



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)



Sammendrag

I denne rapporten har vi kartlagt bruken av mål, styringsparameter og aktivitetskrav i tildelingsbrev fra 2020 og sett funnene i lys av empiri fra tildelingsbrev for 2012 og 2015 som er samlet inn av Kjærvik og Askim¹.

Av funnene fremgår det at det har vært en reduksjon i antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav fra 2012 til 2015, og en økning fra 2015 til 2020. Imidlertid er ikke økningen i perioden 2015 til 2020 like stor som nedgangen fra 2012 til 2015. Dersom vi sammenligner 2020 med 2012 er det en svak reduksjon i antall mål og styringsparameter, mens aktivitetskrav er tilbake på omtrent samme nivå som i 2012. Gjennomgående er aktivitetskrav det styringsvirkemiddelet som er hyppigst brukt ved alle tre målingene.

Funnene kan tyde på at regjeringens arbeid for færre og tydeligere mål, tydeligere prioriteringer og mindre detaljstyring har hatt en viss effekt på bruken av mål- og styringsparameter, men en minimal effekt på aktivitetskrav. Funnene viser også at når en virksomhet har hatt en reduksjon i enten antall mål eller styringsparameter, har det vært en økning i antall aktivitetskrav. Dette kan tyde på at det har vært en forskyvning fra mål og styringsparameter til aktivitetskrav.

¹ Kjærvik & Askim 2015

Forord

Denne rapporten er utarbeidet med sikte på å øke kunnskapsgrunnlaget om bruken av mål- og resultatstyring av underliggende statlige virksomheter. I rapporten presenteres funn fra empiriske undersøkelser av tildelingsbrev i 2020. Funnene sammenlignes deretter med tall fra Jonas Kjærvik og Jostein Askim sin rapport '*Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes målstyring av underliggende virksomheter, 2012-2015*', utgitt i 2015.

Rapporten er utarbeidet av masterstudentene i statsvitenskap Benedikte G. Olafsen (UiO) og Caroline R. Antun (UiO), som en del av praksisoppholdet ved Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk (AIF) i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I sitt arbeid med rapporten har masterstudentene fått innspill fra forfatterne av rapporten fra 2015 (Jonas Kjærvik, Jostein Askim og Karl Bjurstrøm), og en referansegruppe i AIF. Referansegruppen har bestått av Asgeir Fløtre (faglig ansvarlig), Hanne-Cecilie Bjørka, Terje Dyrstad, Tom Arne Nygaard og Janine Schaller-Bøyum.

Asgeir Fløtre
avdelingsdirektør
Oslo, 2. juli 2020

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
2. Metode	3
2.1 Mål	4
2.2 Styringsparametere	5
2.3 Aktivitetskrav	5
3. Funn	7
3.1 Hovedtrekk i utviklingen	7
3.2 Mål	9
3.3 Styringsparameter	10
3.4 Aktivitetskrav	11
3.5 Utvikling i samlet styringskrav	12
3.6 Trender i departementene	13
4. Diskusjon	16
5. Konklusjon	19
Litteraturliste	20
Oversikt over enhetene i utvalget	21

Figurer

Figur 1: Gjennomsnittlig antall mål, styringsparametere og aktivitetskrav i tildelingsbrev for 2012, 2015 og 2020.	8
Figur 2: Illustrasjon av virksomhetens spredning i antall mål, styringskrav og aktivitetskrav i 2020.	8
Figur 3: Median for antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav i tildelingsbrev for 2012, 2015 og 2020.	9
Figur 4: Spredning i antall mål totalt i 2012, 2015 og 2020.	10
Figur 5: Spredning i antall styringsparameter i 2012, 2015 og 2020.	11
Figur 6: Spredning i antall aktivitetskrav i 2012, 2015 og 2020.	12
Figur 7: Gjennomsnittlig antall styringskrav i 2012, 2015 og 2020.	13
Figur 8: Gjennomsnittlig antall styringskrav per departement.	14
Figur 9: Utvikling i gjennomsnittlig antall styringskrav per departement.	15

1. Innledning

Siden 1990-tallet har mål- og resultatstyring vært det overordnede styringsprinsippet i staten², og departementets oppfølging og styring av statlige virksomheter skal innrettes etter dette prinsippet, jf. § 4 i Reglement for økonomistyring i staten³. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp går ut på at statlige virksomheter skal sette mål og resultatkrav og sikre at disse nås⁴. Hovedhensikten er å løfte etatsstyringen fra detaljerte instruksjoner og øke forvaltningens handlingsrom i oppgaveløsningen. Ideen er at politisk ledelse skal konsentrere seg om *hva* de ønsker å oppnå for samfunnet og befolkningen, og overlate til underliggende etater å finne ut *hvordan*. Tanken er at de som sitter nærmest problemet, er best i stand til å løse det, men økt målfokus kan også lede til større behov for kontroll⁵. Dette kan utfordre balansen mellom faglig integritet og effektivitet på den ene siden, og den politiske ledelsens behov for kontroll på den andre siden.

Mål- og resultatstyring er et utfordrende ideal å leve opp til. Dette påpekes blant annet i et brev fra tidligere kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner og finansminister Siv Jensen til alle departement, datert 19. juni 2014⁶. I brevet kritiseres praktiseringen av mål- og resultatstyring. Kritikken går ut på at statsforvaltningens etatsstyring er for detaljorientert og benytter seg i stor grad av tiltaks- og aktivitetsstyring. På bakgrunn av dette skal vi i denne rapporten gjøre rede for utviklingen i bruken av mål- og resultatstyring fra 2012 til 2020, samt undersøke hvorvidt praktiseringen har blitt mindre detaljorientert.

I denne rapporten redegjør vi for departementenes etatsstyring av underliggende virksomheter gjennom en analyse av tildelingsbrev. Vi ønsker å undersøke utviklingen av mål- og resultatstyring over tid. På bakgrunn av dette tar vi utgangspunkt i rapporten 'Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes målstyring av underliggende virksomheter, 2012-2015' hvor Jonas Kjærvi og Jostein Askim kartlegger antall mål, styringsparametere og aktivitetskrav. I denne rapporten skal vi gjennomføre en ny studie med tildelingsbrev fra 2020. Vi tar utgangspunkt i Kjærvi og Askims metode, slik at vi kan sammenligne våre tall fra 2020 med funn fra 2012 og 2015.

Hensikten med sammenligningen er å se om den nedadgående trenden som ble dokumentert fra 2012 til 2015, har fortsatt, stagnert eller snudd. Innledningsvis redegjør vi for metoden. Her

² Direktoratet for forvaltning og IKT [Difi] 2012: 51

³ Finansdepartementet 2019: 16

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019

⁵ Direktoratet for økonomistyring [DFØ] 2018

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet & Finansdepartementet 2014

omtales datagrunnlaget, representativitet og sammenligning av utvalg, samt populasjon, reliabilitet og validitet. Deretter oppsummeres funnene samlet sett over tid, før funnene ses i lys av departementstilhørighet. Avslutningsvis vil vi diskutere hvordan utviklingen kan ha påvirket forvaltningens faglige integritet og effektivitet.

2. Metode

Vår rapport baserer seg på dokumentanalyser av tildelingsbrev fra 2020. I tildelingsbrevene kartlegger vi statlige virksomheters mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Vi har tatt utgangspunkt i Kjærvik og Askim sin rapport fra 2015 og fulgt deres kodeinstruks. Målet er å gjennomføre en ny studie med tildelingsbrev fra 2020, for å undersøke hvorvidt den nedadgående trenden som ble dokumentert fra 2012 til 2015 fremdeles er gjeldende, har stagnert eller økt. Kjærvik og Askim sine funn baseres på et utvalg av 70 statlige virksomheter. Det totale utvalget for 2020 er imidlertid redusert til 65 tildelingsbrev. Dette skyldes endringer i utvalgets struktur og sammensetning. Enkelte virksomheter er lagt ned, mens andre virksomheter er slått sammen eller delt opp. Dette gjelder eksempelvis Jernbaneverket (nå Jernbanedirektoratet og BaneNor) og Digitaliseringsdirektoratet (tidligere Difi og Brønnøysundregisteret). For å skape et best mulig sammenligningsgrunnlag inkluderer vi derfor kun de 65 tildelingsbrevene fra 2012 og 2015 som inngår i utvalget fra 2020.

Ifølge Kjærvik og Askim er utvalget strategisk valgt for å dekke bredden i populasjonen. De forsøker å sikre et representativt utvalg gjennom variasjon på forhold som departementsområder, størrelse og formål og tilknytningsform. I utvalget er alle virksomhetene juridisk sett en del av staten og kjennetegnes av tre tilknytningsformer: Ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Flertallet er imidlertid ordinære forvaltningsorgan, eksempelvis direktorater og tilsyn⁷. Bredden i utvalget øker funnenes ytre validitet og generaliserbarhet. Imidlertid kan vi ikke si med sikkerhet hvor representative funnene er for statsforvaltningen som helhet, da utvalget ikke er trukket tilfeldig. Funnene kan likevel gi innsikt i empiriske trekk over tid. For å styrke utvalgets representativitet bør det i fremtiden vurderes å øke antall virksomheter i utvalget fra enkelte departementer. Dette gjelder eksempelvis Olje- og energidepartementet (OED), Forsvarsdepartementet (FD) og Landbruk- og matdepartementet (LMD) som er representert med henholdsvis 1-2 virksomheter.

Tildelingsbrevene er hentet fra www.regjeringen.no og metodeverktøyet Nvivo ble benyttet til å analysere dataene. Nvivo er et digitalt analyseprogram som benyttes til å telle og kategorisere tekst. Nvivo har gjort det lettere å sammenligne funn og reduserer antallet manuelle kodingsfeil. For å styrke funnenes reliabilitet er alle tildelingsbrevene først kodet individuelt av to ulike kodere, før resultatene ble sammenlignet og gjennomgått i fellesskap⁸. Kodingen av mål og styringsparameter var relativt samstemt. Kodingen av aktivitetskrav var derimot noe ulik. Dette kan skyldes at koding av aktivitetskrav krever mer skjønn enn de overnevnte kategoriene, og det

⁷ Kjærvik & Askim 2015: 5

⁸ Bryman 2016: 384

er ikke alltid entydig hva som er et aktivitetskrav. For å sikre at kodingen av aktivitetskravene samsvarer har vi hatt en felles gjennomgang av resultatene og diskutert oss frem til en felles forståelse av hva som inngår i begrepet. I tillegg har vi hatt dialog med koderne fra 2015 (Kjærvik, Askim og Bjurstrøm) over e-post. Videre har vi hatt et møte med Kjærvik over Skype for å oppklare eventuelle usikkerhetsmomenter rundt kodeinstruksen.

Hva angår begrepsvaliditet har vi tatt utgangspunkt i Kjærvik og Askim sine definisjoner. I rapporten definerer de mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Imidlertid er det flere begreper som her burde vært bedre redegjort for. Eksempelvis er det uklart hvordan og hvorvidt følgende begrep skal kodes; overordnet mål, formål, prioriteringer, føringer, resultatkrav, rapporteringskrav, aktiviteter og ambisjoner. Dette kan ha redusert begrepsvaliditeten noe i kodingen for 2020. Videre knytter andre validitetsutfordringer seg til uklart innhold og ulik begrepsbruk i tildelingsbrev. Vi har forsøkt å konkretisere Kjærvik og Askim sine kodeinstruks, likevel kan det diskuteres hvorvidt begrepsvaliditeten er tilstrekkelig som følge av ulik begrepsbruk i tildelingsbrev.

I likhet med Kjærvik og Askim stiller vi spørsmål ved hvorfor det ikke er felles begrepsbruk på tvers av departementene. Som nevnt fremkommer det av tildelingsbrevene at det er stor variasjon hva gjelder struktur, stil og bruk av styringsmekanismer mellom og innad i ulike departement. Tilsynelatende har noen departementer standardiserte tildelingsbrev, hvor virksomhetenes mål, styringsparameter og aktivitetskrav tydelig fremgår. Andre departementer benytter en rekke synonymer og underkategorier. Dette gjelder eksempelvis tildelingsbrevene til Tolletaten, Politidirektoratet og Sysselmannen på Svalbard, som benytter begreper som nøkkeltall, indikatorer, resultatkrav og statistikk i kombinasjon med styringsparameter.

2.1 Mål

Kjærvik og Askim deler mål inn i fem kategorier; mål totalt, inputmål, prosessmål, resultatmål og effektmål. Imidlertid velger vi å slå sammen kategoriene og samle mål under et begrep. Det anses som lite hensiktsmessig å kategorisere mål i ulike kategorier, da vi ikke skal undersøke type mål, men antallet. På bakgrunn av dette defineres mål som beskrivelser av hva etaten skal oppnå i form av styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten⁹. Mål kan blant annet innebære eller formuleres som innsatsfaktorer, ressurser, aktivitetskrav, arbeidsmetoder eller konkrete utfall for å nevne noe. Fokuset vil imidlertid avgrenses til mål som er spesifisert i tildelingsbrevene, herunder virksomhetsspesifikke mål. Det vil si at overordnede mål som gjelder

⁹ Senter for statlig økonomistyring 2010: 9

alle departementets underliggende etater utelukkes fra kodingen, med mindre dette er de eneste målene virksomheten har. Dette gjelder eksempelvis Klima- og miljødepartementet.

2.2 Styringsparametere

Styringsparametere er en konkretisering av overordnede mål og strategier. Det beskriver direkte eller indirekte ambisjonsnivået for de aktuelle målene¹⁰. I Kjærvik og Askim sin rapport fra 2015 defineres styringsparameter som “en indikator, tall eller vurdering som sier noe om utviklingen til et mål. Alle tilknyttede resultatkrav er også kodet som styringsparametere”¹¹. Kjærvik opplyste om at denne definisjonen er misvisende. Vi har derfor tilpasset kodingen basert på hans tilbakemeldinger, for å sikre best mulig sammenligningsgrunnlag. På bakgrunn av dette har vi hovedsakelig kodet styringsparameter som er definert som det i tildelingsbrevene. Det vil si at i de tilfellene ett og samme styringsparameter har tilknyttede resultatkrav, indikatorer, statistikk eller lignende, har vi ansett det som ett og samme styringsparameter. Dersom ingen styringsparameter oppgis kodes indikatorer, statistikk eller lignende som styringsparameter. Imidlertid er det få tildelingsbrev uten styringsparameter, og underkategorier har derfor regelmessig blitt ekskludert. Dette har potensielt ført til at informasjon av betydning er utelatt. Et eksempel på dette er tildelingsbrevene til Justis- og beredskapsdepartement. De benytter resultatkrav hyppig, men står nå oppført som et av de departementene med færrest samlede styringskrav. I fremtiden bør det vurderes å endre denne kodepraksisen.

2.3 Aktivitetskrav

Aktivitetskrav referer til konkrete aktiviteter, tiltak og formelle oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører. Et begrep som har vært kodet konsekvent som aktivitetskrav er prioriteringer. Eksempelvis er alle prioriteringene i Riksantikvarens tildelingsbrev kodet som aktivitetskrav, se bilde 1. Formuleringer vi leter etter er at virksomheten ‘skal’ utføre en konkret oppgave. Aktivitetskrav skrives ofte i løpende tekst og kan inngå som en del av et mål eller en styringsparameter. Setninger vi ser etter i teksten kan for eksempel starte med skal *tilby, ferdigstille, utvikle, følge opp, vurdere, evaluere, etablere, kartlegge* o.l.

¹⁰ Senter for statlig økonomistyring 2010: 10

¹¹ Kjærvik & Askim 2015: 2

Prioriteringer
Bistå sametinget i forvaltningen av automatisk fredete samiske bygninger og strategiske prioriteringer.
Arbeide for å øke bevisstheten om og styrke arbeidet for at kulturarven skal tas vare på og brukes som ressurs i by- og tettstedsarbeidet.
Riksantikvaren skal videreføre det strategiske arbeidet mot kommunene og oppfølgingen av Kommune strategien, inkludert arbeidet med kulturminneplaner.

Eksempler på prioriteringer i tildelingsbrevet til Riksantikvaren 2020, s. 4.

Da vi følger Kjærvik og Askims kodeinstruks har vi valgt å ikke kode rapporteringskrav som omhandler tertial- og årsrapporteringer. Deres begrunnelse er at rapporteringskravene dekkes av virksomhetens årlige mål- og resultatkrav¹². Videre gir ikke rapporteringskrav føringer for hvordan en oppgave skal løses, men er en redegjørelse for oppgaveløsningen. Likevel har det i noen tilfeller vært nødvendig å gjøre unntak. Eksempelvis har vi kodet rapporteringskrav som aktivitetskrav dersom de ikke inngår i tertial- og årsrapporteringer og er formulert som oppgaver de enkelte virksomhetene er ment å løse. Det er også mulig å identifisere aktivitetskrav under delkapitler som 'styring og kontroll' eller 'andre føringer og krav'. Imidlertid har vi ansett dette som en form for fellesføringer, da disse ofte går igjen i samtlige tildelingsbrev. Eksempler på dette gjelder blant annet sikkerhet og beredskap, likestilling, lærlinger, administrative forhold, internkontroll og risikostyring. Det har også her blitt benyttet skjønn i kodingen, særlig i de tilfellene hvor virksomhetene arbeider spesifikt med eksempelvis sikkerhet og beredskap.

¹² Kjærvik & Askim 2015: 3

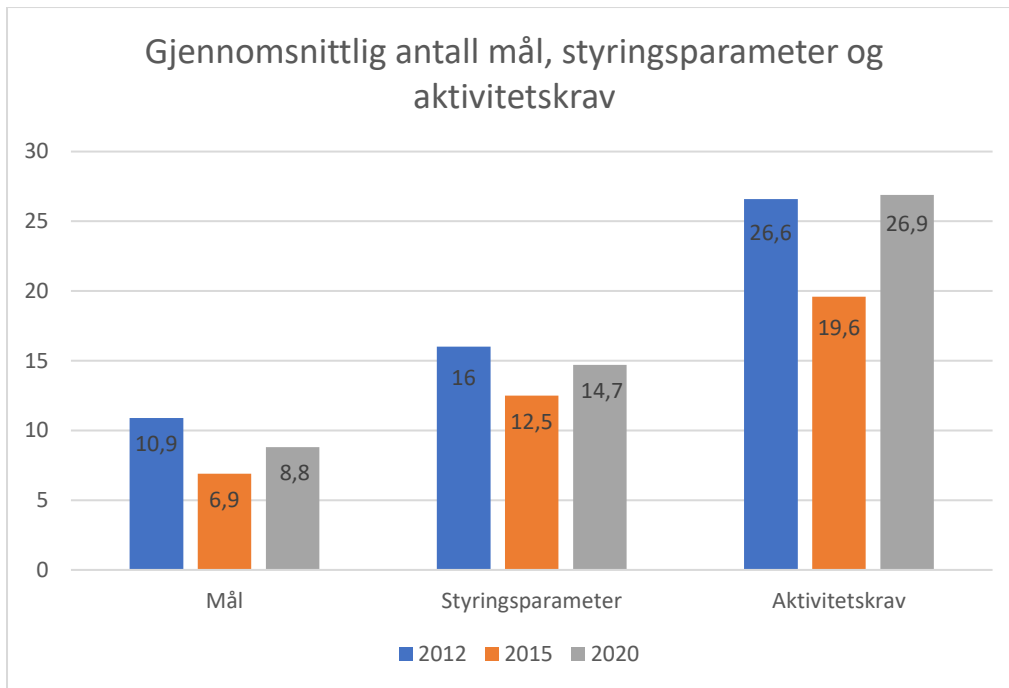
3. Funn

I dette avsnittet presenteres funn fra kartleggingen av mål, styringsparameter og aktivitetskrav i tildelingsbrev fra 2020. Disse funnene sammenlignes med Kjærvik og Askim sine resultater fra 2012 og 2015. Hensikten er å undersøke hvorvidt den nedadgående trenden som ble dokumentert fra 2012 til 2015 har fortsatt, stagnert eller økt i 2020. Innledningsvis oppsummeres hovedtrekkene på et overordnet nivå. Deretter gis det en mer detaljert beskrivelse av mål, styringsparameter og aktivitetskrav for den enkelte virksomhet, før utviklingen ses i lys av departementstilhørighet.

3.1 Hovedtrekk i utviklingen

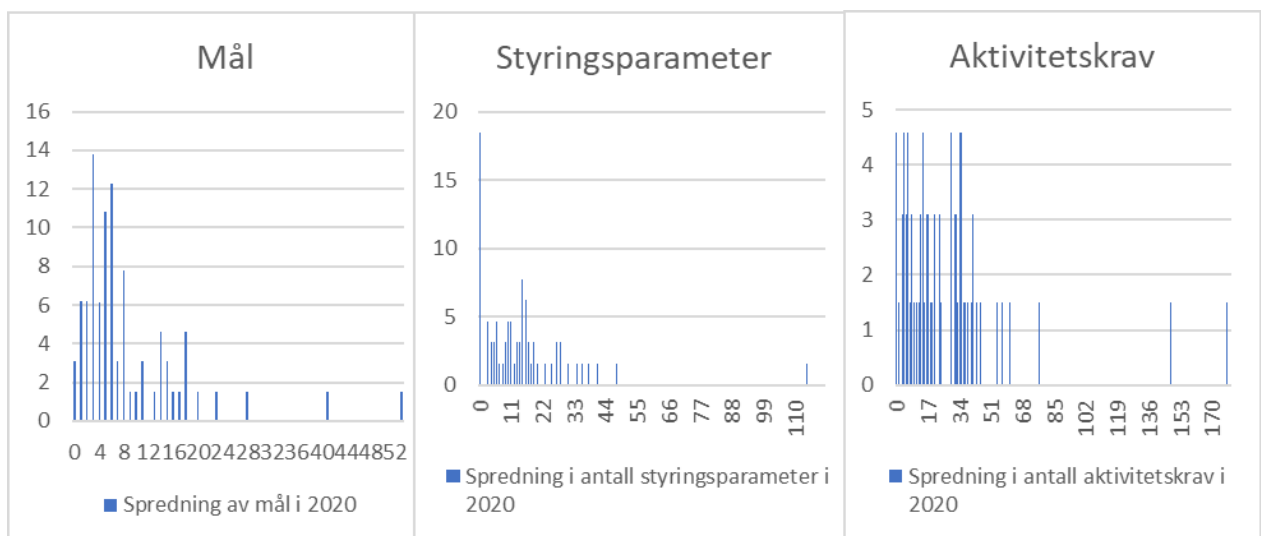
I Kjærvik og Askim sin rapport fra 2015 ble det dokumentert en nedadgående trend i antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav siden 2012. Tildelingsbrevene fra 2020 indikerer imidlertid at denne trenden har snudd og at det har vært en økning siden den gang. I tildelingsbrevene fra 2020 har hver virksomhet i gjennomsnitt to mål og styringsparameter mer enn de hadde i 2015. Det tilsvarende tallet for aktivitetskrav er syv, noe som indikerer en markant økning i antall aktivitetskrav siden 2015. Samtidig viser tallene at det har vært en nedgang i antall mål og styringsparameter dersom årets funn sammenlignes med resultatene fra 2012. Aktivitetskrav er derimot tilbake på samme nivå som i 2012. Dette kan indikere at regjeringens fokus på å redusere detaljorientering og begrense antall mål, har hatt en viss effekt på bruken av mål- og styringsparameter¹³. Effekten på aktivitetskrav derimot har vært minimal.

¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014



Figur 1: Gjennomsnittlig antall mål, styringsparametere og aktivitetskrav i tildelingsbrev for 2012, 2015 og 2020.

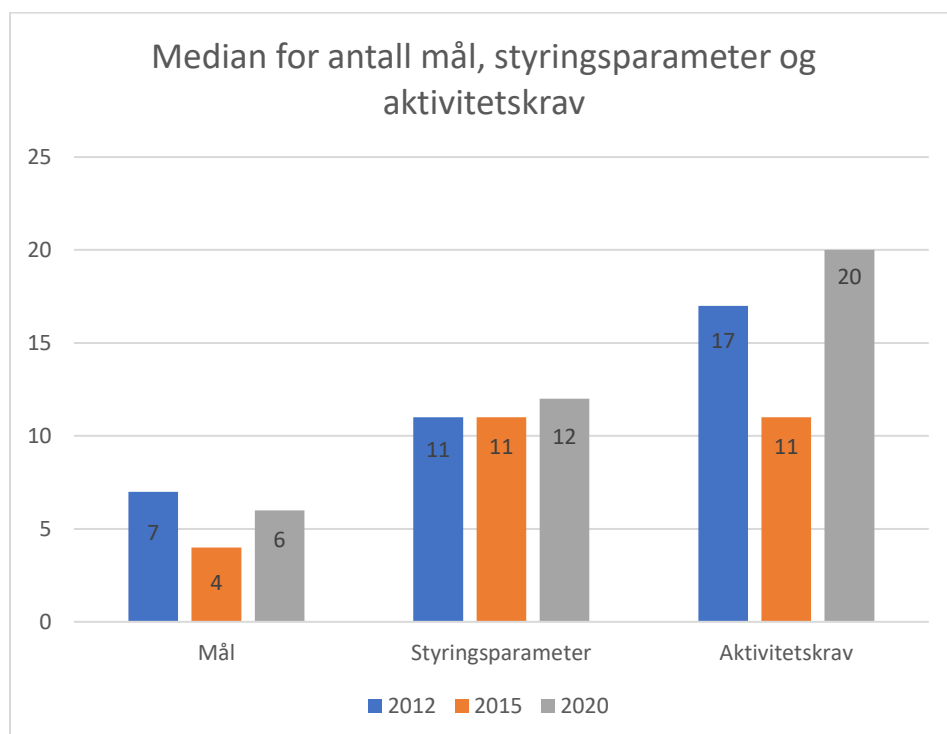
Vi har valgt å ta utgangspunkt i gjennomsnittet da det anses som et effektivt mål på sentraltendens. Gjennomsnittet er imidlertid noe sårbart for såkalte uteliggere, det vil si en ekstrem observasjon eller verdi¹⁴. Figur 2 illustrerer at både mål, styringsparameter og aktivitetskrav har noen merkbare uteliggere i 2020. Dette kan påvirke gjennomsnittet og gi et skjevt inntrykk av den reelle sentraltendensen. For å kontrollere for dette har vi derfor valgt å undersøke hvorvidt medianen gir et annet bilde av trenden.



Figur 2: Illustrasjon av virksomhetens spredning i antall mål, styringskrav og aktivitetskrav i 2020.

¹⁴ Solbakken 2019: 72

Medianen i figur 3 illustrerer at sentraltendensen for mål og aktivitetskrav er tilnærmet den samme dersom vi ser på endring over tid. Det har vært en reduksjon i perioden 2012-2015 og en økning fra 2015-2020. Medianen gir derimot inntrykk av at antallet styringsparameter har vært mer stabil enn hva gjennomsnittet indikerer, og at det har vært en svak økning. Videre antyder medianen at det har vært en moderat økning i antall aktivitetskrav. Dette var ikke tilfellet da vi undersøkte gjennomsnittet. Det mest oppsiktsvekkende er imidlertid den samlede reduksjonen i antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Funnene i figur 3 har jevnt over mellom tre til ti færre mål, styringsparameter og aktivitetskrav enn funnene i figur 1. Dette kan forklares av at uteliggerne trekker opp gjennomsnittet i figur 1. Det var imidlertid uteliggere innenfor samtlige kategorier fra alle årstallene. Det er derfor rimelig å anta at uteliggerne ikke vil gi merkbare skjevheter når vi sammenligner funnene over tid. Videre i rapporten velger vi derfor å ta utgangspunkt i gjennomsnittet. Gjennomsnittet regnes ut på bakgrunn av verdiene til alle enhetene og anses derfor som et mer effektivt statistisk mål på sentraltendensen enn medianen¹⁵.



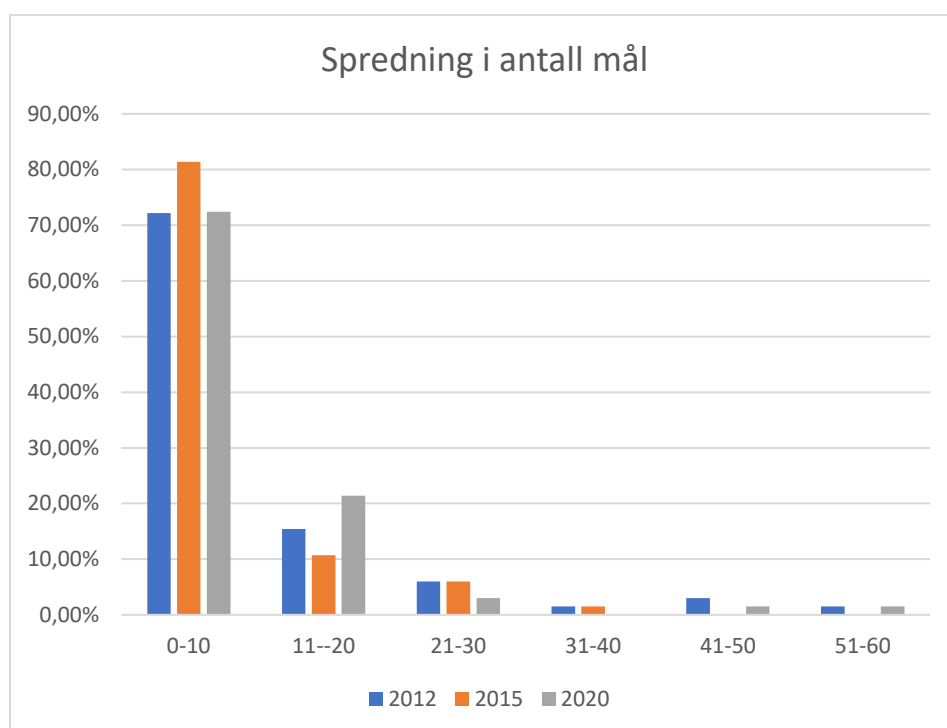
Figur 3: Median for antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav i tildelingsbrev for 2012, 2015 og 2020.

3.2 Mål

Funnene i Kjærvik og Askim sin rapport fra 2015 viste at det har vært en betraktelig reduksjon i gjennomsnittlig antall mål per virksomhet siden 2012. Den nedadgående trenden som ble

¹⁵ Solbakken 2019

dokumentert fra 2012-2015 har stagnert, og det har siden 2015 vært en svak økning i antall mål. Det er imidlertid store forskjeller mellom statlige virksomheter og spredningen er stor. Dette gjelder spesielt for 2012 og 2020 (se figur 4). I 2015 har 81 prosent av statlige virksomheter mellom 0-10 mål. Det tilsvarende tallet for 2012 og 2020 er rundt 70 prosent. Samlet sett indikerer dette at flertallet av statlige virksomheter har mellom 0-10 mål. Andelen virksomheter som har mellom 11 og 20 mål er imidlertid 5-10 prosent høyere i år enn ved de to foregående målingene. Kort oppsummert bekreftes funnene fra figur 1, som indikerte at det har vært en økning i antall mål i 2020, selv om antallet fremdeles er noe lavere enn i 2012.

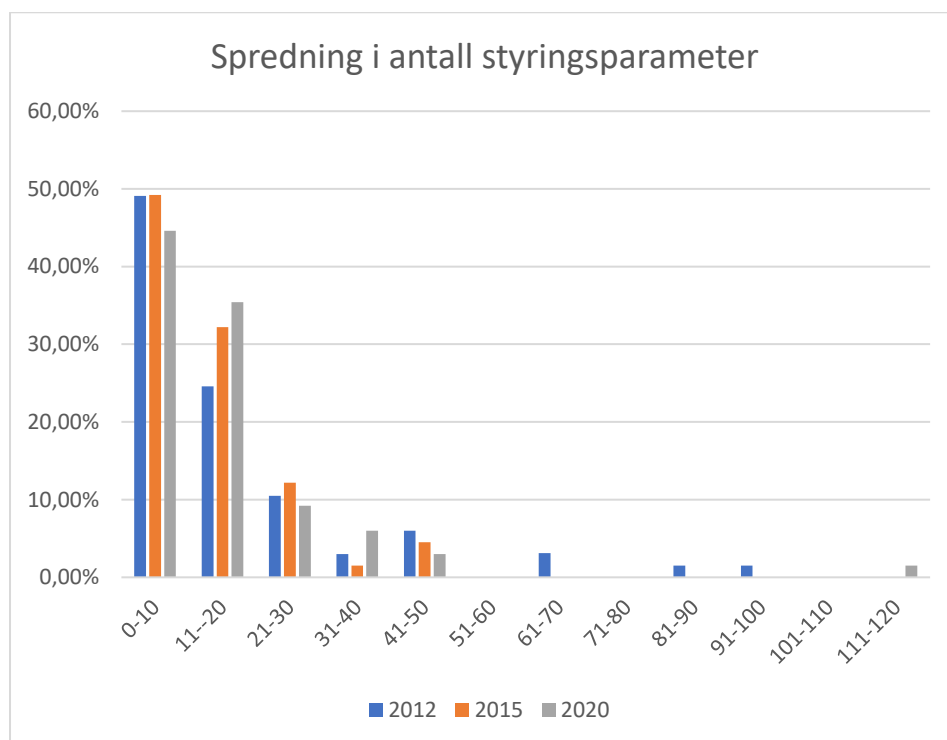


Figur 4: Spredning i antall mål totalt i 2012, 2015 og 2020.

3.3 Styringsparameter

I likhet med mål har det også vært en nedgang i antall styringsparameter siden 2012 og en økning siden 2015. I 2020 er det i gjennomsnitt 1,3 prosent færre styringsparameter enn i 2012, og 2,2 prosent flere styringsparameter enn i 2015. For å kontrollere for eventuelle skjevheter i gjennomsnittet velger vi å se på spredningen (se figur 5). Når det gjelder spredning er andelen virksomheter med 0-10 styringsparameter under 50 prosent ved alle målingene. Imidlertid var spredningen størst i 2012, hvor det var flere virksomheter som hadde et svært høyt antall styringsparameter. I 2015 var spredningen vesentlig mindre og alle virksomhetene hadde 50 eller færre styringsparameter. I 2020 har også flertallet av virksomhetene opptil 50 styringsparameter, med unntak av Miljødirektoratet med et antall på 114. Riktignok er det også

12 virksomheter med 0 styringsparametere. Med andre ord er det stor variasjon i antall styringsparametere som tildeles statlige virksomheter.



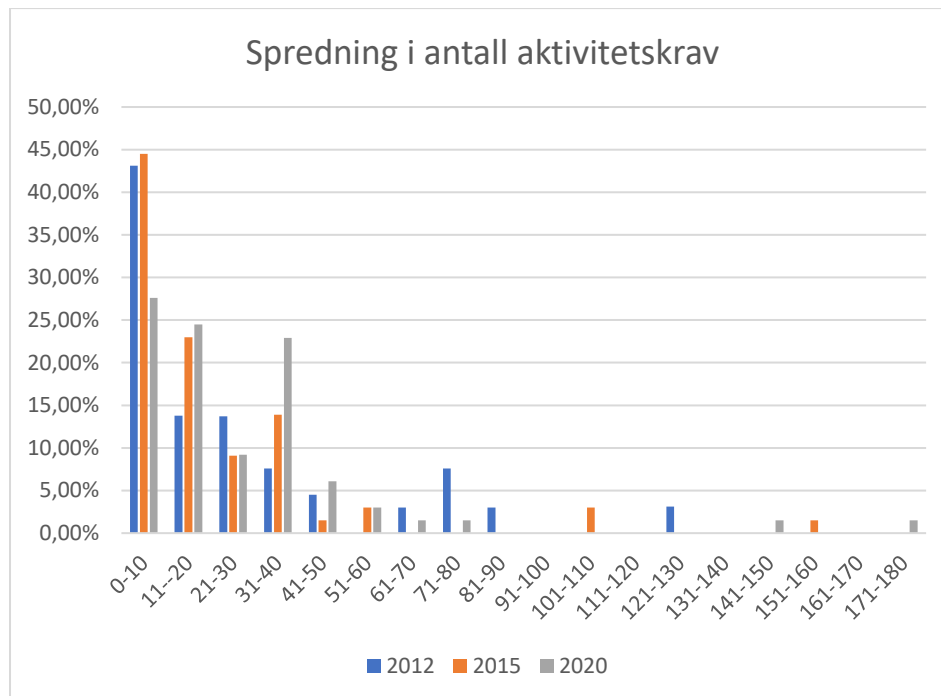
Figur 5: Spredning i antall styringsparameter i 2012, 2015 og 2020.

3.4 Aktivitetskrav

Bruken av aktivitetskrav har hatt en merkbar økning per virksomhet i 2020, sammenlignet med 2015. I 2020 er gjennomsnittlig antall aktivitetskrav 26,9 prosent, mens det i 2015 lå på 19,6 prosent. Funnene fra 2020 er interessante da antallet aktivitetskrav er svært likt antallet i 2012, som da lå på 26,6 prosent per virksomhet. Dette kan tyde på at det har vært en pendelsvingning i bruken av aktivitetskrav de siste årene. Det er også her store individuelle variasjoner i bruken av aktivitetskrav mellom virksomhetene i utvalget. På den ene siden av skalaen ligger Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Miljødirektoratet, med henholdsvis 77, 148 og 178 aktivitetskrav. På den andre siden av skalaen har Bioteknologirådet, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider og Norsk utenrikspolitisk institutt ingen aktivitetskrav. Standardavviket viser at virksomhetene i 2020 avviker med over 30 aktivitetskrav fra gjennomsnittet. Samlet sett illustrerer dette stor spredning mellom antall aktivitetskrav i virksomhetene.

Den største forskjellen mellom 2012, 2015 og 2020 er andelen virksomheter med null og ti aktivitetskrav. Figur 6 illustrerer at mellom 43 og 45 prosent av virksomhetene i 2012 og 2015 hadde mellom 0-10 aktivitetskrav, mens det tilsvarende tallet for 2020 er 27 prosent. Dette er en merkbar nedgang i den laveste kategorien. Videre er det i 2020 flere virksomheter med en

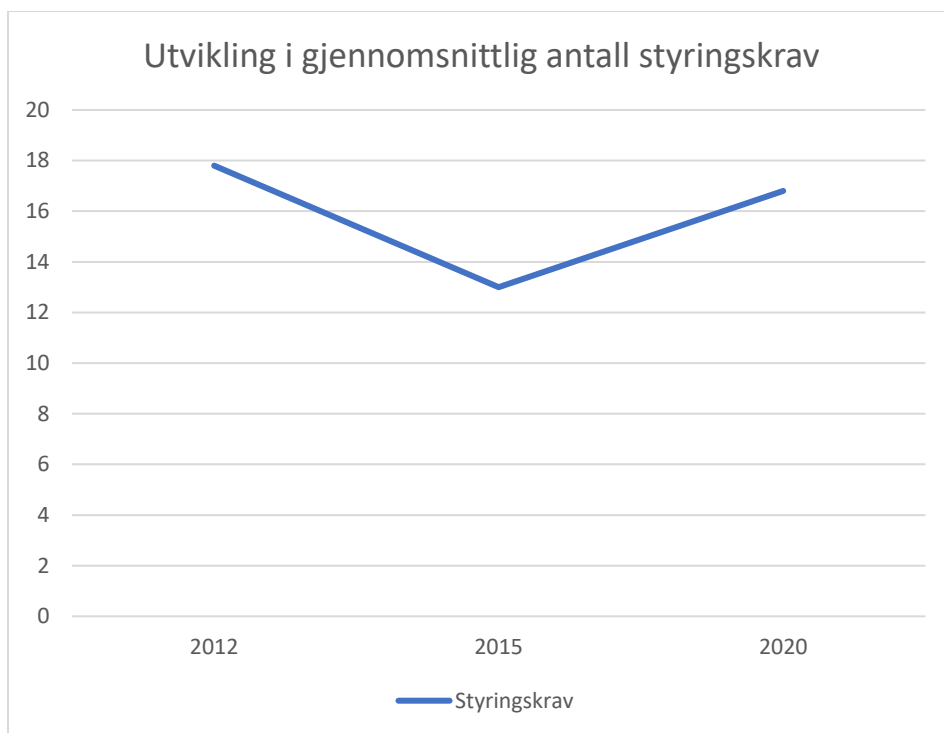
høyere andel aktivitetskrav i kategoriene 31-40 og 41-50. Hva gjelder spredning er det i både 2012 og 2020 stor spredning i de høyeste kategoriene. Det er tydelig fra funnene i 2012 at det var flere virksomheter på de høye kategoriene, eksempelvis 71-80, 81-90 og 121-130. På bakgrunn av funnene ser vi likheter mellom 2012 og 2020, mens 2015 skiller seg noe ut ved å ha færre aktivitetskrav og mindre spredning.



Figur 6: Spredning i antall aktivitetskrav i 2012, 2015 og 2020.

3.5 Utvikling i samlet styringskrav

Til nå har vi sett på det gjennomsnittlige antallet mål, styringsparameter og aktivitetskrav hver for seg. Slår vi disse tre kategoriene sammen får vi utviklingen i det totale antallet styringskrav, illustrert i figur 7. I figuren ser vi at det har vært en nedgang i antall styringskrav per virksomhet fra 2012 til 2015. Deretter øker antallet og i 2020 er det totale antallet styringskrav på omtrent samme nivå som i 2012. Dette kan muligens forklares av forskyvninger mellom mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Eksempelvis har det vært en svak reduksjon i antall mål og styringsparameter dersom man sammenligner 2012 med 2020. Antall aktivitetskrav har imidlertid hatt en svak økning i denne tidsperioden. Dette kan forklare hvorfor det totale antallet styringskrav er relativt likt i 2012 og 2020, til tross for en reduksjon i de nevnte kategoriene.



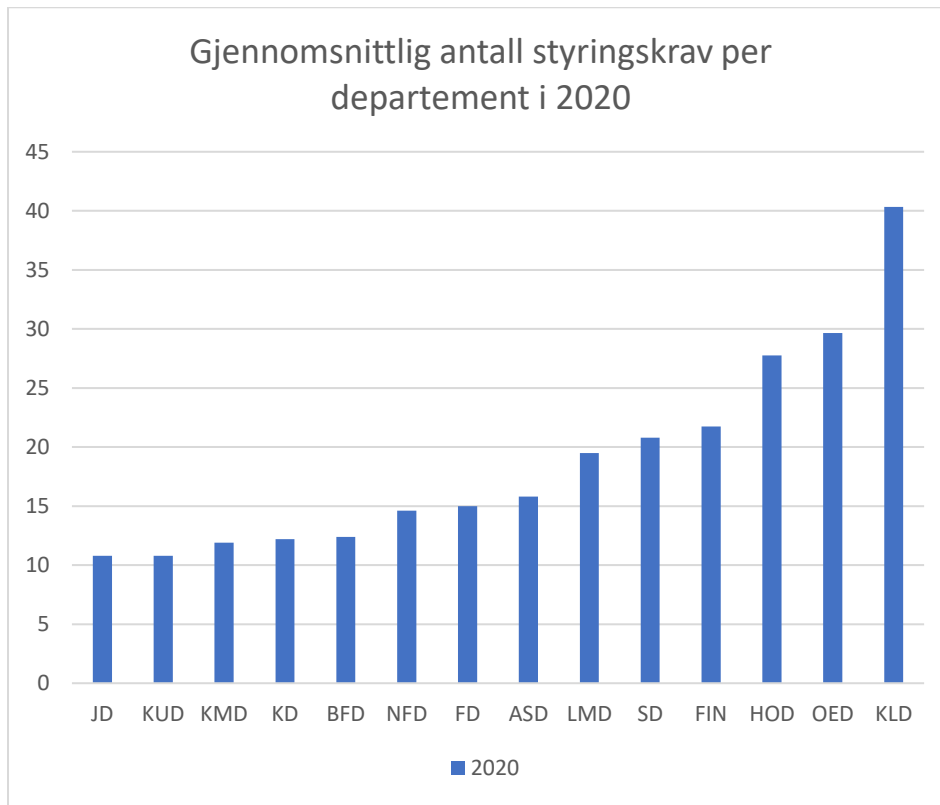
Figur 7: Gjennomsnittlig antall styringskrav i 2012, 2015 og 2020.

3.6 Trender i departementene

Så langt har vi redegjort for gjennomsnittsverdier for utvalget. Sentraltendensen er nyansert gjennom bruk av standardavvik og spredning. Imidlertid kan det å inkludere flere variabler gi en bedre beskrivelse av variasjonen i dataene. På bakgrunn av dette skal vi nå se utviklingen i antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav i lys av departementstilhørighet.

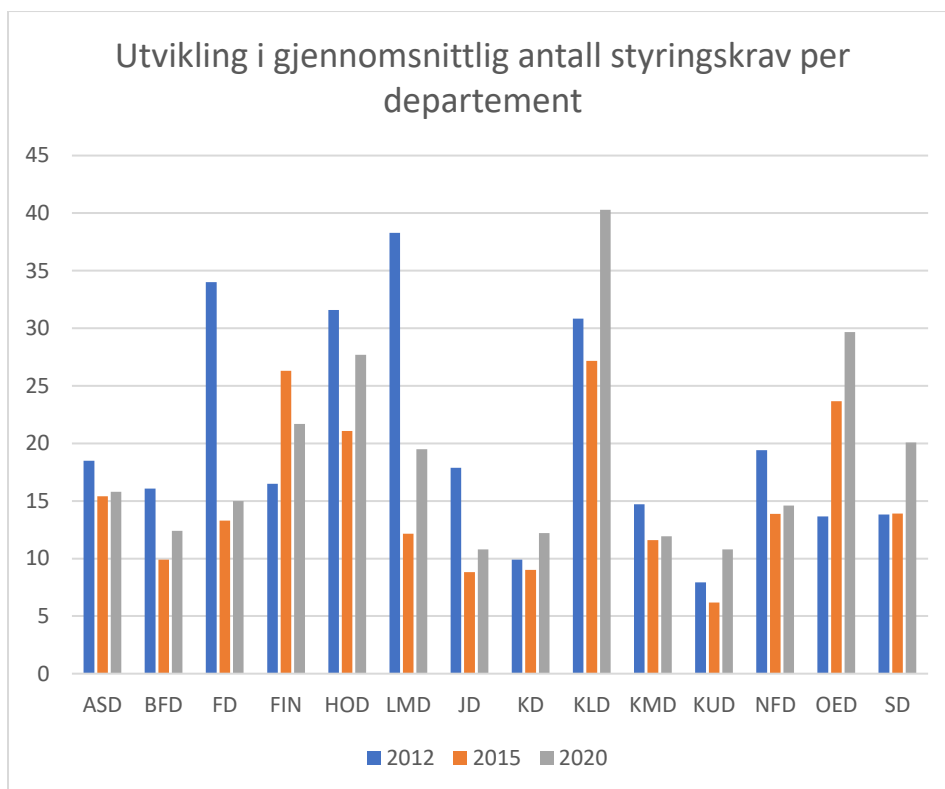
Det fremkommer av funnene at det er store forskjeller i etatsstyringen mellom departementene i 2020. Figur 8 illustrerer hvordan det gjennomsnittlige antallet styringskrav varierer fra departement til departement. Klima- og miljødepartementet (KLD) er det departementet hvor virksomhetene samlet sett har høyest antall styringskrav, med totalt 40,33. De skiller seg klart ut, da antall styringskrav er vesentlig høyere enn de andre departementene. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) befinner seg på motsatt side av skalaen, med henholdsvis 10,79 styringskrav. Forskjellen mellom størst og minst er omtrent 30 styringskrav. Imidlertid kan vi ikke utelukke at noe av variasjonen skyldes ulik begrepsbruk og svakheter ved kodingen. Som nevnt i metoddelen kodes eksempelvis ikke resultatkrav i de tilfeller det er overordnede styringsparameter, noe som kan være utslagsgivende for det lave resultatet i tildelingsbrevene til JD. Samlet sett ser vi at JD, FD, Kulturdepartementet (KUD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Kunnskapsdepartementet (KD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Arbeids- og

sosialdepartementet (ASD) har et relativt lavt antall styringskrav. Dette indikerer at selv om det har vært en økning i antall styringskrav, så er ikke nødvendigvis mengden styringskrav så høy.



Figur 8: Gjennomsnittlig antall styringskrav per departement.

Et gjennomgående mønster i utviklingen av styringskrav per departement er en reduksjon fra 2012 til 2015, og en økning fra 2015 til 2020. Økningen i tidsperioden 2015 til 2020 er ikke like markant som nedgangen fra 2012 til 2015. Dette gjelder eksempelvis BFD, JD og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Det er også flere virksomheter som har hatt en klar økning i antall styringskrav i 2020, herunder KLD, KD og Samferdselsdepartementet (SD). OED skiller seg ut som det departementet hvor det har vært en tydelig økning ved alle tre målingene. ASD og KMD hadde derimot en reduksjon i antall styringskrav mellom 2012 og 2015, og har holdt et jevnt nivå siden. Finansdepartementet (FIN) er de eneste som har hatt en reduksjon siden 2015. Samlet sett ser vi at flere av departementene har hatt en reduksjon i antall styringskrav dersom vi sammenligner 2020 med 2012. Flertallet har likevel hatt en økning siden 2015, dog ikke like betydelig som nedgangen fra 2012.



Figur 9: Utvikling i gjennomsnittlig antall styringskrav per departement.

Jevnt over ser vi en pendeleffekt i gjennomsnittlig antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav hos et flertall av departementets virksomheter. Det vil si at det har vært en reduksjon i perioden 2012-2015 og en økning i 2015-2020. Dette indikerer at den nedadgående trenden som ble dokumentert fra 2012 til 2015 i flere av tilfellene er reversert. Dette gjelder blant annet ASD, BFD og JD. I noen tilfeller har både antall aktivitetskrav, styringsparameter og mål økt, eksempelvis hos FIN. Videre har det i andre departementer vært en nedgang i en eller flere av kategoriene. Imidlertid er det til nå ingen virksomheter som har hatt en reduksjon i både mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Det vil si at når det har vært en nedgang i en kategori, har det vært en økning i en annen kategori. I de fleste tilfellene dreier det seg om en forskyvning fra antall mål eller styringsparameter til aktivitetskrav.

En lignende tendens ser vi også dersom vi undersøker virksomhetene hver for seg. I funnene fra perioden 2012-2020 var det totalt fire virksomheter som hadde en nedgang i alle kategoriene; mål, styringsparameter og aktivitetskrav. 34 av virksomhetene hadde en nedgang i antall mål, men en økning i enten styringsparameter eller aktivitetskrav. Av disse hadde 7 en økning i begge deler. Lignende mønster er gjeldende for tidsperioden 2015-2020. I denne perioden var det kun 23 av 65 virksomheter som hadde en reduksjon i antall mål. Imidlertid hadde samtlige også en økning i antall styringsparameter eller aktivitetskrav. Dette kan indikere at den nedadgående trenden fra 2012 til 2020, i realiteten skyldes en forskyvning mellom kategoriene.

4. Diskusjon

Det er omkring 30 år siden mål- og resultatstyring ble vedtatt som styringsprinsipp i Norge, hvor målet var mindre detaljstyring, mer handlingsrom, faglig integritet og effektivitet. Kort fortalt kan man si at målet var "mer styring i stort, og mindre styring i smått". Dette innebar at politikerne skulle sette målene og peke ut retningen, mens forvaltningen skulle velge hvilke virkemidler som var de mest hensiktsmessige for å nå målene. Imidlertid antyder funnene at mål- og resultatstyring er et utfordrende ideal å leve opp til. På bakgrunn av funnene ønsker vi nå å diskutere utviklingen i lys av forvaltningsverdiene effektivitet og faglig integritet, før vi ser nærmere på mulige forklaringer.

Som det fremgår av gjennomgangen har det vært en nedgang i antall mål, styringsparameter og aktivitetskrav i perioden 2012 til 2015, og en økning fra 2015 til 2020. I tildelingsbrevene fra 2020 har hver virksomhet flere mål, styringsparameter og aktivitetskrav enn de hadde i 2015. Imidlertid er det en svak reduksjon i antall mål og styringsparameter dersom man sammenligner 2012 med 2020. Aktivitetskrav er derimot tilbake på omtrent samme nivå som i 2012. Dette indikerer at den nedadgående trenden som ble dokumentert fra 2012 til 2015 i flere av tilfellene er reversert. Det interessante er at når en virksomhet har hatt en reduksjon i en kategori, har det vært en økning i en annen kategori. Kort oppsummert kan funnene tyde på en forskyvning mellom mål, styringsparameter og aktivitetskrav.

Dersom man kun sammenligner bruken av mål, aktivitetskrav og styringsparameter i 2012 med 2020 er det en liten reduksjon i antall mål og styringsparameter, og en svak økning i antall aktivitetskrav. Dette påvirker styringskrav samlet sett, hvor den svake økningen i antall aktivitetskrav jevner ut reduksjonen i mål og styringsparameter. Dermed er det totale antallet styringskrav i 2020 nokså likt som i 2012. Dette kan indikere at styringen er nokså konstant i den forstand at den bare skifter form, som når man klemmer på en ballong. Dersom man inkluderer funnene fra 2015 derimot, ser man en tydelig reduksjon i alle kategoriene siden 2012. Dette illustrerer at det er mulig å redusere antallet styringskrav til underliggende virksomheter. Imidlertid er det viktig å understreke at aktivitetskrav ble brukt i stor grad både i 2012, 2015 og 2020, til tross for reduksjonen i 2015. Aktivitetskrav brukes omtrent dobbelt så mye som mål og styringsparameter ved alle målingene. Dette antyder at detaljstyringen har vært og fremdeles er fremtredende, til tross for ønsket om å redusere denne. På bakgrunn av dette kan det se ut som dagens målstyring i realiteten er en form for tiltaksstyring eller aktivitetsstyring¹⁶.

¹⁶ Difi 2012: 50

En mulig forklaring på dette kan være at forvaltningen i dag må løse svært komplekse og sammensatte utfordringer. Aktivitetskrav kan anses som en måte å øke kontrollen på, og mindre handlingsrom kan ses i sammenheng med denne utviklingen¹⁷. En annen mulig forklaring på bruken av kontroll og detaljstyring kan være at overordnet nivå ikke har tiltro til at oppgaven blir løst uten tett oppfølging¹⁸. Eksempelvis er det ofte en forventning om at statsråden har full oversikt og kan besvare eventuelle spørsmål. Dette krever imidlertid at statsråden har kontroll over og tillit til at statlige virksomheter gjør det de skal, noe som kan gå på bekostning av forvaltningens faglige integritet og bruk av skjønn¹⁹. Samlet sett kan bruk av aktivitetskrav tenkes å sikre politisk innflytelse over politikktutforming og måloppnåelse. Videre kan aktivitetsstyring forhindre risikoen for at forvaltningen styres etter egeninteresser, både faglige og personlige.

Hvorvidt bruken av detaljstyring utgjør et problem kan diskuteres. Ifølge Øgård omhandler ofte den politiske debatten hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessig å benytte for å oppnå målet. Fra hans perspektiv kan det være problematisk å overlate slik beslutningsmyndighet til forvaltningen, da politikktutforming ofte er et politisk spørsmål²⁰. Fra et demokratisk perspektiv kan dermed økt politisk styring i form av flere aktivitetskrav anses som mer legitimt, da det kan øke politisk kontroll over underliggende virksomheter. På den andre siden kan utstrakt bruk av aktivitetskrav svekke underliggende virksomheters faglige integritet og handlingsrom. En forskyvning fra mål og styringsparameter til aktivitetskrav kan dermed redusere mulighet for medvirkning, faglig selvstyre og individuell tilpasning²¹. Dette gir utfordringer innenfor etatsstyring og balansen mellom politikk og administrasjon.

Dersom vi ser funnene i lys av departementstilknytning er det tydelig at det er store forskjeller mellom departementer og tilhørende virksomheter. Forskjellene i etatsstyring mellom virksomheter i statsforvaltningen må ses i sammenheng med virksomhetenes formål, sektortilhørighet og størrelse. I tillegg kan grad av politisk oppmerksomhet, styringskultur og tillit påvirke grad av detaljeringsgrad²². Eksempelvis skilte HOD seg klart ut som et av de departementene hvor det totale antallet styringskrav var høyt. Mulige forklaringer på dette kan være at ansvarsporteføljen deres er svært omfattende, krav om åpenhet og at det kreves større grad av politisk kontroll. Helse er noe som i stor grad opptar befolkningen og HOD er et departement som ofte må innhente konkret informasjon for å besvare detaljerte spørsmål om enkeltsaker fra Stortinget eller media²³. Videre står HOD overfor en problemstilling knyttet til

¹⁷ Difi 2012: 64

¹⁸ Difi 2012: 51

¹⁹ Difi 2012: 64

²⁰ Øgård 2014: 98-99

²¹ Difi 2012: 50

²² Difi 2012: 59

²³ Difi 2012: 64

likebehandlingsprinsippet. Dette kan innsnevre handlingsrommet til fagpersonene på sykehusene, og øke den politiske innflytelsen over sykehusene. Dette er et dilemma, da politikerne helst ikke skal gripe inn i faglige spørsmål.

På motsatt side av skalaen med færrest styringskrav finner vi JD. De hadde en betydelig reduksjon i antall styringskrav fra 2012 til 2015, og antallet har siden den gang holdt seg stabilt. JD er, i likhet med HOD, også et departement som er kjent for å ha ansvar for en rekke komplekse oppgaver som krever sterk politisk kontroll. En mulig forklaring kan være at JD har et mer bevisst forhold til bruken av mål, styringsparameter og aktivitetskrav. En annen hypotese er ulike styrings- eller endringskulturer. I den sammenheng kan det nevnes at Justisdepartementet og Politidirektoratet var to av virksomhetene som deltok i kompetansetiltak "Støtte til utvikling av styringsdialogen" gjennom Program for bedre styring og ledelse (2014 – 2017). Deltakerne fikk brukertilpasset hjelp i sitt utviklingsarbeid knyttet til styringsdialogen, og det tok for seg en rekke sentrale temaer innen styring: måltallsstyring versus mål- og resultatstyring (MRS), aktivitetsstyring versus overordnet styring, resultatorientering på rett nivå, forståelsen av faget etatsstyring, ansvarliggjøring og tillit og forutsetninger for å gi og ta handlingsrom. Det kan tenkes at det vil være hensiktsmessig å utforme rettede tiltak mot enkelte departementer og virksomheter i tillegg til generelle tiltak rettet mot alle. Den negative utviklingen synes å gjelde mange virksomheter, samtidig som variasjonene mellom departementene er store.

Kort oppsummert har en av hovedutfordringene innenfor mål- og resultatstyring de siste årene vært preget av stor grad av detaljorientering. For å redusere detaljstyring har det vært en strategi å redusere antall styringskrav, og da spesielt antall mål. Imidlertid antyder funnene at dette ikke nødvendigvis har vært den beste løsningen. Funnene våre gjør at vi nå spør om kravet til færre mål kan ha ført til større og vagere mål, og dermed økt behovet for detaljstyring og bruk av aktivitetskrav. Dette tyder på at det er praktiseringen av mål- og resultatstyring som er problemet. En mulig løsning er derfor å utforme mer treffsikre og tydelige mål for forvaltningen. På denne måten kan man muligens redusere antallet aktivitetskrav, samtidig som man ivaretar forvaltningens faglige integritet, handlingsrom og effektivitet. Dermed er det ikke nødvendigvis behov for omfattende reformer av mål- og resultatstyring, men heller tiltak rettet mot å forbedre praktiseringen.

5. Konklusjon

Funnene ser ut til å peke i retning av at det i 2020 ikke er blitt større grad av mål- og resultatbasert styring enn det var i 2012. I gjennomgangen av tildelingsbrevene fremgår det at aktivitetskrav er det styringsvirkemiddelet som er mest brukt ved alle målingene. Videre antyder funnene at forsøket på å redusere antall mål og styringsparameter i realiteten kan ha ført til mer aktivitetsstyring og mindre handlingsrom for forvaltningen. Selv om det er lite sannsynlig å unngå bruk av aktivitetskrav fullstendig, bør fokuset i årene fremover være på å utvikle mer treffsikre og tydelige mål for forvaltningen. På denne måten kan man redusere behovet for aktivitetskrav, ivareta behovet for politisk innflytelse over politikkkutforming og sikre forvaltningens faglige integritet og handlingsrom.

Når det er sagt, er det viktig å påpeke at denne forskningen har svakheter på lik linje med annen forskning. En svakhet ved forskningen er at kodingen av tildelingsbrev er noe skjønnsbasert. Det har vært gjort avgrensninger i forhold til hva som anses som et mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Disse avgrensningene kan påvirke funnene. Imidlertid er avgrensninger viktig for å sikre repliserbarhet, gjennomsiktighet og objektiv koding av tildelingsbrevene. På bakgrunn av dette anses funnene å kunne gi en god indikasjon på hvilke styringsvirkemidler som er mest fremtredende i departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter over tid.

For videre forskning anbefales det å se nærmere på bruk av kontrollmekanismer i mål- og resultatstyring. Denne rapporten har hovedsakelig kun evaluert målstyring, men en essensiell del av målstyring er også bruken av kontrollmekanismer i form av rapporteringskrav. Gjennomgangen av tildelingsbrevene indikerte at omfanget av rapporteringskrav er stort. Selv om rapporteringskrav er relevant og nødvendig for å ivareta kontroll gjennom målstyring, kan det være nyttig å se nærmere på hvor meningsfull rapporteringen er, da overdreven bruk av kontroll kan føre til at nytten avtar og effektiviteten reduseres.

Litteraturliste

- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. 5. utgave. Oxford: University Press.
- Direktoratet for økonomistyring [DFØ] (2018) *Hva skal vi med mål og resultatstyring*. Hentet fra <https://dfo.no/blogg/hva-skal-vi-med-mal-og-resultatstyring> (hentet 15. mai 2020).
- Direktoratet for forvaltning og IKT [Difi]. (2012) *Ute av kontroll?* Rapport 12:14. Hentet fra <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-14-ute-av-kontroll.pdf> (hentet 5. juni 2020).
- Finansdepartementet. (2019). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon, 12. Desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Kjærvik, J. og Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes målstyring av underliggende virksomheter, 2012-2015*. Oslo: Universitetet i Oslo. Hentet fra <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2015/11/Etatsstyring-i-praksis-En-kartlegging-av-departementenes-m%C3%A5lstyring-av-underliggende-virksomheter.pdf> (hentet 26.juni 2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Program for bedre styring og ledelse i staten (2014 – 2017)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/52c1fb7d0429412891ac02ec69196c3b/program_for_bedre_styring_og_ledelse_i_staten.pdf (hentet 26. Juni 2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. (2015). *Brev til statsråd: Bedre styring og ledelse i staten*. Hentet fra <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2015/09/Brev-til-statsraader-L211830.pdf> (hentet 24. juni 2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk: Syv plikter for embetsverket*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/nopdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf (hentet 16. mai 2020).
- Senter for statlig økonomistyring. (2010). *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*. Rapport 10:12. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf> (hentet 3. april 2020).
- Solbakken, S. S. (2019). *Statistikk for nybegynnere*. Oslo: Vigmostad & Bjørke.
- Øgård. M. (2014). Fra New Public management til New Public Governance. Nye forvaltningskonsepter i kommunene? i Rose, L.E. og Baldersheim, H. (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget, s.93-109.

Oversikt over enhetene i utvalget

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Nibio
Bioteknologirådet
Brønnøysundregistrene
Departementenes service- og sikkerhetsorganisasjon
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for byggkvalitet
Digitaliseringsdirektoratet
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Diskrimineringsnemnda
Domstoladministrasjonen
Finanstilsynet
Fiskeridirektoratet
Forbrukerrådet
Forsvarets forskningsinstitutt
Garantiinstituttet for eksportkreditt
Havforskningsinstituttet
Helsedirektoratet
Husleietvistutvalget
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Jernbaneverket
Miljødirektoratet
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Konkurransetilsynet
Kystverket
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Mattilsynet
Medietilsynet
Meteorologisk institutt
Nasjonalbibliotekaren
Folkehelseinstituttet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider
Norges geologiske undersøkelser
Norsk filminstitutt
Norsk kulturråd
Norsk polarinstitutt
Norsk romsenter
Norsk utenrikspolitisk institutt
Oljedirektoratet
Opplysningsvesenets fond
Politidirektoratet

Riksantikvaren - direktoratet for kulturminneforvaltning
Sekretariatet for konfliktrådene
Sjøfartsdirektoratet
Skatteetaten
Språkrådet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens havarikommisjon for transport
Statens helsetilsyn
Statens lånekasse for utdanning
Statistisk sentralbyrå
Statsbygg
Sysselmannen på Svalbard
Tolletaten
Trygderetten
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Statens vegvesen
Kompetanse Norge