

Rapportering til besvær?

Evaluering av rapporteringen til Kunnskapsdepartementet

Difi-rapport 2011:9

ISSN 1890-6583

Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført denne evalueringen om rapportering for Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet (KD) har en rekke underliggende virksomheter som rapporterer til departementet opptil flere ganger i året. Departementet så at det kunne være behov for å vurdere nærmere omfanget av rapporteringen, om rapporteringen er relevant for målene i sektoren, om virksomhetene selv bruker og har nytte av rapporteringen, og om departementet bruker informasjonen de får gjennom rapporteringen.

Formålet med og omfanget av rapportering, er et tema som tas opp i ulike fora og media. For å få bedre forståelse av hva som er krevende og problematisk, er det viktig å få bedre innsikt i hva som utløser rapporteringen, hensikten med rapporteringen, hva den omfatter og konsekvenser for forvaltningsorganene.

Temaene som tas opp i denne rapporten, er relevante og aktuelle for alle statlige virksomheter og spesielt departementene. Difi har ved å gjennomføre evalueringen ønsket å bidra med kunnskap for å kunne forbedre og forenkle rapporteringen for statlige virksomheter.

Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter, samt andre fagmiljøer innen sektorene, har aktivt bidratt med dokumentasjon, informasjon og synspunkter. Vi vil takke alle for den interesse og engasjement dere har vist under kartleggingen og kvalitetssikringen av funn og rapport.

Prosjektet er gjennomført av Inger Johanne Sundby (prosjektleder), Mette Haarstad og Tore Basmo Bergh. Assisterende direktør Vivi Lassen har vært kvalitetssikrer og avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben er fagansvarlig.

Oslo, 15. november 2011



Hans Christian Holte
Direktør

Innhold

Oppsummering	1
1 Bakgrunn og formål	5
1.1 Kunnskapsdepartementets initiativ og behov.....	5
1.2 Mål og problemstillinger.....	5
1.2.1 Rapporteringens relevans.....	6
1.2.2 Virksomhetenes bruk av rapporteringen.....	6
1.2.3 Departementets bruk av rapporteringene.....	6
1.2.4 Utvalget.....	7
1.3 Drøfting av problemstillingene og avgrensning av prosjektet.....	7
1.3.1 Flere pågående prosjekter og tiltak med grenseflater til evalueringen..	7
1.3.2 Hva forstås med rapportering i denne evalueringen?.....	8
1.3.3 Balansen i utvalget.....	8
1.4 Tilnæringsmåte og metoder.....	9
1.4.1 Dokumentstudier.....	9
1.4.2 Intervjuer.....	10
1.4.3 Observasjon.....	10
1.4.4 Kvalitetssikringsseminar.....	10
1.4.5 Kvalitetssikring av rapporten.....	11
2 Virksomhetene og deres rammebetingelser	12
2.1 Beskrivelse av relevante kjennetegn ved virksomhetene.....	12
2.1.1 Utdanningsdirektoratet (Udir).....	12
2.1.2 Vox - nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.....	13
2.1.3 Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen).....	13
2.1.4 Meteorologisk institutt (Met.no).....	14
2.1.5 Universitetene og høyskolene.....	15
2.2 Retningslinjer og prinsipper for rapportering i staten.....	16
2.3 Kunnskapsdepartementets rammer, prinsipper og intensjoner.....	18
for videre utvikling.....	
3 Kartleggingsresultater	21
3.1 Rapportering - omfang og mottakere.....	21
3.1.1 Rapportering direkte til Kunnskapsdepartementet.....	22
3.1.2 Rapportering gjennom Databasen for statistikk om.....	
høgre utdanning (DBH).....	31
3.1.3 Økonomidata.....	32
3.1.4 Fellesføringer og andre generelle krav.....	33
3.1.5 Statistikk – også rapportering?.....	34
3.1.6 Internasjonal rapportering.....	34
3.2 Hvor ofte rapporteres det?.....	35
3.3 Hvor mye ressurser brukes?.....	36
3.4 Rapporteringens relevans.....	37
3.4.1 Gir rapporteringen et godt bilde av virksomhetens måloppnåelse?	37
3.4.2 Fanger rapportene opp ”risiko og vesentlighet”?.....	42
3.5 Virksomhetenes bruk og nytte av rapporteringen.....	43

3.5.1	Ekstern rapportering og intern rapportering bygger på hverandre	43
3.5.2	Forankring og organisering av rapporteringsarbeidet i virksomheten	44
3.6	Departementets bruk av rapporteringen	45
3.6.1	Rapportene brukes i etatsstyringen	45
3.6.2	Etatsstyringsmøtene som arena for rapporteringsdiskusjonen	46
3.6.3	Kvaliteten på rapportene?	46
3.6.4	Hva med gjenbruk eller flerbruk av data?	47
4	Difis vurdering av de største utfordringene ved rapporteringen	48
4.1	Hva er rapportering?	48
4.2	Omfanget blir stort fordi mange trenger styringsinformasjon	52
4.3	Rapportering er nødvendig, men plunder og heft frustrerer	55
4.4	Kan det gjøres noe med tidspresset spesielt knyttet til økonomisk rapportering?	56
4.5	Kan det legges bedre til rette for styrenes ansvar for rapporteringen?	57
4.6	Automatisering og datafangst med stort potensial?	58
4.7	Hvem opplever rapporteringspresset?	60
4.8	Rapportering - et virkemiddel for å utvikle virksomhetene?	62
4.9	Sterkere fokus på overordnede resultater og forenkling	64
4.10	Departementet prioriterer å videreutvikle styring og rapportering	68
5	Konklusjoner og anbefalinger	71
5.1	Konklusjoner	71
5.2	Anbefalinger	73

Litteraturliste

Vedlegg

Vedlegg 1 - Brev til virksomhetene

Vedlegg 2 - Intervjuguide mottaker- KD

Vedlegg 3 - Intervjuguide virksomheter

Vedlegg 4 - Retningslinjer og prinsipper for rapportering i staten

Vedlegg 5 - Kunnskapsdepartementets rammer, prinsipper og felles intensjoner for utvikling av styring og rapportering.

Vedlegg 6 - Økonomirapportering for virksomheter med unntak fra bruttobudsjettingsprinsippet for regnskapsåret 2010

Oppsummering

Formålet med og omfanget av rapportering er et diskusjons- og til tider frustrasjonstema. For å få bedre forståelse av hva som eventuelt er krevende og problematisk, er det viktig å få bedre innsikt i hva som utløser rapporteringen, hensikten med rapporteringen, hva den omfatter og konsekvenser for forvaltningsorganene. Difi har gjennomført denne evalueringen om rapportering på oppdrag for Kunnskapsdepartementet, fordi den kan bidra til kunnskap som er relevant for flere departementer og statsforvaltningen generelt.

Denne evalueringen er ikke en evaluering av mål- og resultatstyring generelt i staten eller mellom Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter, men avgrenset til *rapportering*. Rapportering er en viktig del av etatsstyringen, men det rapporteres mye annen informasjon til ulike mottakere i staten og internasjonalt.

Evalueringen har sett nærmere på omfanget av rapporteringen, om rapporteringen er relevant for målene i sektoren, om virksomhetene selv bruker og har nytte av rapporteringen, og om departementet bruker informasjonen de får gjennom rapporteringen.

Av Kunnskapsdepartementets 54 underliggende virksomheter, utgjør universiteter og høyskoler (totalt 36) en stor andel. Utvalget for evalueringen består av ulike typer virksomheter, men flest fra universitets- høyskolesektoren¹. Det har vært lagt vekt på å få fram gjennomgående utfordringer og trekk ved rapportering, men også å synliggjøre særskilte utfordringer for og synspunkter fra de ulike virksomhetene. Beskrivelsen av de enkelte virksomhetene i kap. 2 og av de krav som stilles til rapportering i tildelingsbrevene i kap. 3.1.1, viser forskjeller og likheter mellom virksomhetene.

Omfang

I denne evalueringen har vi sett at omfanget av hva som kreves av rapportering fra virksomhetene, er stort. En av årsakene er at i tillegg til rapportering på de ordinære mål og styringsparametre i tildelingsbrevet, har en rekke ulike instanser behov for informasjon, inkludert styringsinformasjon, innenfor sine ansvarsområder. Dette er legitime behov fra hver og en av dem, men samlet blir det stort og omfattende for virksomhetene. Det er vel så mye slike generelle krav, bestilt av eller på vegne av andre departementer og myndigheter, som bidrar til at omfanget av rapporteringen blir stort. Videre må en stille spørsmål ved om rapportering alltid er det rette verktøyet for å få et tilfredsstillende bilde av situasjonen og et godt nok grunnlag for å kunne sette inn *adekvate* tiltak.

¹ Utdanningsdirektoratet, Statens lånekasse for utdanning, Meteorologisk institutt, Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, Høgskolen i Finnmark, Høgskolen i Oslo, Norges Handelshøyskole, Universitetet i Stavanger) og Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet

Ut fra rapporten *Handlingsrom for kvalitet* og andre innspill om rapportering, ble det antatt at kartleggingen ville avdekke mye klaging på omfanget på rapportering og på mulighetene for å oppfylle rapporteringskravene. Det er imidlertid avdekket lite klaging, noe vi mener kan skyldes at vi i hovedsak har snakket med ledere og nøkkelpersoner som har ansvar for og arbeider med rapporteringer. Vi vil anta at dette oppleves mer belastende i fagavdelinger fordi rapportering og andre administrative oppgaver oppfattes som ekstraarbeid og virker forstyrrende og tar tid fra kjerneoppgavene. Planlegging, bestillinger og rapportering angår og påvirker imidlertid alle i virksomheten, og det er et dilemma å finne god balanse mellom medvirkning og innflytelse og den belastningen dette kan medføre. Den pågående kartleggingen blant vitenskapelig personale kan muligens gi et bedre grunnlag for å avdekke den belastningen disse opplever.

Relevans

Virksomhetene aksepterer behovet for å rapportere, men mener samtidig at det blir for lite fokus på de overordnede målene - det strategiske og langsiktige. Mange styringsparametre/prestasjonskrav er innrettet for kvantitative målinger på aktivitetsnivå. Virksomhetene rapporterer på det ”de har gjort” siste år. Det er vanskelig å få et godt bilde av hvordan dette samlet viser grad av måloppnåelse i forhold til de overordnede målene. utfordringene med styring på aktiviteter i stedet for resultater, er et generelt problem i staten.

I hovedsak er det overensstemmelse mellom mål- og resultatkrav og rapporteringskrav. Rapporteringen fra underliggende virksomheter er også i stor grad *relevant* for å vurdere måloppnåelsen av sektor- og virksomhetsmålene, men den kan likevel gi et tilfredsstillende bilde. Difi tror ikke at mer rapportering vil øke relevansen. Det finnes mye data og informasjon som heller bør sammenstilles og analyseres for å få et tilfredsstillende bilde av måloppnåelsen på sektor- og virksomhetsnivå. Dette er dels opp til virksomhetene ved at det er forventet at dataene skal analyseres og presenteres i årsrapporten. Men det er også opp til departementet, som i tillegg til det som fås gjennom rapporteringen fra underliggende virksomheter, kan hente ut informasjon fra ulike kilder som både databaser, statistikk, forskning og evalueringer. Tilstandsrapporten for høyere utdanning er eksempel på dette. På komplekse områder der rapporteringen kan gi et forenklet bilde av måloppnåelse og utfordringer, bør rapporteringen suppleres og delvis erstattes med evalueringer. Gjennomføring av evalueringer er også et krav i Reglement om økonomistyring i staten.

Kunnskapsdepartementet samarbeider med de underliggende virksomhetene for å utvikle etatsstyringen, og den nye målstrukturen på universitets- og høyskolesektoren er et eksempel på skritt i denne retningen. Endringen innebærer en forenkling av den felles målstrukturen. Samtidig skal målene for den enkelte institusjon bli mer virksomhetstilpasset ved at de skal utformes av virksomhetene selv.

Departementet og virksomhetene har generelt sett nedlagt mye arbeid i å heve relevansen ved å utvikle resultatkrav og styringsparametre tilpasset virksomhetens egenart. Difi mener imidlertid at det fortsatt er rom for

forbedringer, både med hensyn til tilpasning til egenart, risiko, vesentlighet og omfang. Å etterstrebe begrensningens kunst med hensyn til de rapporteringskrav som utformes, blir en viktig utfordring.

Virksomhetenes bruk

Større grad av tilpasning til virksomhetens egenart kan bidra til at virksomhetene i enda større grad kan utnytte rapporteringsarbeidet, prosessen og rapportene til intern styring og utvikling av virksomheten. Difi mener at rapportering har et uutnyttet potensial som grunnlag for læring og utvikling av virksomhetene. En slik bruk vil også kunne bidra til større forståelse og legitimitet for rapportering internt, i forhold til de ressurser som medgår.

Arbeidet med rapporteringen organiseres forskjellig; i sentrale enheter, i tverrgående grupper eller i linjen. Erfaringsutveksling mellom ulike virksomheter på universitets- og høyskolesektoren og mellom nettobudsjetterte virksomheter, kan være formålstjenlig både for å få ideer til organisering og håndtering av stramme frister. Tidsfristene har medført at styrene for virksomhetene ikke blir involvert så godt som ønskelig i årsrapporteringen.

Automatisert datafangst må videreutvikles

Rapporteringen går greit så lenge informasjonen kan tas rett ut av virksomhetens systemer. Elektronisk rapportering og automatisk datafangst bør derfor videreutvikles, spesielt på områder som gjelder hele staten, for eksempel på personalområdet. Databasen for statistikk om høgre utdanning (DBH) er en god løsning for utnyttelse, sammenstilling og gjenbruk av mye relevant informasjon som brukes i virksomhetsstyringen og også som grunnlag for analyse av tilstanden i sektoren.

Departementets bruk

Kartleggingen avdekket at rapportene som inngår i etatsstyringen ble brukt av Kunnskapsdepartementet, men det ble stilt spørsmål om hva av det andre offentlige organer ber om som faktisk blir brukt.

I dialogen om årsrapporten og oppnådde resultater kan imidlertid det virksomhetene oppfatter som *vesentlig*, drukne i *detaljer*. Departementet har på sin side behov for å få sjekket ut at mål og krav i tildelingsbrevet faktisk er utført, og dette skal utkvitteres og dokumenteres i årsrapporten. Dette kan oppfattes mer som kontroll enn dialog for å løse utfordringer. Difi mener at for å tilfredsstille virksomhetenes behov for å få drøftet og få departementets syn på de strategiske, langsiktige og overordnede utfordringene, må det gis rom for dette i andre fora enn i de korte og hektiske etatsstyringsmøtene. Etatsstyringsmøtene som er den formelle arenaen, bør reserveres til de områder der risikoanalysen viser at virksomheten sliter.

Difis konklusjon og anbefalinger

Difi sitter igjen med et overveiende positivt totalbilde av rapporteringen til Kunnskapsdepartementet fra underliggende virksomheter. Mye fungerer bra, både med hensyn til relevans og hvordan virksomhetene og departementet bruker informasjonen. Evalueringen har vist at det er forskjeller mellom virksomhetene, både med hensyn til formål og oppgaver og den måten de blir

styrt og fulgt opp på. Det pågår en løpende tilpasning til virksomhetenes egenart og et kontinuerlig utviklingsarbeid. Når departementet legger vekt på å utvikle mer overordnede mål og resultatorienterte styringsparametre, bør dette på sikt også få konsekvenser for kravene til rapportering, både med hensyn til nivå og omfang.

En del av de utfordringene som er påpekt i evalueringen, er generelle styringsutfordringer som de fleste departementer og statlige virksomheter står overfor. Andre, spesielt knyttet til omfang og rapporteringsfrister, er av en slik art at det ligger utenfor Kunnskapsdepartementets myndighet å løse dem alene. De fleste utfordringene som Difi har fremhevet, kan imidlertid departementet gripe fatt i og sette på dagsorden i dialog og samarbeid med sine underliggende virksomheter.

Anbefalinger til staten

- Avklare hva som omfattes av begrepet og aktiviteten rapportering.
- Vurdere kritisk behovet for rapportering på tverrgående innsatsområder, for eksempel fellesføringer.
- Vurdere om evaluering kan erstatte noen rapporteringer.
- Videreutvikle automatisert datafangst og elektronisk rapportering.
- Bidra til å videreutvikle styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomheter.

Anbefaling til virksomhetene

- Utnytte eksternrapportering til god virksomhetsstyring og utvikling og å dele erfaringer, spesielt med likeartede virksomheter.

Anbefalinger til Kunnskapsdepartementet

- Vurdere kostnader for virksomhetene versus nytten av små endringer i rapporteringskravene.
- Identifisere grundigere hva ved rapportering som belaster den enkelte leder og ansatt.
- Finne løsninger som kan lette tidspresset for ledelse og styret i nettobudsjetterte virksomheter.
- Sikre at behovet for felles prinsipper og tilnærminger på tvers av departementet ikke går på bekostning av hensynet til egenarten ved sektorer og virksomheter, og fokus på overordnet måloppnåelse, risiko og vesentlighet.
- Omforent definering, bruk og forståelse av begreper.

1 Bakgrunn og formål

1.1 Kunnskapsdepartementets initiativ og behov

Kunnskapsdepartementet (KD) har en rekke underliggende virksomheter som rapporterer til departementet opptil flere ganger i året. Departementet har sett at det kan være behov for å vurdere nærmere hvordan rapporteringen og informasjonen som fremkommer gjennom rapporteringen brukes i departementets styringskjede, og om rapporteringen bidrar til å heve nivået på departementets styringsinformasjon.

Kunnskapsdepartementet ba derfor Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om å gjennomføre en evaluering om rapporteringen fra underliggende virksomheter. Difi anser at denne evalueringen kan bidra til kunnskap som er relevant og aktuell for flere andre departementer. De underliggende virksomhetene som evalueringen omfatter, er forvaltningsorganer med ulike fullmakter, grad av autonomi og handlingsrom. Dette gjør at den innsamlede kunnskapen kan ha en overføringsverdi til andre departementer med ulike typer underliggende virksomheter.

Formålet med og omfanget av rapportering, er et tema som tas opp i ulike fora og media. For å få bedre forståelse av hva som er krevende og problematisk, er det viktig å få bedre innsikt i hva som utløser rapporteringen, hensikten med rapporteringen, hva den omfatter og konsekvenser for forvaltningsorganene.

Arbeidsgruppen² som har vurdert handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren har tatt opp dette i rapporten ”Handlingsrom for kvalitet” (februar 2010). I sammenfattende anbefalinger heter det:

”Arbeidsgruppen anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjennomgå styringsdialogen for å videreutvikle den langsiktige og strategiske dialogen. Detaljeringsgraden i tildelingsbrevene bør reduseres. Politiske føringer må vurderes i lys av de ressurser som stilles til disposisjon. Arbeidsgruppen ber departementet redusere de totale rapporteringskravene og vurdere bedre samkjøring og forenkling/reduksjon”.

Denne evalueringen er også et ledd i Kunnskapsdepartementets oppfølging av arbeidsgruppens anbefalinger.

1.2 Mål og problemstillinger

Evalueringen har oppmerksomheten rettet mot departementets bestilling av informasjon og underliggende virksomheters rapportering (jf. vedlegg 1 - Informasjonsbrev til virksomhetene). Evalueringen har sett nærmere på:

1. Rapporteringens relevans for målene i sektorene inkludert omfanget av rapporteringen.
2. Virksomhetenes bruk av rapporteringen.
3. Departementets faktiske bruk av rapporteringene.

² Arbeidsgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 17. september 2009.

Problemstillingene under hovedmålene er nærmere beskrevet nedenfor.

1.2.1 Rapporteringens relevans

Evalueringen skal med utgangspunkt i virksomhetenes rapportering vurdere om den er hensiktsmessig og relevant. Følgende spørsmål har vært sentrale:

1. Er det overensstemmelse mellom mål- og resultatkrav og rapporteringskrav i den enkelte sektor? Er rapporteringen fra underliggende virksomheter relevant for å vurdere måloppnåelsen av sektor- og virksomhetsmålene?
2. Fanger rapporteringen opp forskjellene mellom virksomhetene? Hvordan tar rapporteringskravene og rapporteringen hensyn til eventuelle mål som er relevante for flere sektorer?
3. Om og i hvilken grad forekommer dobbeltrapportering? Dvs. rapporterer virksomhetene om det samme til ulike instanser/mottakere?
4. Hvilke andre myndigheter/instanser enn KD rapporterer virksomheten til? Hva rapporteres til hvem? Omfanget av rapportering til andre enn KD (eksempelvis Forskningsrådet og EU).

1.2.2 Virksomhetenes bruk av rapporteringen

Bruken av rapportering er en viktig del av evalueringen. Sentrale spørsmål i denne sammenhengen er:

1. I hvilket omfang bruker institusjonene rapporteringen internt?
2. Hvor mye arbeid genererer rapporteringen internt i virksomhetene?
3. Anser virksomhetene rapporteringen som viktig for vurdering av egen måloppnåelse?

1.2.3 Departementets bruk av rapporteringene

Virksomhetenes rapportering inngår i departementets kunnskapsgrunnlag for operativ styring av virksomhetene og for strategisk styring av virksomhetene og/eller sektorene. Følgende spørsmål under dette målet vil være sentrale:

1. Hva bruker KD av innrapporterte data fra underliggende virksomheter for å ha tilfredsstillende oppfølging og styring? (Gjennom for eksempel etatsstyring, kontaktmøter/dialogmøter eller andre fora).
2. Ber departementet om data som ikke brukes i styringen av virksomhetene eller dekker annet informasjonsbehov departementet har?
3. I hvilken grad er det gjenbruk/flerbruk av data med basis i rapporteringene departementet mottar? Finnes det naturlige koblinger for gjenbruk av data som ikke er tatt i bruk? Hvilke eventuelle hindringer vanskeliggjør gjenbruk av data?
4. Hvordan er kvaliteten på innrapporterte data?
5. Hvordan bruker departementet rapporteringen fra underliggende etater (og tilknyttede virksomheter) i det videre arbeidet med å rapportere til Stortinget?

1.2.4 Utvalget

De virksomhetene som utgjør utvalget for evalueringen er Utdanningsdirektoratet (Udir), Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen), Meteorologisk institutt (Met.no), Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox), Høgskolen i Finnmark (HiF), Høgskolen i Oslo (HiO), Norges Handelshøyskole (NHH), Universitetet i Stavanger (UiS) og Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU). Disse virksomhetene er nærmere beskrevet i kap. 2.1. Balansen i utvalget blir kort drøftet i kap. 1.3.3.

1.3 Drøfting av problemstillingene og avgrensning av prosjektet

Denne evalueringen dreier seg om rapportering og er ikke en evaluering av hele etatsstyringsdialogen eller hvordan mål- og resultatstyringen innenfor sektorene praktiseres og fungerer. Rapportering som tema er på den ene siden mer snever enn etatsstyring fordi det betegner ett av flere elementer i styringen. På den annen side er rapportering mer omfattende fordi det rapporteres om mange ulike forhold til mange mottakere. Det vesentlige ved rapportering er innholdet og anvendelsen av informasjonen. Hva rapporteres det om og hva skal det brukes til? Det er noen ulike oppfatninger om hva som skal forstås med og omfattes av begrepet ”rapportering”. Dette og rapporteringens formål diskuteres nærmere i kap. 4.1.

1.3.1 Flere pågående prosjekter og tiltak med grenseflater til evalueringen

Det er satt i gang flere prosjekter og tiltak som kan ha grenseflater til denne evalueringen av rapportering. Difi har ikke den fulle oversikt og har ikke hatt tilgang til og mulighet for å vurdere funn fra andre kartlegginger med våre egne. Det har imidlertid kommet fram at spesielt de som er intervjuet fra universitets- og høyskolesektoren, mener disse tiltakene bør ses i sammenheng. Pågående prosjekter med mulige grenseflater til denne evalueringen er:

God forvaltningsprosjektet

Formålet med prosjektet ”God Forvaltning” er å bidra til at forvaltningen og de administrative prosessene (lønn, regnskap, bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og anskaffelser) er i tråd med gjeldende regelverk, men også bidrar til å støtte institusjonenes formål (forskning, undervisning og formidling) på en kostnadseffektiv måte. Etterlevelse av regelverk er bunnplanken i en forsvarlig forvaltning, men er alene ikke tilstrekkelig til å kunne si at forvaltningen er god nok. I denne sammenhengen må hensynene til kostnadseffektivitet og formålseffektivitet også ivaretas på en balansert måte.

Det gjennomføres flere delprosjekter i regi av Kunnskapsdepartementet, dels ved bruk av eksterne konsulenter. Igangsatte og planlagte delprosjekter omfatter temaene: Internkontroll, anskaffelser, budsjettering og økonomistyring. Både underliggende virksomheter og departementets ulike avdelinger omfattes av flere av delprosjektene.

Mål- og resultatstyringsprosjekter

Denne evalueringen av rapportering ble igangsatt etter at arbeidet med å forenkle målstrukturen i tildelingsbrevene til universitetene og høyskolene var påbegynt. Det såkalte ”målprosjektet” ble startet i august 2010 av KD og formålet har vært å tydeliggjøre og forenkle målstrukturen, i tillegg til å oppnå økt åpenhet om hva departementet og sektoren ønsker å oppnå med mål- og resultatstyringen innen UH- sektoren. Endringene er nærmere beskrevet i kap. 3.1.1.5³.

1.3.2 Hva forstås med rapportering i denne evalueringen?

Når oppgaven er å *evaluere rapportering*, er det nødvendig å ha en tilnærmet lik forståelse av hva som forstås med begrepet rapportering. I utgangspunktet var det to muligheter:

1. å definere og avgrense så klart som mulig hva som skulle omfattes eller ikke omfattes av ”rapportering”.
2. å overlate defineringen til de som ble intervjuet, for så i etterhånd å avklare hva aktørene mener er rapportering.

En svært vid definisjon av rapportering omfatter selve aktiviteten *rapportering* uten å avgrense dette nærmere til innholdet, dvs. hva som rapporteres. Rapportering innebærer dermed ”all overføring av informasjon fra lokalt nivå/underliggende virksomhet til sentralt nivå”. En snevrere definisjon er å avgrense rapportering til kun å omfatte styringsinformasjon.

Men dersom styringsinformasjon bare oppfattes som den informasjonen overordnet departement har behov for i styringen av den enkelte virksomhet eller sektoren, blir dette igjen for snevert for virksomhetene.

En åpen tilnærming ble valgt. Aktørenes opplevelse av omfanget av rapportering var en viktig problemstilling. En streng definisjon av hva som skulle forstås som rapportering, kunne lett virke begrensende på informantene.

I kapittel 3.1 beskrives omfanget av rapportering, hva det rapporteres om, til hvem og frekvens, og i kapitel 4 drøftes begrepet nærmere. I beskrivelsen i kap. 3 har vi i stor grad lagt til grunn en åpen definisjon, dvs. informantens forståelse av rapportering.

1.3.3 Balansen i utvalget

Av Kunnskapsdepartementets 54 underliggende og 4 tilknyttede virksomheter utgjør 8 universitet og 28 vitenskapelige og andre høyskoler, en svært stor andel⁴. Rapporteringen fra disse og oppmerksomheten rundt de utfordringene dette medfører, vil derfor lett komme til å dominere det bildet som vil framkomme i en evaluering av rapportering fra underliggende virksomheter. Det har vært viktig å ta hensyn til dette i vurderingen av resultatene.

³Jf. brev av 23. 06. 2011 fra Kunnskapsdepartementet til Statlige universitetet og høyskoler og private høyskoler om Orientering om ny målstruktur for universiteter og høyskoler.

⁴Tall hentet fra Kunnskapsdepartementets hjemmeside

Selv om universitets – og høyskolesektoren er en svært viktig del av KDs ansvarsområde, er det i kartleggingen og vurderingene også lagt vekt på å få synliggjort utfordringene til og synspunkter fra de andre virksomhetene.

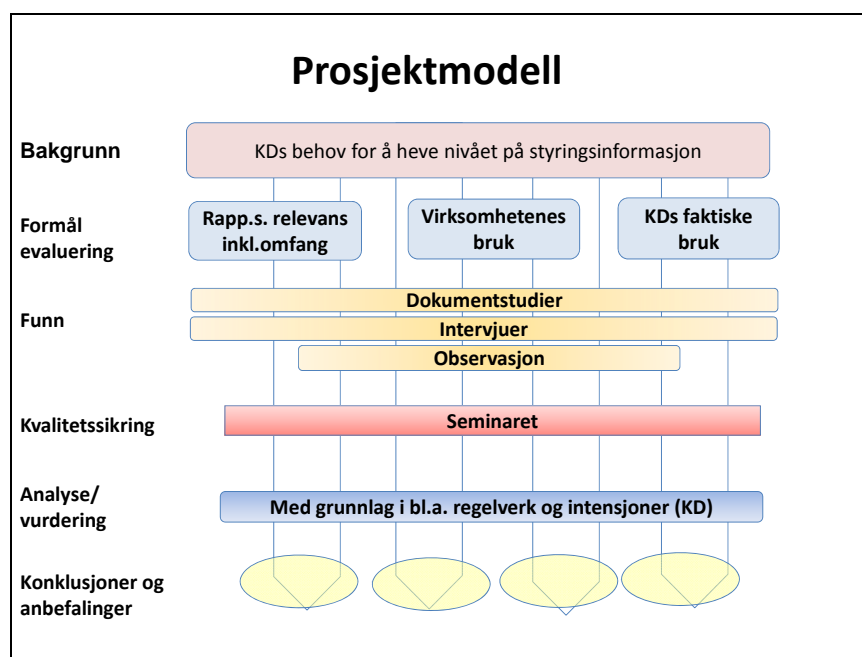
Det er stor forskjell mellom universitets- og høyskolesektoren og de andre virksomhetene mht. roller, fullmakter, ansvar, rapporteringsrutiner og systemer. Det er imidlertid også stor variasjon *innenfor* universitets- og høyskolesektoren mht. størrelse, studietilbud, forskning og organisasjonsstruktur inkludert eierskap til tilknyttede organer og museer. Likeledes er det viktige forskjeller mellom de andre forvaltningsorganene i utvalget.

Hver og en virksomhet må derfor forstås ut fra sine mål, roller og virksomhetsområder, og de rammebetingelser de opererer innenfor. Men i en tverrgående evaluering som denne, er det de gjennomgående problemstillingene som i hovedsak blir adressert. Spesielle utfordringer for den enkelte virksomhet vil derfor ikke kunne behandles grundig.

1.4 Tilnæringsmåte og metoder

I dette kapitlet redegjøres det kort for gjennomføringen av evalueringen. Dette er illustrert i figuren og utdypes nedenfor.

Figur 1: Modell for opplegg og gjennomføring av evalueringen



1.4.1 Dokumentstudier

Når rapportering skal evalueres, så ligger det i sakens natur at dokumenter blir sentrale. Vedlagte litteraturliste viser dette. Det har vært viktig å gå systematisk gjennom:

- Budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev

- Årsrapporter, halvårsrapporter, statistikk, tilstandsrapport
- Statlig regelverk, retningslinjer og veiledninger
- Veiledninger og retningslinjer fra KD

Styringsdokumentene for året 2010 ble lagt til grunn for gjennomgangen.

1.4.2 Intervjuer

Det ble utarbeidet en intervjuguide for intervjuene i KD og en for virksomhetene (jf. vedlegg 2 og 3). Dette var nødvendig fordi vektleggingen av de tre hovedtemaene var noe ulik. Departementet hadde naturlig nok mer synspunkter på bruk av rapportene i KD, enn virksomhetene, mens virksomhetene hadde mer synspunkter på eventuell nytte av rapporteringen for internstyringen av egen virksomhet.

Intervjuguiden tjente både som grunnlag til forberedelse til intervjuet for informantene og som sjekklister for intervjuerne.

Det ble valgt gruppeintervju av to grunner. For det første er det effektivt fordi en kan få faktainformasjon og synspunkter fra flere personer med ulike fag-, funksjons- og ansvarsområder på kortere tid. For det andre gir det også merverdi til de som deltar ved å få innsikt i og belyst et område fra flere sider og flere fagområder. Det er noe vi også fikk positiv tilbakemelding om i denne kartleggingen.

Intervjuene omfattet:

- 12 ledere og medarbeidere fra fem avdelinger i KD. Antall deltakere fra hver avdeling varierte fra en til seks
- 34 ledere og nøkkelpersoner fra de 9 virksomhetene. Deltagerne representerte ulike funksjoner: øverste leder, fagdirektør/studiedirektør, administrativt faglig personale (økonomi, personal, plan), strategi, koordinering, controller
- 3 eksterne styremedlemmer-/ledere
- Leder for arbeidsgruppen for rapporten "Handlingsrom for kvalitet"
- Generalsekretær og sekretær for administrasjonsutvalget i Universitets- og høgskolerådet.

1.4.3 Observasjon

Difi fikk anledning til å delta på etatsstyringsmøtene med Met.no, Lånekassen og Utdanningsdirektoratet. Dette var nyttig spesielt for å kunne registrere hva som ble vektlagt i kommentarer og spørsmål knyttet til rapporteringen fra virksomhetene.

1.4.4 Kvalitetssikringsseminar

Som et alternativ til å sende aktuelle deler av funnbeskrivelsen til avdelinger og virksomheter for kvalitetssikring, ble det arrangert et tre timers seminar der funn ble presentert og drøftet.

Å samle alle ville etter vår mening også gi en merverdi ved at det ble en åpen diskusjon, deling av erfaringer og eventuelle avklaringer av misforståelser. En

svakhet er at deltakere kan holde tilbake synspunkter fordi de ikke ønsker å eksponere seg i en åpen arena. Alle ble imidlertid invitert til å ta kontakt med oss etter seminaret om konkrete feil eller andre synspunkter.

Tilbakemeldingene på arrangementet var positive, og vi mottok nyttige korrektiver.

1.4.5 Kvalitetssikring av rapporten

Foruten kvalitetssikring i Difi, har rapporten har vært på to kommentarrunder i Kunnskapsdepartementet og enkelte kapitler er gjennomgått av medarbeidere i departementet med spesialkunnskap.

2 Virksomhetene og deres rammebetingelser

2.1 Beskrivelse av relevante kjennetegn ved virksomhetene

Nedenfor beskrives kort det vi anser som relevant for vurderingen av rapportering fra virksomhetene til Kunnskapsdepartementet og andre mottakere av rapportene.

2.1.1 Utdanningsdirektoratet (Udir)

Udir er et ordinært forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Direktoratet har ansvar for grunnskole og videregående opplæring⁵ og har et bredt arbeidsfelt, med mange ulike oppgaver og roller. Direktoratet har tre hovedroller: en myndighetsrolle, en analyserolle og en utviklingsrolle⁶,

Myndighetsrollen omfatter ansvar for å forvalte statlige juridiske og økonomiske styringsvirkemidler og å sette tydelige rammer og mål for sektoren. Som etat har direktoratet ansvar for *embetsstyringen* av Fylkesmennene og har *etatsstyringen* overfor statlige skoler og Statped. Direktoratet skal påse at Statped arbeider etter resultatmål oppgitt av departementet. For det enkelte nasjonale senter (i alt 8) har Udir ansvar for den faglige styringen, for å *angi mål og resultatkrav* og å stille midler til disposisjon.

Direktoratet har som myndighet også ansvar for at det blir ført *tilsyn* med landets skoleeiere; kommuner, fylkeskommuner og private skoler. Det forvalter de fleste statlige *tilskuddsordningene* knyttet til grunnopplæringen og flere andre tilskuddsordninger. Det utvikler læreplanene sammen med fagmiljøer fra hele landet og har ansvar for å utarbeide *eksamener, nasjonale prøver* og kartleggingsprøver og *koordinerer* mange internasjonale studier.

Analyserollen gir direktoratet et særlig ansvar for å analysere og vurdere tilstanden og utviklingen og etablere et godt kunnskapsgrunnlag om sektoren.

Direktoratet har ansvar for *forskning og statistikk* om grunnskole og videregående opplæring, følger med på hvordan Kunnskapsløftet fungerer ute i skolene og har etablert et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Brukerundersøkelser for elever, lærlinger, lærere, instruktører og foreldre gir viktige tilbakemeldinger til skoler, skoleeiere og myndigheter. Resultater og analyser formidles på nettsider og gjennom andre kanaler.

Utviklingsrollen innebærer å støtte, veilede og påvirke sektoren hvor resultatene skapes. Direktoratet har ansvar for mange utviklingsprosjekter og satsinger som skal heve kvalitet og kompetanse i sektoren.

⁵ Fra januar 2012 vil Utdanningsdirektoratet få delegert ansvaret for en rekke oppgaver på barnehageområdet fra Kunnskapsdepartementet.

⁶ Kilde: Årsrapport for 2010 og Udirs hjemmesider

2.1.2 Vox - nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Vox er et ordinært forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Vox er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, med særlig vekt på voksnes læring og tilrettelegging for økt deltakelse i arbeids- og samfunnsniv. Hovedoppgavene til Vox er tilskuddsforvaltning og analyser i form av utredninger, evalueringer og statistikkproduksjon.

Vox utfører direktoratsoppgaver for Integrerings- og mangfoldsavdelingen i BLD ved at virksomheten har ansvar for oppfølging av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og utdanningstilbud for lærere og instruktører. Dette arbeidet er organisert i en avdeling som får oppgaver og midler fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD). Dette gis i et eget oppdragsbrev.

Nasjonale enhet for karriereveiledning er en del av Vox. Vox deltar i europeiske nettverk på feltene basisferdigheter, realkompetanse, integreringsarbeid og karriereveiledning.

Vox har grenseflater til Udir.

2.1.3 Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)

Lånekassen er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet. Lånekassen skal forvalte utdanningsstøtteordningene i samsvar med lov og forskrifter⁷. Utdanningsstøtteordningene skal bidra til at alle skal ha like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold, og skal bidra til at samfunnet og arbeidslivet får tilgang til kompetent og utdannet arbeidskraft.

Lånekassen har både en servicerolle og en myndighetsrolle. Først og fremst utfører virksomheten en omfattende produksjon av vedtak, der de selv mener⁸ at både formål, kunder og kjerneprosesser er klart definerte. Lånekassen utfører også direktoratslignende myndighetsoppgaver. Virksomheten skal blant annet vurdere hvordan ulike ordninger og regelverk fungerer og melde dette tilbake til departementet.

Lånekassen er organisert med et styre med åtte medlemmer (pluss varamedlemmer) hvorav to representerer studentene og to er fra de ansatte. Styret skal på vegne av Kunnskapsdepartementet følge opp virksomheten, og det skal kontrollere at den daglige ledelsen utfører oppgavene sine i samsvar med styringssignaler og retningslinjer gitt av departementet. Styret skal blant annet trekke opp hovedlinjene for Lånekassens virksomhet, herunder fatte vedtak om langsiktig plan og årsplan, samt sikre at fastsatte mål oppnås og krav innfris, og at ressursbruken er effektiv.⁹

⁷ Hjemlet i lov av 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte.

⁸ Adm. dir. i Lånekassen Bertil Tiusanen på Difis eForvaltningskonferanse 31. mai 2011

⁹ Jf. vedtekter fastsatt av Kunnskapsdepartementet den 12. juni 2009 i medhold av lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte.

Lånekassen har de siste årene vært gjennom store endringer. Fram til 2012 gjennomføres fornyelsesprogrammet LØFT (Lånekassens ønskede framtid)¹⁰ med flere pågående prosjekter. Det største prosjektet er å skifte ut hele kunde- og saksbehandlingsløsningen, noe som krever store investeringer.

2.1.4 Meteorologisk institutt (Met.no)

Meteorologisk institutt¹¹ er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet. Instituttet skal finansieres og organiseres slik at faglig uavhengighet og økonomisk og administrativ fleksibilitet oppnås. Instituttet har unntak fra bevilgningsreglementets § 4 andre ledd ved at det ikke omfattes av bruttoprinsippet for budsjettering i statlig virksomhet, men regnskapet revideres av Riksrevisjonen. Gjennom vedtaket om unntak fra bruttoprinsippet kan Met.no i tillegg til bevilgningen på 50-posten, disponere eksterne inntekter fullt ut til virksomhetens formål. Instituttet får inntekter fra flere ulike kilder, noe som påvirker den økonomiske rapporteringen.

Instituttet har mange ulike oppgaver og roller, og er en virksomhet med høyt spesialisert kompetanse på sitt felt. Det skal blant annet utarbeide værvarsler, studere Norges klima og gi klimatologiske utredninger, innhente meteorologiske data i Norge, nærliggende havområder og på Svalbard, drive forsknings- og utviklingsarbeid, levere flyværtjenester, formidle resultatene av sitt arbeid, utføre oppdrag og yte spesialtjenester samt delta i internasjonalt meteorologisk samarbeid. Dette innebærer at virksomheten i tillegg til å utføre statsoppdraget driver både med oppdragsforskning, bidragsforskning og kommersiell virksomhet. Viktige strategiske satsingsområder for instituttet er å utvikle værvarslingstjenesten, satse på nordområdene, ha økt fokus på klimascenarier og klimatilpasning og utvikle den maritime satsingen¹². Oppgavene blir dels finansiert gjennom statsstøtte og dels gjennom prosjekt- eller brukerfinansiering. Virksomheten er spredt over hele landet.

Styret er Meteorologisk institutts øverste organ og er ansvarlig for instituttets samlede virksomhet. Styret har bl.a. ansvaret for å ansette direktør, for instituttets resultater, resultatoppfølging og budsjettkontroll, og for å trekke opp hovedlinjene for instituttets virksomhet, vedta instituttets årsplaner, instituttets budsjettforslag til bevilgende myndigheter og fordelingen av midler innenfor retningslinjer fra bevilgende myndigheter. Det skal avgi årlig rapport og regnskap for virksomheten, påse at instituttets virksomhet undergis en forsvarlig faglig vurdering, påse at det foreligger vurderinger som identifiserer de viktigste risikofaktorene knyttet til virksomheten og behandle andre saker av betydning for instituttets virksomhet.

¹⁰ Evalueringen av rapporteringen fra underliggende virksomheter omfatter ikke rapporteringen fra LØFT.

¹¹ Beskrivelsen er hentet fra vedtektene for Meteorologisk institutt fastsatt ved kongelig resolusjon den 9. desember 2005.

¹² Strategisk plan for Meteorologisk institutt (Met.no) for 2011- 2016

Prinsipielle spørsmål som måtte oppstå i instituttets arbeid, og som er av en slik karakter at de krever politisk avklaring, skal styret legge fram for Kunnskapsdepartementet.

2.1.5 Universitetene og høyskolene

Det er nå 8 universiteter, 6 vitenskapelige høyskoler og 2 kunsthøyskoler og 20 høyskoler. Fem av disse er med i denne evalueringens utvalg:

- Høgskolen i Finnmark
- Høgskolen i Oslo
- Norges Handelshøyskole
- Universitetet i Stavanger
- Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet

2.1.5.1 Selvstendighet og rammebetingelser

Vi vil nedenfor trekke fram noen felles kjennetegn ved og rammebetingelser for de institusjonene som utgjør den statlige delen av universitets- og høyskolesektoren¹³, og som er relevante for denne evalueringen.

Universiteter og høyskoler er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og er gitt stor grad av selvstendighet (Jf. § 1-5 i UH-loven). Denne selvstendigheten ble forsterket gjennom lovrevisjonen¹⁴ i 2005 ved at høyskolene fikk tilnærmet lik administrativ selvstendighet som universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

Politiske myndigheter har ansvar for overordnede rammer, og det enkelte universitet og den enkelte høyskole har ansvar for å drive sin virksomhet innenfor disse rammene.

Institusjonene har ansvar for å utforme sin egen strategi, sette mål og disponere sine ressurser for å realisere disse. Styret har som det øverste organet ved institusjonen¹⁵, ansvar for ”at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet”. Konkret har styret ansvaret for bl.a. å fastsette mål og resultatkrav og å avgi årsregnskap med redegjørelse for resultatene av virksomheten og legge frem forslag til budsjett for kommende år.

Departementet understreker og minner om institusjonenes selvstendige ansvar bl.a. i tildelingsbrevene. I tildelingsbrevet for 2010 viser departementet til eller forventer at

¹³ I tillegg er det en rekke private utdanningsinstitusjoner som går inn under lov om universiteter og høyskoler, som er underlagt statlig kontroll og som får tilskudd. Formålet med det årlige tilskuddsbrevet er å følge opp Stortingets budsjettvedtak og forutsetninger, samt forutsetninger og krav som departement utleder av dette.

¹⁴ I 2005 ble det vedtatt en felles lov for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner.

¹⁵ Jf. § 9-1 i UH-loven

- styret ved den enkelte institusjon ivaretar et selvstendig ansvar for oppfølging, planlegging og strategisk utvikling av virksomheten. ” Dette innebærer at det enkelte styre må ta aktivt ansvar for å vurdere egne virksomhetsmål og styringsparametere tilpasset institusjonens egenart, prioriteringer og særskilte utfordringer.”
- styret legger planer for den faglige virksomheten og følger opp at strategiene og utviklingen ved institusjonen er i samsvar med målene og innenfor de økonomiske rammene. Det er etter departementets mening ” fortsatt behov for at styret tydeliggjør og følger opp sin helhetlige styringsrolle og ansvar for alle sider av institusjonens virksomhet.”
- styret sørger for en effektiv forvaltning av institusjonens ressurser innenfor den bevilgede rammen, og sørger for balanse mellom faglige og administrative ressurser.
- styret vurderer risikoen knyttet til de administrative støttesystemene og sikrer at det er gode rutiner for kvalitetssikring og intern kontroll.
- styret har ansvar for at merknader fra Riksrevisjonen blir fulgt opp.
- styret legger risikovurderinger til grunn i sin planlegging. Institusjonenes arbeid med risikostyring og de konkrete risikovurderingene som legges til grunn for planene for 2010, skal også dokumenteres i Rapport og planer (2009-2010). Departementet forventer i den forbindelse at det vises en sammenheng mellom rapporterte resultater for 2009 og institusjonens risikovurderinger og plan for 2010.

Som forvaltningsorganer er universiteter og høyskoler (selv med særskilte fullmakter) underlagt det generelle regelverket for statlige virksomheter. De er underlagt økonomireglementet for staten og andre generelle lover og regler for økonomi- og personalforvaltning. De er også underlagt annet regelverk av generell karakter som gjelder for statlige forvaltningsorganer. Alle institusjonene må dessuten forholde seg til Riksrevisjonens og departementets kontroll med forvaltningen av den enkelte virksomhet.

Fra 2001 ble universitetene omgjort til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og ble *nettobudsjettert*, og fra 2004 gikk alle statlige universiteter og høyskoler over til nettobudsjettering. Nettobudsjettering av et forvaltningsorgan innebærer at Stortinget har fattet vedtak om at det gis fritak fra § 4 i Stortingets bevilgningsreglement. Stortinget fatter budsjettvedtak på en såkalt 50 post, som gjenspeiler netto bidrag over statsbudsjettet. Institusjonene kan selv bestemme fordelingen av det samlede budsjettet på drift og investeringer. Nettobudsjetterte institusjoner kan overføre midler mellom budsjettårene¹⁶.

2.2 Retningslinjer og prinsipper for rapportering i staten

Rapportering er en viktig del av etatsstyringen fra overordnet departement og er også en tilbakemelding om utførte oppgaver pålagt fra andre departementer. Generelle krav og regler for rapportering i staten er forankret i Reglement for

¹⁶ Ot.prp. nr. 79 2003–2004: Om lov om universiteter og høyskoler

økonomistyring i staten med tilhørende Bestemmelser om økonomistyring i staten¹⁷ og i Bevilgningsreglementet¹⁸.

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at mål og resultater oppnås på en effektiv måte. Dette skal bl.a. skje gjennom rapportering om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. For å skape større sikkerhet for at vesentlige mål nås, er det i senere år innført et prinsipp om at risikostyring og intern kontroll skal integreres i mål- og resultatstyringen. Respektive departement skal rapportere til Stortinget om resultatene innen sitt område. Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Retningslinjer med særlig betydning for utformingen av rapporteringen til overordnet departement er bestemmelsene om tildelingsbrevet og årsrapporten.

Tildelingsbrevet skal bl.a. inneholde overordnede mål, styringsparametre, tildelte beløp og krav til rapportering, samt hvilken myndighet vedkommende virksomhet har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet.

Virksomheten skal utarbeide en særskilt *årsrapport* til departementet som skal ha fokus på måloppnåelse og resultater. Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Også annen relevant informasjon av betydning for departementet skal inngå i årsrapporten. Avvik fra planer eller tildelingsbrev skal imidlertid rapporteres direkte til departementet straks virksomheten får kjennskap til slike eventuelle avvik.

Selv om det er utarbeidet felles bestemmelser for rapportering i staten, er det et vedtatt prinsipp at styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart. Departementet skal derfor fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder resultatkrav og rapporteringskrav, i samråd med virksomheten.

Offentlige virksomheter må i tillegg til resultatkrav og føringer for egen sektor også forholde seg til plikter, regler og bestemmelser som er felles for hele staten. Slike krav kan utløse krav til rapportering fra virksomheten, og betegnes *fellesføringer*.

Reglene for *regnskapsrapportering* er ulike for bruttobudsjetterte og nettobudsjetterte virksomheter. Bevilgningsreglementet bestemmer som en hovedregel at utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt (kontantprinsippet). Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Bestemmelser om økonomistyring i staten gir under visse forutsetninger virksomhetene anledning til å føre virksomhetsregnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet

¹⁷ Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010

¹⁸ Bevilgningsreglement av 26. mai 2005

(periodisering). Det prinsippet som i tilfelle velges skal være dokumentert og konsistent over tid. Finansdepartementet har fastsatt 11 statlige regnskapsstandarder (SRS) som anbefalte, men ikke obligatoriske standarder¹⁹.

De nettobudsjetterte virksomhetene under Kunnskapsdepartementet fører periodisert regnskap regulert etter de statlige regnskapsstandardene (SRS), mens de resterende fører regnskap etter kontantprinsippet.

Vedlegg 4, Retningslinjer og prinsipper for rapportering i staten, redegjør nærmere for krav til rapportering generelt, til regnskapsrapportering, til risiko, vesentlighet og intern kontroll, samt for fellesføringer.

2.3 Kunnskapsdepartementets rammer, prinsipper og intensjoner for videre utvikling

Innen rammene av det generelle reglementet for økonomistyring i staten har Kunnskapsdepartementet over tid utarbeidet felles prinsipper for styring og rapportering i departementet. Slike presiseringer og tilføyelser tilpasset eget departements ansvarsområder er bl.a. nedfelt i *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kunnskapsdepartementet*²⁰, som i del III har bestemmelser om ekstern styring, rapportering og kontroll.

Med utgangspunkt i hovedinstruksen har departementet over flere år drevet et utviklingsarbeid med sikte på å etablere en felles policy og prinsipper for etatsstyringsarbeidet i departementet. I 2006 ble det opprettet et prosjekt kalt *Plattform for styring*²¹ som hadde som formål å

- vurdere og begrunne den måten departementet styrer på.
- bruke denne vurderingen til å finne en felles begrepsbruk i målstrukturen for styring og en felles disponering av budsjettproposisjonen.
- etablere en klar forståelse og begrunnelse for den egenart og forskjellighet som de ulike avdelingene reelt sett har i styringen av sine respektive områder.

Det er særlig på to områder man har hatt intensjoner om å etablere en felles praksis.

1. En beskrivelse av felles forståelse av begreper og definisjoner og av hvordan proposisjonen og tildelingsbrevene brukes i departementet.
2. En felles målstruktur for proposisjon og tildelingsbrev, men samtidig innføre et skarpere skille av hva som hører hjemme hvor i disse styringsdokumentene.

¹⁹ Finansdepartementet (2009): *Fastsettelse og bruk av anbefalte statlige regnskapsstandarder i virksomhetsregnskapene*, rundskriv R-114/2009

²⁰ Av 1. november 2004, revidert 1. januar 2007. Ny revidering skal iverksettes høsten 2011

²¹ Rammenotat om plattform for styring, 2007. En intern arbeidsgruppe vurderer nå eventuelle justeringer av plattformen

Dette innebærer blant annet at det etableres tydelige målhierarkier for hver av sektorene og virksomhetstype. Det foreslås å innføre et begrepsapparat som bruker mål på flere nivåer: hva en vil oppnå (sektormål og virksomhetsmål) og i tillegg hvordan dette skal måles (styringsparametre). Videre understrekes det at valg av målformuleringer også skal ta hensyn til mulige konsekvenser for andre sektorer i Kunnskapsdepartementet enn den målet primært er rettet mot.

Ett utviklingsmål omhandler detaljeringsgraden i rapporteringen. Om dette heter det: ”Rapportering til departementet bør ofte være detaljert, men minst like viktig er det at den er relevant og at den på en god måte faktisk gir grunnlag for å vurdere om målene er nådd.”

Departementet har også arbeidet med felles føringer for forbedring av *etatsstyringsmøtene*, som er den viktigste arenaen for tilbakemelding og drøfting på grunnlag av årsrapporten. Praksis har bl.a. vært at det hvert år utarbeides forslag til felles temaer for alle møtene. Noen av de forholdene som vies spesiell oppmerksomhet på møtene, vil kunne nedfelle seg som oppfølgingspunkter i tildelingsbrevet og utløse rapportering påfølgende år. Disse felles temaene kommer i tillegg til fellesføringene i staten.

I tillegg til utviklingen av felles prinsipper har hver etatsstyrende avdeling, på noe ulike tidspunkter, utarbeidet *avdelingsspesifikke prinsipper* og rutiner for styringen av sine underliggende virksomheter. Et hovedprinsipp er at likeartede virksomheter skal styres etter felles prinsipper, men at det virksomhetsspesifikke skal tillegges stor vekt. Departementets sektorer og underliggende virksomheter er til dels meget ulike, både med hensyn til formål, oppgaver, rammer og historikk.

Avdelingene står derfor overfor litt ulike utfordringer i videre utvikling av styringsdokumentene, herunder valg av resultatkrav og styringsparametre og krav til rapportering. Likevel deler de alle noen felles intensjoner og ambisjoner, som for noen har vært, og for andre fortsatt står, sentralt i utviklingsarbeidet. Noen slike *felles intensjoner*, som i tillegg til andre hensyn kan være relevante som bakgrunn for vurderinger av rapporteringen fra KDs underliggende virksomheter, er:

- ✓ Fragmentert styring skal unngås. Krav til konsistens og fokus på helhet etterstrebes
- ✓ Spesiell tilpasning av styringsprinsippene skal begrunnes i virksomhetens egenart
- ✓ Utvikling av tydelige målstrukturer(også omtalt som ”målhierarkier”/”målkart” ”målbilder”) for hver av virksomhetene og sektorene for å styrke mål- og resultatstyringen og å forbedre mulighetene for å dokumentere resultatoppnåelse i årsrapporten
- ✓ Færre resultatmål/prestasjonskrav
- ✓ Flere av målformuleringene bør formuleres på et mer overordnet nivå
- ✓ Økt fokus i styringsdialogen på virksomhetenes strategiske utvikling
- ✓ Mindre tiltaksstyring og rapportering på aktiviteter

- ✓ Integrering av risikovurderinger og vekt på avviksrapportering
- ✓ Redusere omfang av og detaljeringsgrad i rapporteringen
- ✓ Detaljeringsgraden må likevel ta hensyn til departementets behov for tilstrekkelig styringsinformasjon og gode beslutningsgrunnlag
- ✓ Utvikle en felles bruk og forståelse av begreper og definisjoner i styringsdokumenter og styringsdialogen
- ✓ Innføre et skarpere skille mellom rapporteringen i årsrapporten til departementet og rapporteringen til Stortinget i Prop. 1 S

Vedlegg 5, Kunnskapsdepartementets rammer, prinsipper og felles intensjoner for utvikling av styring og rapportering, gjør nærmere rede for organiseringen av arbeidet med etatsstyring og rapportering i departementet, felles regler og prinsipper, avdelingsspesifikke rutiner og prinsipper samt noen felles intensjoner for videre utvikling av styring og rapportering.

3 Kartleggingsresultater

I dette kapitlet skal vi beskrive resultater fra kartleggingene. Det vil si at vi både presenterer relevant informasjon fra dokumenter og informasjon, vurderinger og synspunkter fra intervjuene. Det er viktig å understreke at det er funn basert på dokumentstudier og aktørenes synspunkter som oppsummeres her. Difis egne vurderinger vil bli presentert i kapittel 4.

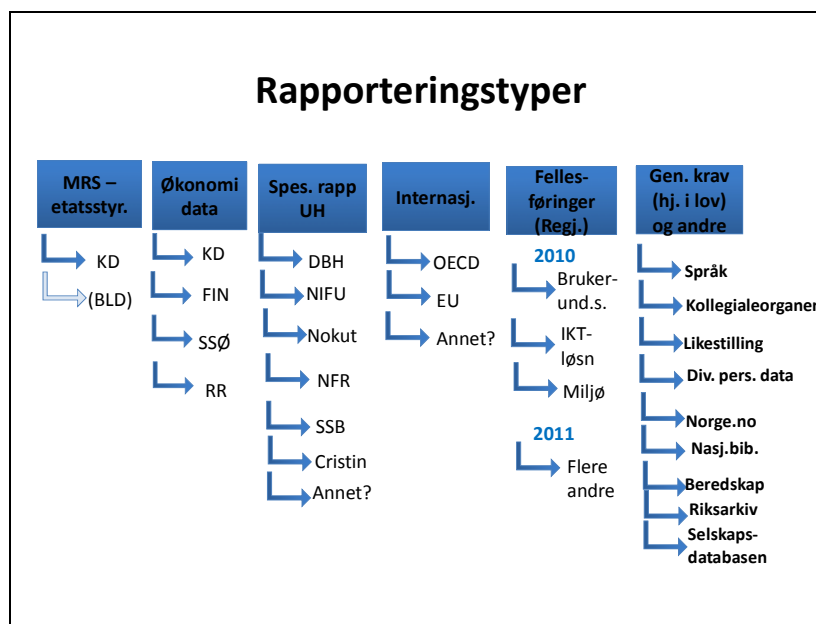
Kapitlet er strukturert etter det som er hovedtemaene for evalueringen; rapporteringens relevans, virksomhetenes nytte og departementets bruk av rapportene. Men først gis en beskrivelse av rapporteringstyper, omfang, mottakere og frekvens.

3.1 Rapportering - omfang og mottakere

Vi hadde en ambisjon om å få en oversikt over og gi en så komplett beskrivelse som mulig av hva som rapporteres og til hvem. Det har ikke vært enkelt fordi

- virksomhetene (og enkeltpersoner) har noe ulike oppfatninger av hva som regnes som rapportering (Jf. 1.3.2.),
- den enkelte virksomhet stilles overfor ulike krav om å rapportere på såkalte fellesføringer eller andre felles administrative krav,
- rapporteringskravet kan være situasjonsbestemt, dvs. at en virksomhet eller grupper av virksomheter følges spesielt opp på enkelte områder.

Basert på oppføringer i tildelingsbrevene og dokumentasjon og oversikter fra virksomhetene, vil vi nedenfor beskrive hva som rapporteres og til hvem. Figuren nedenfor gir et bilde av rapporteringstyper, men gir ingen fullstendig oversikt over det totale omfanget av rapportering.



3.1.1 Rapportering direkte til Kunnskapsdepartementet

Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Dette skal bl.a. skje gjennom rapportering om måloppnåelse og resultater til overordnet myndighet (§9-Økonomireglementet). Mål og resultatkrav, og omfanget og detaljeringsgraden på rapporteringen, er en direkte følge av utformingen av tildelingsbrevet. Antall supplerende tildelingsbrev og eventuelle oppdragsbrev vil også virke inn på rapporteringsomfanget.

Nedenfor presenteres en tabell som viser antallet mål, resultatkrav, styringsparametre etc. Derne er kravene til rapportering slik det fremgår av tildelingsbrevene til alle virksomhetene for 2010, beskrevet mer utførlig. Rapporteringskravene til Utdanningsdirektoratet og universitets- og høyskolene er gjengitt mer detaljert, som eksempler på virksomheter som er pålagt omfattende rapportering.

Tabell 1: Oversikt over antall mål, styringsparametre og prestasjonskrav etter virksomhet

Virksomhet	Resultatmål	Hovedmål	Delmål	Sektormål	Virksomhetsmål/mål	Styringsparametre	Prestasjonskrav
Udir	<100					29	
Vox		6(4+2) ²²	2			17 (10+7) ²³	18
Lånekassen					3	8	15
Met.no					5	24	25 ²⁴
Univ. og høysk.				4(5)	16	23 (31) ²⁵	

Tabellen over viser den store variasjonen mht antall mål og parametre det er mellom de ulike virksomhetene. I tillegg varierer begrepsbruken.

3.1.1.1 Krav til rapportering fra Utdanningsdirektoratet

Kravene til Udir omtales utførlig som et eksempel på en virksomhet som er pålagt omfattende rapporteringskrav. Kunnskapsdepartementet sender foruten det årlige tildelingsbrevet, flere supplerende tildelingsbrev (i 2010 var antallet 7) og 50-60 oppdragsbrev i året. Tildelingsbrevet inneholder over 100 resultatmål (andre tall 130, 144) og 29 styringsparametre. I 2010 mottok Udir

²² Totalt 6 hovedmål, hvorav 2 fra BLD. Delmål brukes bare i oppdraget fra BLD

²³ Hhv. 10 fra KD og 7 fra BLD

²⁴ I tillegg skal 3 styringsparametre/prestasjonskrav måles kvalitativt

²⁵ For virksomheter som omfattes av sektormål 5, dvs. de med museer og samlinger er det 31. I tillegg kommer eventuelt egne styringsparametre som institusjonene selv har utformet. Disse skal vurderes kvalitativt.

43 oppdragsbrev fra KD. Flere av oppdragene inneholder omfattende oppgaver som det arbeides med over flere år. I årsrapporten for 2010 er det nevnt at det har vært arbeidet med bestillingene gitt i 42 oppdragsbrev fra årene 2007 til 2009 i 2010. De supplerende tildelingsbrevene er i stor grad knyttet til tilskuddsordningene, hvor det skjer justeringer i løpet av året.

Type resultatmål og styringsparametre varierer noe fra område til område. Mange av resultatmålene er knyttet til gjennomføring av aktiviteter og tiltak, men en god del mål er også knyttet til virksomhetsnære effekter, dvs. hva som skal være oppnådd, i kommuner/skoler, hos Fylkesmannen eller hos brukere.

Det opereres med en del kvantitative styringsparametre, for eksempel antall skoler som tar i bruk materiale fra Udir i spesielle satsinger, antall tilsyn, antall lærere i videreutdanning og deltakere i Rektorskolen, antall brukere av Skoleporten, svarprosent på brukerundersøkelser, antall gjennomførte konferanser osv.

Kravene til rapportering er beskrevet nedenfor og hentet fra tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet for 2010.

Rapportering i årsrapporten

I tildelingsbrevet er rolle og ansvar, resultatmål og styringsparametre angitt under hver sentrale oppgave (i alt 23). Kravene til rapportering på resultatmålene er *generelt* beskrevet på følgende måte:

”Departementet ber om at det i årsrapporten for 2010 blir lagt særlig vekt på:

- vurdering av måloppnåelse i henhold til rolle og ansvar og hovedprioriteringer og resultatmål som er satt i tildelingsbrevet for 2010 og i egne oppdragsbrev. I dette inngår også virksomheter underlagt direktoratet
- vurdering av oppnådde resultater i forhold til ressursbruk, jf. bl.a. §§ 1 og 4 i *Reglement for økonomistyring i staten*, jf. også pkt. 2.6 i *bestemmelser om økonomistyring i staten*

Årsrapporten må også omfatte annen relevant informasjon av betydning for departementets styring. Departementet forventer at årsrapporten gir grunnlag for departementets arbeid med rapporterings- og vurderingsdelen i budsjettproposisjonen for 2011”.

Risikovurdering er et gjennomgående krav for alle virksomhetene og dette beskrives nærmere i 3.4.2.

I Tildelingsbrevet listes det også opp noen områder som direktoratet skal redegjøre for spesielt i årsrapporten:

- Direktoratets informasjonsstrategi og strategi for gjennomføringen av informasjonsoppgaver overfor ulike målgrupper, både i direktoratet og i underliggende virksomheter.
- Status for likestilling i virksomheten. Det skal redegjøres for iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling og forhindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven.

I tildelingsbrevet er det også tatt inn såkalte *andre føringer* som det skal rapporteres på i årsrapporten eller særskilt. Vi har omtalt disse kort nedenfor.

- Tilrettelegging for lærlinger²⁶. Utdanningsdirektoratet må vurdere hvilke lærefag som kan være aktuelle i virksomheten. På bakgrunn av vurderingen skal det legges til rette for inntak av lærlinger.
- Brukerundersøkelser. Direktoratet skal i årsrapporten rapportere om brukerundersøkelser har vært gjennomført og om de er gjort offentlig tilgjengelige.
- Føringer på IKT-området gjelder å:
 - følge opp planene for implementering av FEIDE i PAS/PGS i samarbeid med Senter for IKT i utdanningen.
 - legge de syv felles arkitekturprinsippene til grunn når nye IKT-løsninger blir utviklet
 - bruke felles løsninger for elektronisk ID
 - bruke Altinn og eventuelt innbyggerportalen *Minside* på www.norge.no når elektroniske tjenester produseres og gjøres tilgjengelig,
 - ta i bruk felles eID når nye e-tjenester legges ut på nett. Felles elektronisk signatur skal tas i bruk når den foreligger. Dersom direktoratet fremdeles ønsker å bruke egne eID-løsninger *må dette grunngis*. Det samme gjelder dersom direktoratet ikke vil bruke Altinn for produksjon av relevante tjenester.
- Med ref. til Arbeidsmiljøloven skal direktoratet i årsrapporten rapportere om mål, tiltak og resultater for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheten.

På økonomiområdet skal følgende inngå i årsrapporten:

- En *sammenfatning* og vurdering av tilskuddsforvaltningen og tilskuddskontrollen. Det utarbeides en egen rapport om forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene innen 28. februar²⁷ og rapport om gjennomført tilskuddskontroll ettersendes som tillegg til årsrapporten.
- Årsregnskapet med tilhørende redegjørelse og omtale av større avvik mellom tildelt beløp og regnskapsført beløp.

Halvårsrapport og annen rapportering i løpet av året

Det skal rapporteres for første halvår om eventuelle avvik fra planene for direktoratets virksomhet.

Halvårsrapporteringen (frist 15.august) er i hovedsak en avviksrapport. Den skal rettes inn mot de mer overordnede mål og resultatmål angitt i tildelingsbrevet eller i andre styringsdokumenter. I rapporten skal det legges vekt på følgende:

- mål som eventuelt ikke er innfridd etter planene for første halvår

²⁶ Det vises også til ”Særavtale for lærlinger og lære kandidater”, jf. PM 16/2006.

²⁷ I tillegg skal Udir innen 1.august legge frem forslag om hvilke tilskuddsordninger som skal effekt- og formåsevalueres i 2011 og en plan for hvordan forvaltningen av tilskuddsordningene kan legges bedre til rette for å oppfylle sentrale krav.

- årsaker til at mål eventuelt ikke er nådd
- tiltak som er satt i verk eller vil bli satt i verk for å bedre måloppnåelsen
- risikoen for at målene ikke blir nådd på årsbasis

I tillegg er det tertialvise økonomirapporter og statusrapporter for prosjekter.

Uavhengig av tidspunktene for økonomirapporteringene og annen rapportering, skal direktoratet informere departementet om vesentlige avvik i forhold til vedtatte planer eller tildelingsbrev straks direktoratet får kjennskap til slike avvik. Direktoratet må samtidig fremme forslag om mulige korrigerende tiltak. Departementet skal orienteres om framdriften og situasjonen og om det er resultatmål som må følges opp videre for å nå målet.

Rapportering om tilsyn og klagesaksbehandling

Udir har som nevnt i kap. 2.1.1, mange ulike oppgaver og også tilsynsoppgaver enten selv eller via Fylkesmennene. Det dreier seg både om rapportering av felles nasjonalt tilsyn²⁸ med frist 1. juni, tilsyn på andre prioriterte områder²⁹ og oppsummering og vurdering av det samlede tilsynet for 2010 og årsrapportene fra Fylkesmennene. Fristen for dette er 1.mai 2011.

Samtidig med rapportering om det generelle tilsynet må direktoratet også rapportere om utviklingstrekk i klagesaksbehandlingen hos Fylkesmennene.

Bidra med kriteriedata til Kommunal- og regionaldepartementet

Direktoratet skal innhente og oversende opplysninger om antall elever i frittstående og statlige skoler. Dataene brukes til beregninger i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Frist er 1. juni.

Bidra til miljørapportering til Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet (MD) trenger informasjon til sin årlige redegjørelse for miljøprofilen på øvrige departementers område og KD trenger innspill til miljøomtale i egen budsjettproposisjon. Direktoratet må derfor bl.a. rapportere om miljøutfordringer, mål, tiltak på kort og lang sikt, oppnådde resultater og samlet budsjettmessig miljøvernpolitisk satsing. Frist er 15.juni.

Rapportering om beredskapsarbeidet

Direktoratet skal kunne dokumentere at det er utarbeidet helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser, at det er ekstra fokus på informasjonssikkerhet og at det er gjennomført kriseøvelser som i etterkant er evaluert. Det er utarbeidet et eget skjema til rapportering om beredskapsarbeidet. Frist er 1. februar.

3.1.1.2 Krav til rapportering fra Vox

Kunnskapsdepartementet sender årlig tildelingsbrev, samt noen få supplerende tildelingsbrev. De supplerende tildelingsbrevene omhandler i hovedsak

²⁸ Temaet for felles nasjonalt tilsyn i 2010 er elevenes psykososiale skolemiljø

²⁹ Rapportering på tilsyn på samiske elevers rettigheter etter opplæringslova og voksnes rett til opplæring skal foreligge innen 23. august 2010.

endringer som følge av budsjettendringer, men også tildelingen av en ny større oppgave for etablering av nasjonalt senter for karriereveiledning.

I tildelingsbrevet er det 4 hovedmål, 10 styringsparametre og 1-3 prestasjonskrav knyttet til hver av disse, i alt 18 i tildelingsbrevet for 2010. Det fjerde målet gjelder Vox sitt bidrag til ”god og relevant karriereveiledning og realkompetansevurdering”, dvs. etableringen av det nasjonale senteret for karriereveiledning.

Både mål og styringsparametre er av typen: ”Vox skal bidra til eller med...”, ”Vox skal gi innspill..., innhente..., utvikle..., bidra til å utvikle...”. Prestasjonskravene har lignende formuleringer, men er mer konkrete og det er satt noen frister for utført oppgave.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) sendte oppdragsbrev og to supplerende oppdragsbrev (i 2010). Oppdragsbrevet for 2010 inneholder to hovedmål og to delmål ”God opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere” og ”Kjennskap til og oppslutning om lover og grunnleggende rettigheter og plikter”. Disse er to av de åtte delmålene under politikkområdet ”Integrering og mangfold” i fagproposisjonen til BLD³⁰. Til disse målene er det knyttet hhv. 5 styringsparametre med konkrete resultatkrav og 2 såkalte ”andre rapporteringskrav”³¹ til det første delmålet og 2 styringsparametre til det andre delmålet.

Halvårsrapport og årsrapport skal sendes BLD innen hhv 28.08.og 01.03 med kopi til KD.

Som i tildelingsbrevet til andre virksomheter, slår KD fast at risikovurderinger er en integrert del av departementets mål- og resultatstyring. Vox skal gjøre en selvstendig vurdering av risiko for avvik i måloppnåelsen og dette skal omtales i års - og halvårsrapporten og etatsstyringsmøtet.

De generelle kravene til den samlede aktiviteten omhandler fellesføringene: Brukerundersøkelser, IKT- arkitektur, samfunnssikkerhet og beredskap og lærlinger. Disse ble også nevnt i tildelingsbrevet til Udir., men der var det noen flere generelle krav/ føringer og de var beskrevet mer detaljert.

3.1.1.3 Krav til rapportering fra Lånekassen

I tildelingsbrevet for 2010 var det satt opp tre mål. To til fire styringsparametre (til sammen 8) er knyttet til hvert mål. Styringsparametrene som Lånekassen måles på er bl.a. saksbehandlingstid, tilgjengelighet og produktivitet. Det er angitt 15 prestasjonskrav som angir hva virksomheten skal oppnå eller hvilke standarder som legges til grunn for saksbehandlingstid, responstid osv. De aller fleste kravene er konkrete og mulig å måle kvantitativt. Det er ett kvalitativt mål: ”Lånekassen gir redegjørelse for hvordan virksomheten sikrer kvalitet i forvaltningen av studiestøtteordningene.”

³⁰ Prop. 1 S (2009–2010) Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet

³¹ Noe ulik begrepsbruk mellom BLD og KD, men også mellom avdelinger i KD

For øvrig er det den samme teksten om krav til og rapportering om risikovurdering som i tildelingsbrevet til Vox. Det er imidlertid en tilpasning ved at Lånekassens risikovurdering også skal fremkomme i de kvartalsvise rapportene knyttet til LØFT-programmet.

Likeledes stilles det identiske generelle krav (fellesføringer) som referert fra tildelingsbrevet til Vox om brukerundersøkelser, IKT- arkitektur, samfunnssikkerhet og beredskap og lærlinger.

Det er ingen supplerende tildelingsbrev eller oppdragsbrev som medfører endringer i eller nye forhold som det skal rapporteres om.

3.1.1.4 Krav til rapportering fra Meteorologisk institutt (Met.no)

I tildelingsbrevet til Met.no går departementet rett på kravet om risikovurdering og understreker at vurderingen skal forankres i styret. Årsrapport og regnskap som sendes departementet skal inkludere styrets beretning.

Tildelingsbrevet inneholder fem mål med 24 styringsparametre og i hovedsak ett prestasjonskrav som kan dokumenteres *kvantitativt* knyttet til hver styringsparameter (totalt 25). Ett unntak der det kreves en kvalitativ vurdering er: ”Betydningen av meteorologiske satellitter vurderes kvalitativt”. I tillegg skal også måloppnåelse i forhold til to andre styringsparametre uten konkrete prestasjonskrav vurderes kvalitativt.³²

Met.no er tilskuddsforvalter for bevilgningen til internasjonale samarbeidsprosjekt. Departementet ber spesielt om at Met.no rapporterer (orienterer) om ”antatt, nødvendig forbruk” så tidlig som mulig. Det stilles også spesielle krav til økonomirapporteringen fordi Met.no er nettofinansiert og ikke følger kontantprinsippet (jf. kap 2.1.4). Rapporteringen skal derfor være iht. retningslinjene for statlige regnskapsstandarder (SRS) og reglement om bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter (BOA). Departementet varsler at de vil sende over egen bestilling på rapportering på standardiserte økonomiske nøkkeltall.

Det er de samme generelle kravene (fellesføringene) som referert fra tildelingsbrevet til Vox og Lånekassen om brukerundersøkelser, IKT- arkitektur, samfunnssikkerhet og beredskap og lærlinger.

3.1.1.5 Krav til rapportering fra universitetene og høyskolene

I innledningen til kapittel 4 i tildelingsbrevet, Rapportering om planer og resultater, gis en begrunnelse for at institusjonene er stilt overfor relativt brede krav til rapportering om resultater. Rapporteringen skal sikre åpenhet og kunnskap om sektorens utvikling, danne et viktig informasjonsgrunnlag for samfunnet og styringsinformasjon for myndighetene og politikktutforming. I tillegg er det viktig å være klar over at rapporteringen til dels utgjør et viktig

³² ”Effekten av nye metoder på ressursutnyttelse og kvalitet i værvarslingen” og ”Kvaliteten på beskrivelsen av forurensninger i atmosfære og hav”

underlag for departementets begrunnelse overfor Stortinget når det gjelder finansieringen av hver institusjon.

Målstruktur for 2010

Tildelingsbrevet til hver av de 37 institusjonene er tilnærmet likt. Målstrukturen for 2010 er presentert samlet for de fire institusjonskategoriene universiteter, vitenskapelige høyskoler, kunsthøyskoler og statlige høyskoler, men enkelte av virksomhetsmålene er ulike for institusjonskategoriene eller gjelder bare for enkelte institusjoner. Et eksempel er styring av kapasitet for enkelte utdanninger som naturlig nok må være tilpasset det utdanningstilbud institusjonen har. Dette er forøvrig endret fra 2009 ved at institusjonene for 2010 skal rapportere om ”antall 60-studiepoengsenheter som skal avlegges første årstrinn” på et utvalg studier som de tilbyr utdanning på, mot at dette ble styrt gjennom budsjetterte midler til hver utdanning i 2009. Målet og dermed rapporteringen er endret fra øremerkede midler til resultater for antall utdannede.

Målstrukturen i tildelingsbrevet for 2010 består av:

- 5 sektormål (4 som gjelder alle og ett som gjelder universiteter med museer og samlinger).
- Hvert sektormål har 2 til 5 virksomhetsmål, til sammen 16 virksomhetsmål.
- Under hvert sektormål
 - er det satt opp flere (til sammen 23³³) styringsparametre. Det skal rapporteres om oppnådde resultater (kvantitative mål) for de to foregående årene, gjeldende år og det skal angis ambisjonsnivå for det neste året,
 - det forutsettes at den kvantitative rapportering under hvert målområde suppleres med kvalitativ rapportering på mål som institusjonen selv har satt³⁴. Det er gitt føringer på hva som skal vektlegges.
- Det er spesifisert en del andre temaer det skal rapporteres om. Dette er bl.a. om:
 - samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK)
 - større investeringsprosjekter
 - forvaltningen av fullmakter
 - HMS
 - brukerundersøkelser
 - styrets arbeid
 - forskningsdokumentasjon til Norsk vitenskapsindeks (NVI)
 - planer, øvelser og tiltak på området samfunnsikkerhet og beredskap

³³ Åtte flere styringsparametre (i alt 31) for de som omfattes av sektormål 5, dvs. institusjoner med museer og samlinger

³⁴ En endring mellom 2009 og 2010 er at de kvantitative parametrene er supplert med krav om mer kvalitativ beskrivelse av måloppnåelsen som erstatter de tidligere kvalitative styringsparametre.

- rapportering til selskapsdatabasen (som forvaltes av DBH). Det understrekes at mangelfull rapportering kan føre til at virksomheten mister sine fullmakter til å erverve aksjer.

I tillegg er det en rekke generelle føringer. Det er ikke eksplisitt nevnt at det skal rapporteres på dette, men det er forventet at prinsipper skal følges opp og dette må kunne dokumenteres. Føringerne for 2010 gjelder: likestilling, etiske retningslinjer, forvaltningen av bygninger og lokaler, IKT med underpunkter om e-Id i utdanningssektoren (FEIDE) og IKT-arkitektur, og lærlinger.

Under generelle føringer er det også presisert at departementet forutsetter at institusjonene følger opp utfordringer i økonomiforvaltningen.

Institusjonene må selv vurdere om de skal fastsette egne virksomhetsmål og styringsparametre tilpasset institusjonens egenart, prioriteringer og særskilte satsinger. Noen virksomheter har utarbeidet mange egne styringsparametre og også virksomhetsmål, mens andre har vært mer tilbakeholdne.

Institusjonens samlede rapportering skal bidra til å gi et korrekt bilde av institusjonens måloppnåelse. Totalt sett forutsetter departementet at den enkelte institusjon i sine planer for året dekker hele målstrukturen slik den er fastsatt av departementet. Dette gjelder også de virksomhetsmål og styringsparametre institusjonene selv fastsetter.

Institusjonenes arbeid med risikostyring og de konkrete risikovurderingene skal omtales i Rapport og planer (2009-2010). Departementet forventer i den forbindelse at det vises en sammenheng mellom rapporterte resultater for 2009 og institusjonens risikovurderinger og plan for 2010.

Endringer i rapporteringskrav og i målstruktur

Hovedinnretningen ligger iflg. tildelingsbrevet for 2010, fast over tid for å sikre forutsigbarhet og gjøre det enklere for institusjonen å planlegge sin virksomhet. Det har imidlertid vært gjort noen endringer i rapporteringskravene, som både kan innebære at ordlyden på styringsparameteren, begrepsbruken og definisjoner endres. Det kan også være krav til at nye forhold rapporteres inn. Et eksempel på ny rapportering er: "Antall nytilsatte kvinner i høyere vitenskapelige stillinger innen MNT fag i løpet av 2010".

I tildelingsbrevene for 2010 og 2011 ble det varslet en større omlegging av målstrukturen. Våren 2011 ble ny målstruktur utarbeidet, og departementet tar nå sikte på å innføre denne fra 2012. En hovedbegrunnelse for endringen var at dagens målstruktur ikke i tilstrekkelig grad synliggjør den enkelte institusjons ansvar for planlegging og utvikling av virksomheten.

Departementet legger fortsatt til grunn at sektormålene bør være langsiktige og forutsigbare, men mål- og resultatstyringsmodellen bør samtidig kunne fange opp politiske prioriteringer for et budsjettår eller en periode. Dette vil kunne skje ved presiseringer av regjeringens prioriteringer til sektoren i Prop. 1 S og i

tildelingsbrevet. Videre er det behov for mål som i større grad fanger opp de utfordringer institusjonene står overfor i sin virksomhet.

Kort oppsummert innebærer den nye målstrukturen at:³⁵:

- KD som nå fastsetter 5 brede sektormål, som ivaretar det stabile og langsiktige, samt institusjonenes behov for forutsigbarhet, men også KDs ansvar for å følge opp formålene fra UH -loven m.m. Sektormålene er i hovedsak en videreføring av dagens sektormål, men i målformuleringer er det lagt større vekt på samfunnets behov, mer vekt på institusjonenes egenart innenfor forskning og behovet for strategisk styring. Institusjonene skal samlet bidra til å oppnå sektormålene.
- Antallet nasjonalt fastsatte styringsparametre knyttet til sektormålene reduseres betraktelig, fra 31³⁶ til 13, hvorav seks er av kvalitativ art.
- Departementets nasjonale virksomhetsmål under sektormålene, fjernes fra målstrukturen, og det delegeres til institusjonene selv å fastsette egne virksomhetsmål, og tilhørende styringsparametre, som støtter opp under sektormålene.
- Institusjonens egen målstruktur vil få en mer sentral plass i den strategiske styringsdialogen mellom KD og den enkelte institusjon. Mål- og resultatstyringen blir mer differensiert og åpner for bedre tilpasning til den enkelte institusjons egenart, utfordringer og strategier.
- KD vil skille tydeligere mellom hva som er rapporteringskrav knyttet til mål og styringsparametre, og hva som er annen resultatrapportering.

Endringen innebærer en forenkling av målstrukturen og en tydeliggjøring av departementets sektorstyring gjennom en betydelig reduksjon av felles, nasjonale styringsparametre. Disse indikatorene skal gi et klarere uttrykk for hvilke prioriteringer sektoren særlig skal rette oppmerksomheten mot i de enkelte budsjettår.

I forslaget til endret målstruktur ble det understreket at ”departementet vil legge vekt på at kravene til rapportering så vidt mulig ikke skal øke som følge av eventuelle endringer i målstrukturen”. I orienteringsbrevet til institusjonene om vedtatt endring, blir konsekvenser for rapporteringen omtalt slik: ”Endringen medfører i utgangspunktet ingen endring i den totale rapporteringen fra institusjonene.”

Videre heter det at departementet vurderer det slik at indikatorene i finansieringssystemet *ikke* behøver å inngå i de felles nasjonale styringsparametrene. Institusjonene er uansett forpliktet til å rapportere på utvikling i indikatorene for utdanning og forskning for at departementet skal kunne beregne resultatbasert uttelling. Ny målstruktur vil derfor ikke påvirke en videreføring av dagens finansieringssystem og institusjonenes rapportering på

³⁵ Ref. brev av 23.06.2011 fra Kunnskapsdepartementet til Statlige universitetet og høyskoler og private høyskoler om Orientering om ny målstruktur for universiteter og høyskoler.

³⁶ I 2010 var det 21 nasjonale styringsparametre; 31 for institusjoner med museer og samlinger.

disse indikatorene. Institusjonene kan om ønskelig selv inkludere indikatorene i finansieringssystemet som egne styringsparametre.

Departementet legger vekt på å tydeliggjøre et skille mellom rapportering på styringsparametre og øvrig rapportering og statistikk (dvs annen resultatinformasjon for å kunne følge opp lover og regler, økonomiforvaltning, finansieringssystem mv.) Slik resultatinformasjon er også viktig for å gi et helhetlig bilde av sektorens resultater og analyse av måloppnåelse. Forskjellen mellom styringsparametre og annen resultatinformasjon begrunnes i at styringsparametrene uttrykker hva sektoren særlig skal rette sin oppmerksomhet mot i budsjettåret.

I nevnte brev varsler departementet at det vil bli satt i gang et arbeid for å komme frem til en omforent forståelse av nivået på rapporteringen fra sektoren, både for den rapportering institusjonene trenger for intern styring, og for rapportering til departementet. En slik gjennomgang av rapporteringskravene kan tidligst gi endringer i rapporteringen fra 2013.

Endringen i målstruktur på relativt kort tid kan innebære utfordringer for institusjonene, og for noen mer enn andre. Det legges opp til at innføringen vil være et utviklingsarbeid der erfaringer må vinnes over tid. Det er fortsatt behov for en videre utvikling av gode felles, nasjonale styringsparametre og en god dialog om de egne virksomhetsmålene og styringsparametrene som institusjonene heretter skal utvikle selv.

3.1.2 Rapportering gjennom Databasen for statistikk om høgre utdanning (DBH)

3.1.2.1 DBHs rolle og oppgaver³⁷

DBH er et datavarehus som samler informasjon om alle aspekter ved virksomheten på norske universiteter og høyskoler - studenter, forskning, økonomi, selskapsdata med mer. Rapporteringen på de fleste av målene i tildelingsbrevet sendes til DBH som bearbeider og sammenstiller tallmaterialet, til bruk for Kunnskapsdepartementet, institusjonene og andre.

DBH er et oppdragsprosjekt som Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) utfører på vegne av universitets- og høyskoleavdelingen i Kunnskapsdepartementet. Det er tett samarbeid med og medvirkning fra sektoren. Det er også et viktig samarbeid og samordning med andre instanser som virksomhetene rapporterer til. Styringsgruppen for DBH består av representanter med lederansvar fra Universitets- og høyskolesektoren, i tillegg til observatører fra KD, NOKUT, NFR, og SSB. Styringsgruppen skal rådgi KD og NSD i utvikling av målingsverktøy og statistikkindikatorer for sektoren, rapporteringsspesifikasjoner og generell utvikling av DBH.

³⁷ Omtalen er i hovedsak hentet fra DBHs nettsider

NSD har nedsatt en brukergruppe med nøkkelpersonell og superbrukere i sektoren for å ivareta god kommunikasjon. Brukermøtene skal fungere som et verktøy for innspill til ny funksjonalitet, utveksling av erfaringer om bruk av systemet, definisjonsgrunnlag og statistikkbehov.

3.1.2.2 Rapportering til DBH

Alle rapporteringskravene til DBH med spesifikasjoner ligger på internettsiden <http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/dokumentasjon/rapporteringskrav/>. Her ligger også informasjon om rutiner for rapportering og inngang til rapporteringssystemer for overføring av data til DBH.

Departementet understreker³⁸ viktigheten av å rapportere data korrekt, i tide og av god kvalitet. Institusjonene må videre sørge for å etablere nødvendige skriftlige rutiner og systemer for å sikre høy datakvalitet. Institusjonene må selv ta ansvar for eventuell feilrapportering og vil normalt ikke bli kompensert for dette. Betydningen av resultatrapportering for departementene og underliggende virksomheter er understreket i Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Departementet understreker videre at det er institusjonens styre som står ansvarlig for de data som rapporteres.

3.1.2.3 DBHs bearbeiding og tilrettelegging av innrapporterte data

DBH bearbeider dataene til videre bruk for Kunnskapsdepartementet, virksomhetene og andre. Nedenfor gis en oversikt over de viktigste tjenestene og produktene til DBH:

- Rapporteringsdataene sammenstilles i et tabellsett, kalt Sektoranalysen³⁹. Disse tabellene er et av flere grunnlag for KDs årlige utarbeidelse av Tilstandsrapport for høyere utdanning⁴⁰.
- DBH har en mengde statistikk relatert til høyere utdanning. Disse blir publisert som statistikkstabeller og i andre former, samt analyser til benyttelse for virksomhetene og til forskning.
- DBH utarbeider også analyser av ulike forhold på det høyere utdanningsområdet som er et supplement til standardrapportene. Systemet gir brukeren mulighet til å sette sammen og tilpasse tabellene selv, ut fra variabler som er knyttet til de enkelte datasett.
- DBH har mye oversikter og informasjon om alle tildelingsbrev, årsrapporter og planer, rapporteringskrav, indikatorer, hva som gir budsjettuttelling, rapporteringstidsfrister og annen relevant informasjon for sektoren og andre.

3.1.3 Økonomidata

Økonomirapportering er noe forskjellig for nettobudsjetterte virksomheter (universitets - og høyskolene og Met.no) og de bruttobudsjetterte (ordinære

³⁸ Jf. Tildelingsbrevet for 2010

³⁹ [SEKTORANALYSEN 2011](#)

⁴⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/ttilstandsrapport-for-universitets--og-h.html?id=641725

forvaltningsorganer Udir., Lånecassen og Vox). For å få en oversikt over omfanget av rapporteringen, beskrives dette kort nedenfor.

Ordinære forvaltningsorganer (dvs. Udir, Lånecassen og Vox) må rapportere hver måned til det sentrale statsregnskapet med kopi til Kunnskapsdepartementet. Nettobudsjetterte virksomheter sender likviditetsrapporter til SSØ og fagdepartementet.

Økonomirapportene skal angi regnskapsførte utgifter og inntekter etter kontantprinsippet, inkludert påløpt arbeidsgiveravgift. Økonomirapporter per 31. august og 31. desember skal sendes Kunnskapsdepartementet. Disse rapportene skal vise hvordan regnskapet utvikler seg i forhold til budsjetttrammen og disponeringsplanen og skal gi forklaringer til avvik og informasjon om korrigerende tiltak. Rapporten pr. 31. august 2010 skal inneholde ajourførte budsjettall (eventuelle overføringer fra 2009 og RNB) og skal vise prognose for forbruk (i prosent) pr. 31. desember. Denne rapporten inngår i grunnlaget for departementets utarbeidelse av omgrupperingsproposisjonen for 2010.

I tillegg skal det rapporteres særskilt om bruken av prosjektmidlene⁴¹ med statusrapport med forbruk og prognose for resten av året per 01.06.10 med frist 1. juli 2010.

De nettobudsjetterte virksomhetene må utarbeide andre rapporter. Vedlegg 6 viser en tabell hva som skal rapporteres, til hvem og når. Grunnlaget er hentet fra og supplert med informasjon i brev fra Kunnskapsdepartementet til statlige universiteter og høyskoler⁴². Tabellen viser at det er spesielt i begynnelsen av året det er mye rapportering.

3.1.4 Fellesføringer og andre generelle krav

Statlige virksomheter skal rapportere på mange tverrgående mål og prinsipper der andre departementer har det overordnede ansvaret for måloppfyllelsen. (jf. kap. 2.2). Føringer og krav til rapportering fremkommer dels i tildelingsbrevene eller rapporteringsplikten framgår i eget lov- og regelverk.

Kravene som er omtalt i tildelingsbrevene, er beskrevet i kap. 3.1.1. Hva som omtales av felles prinsipper som virksomheten kan bli fulgt opp på, rapporteringskrav på fellesføringer eller andre tverrgående mål, varierer fra år til år. Det vil også variere om disse tas med i tildelingsbrevet eller ikke. Kravet er der, men det nevnes ikke eller minnes ikke om det, eksplisitt.

Utover de krav som vi har omtalt i forbindelse med beskrivelsene av rapporteringskrav i tildelingsbrevene, kan nevnes:

- Årlig rapportering om nynorskbruk til Språkrådet
- Faste rapporteringer til Riksarkivet

⁴¹ kap. 226 Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen

⁴² Brev av 22.12.10. om Regnskap for 2010 og delårsrapportering i 2011.

- Rapportering til ”Organdatabasen”(dvs om styrer, råd og utvalg), som forvaltes av Departementenes servicesenter (DSS) for FAD

Hvilke generelle krav det til enhver tid skal rapporteres på enten i årsrapporten eller i særreport, kan også være situasjonsbestemt og variere mellom departementsområder eller virksomhet/gruppe av virksomheter. Slike rapporteringskrav kan for eksempel genereres av spesielle oppfølgingsbehov etter merknader fra Riksrevisjonen eller tilsyn, for eksempel fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

3.1.5 Statistikk – også rapportering?

Rapporteringen er enten i form av tall (eventuelt bearbeidet til statistikk) eller kvalitativ vurdering. Noen av virksomhetene rapporterer inn tallmateriale som blir bearbeidet av organ spesialisert på dette, for eksempel DBH eller SSB. Andre er pålagt ansvaret for å utvikle, oppdatere og formidle statistikk eller å rapportere gjennom statistikken og kommentarer til denne.

I tildelingsbrevet til Udir står det at: ”Direktoratet har ansvar for utvikling og oppfølging av grunnskolens informasjonssystem (GSI), statistikk om videregående opplæring og voksne med rett til grunnopplæring (VIGO) og nasjonal vitnemålsdatabase (NVB). Ansvaret deles med SSB og forskjellige representanter for sektoren”.

Lånekassen rapporterer gjennom publisering av ”[Lånekassen i 2010](#)– tall og fakta”, som de omtaler som en ikke tradisjonell årsrapport.

En av kjerneoppgavene til Vox er å utarbeide statistikk og publisere ”Tall og fakta om voksnes læring i Norge, [Statistikkbanken](#)”. Dette gjøres blant annet gjennom den årlige publikasjonen Vox-speilet og gjennom Statistikkbanken, som inneholder statistikk om formell og uformell opplæring, læring i arbeidslivet, karriereveiledning, realkompetanse og om undervisningen i norsk for innvandrere.

3.1.6 Internasjonal rapportering

Virksomhetene er også pålagt å sende informasjon og statistikk til internasjonale organer der Norge inngår i ulike former for samarbeid. På flere av fagområdene er det et omfattende samarbeid, der de norske virksomhetene og deres representanter spiller ulike roller med forskjellig ansvar. Dette innebærer dels rapportering til de internasjonale organene, men også rapportering om det internasjonale samarbeidet og resultater av dette til fagdepartementet.

Det har ikke vært mulig å få en samlet oversikt over omfanget av rapportering til internasjonale organer eller til samarbeidsinstitusjoner i andre land. Vi har derfor måtte basere oss på det som fremgår av årsrapporter og tildelingsbrev. Disse dokumentene omtaler samarbeidet dels i generelle vendinger eller lister opp samarbeidsorgan med en angivelse av hvilken rolle virksomheter spiller. Det gir derfor ikke noe godt bilde av hvor omfattende rapporteringen er.

De fleste virksomhetene i vårt utvalg er slik det fremgår av årsrapportene, involvert i internasjonalt samarbeid. Et unntak er Lånekassen, men vi vil anta at de ut fra sin virksomhet er involvert i noe. Udir og Met.no har spesielt mye samarbeid. Og vektleggingen av å styrke internasjonaliseringen og dermed internasjonalt samarbeid både når det gjelder utdanning og forskning ved universitetene og høyskoler, tilsier mye samarbeid.

På fagområdene til Udir er det svært mye internasjonalt samarbeid, noe som går fram av årsrapporten, men det er vanskelig å skille ut hva som utløser rapportering. I tildelingsbrevet til Udir er det imidlertid presisert at direktoratet skal rapportere nasjonal utdanningsstatistikk og styringsinformasjon til forskjellige internasjonale organisasjoner, herunder OECD og EU (Eurydice).

Meteorologi er et internasjonalt område. Av årsrapporten til Met.no, fremgår det at de er involvert og spiller en aktiv rolle i en mengde internasjonale organer, samarbeidsprosjekter og internasjonalt finansierte forskningsprosjekter som det må rapporteres på.

Vox har hatt en koordinerende rolle i European Lifelong Guidance Policy network (ELGPN), noe som utløste rapportering ved avslutning av arbeidsperioden.

Universitetene og høyskolene har et utstrakt internasjonalt samarbeid, som også innebærer mye rapportering, men innen rammen av denne undersøkelsen har det ikke vært mulig å få en oversikt over dette.

3.2 Hvor ofte rapporteres det?

Frekvensen på rapportering varierer med type virksomhet. Det varierer om årsrapport med årsregnskap leveres samlet eller om det splittes. Universitetene og høyskolene leverer årsregnskap 15. februar og årsrapporten 1. mars. Udir, Vox, Met.no og Lånekassen leverer også halvårsrapporter. I følge tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet er det noen flere rapporteringsfrister enn for de andre virksomhetene. Årsaken er at det skal rapporteres på tilskuddsforvaltning og kontroll, tilsyn, miljø og statusrapportering for prosjekter.

Generelt sett er det flere virksomheter som gir uttrykk for at det er krevende å forholde seg til mange rapporteringsfrister i løpet av året.

Virksomhetene opplyser om at det er spesielt tett med frister de første månedene av året. Dette skaper problemer for noen av virksomhetene. De opplyser at det gjelder spesielt økonomirapporteringen for de nettobudsjetterte virksomhetene (virksomheter med særskilte fullmakter), som universitets- og høyskolene og Met.no.

Fristen som Finansdepartementet (FIN) har satt for beholdningsoversikten fra virksomheter med særskilte fullmakter, skaper i flg. Met.no og noen av

universitets- og høyskolene problemer⁴³. For Finansdepartementet er dette imidlertid viktige data som skal brukes til regjeringskonferansen om kommende års statsbudsjett (marskonferansen).

I rapportering om beholdningsoversikten skjer det også en form for dobbeltrappering fra virksomhetene fordi dette både skal inn i nøkkeltall til bruk i budsjettkonferansen, og som en egen rapportering kort tid etter. Tallene som fremkommer i disse tabellene er *foreløpige* tall dvs at de ikke er revidert av Riksrevisjonen. De skal bekreftes endelig i mai og siden trykkes i Prop. 1 S. For FIN er de foreløpige nødvendige.

Virksomhetene er av den oppfatning at det er knappe frister ved årsavslutningen av regnskapet og årsrapporten. Flere av virksomhetene synes det er krevende å utarbeide kvalitetsmessig gode rapporter. Det kan oppstå feil, og noen av virksomhetene opplyser at det er utfordrende å få til god behandling i styret for virksomheten. Met.no, et universitet og en høyskole uttalte i intervjuene at de har måttet behandle deler av årsrapporten og årsregnskapet uten at styret kunne møtes. Andre universitet og høyskoler har imidlertid greid å planlegge og å organisere arbeidet slik at de klarer å håndtere utfordringene som de knappe tidsfristene skaper, både for administrasjonen og styret.

3.3 Hvor mye ressurser brukes?

Det har ikke vært mulig å få noe godt anslag på hvor mye ressurser som brukes på rapportering. Det antydes kun at ”det er mye”. For å få mer nøyaktige tall ville det etter vår oppfatning være nødvendig å registrere både hva som brukes av ressurser i administrasjonen og i fagavdelinger. En måtte også skille mellom ressursbruk til rapportering og til andre administrative oppgaver. I tillegg måtte en forsøke å skille mellom rapportering begrunnet i interne styringsbehov og ressursbruk knyttet spesifikt til rapportering eksternt.

Vi har ingen undersøkelser i staten på tidsbruk, men i en studie om Kommunal rapportering til staten⁴⁴ er det estimert at kommunene bruker 320 årsverk på rapportering til staten og i tillegg 76 årsverk til forberedelse av tilsyn.

Det pågår også for tiden en tidsbruksundersøkelse blant vitenskapelig personell ved de høyere utdanningsinstitusjonene⁴⁵, som skal være ferdig i desember 2011. Denne kan muligens gi noe mer svar på også tidsbruk til rapportering blant denne gruppen.

I vår kartlegging har vi kun fått noen antydninger og synspunkter fra enkelte virksomheter som her gjengis som eksempler på svar om ressursbruk:

- ”Overtidsbruken for økonomimedarbeidere har vært høy (80 timer) i de første to måneder av året”.
- ”Antall ansatte som arbeider med oppgaver knyttet til rapportering har økt de siste årene”.

⁴³ Beholdningsoversiktene (en pr. virksomhet) blir trykket i Meld. St. 3 Statsrekneskapen

⁴⁴ Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte. En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Mars 2011. Utarbeidet av PWC

⁴⁵ http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Tidsbruk_skal_kartlegges/1253964368004

- ”Arbeidet med rapportering og planer på universiteter og høyskoler involverer mange, for eksempel er det over 30 personer på NHH med ansvar for de ulike rapporteringstemaene og mange i ulike utvalg og enheter er involvert”.
- ”Arbeid knyttet til rapportering forplanter seg ned og utover organisasjonen. Mange skal involveres når årsrapportene og andre viktige rapporter skal utarbeides og behandles både i administrasjonen, blant ansatte og på UH-sektoren også i styrende organer på ulike nivåer”.
- ”Det tar tid spesielt når det er endringer, nye maler eller nye rapporteringskrav”.
- ”Svært mye av grunnlaget for og selve rapporteringen er basert på elektroniske systemer og oppfattes ikke som veldig arbeidskrevende”. ”Men det er en plikt, og det gjøres ikke av seg selv”.
- ”En ting er at det er blitt elektronisk og lettere å gi fra seg, men det ligger et betydelig forarbeid bak tallene som skal rapporteres. De må være korrekte, og må kvalitetssikres”.

3.4 Rapporteringens relevans

En hovedproblemstilling i denne evalueringen er å vurdere *om virksomhetenes rapportering er hensiktsmessig og relevant*. Nedenfor presenteres funn som skal belyse denne problemstillingen. Beskrivelsen bygger i hovedsak på synspunkter og eksempler fra departementsavdelingene med etatsstyringsansvar og fra virksomhetene på følgende spørsmål:

- Gir rapportene et godt bilde av måloppnåelsen?
- Er mål og styringsparametre tilpasset deres virksomhet?
- Fanger rapportene opp ”risiko og vesentlighet”?

3.4.1 Gir rapporteringen et godt bilde av virksomhetens måloppnåelse?

Generelt sett mente de fleste av informantene at rapporteringen fra deres virksomhet gav et godt bilde av måloppnåelsen. Virksomhetene i utvalget er imidlertid svært forskjellige. Mål, krav til rapportering og rapportene vil derfor være tilpasset virksomhetene, men det er også noen gjennomgående utfordringer som det blir gjengitt synspunkter på nedenfor. Det er større utfordringer for Utdanningsdirektoratet som har en stor, bred og mangfoldig virksomhet. Beskrivelsen nedenfor omtaler derfor direktoratet noe mer enn de andre virksomhetene.

3.4.1.1 Mulighetene for å formulere relevante rapporteringskrav varierer

Det er krevende å utforme klare mål og rapporteringskrav som gjør det mulig å måle måloppnåelsen. For Utdanningsdirektoratet er det lange effektkjeder og vanskelig å vurdere eventuelle effekter av aktiviteter, tiltak og virkemidler. Informanter i departementet understreket at det ville være urimelig å vurdere direktoratets måloppnåelse på grunnlag av tilstanden i norsk skole, siden dette faktisk ikke er direktoratets ansvar.

I likhet med Udir skal Vox bidra til resultater som skapes gjennom andre aktører og på andre forvaltningsnivåer, men de har en langt smalere oppgaveportefølje enn direktoratet.

Informanter i Vox sier det kan være en utfordring å rapportere på egen måloppnåelse fordi flere av oppgavene spenner over flere sektorer, hvor forvaltningsansvaret ligger i en annen styringslinje. Et eksempel på dette er nasjonal koordinering av karriereveiledning, som også omfatter UH-sektoren, Udir og Arbeidsdepartementet ved NAV. Vox skal spille en tverrgående rolle overfor alle disse aktørene, og det kan være en utfordring å vurdere om måloppnåelsen skyldes egen innsats eller forhold de ikke har kontroll over. Det ble også nevnt at måloppnåelsen kan avhenge av hvor tydelig politikken på et område er, og at dette varierer. Vox lager årsrapport både til KD og BLD, men for virksomheten er ikke dette noe problem, siden dette er adskilte oppdrag.

Informanter i Lånekassen anser mulighetene for å lage gode og kvantifiserbare prestasjonskrav som gode for Lånekassens virksomhet. Tidligere var det et problem at det ikke var godt nok samsvar mellom tildelingsbrevet og det Lånekassen skulle styres etter. De har vært i dialog med departementet om dette siden 2006, og det begynner nå å bli et godt samsvar.

3.4.1.2 Hva slags type mål skal det rapporteres på? Eksempel Udir

I tildelingsbrevet for Utdanningsdirektoratet er rolle og ansvar, resultatmål og styringsparametre angitt under hver sentrale oppgave (i alt 23). Kravene til rapportering på en del av resultatmålene er *generelt* beskrevet (Jf.3.1.1.1). Departementet ber om at det i årsrapporten for 2010 blir lagt særlig vekt på vurdering av måloppnåelse i henhold til rolle og ansvar og hovedprioriteringer og resultatmål som er satt i tildelingsbrevet for 2010 og i egne oppdragsbrev, samt vurdering av oppnådde *resultater i forhold til ressursbruk*.

Årsrapporten må også omfatte *annen relevant informasjon* av betydning for departementets styring. Departementet forventer at årsrapporten gir grunnlag for departementets arbeid med rapporterings- og vurderingsdelen i budsjettproposisjonen for 2011.

Direktoratet blir bedt om å vurdere måloppnåelsen på et relativt overordnet nivå – hovedprioriteringer og resultatmål satt i tildelingsbrevet og egne oppdragsbrev. Når det gjelder rapportering på en mengde andre *tverrgående krav/føringer og prinsipper*, er det imidlertid angitt spesifikke krav til rapportering. (Jf. 3.1.1.1)

Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004, og i de første årene var tildelingsbrevene forholdsvis detaljerte, fordi det iflg. KD var nødvendig å gi den nyopprettede virksomheten konkrete oppgaver. I 2009 innledet KD og Udir en prosess med å legge om tildelingsbrevet fra og med 2010 for å styrke mål- og resultatstyringen. Informantene i Udir sier seg fornøyd med det nye tildelingsbrevet.

I intervjuet kom det imidlertid fram synspunkter på at de ulike porteføljene i Udir styres ulikt. Direktoratet ønsker i større grad å bli styrt på hele porteføljen

og hvordan de bidrar til sektormålene. Informantene mente også at hvordan de oppnår resultater *indirekte*, for eksempel gjennom mål på antall brukere av Skoleporten e.l, kan få en enda større plass i styringen. Udir forvalter en rekke virkemidler, og mener at direktoratets måloppnåelse i større grad kan vurderes i forhold til virkemiddelbruk enn aktiviteter. Det er igangsatt et internt prosjekt i Udir for å vurdere virkemiddelbruken.

Direktoratet peker imidlertid på at styring på mer overordnet nivå er mer krevende enn en styring på aktivitetsnivå. Det er i og for seg enkelt å liste opp aktiviteter, mens en større vektlegging på vurdering av måloppnåelse vil kreve at det tas noen valg i forhold til hva det skal styres på.

3.4.1.3 Er mål og styringsparametre tilpasset virksomheten?

Virksomhetene ble spurt om målene og styringsparametrene var tilpasset deres virksomhet. Det var relativt få synspunkter på dette, men det var noen eksempler som presenteres nedenfor.

En årsak som virksomhetene selv pekte på, er involveringen av de ordinære forvaltningsorganene (Udir, Vox, Lånekassen og til dels Met.no) under utformingen av tildelingsbrevet og eventuelle oppdragsbrev. De påvirker derfor både formuleringen av mål og antallet mål virksomheten i neste omgang må rapportere på.

Når det gjelder virksomhetsmål og styringsparametre for alle universitetene og høyskolene, er disse stort sett de samme. Det var derfor spesielt relevant å spørre om målene og styringsparametrene anses å være godt nok tilpasset hver og en av disse institusjonene.

Universitetene og høyskolene benytter anledningen til å utforme egne virksomhetsmål med styringsparametre som er mer tilpasset den situasjonen og det ambisjonsnivået de har. Dette varierer noe med størrelsen på institusjonen. Å utforme egne tilpassede mål øker imidlertid presset på rapporteringen, og de uttrykker derfor at de har holdt igjen ønsket om egne virksomhetsmål eller har redusert antallet.

Virksomhetene kom med eksempler der de mener indikatoren (styringsparameteren) ikke traff det virksomheten har mulighet for å påvirke. Virksomheten må da rapportere om avvik som i realiteten bør tilskrives forhold utenfor virksomheten. Et eksempel er at årsaken til mindre gjennomslag på EU-forskningssøknader kan være mangelen på utlysninger i den perioden rapporteringen dekker.

Et annet eksempel var mål om økt likestilling. Dette målet kan påvirkes dersom indikatoren ble knyttet til *rekrutteringen* til vitenskapelige stillinger, i stedet for endringer i kjønns sammensetningen i den aktuelle gruppen. Et eksempel var knyttet til seniorpolitikken og målet om å få flere til å stå lenger i arbeid. Indikatoren var at en skulle oppgi økningen i antall månedsverk utført av de over 55 år. Skulle en virkelig nå et slikt mål, burde virksomheten kun rekruttere

medarbeidere over 55 år. En slik praksis ville føre til en ytterligere skjevhet med mange eldre arbeidstakere som nærmer seg pensjonsalder.

Det er spesielt en del av de tverrsektorielle rapporteringskravene i form av fellesføringer og andre krav som er hjemlet i lov, kgl.res., rundskriv, reglement etc., som enkelte av institusjonene synes det er vanskelig å forstå poenget med. De forstår heller ikke hensikten med å rapportere på dette *hvert år* fordi forholdet endrer seg lite eller de kan vanskelig påvirke forholdet raskt.

Det er også eksempel på at virksomheten synes de felles sektormålene blir for snevre. Forklaringen er at hensikten med virksomheten ikke bare er å oppfylle sektormål på utdanningsområdet, men også andre samfunns mål for eksempel distriktspolitiske mål. Synliggjøring og noe mer vektlegging av dette ville vært mer formålstjenlig for denne type virksomheter.

3.4.1.4 Mange kvantitative rapporteringskrav og for liten vekt på det kvalitative?

Informantene fra virksomhetene uttrykte i hovedsak forståelse for at Kunnskapsdepartementet trenger mye resultatinformasjon, men det blir lett mye detaljer. En årsak er at det er både lettere å be om kvantitative målinger og å rapportere på aktiviteter, ofte også målt kvantitativt. Å rapportere på måloppnåelse er mer komplisert og krever at en setter sammen flere kvantitative målinger, statistikk, evalueringer og forskning, for å få et godt bilde.

Universitetene og høyskolene rapporterer på nær sagt alle resultatmål/ styringsparametre, både de som er gitt av departementet og på en del egne. Mange av styringsparametrene er kvantitative, og det meste av det som skal rapporteres blir automatisk tatt ut av de administrative systemene. Departementet mente at det varierer i hvilken grad virksomheten har vektlagt og evnet å utforme grundig nok kvalitative vurderinger (analyser).

Virksomhetene opplever at rapporteringskravene i for liten grad fanger det kvalitative. De mener at de blir ”sjelden bedt om å rapportere på de strategisk eller politisk viktige tingene”. På kompliserte områder, kan rapporteringen føre til at det blir et forenklet og skjevt bilde av måloppnåelse eller avvik. Det er kompliserte sammenhenger mellom aktiviteter og virkemidler på den ene siden og mål på den andre siden. En gjennomgående utfordring som flere av virksomhetene var opptatt av, er at det tar tid fra et tiltak blir satt inn til at resultatene av dette kan observeres og måles. Det kan også være flere årsaker til resultatet. Noen kan føres tilbake til virksomhetens innsats, mens andre skyldes andre virksomheters tiltak eller forhold i samfunnet.

3.4.1.5 Heldekkende rapportering eller på det mest prioriterte og overordnede?

For virksomheter som Vox, Lånekassen og Met.no er tildelingsbrevene adskillig enklere enn tildelingsbrevet til Udir. Styringsparametre og prestasjonskrav knyttet til disse, er svært konkrete og det forventes at virksomheten skal ”gi en vurdering av oppnådde resultater i årsrapporten ift.

de mål som er satt i tildelingsbrevet, rapportere på de generelle kravene, samt gi en vurdering av ressursbruken i forhold til oppnådde resultater. Måloppnåelsen skal vurderes ut i fra prestasjonskravene”.

Vox, Lånekassen og Met.no rapporterer systematisk på *alle* målene. Met.no kvitterer ut alle mål med formuleringer som: ”Målet nådd”, ”Målet ikke fullt ut nådd”, ”Målet er ikke fullt ut nådd, men avviket er ubetydelig”.

Statistikken supplerer i stor grad Vox og Lånekassens rapportering. Vox har imidlertid uttrykt at de har vært usikre på hvor mye av dette som skal tas med i årsrapporten.

Alt Lånekassen skal rapportere på i årsrapporten (prestasjonskravene) skal være integrert i målkartet. Informantene tror at departementet er fornøyd med årsrapporten.

Når det gjelder Udirs årsrapport, har form, innhold og utseende på årsrapporten variert over tid og formatet diskuteres i flg. informantene nær sagt hvert år. Udir oppfatter at departementets grunnsyn er at årsrapporten må skrives slik at Udir er i stand til å vurdere egen måloppnåelse, men samtidig ønsker de nokså detaljert informasjon om faktiske aktiviteter. De gir uttrykk for at det kan være vanskelig å forene disse to hensynene.

Utdanningsdirektoratets årsrapport for 2010 har en annen form både utseende- og innholdsmessig enn tidligere. Det er mange bilder og illustrasjoner. I tråd med omleggingen av tildelingsbrevet for 2010 har Udir valgt å legge seg på en mer overordnet og vurderende fremstilling av egen måloppnåelse. Beskrivelsene av måloppnåelse er i stor grad basert på evalueringer, tallmateriale, statistikk og rapporter fra andre enheter i sektoren. Det er mye prosa og lite tabeller. Rapporten gir ikke en vurdering i forhold til hvert enkelt resultatmål i tildelingsbrevet.

Hovedspørsmålet synes å være om årsrapporten skal kvittere ut tildelingsbrevet fra A til Å.

Udir på sin side har lagt vekt på å lage en lesbar og ikke for omfangsrik rapport med fokus på helheten. Rapporten kan også ha interesse for andre, for eksempel for sektoren og for forskere.

Departementets syn er at en vurdering av om hvert resultatmål er nådd, ikke vil fordoble omfanget av rapporten, men kan gjøres i en setning eller to. Noen steder er resultatmålene bare gjentatt uten noen vurdering. Departementet har behov for å ha denne informasjonen samlet i årsrapporten og ønsker derfor at den skal være heldekkende. Når den ikke er det, blir departementets arbeid med resultatmål i kommende års tildelingsbrev vanskeligere. Utformingen av rapporten må ta hensyn til at disse styringsdokumentene henger sammen i en kjede.

Spørsmål om hvor heldekkende rapporteringen skal være, var ikke noe tema i intervjuene med universitetene og høyskolene. En gjennomgang av Rapport og

planer for 2010 gir imidlertid inntrykk av at rapporteringen er temmelig heldekkende, særlig hvis man også tar hensyn til den rapporteringen som skjer via DBH.

3.4.2 Fanger rapportene opp "risiko og vesentlighet"?

Kunnskapsdepartementet presiserer i tildelingsbrevene at(sitat): "risikovurdering er en integrert del av departementets mål- og resultatstyring overfor virksomheten. I tillegg skal virksomheten selv gjøre vurderingen av risiko i eget arbeid. I tråd med dette skal vurderinger gjennomføres for å kartlegge de viktigste risikoforholdene i arbeidet med å nå de fastsatte målene i tildelingsbrevet". I tildelingsbrevet til Udir er det presisert at: "I årsrapporten og etatsstyringsmøtet skal direktoratet redegjøre for sine risikovurderinger og hvordan disse ligger til grunn for styringstiltak".

Virksomhetene har fulgt opp kravet, og de fleste har lagt vekt på å vurdere risikoen forbundet med å nå målene. Dette rapporteres i årsrapportene og det er et tema på etatsstyringsmøtene. Det er en noe ulik form på kartleggingen og hvordan dette presenteres. Enkelte virksomheter har en vurdering av risikoen knyttet til det enkelte virksomhetsmål, mens andre har lagt opp vurderingen noe mer uavhengig av målene. Metoden og systematikken er i all vesentlig grad hentet fra Senter for statlig økonomistyring (SSØ).

Informanter fortalte at da pålegget om å vurdere risiko kom, ble dette sett på som nok et krav og virksomheten var negativ. De har imidlertid sett nytten av dette etter hvert.

Om rapportene fanger opp det vesentlige, vurderes på samme måte som relevansen av det som måles og det departementet er opptatt av. Det er en gjennomgående oppfatning, både blant flere av universitetene og høyskolene og de andre forvaltningsorganene, at det legges for mye vekt på det kortsiktige. Virksomhetene skulle ønske at "det strategiske og langsiktige" fikk større plass i etatsstyringsdialogen.

Informanter i Lånekassen mener at virksomheten ikke rapporterer så mye til Kunnskapsdepartementet, men at det de rapporterer på nå gir et mye tydeligere bilde enn før. De mener selv at de treffer godt på risiko og vesentlighet nå. Før var rapporteringen mer tilfeldig og oppgaverelatert, mens det nå rapporteres på resultatkrav og kvalitet.

Mange mener imidlertid at rapportene må sies å være dekkende, men det vesentlige kan drukne i mengden av detaljer. Rapporteringen på mange tverrgående mål, blir i denne sammenheng sett på som "detaljer" fordi de i mindre grad vedrører kjerneoppgavene til virksomheten. På etatsstyringsmøtene blir dette tydeligere, fordi det legges noen felles premisser for hvilke forhold som skal vektlegges på disse møtene. Det gjelder for eksempel risikostyring og internkontroll, styring og ledelse og systemer for oppfølging av etiske retningslinjer. Virksomhetene anser ikke dette for å være uviktige temaer, men det blir liten tid til å ta opp det de selv mener er deres viktige utfordringer.

3.5 Virksomhetenes bruk og nytte av rapporteringen

En viktig del av kartleggingen av rapportering er forholdet mellom rapportering for etatsstyringen og for internstyringen. Det vil bl.a. si om virksomhetene selv kan utnytte de dataene og den informasjonen de må samle for den eksterne rapporteringen, internt.

Vi stilte derfor spørsmål om:

- Utnyttelse av data/informasjonen for den interne styringen av virksomheten?
- Virksomhetens interne styringssystemer understøtter/ blir understøttet av rapporteringen?
- Virksomheten bruker eventuelle tilbakemeldinger fra KD (og andre det rapporteres til) i sin interne styring?

3.5.1 Ekstern rapportering og intern rapportering bygger på hverandre

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at representanter for ledelsen og styremedlemmer mener at rapportering er et nødvendig virkemiddel i styringen av virksomheten. Spesielt styremedlemmene understreker dette. Det har vært stilt spørsmål ved nytten av halvårsrapporten. Denne leveres i august, og dialogen kommer så sent på året at det nærmer seg årets avslutning. Spesielt styreledere har imidlertid uttrykt at halvårsrapporten er viktig for å kunne korrigere driften.

De større virksomhetene innen universitets- og høyskolesektoren understreker at det blir lagt vekt på at virksomhetene må ha styringssystem som genererer riktige og relevante rapporter som kan brukes til internstyring og som grunnlag for rapportering. Å utvikle egne resultatindikatorer som er koblet til virksomhetens strategi, er viktig for egen styring. Det kan imidlertid bli for mange når de slås sammen med indikatorene fra departementet.

I Lånsekassen ble det vektlagt at ”En god match mellom tildelingsbrevet og virksomhetsplanen er et suksesskriterium.” De har, som nevnt tidligere, hatt en prosess med departementet over flere år om hva som skal stå i målkartet, og nå er de omforent om dette. Dette har gjort at virksomhetsstyringen internt og den eksterne rapporteringen er koblet godt sammen.

I universitets- og høyskolesektoren er det også nødvendig med mer og bedre tilpasset styringsinformasjon på enkelte fakulteter. På UiS viste de til at Teknisk-naturvitenskapelig fakultet hadde behov for å følge situasjonen og utviklingen noe tettere og hadde derfor utviklet et tilleggssystem for rapporteringen.

For å sikre effektivitet og minst mulig belastning på ledere og administrasjonen ved de enkelte enhetene, må manuell rapportering unngås sier enkelte informanter. Det er utviklet felles systemer til bruk for universitetene og høyskolene. Vi gikk ikke grundig inn i en vurdering av disse, men fikk heller ingen spontane klager over at systemene ikke fungerte godt nok. Men det kom fram at denne type systemer er best egnet for de store institusjonene. Små

høyskoler har mindre ressurser og har mindre muligheter til å ha spesialisert personell for å utnytte og drifte elektroniske systemer. Departementet oppfordrer imidlertid alle høyskolene til å delta i samarbeid (SAK), også administrativt når det kan gi gevinster.

Flere av virksomhetene finner det utfordrende når det skjer endringer i hva som skal rapporteres. Det kan være endringer i begrepsbruk, definisjoner eller ”hva eller hvordan det skal telles”. Departementet kan mene at dette er små, men viktige endringer som ikke burde medføre mye arbeid. For virksomhetene er justeringen imidlertid ressurskrevende og hindrer gode tidsserier for bruk internt.

3.5.2 Forankring og organisering av rapporteringsarbeidet i virksomheten

Virksomhetenes ledelse står overfor en vanskelig balansegang mellom å få til god forankring og forståelse for nytten av rapporteringsinformasjon og å belaste fagpersonalet og ledelsen ved fagenhetene minst mulig. Under arbeidet med kartleggingen av rapporteringen har vi fått en del ytringer og eksempler på at fagfolkene spesielt ved universitet og høyskoler, klager over at det er så mye rapportering at det går ut over primæroppgavene.

Flere av dem vi har intervjuet fra ledelsen og administrasjonen ved universitets- og høyskolene har uttrykt at dette er en utfordring. De har også presentert ulike måter å organisere dette arbeidet på. I følge informanter fra små institusjoner er behovet for å sentralisere arbeidet, større jo mindre virksomheten er.

Et eksempel er NHH som legger vekt på forankring i hele organisasjonen og at rapporteringen derfor er knyttet til linjeorganisasjonen. Det er også klare og beskrevne ansvarsforhold, ved at over 20 personer har hovedansvaret for de enkelte temaene det skal rapporteres på. De mente også at det ble bedre forståelse for nytten av rapporteringen da de fikk koblet rapporteringen av kvalitet som skulle til NOKUT sammen med årsrapporten ”Rapport og planer” til Kunnskapsdepartementet.

Ved Universitetet i Stavanger (UiS) har de organisert bredt sammensatte arbeidsgrupper med ansvar for å innhente og bearbeide data/informasjon til rapporteringen. Både UiS og andre institusjoner innen sektoren har årshjul eller lister som gir oversikt over rapporteringsoppgavene, hvem som er ansvarlig for oppgaven, eventuelt hvilke organ (f.eks avd./fakultetsstyret eller hovedstyret) dokumentene skal behandles i og frister.

Kartleggingen har vist at det er et kontinuerlig arbeid i gang for å utvikle internstyringen i virksomhetene. Et eksempel er Udir som har igangsatt et internt arbeid for å profesjonalisere egen styring ved å utvikle en intern styringsplattform, som skal sikre at hele Udir ser styringsvirksomheten i et større og mer helhetlig perspektiv. Plattformen skal også føre til en mer

samordnet og presis rapportering og dette vil også kunne påvirke rapporteringen videre til departementet.⁴⁶

3.6 Departementets bruk av rapporteringen

Det tredje hovedtemaet i kartleggingen var Kunnskapsdepartementets bruk av de innrapporterte dataene. Spørsmål knyttet til dette temaet var:

- Hva bruker KD av innrapporterte data fra underliggende virksomheter for å ha tilfredsstillende oppfølging og styring?
- Ber departementet om data som *ikke* brukes i styringen av virksomhetene eller dekker annet informasjonsbehov departementet har?
- I hvilken grad er det gjenbruk/flerbruk av data med basis i rapporteringene departementet mottar? Finnes det naturlige koblinger for gjenbruk av data som ikke er tatt i bruk? Hvilke eventuelle hindringer vanskeliggjør gjenbruk av data?
- Hvordan er kvaliteten på innrapporterte data?
- Hvordan bruker departementet rapporteringen fra underliggende etater (og tilknyttede virksomheter) i det videre arbeidet med å rapportere til Stortinget?

3.6.1 Rapportene brukes i etatsstyringen

Kunnskapsdepartementet bruker de innrapporterte dataene i etatsstyringen. Funn fra kartleggingen beskrevet nedenfor viser dette:

- KD gjør en betydelig innsats for å utvikle og koordinere etatsstyringssystemet inkludert rapporteringene fra underliggende og tilknyttede virksomheter. (Ref. kap. 2.3.)
- Årsrapporten med plan gir grunnlag for omfattende analyser som danner basis for departementets vurderinger og for innholdet i etatsstyringsmøtene
- Rapporteringsdataene fra universitetene og høyskolene gir grunnlag for utarbeidelsen av KDs Tilstandsrapport for høyere utdanning⁴⁷.
- Etatsstyringsmøtene (avgrenset til de vi har kunnet observere) tar opp og forholder seg til rapportene inkludert risikovurderingene som virksomhetene er pålagt.
- Det har vært stilt spørsmål ved nytten av halvårsrapporteringen (for virksomhetene utenom UH-sektoren), men de aktuelle departementsavdelingene sier de bruker dem.
- Virksomhetene mener og tror at det de rapporterer inn til KD blir brukt.
- De ser referanser og spor av rapportene i bl.a. dokumenter til Stortinget. Et krav i tildelingsbrevet til virksomhetene (ekskl. UH-sektoren) er dessuten at det utarbeides en kortversjon av årsrapporten som grunnlag for departementets rapportering om virksomheten i fagproposisjonen. I tillegg gjelder en del av kontakten mellom departementsavdelingen

⁴⁶ Kilde: Utdanningsdirektoratets årsrapport for 2010

⁴⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/ttilstandsrapport-for-universitets--og-h.html?id=641725

(ikke UH-avdeling) og virksomhet innspill og tilbakemeldinger på tekst til Prop. 1 S.

Det som imidlertid er noe uklart for informantene i virksomhetene, er hvordan data/informasjon bestilt av andre departementer blir brukt. Rapportering på fellesføringer og på andre tverrgående mål rapporteres til KD for sammenstilling og videre rapportering. Virksomhetene er usikre på hvordan informasjonen på enkelte av disse rapporteringene blir brukt videre. Det ville ha ført for langt i denne evalueringen, og også ligget utenfor mandatet, å forfølge hvordan denne rapporteringen brukes av de respektive bestillende departementer og myndigheter.

3.6.2 Etatsstyringsmøtene som arena for rapporteringsdiskusjonen

Både institusjonene i UH-sektoren og departementet mener at etatsstyringsmøtene er betydelig lagt om de siste årene til mer strategiske diskusjoner. Dette oppfattes som svært positivt.

Enkelte av de andre forvaltningsorganene opplever at tiden som er satt av lett blir bundet opp til noen enkeltrapporteringer og vektleggingen dermed blir noe skjev. Ut fra vår observasjon i etatsstyringsmøtene, kan Difi forstå bakgrunnen for dette synspunktet. Virksomhetene er opptatt av å kommunisere rundt måloppnåelse og utfordringer for gjennomføring av deres primæroppgaver. Noen virksomheter mener at etatsstyringsmøtene kan oppleves mer som et møte med revisjonen der departementet er opptatt av å sikre at systemer og retningslinjer er på plass og blir fulgt opp.

Dette gjenspeiles i de felles premisser for hvilke forhold som skulle vektlegges i etatsstyringsmøtene våren 2010. Dette var bl.a. risikostyring og internkontroll, styring og ledelse (med særlig vekt på styrets ansvar for den totale virksomheten) og systemer for og oppfølging av etiske retningslinjer.

Denne type synspunkter har fremkommet i tidligere kartlegginger gjennomført av Difi. I rapporten om Direktoratenes faglige rolle fra 2008⁴⁸, refereres det til at enkelte peker på at etatsstyringsmøtene blir rutiniserte og ritualiserte. Det kan også være svært mange deltakere med på møtene. I rapporten fra 2008 framkom det at økonomi og produksjonstall som oftest er hovedtemaene, og det er lite rom for faglige diskusjoner eller betraktninger omkring den faglige rollen. Det har blitt hevdet at viktige faglige problemstillinger, aldri tas opp i styringsmøtene.

3.6.3 Kvaliteten på rapportene?

Som nevnt tidligere er oppfatningen i departementet at kvaliteten på spesielt analysen i årsrapportene fra universiteter og høyskoler varierer. Noen er svært gode, andre mindre gode. Noen rapporter bærer preg av at de er sammenstilt fra ulike enheter/fakulteter uten en grundig nok helhetlig analyse.

⁴⁸ <http://www.difi.no/filearchive/difirapport-2008-14-direktoratens-faglige-rolle.pdf>

Det hender også at det er feil i tall som rapporteres til DBH og til KD. Dette kan være rapporter som skal videre til Finansdepartementet og/eller Riksrevisjonen. Konsekvensen er at KD og eventuelt DBH må sjekke og korrigere, noe som fører til at departementet må ha tid til kvalitetssikringen og sammenstilling av data. Tidsfristen som virksomheten må forholde seg til, kan derfor ikke settes senere.

3.6.4 Hva med gjenbruk eller flerbruk av data?

Det er stor grad av gjenbruk og flerbruk av dataene på UH-sektoren. DBH sørger for dette (ref. 3.1.2). Det er flere brukere av databasen og det er et tett samarbeid om endring, utvikling og samordning med andre mottakere av rapportering fra virksomhetene.

Det er godt mulig at det finnes flere naturlige koblinger for gjenbruk av data som ikke er tatt i bruk. Det har imidlertid ikke kommet fram noen idéer i denne kartleggingen om hvordan gjenbruken kan bli styrket. Problemstillingen drøftes grundigere i kapittel 4: Difis vurdering av kartleggingsresultatene.

4 Difis vurdering av de største utfordringene ved rapporteringen

I kapittel 2 har vi beskrevet virksomhetene, deres rammebetingelser i form av statlige styringsprinsipper og regelverk, samt redegjort for Kunnskapsdepartementets prinsipper for styring. I kapittel 3 er resultatene fra kartleggingen presentert. Dette viser hva virksomhetene rapporterer, til hvem og når, samt informantenes synspunkter på omfang, relevans og bruk og nytte for virksomhetene selv og departementet.

I dette kapitlet vil vi trekke fram de aspektene ved rapporteringen som Difi mener representerer de største utfordringene. Disse vil vi drøfte i lys av blant annet Kunnskapsdepartementets prinsipper og intensjoner for etatsstyring og rapportering. Vi vil også vurdere funn fra kartleggingen med synspunkter og forslag til tiltak som andre har lansert i relevante rapporter om styring generelt og rapportering spesielt.

Det er spesielt to rapporter som har relevans for drøftingen av funn i kartleggingen. Den ene er en nylig gjennomført analyse av kostnader og nytte av kommunal rapportering til staten⁴⁹. Den tar opp administrative byrder pålagt av staten, dvs. kostnader ved å etterleve informasjonsforpliktelsene som er pålagt i lov eller forskrift. En annen rapport er gjennomført av det danske Finansministeriet og omhandler hva medarbeidere i 37 statlige virksomheter opplever som irriterende eller begrensende i deres daglige arbeid og hvilke administrative krav (i alt 97) som stilles til en typisk statlig institusjon⁵⁰.

4.1 Hva er rapportering?

Temaet for denne evalueringen er rapportering. Kartleggingen har vist at det er vanskelig å avgrense rapportering fra styring. Kartleggingen har også vist at oppfatningen av hva som regnes som rapportering er forskjellig, både blant virksomhetene og mellom informanter i virksomhetene og i departementet. Det er derfor et behov for å drøfte hva rapportering er.

Rapportering er en *aktivitet* som er en respons på en bestilling. Rapportering er knyttet til ulike former for styring; sektorstyring, etatsstyring, virksomhetsstyring og intern styring i virksomhetene, men brukes også om å oversende ulike former for informasjon til andre typer formål f.eks. statistikk.

Rapportering som tema er på den ene siden mer snever enn etatsstyring fordi det betegner ett av flere elementer i styringen. På den annen side er rapportering mer omfattende fordi det rapporteres om mange ulike forhold til mange mottakere og til ulike formål. I temaheftet ”Som man roper i skogen får en

⁴⁹ Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte. En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Mars 2011. Utarbeidet av PWC.

⁵⁰ Enkel administration i staten. Finansministeriets plan for mindre byråkrati i statens institusjoner. Januar 2010

svar” om departementet som bestiller av resultatinformasjon⁵¹, skilles det mellom *innhenting* og *bestilling* av informasjon. Bestilling av *resultatinformasjon* er spesifikt knyttet til etatsstyringen. Innhenting av informasjon kan skje på ulike måter. Departementet kan selv søke i databaser, utnytte statistikk eller innhente fra andre instanser enn underliggende virksomhet eller be om informasjon fra virksomheten.

Det vesentlige ved rapportering er innholdet og anvendelsen av informasjonen. Hva rapporteres det om og hva skal det brukes til?

I denne evalueringen har imidlertid også *omfang* vært et viktig tema bl.a. fordi et utgangspunkt var påstander om at det er for mye rapportering og at dette er en belastning på virksomhetene. Som nevnt i 1.3.2 valgte vi derfor å ha en åpen tilnærming og legge en vid definisjon av begrepet rapportering til grunn for kartleggingen. Med en snevrere definisjon kunne vi risikere å ekskludere relevant informasjon til kartleggingen.

Den åpne tilnærmingen har også avdekket at det er ulik forståelse av begrepet rapportering. Temaet rapportering involverer minimum to parter, og dersom det er ulik forståelse av hva som forstås med og omfattes av rapportering, kan det bli skinndiskusjoner spesielt når temaet er *omfanget av rapportering*. Nedenfor drøftes noen aspekter med hva rapportering omfatter. For å illustrere dette har vi utformet en tabell som viser ulike typer styringsinformasjon, formål, type data og mottakere. Tabellen er ikke heldekkende, men kan bidra til oversikt og rydding av begrepsbruk i drøftinger av begrepet rapportering.

⁵¹ Temaheftet ”Som man roper i skogen får en svar” om departementet som bestiller av resultatinformasjon, Statskonsult 2001

Tabell 2: Oversikt over rapportering til ulike formål

Type styring	Formål med rapporteringen	Type data	Mottakere
Sektorstyring	<ul style="list-style-type: none"> Tilstanden i sektoren Resultater av tiltak Innspill til politikkkutforming 	<ul style="list-style-type: none"> Kvalitativ beskrivelse f.eks basert på evalueringer, Kvalitativ beskrivelse f.eks basert på tilsynsrapporter Kvantitative data og statistikk 	Til overordnet departement (KD) direkte eller via DBH
Etatsstyring	<ul style="list-style-type: none"> Virksomhetens måloppnåelse, ressursbruk og evne til iverksetting av politikken Resultatbasert finansiering Kontroll Grunnlag for budsjett Innspill til politikkkutforming 	<ul style="list-style-type: none"> Kvalitativ beskrivelse/analyse av måloppnåelse (resultater eller effekter), evalueringer Kvantitative målinger av aktiviteter og resultater (event. effekter) inkl. statistikk Økonomiinformasjon Systeminformasjon Personalinformasjon 	<ul style="list-style-type: none"> Internt i virksomheten Direkte til overordnet dep.(KD) eller via DBH. Deler til Riksrev. SSØ FIN.
Intern styring	<ul style="list-style-type: none"> Utvikling i fht strategi Resultater ifht mål Ressursbruk Drift etc 	<ul style="list-style-type: none"> Tilnærmet lik informasjon som eksternrapportering, Mer detaljert på enkelte områder 	Ledelsen på ulike nivåer
Spesielle satsinger – sektoren (Oppdragsbrev)	<ul style="list-style-type: none"> Prosjektrapportering 	<ul style="list-style-type: none"> Status og resultater Ressursbruk 	KD og /eller andre nasjonale oppdragsgivere
Internasjonalt samarbeid	<ul style="list-style-type: none"> Program og projektrapportering 	<ul style="list-style-type: none"> Status og resultater Ressursbruk 	Internasjonal samarbeidspart/ KD/NFR
Nasjonale satsinger (fellesføringer, aktivitetsplikt m.m.)	<ul style="list-style-type: none"> Prioritert satsing i alle statlige virksomheter Måle tilstanden 	<ul style="list-style-type: none"> Kvalitativ beskrivelse av måloppnåelse Statistikk 	Via KD til andre departementer med ansvar for satsingen
Nasjonal regnskap/ statsregnskap	<ul style="list-style-type: none"> Kontroll Grunnlag for statsbudsjettet 	<ul style="list-style-type: none"> Regnskap og andre oversikter oppsatt etter standarder og maler 	KD, FIN/SSØ, (SSB)

Rapportering er en omfattende aktivitet. Informantene var veldig klare på at rapportering er det som institusjonen *har en plikt til å levere* fra seg uavhengig av hvem som stiller kravene. Det omfatter derfor rapportering til KD så vel som til andre departementer og statlige virksomheter, Riksrevisjonen og andre instanser.

Rapportering som skal brukes til *sektorstyring*, er data og annen informasjon som er utformet for å si noe om tilstanden i sektoren, blant annet statistikk. Det er imidlertid sterke sammenhenger og ikke alltid lett å skille klart mellom rapportering som skal brukes i henholdsvis sektorstyring og i etatsstyring. Mye av rapportering fra etatsstyringen gir grunnlag for sektorstyringen.

Virksomhetene er et av departementets viktigste virkemidler for iverksettingen av politikken og utviklingen av sektoren. I UH – sektoren prøver departementet å tydeliggjøre et skille mellom indikatorene i finansieringssystemet og

rapportering på styringsparametrene. Hvis man skal vurdere omfang og belastning, kan et slikt skille etter Difis syn være vanskelig å opprettholde. Her synes formålene sektorstyring og etatsstyring å være spesielt tett sammenvevd, siden tall fra DBH også legges til grunn for den innsatsbaserte delen av finansieringen av den enkelte institusjon.

Rapportering som inngår i *etatsstyringen*, dvs. rapportering på mål og krav i tildelingsbrevet og supplerende tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet, anses å være det primære for departementet og virksomhetene. I tillegg til rapportering på mål, skal det rapporteres på en rekke krav til gjennomføring av oppgaver, og om status på og virksomhetens vedlikehold av systemer. I tildelingsbrevet er det også stilt opp krav i form av fellesføringer og det minnes om oppgaver med aktivitetsplikt som skal følges opp. Dessuten tas det opp spesielle pålegg fra f.eks Riksrevisjonen eller DSB ad samfunnssikkerhet og beredskap som virksomheten må rapportere spesielt på. Svar på alle krav i tildelingsbrevet oppfattes selvsagt som rapportering.

I tillegg kommer rapportering på *spesielle satsinger* som regel formulert i et *oppdragsbrev*, men dette oppfattes ikke av alle å være rapportering. Respons på et oppdragsbrev (eller en muntlig forespørsel) forstås som *utførelse av en oppgave*. Oppsummering på slutten av året over aktiviteter eller resultater av bestillinger gjennom oppdragsbrev, er imidlertid rapportering. Et unntak er oppdragsbrevet fra Barne- og likestillings- og integreringsdepartementet til Vox som tilsvarende tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til Vox. Rapporteringen på dette sidestilles dermed med rapportering på tildelingsbrevet.

Det som kan være litt vanskelig å definere, er om *ad hoc forespørsler* om statistikk og eventuelt analyser av tallmateriale, er rapportering. Forespørselen kan være utløst av spørsmål fra media, stortinget eller andre. Dette kan være opplysninger som rapporteres til departementet jevnlig, men som det kan være lettere og raskere å få fra virksomheten. Oppfatningene blant våre informanter var i hovedsak at dette ble regnet som vanlige direktoratsoppgaver og ikke som rapportering.

Det oppfattes som opplagt at virksomheten (enkeltpersoner) må rapportere på bruken av prosjektmidler. Dette er midler som virksomheten har fått på grunnlag av søknad fra for eksempel Norges forskningsråd (NFR) eller gjennom oppdrag fra KD eller andre. Ikke alle mener at dette inngår i det de mener er den løpende rapporteringen.

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

Virksomhetene trenger styringsinformasjon for sin *interne styring*. Dette kan være mer detaljert informasjon enn det som skal rapporteres eksternt. Men det er viktig at den eksterne rapporteringen kan trekkes mest mulig direkte ut av den internt genererte rapporteringen. Gjennom kartleggingen har vi fått få

eksempler på at virksomhetene ikke kan utnytte den eksterne rapporteringen til interne formål, men det er behov for noe i tillegg.

Fra departementets side har det kommet fram at *rapportering* bør avgrenses til *overføring av styringsinformasjon* til overordnet departement. Vi har imidlertid sett i denne kartleggingen at omfanget av rapportering påvirkes i stor grad av andre instansers krav til rapportering. Det er ikke bare eget departement, men også andre departementer som har behov for styringsinformasjon, og dermed rapporter som viser måloppnåelsen, tilstanden på et tverrgående politikkområde eller etterlevelse av felles krav til alle statlig virksomhet. Noen tas med i tildelingsbrevet, mens andre kommer som særegne rapporteringskrav. For å få en konstruktiv diskusjon om det er for mye rapportering, om den er hensiktsmessig og om det kan settes inn tiltak for å øke relevans og effektivitet, er det viktig å skille mellom rapportering til ulike formål.

Difi vil i denne rapporten ikke foreslå *en* definisjon som skal gjelde i alle sammenhenger. Det som er viktig er at departement og virksomheter sammen kommer fram til en felles definisjon og omforent forståelse av begrepet rapportering. Forhåpentligvis kan dette innledende avsnittet bidra med noen hensyn og ulike knagger som kan være nyttige i en slik diskusjon.

4.2 Omfanget blir stort fordi mange trenger styringsinformasjon

Det er i hovedsak tre forhold som påvirker omfanget av rapportering; antallet styringsparametre / rapporteringskrav i tildelingsbrev og oppdragsbrev fra Kunnskapsdepartementet, rapportering på generelle krav og føringer fra andre departementer og andre statlige virksomheter og virksomhetens eget behov for rapportering, bl.a. slik styret definerer det. En del av de generelle kravene og føringene er tatt inn i tildelingsbrevet, mens andre blir meddelt i egne skriv og skal rapporteres særskilt. Det virksomhetene skal rapportere på til andre departementers ansvarsområde, skal ofte innom Kunnskapsdepartementet som sammenstiller rapportene før det videresendes til det aktuelle departement.

Som en oppfølging av prinsippene foreslått i Rammenotat om plattform for styring (2007) skulle avdelingene

- gjennomgå gjeldende rapporteringsrutiner og mengder med tanke på om det rapporteres adekvat iht. målrealisering
- vurdere om operasjonaliseringen av målene og tilhørende rapporteringspunkter er hensiktsmessige og om det gir et tilstrekkelig og riktig bilde for Stortinget.

Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å vurdere eventuelle endringer i tildelingsbrevene for alle virksomhetene, men vårt inntrykk fra intervjuene og noen stikkprøver er at antall styringsparametre er redusert for noen av virksomhetene, for eksempel Lånekassen. Arbeidet med ny målstruktur for universitets- og høyskolesektoren viser også at det fra 2012 blir færre nasjonale styringsparametre satt av Kunnskapsdepartementet. Men siden institusjonene selv skal definere egne virksomhetsmål med styringsparametre, er det ikke gitt at det samlede antall parametre det skal rapporteres på, blir

mindre .Derimot blir kravet til relevans for virksomhetene tydeliggjort på denne måten.

Det kan imidlertid ha skjedd en økning i de generelle kravene som virksomhetene må rapportere i forhold til. I kap. 3.1.1. har vi som eksempel beskrevet kravene slik de er tatt inn i tildelingsbrevet for 2010 til Utdanningsdirektoratet og til universitetene og høyskolene. Vi ser av oversikten at det er vel så mange krav til rapportering på de generelle målene og verdiene som statlige virksomheter skal ivareta, som til krav knyttet til sektormålene og virksomhetens kjerneoppgaver.

Handlingsromutvalget (2010) refererte også til at de hadde fått innspill om økning av krav og føringer de siste årene. Av de som er generelle for hele staten og ikke bare rettet mot UH-sektoren, kan nevnes:

- forbedring av kvaliteten i forvaltningen slik at de oppfyller lover, regler og normer for god praksis, krav/pålegg når det gjelder HMS og miljøledelse, kvalitetssystem og etikk, risikovurdering, døgnåpen forvaltning, system og regler for anskaffelser og nye IT-systemer for rapportering etc.
- likestillingsarbeid, både med hensyn til ansatte og rekruttering av studenter (kjønn, minoriteter, funksjonshemmede)

Vi må også ta et forbehold om at det kan være flere temaer og krav det skal rapporteres på. Vi kan anta at det stilles en mengde andre krav som kan utløse en rapporteringsplikt, men som vi ikke har avdekket i dette prosjektet. Den tidligere nevnte kartleggingen fra Danmark⁵², identifiserte 97 administrative krav som en typisk institusjon skulle håndtere. I tillegg kom lokalt fastsatte regler og krav på de enkelte ministerområder. Mange av disse utløste en rapportering. I en undersøkelse om kommunal rapportering til staten (mars 2011)⁵³ kommer det fram at det i dag fins 80 ordninger for kommunal rapportering definert i lov eller forskrift.

Rapporteringen skal gi styringsinformasjon. Primært vil dette for et overordnet departement være informasjon som viser graden av måloppfyllelse på sektoren og på virksomhetsnivå og danner grunnlag for politikktutforming. Det er viktig å få rapporter om eventuelle avvik i forhold til ambisjonsnivået, for å kunne sette inn tiltak.

Men departementet har også ansvar for at virksomheten drives etter de mål og verdier som er satt for statlige virksomheter generelt. Virksomhetene skal drives etter god forvaltningsskikk og er også et virkemiddel for gjennomføringen av statlig politikk på en mengde ulike politikkområder. Noen eksempler er miljø- og klimapolitikken, likestillings- og integreringspolitikken,

⁵² Enkel administration i staten. Finansministeriets plan for mindre bureaukrati i statens institusjoner. Januar 2010

⁵³ Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte. En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Mars 2011. Utarbeidet av PWC

språkpolitikken, distriktspolitikken og forvaltningspolitikken, for eksempel samordning og utvikling av IKT, anskaffelser, representasjon i kollegiale organer (styret, råd og utvalg), statlig informasjonspolitik, brukerorientering, arbeidsgiver- og personalpolitikken osv.

Virksomhetene er arbeidsgivere og må som alle andre statlige virksomheter, kommuner eller private bedrifter rapportere til Skatteetaten, SSB og NAV. I den før nevnte studien om Kommunal rapportering til staten går det fram at kommunene bruker 276 årsverk på rapportering som arbeidsgiver, noe som utgjør en stor andel av den totale rapporteringen.

Departementet skal også sikre at virksomhetene har, bruker og følger opp systemer for HMS, informasjonssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Pålegg og anmerkninger fra tilsynsorganer og Riksrevisjonen medfører at departementet må følge opp virksomhetene tettere, noe som innebærer mer og ofte mer detaljert rapportering.

Totalt sett har staten og departementene med ansvar for å ivareta de enkelte politikkområder eller ordninger behov for styringsinformasjon. Dette er legitime behov, men omfanget av hva den enkelte virksomhet må rapportere, blir stort og omfattende.

Antall fellesføringer i tildelingsbrevene er redusert. Men vi kan ikke se at eksplisitte krav til å rapportere på en del av de tidligere føringene er blitt borte. De er plassert enten under andre overskrifter, kommer som krav utenom tildelingsbrevet eller det forventes at virksomheten skal være beredt til å rapportere, dersom det kommer en forespørsel.

Det er også et spørsmål om kvaliteten på denne type rapportering gir god nok styringsinformasjon. En oppsummering⁵⁴ av rapporteringen om fellesføringene som gjaldt arkitekturprinsippene, e-ID og Altinn konkluderte med følgende: ”Basert på de mottatte rapportene er det ikke mulig å konkludere om fellesføringene har ført til ønskede resultater som for eksempel bedre samhandling, enklere integrasjon, raskere tjenesteutvikling og økt gjenbruk”.

Gitt at det er nødvendig med styringsinformasjon på alle disse områdene, må det enkelte departement eller de som forvalter ordningene være bevisst og kritisk til hvilke konsekvenser hver rapporteringsordning har for de statlige virksomhetene. Et viktig spørsmål er om denne styringsinformasjonen kan skaffes til veie uten at hver virksomhet må rapportere jevnlig, som regel hvert år.

I Danmark er det, med grunnlag i den før nevnte kartleggingen, fremmet ”30 initiativer, der skal bidrage til en mere enkel, smidig og effektiv administration i statens institutioner”. For å ha kontroll med veksten i rapporteringer for de

⁵⁴ Oppsummeringen er utført av Difi på grunnlag av departementenes gjennomgang av årsrapportene fra virksomhetene.

norske statlige virksomhetene, kan det være behov for et lignende samlet initiativ.

4.3 Rapportering er nødvendig, men plunder og heft frustrerer

Før kartleggingen startet, hadde vi en arbeidshypotese om at virksomhetene ville klage over rapporteringen. På tross av at både årshjul og lange lister over hva som skal rapporteres, til hvem og når, viser at omfanget er stort, er det lite klaging. De vi har intervjuet har hatt en forståelse for at det er nødvendig å rapportere og at departementet og andre har behov for det de ber om og får. En forklaring på hvorfor det har vært lite klaging, drøftes nærmere i kap. 4.7.

Noe av det viktigste for virksomhetene er forutsigbarhet. Et punkt i Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kunnskapsdepartementet (1. november 2004; revidert 1. januar 2007) understreker dette: ”Styring, kontroll og krav til rapportering må utformes og utøves i samråd med virksomheten, slik at *oppfølging av mål og resultater blir mest mulig stabil over tid*”. Et klart funn i kartleggingen er at endringer er krevende. Alt som krever nye rutiner, nye oppsett og maler, nye definisjoner og måter en skal ”telle” på eller nye tidspunkter for rapporteringen, skaper mye plunder og heft.

Rapporteringen blir mindre krevende når virksomheten i god tid vet hva som skal rapporteres til hvem, når og hvordan. Virksomheten må ha tid på seg til å tilrettelegge prosessene, og til å utvikle og utnytte interne systemer og rutiner. En må forhindre dobbelrapportering internt. Mest mulig informasjon må kunne hentes fra elektroniske systemer, og manuell arbeidskrevende sammenstilling av informasjonen må unngås. Dette gjelder spesielt i de store virksomhetene. Den informasjonen som skal rapporteres eksternt, må kunne nyttes internt og vice versa.

Det er nødvendig å få forankring og forståelse i hele virksomheten for nødvendigheten av rapporteringen for virksomhetsstyringen internt og eksternt. At en del av det som rapporteres gir grunnlaget for finansieringen på universitets- og høyskolesektoren, gjør det lettere å forstå nødvendigheten av rapporteringen. Det kan imidlertid være motstand mot finansieringssystemet, men det er en annen problemstilling.

Ved endringer kan den som krever rapporteringen mene at det kun er snakk om små endringer, men selv små endringer får konsekvenser nedover i organisasjonen. I visse fall må det til endringer i elektroniske systemer som medfører omprogrammeringer. Konsekvenser av dette igjen er behov for veiledning og opplæring. Spesielt endringer av det som fra virksomhetens ståsted oppfattes som uvesentligheter, irriterer.

Noen vil hevde at begrensninger på å kunne gjøre endringer, vil føre til et statisk rapporteringssystem. Kravene til rapportering må være tilpasset det behovet overordnet departement og andre departementer har behov for av styringsinformasjon. Vårt inntrykk er at virksomhetene har forståelse for dette.

De er også positive til endringer som både kan føre til forbedringer av mål og styringsparametre (indikatorer) og utvikling av rapporteringskrav som er utsagnskraftige og treffsikre på måloppnåelsen. Det er stadig nye ordninger og mindre endringer som de ikke ser poenget med, og som volder besvær.

Derfor er det viktig at endringer begrunnes; og jo mer omfattende endringen er og jo kortere fristen for gjennomføring er, jo viktigere er begrunnelsen.

4.4 Kan det gjøres noe med tidspresset spesielt knyttet til økonomisk rapportering?

Problemer rundt tidspresse gjelder spesielt de nettobudsjetterte virksomhetene (Met.no og universiteter og høyskoler). Disse virksomhetene opplyser at det er et tidspresse i årets to første måneder pga økonomirapportering (ref. kap 3.1.3, 3.2 og vedlegg 6).

Spørsmålet blir om det er mulig å gjøre noe for å lette tidspresset og redusere ressursbruken i årets første måneder, spesielt for de nettobudsjetterte virksomhetene.

Flere av virksomhetene opplyste under intervjuene at de kunne ønske seg mer tid. Det får imidlertid konsekvenser for andre prosesser og instanser. Det er flere hensyn som skal ivaretas.

Virksomhetene har hatt noen ideer som kunne lette presset. Det har vært foreslått at hvert universitet og høyskole kan ha sjeldnere etatsstyringsmøter, for eksempel hvert annet eller tredje år. Dette vil gi spesielt departementet, men også virksomhetene, noe bedre tid på våren. Noen har også stilt spørsmål ved om departementet må bruke så mye tid og ressurser på analysen av årsrapportene. Fordelingen av innsats og tid til analysearbeidet kunne være annerledes mellom virksomhet og departement. Virksomheten kunne da prioritere å øke kvaliteten på analysen, og departementet hadde fått en mer gjennomarbeidet rapport, mener noen. Etter Difis syn er det også spørsmål om enkelte av virksomhetene som strever med tidspresset, kunne ha utviklet mer effektive interne systemer og rutiner.

Med grunnlag i vårt kartleggingsmateriale har det ikke vært mulig å veie de ulike hensynene mot hverandre, dvs. å vurdere om noen delrapporteringer eller foreløpige rapporteringer kan kuttes eller å vurdere tiltak som kunne forenkle spesielt rapporteringen på økonomien. En kunne anta at det ville være mulig å hente ut de økonomiske dataene fra felles systemer elektronisk, i stedet for at hver virksomhet måtte rapportere inn dette. Dette er imidlertid et komplekst område som vi ikke har fått nok innsikt i gjennom denne evalueringen. Men problemstillingen med tidspresse og mange rapporter (spesielt på økonomisiden) er reist, og det kan være hensiktsmessig å samle interessentene, dele erfaringer og finne fram til egnede løsninger.

4.5 Kan det legges bedre til rette for styrenes ansvar for rapporteringen?

Et viktig prinsipp for departementet er å vektlegge ”styrets ansvar for den totale virksomheten”. Dette fremgår av loven og i tildelingsbrevet, der departementet forventer at ”styret ved den enkelte institusjon ivaretar et selvstendig ansvar for oppfølging, planlegging og strategisk utvikling av virksomheten”. Styrenes rolle og ansvar har blitt endret betraktelig i årene siden Statskonsult gjennomførte en kartlegging av styrenes rolle i 2003⁵⁵. Styrene og spesielt styreledere er blitt langt mer sentrale, aktive og engasjerte i ledelsen av virksomheten og i kontakten med departementet. Det er nå en selvfølge at styrene får og tar ansvar og at de deltar og leder an fra virksomhetens side på etatsstyringsmøtet. Tidspresset *kan* imidlertid ha en negativ virkning på styrets muligheter for å utøve sitt ansvar aktivt..

Vi vil understreke at ikke alle, men flere av de nettobudsjetterte virksomhetene med styrer, dvs. Met.no og universitetene og høyskolene, opplever at tidspresset blir stort de første månedene av året. Det kan medføre at

- styrene ikke har mulighet til å ivareta sitt styreansvar så godt som ønskelig
- årsrapportene får en dårligere kvalitet enn ønskelig

Virksomhetene *må ha tid* til å avslutte årsregnskap, ferdigstille årsrapporten og få den styrebehandlet. I tillegg skal universitetene og høyskolene utarbeide plandelen i rapporten. Som forberedelse til etatsstyringsmøtet anser de det også som nødvendig og nyttig å analysere tilstandsrapporten for høyere utdanning for å kunne sammenligne seg med andre institusjoner.

Konsekvensen av korte og tette tidsfrister er at styrebehandlingen av så viktige rapporter som årsregnskap og årsrapport, kan bli for *overfladisk*. Skal styret kunne ivareta det overordnede ansvaret, må styret ha mulighet til å behandle årsrapporten inkludert den strategiske plandelen og analysen tilfredsstillende.

Tidspresset i denne perioden oppleves og håndteres forskjellig av de ulike virksomhetene. De større institusjonene sier at de etter hvert har klart å håndtere frister og tidspres med god og nøye planlegging. Disse starter tidlig med å utarbeide deler av årsrapporten, bl.a. plandelen og supplerer med årsregnskap og annen informasjon som skal inn i årsrapporten. De klarer også å få til styrebehandling av foreløpig årsrapport der det kun gjenstår mindre endringer.

Difi mener at det kan være formålstjenlig med erfaringsutveksling mellom virksomhetene for å finne gode løsninger på utarbeidelse og behandling av årsrapporten under tidspres.

⁵⁵ Rapport 2003:18 Styring med styrer. *Vurdering av styrene for virksomheter under Utdannings- og forskningsdepartementet*

4.6 Automatisering og datafangst med stort potensial?

På utdannings- og forskningsområdet har vi sett at det er automatisering av rapportering, elektronisk innrapportering og en godt fungerende database som gir mulighet for gjenbruk. Bruk av felles administrative systemer innenfor høyere utdanning og Databasen for statistikk om høgre utdanning (DBH) er gode eksempler på dette. Det er mye koordinering og et tett samarbeid med rapportørene og andre mottakere av rapporter inkludert statistikk, for å utvikle kvaliteten på rapportene, brukertilpasning av systemene og mulighet for gjenbruk. Virksomhetene har god nytte av de rapportene de kan hente ut fra databasen til egen intern styring og sammenligning med andre høyere utdanningsinstitusjoner.

DBH og SSB samarbeider bl.a. for å utvikle informasjonen om studentgjennomstrømning, noe som vil øke kvaliteten på de rapporter som gis om effektiviteten ved den enkelte institusjon.

Vårt inntrykk er at utviklingen av elektronisk rapportering, automatisering av datafangsten og utnyttelsen av databaser er kommet kortere når det gjelder rapportering av arbeidsgiverinformasjon og på økonomiområdet.

Ettersom alle er ansatt i staten, skulle en tro at det ligger godt til rette for en oppdatert database som gir informasjon om kjønn, alder, utdanning, stilling, lønnsinnplassering, tjenestetid osv. I egenskap av å være arbeidsgivere rapporterer virksomhetene inn mye lønns- og personaldata.

En slik database kunne nyttes til å få bedre og oppdaterte oversikter over for eksempel sammensetningen av ansatte i den enkelte virksomhet og i deler av eller i hele staten, og mobilitet innenfor og ut/inn av staten. De enkelte virksomhetene kunne ta ut relevant informasjon og kunne sammenligne seg med andre.

I rapporten om kommunal rapportering til staten kom det frem at rapportering som arbeidsgiver, utgjør en betydelig del av ressursbruken til rapportering. De vesentligste arbeidsoppgavene som rapporteres er:

- Lønns- og trekkoppgave (SKD),
- Årsoppgave for arbeidsgiveravgift/følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver (SKD),
- Terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk (SKD),
- Oppgave til lønnsstatistikk (SSB),
- Melding til Aa-registeret (NAV),
- Inntektsskjema, refusjon sykepenges (NAV),
- Oppgjørliste for utleggstrekk og tilsvarende fra andre myndigheter (SKD),

Det er satt i gang et utviklings- og samordningsarbeid for å forenkle rapporteringen og øke gjenbruk. I rapporten fra prosjektet EDAG-Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere⁵⁶ foreslår arbeidsgruppen en ny felles ordning for

⁵⁶ http://www.regjeringen.no/pages/15962384/Arbeidsgrupperapport_EDAG_swn.pdf

arbeidsgivers rapportering til og kommunikasjon med Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk sentralbyrå (SSB) angående ansettelse, lønn og trekk. Ut over de tre etatene har også Brønnøysundregistrene vært involvert i arbeidet. I dag rapporterer arbeidsgivere til dels overlappende opplysninger separat til de tre etatene, og til ulike tidspunkter. EDAG har til hensikt å samle alle opplysningene i en samlet oppgave som innrapporteres i takt med arbeidsgivernes prosesser.

Forslagene i EDAGs rapporten retter seg spesielt mot forenklinger for næringslivet, men forslagene bør også vurderes ut fra de rapporteringskrav offentlige virksomheter stilles overfor som arbeidsgivere.

Vi har sett at det er mye rapportering på økonomiområdet (ref. kap. 3.1.3, 3.2. og vedlegg 6). Vårt inntrykk er at rapporteringen i stor grad er automatisert og integrert med regnskapssystemene. Men ettersom det skal sendes rapporter til flere instanser (Finansdepartementet, Norges Bank, SSB, KD og Riksrevisjonen), er det grunn til å stille spørsmål ved om mulighetene for samordning og gjenbruk av økonomiinformasjonen fra statlige virksomheter er utviklet godt nok. Standardisering av kontoplaner som SSØ arbeider med nå, kan gi et bedre grunnlag for sammenstilling av informasjon.

I evalueringen av kommunes rapportering til staten sies det: ”Økonomirapporteringsmodulen i Kostra er antageligvis det mest kostnadseffektive systemet. Rapporteringen er nær automatisert og integrerer informasjonsinnhentingene nesten fullstendig med de kommunale regnskapssystemene”⁵⁷. Det er ingen andre områder hvor rapporteringen til staten er så godt integrert med kommunenes egne systemer. Altinn er også en automatisert innrapportering som har gitt store gevinster. De aller fleste regnskapsprogrammer er integrert mot Altinn, slik at regnskapsførere slipper å forholde seg til selve portalen når de skal rapportere.

Rapporteringen knyttet til målet om klimanøytralitet, er et eksempel på et område der staten utnytter eksisterende system. Data om flyreiser tas ut av de lønns- og personalsystemene som virksomhetene benytter. FAD har ansvaret for å overvåke dette, mens Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sammenstiller dataene. Rapportene gir også grunnlag for sammenligning mellom virksomheter.

Det utvikles også mer forenklede systemer for rapportering på miljøledelse der Altinn blir benyttet. Hver enhet (virksomheten kan være delt inn i enheter etter geografisk lokalisering) må imidlertid rapportere på et enkelt skjema til en database og rådataene benyttes til styring, sammenstillinger og analyser.

Automatisering av rapporteringen internt i virksomhetene er fremhevet som svært viktig av enkelte av dem vi intervjuet. Det ble for eksempel uttrykt at

⁵⁷ S.57. Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte. En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Mars 2011. Utarbeidet av PWC

NTNU prøvde å unngå manuell rapportering. DBH er et godt eksempel på en løsning for elektronisk innrapportering og muligheter for utnyttelse av data til ulike formål, inkludert sektorstyring og virksomhetsstyring.

Det bør vurderes om det kan være muligheter for å utvikle lignende løsninger med elektronisk innrapportering og utnyttelse og gjenbruk av spesielt data knyttet til arbeidsgiverfunksjonen.

4.7 Hvem opplever rapporteringspresset?

Et utgangspunkt for denne evalueringen var oppfatningen om at det er for mye rapportering og at dette medfører stor belastning for virksomhetene, deres ledere og den enkelte ansatte. Handlingsromutvalget uttalte bl.a. at ”De siste årenes økte fokus på rapportering fra myndighetene får innvirkning på den enkelte ansatte, som må bruke en større del av sin arbeidstid på å gi tilbakemeldinger om eget arbeid. Tilsvarende vil søknadsskriving ta uforholdsmessig stor del av arbeidstiden”. De sier videre ”Dagens svært omfattende instruksjer og mange krav til administrative rutiner og rapportering er unødvendige og uhensiktsmessige. Rapportering kan også være en tidstyv, som kan medføre for mye byråkrati og binding av ressurser”.

I Handlingsromsutvalgets rapport refereres det også til at antall administrativt ansatte ved universiteter og høyskoler har økt, men viser likevel en mindre vekst sammenlignet med veksten i antall vitenskapelig ansatte⁵⁸. Økningen skjer først og fremst på instituttnivå og utvalget mener dette henger sammen med at de administrative utfordringene har endret karakter de siste årene. Det er særlig innenfor økonomi- og studieadministrasjon samt omfattende og krevende IKT-systemer, at det kreves mer spesialiserte ressurser.

Før kartleggingen startet hadde vi en arbeidshypotese om at virksomhetene ville klage over rapporteringen. Funnene fra intervjuene i forbindelse med denne evalueringen viser imidlertid at det klages lite. En forklaring på at klagingen er mindre enn forventet, kan blant annet være kjennetegn ved vårt utvalg og de som er blitt intervjuet i kartleggingen..

Det er mulig at de ledere, nøkkelpersoner og styreledere/medlemmer (i alt 37 personer) som ble intervjuet fra virksomhetene er ”spesialister på rapportering”. De er faglig interessert i ledelse, organisering og administrasjon og ser nødvendigheten og nytten av styring og ledelse. Som en uttrykte i kartleggingen ”*Ingen som har kommet i ledende posisjon (av fagpersonellet), har syntes det har vært for mye rapportering, heller motsatt*”. Dersom evalueringen hadde omfattet intervjuer i fagavdelinger i virksomhetene, kunne bildet blitt noe annerledes.

Vi har ingen oversikt over hvor mye intern rapportering som genereres særskilt av kravene til ekstern rapportering. Heller ikke hvor mye intern rapportering

⁵⁸ NIFU STEP-undersøkelse, Gornitzka, Larsen og Gunnes 2009.

som iverksettes i den enkelte virksomhet og som kun skal brukes i den interne styringen.

Virksomhetene har ikke oversikt over hvor mye ressurser som går til rapportering. På spørsmål om dette, kunne noen angi et estimat basert på antagelser, men dette er svært usikre tall. Det er også vanskelig å skille ut arbeidet med rapportering fra andre administrative oppgaver. En kan dermed også anta at klaging på *rapportering* omfatter en frustrasjon over arbeidet med ikke-faglige oppgaver slik som budsjett, planlegging, søknadsarbeid, regnskap, rapportering etc.

Den beste forklaringen på hvorfor vår kartlegging gir et annet bilde av opplevd belastning enn det inntrykk som gis gjennom både media og Handlingsutvalgets rapport, er utsagnet gitt fra en av våre informanter: ”Alt som forstyrrer primæroppgavene, oppleves som støy.”

Dette gjelder generelt i alle typer virksomheter. Administrasjonsavdelinger opplever at krav til rapportering som sendes til fagavdelinger møtes med motstand, spesielt dersom dette er ekstraordinær rapportering som ikke avdelingen er forberedt på. Det kan være vanskelig å få forståelse for hensikten med rapporteringen og spesielt dersom kravet ikke oppfattes å berøre eller ha konsekvenser for avdelingens primæroppgaver eller ressurser.

I tilknytning til Tidsbruksutvalget (Kolle Grøndahl utvalget)⁵⁹ ble det gjennomført flere undersøkelser om tidsbruken blant lærere og skoleeiere. Rapportering til skoleeier og skoleledelse er en av flere oppgaver som lærerne synes tar for mye tid bort fra kjerneoppgavene.

Den tidligere nevnte tidsbruksundersøkelse blant vitenskapelig personell⁶⁰ som skal være ferdig i desember 2011, kan muligens gi noe mer svar på hvor belastende rapportering oppleves innen universitets- og høyskolesektoren.

Opplevd belastning knyttet til rapportering må selvsagt tas alvorlig og reduseres mest mulig. Men det er vanskelig å sette inn adekvate tiltak dersom en ikke kan konkretisere hva som utløser belastningen. Det kan være omfanget av rapporteringer, andre administrative oppgaver, søknadskrivning eller annet som forstyrrer i gjennomføringen av primæroppgaver. Det kan være tungvinte rutiner og systemer og mangel på automatisert informasjonsinnhenting. Det kan også være organiseringen av rapporteringsarbeidet, ved at oppgaver som kunne utføres av spesialfunksjoner sentralt, i for stor grad blir pålagt eller desentralisert til enheter i organisasjonen. Krav til og ønske om stor grad av medvirkning, kan føre til merbelastning. Balansen mellom forankring og medvirkning på den ene siden og belastningen, bør vurderes.

⁵⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/Meld-St-19-20092010/8.html?id=608071>,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/Rapport-fra-Tidsbrukutvalget.html?id=592307

⁶⁰ http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Tidsbruk_skal_kartlegges/1253964368004

4.8 Rapportering - et virkemiddel for å utvikle virksomhetene?

For virksomhetene er rapportering nødvendig for å fremskaffe informasjon for den interne styringen og for læring og utvikling av virksomheten. Det som rapporteres eksternt må også være godt egnet for interne styringsformål i virksomheten. Det er noen forutsetninger for å få god utnyttelse av ekstern rapportering i intern utvikling:

- Den eksterne rapporteringen må medvirke til at virksomheten utvikles i hht.de målene rapporteringen er knyttet til. Rapportering er ikke bare informasjon om status, men også et virkemiddel for forbedring og endring.
- Rapporteringen må være relevant for virksomheten og må kunne vise i hvilken grad strategi og egne utviklingsmål blir oppfylt. Det må ikke være for stort gap mellom det virksomheten har som utfordringer, inkludert rammebetingelser, og det som settes som mål for virksomheten. Departementet må ha tillit til at virksomhetene tar ansvaret for egen utvikling.
- Virksomhetene må selv se nytten av og organisere rapporteringsprosessen slik at den bidrar til god intern styring og utvikling.

Rapportering som virkemiddel for utvikling

I Kunnskapsdepartementet er det uttrykt at virksomhetene må kunne nytte det som rapporteres eksternt til den interne styringen og utviklingen av virksomheten. For departementet er virksomhetene et av de viktigste virkemidlene for iverksetting av sektorpolitikken. Rapporteringen bør ikke bare gi et statisk bilde av hva som er oppnådd på resultatmål, men også hvor godt virksomheten er innrettet for å nå målene. Dette er viktig og bør kommuniseres klart til virksomhetene.

Når det gjelder rapporteringen på de tverrgående målene (fellesføringer og andre), er forutsetningen for å få ønsket effekt av rapporteringen den samme. Rapporteringen bør ikke kun måle status, men også ha til hensikt å endre virksomhetens virkemåte slik at de overordnede målene, på for eksempel på områdene miljø, likestilling, brukerorientering og IKT utvikling, blir nådd. Rapporteringen kan lett bli rituell dersom virksomheten ikke ser en tydelig hensikt, eller har mulighet for eller evne til å utvikle seg i en retning som vil øke måloppnåelsen totalt i staten. En bør vurdere om rapportering på et område, er det rette verktøyet for å få til god utvikling. Det bør stilles spørsmål om dette er et tilstrekkelig virkemiddel, om det bør settes inn andre tiltak for å få til utvikling og/eller om det er andre måter å måle status for tilstanden på. Ett alternativ kan være mer bruk av målrettede evalueringer med noen års mellomrom.

Gjennom selve prosessen med å utforme rapportene, inkludert risikoanalysen, skjerpes oppmerksomheten på virksomhetens utfordringer. Et funn fra kartleggingen var at flere virksomheter uttrykte at det hadde vært en skepsis til kravet om risikoanalyse, men at de hadde sett nytten av dette etter hvert.

Utformingen og drøftingen av rapportene og risikoanalysen i ulike enheter, ledergruppen og i styret (for de virksomheter som har det) kan gi et godt grunnlag for strategiarbeidet og organisasjonsutviklingen.

Sektorer med flere likeartede virksomheter (Universitets- og høyskolesektoren) har muligheter for sammenligninger, som er et godt supplement for analysen av og utviklingen av den enkelte virksomhet. Vi fikk et bestemt inntrykk av at DBHs tabellsett (sektoranalysen) var etterspurt og ble utnyttet for å vurdere egen virksomhet i forhold til andre. Effektiviseringsnettverkene i kommunesektoren, der rapporteringer til Kostra brukes som grunnlag for å identifisere svakheter og inspirere til utvikling, er et godt eksempel fra en annen sektor.

Rapporteringen må være relevant for virksomheten

Skal virksomhetene kunne utnytte den eksterne rapporteringen, må målene det skal rapporteres på, være relevante og tilpasset virksomhetens situasjon og utfordringer. Handlingsromutvalget omtalte dette bl.a. på følgende måte: ”På det strategiske området vil en for detaljert styring fra departementets side svekke handlingsrommet for universiteter og høyskoler på to måter. For det første vil deres ansvar for selv å vedta prioriteringer bli svekket. For det andre vil detaljerte krav og rapporteringssystemer kunne oppfattes som at det er begrenset tillit til universitetenes og høyskolenes evne til å realisere egne strategier. Resultatet kan bli at institusjonene i liten grad blir opptatt av å utforme strategiske prioriteringer, noe som for øvrig er et krevende arbeid. Institusjonene kan bli demotiverte av departementets årlige tildelingsbrev med detaljerte, kortsiktige resultatkrav.”⁶¹

Virksomhetens ambisjoner uttrykt i strategien kan være høyere enn det som kreves i målene. Dette gjelder spesielt på universitets- og høyskolesektoren som (med dagens ordning) har de samme virksomhetsmålene. Det rapporteres på de krav som stilles, men de synes selv at de ”ligger noe foran” og har behov for egne tilpassede styringsparametre. Gjennom endringen av målstrukturen, vil muligheten for dette bli større. Dette vil passe noen virksomheter bra, men kan bli en utfordring for andre. Noen av virksomhetene, kan oppleve at dette blir krevende fordi de selv må utforme egnede mål og styringsparametre. Endringen gir muligheter til å kunne utvikle virksomheten og utnytte handlingsromme. Dette bør være en fordel for mange, men mindre ressurser og kompetanse på styrings- og organisasjonsutviklingsområdet kan for andre føles som en begrensning.

Virksomheten må se og utnytte mulighetene rapportering gir

I kartleggingen kom det fram ulike eksempler på organiseringen av rapporteringsarbeidet og hvordan de involverte ulike enheter i virksomheten. En institusjon brukte grupper på tvers av linjeorganisasjonen, en annen gjorde det meste av arbeidet sentralt i administrasjonen, mens en tredje brukte linjen aktivt. Balansen mellom belastning, involvering og medvirkning var avgjørende i valg av organisasjonsmåte, men også virksomhetens kultur og syn på styring

⁶¹ Handlingsrom for kvalitet s.39

mener vi har en betydning. I virksomheter der tema som ledelse, organisering og styring inngår i den faglige porteføljen eller der dette anses som viktig i større deler av virksomheten, er det enklere å få forståelse for rapportering.

Et eksempel på hvordan rapporteringsprosessen og diskusjon av resultatene, kan brukes for å bygge en ny virksomhet, er fusjonsprosessen mellom høyskolene i Oslo og Akershus. Rapporteringen kan avdekke forskjeller og likheter i virksomhetene, identifisere styrke og svakheter og gi et grunnlag for utvikling av en felles plattform og strategi. En forutsetning for å kunne utnytte rapporteringsprosessen til utviklingen i hele virksomheten er at ledelsen ser hvilke muligheter dette gir og organiserer arbeidet slik at det blir meningsfylt for ansatte og ledere på ulike nivåer og deler av virksomheten.

4.9 Sterkere fokus på overordnede resultater og forenkling

Et tema i diskusjonen rundt mål- og resultatstyring generelt, og rapportering spesielt, er at styringsdialogen er for lite fokusert på overordnet resultater og det langsiktige og strategiske, og at rapporteringen er preget av for mye detaljer. Dette er utfordringer generelt i staten og også i våre naboland.

SSØ som er fagorganet for statlig styring, mener også at dette er styringsfordringer en bør gjøre noe med. Dette kan illustreres med uttalelser som: ”Ikke få mer omfattende styring, men bedre styring”, ”Mer oppmerksomhet på resultater og effekter” og å ta fatt i ”Rapporteringsmonsteret”⁶². Kunnskapsdepartementet arbeider også kontinuerlig med å utvikle etatsstyringen, noe som Handlingsromutvalget og flere av våre intervjupersoner mener har ført til positive resultater på universitets- og høyskolesektoren. Men utvalget konkluderer allikevel med at ”det bør ses nærmere på utformingen av tildelingsbrevene, styringsdialogens gjennomføring samt departementets *omfattende rapporteringskrav og detaljstyring*. Institusjonene ønsker at styringsdialogen skal ha en mer langsiktig strategisk karakter. Det må dessuten ses nærmere på den store administrative belastningen som konsekvens av økt kontroll og rapportering”.

I rapporten fra Finansministeriet i Danmark om plan for mindre byråkrati i statens institusjoner uttrykkes det: ”Mål- og resultatstyring er et viktig redskap til effektiv styring og prioritering i statens institusjoner. I nogle institusjoner har mål- og resultatstyringen imidlertid utviklet sig til en omfattende administrativ opgave. Mange institusjoners resultat- og direktørkontrakter indeholder fx detaljerede mål for konkrete aktiviteter og processer, og det tager tid at udarbejde og følge op på kontrakterne. Flere institusjoner oplever, at det har flyttet fokus væk fra de vigtigste elementer i styringsdialogen med departementet – nemlig de overordnede resultater og effekter.”⁶³

⁶² Direktør Marianne Andreassen på Evalueringskonferansen september 2011.

⁶³ s. 21 i Enkel administration i staten. Finansministeriets plan for mindre bureaukrati i statens institusjoner. Januar 2010

Dette er et omfattende tema som omhandler mer enn evaluering av rapportering. Men vi kan ut fra erfaringene fra kartleggingen og vurderingen av elementet rapportering i etatsstyringsdialogen, drøfte noen muligheter for å imøtekomme rapporteringsmottakernes og avsendernes forventninger og behov.

Kunnskapsdepartementet og andre departementer har behov for styringsinformasjon. Kravene til dokumentasjon gjelder tre områder iflg. SSØs Eksempelsamling⁶⁴:

- ”Resultat som er utdjupa ved styringsparametrar knytte til alle sentrale delar av tenesteproduksjonen til verksemda
- Tilstanden på område som er dekte av tenesteproduksjonen til verksemda, utdjupa gjennom *statistikk* som gir indikasjonar på endringar i tilstanden for brukarane eller samfunnet
- Annan statistikk som kan kaste lys over utfordringane til verksemda, tilfanget av oppgåver og resultat mv.”

Det kan også være krav om særskilte rapporteringer som ikke inngår i styringsdialogen, men dette er i hovedsak rapporteringer til andre nasjonale og internasjonale mottakere.

Påpekninger av at rapporteringen og styringen blir for detaljert og at det blir lite rom til diskusjonen om de overordnede resultater og effekter, og det strategiske og langsiktige, kan skyldes flere forhold som vi drøfter nedenfor.

Mål og resultatkravene er på et for detaljert nivå (aktivitetsnivå)

Prinsippene for mål- og resultatstyringen tilsier at ideelt sett er det departementet som setter mål for hva som skal oppnås, og det er opptil virksomheten hvordan målet skal nås. Tildelingsbrevet skal være en operasjonalisering av budsjettet og virksomhetene må i sine virksomhetsplaner planlegge for hvilke tiltak som er nødvendige for at målene skal nås.

Tildelingsbrevets innhold mht omfang av mål og styringsparametre og detaljeringsnivå avgjør omfanget på rapporteringen og detaljeringsgraden. Hvor *omfattende og heldekkende tildelingsbrevet* må være, er et tema SSØ har tatt opp. I eksempleringen understrekes det at tildelingsbrevet skal klargjøre hvilke forhold eller områder som ut fra *egenart, risiko og vesentlighet* er sentrale i departementets styring av virksomheten i budsjettåret. De anbefaler også at tildelingsbrevet bør ses i sammenheng med andre styringsdokument og at virksomhetens ansvar og myndighet og krav til system, rutiner og styringsprosesser, bl.a. kan omtales i instruks fra departement til virksomhet. Instruks kan dermed avlaste tildelingsbrevet, så dette kan bli det viktigste årlige styringsdokumentet.

Rådet fra SSØ er altså at tildelingsbrevet forenkles, og at det prioriteres hva som skal være det sentrale i budsjettåret. Samtidig understrekes det at departementet har ansvar for overordnet kontroll med resultatoppnåelsen på hele virksomhetens område. Det blir da spørsmål om hvordan dette ansvaret

⁶⁴ Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksemplering med kommentarar (september 2010)

følges opp. Gjennom rapportering eller muligheter for å innhente informasjon fra databaser? Uansett må virksomhetene ha systemer og beredskap for å kunne gi informasjonen, dvs. rapportere.

Tildelingsbrevet for de ordinære forvaltningsorganene blir som regel utformet gjennom dialog mellom departement og virksomhet, noe som burde styrke den gjensidige forståelsen av ulike behov og også detaljeringsgrad i tildelingsbrevet. Intensjonen om samarbeid er klart. Et av punktene i "Samarbeidsplakaten" mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet er eksempel på dette: "Tildelingsbrevet skal være overordnet og lite detaljert og skal utarbeides i tett dialog med direktoratet⁶⁵." Praksis kan imidlertid være mer krevende.

Kontrollbehovet har økt som følge av press fra omgivelsene

Departementets kontrollbehov er imidlertid ikke bare en sak i dialogen mellom departement og underliggende virksomhet. Press fra omgivelsene spiller en viktig rolle og det stilles spørsmål om media, Riksrevisjonen og andre medvirker til økt kontroll på enkelte deler av virksomhetens ansvarsområder. Det kan føre til konsentrasjon rundt enkeltområder som nødvendigvis ikke er det som politisk og / eller faglig, er høyest prioritert.

Lettere å måle på aktiviteter og "det en forstår"

Det er ofte kompliserte sammenhenger mellom virkemidler og resultater og spesielt effekter. Det er derfor lettere å rapportere på hva som er gjort, enn hvilke resultater dette har ført til. Lange effektkjeder med flere bidragsytere og ulike virkemidler vanskeliggjør dette ytterligere. Rapporteringen gir derfor et forenklet bilde av både utfordringer og verdien av det som er oppnådd. Det er også lettere å telle enn å beskrive kvalitativt hva som er oppnådd. Det betyr imidlertid ikke at ambisjonsnivået for kvalitativ rapportering skal senkes. Vi ser at det har kommet flere kvalitative mål i den nye målstrukturen for universitetene og høyskolene. Men dersom kvalitative vurderinger skal få tilstrekkelig utsagnkraft, må de ofte baseres på systematiske undersøkelser og gjerne evalueringer.

Erstatte rapporteringer med evalueringer?

Mye av rapporteringen går greit, fordi informasjonen hentes fra virksomhetenes interne styringssystemer. Bildet som skapes kan imidlertid bli noe forenklet og styringsinformasjonen ikke god nok for mer komplekse kjerneområder. Rapportering knyttet til områder for internkontroll kan også i noen tilfeller bli for enkel. Rapporten sier noe om at systemet er på plass, men ikke om det virker etter hensikten. Det samme gjelder noen av fellesføringene og andre tverrgående mål. Et alternativ eller supplement til den årlige rapporteringen er å evaluere måloppnåelsen. Dette vil kunne gi informasjon om både etterlevelse og eventuelle årsaker til hvorfor virksomheten ikke har oppfylt målet. Det kan gi bedre styringsinformasjon som grunnlag for å kunne sette inn adekvate tiltak.

Uavklarte forventninger om formen på rapporteringen

⁶⁵ Styring, kommunikasjon og samarbeid mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, 2005

Det forventes at virksomheten kvitterer ut i hvilken grad de har nådd alle mål, styringsparametre eller prestasjonskrav (begrepene varierer), på en systematisk måte. Departement og virksomhet har ikke alltid avklart hva dette betyr i praksis. Vi har sett at det er ulike oppfatninger av hvordan årsrapporten skal utformes. Skal det være en rapport der virksomheten systematisk melder tilbake resultater eller utførte aktiviteter på hvert mål og prestasjonskrav, eller skal det være mer helhetlig, sammenfattende analyse av måloppnåelse for året som gikk? Eller skal det være en kombinasjon med en mer *helhetlig overordnet analyse*, en kortfattet utkvittering av resultater på de enkelte mål og risikoanalyse som identifiserer de største utfordringene? Difi har fått en forståelse av at Kunnskapsdepartementet ønsker seg den siste varianten, men rapportene vi har sett har hatt svært ulik form. Det er også eksempel på at årsrapporten har lignet mer på en årsmelding. *Årsrapport* er obligatorisk og et svar på tildelingsbrevet fra departementet, mens *årsmelding* er frivillig og har som formål å informere mange målgrupper, inkludert allmennheten.

Uavklarte forventninger til hvor heldekkende årsrapporten skal være

Årsrapporten inngår i etatsstyringen og er grunnlag for etatsstyringsmøtet. Et spørsmål har vært om alt skal med der, selv om virksomheten mener at de har rapportert særskilt på for eksempel enkeltoppdrag eller at det har vært redegjort for resultater i andre møtefora mellom departement og underliggende virksomhet. Departementet har behov for å ha et dokument som samler rapporteringen. De ønsker derfor, slik vi har forstått det, at alt skal inn i årsrapporten, eventuelt i form av kortere omtale med henvisning til andre mer utdypende dokumenter.

Ut fra tanken om at etatsstyringsdialogen er den formelle styringsarenaen mellom departement og underliggende virksomhet, må den være strukturert. Styring skal foregå i denne formelle dialogen, men den er ikke på noen måte tilstrekkelig for samarbeid og samhandling mellom departement og direktorat. Det er derfor jevnlig møter mellom ledelsene og en rekke faglige fora. Men selv om deler av departementet er godt informert om hva underliggende organ gjør og får til, må dette inn i styringsdialogen og kvitteres ut i årsrapporten. Dette er nødvendig for å sikre ryddighet mellom departement og underliggende virksomhet og dokumentasjon slik Økonomireglementet krever.

Uavklarte forventninger til rapportens behandling i etatsstyringsmøtet

Til tross for kommunikasjon rundt dagsorden for etatsstyringsmøtene, kan det virke som det er noe uavklarte forventninger til dette møtet. Selv om det er et felles ønske om å diskutere resultatoppnåelsen på et overordnet nivå og rette dialogen inn mot oppgaver og områder preget av ”vesentlighet og risiko”, synes en del informanter fra ulike sektorer at ”det viktige drukner i detaljer”. En løsning som vi har sett praktisert, er å beslutte i møtet konkrete tidspunkter for når viktige tema skal tas opp videre. En annen løsning er at de strategiske og langsiktige temaene som vedgår flere institusjoner spesielt universiteter og høyskoler, tas opp i felles møter med for eksempel virksomhetene i en landsdel.

4.10 Departementet prioriterer å videreutvikle styring og rapportering

I dette kapitlet har vi ovenfor omtalt forhold som etter Difis mening representerer de største *utfordringene* knyttet til rapportering. Et hovedinntrykk fra kartleggingen er imidlertid at Kunnskapsdepartementet over lengre tid har arbeidet systematisk med å videreutvikle sin etatsstyring og dermed rammene for rapportering fra underliggende virksomheter. Dette er et positivt funn som også bør løftes frem i denne sammenheng. Det har pågått og pågår et kontinuerlig utviklingsarbeid. Dette innebærer at rapporteringen⁶⁶ ikke er en konstant størrelse, men stadig underlagt større eller mindre endringer, som enten allerede er gjennomført, er under gjennomføring eller planlegges innført i nær fremtid.

Utviklingsarbeidet skjer dels på departementsnivå og har som siktemål å etablere en felles plattform for styring i departementet med felles prinsipper, bruk og forståelse av begreper samt felles tilnærminger til hovedelementene i den årlige styringsdialogen. Det forgår også en løpende koordinering ved at en særskilt avdeling er tillagt ansvaret for tilrettelegging, støtte, kvalitetssikring og koordinering. Målet er at hele departementet skal ha et samlet og godt strategisk grep om styringen av virksomheter og sektorer og sammenhengen dem i mellom. Årlige forslag til felles retningslinjer for både krav i tildelingsbrevene og for felles temaer og opplegg for etatsstyringsmøtene, samt oppsummering av erfaringer fra disse, er et eksempel på tverrgående tiltak som kan bidra til en felles plattform og likeartet praksis i styringen.

Ikke mindre viktig er det løpende utviklingsarbeidet som pågår i de ulike etatsstyring avdelingene. En hovedutfordring for alle har vært og er å videreutvikle mål- og resultatstyring som styringsform. Utforming av gode og relevante mål, resultatkrav og styringsparametre med tilsvarende rapporteringskrav er et felles utviklingsmål for alle. Samtlige avdelinger har arbeidet med å utvikle gode og relevante målstrukturer (også kalt ”målkart” og ”målbylle”) som basis for rapporteringen. Noen har kommet lenger enn andre, mens andre står overfor større utfordringer. Dette kan være uttrykk for at forutsetningene for å finne gode og målbare resultatmål og styringsparametre er varierende i forhold til egenarten ved virksomhetene og sektorene som inngår i undersøkelsen. Eksempelvis har man i forhold til Lånekassen for flere år siden funnet frem til løsninger som begge parter synes å være fornøyd med. Opplæringsavdelingen og Utdanningsdirektoratet er inne i en prosess med omlegging av tildelingsbrevet (fra 2010) og årsrapport, mens universitets- og høyskolesektoren står i startgropen foran en større endrings- og utviklingsprosess.

Difi har inntrykk av at det i en periode har vært spesiell oppmerksomhet om forutsetningene for å dokumentere resultatoppnåelse ved å utvikle egnede rapporteringskrav i tildelingsbrevet, og om den oppfølging og vurdering av årsrapporten som skjer i etatsstyringsmøtet. I kjølvannet av denne

⁶⁶ Undersøkelsen har vært avgrenset til tildelingsbrev og årsrapport for 2010, og har ikke omfattet en systematisk vurdering av utviklingen over tid.

undersøkelsen og andre pågående prosjekter i departementet vil det etter vårt syn være hensiktsmessig med avdelingsvise gjennomganger av forbedringsmuligheter knyttet til selve rapporteringen. Universitets- og høyskoleavdelingen har allerede varslet en slik gjennomgang i forbindelse med endringen av målstrukturen.

Det er et hovedprinsipp at all styring skal tilpasses egenart og begrunnede forskjeller mellom virksomheter og sektorer. Samtidig er det behov for å innarbeide noen felles prinsipper og retningslinjer. Men dersom felles prinsipper og retningslinjer blir vektlagt mer enn hensynet til virksomhetens ”egenart, risiko og vesentlighet” kan etatsstyringsdialogen bli for rituell og detaljfokusert. Hensynet til felles grep synes nå å ha fått fornyet oppmerksomhet ved pågående justeringer av både Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i KD og Rammenotat om Plattform for styring.

I den sammenheng vil vi særlig påpeke at det etter Difis vurdering er behov for å utvikle en felles og mer konsistent bruk av sentrale begreper i styringsdokumentene og i styringsdialogen. Dette har lenge vært en målsetting i Kunnskapsdepartementet. Denne gjennomgangen har imidlertid avdekket at det i en del sammenhenger både brukes ulike begreper om samme fenomen og at likelydende begreper forstås på ulik måte.⁶⁷ Konsekvenser kan både være at man snakker forbi hverandre og at det blir vanskeligere å kommunisere på tvers. Dessuten kan det være vanskelig å etterleve målsettingen om at virksomhetens resultatvurderinger også skal omfatte bidrag til resultatoppnåelse i andre sektorer på departementets ansvarsområde, der dette er relevant.

Kunnskapsdepartementet har allerede i ulike dokumenter formulert noen mål og ambisjoner for videreutvikling av styring og rapportering. Etter Difis syn foreligger det noen generelle utfordringer, og til dels vedvarende dilemmaer, som det blir spesielt viktig å balansere på en god måte i det videre utviklingsarbeidet. Dette gjelder særlig å:

- Sikre at behovet for felles prinsipper og tilnærminger på tvers av departementet fortsatt avveies mot behov for tilpasninger til egenarten ved sektorer og virksomheter
- Ha fokus på overordnet måloppnåelse, risiko og vesentlighet og redusere rapportering på aktivitetsnivå
- Ivareta hensynene *både* til departementets legitime behov for styringsinformasjon og kontroll *og* til rapportering som grunnlag for læring og utvikling i virksomhetene
- Avveie virksomhetenes behov for stabilitet og forutsigbarhet mot behovet for å endre og forbedre rapporteringen
- Skape enighet om en i størst mulig grad enhetlig bruk og omforent forståelse av sentrale styringsbegreper, både på tvers i departementet og mellom departement og virksomhet

⁶⁷ Eksempler på dette kan være at ”målstruktur”, ”målbylle” og ”målkart” brukes om ett og samme fenomen, ”Resultatmål” og ”styringsparametre” brukes dels om resultater som skal oppnås i kommende år og dels om hvilke måleparametre som anvendes. I sistnevnt tilfelle angir begrepet ”prestasjonskrav” hva virksomheten mer konkret skal oppnå i løpet av budsjettåret.

- Komme frem til en felles definering og forståelse av begrepet ”rapportering” og ”styringsinformasjon”, som utgangspunkt for videre forbedringsarbeid. Hvor snever eller vid definisjon er det hensiktsmessig å legge til grunn avhenger av hva slags styringsinformasjon og formål det er snakk om i ulike sammenhenger.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

Denne evalueringen er ikke en evaluering av mål- og resultatstyring generelt i staten eller mellom Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter, men avgrenset til *evaluering av rapportering*. Rapportering er et element i mål- og resultatstyringen, men omfatter også rapportering av ulike typer informasjon til forskjellige mottakere nasjonalt og internasjonalt. Det er en utbredt oppfatning at det er noen utfordringer innenfor statlig styring som bør identifiseres, endres og utvikles⁶⁸. I det videre utviklingsarbeidet må offentlige virksomheter også ha fokus på rapporteringen for å formålsrette, forenkle og effektivisere denne.

Omfang

I denne evalueringen har vi sett at omfanget av hva som kreves av rapportering fra virksomhetene, er stort. En av årsakene er at i tillegg til rapportering på de ordinære mål og styringsparametre i tildelingsbrevet, har en rekke ulike instanser behov for informasjon, inkludert styringsinformasjon, innenfor sine ansvarsområder. Dette er legitime behov fra hver og en av dem, men samlet blir det stort og omfattende for virksomhetene. Det er i vel så stor grad slike generelle rapporteringskrav, bestilt av eller på vegne av andre departementer og myndigheter, som bidrar til at omfanget blir så stort. Videre må en stille spørsmål ved om rapportering alltid er det rette verktøyet for å få et tilfredsstillende bilde av situasjonen og et godt nok grunnlag for å kunne sette inn adekvate tiltak.

Difi trodde at vi ville få mye klaging på rapportering både med hensyn til omfang og på muligheten for å besvare rapporteringskravene. Vi har hørt lite klaging og mener det kan skyldes at vi i hovedsak har snakket med ledere og nøkkelpersoner som har ansvar for og arbeider med rapporteringer. Når krav til rapportering og andre administrative oppgaver oppleves som ekstraarbeid, virker det forstyrrende og tar tid fra kjerneoppgavene. Et dilemma er balansen mellom medvirkning og innflytelse i organiseringen av rapporteringsarbeidet og den belastningen dette kan medføre. Den pågående kartleggingen av tidsbruk blant vitenskaplig personale i UH-sektoren kan muligens gi et bedre grunnlag for å avdekke den belastningen disse opplever.

Relevans

Virksomhetene aksepterer behovet for å rapportere, men mener samtidig at det blir for lite fokus på de overordnede målene - det strategiske og langsiktige. Mange styringsparametre/prestasjonskrav er innrettet for kvantitative målinger på aktivitetsnivå. Virksomhetene rapporterer på det "de har gjort" siste år. Det er vanskelig å få et godt bilde av hvordan dette samlet viser grad av

⁶⁸ Dette vises bl.a. gjennom det pågående arbeidet i Finansdepartementet om utvikling av ny veileder i etatsstyring.

måloppnåelse i forhold til de overordnede målene. Utfordringene med styring på aktiviteter i stedet for resultater, er et generelt problem i staten.

I hovedsak er det overensstemmelse mellom mål- og resultatkrav og rapporteringskrav. Rapporteringen fra underliggende virksomheter er også i stor grad *relevant* for å vurdere måloppnåelsen av sektor- og virksomhetsmålene, men den kan likevel gi et tilfredsstillende bilde. Difi tror ikke at mer rapportering vil øke relevansen. Det finnes mye data og informasjon som heller bør sammenstilles og analyseres for å få et tilfredsstillende bilde av måloppnåelsen på sektor- og virksomhetsnivå. Dette er dels opp til virksomhetene ved at det er forventet at dataene skal analyseres og presenteres i årsrapporten. Men det er også opp til departementet, som i tillegg til det som fås gjennom rapporteringen fra underliggende virksomheter, kan hente ut informasjon fra ulike kilder både databaser, statistikk, forskning og evalueringer. Tilstandsrapporten for høyere utdanning er eksempel på dette. På komplekse områder der rapporteringen kan gi et forenklet bilde av måloppnåelse og utfordringer, bør rapporteringen erstattes med evalueringer, noe som også er et krav i Reglement for økonomistyring i staten.⁶⁹

Kunnskapsdepartementet samarbeider med de underliggende virksomhetene for å utvikle etatsstyringen og den nye målstrukturen på universitets- og høyskolesektoren er et eksempel på skritt i denne retningen. Den felles målstrukturen skal forenkles. Samtidig skal målene for hver institusjon bli mer virksomhetstilpasset ved at virksomhetsmålene med tilhørende styringsparametre utformes av virksomhetene selv.

Departementet og virksomhetene har generelt sett nedlagt mye arbeid på å heve relevansen ved å utvikle resultatkrav og styringsparametre tilpasset virksomhetens særpreg, utfordringer og risikobilde. Difi mener imidlertid at det fortsatt er rom for forbedringer, både med hensyn til vesentlighet og omfang. Å etterstrebe begrensningens kunst, med hensyn til de rapporteringskrav som utformes, blir en viktig utfordring.

Virksomhetenes bruk

Større grad av tilpasning til virksomhetens egenart kan bidra til at virksomhetene i enda større grad kan utnytte rapporteringsarbeidet, prosessen og rapportene til intern styring og utvikling av virksomheten. Difi mener at rapportering har et uutnyttet potensial som grunnlag for læring og utvikling av virksomhetene. En slik bruk vil også kunne bidra til større forståelse og legitimitet for rapportering internt, i forhold til de ressurser som medgår.

Arbeidet med rapporteringen organiseres forskjellig; i sentrale enheter, i tverrgående grupper eller i linjen. Erfaringsutveksling mellom ulike virksomheter på universitets- og høyskolesektoren og mellom nettobudsjetterte virksomheter, kan være formålstjenlig både for å få ideer til organisering og håndtering av stramme frister. Tidsfristene har medført at styrene for disse

⁶⁹ Reglement for økonomistyring i staten § 16

virksomhetene ikke alltid blir involvert så godt som ønskelig i årsrapporteringen.

Automatisert datafangst må videreutvikles

Rapporteringen går greit så lenge informasjonen kan tas rett ut av virksomhetens systemer. Elektronisk rapportering og automatisk datafangst bør derfor videreutvikles, spesielt på områder som gjelder hele staten, for eksempel på personalområdet. Databasen for statistikk om høgre utdanning (DBH) er en god løsning for utnyttelse, sammenstilling og gjenbruk av mye relevant informasjon som brukes i virksomhetsstyringen og også som grunnlag for analyse av tilstanden i sektoren.

Departementets bruk

Kartleggingen avdekket at rapportene som inngår i etatsstyringen ble brukt av KD, men det ble stilt spørsmål om hva som ble brukt av det andre offentlige organer ber om.

I dialogen om årsrapporten og oppnådde resultatene kan imidlertid det virksomhetene oppfatter som *vesentlig*, drukne i *detaljer*. Departementet har på sin side behov for å få sjekket ut at mål og krav i tildelingsbrevet faktisk er utført og dette skal utkvitteres og dokumenteres i årsrapporten. Dette kan imidlertid oppfattes mer som kontroll enn dialog for å løse utfordringer. Difi mener at for å tilfredsstillе virksomhetenes behov for å få drøftet og få departementets syn på de strategiske, langsiktige og overordnede utfordringene, må det i stor grad gis rom for dette i andre fora enn i de relativt korte og hektiske etatsstyringsmøtene. Etatsstyringsmøtene som er den formelle arenaen, bør reserveres til de områder der risikoanalysen viser at virksomheten sliter.

Konklusjon

Difi sitter igjen med et overveiende positivt totalbilde av rapporteringen til Kunnskapsdepartementet fra underliggende virksomheter. Mye fungerer bra, både med hensyn til relevans og virksomhetenes og departementets bruk. Evalueringen har vist at det er forskjeller mellom virksomhetene, både med hensyn til formål og oppgaver og den måten de blir styrt og fulgt opp på. Det pågår en løpende tilpasning til virksomhetenes egenart og et kontinuerlig utviklingsarbeid. Når departementet legger vekt på å utvikle mer overordnede mål og resultatorienterte styringsparametre, bør dette på sikt også få konsekvenser for kravene til rapportering, både når det gjelder nivå og omfang.

En del av de utfordringene som er påpekt i evalueringen, er generelle styringsutfordringer som de fleste departementer og statlige virksomheter står overfor. Andre, spesielt knyttet til omfang og rapporteringsfrister, er av en slik art at det ligger utenfor Kunnskapsdepartementets myndighet å løse dem alene. De fleste utfordringene som Difi har fremhevet, kan imidlertid departementet gripe fatt i og sette på dagsorden i dialog og samarbeid med sine underliggende virksomheter.

5.2 Anbefalinger

Med grunnlag i de funn og vurderinger vi har gjort, vil Difi foreslå noen tiltak for å utvikle rapporteringen til å bli mer formålstjenlig, relevant, forenklet og

effektiv. Noen av anbefalingene retter seg mot staten generelt, noen mot Kunnskapsdepartementet og noen mot virksomhetene.

Anbefalinger til staten

- **Avklare hva som omfattes av begrepet og aktiviteten rapportering**
For å få en konstruktiv diskusjon om det er for mye rapportering, om den er hensiktsmessig og om det kan settes inn tiltak for å øke relevans og effektivitet, er det viktig å skille mellom de ulike formål rapporteringen er rettet mot. Difi mener det er behov for en rydding og mer presis bruk av rapporteringsbegrepet.
- **Vurdere kritisk behovet for rapportering på tverrgående innsatsområder**
For å ha kontroll med veksten i rapporteringer for norske statlige virksomhetene, kan det være behov for et lignende samlet initiativ tilsvarende det Finansministeriet i Danmark har tatt. Det bør stilles spørsmål om rapporteringen på en rekke fellesføringer, områder med aktivitetsplikt og andre nasjonale innsatsområder, er adekvat og nødvendig for å skaffe tilfredsstillende styringsinformasjon. Det bør vurderes om nødvendig styringsinformasjon kan skaffes til veie uten at hver virksomhet må rapportere jevnlig, som regel hvert år, eller om informasjonen kan samles inn på andre måter enn gjennom rapportering. Difi mener det kan være behov for en felles innsats på dette området.
- **Vurdere om evaluering kan erstatte noen rapporteringer**
Evalueringer kan supplere årlig rapportering, men kan også erstatte rapportering på områder der det er komplekse sammenhenger mellom virkemidler og overordnede mål. Rapportering kan gi et fragmentert bilde som gir for dårlig styringsinformasjon for å kunne sette inn relevante tiltak.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) utvikler en veileder om evalueringer i styringen. Departementene og virksomhetene bør sammen vurdere om og hvordan evalueringer kan erstatte rapporteringer.
- **Videreutvikle automatisert datafangst og elektronisk rapportering**
Det bør vurderes om det kan være muligheter for å utvikle løsninger med elektronisk innrapportering og utnyttelse og gjenbruk av spesielt data knyttet til arbeidsgiverfunksjonen. Forslagene fra prosjektet EDAG – Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere, må også vurderes iverksatt hos statlige arbeidsgivere. Det bør også arbeides videre med om det er mulig å utnytte og gjenbruke data på andre rapporteringsområder.
- **Bidra til å videreutvikle styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomheter**
Både denne evalueringen og andre studier viser at det er utfordringer knyttet til etatsstyringsdialogen. Den kan lett bli for rituell, for lite fokusert på overordnede resultater og for mye på detaljer. Årsakene til at dialogen kan være krevende kan være relasjonen mellom departementet

og virksomheten. Det kan imidlertid også skyldes press på departementet fra ulike instanser om å sikre kontroll og nå ulike nasjonale målsettinger, ut over det som er sektorens hovedmål. Å avklare forventninger mellom departement og virksomheter om styringsdialogen er et kontinuerlig arbeid som gjelder alle departementsområdene. Inkludert i dette må det avklares om hva som skal tas opp i de formelle etatsstyringsmøtene og hva kan tas opp i andre samarbeidsfora.

Anbefaling til virksomhetene

- **Utnytte eksternt rapportering til god virksomhetsstyring og utvikling – dele erfaringer**

Virksomhetene har ulike erfaringer, kompetanse og ressurser innen planlegging, strategiutvikling, virksomhetsstyring og organisasjonsutvikling. De har utviklet ulike løsninger for både organisering av rapporteringsarbeidet og for hvordan rapporteringen kan nyttes i internstyringen og utviklingen av virksomheten.

Det kan være behov for deling av erfaringer og løsninger. Dette kan være spesielt aktuelt for likeartede virksomheter som i universitets- og høyskolesektoren der Universitets- og høyskolerådet kan være en aktuell initiativtaker til dette.

Anbefalinger til Kunnskapsdepartementet

Etter Difis syn foreligger det noen utfordringer eller dilemmaer som det blir spesielt viktig å håndtere i det videre utviklingsarbeidet. Dette gjelder særlig å:

- **Vurdere kostnader for virksomhetene versus nytten av små endringer i kravene**

Det som oppfattes som små endringer av departementet kan oppleves som ”plunder og heft” for virksomhetene og få konsekvenser nedover i organisasjonen, bl.a. behov for endringer i elektroniske system og for veiledning og opplæring. Det er også nødvendig med tid for omlegging. Forutsigbarhet er viktig. Begrunnelse er viktig og viktigheten øker proporsjonalt med fristens korthet og med omfanget av de endringer som den genererer.

- **Identifisere grundigere hva ved rapportering som belaster den enkelte leder og ansatte**

Klaging over for mye rapportering gjelder generelt i forvaltningen, og har nylig vært et spesielt tema i Handlingsromutvalgets rapport (2010). Selv om denne evalueringen ikke avdekket mye klaging, kan det være gode grunner til fortsatt oppmerksomhet om belastninger som skyldes rapportering. For å sette inn adekvate tiltak må det konkretiseres hva som utløser belastningen. Det kan være:

- omfanget av rapporteringer, andre administrative oppgaver, søknadskrivning eller annet som forstyrrer i gjennomføringen av primæroppgaver
- tungvinte rutiner og systemer og mangel på automatisert informasjonsinnhenting
- organiseringen av rapporteringsarbeidet
- for dårlig balanse mellom forankring og medvirkning på den ene siden, og tidsbruk og belastning dette medfører.

Dersom tidsbruksundersøkelsen blant vitenskapelige ansatte gir et uklart bilde av årsakene til belastningen fra rapportering og andre administrative oppgaver, bør dette undersøkes grundigere.

- **Finne løsninger som kan lette tidspresset for ledelsen og styret i nettobudsjetterte virksomheter**

Virksomhetene takler tidspresset utløst av hyppige frister for rapportering på ulike måter. Difi mener at det kan være formålstjenlig med erfaringsutveksling mellom virksomhetene for å finne gode løsninger på utarbeidelse og behandling av årsrapporten under tidspress. Kunnskapsdepartementet bør også vurdere i samarbeid med Finansdepartementet, om det finnes løsninger som kan forbedre dette.

- **Sikre balansen mellom felles prinsipper og hensynet til egenart**

Sikre at behovet for felles prinsipper og tilnærminger på tvers av departementet ikke går på bekostning av hensynet til egenarten ved sektorer og virksomheter, og fokus på overordnet måloppnåelse, risiko og vesentlighet

- **Omforent definering, bruk og forståelse av begreper**

Skape enighet om en i størst mulig grad enhetlig bruk og omforent forståelse av sentrale styringsbegreper, både på tvers i departementet og mellom departement og virksomhet. Komme frem til en felles definering og forståelse av begrepet ”rapportering” og ”styringsinformasjon”, som utgangspunkt for videre forbedringsarbeid. Hvor snever eller vid definisjon det er hensiktsmessig å legge til grunn i ulike sammenhenger avhenger av hva slags styringsinformasjon og formål det er snakk, og bør avklares av aktørene i fellesskap.

Litteraturliste

- Administrasjons- og utviklingsavdelingen, Kunnskapsdepartementet (2010):** *Etatsstyringsveileder*, versjon 1 av 21.05.2010.
- Administrasjons- og utviklingsavdelingen, Kunnskapsdepartementet (2011):** *Styringsdokument for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren*
- Altinn m.fl. (2011):** *Arbeidsgruppens rapport om EDAG - Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere*
- Avdeling for økonomi og styring, Kunnskapsdepartementet(2010):** Prosjekt ”God forvaltning i KD sine underliggende virksomheter”, notat av 23.06.2010
- Avdeling for økonomi og styring, Kunnskapsdepartementet(2010):** *Etatsstyringsmøter våren 2010 hovedinntrykk*, notat av 09.09.2010
- Avdeling for økonomi og styring, Kunnskapsdepartementet(2011):** *Etatsstyringsmøter 2011*, notat av 04.03.2011
- Databasen for statistikk om høgre utdanning (2011):** *Sektoranalysen 2011* (<http://dbh.nsd.uib.no/styringsdata/sektoranalyse.action>)
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2008):** *Direktoratenes faglige rolle*. Rapport 14:2008.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet(2010):** *Prop. 1 S (2010 – 2011)*
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010):***Oppdragsbrev for 2010 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*
- Finansdepartementet (2003):***Reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten* (Fastsatt 12.desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010)
- Finansdepartementet (2009):** *Hovedbudsjettsskriv for 2010, rundskriv R-4/2009*
- Finansdepartementet (2009):** *Fastsettelse og bruk av anbefalte statlige regnskapsstandarder i virksomhetsregnskapene*, rundskriv R-114/2009
- Finansdepartementet (2010):** *Standard kontoplan for statlige virksomheter (SRS)*
- Finansdepartementet(2011):** Stortingsmelding nr. 3(2010-2011): *Statsrekneskapet 2010*
- Finansministeriet Danmark (2010):** *Enkel administration i staten. Finansministeriets plan for mindre bureaukrati i statens institutioner.*

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2006): *Særavtale om lønns- og arbeidsvilkår for lærlinger og lærlingekandidater for perioden 1. mai 2006 – 30. april 2008, PM 16/2006*

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2009): *Fellesføringar i tildelingsbrev for 2010, rundskriv nr. P 2/2009*

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2009): *Fellesføringar i tildelingsbrev for 2010, rundskriv nr. P 3/2009*

Høgskolen i Finnmark (2011) : *Rapport og planer (2010 – 2011)*

Høgskolen i Oslo (2011): *Rapport og planer (2010 – 2011)*

Kunnskapsdepartementet (2004): Ot. prp. nr. 79 (2003 – 2004): *Om lov om universiteter og høyskoler*

Kunnskapsdepartementet (2005): *Styring, kommunikasjon og samarbeid mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og Utdanningsdirektoratet*

Kunnskapsdepartementet (2005): *Vedtekter for Meteorologisk institutt*

Kunnskapsdepartementet (2007): *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kunnskapsdepartementet av (av 1.november 2004, revidert 1. januar 2007)*

Kunnskapsdepartementet (2007): *Rammenotat om plattform for styring*

Kunnskapsdepartementet (2007): *Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer, Rundskriv F-20-07*

Kunnskapsdepartementet (2009): *Tildelingsbrev Lånekassen 2010*

Kunnskapsdepartementet (2009): *Tildelingsbrev Meteorologisk institutt 2010*

Kunnskapsdepartementet (2009): *Tildelingsbrev til Universiteter og høyskoler 2010*

Kunnskapsdepartementet (2009): *Tildelingsbrev Utdanningsdirektoratet 2010*

Kunnskapsdepartementet (2009): *Tildelingsbrev Vox 2010*

Kunnskapsdepartementet (2010): *Handlingsrom for kvalitet*

Kunnskapsdepartementet(2010): *Proposisjon 1 S (2010-2011)*

Kunnskapsdepartementet(2010): *Regnskap for 2010 og delårsrapportering i 2011, brev av 22.12.2010*

Kunnskapsdepartementet (2010): *Tildelingsbrev Vox 2011*

Kunnskapsdepartementet (2010): *Tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner 2010*

Kunnskapsdepartementet (2011): *Orientering om ny målstruktur for universiteter og høyskoler i 2012.* Brev av 23.06.2011 fra KD til Statlige universitetet og høyskoler og private høyskoler.

Kunnskapsdepartementet (2011): *Notat om samarbeidsrutiner mellom Vox og Kunnskapsdepartementet,* av 11.02.2011

Kunnskapsdepartementet (2011):*Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren* av 31.01.2011

Kunnskapsdepartementet (2009): 2009/Rapport fra Tidsbrukutvalget

Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) av 9. juli 1978 nr. 45, sist endret 09.april 2010

Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) av 3. juni 2005 nr. 33, sist endret 01.januar 2009.

Lov om utdanningsstøtte av 3. juni 2005 nr. 37

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) av 20. juni 2008 nr. 42, sist endret 01.01.2011.

Lånekassen (2011): ”*Lånekassen 2010 – tall og fakta*”

Lånekassen (2011): ”*Med søknad inn og vedtak ut*”, foredrag av Lånekassens direktør

Lånekassen (2011): *Årsrapport for 2010*

Meteorologisk institutt (2011): *Årsrapport med regnskap 2010*

Meteorologisk institutt(2011): *Strategisk plan for Meteorologisk institutt for 2011 – 2016*

NIFU STEP (2009): Gornitzka, Larsen og Gunnes 2009.

Norges Handelshøyskole (2011): *Rapport og planer (2010 – 2011)*

Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (2011): *Rapport og planer (2010 – 2011)*

Ot.prp. nr. 79 2003–2004: Om lov om universiteter og høyskoler

PricewaterhouseCoopers- PwC (2011): *Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte.* En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet.

PricewaterhouseCoopers -PwC (2011): *Hva er god forvaltning og veien dit?*
Undersøkelse av utvalgte forvaltningsområder i universitets- og høyskolesektoren. Rapport fra PwC til Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonen (2010): *Dokument 1(2010-2011):Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009*

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2010): *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarar*

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2008): *Risikostyring i staten. Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*

Statskonsult (2003): *Styring med styreer.* Vurdering av styrene for virksomheter under Utdannings- og forskningsdepartementet Rapport 2003:18

Statskonsult (2001): *"Som man roper i skogen, får man svar".*
Departementenes bestilling av resultatinformasjon. Temahefte

Stortinget (2005): *Bevilgningsreglementet*

Universitetet i Stavanger (2011): *Rapport og planer (2010 – 2011)*

Universitets- og høyskoleavdelingen, Kunnskapsdepartementet:
Styringsspiralen

Universitets og høyskoleavdelingen, Kunnskapsdepartementet (2011):
Forslag til ny målstruktur for universiteter og høyskoler, notat av 05.04.2011

Utdanningsdirektoratet (2011): *Årsrapport for 2010*

VOX: *Statistikkbanken (<http://status.vox.no/webview/>)*

VOX (2011): *Årsrapport for 2010 til BLD*

Vox (2011): *Årsrapport for 2010 til KD*

Brev til virksomhetene ad. evalueringen

Se vedlagte adresseliste

Deres ref

Vår ref
200901977-/ERA

Dato
10.02.2011

Orientering om evaluering av rapportering fra underliggende virksomheter

Kunnskapsdepartementet har bedt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om å gjennomføre en evaluering av rapporteringen fra underliggende virksomheter. Formålet med evalueringen er å få kartlagt omfanget av virksomhetenes totale rapportering. Evalueringen vil bli gjennomført våren 2011. Resultatene vil bli presentert innen utgangen av september i år. Evalueringen skal baseres på informasjon fra et utvalg av departementets underliggende virksomheter. Følgende virksomheter omfattes av evalueringen:

- Utdanningsdirektoratet
- Statens lånekasse for utdanning (eksklusivt særreportering knyttet til LØFT-prosjektet)
- Meteorologisk institutt
- Vox
- Høgskolen i Finnmark
- Høgskolen i Oslo
- Norges Handelshøyskole
- Universitetet i Stavanger
- Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet

Departementet vil med dette orientere de berørte virksomhetene om evalueringen, og at virksomhetene vil bli kontaktet av Difi i forbindelse med evalueringen.

1. FORMÅL OG PROBLEMSTILLING

Kunnskapsdepartementet har en rekke underliggende virksomheter som rapporterer til departementet flere ganger gjennom året. Departementet ser at det kan være behov for å få kartlagt omfanget av virksomhetenes rapportering samt vurdere nærmere hvordan rapporteringen og informasjonen som fremkommer gjennom rapporteringen brukes i departementets styringskjede. Formålet med evalueringen er å få kartlagt det totale

omfanget av rapporteringen i sektorene. Videre skal evalueringen se nærmere på departementets bestilling og bruk av informasjon og underliggende virksomheters rapportering, omfang av rapportering og bruk av egen rapportering. Følgende problemstillinger skal vurderes:

1. Rapporteringens relevans

Evalueringen skal med utgangspunkt i virksomhetenes rapportering vurdere graden av relevans i rapporteringen. Difi vil blant undersøke om det er overensstemmelse mellom mål- og resultatkrav og rapporteringskrav i den enkelte sektor. Nærmere bestemt om rapporteringen fra underliggende virksomheter gir relevant og tilstrekkelig informasjon til å vurdere måloppnåelsen av sektor- og virksomhetsmålene. Videre vil Difi se nærmere på om det foregår dobbeltrapportering og om virksomhetene rapporterer til andre instanser. Difi vil se nærmere på tildelingsbrevene, avlagt rapportering og annen relevant dokumentasjon for å vurdere dette nærmere.

2. Virksomhetenes bruk av rapporteringene

Evalueringen skal se nærmere på hvordan virksomhetene/styrene bruker rapporteringen til intern styring. Evalueringen vil også vurdere nærmere hvor mye arbeid rapporteringen genererer internt i virksomhetene, og om virksomhetene anser rapporteringen som viktig i forhold til vurdering av egen måloppnåelse. Difi vil kontakte de berørte virksomhetene for å kunne vurdere dette nærmere.

3. Departementets bruk av rapporteringene.

Virksomhetenes rapportering inngår i departementets kunnskapsgrunnlag for operativ styring av virksomhetene og for strategisk styring av virksomhetene og/eller sektorene. Difi skal vurdere nærmere departementets bruk av innrapporterte data til oppfølging og styring. Difi vil blant annet foreta intervjuer i KD for å vurdere dette forholdet nærmere.

Difi vil i nær fremtid ta kontakt med virksomhetene for å gjennomføre intervjuer.

2. AVGRENSNING OG METODE

Virksomhetene som skal omfattes av evalueringen er forvaltningsorganer med noe ulike fullmakter og organisasjonsform. Departementet har lagt vekt på å få et bredt utvalg av virksomheter, og at alle sektorer er representert. Evalueringen vil omfatte virksomheter på tvers av departementets forvaltningsområder. Evalueringen vil i hovedsak gjelde all fast rapportering i de utvalgte virksomhetene. Det vil tas utgangspunkt i mål- og resultatkrav og rapporteringskrav gitt i 2010 med påfølgende rapportering. Departementet vil sammen med Difi komme frem til hvilken rapportering som skal inngå i evalueringen.

Difi skal gjennomføre evalueringen gjennom dokumentstudier og intervjuer. Av hensyn til effektivitet og kvalitet i intervjuene legges det opp til gruppeintervjuer, spesielt i virksomhetene. Difi vil ta kontakt med de enkelte virksomhetene for å avtale tidspunkt for intervju. Vi ber virksomhetene oppnevne en kontaktperson som Difi kan kontakte for å avtale tidspunkt for intervjuer og som kan kontaktes ved eventuelle andre behov. Vi ber om at navn og kontaktinfo om kontaktpersonen sendes på mail til Eva Raaberg: era@kd.dep.no innen **tirsdag 22. februar 2011**.

Det vil bli etablert en referansegruppe for evalueringen. Departementet legger opp til at den skal bestå av fem medlemmer med representanter fra departementet, utdanningssektoren og en ekstern representant. Referansegruppen vil få presentert og diskutert funn. Difi legger opp til å gjennomføre et seminar underveis i evalueringen for å presentere foreløpige funn for virksomhetene som omfattes av evalueringen, departementet og referansegruppen. Dette skal bidra til kvalitetssikring og eventuelle oppklaringer underveis i evalueringen.

3. FORMIDLING OG FREMDRIFT

Temaet og problemstillingene som skal belyses er av generell interesse for forvaltningen. Difi har derfor tatt på seg å gjennomføre denne evalueringen for Kunnskapsdepartementet. Rapporten vil være offentlig og resultatene skal bli formidlet til sektorene.

Det legges opp til at Difi presenterer sine foreløpige funn i juni 2011 og at endelig rapport kan legges frem denne høsten.

Med hilsen

Knut Børve (e.f.)
ekspedisjonssjef

Eva Raaberg
seniorrådgiver

Adresseliste

Høgskolen i Oslo; Postboks 4 St. Olavs plass; 0130 OSLO

Høgskolen i Finnmark; 9509 ALTA

Norges Handelshøyskole; Helleveien 30;5045 BERGEN

Universitetet i Stavanger; 4036 STAVANGER

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet; 7491 TRONDHEIM

Utdanningsdirektoratet; Postboks 9359 Grønland;0135 OSLO

Vox; Postboks 6139 Etterstad;0602 OSLO

Statens lånekasse for utdanning; Postboks 36 Kalbakken; 0901 OSLO

Meteorologisk institutt; Postboks 43, Blindern;0313 OSLO

Intervjuguide bestillere/mottakere av rapportering

Etatsstyringsansvaret for hvilke(n) virksomhet(er):

Deltakere: Avd./enhet, navn, stilling:

Innledningsvis minne om mål og bakgrunn for evalueringen.

Temaer/problemstillinger	Vurderinger
Innledende spørsmål	
Kan dere skissere hvordan etatsstyringen av /rapporteringen fra virksomhet NN/virksomhetene er lagt opp mht omfang og tidspunkter for ulike aktiviteter/hendelser? ("Årshjul"?)	
Hva (tildelingsbrev og annet) utløser rapportering fra virksomheten(e)?	
Kan dere beskrive omfanget og hyppighet av "regulær" rapportering og mer "ad hoc" rapportering?	
Vet dere om virksomhetene rapporterer til andre dep./off. organer? Event. <ul style="list-style-type: none"> • til hvem • om hva • og omfang. Samarbeides det om utforming av rapporteringskravene? Samarbeides det om uttaket av data/informasjon?	
Er krav til og omfanget av rapportering et tema på etatsstyringsmøter og i andre sammenhenger?	
Rapporteringens relevans	
Kan dere ut fra de rapportene dere får, vurdere grad av måloppnåelse i fht. <ul style="list-style-type: none"> • sektormål ? • virksomhetsmål? • og eventuelt tverrsektorielle mål? 	
Er resultatmål/rapporteringskrav tilpasset det særegne for virksomheten(e)? Er risiko og vesentlighet vurdert ved utformingen av resultatmål/rapporteringskrav? Fanger rapporteringen opp forskjeller mellom virksomhetene?	
Hvordan vurderes kvaliteten på innrapporterte data? Hvis dårlig/mangelfull – begrunn og forklar.	
Annet som dere tenker på mht relevans?	

Virksomhetens bruk	
Vet dere om og eventuelt hvordan virksomheten(e) bruker / utnytter rapporteringen som utløses av rapporteringskravene fra KD?	
Vet dere om virksomheten(e) har interne styringssystemer som eventuelt understøtter/blir understøttet av rapporteringen?	
Får virksomheten tilbakemelding om det innrapporterte?	
Departementets bruk av rapporteringene	
Hvordan bearbeides og systematiseres de innrapporterte dataene? Ulike typer data (statistikk, kvantitativ og kvalitativ rapportering).	
Hva bruker avdelingen (etatsstyrer) og hva bruker KD av innrapporterte data i oppfølging og styring? Når og hvordan?	
Ber departementet om data som ikke brukes i styringen av virksomhetene eller dekker annet informasjonsbehov departementet har?	
Ber departementet om rapporter (data, informasjon) som de kunne finne fram til selv? Eller som KD allerede har fått? Eller som det finnes andre eksterne kilder for?	
Får departementet rapportering (data, informasjon) som de ikke har bedt om? Kan KD eventuelt nyttiggjøre seg dette?	
Finnes det naturlige koblinger for gjenbruk av data som ikke er tatt i bruk? Hvilke eventuelle hindringer vanskeliggjør gjenbruk av data?	
Er den informasjonen/data KD får inn gjennom rapporteringen fra underliggende organer, godt egnet for den årlige (jevnlige) rapporteringen til Stortinget?	
Hvor viktig og egnet er informasjon/data som innrapporteres for å kunne besvare spørsmål fra Stortinget?	
Annet dere tenker på mht KDs bruk av rapportering.	

Intervjuguide virksomhetene

Navn virksomhet:

Deltakere: Avd./enhet, navn, stilling:

Innledningsvis minne om mål og bakgrunn for evalueringen.

Temaer/problemstillinger	Vurderinger
Omfang og tidspunkt for rapportering	
Kan dere skissere hvordan etatsstyringen av virksomheten er lagt opp mht omfang og tidspunkter for ulike aktiviteter/hendelser, spesielt rapporteringen? ("Årshjul"?)	
Hva (tildelingsbrev og annet) utløser rapportering fra virksomheten til KD?	
Kan dere beskrive omfanget og hyppighet av "regulær" rapportering og mer "ad hoc" rapportering?	
Kan dere også beskrive type rapportering f.eks statistikk, økonomirapportering, kvalitative resultater, tilstandsrapportering etc?	
<p>Rapporterer virksomheten til andre dep./off. organer (eks. DBH, SSB, andre departementer) enn KD?</p> <ul style="list-style-type: none"> • til hvem • om hva • og omfang. <p>Samarbeider de som det skal rapporteres til, om utformingen av rapporteringskravene?</p> <p>Kan de som etterspør rapporter hente ut data/informasjon fra samme kilde?</p>	
Er krav til, innholdet og omfanget av rapportering et tema på etatsstyringsmøter og i andre sammenhenger?	
Er dere fornøyd med kravene og omfanget av rapporteringen. Hvis ikke – hva klager dere på? (Omfang, tidspunkt, mangel på koordinering, detaljrikdom, etc)	
Er det mulig å gjøre et anslag på ressursbruk som virksomheten bruker på rapportering?	

Rapporteringens relevans	
Har dere synspunkter på om rapportene dere sender fra dere, gir et godt bilde måloppnåelsen i fht. <ul style="list-style-type: none"> • sektormål ? • virksomhetsmål? • og eventuelt tverrsektorielle mål? 	
Er sektormål/virksomhetsmål og styringsparametre/ prestasjonskrav tilpasset deres virksomhet?	
Oppfatter dere at risiko og vesentlighet er vurdert ved utformingen av resultatmål/rapporteringskrav? Fanger rapporteringen opp eventuelle forskjeller mellom virksomhetene?	
Hva mener dere selv om kvaliteten på det dere rapporterer inn? Kan dere si noe om forutsetninger og eventuelle hindringer for å kunne utforme det dere selv mener er gode rapporter?	
Rapporteres det om mer enn det KD (og andre) har bedt om? Hvorfor?	
Får virksomheten tilstrekkelig tilbakemelding om det innrapporterte? Event. hvordan?)Skriftlig, muntlig i etatsstyringsmøtet, etc.	
Annet som dere tenker på mht. relevans?	
Virksomhetens bruk	
KD bruker (i hovedsak) begrepene ”sektormål”, ”virksomhetsmål”, styringsparametre og prestasjonskrav. Passer disse begrepene for dere? Har det vært diskusjoner i deres virksomhet hva som menes/hva disse begrepene betyr?	
Hvordan er forholdet mellom internstyringen i virksomheten og etatsstyringen spesielt mht rapportering? <ul style="list-style-type: none"> • Utnyttes data/informasjonen som skal rapporteres til KD (og eventuelt andre) for den interne styringen av virksomheten? • Utnytter virksomheten ulike typer databaser / statistikk som er et resultat av rapporteringen til KD (DBH og event. andre)? • Utnyttes data og styringsinformasjon brukt internt mer eller mindre direkte i den eksterne rapporteringen? • Er det mulig å utnytte data/informasjon bedre? Hva er eventuelle hindringer? 	
Har virksomheten interne styringssystemer som understøtter/ blir understøttet av rapporteringen? Har rapporteringen påvirket utviklingen av interne styringssystemer i en positiv eller negativ retning?	
Bruker virksomheten eventuelle tilbakemeldinger fra KD (og andre det rapporteres til) i sin interne styring?	

Annet vedrørende virksomhetens bruk av rapportene?	
Departementets bruk av rapporteringene	
Vet dere hvordan KD bearbeider og bruker rapportene fra virksomheten? Har dere fått informasjon om dette?	
Vet dere hvordan andre som dere rapporterer til, bruker rapportene?	
Ser dere spor av det dere rapporterte inn i andre dokumenter (beslutnings- og budsjettdokumenter)?	
Mener dere at departementet ber om data som ikke brukes i styringen av virksomhetene eller på andre måter av departementet?	
Ber departementet om rapporter (data, informasjon) som de kunne finne fram til selv? Eller som KD allerede har fått? Eller som finnes i andre eksterne kilder?	
Dersom departementet får rapportering (data, informasjon) som de ikke har bedt om, vet dere om KD kan nyttiggjøre seg dette?	
Finnes det naturlige koblinger for gjenbruk av data som ikke er tatt i bruk? Hva hindrer eventuell gjenbruk av data?	
Har dere noen synspunkter på om den informasjonen/data KD får inn gjennom rapporteringen fra underliggende organer, er godt egnet for rapporteringen til Stortinget?	
I hvilken grad ber KD om informasjon /data utenom de faste rapporteringene, for å kunne besvare spørsmål fra Stortinget?	
Annet dere tenker på mht KDs bruk av rapportering.	

Retningslinjer og prinsipper for rapportering i staten

Virksomhetene er en del av det statlige forvaltningsapparatet og skal derfor sikre at overordnede verdier, prinsipper og mål for hele staten blir ivaretatt. Rapportering er en del av etatsstyringen fra overordnet departement og også en tilbakemelding om utførte oppgaver pålagt fra andre departementer.

For å forstå omfanget av de krav som stilles til rapportering i staten, redegjør vi nedenfor kort om de retningslinjene og prinsippene som utgjør grunnlaget for rapporteringen.

1 Krav til rapportering generelt

Departementene følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger gjennom tildelingsbrevet. Tildelingsbrevene skal blant annet inneholde overordnede mål, styringsparametre, tildelte beløp og krav til rapportering, samt hvilken myndighet vedkommende virksomhet har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet.¹ Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer. Styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet skal være dokumenterbar. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart, og ha både flerårig og ettårig perspektiv.²

Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Dette skal bl.a. skje gjennom rapportering om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.³ Respektive departement skal rapportere til Stortinget om resultatene innenfor sitt ansvarsområde.⁴ Virksomhetene skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv.

Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁵

Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse og resultater. Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Virksomheten skal informere departementet om vesentlige avvik i forhold til vedtatte planer eller tildelingsbrev straks virksomheten får

¹ Reglement for økonomistyring i staten § 7

² Reglement for økonomistyring i staten § 9a

³ Reglement for økonomistyring i staten § 4 og § 9

⁴ Reglement for økonomistyring i staten § 11

⁵ Reglement for økonomistyring i staten § 4c

kjennskap til slike avvik. Virksomheten skal videre fremme forslag om mulige korrigerende tiltak.

Virksomheten skal utarbeide en *særskilt årsrapport* til departementet som skal være i henhold til krav i tildelingsbrevet og inneholde annen relevant informasjon av betydning for departementets styring. Departementet skal fastsette frist for når virksomheten skal legge fram årsrapporten. Departementet skal sørge for at gjenpart av årsrapporten sendes til Riksrevisjonen. Virksomhetens ledelse skal, i samråd med departementet, vurdere behov for å publisere en egen årsmelding.⁶

Mottar virksomheten bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene.⁷

2 Om regnskapsrapportering

Departementet har det overordnede ansvaret for bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet for departementet og underliggende virksomheter.

Reglene om statlig regnskapsførsel følger av:

- Bevilgningsreglementet
- Reglement for økonomistyring i staten
- Bestemmelser om økonomistyring i staten

Bevilgningsreglementet bestemmer at utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt (kontantprinsippet)⁸. Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap⁹.

Virksomheten skal sikre at regnskapsrapporteringen

- a) har tilfredsstillende kvalitet både periodevis og ved årets slutt
- b) skjer i tråd med standarder fastsatt av Finansdepartementet, herunder fastsatte tidsfrister og krav til form og innhold
- c) tilfredsstiller overordnet departements krav til regnskapsavlegging periodevis og ved årets slutt
- d) er i samsvar med krav i tildelingsbrev fra overordnet departement, belastningsfullmakter og andre vedtak¹⁰.

Bestemmelser om økonomistyring i staten gir under visse forutsetninger virksomhetene anledning til å føre virksomhetsregnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet¹¹. *Prinsippet som i tilfelle velges, skal være dokumentert og konsistent over tid.*

⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten kap. 1.5.1.

⁷ Bestemmelser om økonomistyring i staten kap. 1.4.

⁸ Bevilgningsreglementet § 3

⁹ Bevilgningsreglementet § 13

¹⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten kap. 3.3.1

¹¹ Bestemmelser om økonomistyring i staten kap. 3.2.3.

Finansdepartementet har fastsatt 11 statlige regnskapsstandarder (SRS) som anbefalte, men ikke obligatoriske standarder. Standardene er fastsatt med hjemmel i punkt 3.2.2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. De statlige regnskapsstandardene inneholder regler om hvordan statlige virksomheter skal utarbeide og presentere sitt virksomhetsregnskap.

De nettobudsjetterte virksomhetene under Kunnskapsdepartementet fører periodisert regnskap regulert etter de statlige regnskapsstandardene (SRS), mens de resterende fører regnskap etter kontantprinsippet.

3 Risiko, vesentlighet og internkontroll

Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til §14 om Intern kontroll¹². Et viktig prinsipp er at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses *virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet*.¹³

Risikostyring skal gi større sikkerhet for at vesentlige mål nås på ulike nivåer ved å avdekke svakheter i forutsetningene for måloppnåelse og legge til rette for nødvendige tiltak. Det er et prinsipp at risikostyring skal være integrert i mål- og resultatstyringen. Dette prinsippet gjelder på og mellom alle nivåer i staten og innebærer at det er samme krav til risikostyring i departementer som for underliggende virksomheter. Det vil blant annet si at resultatet av departementenes egen risikostyring vil gi føringer for risikostyringen i underliggende virksomheter.

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn,
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning,
- c) ressursbruken er effektiv,
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig,
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte,
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler,
- g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.¹⁴

4 Fellesføringer og generelle krav

Offentlige virksomheter må også forholde seg til plikter, regler og bestemmelser som ikke er en del av kjernevirksomheten.

¹² Reglement for økonomistyring i staten § 15

¹³ Reglement for økonomistyring i staten § 4

¹⁴ Reglement for økonomistyring i staten § 14

Disse kravene stilles som fellesføringer i tildelingsbrev, krav om omtale av særlige krav i hovedbudsjettskrivet fra Finansdepartementet og andre kanaler. Kravet er ofte knyttet opp mot regelverk og i en del tilfeller er det en statlig virksomhet som har ansvaret for gjennomføringen i hele statsapparatet.

Disse kravene kan utløse krav til rapportering fra virksomheten. Dette vil variere ut fra situasjonen på sektoren eller i virksomheten og den politiske oppmerksomheten på de forhold som ligger bak kravet. Men uansett gjelder kravet og virksomheten må være forberedt på å rapportere. Andre krav har karakter av å være *påminnelser*. Det forutsettes at virksomheten etterlever regelverket uten at det er noen spesifikk rapporteringsplikt. Noen krav kan gjelde *oppfølging av en handlingsplan* fra regjeringens side med en tilhørende plikt for virksomheten til å *rapportere om status/fremdrift*. Den sterkeste formen for føring ligger i *aktivitetsplikt*¹⁵.

Fra 2010 ble det innført et nytt regime for fellesføringer. Dette innebærer at ønskelige fellesføringer fra et departement sendes til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). FAD fremmer så et forslag til regjeringen før budsjettbehandlingen i august, og regjeringen tar en beslutning om hvilke fellesføringer som skal være gjeldende for neste budsjettperiode. Antallet fellesføringer skal holdes så lavt som mulig. FAD redegjør så i brev til departementene om hvilke fellesføringer de skal viderefremme gjennom tildelingsbrevet til sine underordnede virksomheter.

For 2010 var det to fellesføringer. At det var såpass få må nok sees i lys av at det var innføring av nytt regime. For 2011 er imidlertid antallet vokst til fem fellesføringer. De to fellesføringene for 2010 var:

- Brukerundersøkelser: Alle statlige etater skal regelmessig gjennomføre brukerundersøkelser
- IKT-arkitektur: Statlige virksomheter skal legge arkitekturprinsippene til grunn ved utvikling av nye IKT- system og ved vesentlige endringer av nye system. De skal videre ta i bruk felles eID når de legger ut nye e-tjenester på nett og bruke Altinn når de produserer og gjør tilgjengelig elektroniske tjenester

I årsrapporten skal virksomheten gjøre rede for hvordan den har fulgt opp fellesføringene.

¹⁵ Eksempler på lover som medfører aktivitetsplikt for statlige virksomheter er Ligestillingsloven § 1 a, diskrimineringsloven § 3 a og tilgjengelighetsloven § 3.

Kunnskapsdepartementets rammer, prinsipper og felles intensjoner for utvikling av styring og rapportering

1 Organisering av arbeidet med etatsstyring og rapportering i KD

KD har 54 underliggende virksomheter, hvorav 36 befinner seg i UH-sektoren¹. De virksomhetene som inngår i denne undersøkelsen, sorterer under fire ulike avdelinger²: Opplæringsavdelingen (Utdanningsdirektoratet), Avdeling for analyse, internasjonalt arbeid og kompetansepolitikk (Vox). Administrasjons- og utviklingsavdelingen (Lånekassen og Meteorologisk institutt)³ og Universitet og høyskoleavdelingen (NTNU, NHH, UiS, HiO og HiF)⁴.

De ulike avdelingene har ansvaret for økonomistyringen innen sitt område og for styringen av sine respektive underliggende virksomheter. Internt i den enkelte avdeling er arbeidet med etatsstyringen i stor grad organisert i tverrgående team på tvers av seksjoner.

I tillegg har Avdeling for økonomi og styring (AØS) et overordnet og koordinerende ansvar for styringen, men har selv ikke ansvar for enkeltvirksomheter. AØS er en system- og ressursavdeling for hele departementet med spesialkompetanse innen budsjett, økonomiforvaltning og jus. Avdelingen har ansvaret for å tilrettelegge, støtte, kvalitetssikre og koordinere departementets arbeid innen budsjett, økonomi, jus og styring.

¹Kilde: KDs hjemmesider oppgir at antallet er 54.

Telling på nettet til NSD ga følgende tall: 53 forvaltningsorganer, hvorav 37 universiteter og høyskoler, 5 selskaper, og i tillegg 24 stiftelser og forskningsinstitutter. Høyskolene i Oslo og Akershus ble slått sammen fra 1. august 2011.

Dok 1 for 2009 ga forskjellige tall: 48 virksomheter, styringsansvaret for 16 fond, 30 selskaper (de aller fleste forvaltet av Universitets- og høyskoleavdelingen) og 26 særlovsselskaper (studentsamskipnader). (Kilde: Dokument lav 19. oktober 2010, Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009)

² Forskningsavdelingen, som styrer Norges forskningsråd, er ikke med i utvalget.

³ AU-avdelingen har i tillegg ansvar for NOVA og NUPI.

⁴ UH-avdelingen har forvaltnings-, tilsyns- og etatsstyringsansvar for 8 universiteter, 6 vitenskaplige høyskoler, 20 statlige høyskoler, 2 kunsthøyskoler, Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU), Norgesuniversitetet og Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Det gis også statsstøtte til 25 private høyskoler.

” AØS skal bidra til at KD har et samlet og godt strategisk grep når det gjelder styringen av institusjoner og sektorer med fokus på utvikling og profesjonalisering av styringsvirkemidler.”⁵

Avdelingen har ikke forvaltningsoppgaver utover det som følger av koordineringen av budsjettarbeidet. Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom AØS og den enkelte departementsavdeling er nærmere beskrevet i kapittel 2 i Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kunnskapsdepartementet.

2 Felles regler og prinsipper

2.1 Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kunnskapsdepartementet

KD har med utgangspunkt i det generelle økonomireglementet i staten gjort noen presiseringer og tilføyelser tilpasset eget departements ansvarsområder. Slike felles prinsipper for styring og rapportering er blant annet nedfelt i *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kunnskapsdepartementet (1. november 2004; revidert 1. januar 2007⁶)*, som i del III har bestemmelser om ekstern styring, rapportering og kontroll. Her fremheves blant annet følgende prinsipper:

- Departementet skal i størst mulig grad styre underliggende virksomheter ved å fastsette overordnede mål, prioriteringer, økonomiske rammer og rapporteringskrav og ved oppfølgingstiltak når tilbakerapportering viser avvik.
- Virksomhetene skal gis stor grad av frihet til å velge virkemidler.
- Styringen skal være tilpasset virksomhetens egenart, kompleksitet og risiko, og til de samfunnsmessige interesser som er knyttet til virksomheten.
- Ansvarlig avdeling skal utarbeide relevante og hensiktsmessige risikovurderinger i tilknytning til mål og resultatkrav som er pålagt en virksomhet.
- Styring, kontroll og krav til rapportering må utformes og utøves i samråd med virksomheten, slik at oppfølging av mål og resultater blir mest mulig stabil over tid.
- Ansvarlig avdeling har plikt til å trekke inn andre avdelinger når det er nødvendig for en tilfredsstillende oppfølging.
- Rapportering av resultatinformasjon skal være relevant og pålitelig
- Etatsstyring innebærer ansvar for å gjennomføre evalueringer.
- Ansvarlig fagavdeling skal i tildelingsbrevet eller på annen hensiktsmessig måte fastsette krav til innholdet i årsrapporten.
- Årsrapporten skal, hvis ikke annet er bestemt, foreligge innen 1.mars. Ansvarlig avdeling skal påse at virksomhetene sender årsrapporten til Riksrevisjonen innen frist som fremgår av det årlige rundskrivet fra Finansdepartementet.
- Avdelingen skal i samråd med underliggende virksomhet definere behov for periodiske rapporter om virksomhetens aktiviteter, tjenester og resultater, og avtale

⁵ Sitert fra KDs hjemmesider

⁶ Ny revidering skal iverksettes høsten 2011

omfang og innhold i rapporteringen. Rapporteringskravene må omtales i tildelingsbrevet.

- Om økonomi- og regnskapsrapportering:
 - Ansvarlig fagavdeling skal innhente opplysninger om virksomhetens kapitalregnskapsposter, påse at disse er i samsvar med departementets egne oppgaver og at informasjonen stemmer med bevegelsene i bevilgningsregnskapet. Informasjonen leveres deretter til AØS, som oversender samlet oppgave til SSØ
 - Øvrige rapporter til statsregnskapet sendes direkte fra virksomheten selv.

2.2 Rammenotat om plattform for styring (2007)

Med utgangspunkt i Hovedinstruksen har KD over flere år drevet et utviklingsarbeid med sikte på å etablere en felles policy og prinsipper for etatsstyringsarbeidet i departementet. I 2006 ble det opprettet et prosjekt ledet av AØS, hvor alle avdelinger deltok. Prosjektet ble kalt Plattform for styring og hadde som formål å

- beskrive, vurdere og begrunne måten departementet styrer på.
- bruke denne vurderingen til å finne en felles begrepsbruk i målstrukturen for styring og en felles disponering av budsjettproposisjonen.
- etablere en klar forståelse og begrunnelse for den egenart og forskjellighet som de ulike avdelingene reelt sett har i styringen av sine respektive områder.

Departementets sektorer og underliggende virksomheter er til dels meget ulike, både med hensyn til formål, oppgaver, rammer og historikk. Det skal derfor fortsatt være et hovedprinsipp at styring og rapportering må tilpasses virksomhetenes egenart, og ta høyde for de forskjellene som fins. Utfordringen består i å finne frem til en god balanse mellom behov for felles prinsipper og forskjeller som er begrunnet i virksomhetenes særpreg.

Det er særlig på to områder man har hatt intensjoner om å etablere en felles praksis.

1. En felles forståelse av begreper og definisjoner og av hvordan proposisjonen og tildelingsbrevene brukes i departementet.
2. En felles målstruktur for proposisjon og tildelingsbrev, men samtidig innføre et skarper skille av hva som hører hjemme hvor i disse styringsdokumentene.

Dette innebærer blant annet at det etableres tydelige målhierarkier for hver av sektorene og virksomhetstype. Det foreslås å innføre et begrepsapparat som bruker mål på flere nivåer: hva en vil oppnå (sektormål og virksomhetsmål) og i tillegg hvordan dette skal måles (styringsparametre). Videre understrekes det at valg av målformuleringer også skal ta hensyn til mulige konsekvenser for andre sektorer i KD enn den målet primært er rettet mot.

Et utviklingsmål omhandler detaljeringen av rapportering. Om dette heter det: ”Rapportering til departementet bør ofte være detaljert, men minst like viktig er det at den er relevant og at den på en god måte faktisk gir grunnlag for å vurdere om målene er nådd.”

I forslaget fra arbeidsgruppen er det formulert følgende *prinsipper for rapportering*: Rapportering fra virksomhet til departement og fra departementet til Stortinget skal i hovedsak gjelde målrealisering innenfor rammen av tildelte midler. Dette konkretiseres videre:

- Rapportering bygger på og begrenses av formulerte styringskrav
- Avvik skal meldes til oppdragsgiver når det oppstår, uavhengig av rapporteringsrutiner
- Innhenting av materiale til statistikk er ikke å anse som rapportering i henhold til målrealisering, og følger derfor egne rutiner
- Rapportering er ikke synonymt med styring

I henhold til dette ble det foreslått at alle avdelingene skulle

- gjennomgå gjeldende rapporteringsrutiner og mengder med tanke på om det rapporteres adekvat iht målrealisering
- vurdere om operasjonaliseringen av målene og tilhørende rapporteringspunkter er hensiktsmessige og om det gir et tilstrekkelig og riktig bilde for Stortinget
- vurdere om gjeldende rapportering og statistikkproduksjon gir et hensiktsmessig beslutningsgrunnlag

Det har gått noen år siden Plattform for styring ble lansert. Selv om mange av prinsippene ikke var nye, så man for seg at det å sette dem ut i praktisk virksomhet ville bli en skrittvis prosess. Det blir opplyst at en intern arbeidsgruppe nå vurderer eventuelle justeringer av plattformen. Difi mener at Plattformen kan være nyttig som bakgrunn for vurdering av status for rapporteringen i denne gjennomgangen, selv om den eventuelt skal justeres.

2.3 Felles føringer for utvikling av etatsstyringsmøtene

Etatsstyringsmøtene⁷ om våren er den viktigste arena for tilbakemelding og drøfting av virksomhetenes resultatoppnåelse på grunnlag av den årlige rapporteringen. Det kan derfor være av interesse å se nærmere hvilke felles føringer departementet legger til grunn for å videreutvikle dette viktige elementet i den årlige styringsdialogen.

Det pågår et løpende arbeid i KD for å forbedre etatsstyringsmøtene. Noen av de forholdene som vies spesiell oppmerksomhet i denne sammenheng, vil igjen kunne nedfelle seg som oppfølgingspunkter i tildelingsbrevene og dermed danne grunnlag for neste års rapportering.

Praksis har vært at i forkant av møtene hver vår utarbeider AØS, med innspill fra de etatsstyrende avdelingene, et notat til ledermøtet med forslag til fellestemaer som bør vektlegges på møtene. I etterkant av møtene utarbeides et nytt notat hvor AØS, som deltar på de fleste etatsstyringsmøtene i KD, oppsummerer sine hovedinntrykk og synspunkter på forbedringsmuligheter.

2.3.1 Premisser for møtene i 2010

Noen felles premisser for hvilke forhold som skulle vektlegges i etatsstyringsmøtene våren 2010 var:

- Risikostyring⁸ og internkontroll
- Kvalitet i utdanningen (utover det å ha etablert kvalitetssystemer godkjent av NOKUT)
- Styring og ledelse (med særlig vekt på styrets ansvar for den totale virksomheten)

⁷ UH-institusjonene har ett etatsstyringsmøte i året, mens de øvrige virksomhetene har to

⁸ AØS har laget et eget oppsett for hvordan KD skal arbeide med risikovurderinger, i notat av 28.08.2009

- Systemer for og oppfølging av etiske retningslinjer

I tillegg orienterte UH- avdelingen politisk ledelse om felles temaer for møtene med UH-institusjonene. I disse møtene skulle det legges enda tydeligere vekt på institusjonenes strategiske utvikling og utviklingspotensial. Noen sentrale felles temaer var blant annet

- Samfunnskontakt- innhold og parter
- SAK- arbeidet
- Handlingsrom med fokus på muligheter og begrensninger for institusjonens virke
- Utdanning med vekt på rekruttering ift samfunnsbehov og kvalitetsutvikling
- Institusjonens plass i forskningsbildet og samspill mellom forskning og utdanning

2.3.2 Vurdering av etatsstyringsmøtene våren 2010

Opplegget for etatsstyringsmøtene gir innsikt i hvordan et departement bruker den skriftlige rapporteringen i styringsdialogen med virksomhetene.

AØS har med innspill fra avdelingene oppsummert sine synspunkter fra mer enn 30 etatsstyringsmøter i 2010⁹. Hovedinntrykket var at fellestemaene i hovedsak ble fulgt opp. Det er stadig bedre regi av møtene og sentrale problemstillinger blir belyst på en tilfredsstillende måte. Selv om utviklingen er positiv, pekes det på behov for noen justeringer, bl.a.:

- Arbeidet med risikostyring bør videreføres, bla undersøke om tidligere risikovurderinger var godt nok fundert.
- Det blir foreslått et møteopplegg som starter med at virksomheten selv presenterer årsrapporten og redegjør for sine resultater, både hva man har lyktes med og svake resultater som bør følges opp. I denne delen vil departementet kunne gi konkrete tilbakemeldinger og formidle sine forventninger. Det antas at dette kan bidra til å klarlegge om virksomhet og departement har samme virkelighetsoppfatning om oppnådde resultater og om styret (der det fins) har kontroll.
- Det bør overveies om årsrapporten skal innledes med en slags overordnet styreberetning.
- Saker fra Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen skal omtales slik at det fremgår hvor saken står og når den kan avsluttes. Fremover kan det bli aktuelt å ta krav om planmessig oppfølging av riksrevisjonssaker inn i tildelingsbrevet.
- Etiske retningslinjer ble i liten grad tatt opp og det foreslås at arbeidet med dette intensiveres som ledd i kulturbygging i bred forstand.

2.3.3 Forslag til forbedringer og felles temaer for 2011

På basis av erfaringer fra 2010, og etter innspill fra etatsstyringsavdelingene, foreslo AØS følgende felles temaer for møtene våren 2011¹⁰. Noen av disse var det samme som for 2010 og flere var i utgangspunktet initiert fra blant annet Riksrevisjonen.

- Risikostyring/internkontroll

⁹ Notat fra AØS, 09.09.2010

¹⁰ Notat AØS, 04.03.2011

- Hvordan virksomhetene har tatt i bruk et opplegg for risikostyring som verktøy i mål - og resultatstyringen og opplever dette som et tjenlig verktøy, herunder også for de faglige aktivitetene
- I hvilken grad risikostyring brukes i virksomhetens prioritering av ressursbruk
- Virksomhetens bruk av evalueringer
- Hvordan har risikovurderinger vært fundert og gjennomført hvis det blir konstatert avvik i måloppnåelse
- Kvalitet i utdanningen
 - Ønskelig å prioritere faglige forhold noe mer i forhold til oppmerksomheten om økonomi og andre forvaltningsforhold
 - Kopling til felles krav i tildelingsbrevene om regelmessig gjennomføring av brukerundersøkelser
- Styring og ledelse
 - AØS mener at etatsstyringsmøtene bør utvikles videre med hovedfokus på mål- og resultatstyring, med mer målstyring, mindre tiltaks- og aktivitetsstyring og detaljstyring
 - For virksomheter med styre bør departementet etterspørre hvordan styret arbeider ved den enkelte virksomhet, herunder rolleoppfatning, styringskultur, ansvarsforhold og instruksjonsmyndighet
- Offentlige anskaffelser
 - RR antar at det foreligger en underrapportering til fagdepartementene på området
 - Sørge for at departementet har tilstrekkelig informasjon til å følge opp virksomhetenes anskaffelsespraksis, herunder etterspørre strategier og tiltak for å etterleve regelverket
- Samfunnssikkerhet og beredskap
 - KD (ved AU-avdelingen) har nylig utarbeidet et eget styringsdokument¹¹ for arbeidet med temaet, hvor det fremgår at departementet skal bruke den ordinære styringsdialogen til å følge opp virksomhetene på dette, ved bruk av tildelingsbrev¹², etatsstyringsmøter og egne tilsyn.
 - Virksomhetene skal rapportere i årsrapporten, herunder gi en beskrivelse av dette arbeidet med vekt på måloppnåelse. Vesentlige avvik skal rapporteres særskilt
 - Enkelte virksomheter vil være gjenstand for særskilt rapportering og egne tilsyn fra KD som fast ordning, men alle kan ved behov bli pålagt krav om særskilt rapportering om samfunnssikkerhet og beredskap
- Systemer for og oppfølging av etiske retningslinjer
 - Det bør avklares om det er laget gode oppfølgingssystemer og rutiner av forebyggende art og om det foreligger rapporter om avdekket ukultur

¹¹ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren. 31.01.2011

¹² Samfunnssikkerhet og beredskap var i tillegg en av de fellesføringene som FAD ønsket tatt inn i tildelingsbrevene for 2010

3 Avdelingsspesifikke rutiner og prinsipper for styring og rapportering

Innen de felles rammene har ansvarlig etatsstyringsavdeling ansvaret for å utarbeide tilpassede instruksjoner for hver underliggende virksomhet eller for grupper av virksomheter, som universitet og høyskolene. Instruksjoner eller endringer i disse fastsettes av departementsråden og oversendes denne via AØS.

Underliggende virksomhet skal på sin side fastsette instruksjoner for sine aktiviteter innenfor rammen av instruksjonen fra departementet og gjeldende regelverk. For virksomheter med styre der ansvarsforholdet mellom styret og virksomhetens ledelse ikke er regulert i lov, skal ansvarsforholdet fastsettes i vedtekter, retningslinjer eller i instruks til virksomheten.

Etatsstyringsavdelingene har ansvaret for styringsdialogen med hver av sine virksomheter. Dette innebærer ansvar for å

- Fastsette mål og resultatkrav
- Påse at virksomhetene utarbeider risikovurderinger og sikre seg at departementet blir presentert for risikovurderingene i etatsstyringsmøtene
- Påse at aktiviteter gjennomføres i tråd med fastsatte mål og prioriteringer
- Påse at ressursene anvendes effektivt
- Påse at rapporteringen av resultatinformasjon er relevant og pålitelig
- Gjennomføre kontroll og påse at det fins forsvarlig internkontroll
- Gjennomføre evalueringer

Ansvarlig avdeling skal i samråd med underliggende virksomhet fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtesekvens, rapporteringskrav med mer.¹³ Alle avdelingene i utvalget har utarbeidet egne prinsipper, rutiner eller veiledninger for etatsstyringen av sine underliggende virksomheter, men disse varierer en del både med hensyn til fokus og omfang.

3.1 Universitet - og høyskoleavdelingen (UH)

UH - avdelingen har utviklet den såkalte ”*Styringsspiralen*” som blir omtalt som ”departementets overordnede strategiske styringsverktøy” for sektoren¹⁴. Styringsspiralen er rettet mot enkeltinstitusjonene og omfatter absolutt hele virksomheten. Spiralen gir et visuelt bilde av den årlige styringsdialogen, og de kravene i økonomireglementet som den bygger på. Den beskriver de ulike fasene og hvordan departementet arbeider i disse.

Det fremgår blant annet at virksomhetenes årlige Rapport og planer blir grundig analysert av tverrfaglige analysegrupper etter en felles mal. UH- sektoren har, i motsetning til de andre virksomhetene i utvalget, ikke halvårsrapporter. Derimot skjer det en omfattende rapportering gjennom året til Database for høyere utdanning (DBH). Rapporteringskravene og frister er tilgjengelige på nettet. I tillegg foreligger det særskilte rapporteringskrav til hver institusjon.

¹³ Kilde: Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Kunnskapsdepartementet

¹⁴ Sitat fra dokumentet (udatert). Det understrekes også at avdelingen også bruker en rekke andre verktøy og virkemidler i styringen, for eksempel lover, direktørmøter, møter for personalansvarlige, fagmøter, SAK-møter m.m.

Innen UH- sektoren er det nå vedtatt en ny forenklet målstruktur for sektoren, som skal iverksettes fra 2012¹⁵. Endringen er beskrevet nærmere i denne rapportens kapittel 3.1.1.5, som beskriver krav til rapportering fra universitet og høyskoler.

Bakgrunnen for endringen er bl.a. å følge opp anbefalinger fra Handlingsromutvalget om økt autonomi, tydeligere styringssignaler, mer dialog om langsiktighet, strategisk utvikling og profil og ansvarliggjøring av sektoren. Endringen har som siktemål å tydeliggjøre KDs mål- og resultatstyring overfor sektoren og gi økte muligheter for differensiering og tilpasning av styring og rapportering til den enkelte institusjons egenart.

3.2 Administrasjons- og utviklingsavdelingen (AU)

AU- avdelingen har utarbeidet sin egen *Etatsstyringsveileder*¹⁶ for styringen av Meteorologisk institutt, Statens lånekasse for utdanning, samt for NUPI og NOVA. Dokumentet er ment som en veileder og sjekklister for etatsstyringsgruppen i avdelingen. Kapitlene er bygget opp rundt den årlige arbeidsplanen til etatsstyringsgruppen og beskriver de ulike fasene og oppgavene gjennom året.

Veilederen har spesiell omtale av rutiner for sikkerhets- og beredskapsrapportering, siden ansvaret for årlig rapportering til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er lagt til AU- avdelingen. Alle tildelingsbrevene fra KD inneholder rapporteringskrav etter en tekst som AU utarbeider, men det sies at også AØS kan omtale dette punktet i sitt årlige notat om fellesføringer i tildelingsbrevene.

Dokumentet gir også retningslinjer for arbeidet med risikovurderinger, som etatsstyringsgruppen gjør på eget initiativ for underliggende virksomheters måloppnåelse. I forbindelse med halvårsrapporteringen inngår avdelingens risikovurderinger i en bestilling fra AØS - avdelingen.

Veilederen gir også en relativt grundig omtale av både formålet med og rutiner for håndtering av årsrapporten, årsrapport kortversjon og halvårsrapporten. Årsrapporten er ikke bare den viktigste informasjonskilden for styringen av underliggende virksomheter, men danner også grunnlag for avdelingens videre rapportering på måloppnåelse til AØS. Regnskapsdelen av årsrapporten er grunnlaget for KDs interne regnskapskontroll av virksomheten, og kan gi grunnlag for evaluering av økonomistyringen og oppfølging ved virksomheten.

Sjekklistene for håndtering er relativt detaljerte og konkrete, og angir både hva som er viktige sjekkpunkter og handlinger, dvs. hvilke tiltak, aktiviteter eller vurderinger som den ansvarlige saksbehandler eller etatsstyringsgruppen kan utføre i tilknytning til hvert sjekkpunkt. Dette omfatter både kontroll, men også analyser, kontakter med RR, virksomheten eller andre som bør gjøres før etatsstyringsmøtet.

Årsrapport kortversjon brukes i departementets utarbeidelse av rapporteringen i Prop. 1 S med hovedvekt på måloppnåelse forgående år.

¹⁵ Brev av 23.06.2011 fra Kunnskapsdepartementet til Statlige universiteter og høyskoler med Orientering om ny målstruktur for universiteter og høyskoler

¹⁶ Administrasjons- og utviklingsavdelingen, *Etatsstyringsveileder*, versjon 1. 21.05.2010

Den bestilles i tildelingsbrevet (på nynorsk for 2011) fra Met.no og Lånekassen¹⁷, og er normalt på ca en side.

Veilederen har også en omtale av formål med og sjekklister for håndtering av *halvårsrapporten*. Halvårsrapporten er relativt kortfattet. Virksomhetene gir sin vurdering av status for måloppnåelse per 30. juni av de mål og resultatkrav som er angitt i tildelingsbrevet, og prognoser for måloppnåelse for året. Ved avvik skal det redegjøres for korrigerende tiltak og i tillegg redegjøre for risiko for avvik (sannsynlighet, konsekvens, risikotoleranse og evt risikoreduserende tiltak). AU skal på tilsvarende måte vurdere status og prognose for måloppnåelse. Dette koordineres av etatsstyringsgruppen som lager et notat til AØS med en samlet vurdering av AUs og underliggende virksomheters status, prognoser og risikovurderinger, som er grunnlag for videre rapportering til ledermøtet. Det skal også vurderes om resultatene i halvårsrapporten skal omtales i Prop. 1 S.

Dokumentet har dessuten en relativt grundig omtale av tildelingsbrevet og utfordringen knyttet til å utforme presise, relevante og målbare målformuleringer, finne egnede styringsparametre og realistiske, men ambisiøse prestasjonskrav. Avdelingen har også som ambisjon å gå grundig gjennom rapporteringskravene, og tilrettelegge slik at det sendes ut flest mulig *felles* bestillinger til hver av AUs underliggende virksomheter. I forbindelse med arbeidet med tildelingsbrevene bestiller AØS årlig innspill fra avdelingene til neste års ”målbylde” med frist ca. ultimo april for å lage en oversikt over mål for hele departementet og underliggende virksomheter, som deretter skal presenteres for ledermøtet og politisk ledelse. I dette arbeidet skal det også vurderes om det er behov for å kontakte virksomhetene.

Flere av de rutineene som er beskrevet ovenfor gjelder ikke bare for denne avdelingen, men etatsstyringen i KD mer generelt. Vi har likevel valgt å redegjøre for dette under AU-avdelingen.

3.3 Opplæringsavdelingen (OA)

Da Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004, ble det gjennomført en prosess som munnhet ut i et dokument for styring, kommunikasjon og samarbeid mellom departementet og direktoratet¹⁸. Dokumentet innledes med den såkalte ”Samarbeidsplakaten”, som inneholder overordnede prinsipper for rollefordeling, styring og samarbeid. Deretter omtales de ulike elementene i styringsdialogen, kontaktmøter og omforente spilleregler og holdninger som skal prege relasjonen. Det vises også til ”Rolleutvalget mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, fastsatt 22.11.2006.

Mål- og resultatstyring og utforming av resultatmål og styringsparametre tilpasset virksomheten er ikke nevnt. Rapporteringskrav og innholdet i årsrapporten er heller ikke viet spesiell oppmerksomhet. Dette synes heller ikke å ha vært formålet med dokumentet, som har hovedfokus på roller og kommunikasjon.

Intensjoner som kan være relevante for rapporteringen til departementet, er følgende prinsipper:

¹⁷ Kortversjonen er ikke lenger aktuell for drift av NOVA og NUPI, siden basisbevilgningen til disse ikke lenger bevilges fra egen post i KDs budsjettproposisjon.

¹⁸ Styring, kommunikasjon og samarbeid mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, 2005

- Det skal være konsistens i styringsdokumentene og i styringssignalene fra departementet
- Oppdrag og hovedprioriteringer skal i hovedsak gis i det årlige tildelingsbrevet.
- Tildelingsbrevet skal være overordnet og lite detaljert og skal utarbeides i tett dialog med direktoratet
- Antall særskilte oppdragsbrev og konkretiseringer av tildelingsbrevet bør begrenses
- Direktoratet bør få ansvar for helheten der ansvaret er delegert. Departementet bør ikke styre fragmentert

Det foreligger nå forslag om å revidere styringsdokumentet. Videre pågår det et samarbeid om endring av rapporteringskravene og styringsdokumentene, som blir nærmere omtalt i kapittel 3 i denne rapporten.

3.4 Avdeling for analyse, internasjonalt arbeid og kompetansepolitikk (AIK)

Departementet har tidligere signalisert intensjoner om å videreutvikle Vox gjennom å vurdere formål, overordnet mål og oppgaveportefølje i et langsiktig perspektiv¹⁹.

AIK overtok etatsstyringsansvaret for Vox²⁰ i 2010 og har ikke ansvar for styring av andre underliggende virksomheter. Det er utarbeidet et kortfattet *notat om samarbeidsrutiner*, som skal bidra til en god dialog rundt etatsstyringen og det faglige samarbeidet²¹. Notatet gir praktisk informasjon om den interne ansvarsdelingen for etatsstyringen i avdelingen, hvilke saker som skal sendes hvor, samt forskjell mellom formell styringslinje og faglig kontakt og samarbeid. Rapporteringsrutiner er kort omtalt: ” Krav til rapportering legges i tildelingsbrevet. Eventuelle endringer sendes på samme måte som tillegg til tildelingsbrev.”

Avdelingen arbeider imidlertid med en endring av rapporteringen, som først vil nedfelle seg i tildelingsbrevet for 2011. Intensjonen er å redusere og samle rapporteringen i større grad enn før. Det er også et uttalt siktemål at rapporteringen i enda større grad skal fungere og være nyttig for virksomheten selv.

4 Oppsummering: Felles intensjoner for videre utvikling av styring og rapporteringsarbeid

KD har etablert en plattform med felles prinsipper for styring og rapportering, og arbeid med videreutvikling av plattformen pågår løpende. I tillegg har den enkelte etatsstyrende avdeling på noe ulike tidspunkter utarbeidet styringsdokumenter med prinsipper og rutiner tilpasset styring av sine underliggende virksomheter.

¹⁹ Tildelingsbrevet for 2009

²⁰ Vox var tidligere underlagt AU, mens det faglige arbeidet lå i Kompetanseguppen i AIK. Nå er ansvaret for virksomheten i KD samlet i en avdeling. I tillegg utfører Vox direktoratsoppgaver for Barne-, likestillings-, og integreringsdepartementet i henhold til eget oppdragsbrev.

Avdelingene står overfor litt ulike utfordringer i videre utvikling av styringsdokumentene, herunder utforming av resultatkrav og parametre det skal rapporteres på. Likevel deler alle noen felles intensjoner og ambisjoner, som for noen har vært og for andre fortsatt står, sentralt i dette utviklingsarbeidet. Noen slike felles intensjoner, som i tillegg til andre hensyn kan være relevante som kriterier for å vurdere rapporteringen fra KDs underliggende virksomheter, er:

- ✓ Fragmentert styring skal unngås. Krav til konsistens og fokus på helhet etterstrebes
- ✓ Spesiell tilpasning av styringsprinsippene skal begrunnes i virksomhetens egenart
- ✓ Utvikling av tydelige målstrukturer (også omtalt i dokumentene som ”målhierarkier”/”målkart” ”målbilder”) for hver av virksomhetene og sektorene for å styrke mål- og resultatstyringen og å forbedre mulighetene for å dokumentere resultatoppnåelse i årsrapporten
- ✓ Færre resultatmål/prestasjonskrav
- ✓ Flere av målformuleringene bør formuleres på et mer overordnet nivå
- ✓ Økt fokus i styringsdialogen på virksomhetenes strategiske utvikling
- ✓ Mindre tiltaksstyring og rapportering på aktiviteter
- ✓ Integrering av risikovurderinger og vekt på avviksrapportering
- ✓ Redusere omfang av og detaljeringsgrad i rapporteringen
- ✓ Detaljeringsgraden må likevel ta hensyn til departementets behov for tilstrekkelig styringsinformasjon og gode beslutningsgrunnlag
- ✓ Utvikle en felles bruk og forståelse av begreper og definisjoner i styringsdokumenter og styringsdialogen
- ✓ Innføre et skarpere skille mellom rapporteringen i årsrapporten til departementet og rapporteringen til Stortinget i Prop. 1 S.
- ✓ Virksomhetens årsrapport til departementet er i form og innhold et annet dokument enn virksomhetens årsmelding til omverdenen.

Vedlegg 6

Økonomirapportering for virksomheter med unntak fra bruttobudsjettingsprinsippet for regnskapsåret 2010

Nettobudsjetterte institusjoner: Rapport/Oppgave	Frist til Riksrevisjonen	Frist til SSØ	Frist til DBH	Frist til KD
Likviditetsrapport	15.01.2011	15.01.2011		15.01.2011
Poster til kapitalregnskapet (Leieboerinnskudd, ordinære fond og beholdningen i konsernkontoordningen)				24.01.2011 Poster elektronisk innen 22.01.2011, beholdningsoppgaven elektronisk innen 15.01.2011
Aksje- og eierinteresser			01.02.2011	
Foreløpig årsregnskap for 2010	15.02.2011		15.02.2011	
Standardiserte nøkkeltall			15.02.2011	15.02.2011
Gaver og gaveforsterkninger				15.02.2011
Endelig årsregnskap for 2010			14 dager etter at revisors beretning er mottatt, senest 15.07.2011	
Konsernregnskap for 2010			14 dager etter ordinær generalforsamling, senest 15.07.2011	
Rapport om likvidbevegelse på oppgjørskonto i Norges Bank		15. i hver måned, første gang 15.02.2011		
Tertialrapport 1. tertial 2011			01.06.2011	
Tertialrapport 2. tertial 2011			01.10.2011	

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Rapportering til besvær? Evaluering av rapportering til Kunnskapsdepartementet
DIFIs rapportnummer:	2011:9
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby, Mette Haarstad, Tore Basmo Bergh
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	403903
Prosjektnavn:	Evaluering av rapportering
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
Oppdragsgiver(e):	Kunnskapsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Kunnskapsdepartementet (KD) har 54 underliggende virksomheter som rapporterer til departementet. KD ønsket å få vurdert omfanget av rapporteringen, om rapporteringen er relevant for målene i sektoren, om virksomhetene selv har nytte av rapporteringen, og om departementet bruker informasjonen. Kartleggingen har omfattet KD og 9 ulike typer virksomheter. Anbefalingene basert på funn fra dokumentstudier, intervjuer og noe observasjon på etatsstyringsmøter er rettet mot staten generelt, virksomhetene og KD: å avklare hva som omfattes av begrepet og aktiviteten rapportering, vurdere kritisk behovet for rapportering på tverrgående innsatsområder f.eks fellesføringer, om evaluering kan erstatte noen rapporteringer, å videreutvikle automatisert datafangst og elektronisk rapporteringen og identifisere grundigere hva ved rapportering som belaster den enkelte leder og ansatt. KD har et kontinuerlig arbeid for å utvikle etatsstyringen og det anbefales at de må vurdere kostnader for virksomhetene vs nytten av endringer i kravene, finne løsninger for å lette tidspresset for ledelse og styret i nettobudsjetterte virksomheter, sikre at behovet for felles prinsipper og tilnæringer på tvers av departementet ikke går på bekostning av hensynet til egenarten ved sektorer og virksomheter, og fokus på overordnet måloppnåelse, risiko og vesentlighet og å få omforent definering, bruk og forståelse av begreper.</p>
Emneord:	rapportering, etatsstyring, tildelingsbrev, årsrapport, etatsstyringsdialogen, etatsstyringsmøtet, statistikk, økonomirapportering, nettobudsjetterte virksomheter, universitets- og høyskolesektoren, handlingsrom, tidstyv, belastning, fellesføringer, databaser, elektronisk rapportering, automatisk datafangst,
Totalt antall sider til trykking:	111
Dato for utgivelse:	15. november 2011
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no