



En beskrivelse av styringsmodellen i et departement

Fra SSØs prosjektarbeid, juni 2011



Innhold

1	Innledning.....	3
2	God styring i et departement	4
2.1	Definisjon av styring	4
2.2	Departementets oppgaver og funksjon.....	4
2.2.1	Departementets organisering av styringen - ledergruppens rolle.....	5
2.2.2	Kunnskap om utvikling i sektoren som styringsgrunnlag.....	6
2.2.3	Departementet som kunnskapsleverandør for politikkkutforming.....	6
2.3	Styringshjulet	6
3	Styringen i et departement.....	8
3.1	Styringsmodell for den interne styringen	9
3.1.1	Beskrivelse av styringen internt i departementet	10
3.2	Styringsmodell for styring av sektoren	11
3.2.1	Beskrivelse av styring av underliggende virksomheter, selskaper og sektoren	11
3.3	Bruk av risikoanalyser i departementets styring	12
4	Departementet benytter ulike styringsformer i sin styring.....	14
4.1	Mål- og resultatstyring	14
4.1.1	Bruk av mål- og resultatstyring i departementet	14
4.2	Mål og resultatstyring må suppleres med andre styringsformer	16
4.2.1	Budsjettstyring	16
4.2.2	Regelstyring	16
4.2.3	Profesjonsstyring	17
4.2.4	Kvalitetsstyring (fagstyring)	17
4.2.5	Aktivitets- og oppgavestyring	17
4.3	Om anvendelse av mål- og resultatstyring og andre styringsformer i departementet	18
5	Bruk av mål, målstruktur og styringsparametere i departementet.....	19
5.1	Departementet skal ha mål som dekker departementets styringsbehov	19
5.2	Utarbeidelse av målstrukturer for fagområder	19
5.3	Styringsparametere benyttes for å vurdere måloppnåelse	20
5.3.1	Departementets styringsparametere kan måle ulike dimensjoner ved målet	21
5.4	Departementet velger ut og gjenbruker mål på tvers av prosesser og dokumenter.....	21

1 Innledning

Rapporten er en beskrivelse av styringsmodellen i et departement og gjenspeiler jobben SSØ har utført så langt i arbeidet med å utvikle en helhetlig styringsmodell. I tillegg til det som er referert til i denne rapporten er det arbeidet med retningslinjer innenfor viktige styringsprosesser.

Styring er en av departementets hovedoppgaver, og mange ledere og medarbeidere er involvert i styringsaktiviteter. Formålet med rapporten er å skape en felles forståelse av hva styring innebærer, og gi praktisk veiledning i hvordan departementet bør utøve sin styring.

Kapittel 2 gir en overordnet fremstilling av styringsansvaret i et departement sett i sammenheng med de ulike rollene departementet skal fylle.

Kapittel 3 presenterer et eksempel på en styringsmodell for et departement. Modellen gir en forenklet fremstilling av sammenhengen mellom rammebetingelsene for og styringsaktivitetene i et departement med hovedvekt på intern styring av departementet og styring av sektoren.

Kapittel 4 omtaler mål- og resultatstyring som det grunnleggende styringsprinsippet i departementet. Det gis også en beskrivelse av andre styringsformer som benyttes i departementets styring.

Kapittel 5 gir praktisk veiledning i hvordan departementet kan lage gode mål- og styringsparametere og hvordan disse skal benyttes i styringen.

2 God styring i et departement

2.1 Definisjon av styring

God styring forutsetter at ledere og medarbeidere i departementet har en felles forståelse av hva styring er. Følgende definisjon legges til grunn:

Styring er de aktiviteter en organisasjon gjør for å sette mål, prioritere oppgaver, fordele ressurser og følge opp produksjonen i forhold til fastsatte mål og resultatkrav¹.

Styring i et departement er å omsette politikk og strategier til mål, tjenester, planer og budsjetter som forvaltningen kan styres etter². Dette følges opp enten internt i departementet eller i sektoren (underliggende virksomheter, statlige selskaper og kommuner). Effektiv og virkningsfull styring i departementet er avhengig av at ledere og medarbeidere har felles begrepsapparat og felles forståelse av hva styring innebærer. Styring omtales ofte som en lederoppgave, men i departementet er store deler av organisasjonen involvert i styringsaktiviteter enten internt eller overfor sektoren.

God styring krever at overordnede mål operasjonaliseres og konkretiseres til mål, styringsparametere og aktiviteter på ulike organisatoriske nivå og enheter. Videre er en tydelig definering av ansvar og myndighet avgjørende for god styring. Det er også avgjørende at departementet har hensiktsmessige og effektive styringsprosesser, at nødvendig styringsinformasjon er tilgjengelig og at beslutningsgrunnlaget er tilpasset departementets egenart, risiko og vesentlighet (Økonomireglementet (ØR) § 4).

2.2 Departementets oppgaver og funksjon

Et departement har tre hovedfunksjoner: 1) faglig sekretariat for politisk ledelse, 2) utøvelse av sektormyndighet og 3) styring av underliggende virksomheter og statlige selskaper.

I rollen som *faglig sekretariat for politisk ledelse* forbereder og utarbeider departementet proposisjoner, forskrifter, meldinger, svar på spørretimespørsmål, r-notater, kgl. res., handlingsplaner og strategier, samt ulike dokumenter til politisk ledelse m.v. Departementet må også besvare henvendelser fra media og andre forespørsler under departementets ansvarsområde. En annen viktig del av rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse er departementets ansvar for å synliggjøre den til enhver tid sittende regjeringens politikk på departementets ansvarsområde. Det innebærer at styringen i departementet må være i samsvar med politisk

¹ Statskonsult 2002

² Styringsoppgavene i et departement er å sikre effektiv bruk av statlige midler slik at fastsatte mål og resultatkrav oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. ØR §§ 1, 2 og 4. Styringsvirkemidlene som ØR omtaler er budsjett, planer, tildelinger, organisering og evalueringer.

ledelses behov og forventninger. Det er en ledelsesutfordring å ha tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere nye eller endrede politiske behov innenfor rammen av etablerte planleggings- og oppfølgingsprosesser.

I rollen som *utøver av sektormyndighet* iverksetter departementet politiske vedtak gjennom bruk av virkemidler som reguleringer, bruk av bevilgninger, herunder tilskudd og avgifter, informasjonsarbeid m.v. Departementet har ansvar for rene forvaltningsoppgaver som tilskuddsforvaltning, behandling av enkeltsaker og utarbeidelse av forskrifter.

Departementets styring av *underliggende virksomheter og statlige selskaper* inngår som en del av gjennomføringen av sektorpolitikken. Gjennom etatsstyringen og eierstyringen skal departementet sikre at underliggende virksomheter og statlige selskaper ivaretar sitt samfunnsoppdrag, bidrar til å oppnå mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt, samt opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt. Noen departementer har underliggende virksomheter som er gitt et selvstendig faglig ansvar innenfor definerte områder, der departementet ikke skal gi føringer eller styringssignaler av faglig art.

I praksis er de tre rollene delvis overlappende og derfor vanskelige å skille.

2.2.1 Departementets organisering av styringen - ledergruppens rolle

Styringen er basert på politiske vedtak og det kunnskapsgrunnlaget departementet besitter. Lederkapasiteten skal benyttes til å følge opp det som er besluttet, og sikre at det som er mest vesentlig for resultatoppnåelse får oppmerksomhet fra ledelsen.

Departementets ledelse skal også sikre samordning internt mellom ulike fagavdelinger slik at styringen blir helhetlig overfor sektoren. Departementet bør ved behov koordinere sin styring på tvers av underliggende virksomheter og med andre relevante departementer for å avstemme og sikre konsistens i styringen. Gode målstrukturer og budsjettprosesser knyttet til Prop. 1 S er praktiske verktøy for å sikre slik samordning.

Ledergruppen skal som en del av sin styring ta stilling til utviklingen i sektoren, og på denne bakgrunn vurdere om departementets egne ressurser og aktiviteter kan utnyttes bedre. Bedre ressursutnyttelse omhandler både den faglige og ressursmessige styringen av sektoren, samt bruk av kompetanse og andre ressurser internt i departementet. Departementets kompetanseplan og interne økonomistyring, i tillegg til virksomhetsplaner, er viktige grunnlag for ledergruppens styring.

Departementet må gjennom året håndtere en stor mengde saker og henvendelser av mindre og større karakter. Disse oppgavene kan det noen ganger være utfordrende for departementet å forutse og planlegge, både med hensyn til omfang, tidsbruk og frister, siden de ofte er en følge av politisk fokus og medias påtrykk. Disse oppgavene omtales ikke spesifikt i det videre, men det forutsettes at ledergruppen løpende vurderer om disse aktivitetene får et omfang eller innhold, som innebærer at de skal innlemmes i departementets plan- og oppfølgingsaktiviteter.

2.2.2 Kunnskap om utvikling i sektoren som styringsgrunnlag

Departementet innhenter resultatrapportering fra sektoren innenfor sine ansvarsområder. Den samlede rapporteringen kan være omfattende og på ulik form. Departementet skal benytte informasjonen om oppnådde resultater og tilstandsvurderinger til å endre, opprettholde eller forsterke styringskravene (mål og styringsparametere). Kritiske avvik og/eller negative trender bør kommuniseres internt i departementet. Resultatene kan også medføre nye styringskrav for det aktuelle budsjettåret eller påvirke innholdet i langsiktige planer.

Departementet følger opp mål, styringsparametere og resultatmål over år, og iverksetter og opprettholder den langsiktige kursen for sektoren. På grunn av de formelle og til dels komplekse styringslinjene vil det ta tid før tilstandsendringer og resultater rapporteres fra sektoren. Den høye kompleksiteten i sektoren og behovet for samhandling med andre departementer, interessenter og kunnskapsforvaltere gjør at det ofte tar tid å utarbeide beslutningsgrunnlag for endringer i tjenestene, og enda lengre tid å implementere, samt å måle resultater og korrigere kurs ved å sette nye mål. I rollen som sekretariat for politisk ledelse forventes det rask respons, mens de planlagte styringsaktivitetene ofte følger formelle prosesser i en årlig syklus. Det kan illustreres som å snu et tankskip i høy fart. En kursendring krever et faktabelagt beslutningsgrunnlag, og det vil ta tid før snuoperasjonen er utført og en ny kurs er etablert.

2.2.3 Departementet som kunnskapsleverandør for politikkutforming

Departementet skal i sin rolle som sekretariat for politisk ledelse også være en kunnskapsleverandør og videreutvikle og fornye grunnlaget for politikkutforming. Departementet vil ha tilgang til et omfattende kunnskapsgrunnlag om utviklingen i tjenestene gjennom statistikk/ registre og forskning. Departementet innhenter også ny kunnskap, for eksempel gjennom utredning. Kunnskapsgrunnlaget bør oppdateres og fornyes i fagavdelingene i departementet, og i virksomheter som har disse type oppgaver blant sine hovedaktiviteter.

Kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet av forvaltningen er en informasjonskilde som benyttes i utviklingen av ny politikk.

2.3 Styringshjulet

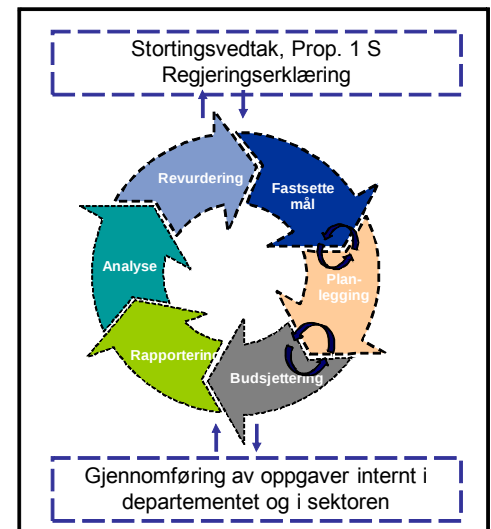
”Styring” er en viktig aktivitet i departementet, og foregår på mange nivåer. Her er det lagt et generisk styringshjul til grunn, for å tydeliggjøre styringsaktivitetene og deres funksjon slik de er beskrevet i økonomireglementet. Begrunnelsen for valget er å synliggjøre og beskrive det generiske i styringsaktivitetene, på en måte som skaper felles referanser og ensartet begrepsbruk internt i departementet (og ut mot sektoren). Dette kan være et viktig bidrag til en nødvendig standardisering og mer systematisk beskrivelse av gjennomgående prosesser.

Styringshjulet som er vist i figur 1, gir en fremstilling av hvilke aktiviteter styringen består av, og viser disse som steg i en syklus. I styringshjulet fremgår de viktigste aktivitetene, henholdsvis planlegging (fastsette mål, planlegging og budsjettering) og oppfølging (rapportering, analyse og revurdering). I praksis vil styringsaktivitetene overlappe hverandre både i tid og noen ganger også i innhold. Styringshjulet må ikke forveksles med et årshjul, siden det ikke nødvendigvis er slik at alle aktivitetene i styringshjulet kun gjennomføres en gang i året eller i en stringent rekkefølge. Det formelle grunnlaget for etablering av nye mål og planer er Stortingets vedtak,

Prop 1 S, lover, regjeringserklæringen, forskrifter og øvrige vedtak gjort i planer og meldinger. Dette er illustrert i figur 1 ved den øverste boksen med den stiplede linjen. I figur 1. Styringshjulet er regjeringserklæringen tatt med sammen med Prop. 1 S og Stortingsvedtak. Formålet er å illustrere at for departementets arbeid er også regjeringserklæringen et viktig dokument i styringen, selv om den ikke er en del av det formelle styringsgrunnlaget før punktene fra erklæringen er innarbeidet i andre dokumenter som behandles i Stortinget.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av aktivitetene i styringshjulet:

- **Mål:** Fastsette mål på ulike nivåer, med utgangspunkt i Stortingets vedtak og departementets ansvarsområder.
- **Planlegging:** Utarbeide plandokumenter for realisering av mål. I planene angis styringsparametere og aktiviteter samt frister for realisering.
- **Budsjettering:** Fastsette og tildele ressursrammer (økonomiske og menneskelige) knyttet til fastsatte mål og aktiviteter.
- **Rapportering:** Innhente, gjennomgå og sammenstille rapportering i forhold til rapporteringskravene.
- **Analyse:** Analysere og bearbeide rapportert informasjon og se denne i sammenheng med annen tilgjengelig informasjon og kunnskap i departementet.
- **Revurdering:** Utarbeide forslag til beslutningsgrunnlag, basert på foreliggende resultatinformasjon fra rapportering og analyse. Beslutningsgrunnlaget behandles enten administrativt eller politisk.



Figur 1 Styringshjulet

Dette styringshjulet viser viktige aktiviteter for departementets politiske og administrative ledelse i styringen av departementet og sektoren. Styringsaktivitetene i styringshjulet er imidlertid generiske, og kan knyttes til ulike prosesser i departementet. Ansvar og roller må defineres for de ulike aktivitetene, slik at det fremgår hvem som beslutter og gjennomfører. Hvis styringshjulet skal benyttes for eksempel i forhold til etatsstyringsprosessen, vil departementet ha ansvar for aktivitetene i planleggingsprosessen, som fastsettelse av mål, planlegging samt tildeling av økonomiske rammer. Resultatet av disse aktivitetene er tildelingsbrevene til etatene. Etatene har ansvar for å gjennomføre oppgaver og tiltak beskrevet i tildelingsbrevet og rapportere i forhold til fastsatte rapporteringskrav. Departementet vil i denne prosessen ha ansvar for oppfølgingsaktivitetene, innhente rapportering, samt gjennomføre analyser og foreta revurdering.

Gjennomføringen av planlagte oppgaver og tiltak skjer internt i departement og i underliggende virksomheter, selskaper, i kommunene eller i sektoren for øvrig. Den enkelte virksomhet er ansvarlig for å levere resultater innenfor sitt ansvarsområde, og selve gjennomføringsaktiviteten foregår utenfor departementets styringshjul. Internt i departementet vil gjennomføring av planlagte aktiviteter og tiltak kunne være aktiviteter som utarbeidelse av lover, utredninger, handlingsplaner osv. Dette er i figur 1 ovenfor vist ved den stiplede linjen ned til en egen boks for "gjennomføring"³.

³ "Demingssirkelen" er en kjent modell for kvalitetsstyring eller systematisk forbedringsarbeid hvor fire faser "Planlegge (Plan), Gjøre (DO), Studere (Check/study) og Korrigere (Act)" beskrives. Den største

3 Styringen i et departement

Styringen i et departement omfatter både styringen av departementet som egen virksomhet og styring av sektoren gjennom tilgjengelige virkemidler (organisatoriske, økonomiske, pedagogiske og juridiske).

Departementets styring er basert på beslutninger i Stortinget og regjeringen. Departementet tar også beslutninger om gjennomføring av oppgaver som departementet selv er ansvarlig for.

Styringen i et departement skal sikre at mål og prioriteringer i et langsiktig perspektiv forelegges Stortinget og vedtas. Stortingets vedtak operasjonaliseres gjennom departementets interne styring, styring av underliggende virksomheter, selskaper og bruk av virkemidler overfor kommunesektoren. Resultatrapportering fra sektoren må sammenstilles og analyseres slik at det gir et mest mulig samlet bilde av resultatutviklingen. Denne informasjonen benyttes som faglig grunnlag inn i politikkutforming og videre planlegging.

Styringsmodellen er en forenklet fremstilling av hvordan styringen er organisert, og beskriver styringsaktiviteter som skal gi ledere og medarbeidere i departementet et felles utgangspunkt og en referanseramme for styring. Styringsmodellen viser sammenhenger mellom styringsaktiviteter, hvem som tar formelle beslutninger, hvem som realiserer mål og utfører aktiviteter, samt knytter styringsaktivitetene til verktøy og virkemidler som benyttes i departementet. Beskrivelsene av styringsaktivitetene kan benyttes til *standardisering* av prosesser. Dette gjelder uavhengig av om aktivitetene gjennomføres på ulike nivåer internt i departementet, med varierende detaljerings- og konkretiseringsnivå, eller i dialog med virksomhetene.

Standardiseringen består i at formålet og resultatet (output) ⁴av styringsaktivitetene er forutsigbare internt i organisasjonen, selv om deltagere på ulike nivåer er involverte og det faglige innholdet er ulikt.

Kapittel 3 Styringsmodellen er inndelt på følgende måte:

1. Beskrivelse av styringsmodellen for intern styring
2. Beskrivelse av styringsmodellen for styring av underliggende virksomheter, statlige selskaper og sektoren.

Styringsmodellen er beskrevet i en generell departements kontekst, og må tilpasses det enkelte departement. Listen over verktøy og dokumenter som inngår i beskrivelsen av styringsmodellen er ikke uttømmende, men beskriver de viktigste verktøyene og dokumentene som benyttes i et departement i dag.

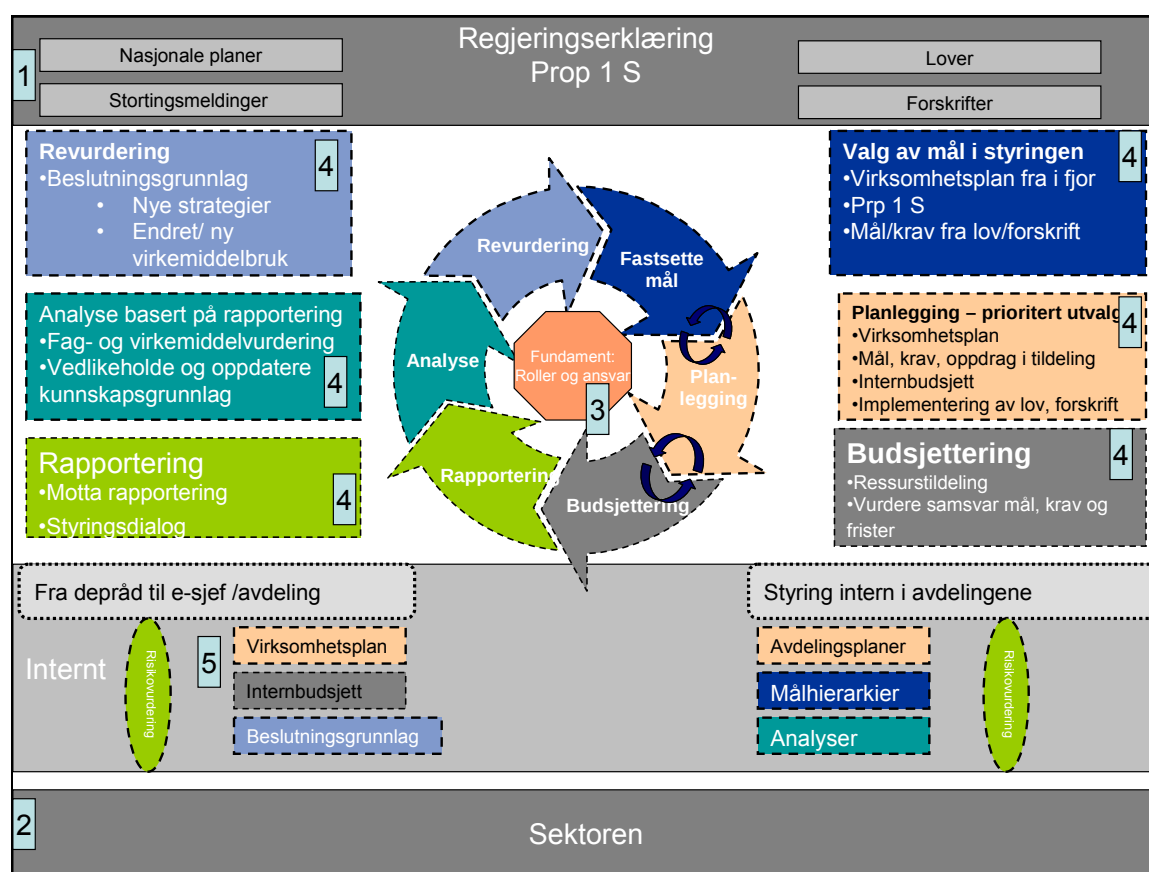
forskjellen fra den generiske styringsmodellen, er at "Demingssirkelen" har "gjøre" som et integrert ledd i sirkelen, dvs oppgavegjennomføringen er en integrert del av modellen.

⁴ For eksempel kan et formål med planlegging være å legge aktiviteter ut i tid, og beskrive forutsetninger og avhengigheter som ligger til grunn for fremdriftsplanen. Resultatet av planleggingsaktiviteten er et dokument som beskriver grunnlaget for fremdriftsplanen og som kan benyttes i oppfølgingen.

3.1 Styringsmodell for den interne styringen

Illustrasjonen av styringsmodellen bygger videre på figur 1: Styringshjulet som på et generisk nivå beskriver de enkelte aktivitetene og viser styringskonteksten - hvem som tar formelle beslutninger og hvem som gjennomfører de aktiviteter som er besluttet.

De formelle beslutningene er Prop. 1 S, lover, forskrifter, nasjonale planer, stortingsmeldinger og Stortingets behandling og vedtak av disse(1), mens gjennomføringen (2) skjer i sektoren basert på tildeling og andre virkemidler som benyttes i styringen. Fundamentet for styring er avklarte roller og ansvar for hver enkelt aktivitet (3). Resultatet av de ulike styringsaktiviteter i styringshjulet er merket med (4).



Figur 2 Forenklet fremstilling av departementets styringsmodell - intern styring

Styringsaktivitetene i departementet beskrives på følgende måte:

1. Mål velges ut og prioriteres basert på vedtatte dokumenter som for eksempel Prop. 1 S og mål fra lov og forskrift. Styringsparametere og aktiviteter som skal benyttes for året velges ut.
2. Planer utarbeides internt for ulike nivå og med flerårig eller årlig perspektiv. Planforutsetninger for årets tildeling for sektoren dokumenteres. Utvalgte mål

- innarbeides i interne plandokumenter og inngår som grunnlag for tildeling av økonomiske ressurser. Planer inneholder normalt også forventninger om tidsfrister.
3. I budsjetterings- eller ressurstildelings/fordelingsprosessene i departementet utarbeides interne budsjett. En viktig del av denne prosessen er å vurdere om det er samsvar mellom mål, tildeling, resultatkrav og frister.
 4. I rapporteringsprosessen mottar departementet formell rapportering fra sektoren som vurderes og rapporteres internt i departementet. Internt i departementet rapporteres det på egne aktiviteter.
 5. Analyser utføres når rapporteringen er mottatt. Departementet bør sammenstille rapporteringen og vurdere om informasjonen skal bidra til utforming av nye resultatkrav og aktiviteter, og om departementets kunnskapsgrunnlag bør oppdateres. Internt vurderes gjennomføringsevne i forhold til planlagte aktiviteter, ressursbruk og kvalitet. Spesielt bør nye saker vurderes.
 6. Basert på rapporteringen, må departementet foreta en vurdering av om det er nødvendig å revurdere gjeldende planer og utforme nye beslutningsgrunnlag, som må behandles administrativt eller politisk.

3.1.1 Beskrivelse av styringen internt i departementet

Internt i departementet (5) bør departementets ledelse benytte virksomhetsplan (VP), internbudsjett og beslutningsgrunnlag som verktøy i styringen. Avdelingene utarbeider målstrukturer, benytter avdelingsplaner og gjennomfører analyser. Departementets avklaring og formidling av roller og ansvar (3) er et grunnleggende premiss for å håndtere styringsutfordringene på en formalisert og strukturert måte.

Departementets VP bør inneholder prioriterte mål i et flerårig og årlig perspektiv som er fastsatt av departementsråden. Departementets VP bør være et lederverktøy, og viser *prioriterte* mål, styringsparametere og aktiviteter. Internbudsjettet gir rammer for årets aktivitet, og er bestemmende for aktivitetsnivået i departementet. Beslutningsgrunnlag utformet på grunnlag av Utredningsinstruksen behandles løpende av departementsråden og ekspedisjonssjefene. Formelle beslutninger treffes av Storting eller regjering. Innenfor rammen av gjeldende lover, planer og budsjett utformes også interne beslutningsgrunnlag i departementet (f.eks. om innkjøp, stillinger, faglige standarder og resultatmål).

Det kan være store variasjoner i de ulike avdelingers planleggingsaktivitet, men alle avdelinger bør ha en avdelingsplan som viser mål, styringsparametere hvis det er relevant og aktiviteter for året. Departementet bør benytte avdelingsplanene som et lederverktøy. Faste aktiviteter som eks. saksbehandling av enkeltsaker vises ikke i avdelingsplaner, men er lagt til grunn ved vurdering av bemanningsbehov, og kan være dokumentert i departementets VP i en liste over avdelingenes ansvarsområder⁵.

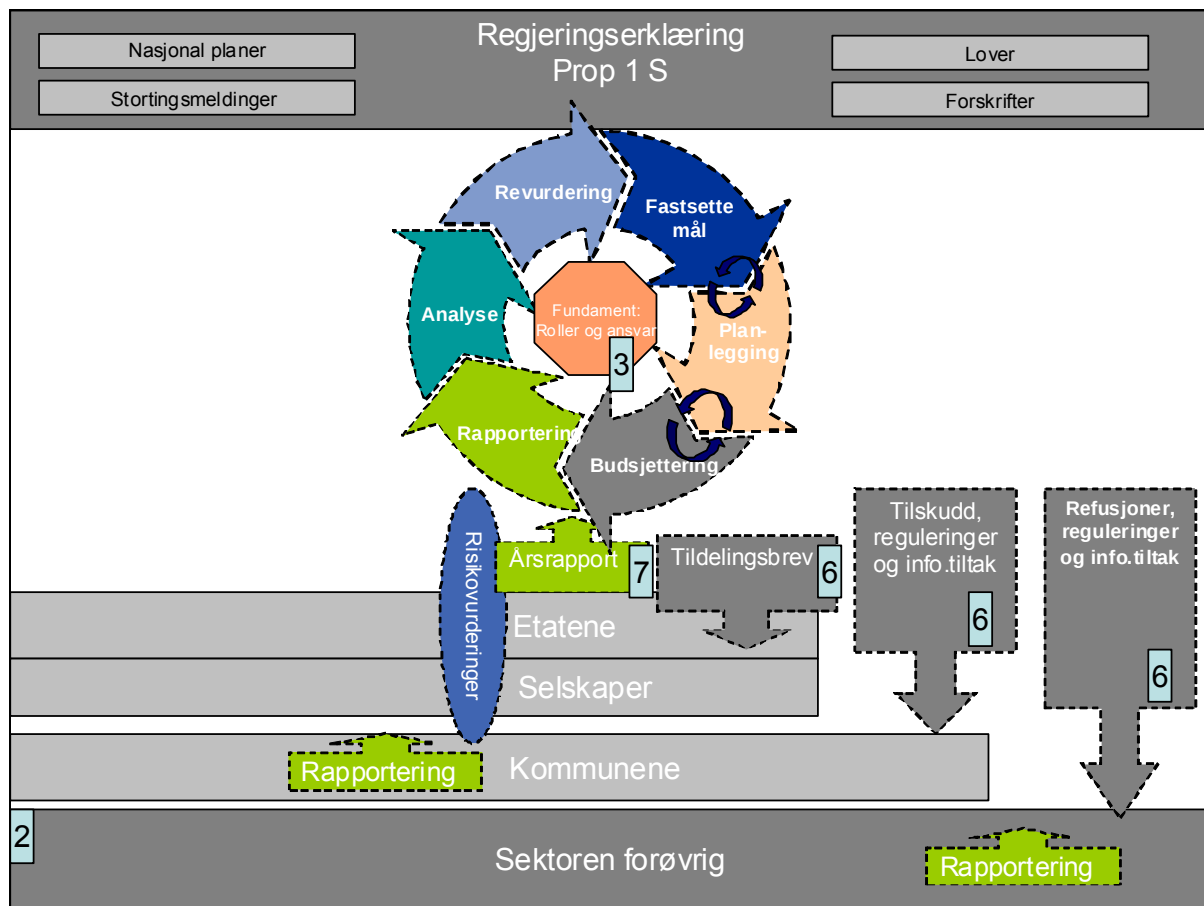
Analyser utarbeides på grunnlag av rapportering fra sektoren. Disse rapporteringene sammenstilles sammen med annen tilgjengelig styringsinformasjon fra registre, beregningsutvalget, statistikk og rapporter utarbeidet av fagmiljøer om spesifikke temaer og brukes i vurderinger.

⁵ Avdelingenes ansvarsområder kan være ytterligere beskrevet i avdelings- og eventuelle seksjonsplaner.

Risikovurderinger er lagt inn i modellen, da risikovurderinger bør fremgå i departementets VP og avdelingsplaner, og risikostyring er en del av departementets styring, se kapittel 3.3.

3.2 Styringsmodell for styring av sektoren

I figur 3 er departementets rolle som utøver av sektormyndighet og styring av underliggende virksomheter og statlige selskaper illustrert.



Figur 3 Forenklet fremstilling av styringsmodellen - styring av underliggende virksomheter og statlige selskaper, samt utøvelse av sektormyndighet

Figuren illustrerer hvordan styringen av sektoren foregår. Beskrivelser av ressurstildelingen og styringssignaler til sektoren er vist ved nummer (6), mens direkte rapportering fra sektoren er vist ved (7).

3.2.1 Beskrivelse av styring av underliggende virksomheter, selskaper og sektoren

Tildelingsbrev går fra departementet til underliggende virksomheter. Beskrivelser av mål og forventede resultater går fra departementet til kommunesektoren i form av ressurstildelinger,

reguleringer og informasjons-/kompetansetiltak. Også private og allmennheten omfattes av departementets styring i form av refusjoner, reguleringer og informasjonstiltak.

Virksomhetene rapporterer direkte til departementet basert på rapporteringskravene som departementet har stilt. Kommunene rapporterer ikke direkte til departementet, men tilgjengeliggjør viktig resultatinformasjon som departementet etterspør i felles registre og databaser (KOSTRA). Risikovurderinger inngår som en del av rapporteringen, primært fra virksomheter og foretak, se kapittel 3.3.

3.3 Bruk av risikoanalyser i departementets styring

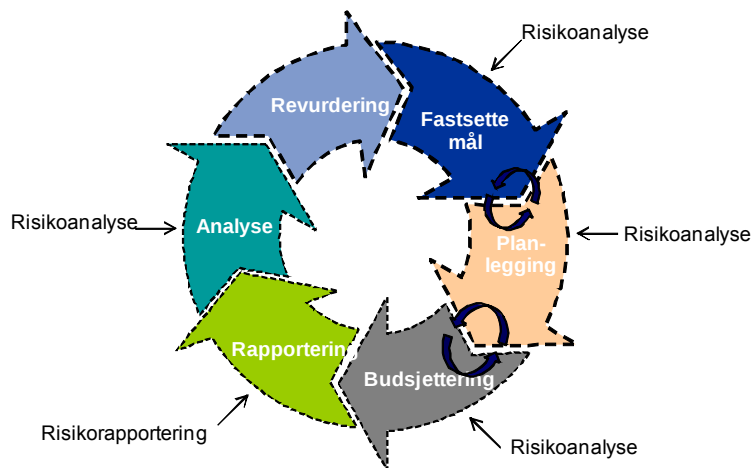
Ledergruppen i departementet har ansvar for at departementet og underliggende virksomheter har etablert forsvarlig risikostyring og internkontroll.

Gjennom bruk av risikostyring skal departementet på en systematisk måte identifisere, vurdere, håndtere og følge opp hendelser (risikoer) som kan inntreffe og påvirke måloppnåelse negativt. Dette innebærer blant annet at:

- Ledergruppen i departementet må gjennomføre risikoanalyser i forhold til sine mål og ta stilling til hvordan identifiserte risikoer skal håndteres og følges opp.
- Fagavdelingene må gjennomføre risikovurderinger av de underliggende virksomhetene de har etatsstyringsansvar for, og vurdere hvordan risikoen skal håndteres overfor den underliggende virksomheten og eventuelt rapporteres internt i departementet. Det er viktig at departementets risikovurdering avstemmes mot virksomhetenes egne risikovurderinger.
- Virksomhetene må rapportere til departementet om risiko og eventuelle tiltak for å redusere kritiske risikoer til et akseptabelt nivå.

Risikostyring er integrert i departementets ordinære styringsprosesser. I figur 4 er det vist hvordan risikoanalyser er knyttet til de ulike aktivitetene i styringshjulet.

- Med utgangspunkt i mål gjøres risikoanalyser som en del av planleggingen, slik at det iverksettes nødvendige tiltak på områder med høy risiko. Informasjon fra risikoanalysene benyttes også som grunnlag for å identifisere mål og styringsparametere som krever spesiell oppmerksomhet i styringen. Risikoanalysene er en del av den formelle planprosessen, og skal dokumenteres på lik linje med andre beslutningsgrunnlag som benyttes i styringen.



Figur 4 Risiko integrert i styringshjulet

- I budsjetteringen knyttes risikoanalyse til om grunnlaget for tildelingen er gjort på forutsetninger og estimater som viser seg å være holdbare. Risikoanalysen skal gi informasjon om sannsynlighet og konsekvens dersom forutsetningene og estimatene ikke er holdbare. I så tilfelle må departementet vurdere å gjøre en risikoavsetning.
- Rapporteringen må redegjøre for utvikling i risiko. Dette innebærer at det kan foretas en ny risikoanalyse ved rapporteringstidspunktet, slik at eventuelle nye risikoer fanges opp. Behovet for en egen risikorapportering må vurderes. Også risikoer som er identifisert tidligere bør være gjenstand for en fornyet vurdering, slik at rapporteringen kan synliggjøre om eventuelle tiltak har hatt ønsket effekt, eller om risikonivået av andre grunner er endret.
- Risikoanalysene benyttes som en del av informasjonsgrunnlaget i departementets analyse av utviklingen i forhold til fastsatte planer, slik at tiltak for å redusere risiko og oppfølging av risikobildet kan revurderes når det er behov for dette.
- For å kunne gjøre gode risikoanalyser, må ledergruppen ha god kunnskap om departementets internkontroll. Vurderingen av sannsynligheten for at negative hendelser skal inntreffe, og hvilke konsekvenser ulike typer hendelser kan få, krever kunnskap om hvilke tiltak og kontrollaktiviteter som er etablert for å håndtere risikoen. Derfor må ledergruppen ha kunnskap om prosesser, roller og ansvar, kompetanse, kultur og kontrollaktiviteter som utgjør internkontrollen på det aktuelle området. Dette er like viktig som kunnskapen om hvilke risikoer som er identifisert.

4 Departementet benytter ulike styringsformer i sin styring

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten. I praksis benytter departementet ofte en kombinasjon av flere styringsformer i den interne styringen og i styringen av underliggende virksomheter og selskaper. Kunnskap om styringsformene og hvordan de kan supplere hverandre er derfor viktig for departementets ledelse og andre som utøver styringsaktiviteter i departementet. Her beskriver vi fem andre vanlige styringsformer, budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring, kvalitetsstyring (fagstyring) og aktivitets- og oppdragsstyring som departementet også benytter.

Mål- og resultatstyring har vært et styringsprinsipp i staten i lang tid. Mange virksomheter har, som departementene, erfart at mål- og resultatstyring er krevende. God innsikt i når mål- og resultatstyring er en effektiv og godt egnet styringsform, er derfor en viktig styringskompetanse for ledere og medarbeidere i departementet. Kompetansen er viktig for å gi en forståelse for bruk som er relevant for departements ansvar og oppgaver, men må også være egnet for styring av sektoren.

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av de mest vanlige styringsformene.

4.1 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er i økonomireglementet fastsatt som det overordnede styringsprinsippet i staten.

Vi legger følgende definisjon av mål- og resultatstyring til grunn:

Mål- og resultatstyring er å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

Mål- og resultatstyring gir grunnlag for å vurdere og dokumentere om ressursinnsatsen gir forventet omfang og kvalitet på tjenestene, og om disse tjenestene også skaper de ønskede virkningene for brukerne og samfunnet. Dette forutsetter at ressursbruk og resultater knyttet til verdiskapingen og de effektene verdiskapingen gir, jevnlig måles og vurderes opp mot fastsatte mål.

4.1.1 Bruk av mål og resultatstyring i departementet

Mål- og resultatstyring er basert på en forutsetning om at de enhetene som har ansvar for gjennomføring, selv har best kompetanse til å utvikle detaljerte gjennomføringsplaner. Mål- og resultatstyring skal legge til rette for økt effektivitet, ved at underliggende nivå, som best kjenner tjenesteproduksjonen og brukerne, får frihet til selv å bestemme valg av virkemidler og tiltak for å nå målene. Dette innebærer at departementet primært retter oppmerksomheten mot virksomhetens resultater sett i forhold til fastsatte mål, og i mindre grad gir sine underliggende virksomheter detaljerte instruksjoner om ressursdisponering, tiltak og aktiviteter. Departementet må vurdere om utøvende ledd har kapasitet og kompetanse til å gjøre valg og prioriteringer som

støtter måloppnåelse. Er man usikker på dette, kan departementet velge en mer direkte styringsform.

Mål- og resultatstyring er best egnet når målene er utvetydige, produktene er målbare, årsak-/virkningssammenhengene av tiltak er kjent og aktivitetene er gjentakende. Fordi mange av målene innenfor sektoren på et overordnet nivå er tvetydige, må departementet i styringen operasjonalisere og konkretisere de politiske målene slik at det kan gjøres resultatmålinger som gir grunnlag for styring og oppfølging. Noen ganger er det hensiktsmessig å starte med innhenting av resultatinformasjon før det fastsettes mål og resultatkrav. Dette for å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag slik at departementet i neste omgang skal kunne formulere gode mål.

I mål- og resultatstyringen er det viktig at de overordnede målene konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp. Resultatkjeden er et verktøy som kan benyttes for å identifisere og konkretisere mål og styringsparametere. Ved bruk av resultatkjeden modellerer departementet årsakssammenhenger, og viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter og prosesser omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som skal gi effekter for brukere og samfunnet. Relevant styringsinformasjon kan være knyttet til alle leddene i resultatkjeden. Resultatkjeden skal gi en felles referanseramme for hvordan verdiskapingen i sektoren eller for en virksomhet bidrar til å realisere ett mål. Den kan også brukes til å modellere sammenhengene mellom mål.

Når en velger å konkretisere overordnede mål gjennom å sette mål for produkt/tjenester, aktiviteter/prosesser eller innsatsfaktorer, er det viktig at departementet samtidig kommuniserer hva ønsket effekt av dette skal være for brukerne og samfunnet.

Mål- og resultatstyring er en (formell) styringsform som departementet bruker i et langsiktig perspektiv, ettersom det å sette mål og måle resultater tar tid. Departementet har av og til behov for å respondere raskt i enkeltsaker. I disse tilfellene gis ofte styringssignaler i form av instruksjoner eller oppdrag gjennom linjen.

Ledergruppen i departementet skal i sin styring utnytte mulighetene som mål- og resultatstyring gir til å ivareta departementets roller. Mål- og resultatstyring gir tilgang til resultatmålinger som gir relevante data om utviklingen er i samsvar med politiske mål. Den gir grunnlag for sammenlikninger (enten av resultater i den enkelte virksomhet over tid eller mellom virksomheter), og rapporteringer fra virksomheter i sektoren gir et viktig informasjonstilfang for videreutvikling av styringen.

Innhenting av resultatinformasjon er også en vesentlig del av det kunnskapsgrunnlaget departementet trenger for å kunne ivareta rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse. Dette er viktig for å gi styringen legitimitet ved å kunne dokumentere om politikken virker og ved å gi innsyn i resultater. Der virkningen av tiltak antas kjent, vil resultatmålinger kunne dokumentere at effekten er som forventet.

Gjennom å sette mål og styringsparametere velger departementet hva som skal ha oppmerksomhet i styringen, og derved også hvilken informasjon som skal vektlegges i styringen.

Valg av hvilke resultatområder som skal følges opp i mål- og resultatstyringen er derfor en viktig oppgave for departementets ledergruppe.

Usikkerhet rundt årsak-/virkningssammenhenger, måleproblemer samt utfordringer med å måle langsiktige effekter av tiltak på viktige politikkområder, medfører at departementet må ha høy bevissthet rundt utfordringer knyttet til bruken av mål- og resultatstyring. En hovedutfordring er at løpende resultatmålinger sjelden vil kunne fange opp kompleksiteten i sektoren. Resultatmålingene må derfor suppleres med evalueringer for å få et riktig bilde av om ressursinnsatsen og de virkemidler som er valgt gir de forventede virkninger.

4.2 Mål og resultatstyring må suppleres med andre styringsformer

Både departementet og andre virksomheter gjennomfører mange aktiviteter og oppgaver, som på en mer indirekte måte bidrar til resultater i sektoren, for eksempel gjennom å tilrettelegge for beslutninger (utredninger, forskning) eller gjennom utarbeidelse av lover og budsjetter. Budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring, kvalitets-/fagstyring og aktivitets- og oppgavestyring er utbredte styringsformer i departementet. Dette kapitlet gir en kort omtale av de vanligste styringsformene i departementene, underliggende etater og virksomheter, og når de anvendes. Disse styringsformene anvendes ofte sammen og kan delvis overlappe hverandre.

4.2.1 Budsjettstyring

Budsjettstyring handler om styring av ressursinnsats i fremtiden⁶. Det bestemmes hvilke ansvars- og resultatområder, eventuelt hvilke aktiviteter og tiltak, som skal få ressurser, hvilken mengde og hvilken type ressurser som skal tildeles.

Statsbudsjettet er inndelt i programkategorier og kapitler som angir formålet med bevilgningen. Statsbudsjettprosessen har klare formelle regler for hvem som får delta i prosessen og hvordan den skal foregå.

Oftest skjer endringer i budsjetter stegvis over år basert på nye prioriteringer og evalueringer av resultater. Budsjettstyring knyttes ofte sammen med mål- og resultatstyringen under begrepet økonomistyring. Styringsformene supplerer hverandre ved at budsjettstyringen sikrer korrekt forvaltning av bevilgede midler, mens mål- og resultatstyringen dokumenterer virkningene av bevilgningen.

4.2.2 Regelstyring

Regelstyringen setter entydige standarder for eksempel gjennom lover og forskrifter, avgifter, standarder og rettigheter.

Denne styringsformen benyttes oftest når det er kjente, veldokumenterte virkninger av et tiltak og tiltakene er gjentakende. Regelstyring er også et viktig virkemiddel for å sikre likebehandling. Regelstyringen kan følges opp gjennom mål- og resultatstyringen ved at det etableres styringsparametere som måler resultater av reguleringen. Ofte er det en

⁶ Resultatstyring i det offentlige. Åge Johnsen (2007)

hensiktsmessighetsvurdering som ligger bak valg av lov som styringsvirkemiddel, der også lovens normgivende og preventive effekt er en vesentlig del av vurderingen.

4.2.3 Profesjonsstyring

Profesjonsstyring innebærer at fageksperter med utgangspunkt i mål, utfører sitt arbeid for å nå målene i henhold til faglige krav og normer/profesjonsetikk som gjelder innen vedkommende fagfelt/profesjon.

Profesjonsstyringen bidrar til å balansere bruk av mål, styringsparametere og resultatmålinger mot kompleksiteten som ligger bak faglige prioriteringer. Snevre resultatmålinger kan i slike tilfeller redusere overføring av kompleks kunnskap mellom profesjoner og organisasjoner. I verste fall kan organisasjoner som styrer etter for enkel informasjon, bidra til suboptimering av beslutninger og tjenester. Det kan også oppstå styringskonflikter fordi viktige profesjoner opplever at deres kunnskap ikke blir tatt hensyn til.

Profesjonsstyringen bidrar gjennom spesialistkompetanse til beslutninger, faglige vurderinger og til en standardisering eller normering av atferd. Profesjonsstyring er en styringsform som gir spesialister, utdanningsinstitusjoner, i fag- og interesseforeninger og deres kompetansenettverk økt innflytelse.

4.2.4 Kvalitetsstyring (fagstyring)

Kvalitet kan defineres som helheten av egenskaper eller kjennetegn en tjeneste eller et produkt har, som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet⁷. Kvalitetsstyring er styringsaktiviteter som gjennomføres for å oppfylle krav til kvalitet.

Kvalitetsstyring egner seg til styring av innhold og kvalitet i tjenesten. Enkle styringsparametere (indikatorer) vil ofte være utilstrekkelige til å få kunnskap om måloppnåelse, fordi produksjonen av tjenester er sammensatt og kompleks.

Fagstyringen kan benyttes til å definere kvalitetsindikatorer som kan benyttes i mål- og resultatstyringen.

Det er en lederoppgave å forstå det faglige grunnlaget og kvalitetsbegreper for tjenestene, og finne frem til åpne og ryddige måter å ta beslutninger på samt håndtere målkonflikter som kan oppstå.

Ofte vil deler av fagstyringen eies av spesialiserte enheter utenfor departementet, mens det er fagavdelingen i departementet som har den faglige styringsdialogen med virksomhetene.

4.2.5 Aktivitets- og oppgavestyring

Aktivitetsstyring innebærer å stille krav til *hvilke aktiviteter eller oppgaver som skal gjennomføres*.

⁷ Øgar og Hovland: Mellom kaos og kontroll, Gyldendal akademisk 2004

Ofte benyttes aktivitetsstyring for å iverksette nye tiltak. Styringsformen benyttes også når departementet ønsker å få gjennomført enkeltstående oppgaver eller aktiviteter hvor det ikke er hensiktsmessig å lage systemer for å måle utvikling over tid. Aktivitetsstyring kan også benyttes for å iverksette og følge opp aktiviteter/prosesser som involverer flere aktører og som derfor må koordineres/styres på overordnet nivå. Et eksempel på konkrete oppgaver eller aktiviteter som må utføres kan være utarbeidelse av lov- og forskrifter eller utredninger. Resultatet av slike arbeider kan i ettertid gi grunnlag for formuleringer av nye mål og styringsparametere i MRS-sammenheng.

Begrepet ”oppdragsstyring” benyttes gjerne når departementet stiller krav om at en underliggende virksomhet skal gjennomføre konkrete aktiviteter eller oppgaver. I tillegg til å beskrive hva som skal gjøres, settes det ofte frist for når oppgaven eller aktiviteten skal være gjennomført. I noen tilfeller kan det også fastsettes hvilken ressursinnsats som skal brukes i gjennomføringen. En oppgave eller en aktivitet som er godt beskrevet, gjør det mulig for oppdragsgiver å vurdere når oppgaven eller aktiviteten er ferdigstilt.

Bruk av aktivitets- og oppgavestyring begrenser virksomhetenes mulighet til selv å velge hvilke virkemidler som den mener er hensiktsmessig for å nå fastsatte mål. Ved å angi konkrete oppdrag og aktiviteter bindes det opp ressurser til spesifikke oppgaver, noe som kan gå ut over evnen/handlingsrommet virksomheten har til å oppnå mål innenfor andre områder. Omfanget av oppdrag og detaljeringsgraden i angivelse av det enkelte oppdrag bør derfor vurderes i et helhetsperspektiv for virksomheten.

4.3 Om anvendelse av mål- og resultatstyring og andre styringsformer i departementet

Departementets styringsmodell tar utgangspunkt i styringshjulet med styringsaktivitetene, hvor det fremgår at det er Stortinget som tar formelle beslutninger som ligger til grunn for gjennomføring av politikken internt i departementet og i sektoren. Definisjonen av mål- og resultatstyring dekkes av styringsaktivitetene i modellen.

Mål- og resultatstyring kan oppfattes som en krevende styringsform fordi den forutsetter god kompetanse om verdiskapingsprosessene som utgangspunkt for å fastsette mål og styringsparametere. Det vil også være en viss kostnad forbundet med å innhente relevant og tilstrekkelig resultatinformasjon. Ofte kan det oppleves som enklere å stille krav om gjennomføring av aktiviteter og oppgaver. Aktivitets- og oppgavestyring blir benyttet som et alternativ til mål- og resultatstyring, men aktivitets- og oppgavestyring gir begrenset kunnskap om hvorvidt tiltaket har ønsket effekt og faktisk bidrar til å virkeliggjøre langsiktige mål.

De andre styringsformene er primært rettet inn mot bruk av andre virkemidler (organisatoriske, pedagogiske, økonomiske og juridiske), men kan suppleres ved bruk av mål- og resultatstyring. Ved valg og anvendelse av de ulike styringsformene må departementet vurdere nytteverdien opp mot kostnadene ved de ulike styringsformene og andre konsekvenser den valgte styringsformen gir.

5 Bruk av mål, målstruktur og styringsparametere i departementet

5.1 Departementet skal ha mål som dekker departementets styringsbehov

Gode mål er et viktig utgangspunkt for å synliggjøre ambisjoner, og for å måle og vurdere resultater. Målene må gi et klart og konsistent bilde av hva som skal oppnås for brukere og samfunn, og for egen virksomhet. Mål kommuniserer tydelige budskap og skaper felles forståelse, motivasjon og forventninger. Departementet bruker mål primært i en mål- og resultatstyringssammenheng, der målene er grunnlaget for styringen. Mål kan også være retningsgivende når andre styringsformer benyttes.

Vi legger følgende forståelse av mål til grunn:

Et mål er en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat

Et mål i departementet må tydeliggjøre hva som ønskes oppnådd eller endret på et område. Mål er følgelig ikke en beskrivelse av en aktivitet eller en oppgave.

I boksen nedenfor er det satt opp noen kontrollspørsmål som kan benyttes i departementets arbeid med å formulere mål:

- Uttrykker målene hva som skal oppnås?
- Er det mulig å måle, evaluere eller på annen måte vurdere måloppnåelsen i ettertid?
- Er målformuleringen et godt grunnlag for å fastsette rapporteringskrav?

Målene som departementet benytter i styringen er basert på målformuleringer fra regjeringserklæringen, nasjonale planer, Prop 1 S og flerårig plan samt ulike strategier, handlingsplaner med videre. Mål uttrykker ofte hvilke tilstandsendringer som skal oppnås innenfor et avgrenset område. Noen mål er åpne og er uttrykk for en politisk ambisjon og departementet vil ofte ha behov for å konkretisere åpne mål til mer konkrete (lukkede) mål.

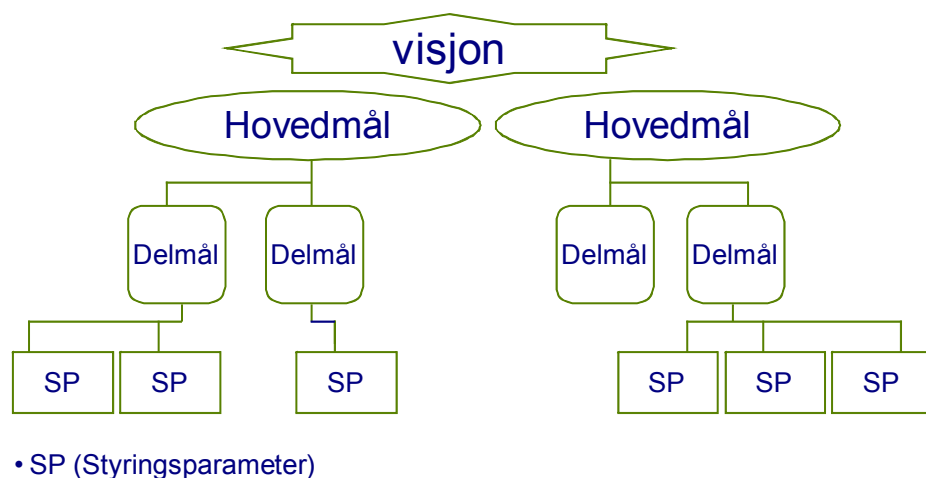
5.2 Utarbeidelse av målstrukturer for fagområder

Avdelingene har det faglige ansvaret for å utvikle målene innenfor sine fagområder. For å få en god oversikt over målene og sammenhengen mellom disse, er det hensiktsmessig at avdelingene utarbeider målstrukturer⁸ som dekker helheten i fagområdet. Fordelen med å utarbeide målstrukturer er at dette gir en visuell fremstilling som skaper oversikt over og sammenheng mellom mål på ulike nivåer. På områder der fagansvaret er delt mellom flere avdelinger, vil flere avdelinger bidra inn i samme målstruktur. En annen fordel med å sette målene inn i en helhetlig struktur er at eventuelle målkonflikter synliggjøres, og det skapes et grunnlag for å gjøre avveininger og prioriteringer mellom ulike mål.

⁸ En målstruktur (målhierarki) er en strukturert fremstilling av hvilke verdier virksomheten ønsker å skape. Mål på lavere og mer konkret nivå bygger opp under mål på høyere og mer generelt nivå.

Et viktig grunnlag i arbeidet med å formulere mål og utarbeide målstruktur innenfor et fagområde, er å ha kunnskap om årsaks- og virkningsforholdene som eksisterer. I arbeidet med målstrukturer kan det derfor være hensiktsmessig å benytte resultatkjeden (omtalt i kapittel 4) som verktøy for å bryte ned overordnede mål. Gjennom resultatkjeden kan årsaks- virkningsforholdene modelleres og brukes som grunnlag for fastsettelse og valg av målformuleringer og styringsparametere som kan belyse måloppnåelse. En annen tilnærming i arbeidet med å utarbeide målstrukturer, kan være å bryte ned et generelt og overordnet mål gjennom å fastsette delmål for de ulike deler av tjenesten, for ulike brukergrupper, for ulike nivåer etc.

Figuren nedenfor viser hvordan hovedmål kan brytes ned på delmål med tilhørende styringsparametere i en målstruktur. I eksempelet er det kun knyttet styringsparametere til delmålene, men i utgangspunktet kan styringsparametere knyttes til mål på alle nivåer i en målstruktur.



Figur 5 En målstruktur synliggjør sammenhengene mellom fastsatte ambisjoner på ulike nivå

5.3 Styringsparametere benyttes for å vurdere måloppnåelse

Avdelingene må som en del av sitt arbeid med mål også ta stilling til hvilke informasjonskilder som er tilgjengelige og kan benyttes for innhenting av resultatinformasjon. Der det ikke finnes tilstrekkelig og relevant resultatinformasjon, bør departementet iverksette prosesser for å forbedre tilgangen til og kvaliteten på resultatinformasjon.

For å kunne måle og rapportere resultater, må det fastsettes styringsparametere.

Vi legger følgende forståelse av styringsparametere til grunn:

En styringsparameter beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad fastsatte mål oppnås i en gitt periode.

Styringsparametere kan være en kvantitativ størrelse og resultatet av en kvalitativ vurdering. For hver styringsparameter må det velges en målemetode, og det må fastsettes hvor ofte det skal rapporteres på den aktuelle styringsparameteren. Styringsparametere kan knyttes til alle ledd i resultatkjeden.

Resultatmål er styringsparametere med et konkret ambisjonsnivå som departementet har fastsatt for

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Hva som skal oppnås• Når målet skal være nådd. |
|---|

Departementets resultatmål skal være SMARTE (spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidfestede og enkle). Valg av styringsparametere krever god faglig og metodisk kompetanse.

5.3.1 Departementets styringsparametere kan måle ulike dimensjoner ved målet

Ved fastsettelse av mål og tilhørende styringsparametere bør det vurderes hvordan målene kan brytes ned i flere dimensjoner. Det at målet kan brytes ned i ulike dimensjoner, gjør at målformuleringen også er egnet til å få fram aggregert resultatinformasjon. Gjennom å sammenstille og analysere resultatinformasjon knyttet til de ulike dimensjonene ved målet, kan departementet dermed gi en aggregert fremstilling av tilstanden opp mot dette målet.

Når departementet i samarbeid med virksomheter skal vurdere målemetode og utforming av en parameter, er det nyttig å vurdere noen faste alternativer til nedbrytning. Disse alternativene er ofte benyttet for å tydeliggjøre og spisse styringen og gjenspeiles ofte som faste variabler i statistikk som benyttes for å følge utviklingen.

Departementet har behov for å måle utvikling over tid. Det må derfor etableres styringsparametere som ligger fast over en lengre periode og som gjerne er knyttet til effekter (de kan også knyttes til andre ledd i resultatkjeden). Evalueringer benyttes i tillegg til de løpende resultatmålingene for å fange opp forhold som er vanskelige å måle.

5.4 Departementet velger ut og gjenbruker mål på tvers av prosesser og dokumenter

Hvert år bør departementet velge ut mål som skal prioriteres i den interne styringen i departementets VP. Tilsvarende gjelder i styringen av underliggende virksomheter, herunder foretak, ved utarbeidelse av tildelingsbrev.

I praksis betyr dette at målformuleringene som er utviklet på et fagområde er et viktig grunnlag for utvelgelse av mål som gjenbrukes i ulike typer prosesser og dokumenter. Hensikten med å velge mål som benyttes i styringsdokumentene fra en etablert målstruktur som ligger fast over tid, er å gi departementet et konsistent grunnlag for langsiktig styring mot mål. I den fokuserte

styringen vil det ikke være like relevant og aktuelt å følge opp alle dimensjoner knyttet til et mål. Departementets ledelse må derfor også velge hvilke dimensjoner som skal ha fokus i styringen.

Gjenbruk av målformuleringer betyr ikke at målene skal være statiske uten mulighet til å fange opp nye prioriteringer eller satsninger. Styringshjulet (figur 1 under pkt 2.3) viser hvordan man har en gjentakende (ofte årlig) vurdering av målformuleringer som skal ligge til grunn for planarbeidet. I tillegg til regjeringserklæring, stortingsvedtak m.v. kan for eksempel utarbeidelse av nye satsninger og strategier, observerte svakheter eller risikovurderinger adressere behov for å justere eller endre målformuleringer. Poenget er imidlertid at målformuleringer ikke skal endres med mindre dette skjer som et resultat av en styrt prosess som respons på nye politiske signaler eller ny kunnskap om utviklingen i sektoren. Resultatet av dette er at antallet målformuleringer reduseres slik at behovet for en mer konsistent og langsiktig styring ivaretas.

Mens målstrukturene ideelt sett skal dekke helheten innenfor et fagområde, vil departementets ledelse i sin styring måtte ta valg og gjøre prioriteringer i forhold til hvor de innretter sitt lederfokus. De årlige styringsdokumentene skal baseres på målene som man har valgt å prioritere. Mål som skal brukes i ulike typer styringsdokumenter, velges ut fra følgende kriterier:

- Realisering av målet krever lederoppmerksomhet
- Målet krever styring og oppfølging fordi det har ny/ endret prioritet
- Realisering av målet er forbundet med høy risiko
- Det er et spesielt behov for resultatrapportering opp mot det aktuelle målet

Departementets virksomhetsplan inneholder mål som er vedtatt for det aktuelle året i et årlig og flerårig perspektiv. Målene er valgt ut basert på kriteriene som er nevnt i forrige avsnitt, og planen er følgelig prioritert og spisset slik at den kan fungere som et lederverktøy i styringen. Basert på en vurdering av styringsutfordringer og behovet for lederfokus, må departementets ledergruppe hvert år velge ut styringsparametere som skal ha fokus det enkelte år. Eksempelvis vil departementet i den årlige virksomhetsplanen velge styringsparametere som gir informasjon om utviklingen på områder som skal ha særlig prioritet det aktuelle året. Disse kan knyttes til innsatsfaktorer, prosesser, tjenester/produkter eller effekter (for en nærmere definert brukergruppe).

Ved valg av styringsparametere som skal gi fokus i styringen bør kontrollspørsmålene under vurderes:

- Gjenspeiler styringsparameterne det som skal ha prioritet og fokus i styringen?
- Dekker styringsparameterne de forhold ved målet som vi er mest opptatt av?
- Er det tatt hensyn til informasjon fra risikovurderinger i valg av styringsparametere?
- Er det mulig å fremskaffe pålitelig og riktig informasjon knyttet til styringsparameteren (reabilitet og validitet)?
- Gjenspeiler styringsparameterne aktuelle politiske prioriteringer?