriften Gode tider for norsk film- og tv-produksjon står følgende: "Norske filmer høster solid anerkjennelse i form av priser og utmerkelse på anerkjente festivaler. I alt tok norske filmer hjem 101 priser på internasjonale filmfestivaler i 2006." Det er videre omtalt at en animert kortfilm fikk Oscar i 2007 og at en annen kortfilm fikk Gullpalmen i Cannes i 2006.



Resultatmålene fordeler seg langs hele resultatkjeden, med noe ulik fordeling mellom departementene. Flertallet omhandler innsatsfaktor- og ikke minst tjenesteleddet med henholdsvis 14 og 28 resultatmål for alle departementene sett under ett. Det er også seks effektmål, hvorav flertallet fremkommer i Samferdselsdepartementets proposisjon.

Når det gjelder tidsdimensjonen knyttet til de ambisjonsnivåene som er satt for resultatene som skal nås, varierer det mellom de ulike resultatmålene. Mange av resultatmålene omhandler mål hvor ambisjonsnivået ser ut til å være det samme fra år til år. Eksempler på dette er mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, filmproduksjoner og kinobesøk på norske filmer. For andre resultatmål uttrykkes ambisjonsnivå med referanse til tidligere oppnådde resultater, som eksempelvis at kontrollvolumet skal være på minst samme nivå som i 2007, at antall inndragningskrav i 2008 skal være ”høyere” enn i 2007 osv.

Mange av de overordnede målene i proposisjonene gir uttrykk for verdier som er krevende å oppnå, og hvor det kan være hensiktsmessig å bruke langsiktige resultatmål, eventuelt supplert med årlige etappemål. Det er noen eksempler på bruk av langsiktige resultatmål i proposisjonene, som for eksempel likestillingsmålet for nøkkelfunksjoner i norsk filmproduksjon innen 2010 og resultatmålene knyttet til Forsvarsomstillingen 2005-2008. I Utenriksdepartementets budsjettproposisjon refereres det dessuten til flere internasjonale, langsiktige resultatmål innen bistand, blant annet FNs tusenårsmål, målet om å halvere fattigdommen i Afrika innen 2015 osv. I Samferdselsdepartementets fagproposisjon henvises det først og fremst til målene som er trukket opp i St.meld. nr. 24 (2003-2004) Norsk Transportplan. Målene i NTP 2006-2009 (også omtalt som handlingsprogrammet) omtales ved at forslag til bevilgning for 2008 og de resultater som tilsiktes oppnådd relateres til oppfølgingsgrad av målene som er satt for fireårsperioden som handlingsprogrammet gjelder.

*Bruk av resultatmål kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Det omtales langt færre resultatmål enn antall overordnede mål i proposisjonene.
- Noen resultatmål kan ikke relateres til overordnede mål i det hele tatt, men står som selvstendige målformuleringer.
- Resultatmålene som er mer spesifikke dekker til sammen bare enkelte dimensjoner av de til dels vidt formulerte overordnede målene, hovedsakelig innsatsfaktor- og tjenesteleddet.
- Også der overordnede mål er formulert som effektmål, er flertallet av resultatmål rettet mot tjenester/prosesser.

### 5.3 Vurdering av mål som er omtalt i de fem budsjettproposisjonene

I de fleste proposisjonene er det mange formuleringer som har som intensjon å uttrykke mål. Målformuleringer forekommer i alle deler av proposisjonene. Det er flest målformuleringer i del II. Mål i del II finnes både på programkategori-, kapittel-, post- og underpostnivå.

Det er stor variasjon i hvor generelle eller spesifikke målformuleringene er. Generelt er omtalen av mål i del II på et mer spesifikt nivå enn mål som omtales i del I.

Mål omtales i en del tilfeller både for underliggende virksomheter og for tilskuddsmottakere. Det er også mål knyttet til gjennomføring av oppgaver og tiltak.

Svært mange av målformuleringene tilfredsstillende ikke definisjonen av mål. I stedet beskrives oppgaver, tiltak, satsinger, prioriteringer og lignende.

Det er et stort antall delvis overlappende målformuleringer. Det bidrar til å skape uklarhet om hva som egentlig er målet.

Fraværet av formelle målstrukturer gjør at relasjoner mellom ulike mål ikke fremkommer klart i proposisjonene.

De overordnede målene plasserer seg langs hele resultatkjeden. Det synes å være slik at jo flere og mer spesifikke mål som finnes, jo mer tenderer målene til å være knyttet til prosess-/tjenesteleddet i resultatkjeden.

Det er få resultatmål i proposisjonene. Det er dermed en liten andel av de mange overordnede målformuleringene som konkretiseres i målbare resultatmål.

Utfordringer som følge av ovennevnte kan oppsummeres som følger:

- Sammenblanding av mål og oppgaver i målformuleringene bidrar til at skillet mellom mål- og resultatstyring og aktivitets- og oppgavestyring blir utydelig.
- Mange målformuleringer og få resultatmål kan gjøre det vanskelig å måle og vurdere måloppnåelse
- Hvis måloppnåelse ikke måles eller vurderes kvalitativt, mangler det informasjon om resultater som kan brukes til styring og kontroll av virksomheten.

## 6 Analyse av resultatrapportering

Mål- og resultatstyring innebærer at resultater skal måles og sammenlignes med mål. Dette kapitlet handler om hvordan resultater omtales i budsjettproposisjonene, herunder hvordan sammenhengen mellom resultatomtale og mål er fremstilt.

I henhold til hovedbudsjettskrivet skal resultater som nevnt omtales kort i del I og mer utførlig i del II.

Analysen i kapittel 4 viste at hovedtyngden av resultatomtale finnes i del II i proposisjonene. Kapittel 4 og også kapittel 5 viste videre at det er store ulikheter mellom departementene i del II i forhold til om det gis en samlet generell omtale av mål og resultater på programkategorinivå, og/eller om mål- og resultatomtalen er knyttet til kapittel og post. Kapitlene viste også at dette kan variere innenfor samme proposisjon.

### 6.1 Generell beskrivelse av resultatomtale

Mens bevilgningsreglementet, økonomiregelverket og hovedbudsjettskrivet gir retningslinjer for hvordan *resultater* skal fremstilles (se punkt 3.1), refereres det i budsjettproposisjonene gjennomgående til *rapportering*. Rapportering er et videre begrep enn resultater. Mens rapportering kan omfatte alt som er gjort, har skjedd eller er oppnådd, handler resultater om hva som er oppnådd (i forhold til målene). De viktigste resultatene er volum, kvalitet og dekningsgrad mv. av de tjenestene som produseres for brukerne, effektene de gir for brukerne og samfunnet og om ressursbruken knyttet til dette er effektiv (se omtale av definisjoner i punkt 3.2). Resultater kan også være knyttet til innsatsfaktorer og prosesser, jf. omtale av resultatkjeden i punkt 3.2.

I de fem budsjettproposisjonene omtales resultater for det meste under avsnitt som har fått overskriften Rapport 2006. Disse avsnittene kan som omtalt i kapittel 4 ligge både på programkategori-, kapittel- og post/underpostnivå. I rapporteringen skiller det i liten grad mellom resultater og gjennomførte tiltak, oppgaver, satsinger og programmer mv.

Det skiller heller ikke konsekvent mellom omtale av resultater og kvantitativ eller kvalitativ rapportering av tilstanden innenfor det aktuelle politikkområdet. Dette gjelder spesielt Justisdepartementet, der rapporteringsavsnittene har fått overskriften Tilstandsvurderinger og mål. I de andre proposisjonene omtales tilstand på de ulike politikkområdene fortrinnsvis i egne avsnitt (se nærmere omtale i punkt 6.2.2).

Verken Kultur- og kirkedepartementet, Samferdselsdepartementet eller Utenriksdepartementet omtaler resultater i del I. Justisdepartementet har noe omtale av tilstand og resultater i del I. På samme måte som for mål er Forsvarsdepartementet et unntak, ved at de har samlet mesteparten av resultatomtale og annen rapportering i del I.

Forsvarsdepartementet omtaler resultater og annen rapportering under eget hovedavsnitt Rapport fra virksomheten 2006. Det er også nevnt noen få resultater under de andre hovedavsnittene, der det i hovedsak redegjøres for viktige oppgaver og bevilgningsforslaget

knyttet opp mot disse oppgavene. I proposisjonens del II omtales enkelte resultater i forbindelse med beskrivelse av enkelte poster under kapittelomtalen.

Justisdepartementet omtaler som en hovedregel resultater og annen rapportering i del II i eget avsnitt Tilstandsvurdering og mål på programkategorinivå og direkte relatert til de enkelte målene i målstrukturen (for nærmere omtale av målstrukturen vises til punkt 5.1.4).

Kultur- og kirkedepartementet omtaler i hovedsak resultater og annen rapportering i del II på kapittelnivå under avsnittet Rapportering 2006. Det forekommer imidlertid noe omtale av dette på programkategorinivå under avsnittet Tilstandsvurdering/Utfordringer og strategier (noe ulik betegnelse er brukt på dette avsnittet).

Samferdselsdepartementet omtaler resultater i del II og følger samme hovedstruktur når det gjelder omtalen for alle programkategorier (unntatt 21.10 Administrasjon). Under hver programkategori er det et eget avsnitt om rapportering. Strukturen innenfor dette avsnittet (inndeling i underavsnitt) varierer imidlertid mellom programkategoriene.

Utenriksdepartementet omtaler resultater i del II og har noe ulik struktur under de enkelte programkategoriene for omtale av resultater og annen rapportering. For det meste gis omtalen i avsnittet Rapport 2006. Dette avsnittet er noen ganger på programkategorinivå, andre ganger på kapittelnivå og noen ganger helt ned på post- og underpostnivå, men bare for tilskuddspostene. Det finnes også resultatomtale i avsnittet Situasjonsbeskrivelse. Dette avsnittet kan på samme måte som rapportavsnittet være både på programkategori-, kapittel- og post-/underpostnivå, eller direkte under kapitteloverskriften uten egen overskrift.

I Tabell 18 er det gitt en oppsummering av ovennevnte forhold.

Departement	Resultatomtale i del I	Resultatomtale i del II
Forsvarsdepartementet	Mesteparten av resultatomtalen er samlet under eget hovedavsnitt om rapportering fra virksomheten.  Enkelte resultater, hovedsakelig knyttet til omstillingen av Forsvaret, omtales også andre steder i del I.	Det er kun omtalt noen få resultater i forbindelse med redegjørelse for bevilgningen på enkelte poster.
Justisdepartementet	Resultater omtales kort flere steder i del I, primært i ft. resultatmål (reduksjon av soningskøen, saksbehandlingstid).	Resultater omtales i hovedsak i eget avsnittet Tilstandsvurderinger og mål under hver programkategori. Rapportering om resultater, tilstand og gjennomførte aktiviteter og oppgaver relateres til målene i målstrukturen ved at målene brukes som underoverskrifter i avsnittet.  Noen resultater fremkommer også i avsnittet Hovedutfordringer og budsjettmessige prioriteringer på programkategorinivå.

Kultur- og kirkedepartementet	Ingen resultatomtale eller annen rapportering omtales i del I, som primært er fremtidsrettet.	Resultater og gjennomførte oppgaver og tiltak rapporteres i hovedsak på kapittelnivå under avsnittet Rapport 2006.  Noe omtale finnes også på programkategorinivå i avsnittene Tilstandsvurdering/Utfordringer og strategier.
Samferdselsdepartementet	Det er ingen resultatomtale eller annen rapportering i del I, som hovedsakelig inneholder omtale av prioriteringer, samt viktige virkemidler og tiltak. Hovedutfordringer og tilstandsvurderinger beskrives under ett, og det kan være vanskelig å skille disse fra hverandre.	Resultatomtale og annen rapportering er i hovedsak samlet i et eget avsnitt i hver programkategori med overskriften rapportering.  Rapportering om prosjekter/tiltak er knyttet til poster (Nærmere om budsjettforslaget).  Enkelte resultater er rapportert under "Andre saker", etter omtalen av enkeltposter.
Utenriksdepartementet	Ingen resultatomtale i del I, som primært er fremtidsrettet. Tidligere års fordeling av bevilgning til bistand er vist (tabeller). Det henvises til resultatrapportering i andre dokumenter (departementets årsrapport for 2006 over norsk bilateralt utviklingssamarbeid og Norads resultatrapport om totaliteten av norsk bistand).	Resultater omtales i hovedsak i avsnittet Rapport 2006 sammen med gjennomførte tiltak mv. Dette avsnittet er noen ganger på programkategorinivå, andre ganger på kapittelnivå og noen ganger helt ned på post- og underpostnivå. Sistnevnte gjelder spesielt for tilskuddspostene (eksempelvis kapittel 116 Deltaking i internasjonale organisasjoner og kapitlene under programkategori Bilateral bistand).  Det forekommer også rapportering i avsnittet Situasjonsbeskrivelse (se eksemplvis programkategori Bilateral bistand). Videre er det også tilstands- og resultatomtale direkte under hvert kapittel .

**Tabell 18 Omtale av resultater i del I og del II av budsjettproposisjonene**

*Budsjettproposisjonenes omtale av resultater og annen rapportering kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Det er stor variasjon mellom proposisjonene (for Utenriksdepartementet også internt i samme proposisjon) med hensyn til om resultater omtales samlet for hele departementet, på programkategori- eller på lavere nivå. Det forekommer også resultatomtale under andre avsnitt i proposisjonene.

- Som omtalt i kapittel 4 er resultater i hovedsak omtalt i del II. I denne delen har alle proposisjonene egne avsnitt som heter Rapport 2006 (i Justisdepartementets proposisjon heter tilsvarende avsnitt Tilstandsvurdering og mål).
- Det er ikke et tydelig skille mellom omtale av resultater og beskrivelser av gjennomførte tiltak, oppgaver, satsinger og programmer. Det er omtalen av tiltak mv som dominerer rapportomtalen, mens resultatomtalen er mindre fremtredende. Eventuelle sammenhenger mellom tiltak og resultater er i liten grad omtalt.
- Det skilles ikke konsekvent mellom rapportering av resultater og tilstand.

## 6.2 Sammenhengen mellom mål og resultatrapportering

I dette punktet omtales sammenhengen mellom mål og resultater ut fra hvordan mål og resultater er omtalt i proposisjonene. Denne sammenhengen vurderes både i forhold til overordnede mål og resultatmål. Deretter vurderes det om resultatene kan kobles til målene og om de er innholdsmessig dekkende for målene.<sup>5</sup>

### 6.2.1 Strukturell sammenheng mellom mål og resultatrapportering

Strukturell sammenheng vurderes ut fra hvorvidt omtalen av henholdsvis mål og resultater er strukturert i proposisjonene slik at sammenhengen mellom mål og resultater fremkommer på en tydelig måte. Nedenfor gis det først en vurdering av sammenhengen mellom overordnede mål og resultatrapportering, og dernest en vurdering av sammenhengen mellom resultatmål og resultatrapportering.

I Forsvarsdepartementets proposisjon omtales overordnede mål løpende gjennom hele teksten i del I i proposisjonen, mens hovedtyngden av rapportering er samlet under Rapportering for virksomheten for 2006. Rapporteringen er inndelt i 11 underavsnitt. Det er ingen åpenbar kobling mellom disse og de overordnede målene som er omtalt i andre deler av proposisjonens del I. Enkelte resultater er også omtalt under beskrivelsen av den strategiske målstyringen av

---

<sup>5</sup> Resultatrapporteringen omhandler i hovedsak resultater som er oppnådd i 2006. Målene som er omtalt i proposisjonen omhandler budsjettåret 2008 og videre fremover og er ikke nødvendigvis de samme som i 2006. Målene er ikke sammenlignet med proposisjonene for 2006 for å avdekke eventuelle endringer som kan ha skjedd i formuleringene. I proposisjonene er det ikke omtalt at resultatene som rapporteres relaterer seg til andre mål enn de som fremkommer i proposisjonene for 2008. Det har heller ikke skjedd regjeringsskifte i den aktuelle perioden. På denne bakgrunn antas det ikke å representere et problem for analysen at resultater for 2006 sammenlignes med mål som er formulert i proposisjonen som gjelder for budsjettåret 2008.

Forsvaret, jf. punkt 5.1.4. Resultater og annen rapportering knyttet til Forsvarsomstillingen 2005-2008 omtales i eget avsnitt, hvor det refereres til noen overordnede mål og resultatmål for omstillingen.

I Justisdepartementets proposisjon kobles omtale av resultater og annen rapportering direkte til de overordnede målene som inngår i målstrukturen ved at de aktuelle delmålene på programkategorinivå i del II brukes som inndeling av rapporteringen. Det omtales også noen resultater i del I hvor målstrukturen ikke benyttes til å strukturere resultatomtalen, men hvor resultatene ses i sammenheng med målformuleringer omtalt i den løpende teksten. Det gjelder blant annet rapportering knyttet til resultatmål for reduksjon av soningskø og gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

I Kultur- og kirkedepartementets proposisjon kobles ikke omtale av resultater til overordnede mål gjennom strukturen for budsjettproposisjonen. Mens det som betegnes som hovedmål og tilstandsvurdering, utfordringer og strategier som oftest omtales innledningsvis under programkategorien, rapporteres resultater og gjennomførte tiltak mv. i hovedsak på kapitelnivå i avsnittet Rapport 2006. Det forekommer imidlertid omtale av mer spesifikke mål for tilskudd til programmer og ulike mottakere i den løpende teksten i rapport-avsnittene (se eksempelvis kapittel 320 Allmenne kulturformål).

I Samferdselsdepartementets proposisjon er mesteparten av resultatomtalen samlet i et eget avsnitt, Rapportering, under hver programkategori. Det finnes likevel innslag av rapportering også i de andre hovedavsnittene. Hovedmålene for de tre transportsektorene, som er innholdsmessig ganske like (jf. Tabell 13), benyttes ikke til å strukturere omtale av resultater og annen rapportering. Det er kun mindre variasjoner mellom programkategoriene som omhandler transportsektoren når det gjelder hovedstrukturen for hvordan resultater og annen rapportering, omtales. Følgende underavsnitt strukturerer rapporteringen knyttet til vegformål: Framkommelighet, trafikkikkerhet, miljø og samfunnsikkerhet og beredskap. Rapporteringen under jernbaneformål har følgende inndeling: Sikkerhet, tilgjengelighet, miljø og punktlighet. Dette samsvarer med strukturen i Jernbaneverkets målmatrise, jf. punkt 5.1.4. Under de øvrige programkategoriene er det ingen slik inndeling av rapporteringen.

I Utenriksdepartementets proposisjon varierer strukturen for omtale av overordnede mål og resultater som nevnt mellom de ulike programkategoriene. Avsnittene som omtaler henholdsvis mål og rapportering ligger som oftest på samme nivå, men dette nivået kan være både programkategori-, kapittel-, post- og underpostnivå (post- og underpostnivå gjelder tilskuddsordningene). Innenfor samme programkategori kan rapportering omfatte alle disse nivåene eller bare noen av dem.

Når det gjelder sammenhengen mellom resultatmål og resultatrapporteringen fremstår den derimot som svært tydelig i alle proposisjonene. Resultatmålene er som oftest omtalt i forbindelse med rapporteringen. Noen ganger er de i tillegg omtalt i del I i proposisjonen. Gjennomgangen viser at det er omtalt resultater for alle resultatmålene i proposisjonene. Hvilke resultatmål som finnes i proposisjonene er beskrevet i punkt 5.2.

*Den strukturelle sammenhengen mellom mål og resultater som omtales kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Med unntak av Kultur- og kirkedepartementet kobles omtale av overordnede, generelle mål og resultater gjennom strukturen ved at de omtales på samme nivå i proposisjonene, dvs. programkategori-, kapittel-, post- eller underpostnivå.
- Det er kun Justisdepartementet som kobler rapporteringen direkte til hvert enkelt mål (dvs. målene i målstrukturen).
- Resultatmål og andre mer spesifikke mål er ofte direkte koblet til rapporteringen, ved at slike mål omtales sammen med rapporteringen.

## **6.2.2 Innholdsmessig sammenheng mellom mål og resultatrapportering**

Selv om mål og resultater omtales på samme nivå, innebærer ikke dette automatisk at det *innholdsmessig* er en god sammenheng mellom målene og resultatomtalen.

Kravene i reglementene og hovedbudsjettskrivet knyttet til resultater, handler om at måloppnåelse (resultater) må kunne måles og at målbare mål skal beskrives i bevilgningsforslaget til Stortinget. Rapporteringen må dermed kunne si noe om grad av *måloppnåelse*. Det innebærer at de generelt formulerte målene i proposisjonene må operasjonaliseres slik at det er mulig å si noe om måloppnåelse. Videre fremheves det i Finansdepartementets veiledning til statlig budsjettarbeid at resultatrapporteringen skal referere seg til de resultatkrav som tidligere er presentert for Stortinget, slik at det er mulig å få et reelt bilde av resultatoppnåelsen (se punkt 3.1).

Måloppnåelse kan blant annet vurderes ved hjelp av konkrete resultatmål. Sammenligning av egne resultater over tid eller med resultater som andre virksomheter har oppnådd, kan også brukes som referansepunkt for å vurdere resultater og måloppnåelse. I proposisjonene er tabeller som viser statistikk og resultater for de siste årene, ofte brukt. Eventuelt kommenteres endringer i forhold til fjoråret i teksten.

En utfordring ved å vurdere om resultatomtalen belyser måloppnåelse på en god måte, er at mange av målene for sektorene er så vidt formulerte at nær sagt de fleste aktiviteter og resultater som omtales kan sies å være relatert til målet i en eller annen forstand, jf. eksempler som er vist i kapittel 5. Mange av formuleringene som presenteres som mål, er dessuten beskrivelse av oppgaver.

Som omtalt i punkt 5.2 finnes det i proposisjonene *enkelte* konkrete resultatmål som kan relateres til *noen* av de verdiene som *noen få* av de generelt formulerte målene uttrykker. Ut over ovennevnte resultatmål er de generelt formulerte målene med visse variasjoner mellom de fem proposisjonene i liten grad operasjonalisert. Når målene ikke operasjonaliseres er det heller ikke definert hvordan måloppnåelse skal måles. Dette betyr likevel ikke at det mangler rapportering om resultater koblet til de generelt formulerte målene i en eller annen forstand. Det er imidlertid uklart hvordan sammenhengen mellom resultatene som rapporteres og disse målene skal oppfattes.



Noen ganger kan det være uklart om rapporteringen skal oppfattes som beskrivelse/statistikk knyttet til tilstand eller tjenesteproduksjon, eller som rapportering av resultater i forhold til mål. Dette omfatter kvantitativ og kvalitativ omtale av forhold som for eksempel makroøkonomisk, sosial og politisk utvikling i ulike land og regioner (bistand under Utenriksdepartementet) eller kriminalitetsutviklingen gjennom antall anmeldte lovbrudd, barne- og ungdomskriminalitet mv (politi- og påtalemyndighet under Justisdepartementet). Denne tilstandsinformasjon kan ofte oppfattes som mer direkte relatert til de overordnede målene for området, enn mye av den relativt detaljerte resultatrapporteringen som gis.

Tilstandsrapporteringen blir imidlertid i liten grad kommentert eller vurdert i forhold til de generelt formulerte målene. Informasjon om tilstand er viktig i styringen fordi det kan vise hvilke utfordringer myndighetene står overfor, og tilstanden kan vurderes opp mot oppnådde resultater (og eventuelt gjennomførte tiltak mv).

Tilstandsvurderingene blir dessuten sjelden satt i sammenheng med resultater knyttet til tjenesteproduksjonen. Hvilken status omtale av tilstand har i mål- og resultatstyringen i forhold til de generelle målene og øvrig resultatomtale er dermed uklar. Det forblir også uklart om produksjonen av tjenester har påvirket tilstanden i noen grad.

Mye av resultatrapporteringen i budsjettproposisjonene er knyttet til tjenester, satsinger eller tiltak som ligger på et langt mer detaljert nivå enn det som uttrykkes gjennom de overordnede målene. Sammenhengen mellom disse resultatene og det overordnede målet fremstår som uklar. Selv om man vurderer alle disse detaljerte resultatene samlet, danner de som oftest ikke et helhetlig bilde av måloppnåelse i forhold til de generelt formulerte målene.

I Tabell 19 er det vist noen eksempler på generelle målformuleringer og tilknyttede resultatmål. Det er videre gitt et sammendrag av tilhørende rapportering av tilstand, tiltak og resultater for de samme målene.

<b>Overordnede mål og tilknyttede resultatmål</b>	<b>Rapportering av tilstand, tiltak og resultater (sammendrag)</b>
<b>Forsvarsdepartementet</b>	
Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte nasjoner iht våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep med tvangsmakt for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.  Resultatmål: Ingen	Målet er sammensatt av flere oppgaver. Rapportering knyttet til dette området er en rekke aktiviteter og tiltak knyttet til NATO-samarbeidet, herunder deltakelse i internasjonale styrker og operasjoner, internasjonale samarbeidsrelasjoner, en høynivågruppe for strategisk sjøtransport som har oppfylt sitt mandat og avsluttet arbeidet, delaktiviteter under dette området som videreføres, etc.
<b>Justisdepartementet</b>	
Gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøyttere kan gjøre en egen innsats for å	Rapportering om dette delmålet er samlet under programkategori Kriminalomsorgen (8 sider), avsnittet Tilstandsvurdering og mål. Hovedinnholdet i rapporteringen omhandler produksjon av fengselsdøgn og kapasitetsutnyttelse, gjennomsnittlig sittedid i fengselet, utvikling av varetekt, soningskøen og tiltak for å redusere denne herunder nye soningsplasser, opptak og utdanning av fengselsbetjenter, utvikling i samfunnsstraff, promilleprogram,

<p>endre sitt kriminelle handlingsmønster (ett av i alt 7 delmål under hovedmålet Redusert kriminalitet)</p> <p>Resultatmål: Avvikle soningskøen i 2009.</p>	<p>rømninger mv, kontrollaktiviteten i fengslene, tiltak-, aktivitets- og opplæringstilbud for innsatte, sosiale tjenester, tiltak mot rus, alternative konfliktløsningsmodeller som megling i konfliktråd og samfunnsnyttig tjeneste som ledd i samfunnsstraff, innsattes kontakt med sine barn og tiltak for å bekjempe bostedsløshet ved løslatelse og kulturtjenester mv.</p>
<p><b>Kultur- og kirkedepartementet</b></p>	
<p>Det overordnede målet for regjeringens frivillighetspolitikk er å støtte aktivt opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn</p> <p>Videre omtales følgende som "hovedmål" samme sted: Stimulere til økt deltakelse fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet (rapporteringen knytter seg til begge disse målene)</p> <p>Under egen overskrift Inkludering omtales videre et mål om å øke deltakelsen i kulturaktiviteter for de med innvandrerbakgrunn.</p> <p>Resultatmål: Ingen</p>	<p>Etter avsnittet om mål kommer avsnittet Utfordringer og strategier som omtaler tilstanden på området, hovedsakelig hvor mange som deltar i frivillig arbeid og andel av befolkningen som er medlem av organisasjoner, hvor mange årsverk frivillig arbeid utgjør, antall medlemmer pr. organisasjon, inntekter og kostnader for slike organisasjoner, utvikling i antallet og hvilke typer organisasjoner dette er. Videre at skjev sosial rekruttering er en hovedutfordring. Programområdet består av to kapitler med tilskuddsposter til hhv. trossamfunn og frivillighetsformål. Sistnevnte omfatter ordning med mva-kompensasjon, tilskudd til frivillighetsentraler, tilskudd til barn og unges kulturaktiviteter, tilskudd til drift av sekretariatet for Frivillighet Norge, tilskudd til etablering av frivillighetsregister og til et forskningsprogram for frivillig sektor. Under Rapport 2006 til hvert av disse kapitlene er hovedinnholdet omtale av henholdsvis kontroll- og tildelingskriterier, utvikling i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn som det er gitt tilskudd for, hvor mange organisasjoner som har søkt og fått mva-kompensasjon sammenlignet med 2005, utvikling i antall frivillighetsentraler og aktiviteter i regi av disse, fordelingen i 2005 av midlene til virksomheter som støtter barn og unges kulturaktiviteter, hvor mange organisasjoner som nå er medlemmer i Frivillig Norge, sekretariatets oppgaver og noe om aktiviteten her.</p>
<p><b>Samferdselsdepartementet</b></p>	
<p>Færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken</p> <p>Resultatmål (2006) Reduksjon i antall drepte eller hardt skadde (beregnet virkning) på 35 personer</p> <p>Det skal bygges 8 km midtrekkverk på to- og trefelts veg</p> <p>Gjennomføring av ulykkesreducerende tiltak på 460 km riksveg</p>	<p>Det rapporteres om beregnet virkning av tiltak på 20 færre drepte eller hardt skadde. Videre rapporteres det om antall km midtrekkverk på to- og trefelts veg, samt antall km riksveg hvor det er gjennomført ulykkesreducerende tiltak. Avvik i forhold til resultatmål kommenteres. Videre rapporteres det om %-andel som brukte bilbelte innenfor og utenfor tettbygd strøk, samt andel av omkomne i bil som ikke brukte bilbelte. Det rapporteres også om gjennomførte bilbeltekontroller. På samme måte rapporteres %-andel av tunge kjøretøy som hadde tilfredsstillende bremses, samt antall gjennomførte tungtransportkontroller. Det er kommentert om kontrollomfanget har økt eller blitt redusert. Aktivitet innen automatisk trafikkontroll rapporteres i form av antall fotobokser som ble satt i drift i 2006 og det totale antall operative fotobokser. Tiltak som ny førerkortopplæring, gjennomføring av EU-direktiv og informasjonskampanjer mot søvnrelaterte ulykker, for økt bilbeltebruk og økt bruk av sykkelhjelm omfattes også av rapporteringen.</p>
<p><b>Utenriksdepartementet</b></p>	
<p>Bidra til fattigdomsbekjempelse</p>	<p>Målet omtales under programkategorien Bilateral bistand på</p>

<p>og utvikling av et godt styresett</p> <p>Resultatmål: Ingen på overordnet nivå. Det fremgår indirekte av rapporteringen at det finnes resultatmål knyttet til bistand på ulike områder i de enkelte landene (slike resultatmål fremgår ikke av det eksemplet som er benyttet her).</p>	<p>kapitteinivå, men er tilnærmet likelydende for alle kapitlene under programkategorien (hver bistandsregion har sitt kapittel). Det gis en tilstandsvurdering direkte under hvert kapittel før målet presenteres, der hovedtrekkene i omtalen er følgende (Afrika brukes som eksempel): Antall voldelige konflikter har gått ned, flere land har opplevd positiv økonomisk vekst, men veksten er ulikt fordelt, forventet levealder har sunket de siste 30 årene. Med nåværende utvikling vil målet om å halvere fattigdommen innen 2015 ikke nås. Det presenteres tabell med indikatorer og kommentarer til situasjonen i utvalgte land i Afrika som inneholder følgende indikatorer: BNI og bistand pr. innbygger, menneskelig velferd etter HDI-indeksen og justert for kjønnsforskjell, barnedødelighet og korrupsjonsindeks. Etter at målet er omtalt, gis tilsvarende situasjonsbeskrivelse for de enkelte landene, med vekt på økonomisk utvikling, korrupsjon og (til dels) politisk utvikling, styring og stabiliteten i landet.</p> <p>Deretter rapporteres det om Norges innsats og resultater knyttet til innsatsen for hvert enkelt land under avsnittet Rapport 2006, som igjen er inndelt i ulike underoverskrifter (disse er ikke gjengitt her). Omtalen av Malawi brukes som eksempel: Revisjon av grunnloven har løftet frem viktige styresettspørsmål og det er med visse unntak god fremdrift i behandlingen av korrupsjonssaker. Norge har delfinansiert sektorprogrammet for helse og den nasjonale aidskommisjonen, og det er rapportert økning i antall pasienter på antiretroviral behandling og reduksjon i barnedødelighet fra 2004-2006. Norsk støtte har bidratt til at mål om tredobling av antall utdannede leger pr år er nådd. Andel kvinnelige studenter har økt. Støtte til nasjonalt program har bidratt til stort maisoverskudd. Støtte til organisasjon for småbønder har styrket deres forhandlingskraft og kvinnenes stilling i organisasjonen (det er utnevnt kvinnelig studieleder for første gang). Samlet sett vurderes oppfyllelsen av indikatorene for budsjettstøtte som tilfredsstillende. Makroøkonomisk situasjon er kraftig forbedret. Etterslep i avlevering av statsregnskap og revisjonsrapporter er fortsatt en utfordring.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Tabell 19 Eksempler på hovedmål/overordnede mål i de fem proposisjonene med tilhørende resultatmål og rapportering. Under rapportering er det tatt med både resultater og annen rapportering, som tiltak, aktiviteter og tilstandsvurderinger**

Delmålet ”Gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger osv.” (Justisdepartementet) og rapporteringen under dette delmålet illustrerer noen av poengene som er beskrevet ovenfor. Under dette delmålet rapporteres det om resultater, og ikke bare om gjennomførte tiltak og oppgaver slik det finnes mange eksempler på i proposisjonene. Rapporteringen er direkte knyttet til ett av delmålene. Den strukturelle koblingen mellom det generelt formulerte målet og rapporteringen er dermed tett.

Under det aktuelle delmålet for Justisdepartementet er det presentert ett resultatmål, nemlig avvikling av soningskøen i 2009. Det rapporteres utførlig om utviklingen i samsvar med målet, både når det gjelder resultater og tiltak. Det er ikke formulert andre resultatmål som måloppnåelsen for det bredt formulerte delmålet kan vurderes opp mot.

Det rapporteres imidlertid mange andre resultater som må antas å være relevante for det aktuelle delmålet. Eksempler på dette er blant annet antall uteksaminerte fengselsaspiranter og antall med flerkulturell bakgrunn tatt opp i 2006, utvikling i bruk av samfunnsstraff, dommer knyttet til promilleprogram, rømninger mv, kontrollaktiviteten i fengslene, antall overføringer til gjennomføring av straff utenfor fengsel mv., andel arbeid av aktivitetstilbudet i fengslene og frigang til arbeid utenfor fengsel, antall kommuner som har inngått lokale samarbeidsavtaler med Kriminalomsorgen om forebygging og bekjemping av bostedsløshet etter løslatelse, andel kvinner i nytilsatte lederstillinger i 2006 og andel kvinnelige ledere i 2006 osv.

Mange av disse resultatene knyttes til mer spesifikt formulerte mål i den løpende teksten. Et eksempel som kan illustrere dette er følgende omtale: "Det er et mål at alle innsatte skal omfattes av kontaktbetjentordningen." I neste setning rapporteres følgende: "I 2006 hadde 91% kontaktbetjent". I neste setning introduseres nok et mål knyttet til dette tiltaket: "Det er et mål at alle kontaktbetjenter skal få veiledning." Deretter står det at: "Kriminalomsorgen arbeider med å styrke kvaliteten på og forankringen av ordningen", dvs. omtale av en fremtidig, planlagt innsats. Eksemplet viser at det rapporteres om (mange) pågående og gjennomførte *tiltak* relatert til delmålet og noen ganger om resultater av tiltakene.

I rapporteringen under delmålet ovenfor omtales en evaluering som viste at etter tre år hadde 79 % av de som fikk en samfunnsstraff i 2002, ikke fått en ny ubetinget dom til fengselsstraff eller samfunnsstraff. Det heter videre at dette er en indikasjon på at samfunnsstraff er effektivt mot tilbakefall til ny kriminalitet. Dette resultatet belyser måloppnåelsen i forhold til en del av det sammensatte delmålet, nemlig å motvirke straffbare handlinger og legge til rette for at lovbrøtere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Hovedmålet om færre drepte og skadde i trafikken i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon viser på mange måter motsatsen til eksemplet som er beskrevet over. Til dette målet er rapporteringen i hovedsak knyttet til resultatmålene, eller styringsparametere som fremkommer av teksten under avsnittet rapportering. Selv om det er mange forhold som påvirker trafikksikkerheten, favner de rapporterte resultatene en vesentlig del av veisektorens bidrag til dette målet.

Det er imidlertid generelt få eksempler i proposisjonene på at det er gjort forsøk på systematisk operasjonalisering av mål på overordnet nivå gjennom klart definerte styringsparametere og resultatmål som kan belyse de mest sentrale sidene av dette målet.

*Den innholdsmessige sammenhengen mellom mål og resultater kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Generelt formulerte mål på overordnet nivå er i liten grad operasjonalisert gjennom styringsparametere og resultatmål som kobles til målene.
- Resultatene relaterer seg ofte til tjenester og tiltak som ligger på et nokså detaljert nivå i årsakskjeden i forhold til verdier som uttrykkes i de overordnede målene.

- Der det er fastsatt resultatmål er det rapportert i forhold til disse.
- Noen ganger kan det være uklart om rapporteringen skal oppfattes som beskrivelse/statistikk knyttet til tilstand eller tjenesteproduksjon, eller som rapportering av resultater i forhold til mål.
- Grunnlaget for å vurdere måloppnåelse gjennom omtalen som er gitt i proposisjonene, kan dermed som hovedregel synes spinkelt. Tilstandsbeskrivelsen har ofte direkte relevans for vurdering av overordnede mål, men kobles sjelden til resultater og vurdering av måloppnåelse.

### 6.3 Analyse av resultatrapportering opp mot leddene i resultatkjeden

Analysen av hvilke ledd i resultatkjeden rapporteringen gjelder er begrenset til det som er vurdert som resultatrapportering, dvs. ikke omtale av tiltak og oppgaver. Hva som er tiltaks- og oppgaverapportering og hva som er rapportering av resultater knyttet til prosesser og tjenester kan være uklart. Vi har lagt til grunn en skjønnsmessig vurdering.

Som tidligere omtalt, er det et stort antall oppgaver som er formulert som mål. Hvilket ledd i resultatkjeden slike formuleringer refererer seg til, er avhengig av hvordan oppgaveformuleringen oversettes til et mål som fyller krav til definisjonen av et mål. Eksempel på dette er vist i Tabell 6 i punkt 5.1.2.

Målet om færre drepte og alvorlig skadde i veitrafikken, som er omtalt i Tabell 19 er et godt eksempel på at resultater belyses gjennom rapportering langs flere ledd i resultatkjeden. Til dette effektmålet er det knyttet resultatmål både på effekt- og tjenestenivå. I tillegg til rapporteringen på disse resultatmålene, er det rapportert resultater i form av aktiviteter, tjenester og effekter (på et lavere/mer spesifikt nivå enn hovedmålet). Det fremgår dessuten at det er gjennomført en evaluering av et trafikksikkerhetsprosjekt, men resultatene fra evalueringen omtales ikke. Eksemplet er vist i Tabell 20:

Mål	Rapporterte resultater i 2006	Ledd i resultatkjeden
Færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken		
Resultatmål:		
Reduksjon i antall drepte eller hardt skadde (beregnet virkning) på 35 personer	Beregnet resultat av tiltak gjennomført i 2006 er på om lag 20 færre drepte eller hardt skadde	Effekt
Det skal bygges 8 km midtrekkverk på to- og trefelts veg	For å hindre møteulykker er det bygd 12,5 km midtrekkverk på to- og trefeltsveger	Innsatsfaktor/produkt
Det skal gjennomføres ulykkesreducerende tiltak på 460 km riksveg	Det ble gjennomført ulykkesreducerende tiltak på om lag 420 km ulykkesbelastet riksveg	Innsatsfaktor/produkt
	85 pst brukte bilbelte innenfor tettbygd strøk, og 92 pst brukte bilbelte utenfor tettbygd strøk	Effekt

	43,5 pst av de omkomne i bil brukte ikke bilbelte, mot 44 pst i 2005	Effekt
	Det ble gjennomført 665 000 bilbeltekontroller (10 pst færre enn i 2005)	Prosess/tjeneste
	73 pst av de tunge kjøretøyene hadde tilfredsstillende bremses	Effekt
	Det ble gjennomført 150 000 tungtransportkontroller (30 pst færre enn i 2005)	Prosess/tjeneste
	Det ble satt i drift 20 nye fotobokser. Totalt er 350 fotobokser operative	Innsatsfaktor

**Tabell 20 Eksempel fra Samferdselsdepartementets proposisjon på operasjonisering av et overordnet mål i styringsparametere og resultatmål langs flere ledd i resultatkjeden**

Andre eksempler på annen rapportering knyttet til effekter er publikumsoppslutning mv. på ulike arrangementer/forestillinger/utstillinger som omtales i Kultur- og kirkedepartementets proposisjon og som kan relateres til det overordnede målet Å legge til rette for at alle kan få tilgang til et stabilt mangfold av ulike kunst- og kulturtilbud av kunstnerisk og faglig kvalitet. Det finnes også enkelte andre eksempel på rapportering om effekter innenfor mer spesifikke områder, blant annet om spilleavhengighet.

Dersom vi tar med rapportering som har mer karakter av statistikk eller tilstandsbeskrivelser, er en større andel av rapporteringen knyttet til effekter, jf. punkt 6.2.2. Nedenfor er det omtalt noen få slike eksempler:

- Kriminalitetsutviklingen innenfor ulike sakstyper illustrert gjennom antall anmeldte lovbrudd
- Reduksjon i antall personer som ble utsatt for konsentrasjoner av svevestøv over det nasjonale målet for 2010, og tilsvarende når det gjelder konsentrasjoner av nitrogendioksid
- Oppslutningen om ulike kirkelige handlinger
- Oppslutning om frivillige organisasjoner
- Politisk, økonomisk og sosial utvikling i land som mottar norsk bistand
- Tilstandsindikatorer som viser utviklingen på ulike miljøparametere (støy, forurensing)

Hovedtyngden av resultatomtalen er knyttet til tjenester, også der målene er formulert som effektmål. Eksempler på resultatrapporteringen som handler om volum på produserte tjenester, men der målet er knyttet til effekter, er følgende to mål fra Kultur- og kirkedepartementets proposisjon:

- Målet ”Å styrke og fremme norsk språk og litteratur” samt det assosierte målet ”Å sikre et bredest og best mulig tilbud av nye bøker innenfor gitte sjangrer osv.”

Av rapportering som kan oppfattes som mest relevant for disse to målene omtales antall besvarte forespørslor og besøk på nettsider i Språkrådet og antall innkjøpte boktitler i 2005 og 2006, samt antall oversatte titler utenlandsk samtidslitteratur oversatt til norsk.

- Målet ”Bidra til økt kunnskap om Norge som en moderne kunnskaps- og kulturnasjon.”

Av rapportering som kan oppfattes som mest relevant for dette målet, omtales Ibsenåret, som ”innebar den største synliggjøring av kulturnasjonen Norge noen gang...8000 arrangementer i 83 land.” Videre om trafikken på Norgesportalen ved inngangen til 2007 sammenlignet med året før og antall nettstedene dette fordeler seg på.

Generelt er det vanskelig å koble mål og resultater sammen i Kultur- og kirkedepartementets proposisjon, fordi det er mange mål formulert som oppgaver og rapporteringen knyttes ofte ikke direkte opp til målene som er angitt.

I flere proposisjoner er det også rapportert om resultater i form av kvalitet på en tjeneste. Eksempler på dette kan være saksbehandlingstider, punktlighet i togtrafikken, resultater fra ulike bruker-/kundeundersøkelser, internasjonale priser som norske filmer har mottatt, antall domfelte som gjennomførte ulike typer alternative straffereaksjoner/programmer (kan også indikere effekt), resultater fra evalueringer som handler om kvalitet mv.

Figur 2 under oppsummerer hovedinntrykket av resultatrapporteringen i de fem proposisjonene sett opp mot leddene i resultatkjeden.

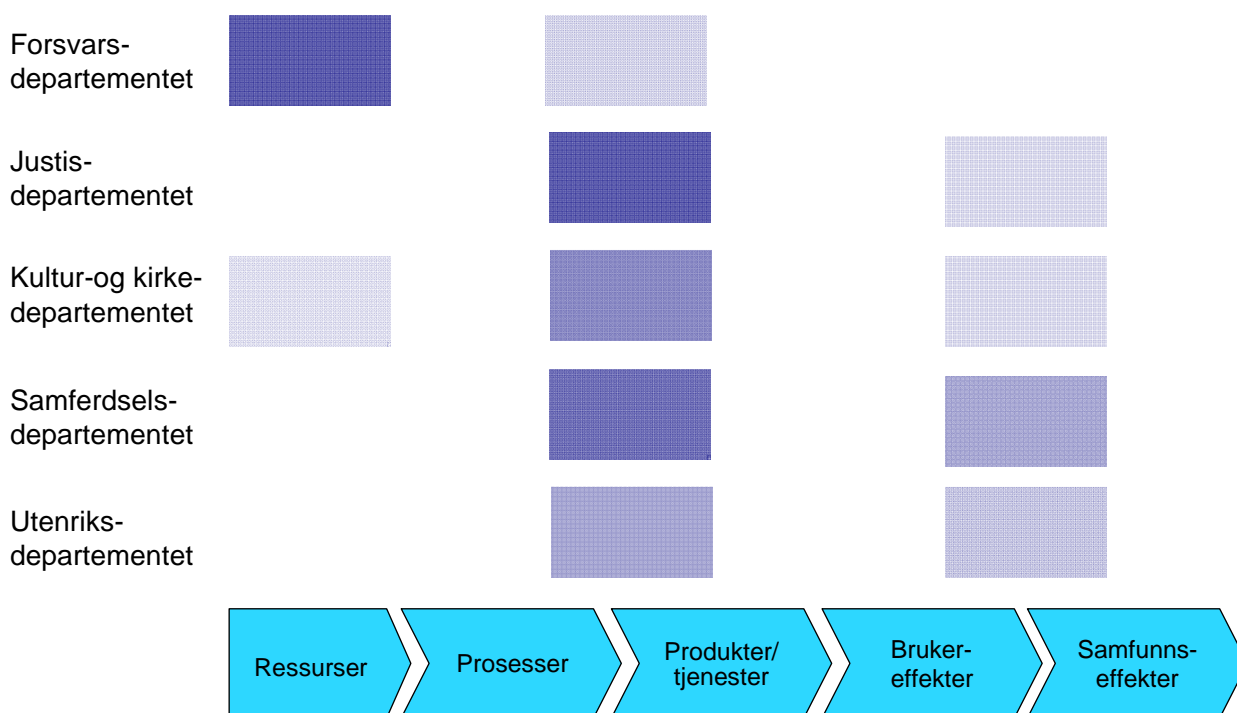
En stor del av Forsvarsdepartementets resultatrapportering er knyttet til innsatsfaktorer, men det rapporteres også resultater knyttet til prosesser og tjenester, hovedsakelig i form av deltakelse i ulike operasjoner og samarbeidsrelasjoner.

I Justisdepartementets proposisjon er hovedtyngden av resultatrapporteringen knyttet til tjenester/prosesser.

I Kultur- og kirkedepartementets proposisjon er det hovedsakelig rapportert om innsatsfaktorer/statistikk (mottatte søknader, tilskudd utbetalt) og resultater i form av tjenester som produksjoner/oppsetninger/utstillinger mv og effekter i form av besøkstall.

I Samferdselsdepartementets proposisjon kan rapporterte resultater hovedsakelig knyttes til effekter eller tjenester.

I Utenriksdepartementets proposisjon er det hovedsakelig rapportert om resultater knyttet til tjeneste/prosesser og også til en viss grad effekter, spesielt for programkategori Bilateral bistand.



**Figur 2 Hovedinntrykk av resultatrapporteringen i proposisjonene**  
**Merknad til tabellen: Fargeintensiteten i rektanglene indikerer hvor hovedtyngden av rapporteringen medregnet tilstandsrapporteringen ligger.**

Det er sparsomt med styringsparametere og resultatrapportering knyttet til om ressursbruken har vært effektiv, dvs. sammenhengen mellom ressursbruk og produserte tjenester eller oppnådde effekter..

Forsvarsdepartementets rapportering om Forsvarsomstillingen kan indirekte tolkes som at det er oppnådd effektivisering i ressursbruk, selv om det ikke er utviklet egne styringsparametere som måler effektivitet.

I Justisdepartementets proposisjon finnes en henvisning til domstolenes produktivitetsstatistikk som er omtalt i punkt 6.2.

I Kultur- og kirkedepartementets proposisjon finnes det ingen resultatrapportering knyttet til effektiv ressursbruk.

Under omtalen av Jernbaneverket i Samferdselsdepartementets proposisjon er dette omtalt på følgende måte: ”Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket samarbeider om å videreutvikle mål for Jernbaneverkets effektivitet, produktivitet og resultat. Siden det ikke er en entydig sammenheng mellom Jernbaneverkets målstruktur og ”produktfunksjon”, og siden Jernbaneverkets tjenester ikke omsettes og prises i et marked er det vanskelig å måle/målsette disse parametrene ut fra en bedriftsøkonomisk tilnærming. Det gjøres likevel tilnærminger til dette i form av at Jernbaneverket fører et internt periodisert regnskap, arbeider med intern og ekstern benchmarking, samt gjennom måling av kapasitetsutnyttelse. [...] Jernbaneverket vil som en del av mål og resultatstyringen rapportere på kapasitetsutnyttelsen, og det arbeides med å utvikle bedre indikatorer for dette.”



I Utenriksdepartementets proposisjon finnes det ingen omtale knyttet til effektiv ressursbruk ut over en referanse til at vurderinger av om norsk utviklingssamarbeid bidrar effektivt til fattigdomsbekjempelse må gjøres på grunnlag av gjennomganger og evalueringer knyttet til enkeltland, organisasjoner og sektorer. Det vises blant annet til årsrapport for 2006 over norsk bilateralt utviklingssamarbeid og at Norad utarbeider en resultatrapport som tar for seg totaliteten av norsk bistand.

*Plassering av resultatene som rapporteres i forhold til resultatkjeden kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Hvilke ledd i resultatkjeden rapporteringen er knyttet til varierer mellom de fem proposisjonene og også internt i samme proposisjon for ulike områder.
- Hovedtyngden av resultatomtalen er imidlertid knyttet til tjenester og da spesielt volumer og antall. Til en viss grad er det også rapportert om kvalitet.
- Det finnes rapportering som kan oppfattes om effekter, spesielt i forbindelse med omtalen av tilstand/situasjonsbeskrivelse.
- Det er svært liten grad av rapportering av om ressursbruken har vært effektiv.

## 6.4 Kvantitativ og kvalitativ resultatomtale

Offentlig tjenesteproduksjon er kompleks og resultater kan være vanskelige å måle.

Resultater kan måles og omtales kvantitativt eller kvalitativt, jf. definisjonen av resultatmål og styringsparametere i kapittel 3. Skillet mellom kvantitativ og kvalitativ resultatrapportering er flytende. Resultater som i utgangspunktet måles med kvalitative metoder, kan for eksempel fremstilles kvantitativt<sup>6</sup>.

Gjennomgangen viser at den alt overveiende andel av rapporterte resultater i proposisjonene er kvantitativ. Det rapporteres gjennomgående om volum (antall) og andeler (prosentvis). Mye av resultatrapporteringen, og da spesielt den kvantitative delen, omtales uten at det gis kvalitative *vurderinger* av resultatene som rapporteres. Omvendt gis det i en del tilfeller vurderinger av resultater uten at det nødvendigvis fremgår eksplisitt hva slags rapportering vurderingen av resultatene er basert på.

---

<sup>6</sup> Et eksempel på dette er at det kan gjøres kvalitative vurderinger etter bestemte kriterier av et resultat, som deretter oppsummeres ved bruk av eksempelvis kategoriene "bra", "middels" eller "dårlig". Disse kategoriene kan omgjøres til en kvantitativ skala med tallverdiene 1,2 og 3.

Det finnes flere eksempler på kvalitativ rapportering av resultater på bakgrunn av gjennomførte evalueringer. Eksempelene som er omtalt i Tabell 21 nedenfor viser at kvalitativ rapportering av resultater også ofte gis på grunnlag av gjennomførte utredninger eller kartlegginger mv.

Noen av eksemplene i tabellen er hentet fra andre avsnitt enn Rapportering 2006, spesielt fra avsnitt der tema er tilstands- eller situasjonsbeskrivelse. Det kan indikere at det som omtales og som kan oppfattes som resultater, ikke nødvendigvis ses i relasjon til (manglende) resultater av myndighetenes arbeid på området av departementet selv.

<b>Forsvarsdepartementet</b>
Hovedkonklusjonen for 2006 var at den operative evne ble videreført på omtrent samme nivå som i 2005, men med en midlertidig redusert kapasitet innenfor noen områder, særlig som følge av innføring av nytt materiell.
Omtales under Rapport for virksomheten 2006 i proposisjonens del I.
<b>Justisdepartementet</b>
En utredningsgruppe satt ned av Riksadvokaten har undersøkt kvaliteten på tiltalevedtakene i voldtektssaker som har endt med frifinnelse i retten...I rapporten fremgår det at det foreligger et ikke uvesentlig forbedringspotensial i kvaliteten på etterforskning, påtaleavgjørelser og aktorering i voldtektssaker...(Riksadvokaten og Politidirektoratet) vil følge opp forslag som fremkommer i rapporten.
Omtales under programkategori Politi og påtalemyndighet, Tilstandsvurdering og mål, delmålet Forsvarlig og effektiv saksbehandling.
<b>Kultur- og kirke departementet</b>
Kartleggingen (av det norske arkivlandskapet) viser blant annet at bevarte og tilgjengelige arkiv i for liten grad representerer en helhetlig og representativ samfunnsdokumentasjon. Viktige samfunnssektorer er for svakt dokumentert og det er store regionale skjevheter...
Omtales under programkategori Kulturformål, Tilstandsvurdering – utfordringer og strategier (avsnittet kommer etter Hovedmål). Omtalen er ikke eksplisitt koblet til ett av de (to) generelle målene som er angitt for kategorien under Hovedmål, men kan ses i sammenheng med målet Å sikre den materielle og immaterielle kulturarven fra fortid og samtid som uerstattelig kilde til innsikt, identitet og opplevelse.
<b>Samferdselsdepartementet</b>
I rapporten fra Post- og teletilsynet blir det vist til at de viktigste endringene fra tidligere (i tillegg til fremsendingskvaliteten) er: - det er 1250 færre innleveringspunkter - det er etter forholdene stor økning i tallene på registrerte klager og reklamasjoner - kundetilfredshetsundersøkelsen viser generelt en positiv utvikling, trass i økt antall klager og reklamasjoner.
Omtales under programkategori 22.10 Post og telekommunikasjoner under Rapport. Vurderingen følger etter redegjørelse for kvantitative målinger av fremsendingskvalitet og Post- og teletilsynets tiltak for å følge opp dette.
<b>Utenriksdepartementet</b>
Samarbeidet mellom NATO og EU forble også i 2006 begrenset....Samarbeidet mellom NATO og Russland utviklet seg langsomt...Samarbeidet mellom NATO og partnerlandene utviklet seg betydelig i løpet av året.

Omtales under programkategori Utenriksformål, Rapport 2006, som følger etter avsnittet Mål (for NATO-samarbeidet)). Omtalen er ikke direkte koblet til ett av de generelle målene som er angitt for dette samarbeidet, men kan ses i sammenheng med flere av målene og kanskje særlig målet Styrke den politiske dialogen om felles sikkerhetspolitiske utfordringer så vel innad i Alliansen som med Russland og andre partnerland med FN, EU, OSSE og Den afrikanske union (AU).

**Tabell 21 Eksempler på kvalitativ omtale av resultater i proposisjonene, hvor omtalen finnes og hvilket mål omtalen er relatert til**

Noen ganger er kvantitative resultater omtalt på en kvalitativ måte. Et eksempel på dette er følgende omtale i Kultur- og kirkedepartementets proposisjon under programkategorien Administrasjon: ” Nytt regelverk for bingo og tettere oppfølging av bingoentreprenørene har ført til en markert økning av overskuddet til formål.”

Det finnes flere eksempler på kombinasjoner av kvantitativ og kvalitativ resultatomtale, for eksempel i Utenriksdepartementets proposisjon i omtalen under programkategorien Bilateral bistand av utviklingen i de ulike regionene og landene som mottar norsk bistand. Et annet eksempel er omtale av museumsreformen i Kultur- og kirkedepartementets proposisjon under programkategorien Kulturformål.

*Forholdet mellom kvantitativ og kvalitativ resultatrapportering kan oppsummeres i følgende punkter:*

- Rapporteringen av resultater er i all hovedsak kvantitativ og omtales ofte uten at det gis vurderinger.
- Det finnes flere eksempler på kvalitativ omtale av resultater, spesielt på bakgrunn av gjennomførte evalueringer, utredninger eller kartlegginger m.v.

## 6.5 Evalueringer

Løpende rapportering av resultater gjennom styringsparametere og resultatmål bør ses i sammenheng med bruk av evalueringer, jf. kapittel 3.

Dette punktet gir en beskrivelse av hvordan resultater som fremkommer gjennom evalueringer, er omtalt i budsjettproposisjonene. Kartleggingen omfatter bare det som eksplisitt er omtalt som evalueringer, ikke utredninger og undersøkelser som ellers er omtalt.

Det er omtalt evalueringer i alle budsjettproposisjonene, men som for resultatomtale for øvrig er det variasjoner med hensyn til hvor mange evalueringer som er omtalt, hvor i proposisjonene omtalen finnes og hvordan omtalen av evalueringer er innrettet.

Det er omtalt fem evalueringer i del I og del II av Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon, hovedsakelig innenfor organisering av virksomheten. Det er både planlagte, pågående og avsluttede evalueringer. Det er ikke omtalt resultater i forbindelse med de to evalueringene som er avsluttet ut over at den organisatoriske endringen som er evaluert vil bli videreført.

I Justisdepartementets proposisjon er evalueringene som hovedregel omtalt sammen med resultatomtalen under hver programkategori. Blant de 20 evalueringene er både planlagte, pågående og avsluttede evalueringer. Flesteparten av evalueringene er knyttet til ulike tiltak/utprøving av virkemidler, men det er også evalueringer av organisering og prosesser. Halvparten av de avsluttede evalueringene redegjør for resultater. Et godt eksempel på en virkemiddelevaluering hvor det også er omtalt resultater, er Justisdepartementets evaluering av samfunnsstraff som straffereaksjon som er omtalt i punkt 5.2.2.

Kultur- og kirke departementet omtaler evaluering av skolesekken i del I av budsjettproposisjonen. Under ulike programkategorier i del II er det omtalt til sammen seks evalueringer, inkludert den som også er omtalt under del I. For to av evalueringene er det uklart om de er avsluttet. Det er ikke omtalt resultater av noen av evalueringene.

Samferdselsdepartementets omtale av evalueringer er alle knyttet til ulike forsøksprosjekter. To av de fem omtalte evalueringene er avsluttet. En av dem viser til at "det er vunnet verdifull erfaring med nye typer trafikksikkerhetstiltak som vil bli videreført også etter prosjektets slutt", men sier verken noe om hva disse tiltakene er eller hvilke resultatforbedringer de har gitt. En annen evaluering knyttet til forsøk med belønningsordninger for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområder, viser at dette har gitt resultatforbedringer, og det omtales også en årsakssammenheng mellom tiltaket og resultatforbedringen.

I Utenriksdepartementets budsjettproposisjon omtales 8 evalueringer som alle er avsluttet. Evaluering av organisasjoner som mottar tilskudd utgjør ca halvparten av de omtalte evalueringene, mens de øvrige fordeler seg mellom evaluering av virkemidler/tiltak og prosesser. Av de avsluttede evalueringene omtales resultater av vel halvparten. Evalueringene av prosesser beskriver prosessforbedringer, men det gis ingen nærmere omtale av resultatforbedringer som er oppnådd som følge av bedre prosesser. Et eksempel på resultater som er fremkommet gjennom evalueringer av virkemidler, omtales på følgende måte i proposisjonen: "Flere evalueringer innenfor faglig bistand og institusjonsbygging de siste par årene har vist at god opplæring og faglig utveksling ikke nødvendigvis fører til styrking av institusjoner."

Utenriksdepartementet viser for øvrig til en egen årsrapport for 2006 om evaluering av norsk utviklingssamarbeid.

Tabell 22 viser antall evalueringer som er omtalt i de fem budsjettproposisjonene, fordelt etter status (planlagt, pågående eller avsluttet). Siste kolonne i tabellen viser hvor mange av de avsluttede evalueringene hvor det også omtales resultater i proposisjonene.

Departement	Planlagte	Pågående	Avsluttede	Antall avsluttede evalueringer hvor det også omtales resultater
Forsvarsdepartementet	1	2	2	0
Justisdepartementet	8	3	9	5
Kultur- og kirke departementet	1	2	3?	0
Samferdselsdepartementet	1	2	2	2
Utenriksdepartementet	0	0	8	5

**Tabell 22 Oversikt over evalueringer som er omtalt i budsjettproposisjonene**

**Merknad til tabellen: Spørsmålsteget i tabellen indikerer at det ikke fremgår klart av omtalen om evaluering er avsluttet**

*Budsjettproposisjonenes omtale av evalueringer kan oppsummeres i følgende punkter:*

- I de fem budsjettproposisjonene er det omtalt i alt ca 45 evalueringer.
- Av de anslagsvis 24 evalueringene som er avsluttet, omtaler knapt halvparten resultater av tiltak eller virkemidler som er evaluert.
- Omtalen er ofte begrenset til å konkludere med at et tiltak eller en ordning videreføres.

## 6.6 Vurdering av resultatomtale i budsjettproposisjonene

Resultatrapporteringen er i hovedsak omtalt i del II i proposisjonene. Mens bevilgningsreglementet, økonomiregelverket og hovedbudsjettskrivet gir retningslinjer for hvordan *resultater* skal omtales, refereres det i budsjettproposisjonene til *rapportering*. Ikke alle departementene omtaler resultater i del I slik det kreves i henhold til hovedbudsjettskrivet.

Resultater rapporteres i hovedsak i avsnitt som heter Rapport 2006 (avsnittet heter Tilstandsvurderinger og mål i Justisdepartementets proposisjon). I disse avsnittene skilles det ikke mellom omtale av resultater og beskrivelser av gjennomførte tiltak, oppgaver og satsinger mv. Omtalen av tiltak dominerer rapporteringen. Sammenhengen mellom gjennomførte tiltak og oppgaver mv og resultater er som oftest ikke eksplisitt kommentert eller vurdert.

Det skilles ikke konsekvent mellom rapportering av resultater og tilstand.

Med unntak av Kultur- og kirke departementet kobles omtale av overordnede, generelle mål og resultater gjennom strukturen ved at de omtales på samme nivå i proposisjonene, dvs. programkategori-, kapittel-, post- eller underpostnivå. Det er bare Justisdepartementet som kobler rapporteringen direkte til hvert enkelt av målene i målstrukturen for justissektoren.

Mer spesifikke mål, herunder resultatmål, er ofte direkte koblet til rapporteringen, ved at slike mål omtales sammen med rapporteringen.

Den *innholdmessige* koblingen mellom overordnede mål og resultatrapporteringen er svakere enn den strukturelle koblingen. Generelt formulerte mål på overordnet nivå er i liten grad operasjonalisert gjennom styringsparametere og resultatmål som kobles til målene. Resultatene handler som oftest om volum og i noen grad kvalitet på produkter/tjenester og tiltak som er på et langt mer detaljert nivå enn det som uttrykkes i de overordnede målene. Det rapporteres i forhold til angitte resultatmål. De resultatmålene som finnes er imidlertid få og dekker bare en mindre andel av de overordnede målene.

Det rapporteres til en viss grad også om effekter, ofte i forbindelse med omtale av tilstand og tilstandsutvikling.

Med unntak av Justisdepartementet omtales tilstandsbeskrivelsen i andre avsnitt enn resultatene. Denne beskrivelsen kan ofte ha direkte relevans for vurderingen av de overordnede målene, men kobles sjelden til resultater og vurdering av måloppnåelse.

Det rapporteres i svært liten grad om ressursbruken har vært effektiv.

Resultatrapporteringen er i hovedsak kvantitativ. Det finnes eksempler på kvalitativ omtale, spesielt på bakgrunn av gjennomførte evalueringer og utredninger mv. Av omtalte, avsluttede evalueringer omtales resultater i knapt halvparten.

Det er gjennomgående lite vurderinger av oppnådde resultater.

Grunnlaget for å vurdere måloppnåelse gjennom omtalen som er gitt i proposisjonene, kan dermed synes spinkelt.