



OsloMet - storbyuniversitetet

**Torunn Vistnes Espe**

---

# **Resultatrapportering i årsrapporter**

**Hvordan beskrives resultater i statlige virksomheters  
årsrapporter?**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 4. mai 2018**

## **Forord**

Mange statlige ansatte jobber med resultatrapportering og årsrapportering som sin eneste oppgave knyttet til virksomhetsstyring, det har jeg selv også gjort i flere år. Motivasjonen for å se på rapporteringsdelen av mål- og resultatstyringsregimet i staten springer derfor ut fra nysgjerrighet rundt egne oppgaver, og refleksjoner som trolig deles med andre statsansatte i samme posisjon. Perspektivet er nedenfra og opp, hva gjør de ulike virksomhetene sett opp imot hva teorien og føringene sier at de bør gjøre, og hvordan varierer det de gjør?

Studiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus (nå OsloMet - storbyuniversitetet) har i de siste tre årene gitt meg mye forståelse og kunnskap om både teori og praksis i offentlig forvaltning, og har vært en berikelse for å forstå og utvikle seg i egen rolle som offentlig ansatt. Jeg er svært takknemlig for at jeg fikk denne muligheten til å studere, og for arbeidsgiver og ikke minst familie som har gitt meg rom for å gjennomføre studiet.

Takk til de som har lest igjennom og kommet med kritiske spørsmål og innspill. Jeg vil også takke veileder Marie Viken for engasjert oppfølging og gode råd underveis i arbeidet.

Oslo, 4. mai 2018

Torunn Vistnes Espe

## **Sammendrag**

Oppgaven ser på hvordan resultater beskrives i 28 statlige virksomheters årsrapporter for 2016. Undersøkelsen har vært en tverrsnittsundersøkelse med bruk av kvantitativ innholdsanalyse. Data er samlet inn for variabler på to nivåer, pr. årsrapport og pr. resultatområde beskrevet i årsrapporten. Resultatområde er definert som operasjonell analyseenhet til å være omtaler av fag-/målområder omtalt i naturlig sammenheng, ofte som et kapittel eller delkapittel i årsrapporten. Utvalget er fordelt med fire virksomheter fra hvert av syv departement, og halvparten små, halvparten store virksomheter.

Omtalen av de ulike resultatområdene er analysert ved bruk av en forenklet resultatkjede inndelt i administrativ og politisk syklus. De fleste omtaler av resultatområder inkluderer den politiske syklus, noe som betyr at de inkluderer omtaler av bruker- og/eller samfunnseffekter. Det meste av rapporteringen gjøres i prosaform, halvparten av resultatområdene omtales uten bruk av styringsindikatorer.

Sammenhengen mellom målformuleringer og resultatrapportering er undersøkt ved å se på målformuleringer der de er inkludert i årsrapporten, i tillegg til å se på data fra en tidligere masteroppgave, opp mot omtalene av resultatområdene. De fleste omtaler av resultatområder beskriver resultater på samme nivå i resultatkjeden som målformuleringen retter seg mot. Det er likevel ikke alltid det er samsvar mellom målformulering og resultatrapportering.

Årsrapportene er analysert ved å se etter tankesett fra tre ulike modeller for å vurdere resultater; målmodellen, system-ressurs-modellen og internprosessmodellen. Alle virksomhetene benytter tankesett fra flere modeller for å vurdere egne resultater, og at tankesettene brukes samtidig og uavhengig av hverandre.

Bruk av ulike typer resultatinformasjon varierer ikke systematisk mellom virksomheter med ulik størrelse, men mye mellom virksomheter med ulik departementstilknytning. Variasjonen er imidlertid også stor mellom virksomheter med samme departementstilknytning, så andre forklaringsvariabler vil være nødvendig. Variasjonen kan være en utfordring for sammenliknbarhet.

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 2018**

## **Abstract**

The thesis examines how performance is reported in 28 state agencies' annual reports for 2016. The research is cross-sectional using quantitative content analysis. Data has been collected for variables on two levels; per. annual report and per. performance area described in the annual report. Performance area is defined as an operational analysis unit to be descriptions of discipline areas or goal areas in a given context, often as a chapter or subchapter of the annual report. The selection comprises four agencies from each of seven ministries, and 14 small and 14 large agencies.

The descriptions of the various performance areas have been analyzed by using a simplified performance chain divided into an administrative and a political cycle. Most descriptions of performance areas include the political cycle, which means that they include descriptions of user and / or social effects. Most of the reporting is done in a prose form, half of the performance areas are described without the use of performance indicators.

The correlation between goal formulations and performance reporting has been analyzed by looking at goal formulations where they are included in the annual report, in addition to looking at data from a previous master's thesis, compared to the descriptions of performance areas. Most descriptions of performance areas describe results at the same level in the performance chain as the aim of the goal formulations. However, there is not always consistency between goal formulation and performance reporting.

The annual reports have been analyzed by looking for mindset from three different models to evaluate performance; a goal model, a system resource model and an internal process model. All agencies use mindsets from several models, simultaneously and independently, to evaluate their own performance.

The use of different types of performance information varies little between agencies of different size, but a lot between businesses with different ministry affiliations. However, the variation is also great between agencies with the same ministry affiliation, so other explanatory variables is necessary. The variation can represent a challenge for comparability.

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 2018**

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag.....	II
Abstract .....	III
1 Innledning.....	1
1.1 Resultatrapportering i årsrapporter .....	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Videre disposisjon av oppgaven .....	2
2 Teori og tidligere forskning.....	4
2.1 Resultatstyring som styringsform .....	4
2.1.1 En visuell modell for å identifisere og beskrive resultater.....	4
2.1.2 Avgrensning mot aktuelle debatter om resultatstyring .....	7
2.2 Ulike typer resultatinformasjon .....	8
2.2.1 Måloppnåelse og resultatindikatorer .....	8
2.2.2 Direkte måling av resultat. Overvåkning. ....	9
2.2.3 Sammenlikninger og sammenliknbar informasjon .....	10
2.2.4 Egenvurdering og organisasjonslæring .....	10
2.2.5 Brukerundersøkelser og evalueringer.....	11
2.3 Alternative modeller for å vurdere resultater .....	12
2.3.1 Målmodellen.....	13
2.3.2 System-ressurs-modellen .....	13
2.3.3 Internprosessmodellen.....	13
2.4 Aktuell forskning på mål- og resultatstyring i staten .....	14
2.4.1 Rokkan-senterets prosjekt i 2004 .....	14
2.4.2 Analyser av tildelingsbrev.....	15
2.4.3 DFØs evalueringer av årsrapporter .....	16
2.5 Statlig mål- og resultatstyringsregime .....	18

2.5.1	Rammer for styring .....	18
2.5.2	Føringer for innholdet i årsrapporten .....	19
2.6	Delproblemstillinger .....	21
3	Metode.....	24
3.1	Forskningsdesign .....	24
3.2	Datakilder .....	24
3.3	Utvalg .....	24
3.3.1	Organisasjonsstørrelse.....	26
3.3.2	Departementstilknytning .....	26
3.4	Gjennomføring av undersøkelsen.....	26
3.4.1	Kodeskjema og variabler.....	27
3.4.2	Resultatområde som analyseenhet .....	28
3.4.3	Avgrensning av kapitler .....	30
3.4.4	Variabler fra andre kilder .....	31
3.4.5	Analyse.....	31
3.5	Pålitelighet og gyldighet.....	32
4	Resultater og analyse.....	34
4.1	Den administrative og politiske syklus.....	34
4.1.1	Resultatrapportering som beskrivelse av elementene i den forenklede resultatkjeden .....	34
4.1.2	Resultatrapportering med styringsindikatorer .....	36
4.1.3	Rapportering om den politiske syklus .....	38
4.2	Rapportering som svar på mål .....	41
4.3	Modeller for å vurdere resultater .....	44
4.4	Variasjoner i resultatinformasjonen.....	47
4.4.1	Bruk av den forenklede resultatkjeden.....	48
4.4.2	Brukerundersøkelser og evalueringer.....	48

4.4.3	Overvåkningsdata.....	50
4.4.4	Ulike modeller for å vurdere resultater .....	51
4.4.5	Variasjon i bruk av resultatinformasjon .....	51
5	Konklusjon .....	54
6	Referanser.....	58

Vedlegg: Kodeskjema

## Figurliste

Figur 1: Resultatkjeden (Senter for statlig økonomistyring 2010, 19).....	4
Figur 2: Politisk og administrativ syklus (Bouckaert og Van Dooren 2003, 130).....	5
Figur 3: Forenklet resultatkjede med politisk og administrativ syklus .....	7
Figur 4: Bruk av den forenklete resultatkjeden i omtalen av resultatområdene i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	34
Figur 5: Omtaler av resultatområders fordeling på politisk og administrativ syklus i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	35
Figur 6: Politisk og administrativ syklus på virksomhetsnivå i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	36
Figur 7: Bruk av styringsindikatorer i resultatområdene i 28 statlige årsrapporter for 2016...	37
Figur 8: Virksomhetenes bruk av styringsindikatorer i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	38
Figur 9: Nivå på målformulering og resultatrapportering i 28 statlige årsrapporter for 2016 .	42
Figur 10: Indikasjon på bruk av ulike modeller for å vurdere egne resultater i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	45
Figur 11: Endring som resultat av økning av andel resultatområder med omtale av effekter i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	47
Figur 12: Bruk av den forenklete resultatkjeden pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	48
Figur 13: Brukerundersøkelser og evalueringer pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	49
Figur 14: Overvåkningsdata pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	50
Figur 15: Ulike modeller for å vurdere resultater pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016 .....	51

## Tabelliste

Tabell 1: Utvalg av statlige årsrapporter for 2016 (N=28).....	25
Tabell 2: Variabler pr. årsrapport .....	27
Tabell 3: Variabler pr. resultatområde .....	30
Tabell 4: Krysstabell over virksomhetenes høyeste mål/høyeste omtale i 15 statlige tildelingsbrev/årsrapporter for 2016 .....	42



# 1 Innledning

## 1.1 Resultatrapportering i årsrapporter

Mål- og resultatstyring slik den er definert i statsforvaltningen er teoretisk sett en blandingsoppskrift (Johnsen 2007, 159) som er basert på målstyring, men også inneholder elementer fra andre former for resultatstyring. Det finnes mye teori som omhandler målstyring (Drucker 1976; Jackson 1988; de Bruijn 2007) og mye nyere og relevant empiri indikerer at styring av statlige virksomheter i praksis ikke er målstyring, eller preges av andre styringsformer i tillegg (Eliassen og Karlsen 2016; Sørheim og Tollefsen 2012; Thorp og Trogstad 2015; Paulsrud 2017). I denne oppgaven vil jeg se på resultatrapportering som rapportering på mål og beskrivelse av resultater på ulike områder, men også se om det finnes andre perspektiver på hvordan virksomhetene vurderer egne resultater, og hvordan bruken av ulike former for resultatinformasjon kan variere.

I motsetning til i privat virksomhet hvor finansielle resultater er av størst betydning, er resultater i offentlig virksomhet vanskelig å måle (Busch, Johnsen og Vannebo 2015, 210). Det finnes ulike tilnærminger, ulike verktøy og ulike perspektiver for resultatrapportering i offentlig virksomhet. Teorien sier en del om hvilke funksjoner de ulike formene for resultatrapportering kan ha, og bestillinger fra departement og veiledere fra Direktoratet for økonomistyring kan i varierende grad be om at ulike former for resultatinformasjon inkluderes i årsrapporten. Denne oppgaven ser på hva som gjøres i praksis.

Statsforvaltningen er bygget opp av svært mange forskjellige former for virksomhet (Hermansen 2015, 15). Statsforvaltningen samlet sett har to grunnleggende styringsoppgaver. Den første oppgaven er å rapportere eller videreformidle kunnskap fra sektoren til politikkkutforming i departementet. Den andre er å gjennomføre politiske vedtak. For den enkelte statlige virksomhet vil det variere hvor mye av hver av disse styringsoppgavene som inngår i virksomhetens oppdrag (Bakli, Sundby og Botheim 2012). Statsråden er som øverste leder av departementet ansvarlig for alt som departement og underliggende virksomheter foretar seg, og har derfor behov for styring og kontroll av underliggende virksomheter. Statlig finansiering er ettårig gjennom statsbudsjettet, og styringen følger også en årlig rutine. Alle statlige virksomheter mottar, på grunnlag av vedtatt statsbudsjett, et tildelingsbrev fra sitt departement i starten av året. Tildelingsbrevet inneholder føringer for årets virksomhet. På slutten av året rapporteres det fra årets virksomhet i en årsrapport. Årsrapporten brukes

deretter videre som grunnlag for departementets rapportering til Stortinget i forbindelse med Prop.1S og neste statsbudsjettbehandling (Direktoratet for økonomistyring 2017, 4).

Reglement for økonomistyring i staten (heretter økonomireglementet), med tilhørende Bestemmelser for økonomistyring i staten (heretter bestemmelsene) er det overordnede regelverk som regulerer de formelle elementene i styring av statlige virksomheter. Årsrapporten er den eneste rapporteringen som er definert i bestemmelsene. Annen rapportering skal avtales mellom departement og virksomhet (Finansdepartementet 2015).

Årsrapporten kan ses på som en utdyping av årsregnskapet og en rapportering som i utgangspunktet er finansielt definert. I denne oppgaven ser jeg bort i fra den finansielle rapporteringen og begrenser meg hovedsakelig til ikke-finansiell resultatrapportering.

Det statlige mål- og resultatstyringsregimet blir videre beskrevet i kapittel 2.5.

## **1.2 Problemstilling**

Problemstillingen for oppgaven er:

*Hvordan beskrives resultater i statlige virksomheters årsrapporter?*

Dette vil jeg undersøke på fire måter. Jeg vil se på hvordan virksomhetene bruker elementer fra resultatkjeden i sin beskrivelse av de ulike resultatområdene, og hvordan beskrivelsen av resultatområdene fordeler seg mellom å kun beskrive ressurser, aktiviteter og leveranser innad i virksomheten (den administrative syklus), eller inkludere en beskrivelse av hvilke effekter som forekommer for brukere og samfunn (den politiske syklus). Videre vil jeg undersøke om beskrivelsen av elementene i resultatkjeden henger sammen med målene som er satt. Jeg vil også bruke modeller fra effektivitetslitteraturen for å se om det finnes spor av andre tenkemåter enn en rasjonell målmodell for å vurdere resultater. Til sist vil jeg se på ulik type resultatinformasjon, og om bruken av ulik type resultatinformasjon varierer med departementstilhørighet eller virksomhetsstørrelse.

## **1.3 Videre disposisjon av oppgaven**

I kapittel 2 gjennomgår jeg teori om resultatstyring som styringsform, ulike typer resultatinformasjon og modeller for å vurdere resultater, samt tidligere relevant forskning. Jeg utdyper deretter om føringer i det statlige mål- og resultatstyringsregimet før jeg formulerer

fire delproblemstillinger. I kapittel 3 gjennomgår jeg metode, valg av utvalg og variabler, gjennomføring av undersøkelsen og en vurdering av pålitelighet og gyldighet. I kapittel 4 presenterer jeg funnene fra min undersøkelse, og analyserer dem i lys av delproblemstillingene jeg har formulert og teorien som er presentert. I kapittel 5 konkluderer jeg og fremmer innspill til videre forskning og praksis.

## 2 Teori og tidligere forskning

I dette kapittelet gjennomgår jeg relevant teori og aktuell forskning om resultatstyring og resultatinformasjon.

### 2.1 Resultatstyring som styringsform

Der 1970-årene hadde planlegging og langtidsplaner som sin metode for kontroll av underliggende nivåer, ble det på 1980-tallet erstattet av resultatindikatorer. Fremveksten av IKT-teknologi og mulighetene det medfører for behandling av resultatdata var også viktig for fremveksten av resultatstyringssystemer (Pollitt 1986; Van Dooren 2008). På 1980- og begynnelsen av 1990-tallet var det en omfattende internasjonal fremvekst av resultatstyringssystemer. Først med økonomiske motiver for å begrense offentlig sektor, etter hvert med fokuset mer på effektivitet og kvalitet på offentlige tjenester (Bouckaert og Van Dooren 2003, 128).

Resultatstyring settes ofte i sammenheng med innføring av ny offentlig styring (NOS, ofte referert til som New Public Management, NPM) og styringstrender fra privat virksomhet innført i offentlig virksomhet på 1980- og 1990-tallet (de Bruijn 2007, 3), men har vært i bruk i offentlig sektor i mye lenger tid (Van der Walle og Van Dooren 2008; Van Dooren 2008).

Resultatstyring kan defineres som: Måling og rapportering av offentlige tjenesters produktivitet og effektivitet med ulike typer resultatindikatorer med det formål at administrative og politiske organer skal kunne vurdere resultater og fordeling, ta beslutninger, iverksette tiltak og evaluere politikk på en bedre måte enn uten slik måling og rapportering (Johnsen 2010, 7).

#### 2.1.1 En visuell modell for å identifisere og beskrive resultater

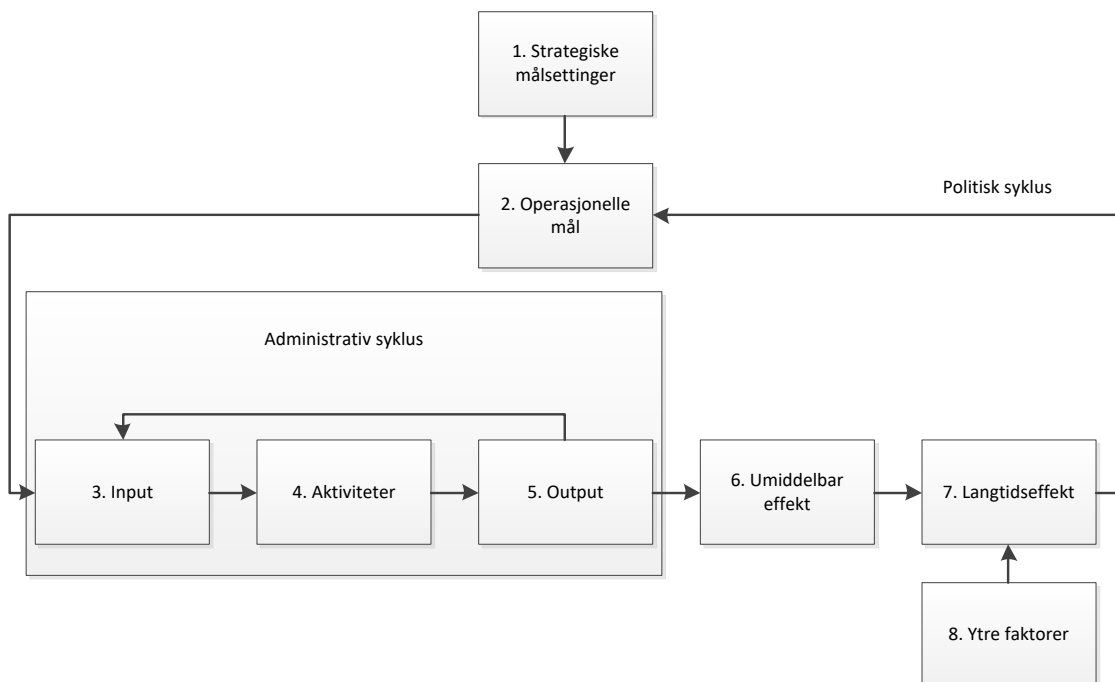
For å identifisere hva som er resultatene fra virksomhetene kan det være hensiktsmessig å sortere hvilke ressurser og aktiviteter som fører til hvilke leveranser og effekter i virksomheten. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) anvender en modell for å kategorisere resultatinformasjon, som de kaller resultatkjeden (Senter for statlig økonomistyring 2010).



Figur 1: Resultatkjeden (Senter for statlig økonomistyring 2010, 19).

DFØ oppfordrer også å bruke denne modellen i årsrapportene, for å synliggjøre viktige sammenhenger for virksomheten, for eksempel med en oppstilling av vesentlige forhold for hvert ledd i virksomhetens resultatkjede (Direktoratet for økonomistyring 2017, 8).

Resultatkjeden kan inndeles på ulike måter og videreutvikles til modeller for å belyse ulike aspekter ved resultatstyringen. En modell som på mange måter er en mer utfyllende variant av resultatkjeden i figur 1 ble utviklet av Geert Bouckaert i 1997 (Bouckaert og Van Dooren 2003, 130).



Figur 2: Politisk og administrativ syklus (Bouckaert og Van Dooren 2003, 130).

I Bouckaerts modell er det lagt inn et skille mellom administrativ og politisk syklus i resultatstyringsarbeidet. I tillegg er strategiske målsetninger, operasjonelle mål og ytre faktorer tatt med.

I de to modellene ser vi at de fem stegene i det lineære oppsettet samsvarer. Innsatsfaktorer kalles ofte også input, og er de ressurser som ligger til grunn for et tiltak eller aktivitet. Aktiviteten er gjennomføringen, mens produkter/tjenester gjerne blir kalt output, og er den tellbare, slutførte aktiviteten. Dette kan også kalles leveranser. Den administrative syklusen er primært opptatt av at man får best mulig antall og kvalitet på leveranser ut av de ressurser man legger inn.

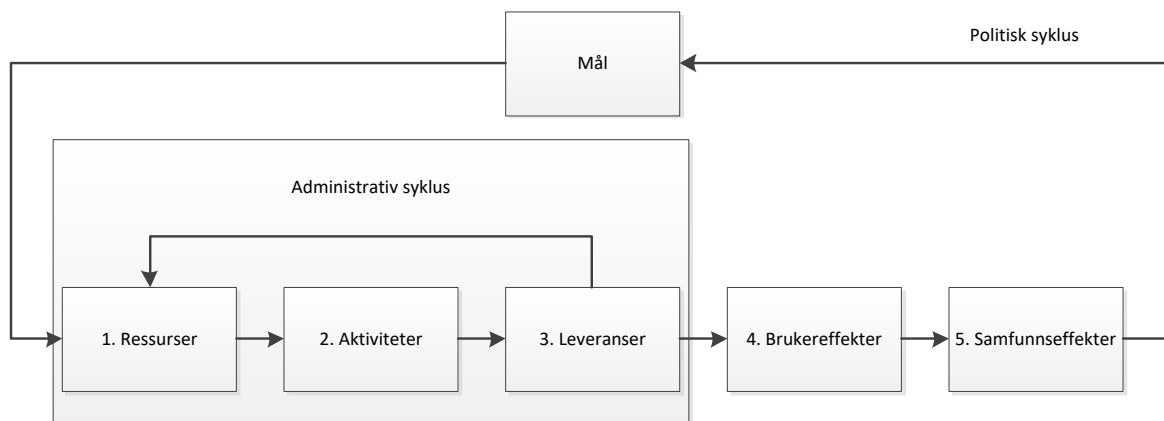
Videre i linjen finner man i DFØs resultatkjede brukereffekter og samfunnseffekter, mens Bouckaerts modell skiller på umiddelbare effekter og langtidseffekter. Selv om den ene retter seg mot målgruppe og den andre mot tid, kan man si at boksene samsvarer, i det at den ene er den opplevde effekten for den enkelte bruker umiddelbart etter man har mottatt tjenesten, og den andre er hvilken effekt tjenesteytingen har for samfunnet over tid. Her vil også ytre faktorer kunne påvirke.

Strategiske målsettinger vil ofte være formålsbeskrivelser, mens operasjonelle mål vil være mer konkrete formuleringer. Skillet mellom disse kan være nyttig for å se hva samfunnseffekter/langtidseffekter skal måles opp mot. I denne oppgaven vil jeg likevel ikke skille på strategiske målsettinger og operasjonelle mål, i og med at datagrunnlaget omhandler dokumenter som ikke primært omtaler utformingen av mål, men rapportering av resultater. Den politiske syklusen er totalt sett opptatt av om målene for samfunnet over tid blir nådd.

Skillet mellom administrativ og politisk syklus er i virkeligheten ikke skarpt definert, og mange resultater, vurderinger og beslutninger vil være i grenseland. I denne oppgaven vil jeg likevel bruke denne teoretiske oppdelingen for å skille mellom resultatinformasjon som begrenser seg til å omtale den administrative syklus, og resultatinformasjon som også inkluderer den politiske syklus.

For å forenkle og sammenstille i modellene i figur 1 og figur 2 til videre bruk i denne oppgaven har jeg laget en tredje modell i figur 3. I denne modellen brukes forenklede begreper, men i den videre oppgaven ligger definisjonene fra DFØs resultatkjede og Bouckaert og Van Doorens modell til grunn for bruken av begrepene i figur 3.

Nummereringen i den forenklede resultatkjeden gir grunnlag for å rangere funn, slik at høyere nivå på målformuleringer, resultatrapportering og styringsindikatorer betyr at de tilsvarer elementer i den forenklede resultatkjeden lenger til høyre i modellen.



Figur 3: Forenklet resultatkjede med politisk og administrativ syklus

Modellen i figur 3 gir et grunnlag for å besvare problemstillingen i denne oppgaven på den måten at den kan brukes til å analysere hvilke elementer i den forenklete resultatkjeden som omtales i resultatrapporteringen, og dermed si noe om resultatrapporteringen begrenser seg til å omtale den administrative syklus, eller også inkluderer den politiske syklus.

### 2.1.2 Avgrensning mot aktuelle debatter om resultatstyring

Debatten rundt resultatstyring går gjerne mellom de som mener resultatstyring er uegnet for offentlig virksomhet fordi offentlig virksomhet har flere dimensjoner av verdier som ikke kan telles, og de som mener at resultatstyring er nødvendig fordi offentlig virksomhet må ansvarliggjøres på hva de leverer (de Bruijn 2007, 3-5).

Det finnes mye teori om hvilke forutsetninger som gjelder for når resultatstyring egner seg mer og mindre, og også mye teori om når resultatstyring fører til uheldige konsekvenser i praksis (de Bruijn 2007; Pollitt 1986). Det kan også stilles spørsmål ved om det som kalles målstyring virkelig er målstyring, og om kritikerne av mål- og resultatstyring egentlig kritiserer andre styringsformer (Johnsen 2012).

Disse debattene vil jeg ikke gå inn i i denne oppgaven. Denne oppgaven ser ikke på styringsdokumentene, men rapporteringsdokumentene, som er et svar på styringsdokumenter og andre signaler. Rapporteringsdokumenter vil kunne være en egnet kilde til å analysere styring, men da i sammenheng med andre kilder som inneholder styringsinformasjon.

En annen debatt går på bruk av resultatinformasjon, og hvorvidt den faktisk kommer til nytte. En vanlig antakelse om resultatstyring er at resultatinformasjon blir brukt som grunnlag for beslutninger (Mayston 1985). Forskere har funnet at det i liten grad blir gjort (Pollitt 2006).

Andre forskere finner at resultatinformasjonen blir brukt, men på andre måter (Behn 2003; Mellempvik, Monsen og Olson 1988; Bouckaert og Halligan 2008, 201). En funksjon som gjerne fremheves er at resultatinformasjon har en ansvarliggjørende virkning og bidrar til en åpen forvaltning, og at utarbeidelsen av resultatinformasjonen er viktigere enn bruken etterpå (Pollitt 2006; de Bruijn 2007; Van Dooren, Bouckaert og Halligan 2015). Dette er også funnet for årsrapporter, i et følgeforskningsprosjekt som så på innføringen av en normert årsrapport i Bergen kommune. Der fant de at overgangen fra lite brukbar resultatinformasjon til en årsrapport som flere mottakere forsto virket ansvarliggjørende for administrasjonen overfor politikerne og hadde også stor betydning for kommunikasjon mellom aktørene, som en felles referanseramme over tid (Høgheim 1990).

Diskusjonen om bruk av resultatinformasjon går således ikke for eller mot resultatinformasjon som sådan, men hvordan og i hvilket omfang det er hensiktsmessig å utforme resultatinformasjon. Denne oppgaven ser ikke på bruk eller brukere og kan således ikke si noe om hensiktsmessighet for og bruk av de ulike typene resultatinformasjon.

## **2.2 Ulike typer resultatinformasjon**

Som tidligere nevnt er resultatmålinger i det offentlige vanskelig, og man kan ikke vurdere resultater ut ifra finansielle faktorer alene. Derimot finnes det ulike typer resultatmålinger som kan anvendes. Eksempler på dette er brukerundersøkelser, innbyggerundersøkelser, evalueringer, sammenlikninger med andre virksomheter, egenvurdering, resultatindikatorer, og direkte måling av resultater (overvåkning) (Busch, Johnsen og Vannebo 2015, 211-213). Det kan argumenteres for at bruk av flere typer resultatmåling samtidig gir et mer utfyllende bilde av virksomhetens resultater (de Bruijn 2007, 56).

I det følgende vil jeg se på de ulike typene resultatinformasjon, hva som kjennetegner dem og teori om hvilken funksjon de kan ha. Dette er relevant når jeg senere skal undersøke hvilke typer resultatinformasjon som finnes i årsrapportene og hvordan de varierer. Senere i oppgaven (kapittel 2.5) vil jeg se på hvordan de etterspørres i det etablerte mål- og resultatstyringsregimet.

### *2.2.1 Måloppnåelse og resultatindikatorer*

Peter Jackson (1988) hevder at å styre virksomheten etter fastsatte mål bidrar til å prioritere og til å motivere den enkelte til å yte sin del. For å kunne rapportere om måloppnåelse kan



man benytte direkte måling av resultater (se kapittel 2.2.2) eller resultatindikatorer. Resultatindikatorer er kvantitative størrelser som indikerer måloppnåelse, men som ikke forteller hele historien alene. Selv om verdien på en indikator synker fra et år til et annet trenger ikke det bety at måloppnåelsen totalt sett er dårligere. Det kan være andre faktorer som spiller inn. Et slikt resultat gir en indikator på at videre undersøkelser er nødvendig. Indikatorer kan være koblet til resultatkrav og kan si når et mål er oppnådd eller når et resultat er uakseptabelt, men de kan også være rent deskriptive. Indikatorer kan utformes på mange ulike nivåer og relateres til ulike elementer i den forenklede resultatkjeden (figur 3) etter ulike behov, og kan være relevant for intern styring eller for ekstern åpenhet og sammenlignbarhet med andre etater (Jackson 1988, 11-12). Omtaler av måloppnåelse og bruk av resultatindikatorer er relevante størrelser å kartlegge for å besvare min problemstilling.

En hensikt for bruk av resultatindikatorer finner vi hos David Mayston (1985), som har sett på hva som gjør resultatinformasjon beslutningsrelevant. Relevante beslutningstakere som kan tenkes å basere seg på resultatinformasjon er både velgere/brukere, folkevalgte, regjeringsapparatet og offentlige ledere. For å oppnå beslutningsrelevans argumenterer Mayston for nøytrale, dekkende og pålitelige indikatorer på samfunnsnivå i den forenklede resultatkjeden, hvor bidragene fra enkelte tiltak ses i sammenheng og gir grunnlag for å ta beslutninger om effektive og kostnadseffektive tiltak. Det at virksomhetene selv velger indikatorer er problematisk og leder fokus bort fra viktige forbedringsområder, mener han (Mayston 1985).

### *2.2.2 Direkte måling av resultat. Overvåkning.*

Overvåkning er å registrere og følge opptelling av slutførte, tellbare resultater, ofte aktiviteter og leveranser. Dette kan gi motivasjon til ansatte som i sin hverdag sitter langt unna samfunnseffekter (Behn 2003). Overvåkning av resultater kan gi organisasjonslæring (de Bruijn 2007, 12). Det er kun et teoretisk skille mellom hva som kan regnes som direkte, tellbart resultat og hva som må tolkes som en indikator (Jackson 1988, 11). Eksempelvis vil en opptelling av gjennomførte tilsyn hos Mattilsynet være et resultat i seg selv, men også kunne fungere som en indikator som må tolkes sammen med annen informasjon for å gi et bilde av utviklingen over tid.

Overvåkningsdata kan defineres for alle elementene i den forenklede resultatkjeden, det kan overvåkes data om virksomhetens ressurser, aktiviteter, leveranser, data om brukeropplevelser

(for eksempel saksbehandlingstid) og data om indikatorer på samfunnsnivå (for eksempel kriminalstatistikk). I årsrapporter blir overvåkningsdata presentert som tidsserier med kvantitative data publisert i tabeller eller diagrammer i årsrapporten, og i hvilken grad det blir gjort er interessant for å besvare min problemstilling. I mange andre sammenhenger er overvåkningsdata den typiske rapporteringen i et resultatstyringssystem.

### *2.2.3 Sammenlikninger og sammenliknbar informasjon*

Data fra overvåkning, enten det er direkte målinger eller indikatorer, utformes gjerne i formater som er sammenliknbare med de samme dataene fra andre år eller tilsvarende data fra andre organisasjoner. Ut ifra dette kan det utvikles rangeringer. Målinger og rangeringer kan bidra til at ansvarlige blir oppmerksomme på problemer så vel som gode eksempler, og dermed til at de kan sette inn nødvendige tiltak. Slike prosesser kan gi gode spiraler for omstilling og organisasjonslæring både i og mellom organisasjoner. Identifiserte forskjeller kan gi grunnlag for å finne «best practice» eller sette ulikheter på dagsorden (Johnson 2010; de Bruijn 2007). På samme måte kan standardisering av annen type resultatinformasjon tenkes å gi grunnlag for sammenlikning, identifisering av forskjeller og å finne beste praksis. Store variasjoner i bruk av resultatinformasjon kan dermed tenkes å gi dårligere sammenliknbarhet.

### *2.2.4 Egenvurdering og organisasjonslæring*

For å bruke resultatinformasjon til læring i egen virksomhet trengs det to skritt, både å måle og registrere resultater, samt å undersøke videre når et resultat avviker fra det forventede. Organisasjonslæring på denne måten vil foregå internt i organisasjonen og ikke nødvendigvis rapporteres i offentlige rapporter (Moynihan 2008; Behn 2003; Van Dooren, Bouckaert og Halligan 2015). Uavhengig av om resultatene har ført til intern organisasjonslæring eller ikke, kan en egenvurdering av resultatene inngå i resultatrapportering.

Aron Wildavsky (1972) diskuterer om en selv-evaluerende organisasjon i det hele tatt er mulig. En ideell organisasjon er selv-evaluerende, overvåker seg selv og vurderer stadig sine resultater mot sine målsetninger, og vil alltid være forberedt på å gjøre endringer dersom aktivitetene ikke gir ønsket resultat. Verdier i den eksisterende organisasjonen og de ansattes motivasjon vil til enhver tid måtte være klare for å gjøre endringer mot en tenkt, ukjent, enda bedre tjeneste for nye brukere i fremtiden. Slik er imidlertid ikke organisasjoner i virkeligheten, og ser man bort i fra idealet kan man gå så langt som å si at evaluering og organisasjon kan være motsetninger. Organisasjonsstruktur gir stabilitet, mens

evalueringsprosesser indikerer forandring. Organisasjonen gir forpliktelse, evaluering gir skepsis.

Wildavsky peker på motsetningen mellom kontinuerlig organisasjonslæring og behovet for å presentere gode resultater utad. Behovet for å vise til gode resultater handler om å tiltrekke seg og beholde godt kvalifisert arbeidskraft og beholde støtte hos organisasjonens interessenter. Organisasjonens brukere vil miste tillit til organisasjonen om den oppfatter at den hele tiden vurderer om tjenesten som tilbys skal videreføres. Dersom selv-evaluering gir resultater som tilsier at tiltak bør kuttes og virksomhetens aktiviteter ikke er hensiktsmessige, kan man vurdere at resultatene må ses bort i fra for å opprettholde et forventet aktivitetsnivå. Det vil kreve stor tillit både oppover og nedover i organisasjonen for å bruke resultatene til kontinuerlig endring (Wildavsky 1972).

Donald Moynihan (2008) beskriver en annen side av det at virksomhetene gjør egne vurderinger av egne resultater. Hans påstand er at all resultatinformasjon er tolkbar, og virksomheten har stor makt til å fortolke og presentere resultatene på en måte som er gunstig for virksomhetene. Hans forskning viser at det blir gjort, at virksomhetene er strategiske i hva de fokuserer på og hvordan det fremstilles (Moynihan 2008). Også Hans de Bruijn vektlegger viktigheten av tolkningen av resultater, og hevder at det meningsinnholdet som blir tillagt resultatene når de først blir presentert, ofte vil være det meningsinnholdet som blir stående (de Bruijn 2007, 77). Begge argumenterer for at resultater må tolkes i dialog mellom styrende og styrte.

I denne undersøkelsen vil jeg ikke lete etter organisasjonslæring og selv-evaluering utover resultatrapportering opp mot styringsindikatorer. Utarbeidelsen av årsrapport kan bidra til organisasjonslæring uten at det synes i den ferdige rapporten, og den ferdige årsrapporten er derfor ingen god kilde for å studere dette. En studie av en virksomhets organisasjonslæring og selv-evaluering bør basere seg på flere eller andre kilder. Det teoretiske perspektivet er likevel nyttig å ha med seg i drøftingen av hvordan resultater bør rapporteres.

### *2.2.5 Brukerundersøkelser og evalueringer*

Brukerundersøkelser er en fellesbenevnelse på en rekke metoder som kan brukes for å kartlegge synspunkter til brukerne av et produkt eller tjeneste (Busch, Johnsen og Vannebo 2015, 216). Brukerundersøkelser er egnet til å måle opplevd kvalitet på en tjeneste, som er et

begrenset kvalitetsbegrep som ikke sier noe om organisatorisk kvalitet eller faglig kvalitet på tjenesten (Bjørnholt 2008). Sett i forhold til den forenklete resultatkjeden kan brukerundersøkelser gi informasjon om opplevde brukereffekter, men ikke gi hele historien om brukereffekter. Eksempelvis vil en pasient på et sykehus som har fått utført en operasjon og blitt frisk, men ikke blitt møtt på en god måte, kunne gi negative tilbakemeldinger i en brukerundersøkelse (Bjørnholt 2008, 51).

Evalueringer er en annen, ideelt sett mer objektiv, måte å samle inn informasjon om virksomhetens resultater på. Hensikten med evalueringer i et mål- og resultatstyringsregime er kontroll med forvaltningens bruk av ressurser og oppnådde resultater, og at analysen om gjennomføring og resultat skal bidra til bedre beslutninger, gjennomføringer og resultater i fremtiden (Foss 2000, 36). Evalueringer kan utføres på en rekke ulike måter, fra rene effektevalueringer som ser på om et tiltak har oppnådd ønsket effekt, til evalueringer med fokus på prosess, brukere og nytte (Sverdrup 2014, 12-18). Evaluering er i dag et metodisk vidt felt, og kan bidra med ulik kunnskap om alle ledd i den forenklete resultatkjeden, samt kunnskap om hvorvidt elementene i den forenklete resultatkjeden henger sammen slik man antar.

### **2.3 Alternative modeller for å vurdere resultater**

En måte å se på mål- og resultatstyring er å se det opp imot alternative styringsmodeller, som regelstyring, profesjonsstyring, detaljstyring og aktivitetsstyring (Johnsen 2007, 104-107). Denne oppgaven ser ikke på styring som sådan, men hvordan resultater rapporteres. Innen et mål- og resultatstyringsregime er det naturlig at resultater presenteres som en form for måloppnåelse, for å se om virksomheten har oppnådd sine mål og på den måten vært effektiv. Dette er imidlertid ikke den eneste måten å vurdere resultater på, ei heller er en effektiv organisasjon entydig definert (Quinn og Rohrbaugh 1983).

Ulike teoretikere har satt opp ulike modeller for å forstå organisasjoners effektivitet. Tre modeller som går igjen hos flere teoretikere (Cameron og Whetten 1981; Quinn og Rohrbaugh 1983; Cameron 1986; Boyne 2003) er en rasjonell målmodell, en systemressursmodell og en internprosessmodell. I tillegg har flere teoretikere bygget ut med andre modeller og mer presise definerte varianter. George A. Boyne (2003) har sett modellene fra litteraturen om effektivitet i organisasjoner i sammenheng med forbedring i offentlig

virksomhet. Av de modellene Boyne har drøftet, velger jeg å se videre på målmodellen, system-ressurs-modellen og internprosessmodellen.

### *2.3.1 Målmodellen*

En rasjonell målmodell legger til grunn at organisasjonen er til for å oppnå et formål som andre enheter ikke kan oppnå alene eller like effektivt. Målene er grunnlaget for å vurdere effektiviteten. Denne brukes ofte som ramme for statlig styring. Problemet med modellen er at den er vanskelig å bruke. Målene er ikke alltid klart definert, mål kan være vanskelig å kvantifisere, og dekker kanskje ikke hele virksomheten. Det kan også være vanskelig å vite om egen organisasjon faktisk har bidratt til endringer på samfunnsnivå. Dette løses ofte ved å sette målene nærmere tjenesteproduksjonen, ved å telle leveranser eller brukereffekt i stedet for samfunns effekt, jf. figur 3. Den ideelle målmodellen omfatter hele den politiske syklus i figur 3. Selv om modellen er vanskelig å bruke, er dette perspektivet ofte brukt i den offentlige debatten (Boyne 2003, 214-216).

### *2.3.2 System-ressurs-modellen*

System-ressurs-modellen har perspektiver fra privat sektor, og ser på organisasjoner som overlever og organisasjoner som vokser og skaffer seg midler og fruktbare allianser som effektive. Selv i privat sektor er dette diskutabile definisjoner for effektivitet eller forbedring. I offentlig sektor er det også vanskelig å slutte at organisasjoner som vokser er de som er mest effektive. Det vil i så fall være en indikator på at de er effektive i det å skaffe seg mer midler, eksempelvis fra øremerkede prosjekter og ressurser fra andre i form av samarbeid. Likevel blir ofte satsing på et politisk område målt i størrelsen på bevilgningen til området, med en forventning om at det vil gi bedre resultater (Boyne 2003, 216-218). Innenfor tankesettet til system-ressurs-modellen vil økninger i ressurser og aktiviteter, de to første elementene i den forenklete resultatkjeden, vitne om at organisasjonen er effektiv, i større grad enn andre faktorer.

### *2.3.3 Internprosessmodellen*

Internprosessmodellen antar at det er vanskelig eller umulig å måle offentlige tjenesters samfunns effekter på en fullgod måte. Vurderingen av om forbedring skjer legger vekt på at visse formelle strukturer og prosesser er gode og legitime. I denne modellen ser man på den administrative syklus i figur 3, og ser på om forutsetningene for optimal tjenesteproduksjon er tilstede, om HR er godt ivaretatt og andre interne styringsparametere. Problemet med denne

modellen er at den sier lite om bidraget til samfunnet eller andre effekter, men velfungerende organisasjoner med tilfredse ansatte kan være et mål for samfunnet i seg selv (Boyne 2003, 218-219). Hans de Bruijn (2007) legger også vekt på at et resultatstyringsystem må inneholde en dynamikk, og kan med fordel inneholde elementer om produksjonsprosessen, og ikke kun det ferdige produktet (de Bruijn 2007, 56-57).

Disse modellene og videreutviklingene av dem er testet empirisk sammen med ulike variabler knyttet til forhold rundt organisasjonene (se blant annet: Rohrbaugh 1981; Ostroff og Schmitt 1993; Kalliath, Bluedorn og Gillespie 1999). I min undersøkelse har jeg ikke data som kan brukes til en liknende empirisk test. Jeg har likevel sett på om perspektiver fra andre modeller enn målmodellen finnes igjen i resultatrapporteringen, som en indikator på om tankesettet fra de ulike modellene brukes i praksis i virksomhetenes vurdering av egne resultater.

## **2.4 Aktuell forskning på mål- og resultatstyring i staten**

### *2.4.1 Rokkan-senterets prosjekt i 2004*

Som en del av forskningsprosjektet «Regulation, Control and Auditing» gjennomførte en gruppe forskere ved Rokkan-senteret ved Universitetet i Bergen en undersøkelse på mål- og resultatstyring i statlige virksomheter i 2004. Dette var en spørreundersøkelse som søkte å finne forklaringer på variasjoner i mål- og resultatsyringspraksis. De fant at det var en del variasjoner, og at mange virksomheter ser ut til å ha en pragmatisk tilnærming til bruk av mål- og resultatstyring. De fant at nyere og større virksomheter har mer «optimal» mål- og resultatstyring enn eldre og mindre. De fant også at tillit mellom etatstyrer og virksomhet gir en mer optimal mål- og resultatstyring, i motsetning til hva enkelte kritikere av mål- og resultatstyring kanskje vil tro (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006).

For å analysere mål- og resultatstyring delte de prosessen opp i fire deler; målformulering, indikatorer, rapportering og styring. For hver av delene var det kriterier for å definere om man fulgte mål- og resultatstyringsmodellen eller ikke. I alle delene var det en liten andel av virksomhetene som tilfredsstilte alle kriteriene, en liten andel som ikke tilfredsstilte noen kriterier, og flertallet tilfredsstilte noen kriterier. Delene var også løst koblet sammen. En slik løskoblet variant av mål- og resultatstyring er lettere å innføre, men egner seg dårlig til kontroll, hevder de (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2008).

#### 2.4.2 Analyser av tildelingsbrev

Årsrapportene til departementene er svar på tildelingsbrev, og det er forsket mer på tildelingsbrev enn årsrapporter med tanke på å analysere mål- og resultatstyringen mellom departement og virksomhet. Noen av disse undersøkelsene er verdt å merke seg. De fire første undersøkelsene er masteroppgaver ved styring og ledelse ved HiOA.

Eliassen og Karlsen (2016) gjennomførte en analyse av departementenes tildelingsbrev for 2010, 2012, 2014 og 2016. Deres forskningsspørsmål var «Hvordan benytter departementene mål- og resultatstyring i tildelingsbrevene til underliggende virksomheter, og styrer departementene virksomhetene basert på risiko, vesentlighet og egenart?». De gjennomførte en telling av målformuleringer og resultatindikatorer i tildelingsbrevene, og fant at det var mye aktivitets- og oppgavestyring og lite mål- og resultatstyring, selv om mål- og resultatstyringen økte i perioden de så på. De fant at det var mye begrepsforvirring i hva som ble kalt mål og styringsindikatorer i tildelingsbrevene. De fant at virksomhetens størrelse i liten grad hadde betydning for grad av detaljstyring eller bruk av mål- og resultatstyring (Eliassen og Karlsen 2016).

Sørheim og Tollefsen (2012) gjennomførte en casestudie der de undersøkte tildelingsbrev til seks universiteter og høyskoler. De fant at universiteter og høyskoler i perioden ikke ble styrt etter mål- og resultatstyring i teoriens forstand, til tross for at det var fremstilt slik (Sørheim og Tollefsen 2012).

Thorp og Trogstad (2015) gjennomførte en casestudie med seks departements tildelingsbrev til underliggende direktorat over tid, for å se om de fant påvirkning på målstyringsgrad etter regjeringsskifte, ved uventede hendelser (eksogene sjokk) eller som organisasjonslæring. De fant at mål- og resultatstyring i den akademiske teorien er noe annet enn mål- og resultatstyring i den offentlige forvaltningen. De fant ikke belegg for å si at målstyringsgraden endret seg med regjeringsskifte eller eksogene sjokk, men noe som resultat av organisasjonslæring. De var likevel i tvil om denne læringen har resultert i en endring i forvaltningen mot en reell målstyringskultur slik den er beskrevet i teorien (Thorp og Trogstad 2015).

Geir Paulsrud (2017) undersøkte tildelingsbrev over tid for å se tematisk på styring av samfunnssikkerhet i sektorstyringen av departementenes underlagte etater og enheter. Funn i

oppgaven antyder at styringen av samfunnssikkerhet er mer preget av detaljstyring enn resultatstyring, med en tendens til utvikling mot ytterligere detaljorientering. Han advarer mot tendensen og ønsker å gjøre departementene bevisst sin styringstilnærming av samfunnssikkerheten. Om det ikke er en bevisst detaljstyring så kan det være en misforstått mål- og resultatstyring, hvilket kan lede til et svekket samfunnssikkerhetsarbeid (Paulsrud 2017).

Jostein Askim (2015) ved UiO analyserte 77 tildelingsbrev fra 2012. Han delte ikke inn resultatkjeden i administrativ og politisk syklus slik jeg har gjort, men satte et skille mellom ressurser og aktiviteter på den ene siden, og leveranser og effekter på den andre. Han fant at de fleste tildelingsbrev orienterte seg mot leveranser og effekter, og at det indikerer «riktig» resultatstyring. Han forsøkte å finne sammenhenger som kunne si noe om hvordan mål- og resultatstyring samvirker med andre styringsformer, men fant ikke noen klare sammenhenger. Dermed kan det indikere at mål- og resultatstyring brukes uavhengig av eventuelle andre styringsformer som er etablert i relasjonen mellom departement og virksomhet. Han fant at virksomhetsstørrelse ikke hadde noe å si for mål- og resultatstyringspraksis, men at virksomhetens alder, om den var opprettet før eller etter innføringen av mål- og resultatstyring, påvirket mål- og resultatstyringspraksis (Askim 2015).

De fire masteroppgavene er samstemte i at mål- og resultatstyringen i tildelingsbrevene ikke er slik mål- og resultatstyring er beskrevet i teorien, men er for detalj- og aktivitetsfokuset. Jostein Askim konkluderer annerledes, men skiller seg ut ved å slå sammen leveranser og effekter og legge vekt på summen av dette. I den videre oppgaven vil jeg fortsette å sette mitt analytiske skille mellom leveranser og effekter for å skille den administrative og politiske syklus, og dermed blir mine funn mest relevant å se opp imot de fire masteroppgavene.

#### *2.4.3 DFØs evalueringer av årsrapporter*

DFØ og forgjengerne Statskonsult og Senter for statlig økonomistyring har hatt flere prosjekter for å se på årsrapporter og styringsinformasjon i staten. Ved årtusenskiftet ble det foretatt en gjennomgang av 24 årsrapporter for 1999 (Statskonsult 2001), samt utarbeidet et temahefte for departementenes bestilling av resultatinformasjon (Statskonsult 2001).

I temaheftet utarbeidet i 2001 henvises det i tillegg til et tidligere prosjekt, hvor man på slutten av 1990-tallet oppsummerte erfaringer fra mål- og resultatstyringens første drøye tiår.



En av konklusjonene var at det var et forbedringspotensial i kvaliteten på virksomhetens resultatinformasjon, og at det særlig var behov for mer vurderinger og analyse. Temaheftet slår også fast at departementene i større grad bør etterspørre vurderinger og analyse fra virksomhetene (Statskonsult 2001, 9).

I gjennomgangen av årsrapportene for 1999 ble det også sett på respektive tildelingsbrev (Statskonsult 2001, 8). De finner at tildelingsbrevene var svært varierte, og inneholder uklare mål og resultatkrav og at virksomhetene blir bedt om å rapportere mer på interne aktiviteter enn mål. De finner at aktiviteter, oppgaver og saker fra året som har gått har større fokus i årsrapporten enn mål og resultater. Videre konkluderer de også her med at det er for lite vurderinger og analyse i rapporteringen. De anbefaler at man jobber videre med utformingen av årsrapporter, samt med utformingen av gode tildelingsbrev (Statskonsult 2001, 18-21).

Direktoratet for økonomistyring gjorde en ny gjennomgang av årsrapporter i 2012. Denne gangen var ikke tildelingsbrev en del av gjennomgangen, men det ble anbefalt at det inkluderes i senere evalueringer. Hovedfunnet var at virksomhetene i liten grad omtaler eller vurderer bruker- og samfunnseffekter (Direktoratet for økonomistyring 2014, 35).

I 2017 ble det gjennomført en ny gjennomgang av årsrapporter. DFØ gjennomgikk 69 årsrapporter for årene 2014, 2015 og 2016. I tillegg gjennomførte de en spørreundersøkelse for å innhente brukererfaringer og synspunkter fra respondenter i departementene og underliggende virksomheter. De hadde også intervjuer med et utvalg nøkkelpersoner i departementene. Disse funnene og faktaene er sammenlignet med funn fra gjennomgangen i 2014.

Hovedfunnet er også for 2016 at resultatrapporteringen fremdeles inneholder mest aktivitetsredegjørelser og omtale av produkt- og tjenesteleveranser. I spørreundersøkelsen er det gode resultater hva angår opplevd nytte av årsrapportene. Hensikten med gjennomgangen var å undersøke om endringene i økonomiregelverket med standardiserte deler legger forholdene til rette for strategisk styring, om arbeidet har blitt forenklet, om årsrapporten er lettere tilgjengelig og om det er bedre grunnlag for sammenlikninger. DFØ konkluderer med at alle disse målene er oppnådd til en viss grad (Direktoratet for økonomistyring 2017).

## 2.5 Statlig mål- og resultatstyringsregime

Resultater har ulik grad av målbarhet, og et vidt spenn av kategorier og måleverdier. Dette fordrer at det etableres et resultatstyringsregime (policy) (Bouckaert og Halligan 2008, 27). Årsrapportene inngår i regimet for mål- og resultatstyring som springer ut fra Reglement for økonomistyring i staten. Hvordan resultatinformasjon etterspørres innen dette regimet er vesentlig for hvilken resultatinformasjon jeg kan forvente å finne i mine undersøkelser, og hvor stort rom det er for variasjon. I dette kapitlet redegjør jeg for relevante deler av dette regimet.

### 2.5.1 Rammer for styring

Departementenes styring av statlige virksomheter omtales gjerne som etatsstyring. Finansdepartementet utviklet i 2011 en veileder i etatsstyring. Veilederen tar utgangspunkt i økonomireglementet og bestemmelsene, inkludert føringen om at etatsstyringen må være tilpasset den enkelte virksomhet. Rammene for styring avtales mellom departement og virksomhet (Finansdepartementet 2011, 4). Veilederen har fokus på at styringen må bygge på helhetlig og relevant informasjon. Den poengterer at departementet får grunnlagsinformasjon også fra andre kilder, og bør tenke igjennom hva det forespør som resultatkrav. (Finansdepartementet 2011, 28-30).

Departementets formulering av mål er en sentral del av etatsstyringen, men er også knyttet til departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse eller til sektorstyringen som helhet. Mål og resultatkrav formuleres i mange sammenhenger og gjenfinnes i ulike typer dokumenter. Prosessen med å utforme konkrete rapporteringskrav til en underliggende virksomhet er begrenset til rollen som etatsstyrer (Statskonsult 2001, 26).

Tildelingsbrevet skal inneholde krav til innholdet i årsrapporten og til annen rapportering. Det skal også beskrive overordnede mål og styringsindikatorer for å vurdere måloppnåelse og resultater (Finansdepartementet 2015, 25). Det er ingen mal for utforming av tildelingsbrev.

Resultatkrav knyttet til et mål kan være plassert på ulike trinn i den forenkla resultatkjeden (figur 3), det kan lages resultatkrav/indikatorer knyttet til både tilgang på ressurser, aktivitet, leveranser og effekter (Statskonsult 2001, 32-34).

Det er et kjent problem at det er utfordringer i den statlige styringen. I erfaringsrapporten fra Program for bedre styring og ledelse i staten, som varte fra 2014 til 2017, slås det fast at erfaringene viser at departementene ofte praktiserer aktivitets- og leveransestyring fremfor mål- og resultatstyring, og at virksomhetene ofte har for ensrettet fokus på produksjon og tjenesteleveranser. Dette forsøkte programmet å bøte på ved å tilby støtte til utviklingen av styringsdialogen til fire departement, og opprettelse av et studium i etatsstyring ved Universitetet i Oslo. Erfaringsrapporten slår også fast at «God etatsstyring fordrer felles forståelse og begrepsapparat for mål- og resultatstyring hos departement og virksomhet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018, 21-24).

### *2.5.2 Føring for innholdet i årsrapporten*

DFØ har utviklet en veileder spesifikt til utformingen av årsrapporter. Denne innleder med å fremheve at rapportering av resultater bør «primært innrettes mot en omtale og vurdering av oppnådde effekter for bruker og samfunn» (Direktoratet for økonomistyring 2017, 3). Videre inneholder veilederen utførlige beskrivelser av hvordan man kan utforme de ulike fastsatte delene av årsrapporten.

Fra 1. januar 2014 ble det innført endringer i økonomireglementet og bestemmelsene som har innvirkning på utforming av årsrapporter. Disse endringene dreide seg hovedsakelig om at årsrapportene nå skal inneholde faste deler for alle statlige virksomheter:

- I. Leders beretning*
- II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall*
- III. Årets aktiviteter og resultater*
- IV. Styring og kontroll i virksomheten*
- V. Vurdering av framtidsutsikter*
- VI. Årsregnskap*

Denne standardiseringen er gjort for å legge bedre til rette for strategisk styring, forenkle arbeidet med utarbeiding av årsrapportene, gjøre innholdet tilgjengelig for brukerne og gi bedre grunnlag for sammenligninger over år og på tvers av statlige virksomheter (Direktoratet for økonomistyring 2017, 3-4). Virksomhetene oppfordres til å redegjøre pr. overordnet mål, tjenesteområde eller strategisk satsning, om prioriteringer, ressursbruk, resultater og måloppnåelse (Direktoratet for økonomistyring 2017).

I Del II i årsrapporten oppfordres virksomhetene til å inkludere noen nøkkeltall fra årsregnskapet. Dette er nøkkeltall som omhandler bevilgning, antall årsverk og totale kostnader (Direktoratet for økonomistyring 2017).

Statens veiledningsmaterieell er gjennomgående opptatt av at virksomhetene skal gjøre vurderinger/analyser av egne resultater (Finansdepartementet 2011, 29-30).

I Bestemmelser for økonomistyring i staten fastsettes det også at departementet har det overordnede ansvaret for virksomhetenes styring og kontroll. Departementet skal sikre at virksomheten har en god intern kontroll, og at virksomheten drives med effektiv ressursbruk og i samsvar med lover og regler (Finansdepartementet 2015, 17). Dette kan ses i sammenheng med fastsettingen av årsrapportens *del IV Styring og kontroll i virksomheten*.

For 2016 var det en fellesføring fra regjeringen for alle tildelingsbrev om at virksomheten skulle kartlegge hvordan brukere opplevde virksomheten<sup>1</sup>. Fellesføringen inneholdt rapporteringskrav til årsrapporten: «I årsrapporten for 2016 skal (virksomheten) omtale resultatet av kartleggingen og eventuelt beskrive hvilke tiltak som planlegges eller allerede er iverksatt» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

I Reglement for økonomistyring i staten er det nedfelt at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer «for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter» (Finansdepartementet 2015, 20). Evalueringer regnes som et viktig verktøy i etatsstyringen, og kan blant annet brukes til å gi informasjon om årsaksforhold på områder med uklar sammenheng mellom virkemidler og antatte effekter (Finansdepartementet 2011, 33-34). Tildelingsbrevet skal omtale eventuelle evalueringer som skal igangsettes (Finansdepartementet 2015, 25). Evalueringer brukes til å utfylle løpende styringsinformasjon, ved å gi mer informasjon og forutsetter grundigere analyser (Senter for statlig økonomistyring 2010, 8).

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellesforing-i-tildelingsbrevene-for-2016/id2465026/> (2.2.2018)

## 2.6 Delproblemstillinger

For å operasjonalisere problemstillingen for å gjennomføre mine undersøkelser, bruker jeg de teoretiske perspektivene fra dette kapittelet til å trekke opp fire delproblemstillinger.

Ved å bruke den forenklete resultatkjeden (figur 3) som analyseverktøy kan man sortere hvordan virksomhetene omtaler hvordan ressurser og aktiviteter leder til leveranser og effekter. DFØ oppfordrer til å bruke hele resultatkjeden og rapportere pr. overordnet mål, tjenesteområde eller strategisk satsning, om prioriteringer, ressursbruk, resultater og måloppnåelse. Tidligere undersøkelser har funnet at det er for mye fokus på aktiviteter og for lite fokus på effekter i etatsstyringen, men er det slik at resultater kun beskrives med gjennomføring av aktiviteter og elementer i den administrative syklus, eller inkluderes også effekter og den politiske syklus i resultatrapporteringen?

Første delproblemstilling blir derfor: *I hvilken grad presenteres resultater som inkluderer den politiske syklus?*

Tidligere undersøkelser har fokusert på målformuleringer i tildelingsbrev. Min undersøkelse ser på resultatrapportering i årsrapportene. Resultatrapporteringen er virksomhetenes svar på styringssignalene gitt i tildelingsbrevene. Virksomhetenes eget fokus på aktiviteter og effekter har ikke vært tema i undersøkelsene av tildelingsbrev, men Rokkan-senteret fant løse koblinger mellom delene i mål- og resultatstyringsprosessen. Det er derfor interessant å undersøke om virksomhetene svarer på målformuleringene ved å rapportere resultater på samme nivå i den forenklete resultatkjeden.

Andre delproblemstilling blir da: *I hvilken grad er det samsvar mellom målformulering og resultatrapportering om hvilket element i den forenklete resultatkjeden de omtaler?*

Innen et målstyringsregime benytter man en målmodell for å vurdere egne resultater. Det finnes imidlertid andre måter å vurdere egne resultater. Den standardiserte årsrapporten inneholder en del om *Styring og kontroll i virksomheten (del IV)*, med grunnlag i at departementet har det overordnede ansvaret for virksomhetens styring og kontroll. Gjennom å måtte rapportere på dette blir virksomhetene tvunget til å vurdere interne prosesser, en vurdering som tilhører tankesettet til internprosessmodellen. Det er derfor rimelig å forvente

at virksomheten fokuserer på interne prosesser i *del IV*, men gjør de også det i andre deler av årsrapporten? Og finner man tilsvarende spor etter system-ressurs-modellen?

I tillegg er det relevant at tidligere undersøkelser har funnet at målstyring ikke alltid er den eneste typen styring. Det er derfor interessant å se om jeg også kan finne ulike typer vurderinger av resultater.

Tredje delproblemstilling blir da: *I hvilken grad indikerer resultatrapporteringen at virksomhetene vurderer sine resultater med tankesett fra målmodellen, internprosessmodellen og system-ressurs-modellen?*

Til sist vil jeg se på hva slags type resultatinformasjon som blir oppgitt i årsrapportene. Flere typer resultatinformasjon kan gi et mer utfyllende bilde av virksomhetenes resultater, men vi vet lite om hva som brukes i praksis.

Brukerundersøkelser kan gi informasjon om brukernes opplevde kvalitet, og er et element i rapportering av brukereffekter. For 2016, som undersøkelsen ser på, var det en fellesføring om at alle virksomheter skulle kartlegge brukeropplevelser. Evalueringer kan gi informasjon om hele den forenklede resultatkjeden, og også om de ulike elementene i den forenklede resultatkjeden henger sammen slik man tror. Gjennomføring av evalueringer er nedfelt i økonomireglementet. Det er derfor rimelig å forvente at både brukerundersøkelser og evalueringer vil finnes beskrevet i årsrapportene.

Overvåkningsdata kan utformes for alle elementer i den forenklede resultatkjeden. DFØ oppfordrer til å inkludere overvåkningsdata i *del II*, men utover det er det ingen standardisering av hvordan overvåkningsdata kan inkluderes i resultatrapporteringen. Overvåkningsdata kan imidlertid være svært nyttig for sammenlikning mellom virksomheter, som er et poeng i standardiseringsarbeidet som er gjort med årsrapportene.

Rokkan-senterets undersøkelser viste at mål- og resultatstyring ble praktisert svært ulikt statlige virksomheter i mellom. De anså at det kan gjøre styringen enklere for virksomhetene, men gi dårligere kontroll. For å se om jeg også finner variasjon i resultatrapporteringen vil jeg undersøke variasjoner i bruk av den forenklede resultatkjeden, og i bruk av tankesett fra de ulike modellene for å vurdere resultater.

Standardiseringsarbeidet som er gjort ved å lage en fast inndeling av årsrapportene har blant annet hatt til hensikt å gi bedre grunnlag for sammenlikning mellom virksomheter. Sammenliknbarhet vil imidlertid også være avhengig av at resultatene presenteres på sammenliknbare måter. Variasjonen i bruk av ulike resultatinformasjon kan påvirke sammenliknbarhet og mulighet til å identifisere forskjeller og beste praksis. Det er derfor interessant om virksomhetene benytter de ulike formene for resultatinformasjon på noenlunde samme måte.

For å se etter systematisk variasjon sammenliknes virksomheter tilknyttet ulike departement, og virksomheter av ulike størrelse.

Den fjerde delproblemstillingen blir dermed: *I hvilken grad varierer typer resultatinformasjon i årsrapportene mellom virksomheter av ulike departementstilhørighet og ulike størrelse?*

## **3 Metode**

### **3.1 Forskningsdesign**

Denne oppgaven bygger på et tverrsnittdesign. Det vil si at det er en tidsbestemt undersøkelse, med mange registreringer på ett tidspunkt. Hensikten med en tverrsnittsundersøkelse er å samle inn kvantitative data som kan gi en statistisk beskrivelse av populasjonen utvalget er trukket fra. En tverrsnittsundersøkelse kan ikke benyttes til å gjøre slutninger om prosesser som utfolder seg i tid (Ringdal 2013, 147).

Metoden som er benyttet i tverrsnittdesignet er kvantitativ innholdsanalyse. Innholdsanalyse er en systematisk analyse av dokumenter og tekster, som kan være kvantitativ eller kvalitativ (Ringdal 2013, 22). Kvantitativ innholdsanalyse er basert på en systematisk gjennomgang av dokumenter, hvor hensikten er å finne relevant informasjon om de forhold som skal studeres, og hvor relevante deler av innholdet blir bearbeidet, systematisert og registrert på en slik måte at de kan brukes som datagrunnlag (Grønmo 2016, 213).

### **3.2 Datakilder**

Oppgavens tema og problemstilling retter seg entydig inn mot årsrapporter fra statlige virksomheter. Statlige virksomheter er enhetene studien skal si noe om, og kildene er årsrapportene fra 2016, hentet som PDF-filer fra virksomhetenes nettsider. Andre kilder for resultatinformasjon er ikke gjenstand for denne studien.

Årsrapportene er publisert på nett, og da de ble søkt etter i november 2017 var det svært enkelt å finne samtlige årsrapporter fra 2016 ved enkle nettsøk. Kun ett sted var det en intern lenke på nettsiden som var brutt, og en rask telefonsamtale måtte til for å finne årsrapporten.

### **3.3 Utvalg**

Populasjonen som studien skal si noe om er statlige virksomheter, på forvaltningsnivå under departementene. Utvalget er gjort blant alle statlige virksomheter, og fullstendig oversikt over utvalget finnes i tabell 1.



Tabell 1: Utvalg av statlige årsrapporter for 2016 (N=28)

Departement	Virksomhet	Årsverk 2016 *	Stor	Liten	Data fra Eliassen og Karlsen
Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektoratet (POD)	15848	X		x
	Hovedredningssentralen (HRS)	48**		x	x
	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)	537		x	x
	Kriminalomsorgsdirektoratet	4734	X		
Finansdepartementet	Skattedirektoratet (SKD)	6549	X		x
	Finanstilsynet (FT)	264		x	x
	Tolletaten	1397	X		
	Sivilombudsmannen	51		x	
Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet (Hdir)	735	X		x
	Helsetilsynet (Htil)	108		x	x
	Folkehelseinstituttet	1248	X		
	Norsk pasientskadeerstatning	140		x	
Kommunal og moderniseringsdepartementet	Statsbygg (SB)	901	X		x
	Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)	641	X		x
	Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)	257		x	
	Datatilsynet	47		x	
Barne- og likestillingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFdir)	3687	X		x
	Forbrukerrådet	127**		x	x
	Forbrukerombudet	25		x	
	Barneombudet	18		x	
Klima- og miljødepartementet	Miljødirektoratet	667	X		x
	Riksantikvaren	159		x	x
	Norsk polarinstitutt	164		x	
	Norsk kulturminnefond	14**		x	
Landbruks- og matdepartementet	Mattilsynet	1255	X		x
	Veterinærinstituttet (VI)	299**		x	x
	Landbruksdirektoratet	216		x	
	Norsk institutt for bioøkonomi	626**	x		

\*fra statsregnskapet.no \*\*fra årsrapporten

Utvalget er inspirert av utvalget som er gjort av Eliassen og Karlsen til deres masteroppgave (Eliassen og Karlsen 2016, 25). De tok utgangspunkt i syv departement, og fulgte 2-3 virksomheter fra hvert departement over flere år. Deres utvalg var et strategisk utvalg (Grønmo 2016). Utvalget er aktuelt å ta utgangspunkt i for min undersøkelse, ved at det gir en spredning mellom departementer, men også flere virksomheter i hvert departement som

muliggjør sammenlikning mellom departementer. Det gir også en mulighet til å se mine funn fra årsrapportene for 2016 i lys av Eliassen og Karlsen sine funn i tildelingsbrevene for 2016.

I denne oppgaven ser jeg kun på ett år, og ønsket derfor å utvide til fire virksomheter fra hvert departement for å få et bedre datagrunnlag. De virksomhetene som er lagt til er tilfeldig valgt blant øvrige virksomheter under hvert departement, men med et ønske om å få både store og små virksomheter representert. Trekningen ble derfor en form for stratifisering, ved å trekke en virksomhet med antall årsverk over medianen, og en virksomhet med antall årsverk under medianen (Ringdal 2013, 210-211). Jeg valgte å bruke statsregnskapet.no som kilde for å få opplistet underliggende virksomheter under hvert departement.

Totalt sett er utvalget fremdeles et strategisk utvalg, og ikke et utvalg basert på tilfeldig utvalgsprinsipp blant alle statlige virksomheter. Et begrenset antall departementer gir bedre grunnlag for å undersøke om departementstilknytning har betydning for rapportering av resultatinformasjon, og en fordeling på store og små virksomheter gir bedre grunnlag for å se om størrelse har betydning. Disse forutsetningene kunne man også ha oppnådd med en mer tilfeldig utvalgsmetode og stratifisering, men jeg vurderer at fordelene av å kunne se min undersøkelse i sammenheng med Eliassens og Karlsens undersøkelse oppveier ulempen av å ikke ha et tilfeldig trukket utvalg.

### *3.3.1 Organisasjonsstørrelse*

Det finnes ingen entydig definisjon for store og små offentlige virksomheter. I denne oppgaven settes et operativt skille på 600 årsverk i 2016. Virksomheter med mindre enn 600 årsverk regnes som små, virksomheter med flere enn 600 årsverk regnes som store.

### *3.3.2 Departementstilknytning*

Departementstilknytning er en viktig uavhengig variabel for å se om verdiene på de ulike uavhengige variablene varierer med departementstilknytning.

## **3.4 Gjennomføring av undersøkelsen**

Undersøkelsen er gjennomført ved at årsrapportene er gjennomgått og data er registrert i et kodeskjema. Årsrapportene er gjennomlest, i tillegg er det gjennomført elektroniske ordsøk på en del sentrale ord for å være sikker på at jeg ikke har oversett vesentlige punkter. Innsamlede

data fra hvert kodeskjema ble samlet i et regneark for å ha mulighet til å utføre statistiske analyser.

### 3.4.1 Kodeskjema og variabler

Det er blitt samlet inn data på to nivåer. For hver årsrapport er det samlet inn generelle og gjennomgående variabler, se tabell 2. I tillegg er det registrert en rekke variabler for hvert resultatområde (se kapittel 3.4.2) som virksomheten selv har delt inn sin resultatinformasjon i, se tabell 3. Verdiene fra tabell 3 er også summert for hver årsrapport. Kodeskjemaet som ble benyttet er lagt ved som vedlegg til oppgaven.

Tabell 2: Variabler pr. årsrapport

Variabel	Beskrivelse	Verdi
Departement		Kategori
Størrelse	Større eller mindre enn 600 ansatte	1: mindre 2: større
Standard overskrifter	Hvorvidt årsrapporten følger inndelingen fra Økonomireglementet	0: nei 1: ja 2: ja, men med noe ekstra
Eksterne evalueringer	Antall gjennomførte eksterne evalueringer som det henvises til i rapporten	Antall
Brukerundersøkelser	Antall gjennomførte undersøkelser som det henvises til i rapporten	Antall
Overvåkning internt - introduksjon	Variabler i tabell eller diagram med verdier fra både 2016 og tidligere år (interne forhold/ tjenester/leveranser) – i introduksjonskapittel	Antall variabler
Overvåkning internt - resultat	Variabler i tabell eller diagram med verdier fra både 2016 og tidligere år (interne forhold/ tjenester/leveranser) – i resultatkapittel	Antall variabler
Overvåkning eksternt	Variabler i tabell eller diagram med verdier fra både 2016 og tidligere år (samfunnsmessige forhold)	Antall variabler
Beskrivelse av eksterne rammebetingelser	Beskrivelse av endringer i eksterne rammebetingelser eller faktorer ved eksterne rammebetingelser som har påvirket resultatene. Eksempler er samarbeidsavtaler, pålagt omorganisering, ekstra tilskudd. Registrert pr. del.	Nevnt i del I, II, III, IV og V
Beskrivelse av interne satsinger	Beskrivelse av interne satsinger som innføring av systemer, rutiner, kompetansetiltak. Ikke statisk beskrivelse av organisasjonen. Registrert pr. del.	Nevnt i del I, II, III, IV og V

Eksterne evalueringer, gjennomførte brukerundersøkelser og antall variabler som inngår i tidsserie med verdier fra flere år er talt opp i absolutt antall. Evalueringer og brukerundersøkelser kan være henvist til flere ganger, men bare talt en gang. Virksomhetene

bes om å bruke overvåkning som en del av *del II Introduksjon til virksomheten og hovedtall*, mens det ikke er noe felles bestilling om bruk av overvåkning i *del III*. Derfor er disse skilt i hver sine variabler.

Antall eksterne evalueringer og brukerundersøkelser er talt i hele rapporten, og i tillegg gjort elektroniske søk etter i PDF-filene (inkludert synonymer som eksempelvis tilfredshet, brukertilfredshet og kundeundersøkelser).

For å operasjonalisere modellene for vurdering av resultater i hver virksomhet har jeg lett etter beskrivelser av de aspekter de ulike modellene legger vekt på. For å kvantifisere dette har jeg valgt å telle antall deler av de fem delene av årsrapporten jeg undersøker som inneholder relevante omtaler. For variabelen for internprosessmodellen har jeg talt antall deler med omtale av interne satsinger. For variabelen for system-ressurs-modellen har jeg talt antall deler med omtale av endringer i eksterne rammebetingelser. Ved å regne om til andel deler som inneholder de aktuelle omtalene, får jeg variabler med mulige verdier fra 0 % til 100 %. Hvor stor plass omtalene har i hver del varierer selvsagt veldig, men at det inkluderes i flere av delene gir en indikator på hvor stort dette fokuset er for virksomheten og dermed i hvilken grad man kan si at tankesett fra de ulike modellene gjenfinnes i virksomhetens vurdering av egne resultater. For å operasjonalisere målmodellen har jeg lagt vekt på at den ideelle målmodellen omfatter rapportering på mål og resultater på samfunnsnivå. Jeg har derfor definert variabelen for målmodellen til å være andel resultatområder som omtaler effekter, med mulige verdier fra 0 % til 100 %.

#### *3.4.2 Resultatområde som analyseenhet*

For å kunne registrere data som egnet seg til å analysere ved hjelp av den forenklete resultatkjeden i figur 3, fant jeg det nødvendig å definere en egen operasjonell størrelse som jeg har valgt å kalle «resultatområde». Dette har jeg definert som fag-/målområde som beskrives ved flere elementer fra den forenklete resultatkjeden i en naturlig sammenheng. Dette tenker jeg samsvarer med hva DFØ henviser til når de i sitt veiledningsmaterieell oppfordrer virksomhetene til å redegjøre pr. overordnet mål, tjenesteområde eller strategisk satsning, om prioriteringer, ressursbruk, resultater og måloppnåelse (Direktoratet for økonomistyring 2017).

Vurderingen av hva som er et eget resultatområde er en tolkning av innholdet i kapitlet for årets aktiviteter og resultater. Mange årsrapporter har delt dette kapitlet inn i naturlige fagområder, og da er det disse som regnes som resultatområder. Andre har delt opp i hovedmål og delmål, og da telles det som egne områder. Andre igjen har delt inn på andre måter. Totalt i datainnsamlingen definerte jeg 179 resultatområder, fordelt på 28 årsrapporter.

At en omtale av et resultatområde får uttelling på alle variabler knyttet til den forenklete resultatkjeden trenger imidlertid ikke bety at det er like grundig redegjort for hele den forenklete resultatkjeden, men at elementer fra alle variablene finnes i omtalen. Omtaler av resultatområder er bygget opp veldig ulikt, og hos noen rommer et resultatområde et stort omfang av aktiviteter og leveranser, mens hos andre er samme omfang aktiviteter delt opp i flere resultatområder. Antallet resultatområder sier således ikke noe om aktivitetsnivå hos etaten, men kun om hvordan aktiviteter og resultater er presentert.

Innenfor hvert resultatområde har jeg lett etter den forenklete resultatkjeden på to måter. Jeg har sett etter rene beskrivelser av de ulike elementene fra den forenklete resultatkjeden, og jeg har sett etter om leveranser, brukereffekter og samfunnseffekter ser ut til å være målt opp mot en forhåndsdefinert styringsindikator. Dette vil i mange tilfeller også være en del av beskrivelsen, og et tolkningsspørsmål om det er en beskrivelse eller en vurdering mot et fastsatt kriterium. I andre tilfeller vil det være systematisk redegjort for styringsindikatoren og hvordan resultatet ligger an mot departementets krav, eventuelt i tidsserier.

Ikke alle virksomheter omtaler sine mål og sin målstruktur i årsrapportene. Jeg har likevel valgt å registrere hvilket ledd i den forenklete resultatkjeden målene retter seg mot i de tilfeller hvor målene er oppgitt i naturlig tilknytning til resultatområdet. Dataene er interessante å se opp mot øvrige elementer av den forenklete resultatkjeden som er omtalt, men gir ikke et bilde av målstrukturen i seg selv. Flere virksomheter har også mål på samfunnseffektnivå, mens de rapporterer mest på delmål som ligger på andre nivå.

Tiltak/oppdrag som beskrives løsrevet, veldig kort og gjerne med utkviklinger som «utført», «igangsatt» eller «ikke utført» regnes ikke som egne resultatområder. Slike oppdrag er det rapportert på i ulik grad i de ulike årsrapportene, men det har ikke vært gjenstand for datainnsamling.

Tabell 3: Variabler pr. resultatområde

Variabel	Beskrivelse	Verdi
Målformulering	0: ikke nevnt 1: omhandler input/intern ressursfordeling/ utvikling 2: Omhandler aktiviteter (samarbeid, bidrag til arbeid) 3: Omhandler leveranser 4: Omhandler brukereffekter 5: Omhandler samfunnseffekter	Kategori
Input	Beskrivelse av input, i form av ressursprioriteringer o.l.	1: ja 0: nei
Aktivitet	Beskrivelse av aktivitet uten leveranse	1: ja 0: nei
Leveranse/output	Beskrivelse av leverte tjenester/produkter	1: ja 0: nei
Styringsindikator leveranse	Er leveransen vurdert opp mot et fastsatt kriteria/parameter?	1: ja 0: nei
Brukereffekter	Beskrivelse av brukereffekter i dette resultatområdet	1: ja 0: nei
Styringsindikator brukereffekter	Er brukereffekter vurdert opp mot et fastsatt kriteria/parameter?	1: ja 0: nei
Samfunnseffekter	Beskrivelse av oppnådde samfunnseffekter for dette resultatområdet	1: ja 0: nei
Styringsindikator samfunnseffekter	Er samfunnseffekter vurdert opp mot et fastsatt kriteria/parameter?	1: ja 0: nei

### 3.4.3 Avgrensning av kapitler

27 av 28 virksomheter benytter standard kapittelinndeling, hvorav fire virksomheter har lagt til egne overskrifter i tillegg. For datainnsamlingen har jeg sett helt bort i fra *del VI Årsregnskap*. Dette medfører også at jeg ikke vil fokusere på ressurs-elementet i den forenklete resultatkjeden, som jeg vil ha mangelfull informasjon om.

Registreringen av variablene for hvert resultatområde er utelukkende gjort i *del III Årets aktiviteter og resultater*, med unntak av noen tilfeller hvor målformuleringene står i *del II Introduksjon til virksomheten og hovedtall*. *Del I Leders beretning*, *del II Introduksjon til virksomheten og hovedtall*, *del IV Styring og kontroll i virksomheten* og *del V Vurdering av framtidsutsikter* er brukt som grunnlag for variablene i tabell 2 der det er gjort rede for det.

For den ene virksomheten som ikke har standard kapittelinndeling og de fire som har tilleggskapitler har jeg gjort en vurdering av hvilke deler av rapporten som er sammenliknbar med standard inndeling og talt ut ifra det.

#### *3.4.4 Variabler fra andre kilder*

Eliassen og Karlsen har sine data lagt ved som vedlegg til sin masteroppgave. De har talt opp antall mål pr. virksomhet og delt inn i aktivitetsmål, resultatmål og virkningsmål. Dette samsvarer med elementene i den forenklete resultatkjeden, dersom man ser på resultatmål som en beskrivelse av leveranser, og virkningsmål som brukereffekter og samfunnseffekter samlet. Eliassen og Karlsen har imidlertid ikke fulgt hvert enkelt resultatområde, men talt opp antall mål, så det er en annen tellemetode enn jeg har brukt og tallene for hver enkelt variabel kan ikke sammenliknes. Den aggregerte variabelen «høyeste omtalte mål» pr. virksomhet vil imidlertid være mulig å sammenstille for tildelingsbrev og årsrapporter. Mitt valg om å telle pr. resultatområde medførte dermed at jeg kunne sammenlikne data på færre variabler med Eliassen og Karlsen enn det jeg først forventet å kunne.

Jeg har fått tilgang til underliggende data fra DFØs gjennomgang av årsrapporter i 2016, men denne er anonymisert og verken koblet til eller gruppert etter departementstilhørighet eller andre relevante bakgrunnsvariabler. Det er likevel noen interessante funn som kan sammenliknes med mine funn på virksomhetsnivå. Disse fremgår også i DFØs offentlige rapport om gjennomgangen, og de underliggende dataene er dermed ikke analysert i denne oppgaven.

DFØs relevante variabler er andel omtale og vurdering av de ulike punktene i resultatkjeden, variabler som er sammenliknbare med mine aggregerte variabler på virksomhetsnivå. Likeså andel virksomheter som ikke benytter styringsindikatorer i årsrapporten. Øvrige variabler i DFØs gjennomgang gjør andre inndelinger og definisjoner enn det som er relevant for min problemstilling, og våre undersøkelser kan således si å utfylle hverandre når det gjelder å få en oversikt over resultatinformasjon i statlige årsrapporter i 2016.

#### *3.4.5 Analyse*

Etter at dataene var samlet inn, har de blitt registrert i SPSS og Excel. Ut fra det har enkle statistiske beregninger blitt gjennomført, som summering, presentering og opptelling av frekvenser. Det er også gjennomført utregning av korrelasjon mellom enkelte variabler og satt opp en krystabell. Funnene fra beregningene er presentert som deskriptiv statistikk, og problemstillingen drøftes ut fra funn, teori og relevant forskning i kapittel 4.

### 3.5 Pålitelighet og gyldighet

For å kunne si at resultatene fra undersøkelsen er pålitelige, er det to problemstillinger som er aktuelle. Den ene er om jeg har undersøkt det problemstillingen spør om, ofte referert til som undersøkelsens validitet (Ringdal 2013, 96). I denne oppgaven har jeg definert og operasjonalisert en rekke teoretiske begreper, og andre ville kanskje ikke ha gjort det på samme måte. Det kan også argumenteres med at det er for snevert å se på årsrapporter som kilde til resultatinformasjon, at jeg ville fått et bedre bilde av den reelle styringssituasjonen ved å gå inn i hele etatsstyringsløpet gjennom året, med andre rapporteringer og møtevirksomhet.

Den andre problemstillingen er om jeg har hatt god nok kvalitet i innsamlingen, bearbeidingen og analysen av data, ofte referert til som undersøkelsens reliabilitet (Ringdal 2013, 96). Denne undersøkelsen er sårbar for variasjoner i innsamlingen og vurderingen som gjøres av dataene ved innsamlingen. Det er både en fordel og en ulempe at alle årsrapportene er gjennomgått av samme person. For å sikre at jeg selv var trygg på egen fortolkning av kodeskjemaet, ble kodeskjemaet testet på to til fire årsrapporter før det ble justert noe, i flere omganger. For å forhindre at jeg har endret oppfatning av variabelenes fortolkningsrom i løpet av undersøkelsen, har jeg gått tilbake til noen av de tidlige årsrapportene ved flere punkter underveis i undersøkelsen, for å se at jeg fremdeles registrerer dataene likt.

For å unngå å ta med forforståelse inn i arbeidet fra Eliassens og Karlsens undersøkelse, har jeg ikke gått inn i deres datamateriale før mitt eget datamateriale var på plass.

Dersom resultatene av denne undersøkelsen skulle kunne si noe generelt om hele utvalget av alle statlige virksomheter måtte utvalget ha vært tilfeldig trukket. Da har man grunnlag for å benytte slutningsstatistikk, som gir et svar på hvor stor usikkerhet det vil være i å generalisere sine funn til populasjonen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 467-469).

Slutningsstatistikk i form av estimering og hypotesetesting er imidlertid også avhengig av utvalgsstørrelse og gir mindre presisjon og større usikkerhet jo mindre utvalget er (Ringdal 2013, 373). Denne undersøkelsen er relativt liten, og kunne uansett ikke ha sagt noe om hele populasjonen annet enn med svært stor usikkerhet. Undersøkelsen sier likevel noe om utvalget, og gir kunnskap om hvordan et utvalg statlige virksomheter rapporterer



resultatinformasjon i ett år, og denne kunnskapen kan brukes som utgangspunkt for å reflektere rundt rapportering av resultatinformasjon generelt.

## 4 Resultater og analyse

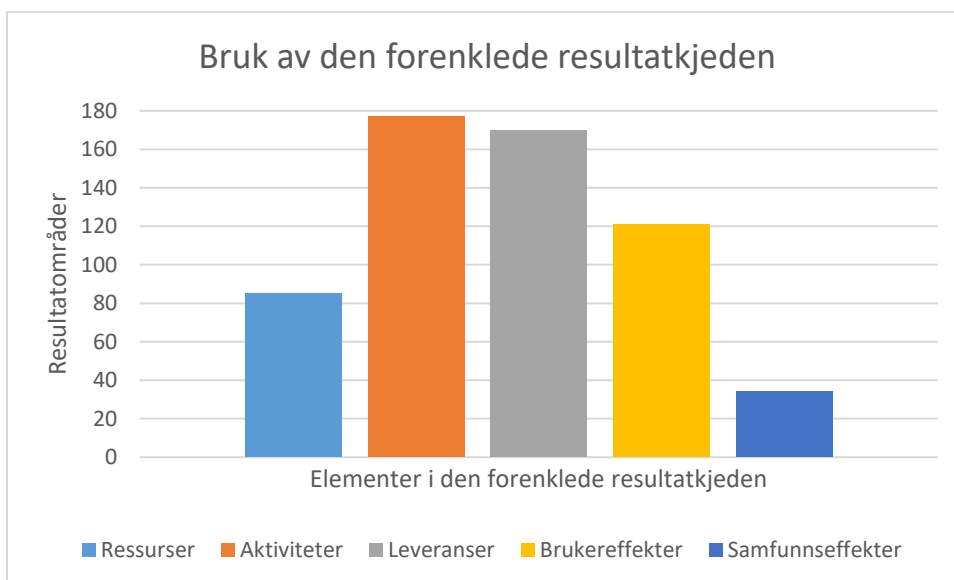
I dette kapitlet presenteres funn fra innholdsanalysen, som så drøftes i lys av relevant teori og tidligere forskning for hver av de fire delproblemstillingene.

### 4.1 Den administrative og politiske syklus

Første delproblemstilling er: *I hvilken grad presenteres resultater som inkluderer den politiske syklus?* Resultatene av undersøkelsen gir ulike svar avhengig av om man ser på resultatrapportering som beskrivelse av elementene i den forenklete resultatkjeden eller om man ser på resultatrapportering som bruk av styringsindikatorer for de ulike elementene i den forenklete resultatkjeden. Jeg gjennomgår de ulike perspektivene før jeg drøfter funnene samlet i kapittel 4.1.3.

#### 4.1.1 Resultatrapportering som beskrivelse av elementene i den forenklete resultatkjeden

I undersøkelsen har jeg lett etter de ulike elementene fra den forenklete resultatkjeden i beskrivelsen av hvert enkelt resultatområde. Resultatet av opptellingen pr. resultatkjede vises i figur 4.



Figur 4: Bruk av den forenklete resultatkjeden i omtalen av resultatområdene i 28 statlige årsrapporter for 2016

Vi ser av figur 4 at få omtaler av resultatområder strekker seg helt til samfunnseffekter. Dette stemmer tilsynelatende godt med tidligere funn om at det er for lite rapportering på samfunnseffekter i statlig mål- og resultatstyring.

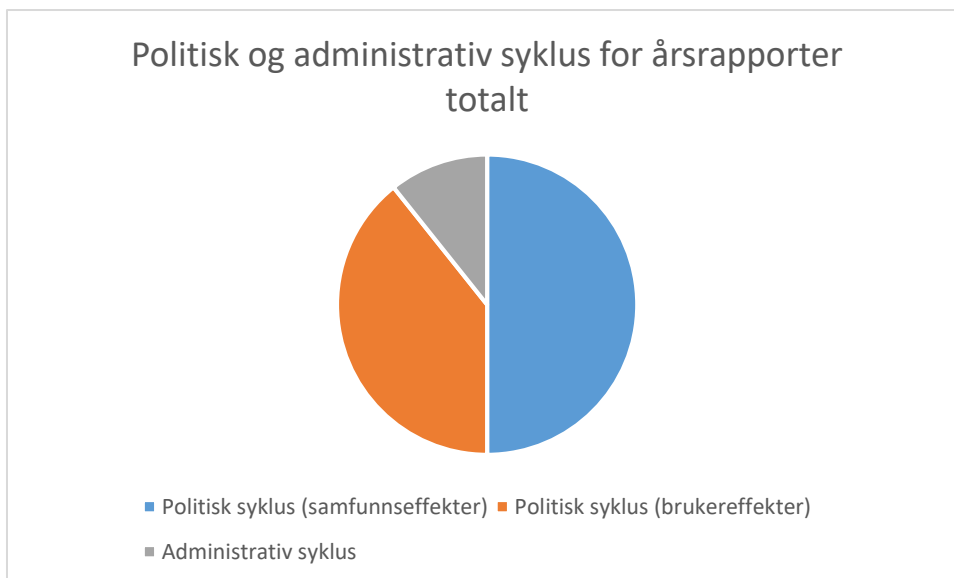
Den politiske syklusen inkluderer imidlertid også brukereffekter, og det er omtalt for langt flere resultatområder. De omtalene av resultatområder som verken inkluderer bruker- eller samfunnseffekter kan sies å begrense seg til den administrative syklus. Fordelingen mellom omtaler av resultatområder som begrenser seg til den administrative syklus og omtaler av resultatområder som inkluderer den politiske syklus vises i figur 5.



Figur 5: Omtaler av resultatområders fordeling på politisk og administrativ syklus i 28 statlige årsrapporter for 2016

Fordelingen i figur 5 er at 68 % av omtalene av resultatområder inkluderer en beskrivelse av minimum brukereffekter, altså at omtalene inkluderer den politiske syklus. 32 % av omtalene av resultatområder er begrenset til den administrative syklus.

Dersom man summerer mine funn til virksomhetsnivå blir imidlertid bildet et annet. Der finner jeg at 89 % av virksomhetene omtaler minst ett resultatområde på bruker- eller samfunnseffektnivå. Halvparten av virksomhetene har omtaler helt opp til samfunnseffektnivå, mens 39 % har minst en omtale opp til brukereffektnivå. Fordelingen vises i figur 6.



Figur 6: Politisk og administrativ syklus på virksomhetsnivå i 28 statlige årsrapporter for 2016

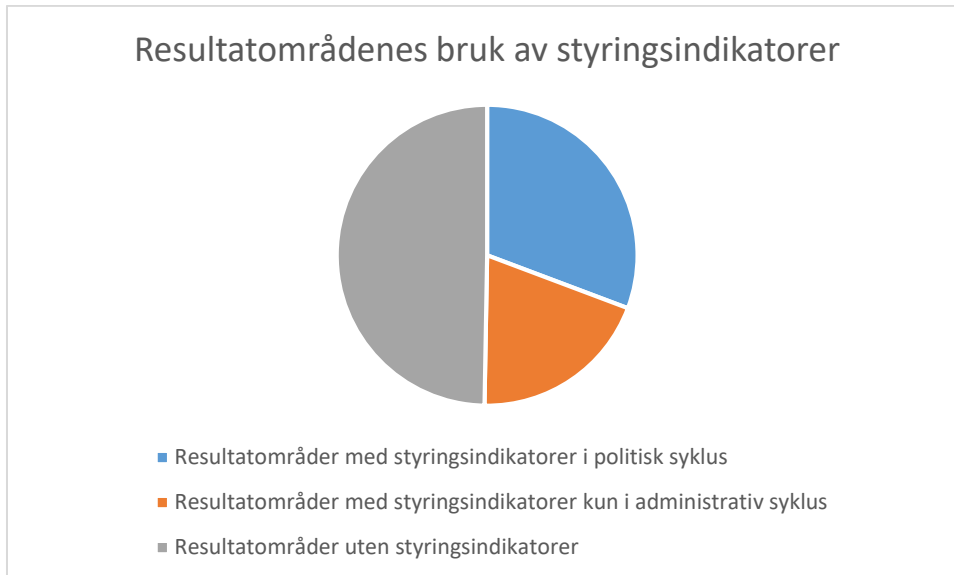
DFØ sin gjennomgang av årsrapportene i 2016 registrerte også omtale av effekter, men på virksomhetsnivå. DFØ fant at 55 % av virksomhetene ikke omtalte brukereffekter eller samfunnseffekter overhodet. Dette er et stort avvik fra mine funn. Utvalget mitt og utvalget til DFØ er ikke likt, men det er vanskelig å forklare forskjellen ut ifra annet enn ulik tolkning av hva som er omtale av effekter. Kanskje er det lettere å finne omtale av effekter når man ser på hvert enkelt resultatområde for seg enn når man ser på hele årsrapporten under ett.

Totalt sett er det et betydelig flertall av omtaler av resultatområder som inkluderer den politiske syklus, og en enda større andel av virksomheter som gjør det i minst en omtale av et resultatområde. Det er likevel en vesentlig andel omtaler av resultatområder som begrenser seg til den administrative syklus.

#### 4.1.2 Resultatrapportering med styringsindikatorer

I forrige delkapittel så jeg på resultatrapportering som omtale av de ulike elementene i den forenklede resultatkjeden. I dette delkapitlet holder jeg meg til definisjonen fra teorien, som ser på mål- og resultatstyring som bruk av styringsindikatorer. Jeg fant i min undersøkelse at det i 50 % av resultatområdene brukes en eller flere styringsindikatorer forankret i den forenklede resultatkjeden.

I 8 % av resultatområdene vurderes samfunnseffekter opp mot styringsindikatorer, i 22 % av resultatområdene vurderes brukereffekter som høyeste nivå opp mot styringsindikatorer, mens i 19 % vurderes leveranser som høyeste nivå opp mot styringsindikatorer.



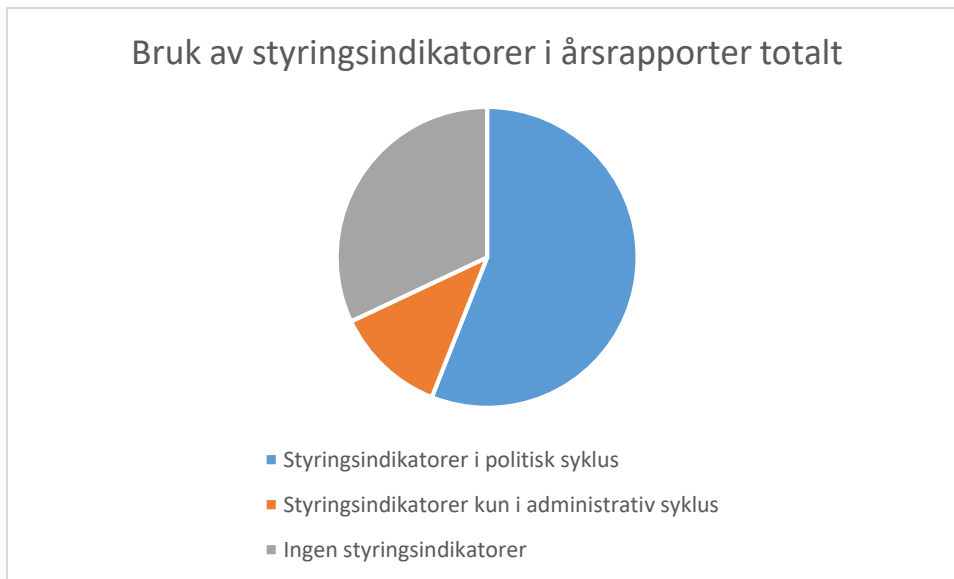
Figur 7: Bruk av styringsindikatorer i resultatområdene i 28 statlige årsrapporter for 2016

Dette kan summeres på to ulike måter. Man kan si at for 30 % av resultatområdene vurderes resultatene mot nøytrale kriterier på effektnivå, og at for 70 % gjøres det ikke.

Man kan imidlertid også si at problemet er manglende bruk av styringsindikatorer, og at resultatrapporteringen hvor det ikke benyttes styringsindikatorer ikke kan regnes som mål- og resultatstyring og ikke skal inkluderes. For de resultatområdene hvor det benyttes styringsindikatorer har 60 % styringsindikatorer på effektnivå.

Dette resultatet skiller seg fra tidligere studier av tildelingsbrev som har funnet flere styringsindikatorer på aktivitets- og leveransenivå enn på effektnivå, men det er ikke et motstridende funn. Dette fordi jeg har talt opp høyeste styringsindikator som brukes pr. resultatområde, og ikke antall styringsindikatorer underveis. At det for et resultatområde brukes en styringsindikator på effektnivå er ikke til hinder for at det for samme resultatområde benyttes en rekke styringsindikatorer på aktivitet og leveranser i tillegg.

Hvis man ser på virksomhetsnivå er det 8 av 28 (28,5 %) virksomheter som overhodet ikke benytter seg av styringsindikatorer i resultatrapporteringen.



Figur 8: Virksomhetenes bruk av styringsindikatorer i 28 statlige årsrapporter for 2016

Dette samsvarer med DFØs kartlegging, som fant at 29 % av virksomhetene ikke brukte styringsindikatorer i del III. Dette undersøkte DFØ videre, og så på tildelingsbrevene til de virksomhetene i deres utvalg som manglet styringsindikatorer i årsrapportene. DFØ fant at for de fleste av disse var det fastsatt styringsindikatorer eller andre resultatkrav som kan tolkes som styringsindikatorer, men at disse da ikke ble brukt i resultatrapporteringen (Direktoratet for økonomistyring 2017).

Det er altså en større andel bruk av styringsindikatorer i den politiske syklus om man ser på virksomhetsnivå enn på hvert enkelt resultatområde. Det kan tyde på at det også for samme virksomhet vil variere mellom de ulike resultatområdene om det er aktuelt å benytte en styringsindikator for å gjøre en vurdering av oppnådd resultat.

For å summere kan man si at halvparten av resultatområdene omtales uten bruk av styringsindikatorer, men der det brukes styringsindikatorer retter de seg mot den politiske syklus for et flertall av resultatområdene.

#### 4.1.3 Rapportering om den politiske syklus

Tidligere forskning på mål- og resultatstyring har i stor grad konkludert med at det er for lite fokus på den politiske syklus, og for mye fokus på den administrative syklus. Ved å telle pr. resultatområde har jeg imidlertid funnet at over 2/3 av resultatområdene det rapporteres på inkluderer en omtale av bruker- og/eller samfunnseffekter i resultatrapporteringen. Generelt

kan vi si at årsrapportene gir statlige virksomheter en kanal for å rapportere om sine resultater i sammenheng, og denne muligheten benytter virksomhetene seg av.

Totalt ser vi at det meste av resultatrapporteringen gjøres i prosaform. Bare halvparten av resultatområdene rapporteres på ved bruk av styringsindikatorer.

David Mayston hevder at for at resultatinformasjon skal være beslutningsrelevant, må den inneholde forhåndsdefinerte styringsindikatorer på samfunnseffektnivå. Det er det bare 8 % av omtalene av resultatområdene som gjør. Ut fra dette er det fristende å slutte at mål- og resultatstyringen i statlige virksomheter har feil fokus og brukes på en lite hensiktsmessig måte. Ser man større på det og tenker at det sentrale er at beskrivelsen av resultatområdene ikke bare inkluderer den administrative syklus, men også strekker seg ut i den politiske syklus, så ser vi at det gjør 68 % av omtalene av resultatområdene. Det tegner et annet bilde av fokuset i resultatrapporteringen.

Ulikhetene i mine funn og funnene i tidligere undersøkelser av tildelingsbrev kan tolkes på to måter. På den ene siden kan man si at jeg har funnet at det er mer målorientering i etatsstyringen enn det tidligere studier fant, noe som kan indikere at virksomhetene er mer målorienterte i sin resultatrapportering enn departementene er i sin styring. Mange omtaler av resultatområder inkluderer omtale av og fokus på effekter, selv om de i tillegg har mange aktivitetsmål og andre rapporteringspunkter. På virksomhetsnivå er det enda lettere å se fokuset på effekter, både i målformuleringer og i resultatrapportering. På den andre siden kan man argumentere for at det ikke hjelper stort at man også inkluderer effekter når man har svært mange aktivitetsmål og rapporteringspunkter underveis, det blir likevel detaljstyring av at det er for mange mål. Med det perspektivet kan man si at min måte å se resultatområdene under ett på vil tåkelegge den virkelige utfordringen, som er detaljnivået på og mengdene av mål og rapporteringspunkter.

En variabel som ikke er tatt i bruk og kontrollert for er hvordan virksomhetens oppgaver er fordelt mellom statsforvaltningens to hovedoppgaver som er å rapportere eller videreformidle kunnskap fra sektoren til politikkutforming i departementet og det å gjennomføre politiske vedtak. I mange tilfeller hvor mål og resultatrapportering er på samfunnseffektnivå inngår overvåking av politikkområdet i virksomhetens oppgaveportefølje. I mitt utvalg ble det tydelig at variasjoner i type oppgave har mye å si for resultatrapportering. Eksempelvis er

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) en organisasjon som gjennomgående har målformuleringer som retter seg mot leveranser av tjenester til departementsfelleskapet. Disse rapporteres det på, med bruk av styringsindikatorer, men både styringsindikatorer og resultatrapportering retter seg naturlig nok også inn mot leveranser, og verken brukereffekter eller samfunnseffekter er omtalt. DSS gjennomfører politiske vedtak om sikring og service av departementsfelleskapet, men har ikke i oppgave å overvåke politikkområdet innenfor verken sikring eller forvaltning, det er det andre virksomheter som har. I helt andre enden av skalaen har vi Norsk Polarinstitutt som har som oppdrag å identifisere og overvåke variabler og indikatorer for et helt politikkområde. I deres årsrapport er det mye omtale av samfunnseffekter, selv om virksomhetens eget bidrag til effektene er mer indirekte og vanskeligere å identifisere.

Ulike virksomheter har også ulike målgrupper, og for eksempel Forbrukerombudets samfunnsoppdrag er i sin natur rettet mot (for)brukere, og det gjenspeiler seg i at ombudet rapporterer om brukereffekter på alle resultatområder. Vurdering av samfunnseffekter av virksomheten utover brukereffekter vil være utenfor Forbrukerombudets oppdrag.

Søsterorganisasjonen Forbrukerrådet skriver litt om dette i sin årsrapport: «[planlagte mål blir ofte nådd] Derimot er resultatene ofte vanskeligere å vurdere – samt tilbakeføre utover brukereffektnivå. I hvilken grad kan Forbrukerrådets arbeid direkte tilbakeføres til en styrket forbrukerbeskyttende lovregulering? Og i hvilken grad har denne styrkingen noen direkte samfunnseffekt?». Videre henviser Forbrukerrådet til internasjonale analyser av velferdstapet forbrukerne lider ved manglende forbrukerbeskyttelse, og at det kan komme modeller i fremtiden for å beregne samfunnseffekt (Forbrukerrådet 2017, 22).

Dette eksempelet belyser problemet med å etterspørre vurderinger av samfunnseffekt. På den ene siden er Forbrukerrådet som fagetat kanskje den aktøren som vil ha mest kompetanse til å vurdere samfunnseffekt basert på analyser og modeller som utvikles i et internasjonalt fagmiljø som de selv er en del av. På den andre siden er beslutningen om å ha et forbrukerråd en politisk beslutning som allerede er fattet, og man kan spørre seg hva slags nytte en generell beregning av samfunnseffekt vil ha. Samfunnseffekt av enkelte tiltak kan bli langt vanskeligere å beregne. I slike tilfeller vil det kanskje være vel så viktig med gode mål å rapportere på i den administrative syklus, for å sikre at Forbrukerrådet som et politisk vedtatt organ i det minste produserer det det kan klare å produsere av aktiviteter og leveranser. Eller det kan være aktuelt å vurdere virksomhetens resultater på andre måter, slik vi kommer tilbake til i kapittel 4.3.



Som et svar på delproblemstillingen «I hvilken grad presenteres resultater som inkluderer den politiske syklus?» kan man si at det gjøres i stor grad, og jeg har funnet eksempler som kan illustrere hvorfor det ikke gjøres i enda større grad. Både om man ser på resultatrapportering som beskrivelser, og om man ser på de resultatområdene hvor det benyttes styringsindikatorer, så er det et stort flertall av omtalene av de ulike resultatområdene som inkluderer den politiske syklusen.

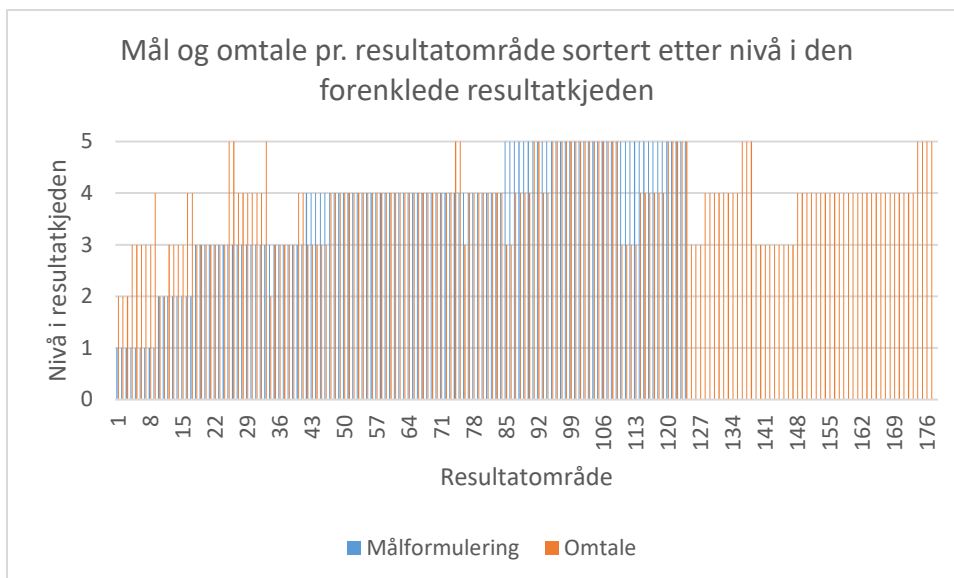
## **4.2 Rapportering som svar på mål**

Andre delproblemstilling er: *I hvilken grad er det samsvar mellom målformulering og resultatrapportering om hvilket element i den forenklete resultatkjeden de omtaler?*

Min undersøkelse har samlet inn data fra årsrapporter, og har ikke sett på bestillingen av årsrapportene, nemlig tildelingsbrevene, for å se på sammenhengene mellom målformuleringer og resultatrapportering. Likevel var det såpass mange omtaler av resultatområder som inkluderte målformuleringene de rapporterte på i årsrapporten, så jeg valgte å samle inn og kategorisere data om målformuleringene der de var oppgitt. Dette gir selvsagt et begrenset bilde av målformuleringene, og jeg har heller ikke grunnlag for å si at dette faktisk er de samme målformuleringene som står i tildelingsbrevene.

I tillegg til at det er et begrenset bilde av målformuleringene fordi jeg ikke har komplett informasjon om målene som er satt fra de ulike virksomhetene, vil min tellemåte ikke ta hensyn til målstrukturen for virksomhetene. Overordnede mål kan være rettet mot samfunnseffekter, mens det i praksis rapporteres på delmål rettet mot leveranser og aktivitet. At mål og resultatrapportering i en omtale av et resultatområde forholder seg til et lavt nivå i den forenklete resultatkjeden betyr ikke at det ikke er en tanke om at dette er et viktig delmål for å nå et annet nivå på samfunnsnivå. Dette vil imidlertid ikke alltid være så lett å se ut ifra resultatrapporteringen, og det varierer i hvilken grad det synliggjøres.

En grafisk sammenstilling av høyeste nivå av målformulering og høyeste nivå av resultatrapportering i de ulike resultatområdene gir et godt bilde av hvordan resultatrapporteringen forholder seg til målformuleringene, se figur 9.



Figur 9: Nivå på målformulering og resultatrapportering i 28 statlige årsrapporter for 2016

Den grafiske fremstillingen i figur 9 indikerer at det er en sammenheng mellom hvilket element i den forenklete resultatkjeden målformuleringer og resultatrapporteringen retter seg mot. Korrelasjon er regnet ut mellom nivå på målformulering og nivå på omtale for de resultatområdene hvor vi også har målformulering, den er 0,61.

I figur 9 ser vi at enkelte målformuleringer er satt lavt, på både ressurs- og aktivitetsnivå, mens resultatrapporteringen gjøres på et høyere nivå. I andre enden ser vi at målformuleringer som er satt på samfunnseffektnivå ikke nødvendigvis har resultatrapportering på mer enn leveranse- eller brukereffektnivå.

I tillegg har jeg sett på data fra Eliassen og Karlsens masteroppgave og sammenstilt høyeste nivå på mål i tildelingsbrevene og høyeste nivå på omtale på virksomhetsnivå, se tabell 4.

Tabell 4: Krysstabell over virksomhetenes høyeste mål/høyeste omtale i 15 statlige tildelingsbrev/årsrapporter for 2016

Espe E&K \	Aktivitets-omtale	Leveranse-omtale	Effekt-omtale	Sum
Ingen mål			2	2
Aktivitetsmål				0
Resultatmål		1	2	3
Effektmål		1	9	10
Sum	0	2	13	15

Vi finner at langt de fleste virksomhetene både har mål som retter seg mot effekter og rapporterer om effekter. I tillegg rapporterer to virksomheter uten reelle målformuleringer om effekter, og to virksomheter som har resultatmål som høyeste nivå av målformulering i tildelingsbrevet rapporterer om effekter. Én virksomhet som har resultatmål som høyeste målformulering rapporterer på leveransenivå, mens kun én virksomhet rapporterer lavere enn målnivået Eliassen og Karlsen fant, ved å rapportere kun om leveranser selv om tildelingsbrevet inneholdt effektmål.

Analysen av mine data mot Eliassen og Karlsens data underbygger funnet i det forrige kapitlet om at virksomhetene er opptatt av effekter, og langt de fleste inkluderer effektomtaler fra minst ett resultatområde. Analysen gir lite detaljer om hvordan resultatrapporteringen svarer på mål, annet enn at alle unntatt én rapporterer på samme eller høyere nivå enn det høyeste målet som er satt for virksomheten. Dette er interessant, sett opp imot DFØ og Program for styring og ledelse sine utsagn om at virksomhetene er for opptatt av aktivitet og produksjon.

Begge analysene viser at det er en sammenheng mellom mål og rapportering, men den er ikke total. Det er nærliggende å tenke at dersom det hadde vært felles forståelse og begrepsapparat mellom virksomhet og departement ville det vært større samsvar, og korrelasjonen mellom dataene i figur 9 kunne vært 1. For å forstå mer om hvorfor den ikke er det, kan vi se på to eksempler.

Et eksempel der resultatrapporteringen retter seg mot et høyere nivå enn målsettingen, finner vi hos Datatilsynet der delmålet «God kjennskap til rettigheter og plikter i EUs personvernforordning» (Datatilsynet 2017, 25) strengt tatt er et mål som retter seg mot kompetanse/ressurser, men som implisitt også kan være et aktivitetsmål, dersom man kjenner til at forordningen er ny og det kreves en aktivitet for å oppnå god kjennskap. Datatilsynet stopper likevel ikke der, og rapporterer også utfyllende om stor pågang fra andre etater som søker og får råd, og dermed også brukereffekter. Jeg har ikke sjekket tildelingsbrevet for å se om brukereffekter er spesifisert som et element i den opprinnelige målformuleringen, men Datatilsynet bruker ingen tilsynelatende forhåndsdefinerte styringsindikatorer eller refererer til mer detaljerte styringspunkter.

Et eksempel der resultatrapporteringen skjer på et lavere nivå enn målformuleringen finner vi hos Tolletaten, der hovedmålet «Beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer» (Tolletaten 2017, 15) kan sies å være på samfunnsnivå, men rapporteres på ved hjelp av blant annet antall grensekontroller, sammenliknet med måltall og tidligere år. Etaten nevner imidlertid også noen mengder med narkotiske stoffer og andre ting som er beslaglagt, som kan tolkes som å være mengder det norske samfunnet har blitt spart for i 2016, men det skrives ikke på den måten. Jeg har valgt å kode resultatrapporteringen på leveransenivå, og med bruk av styringsindikatorer.

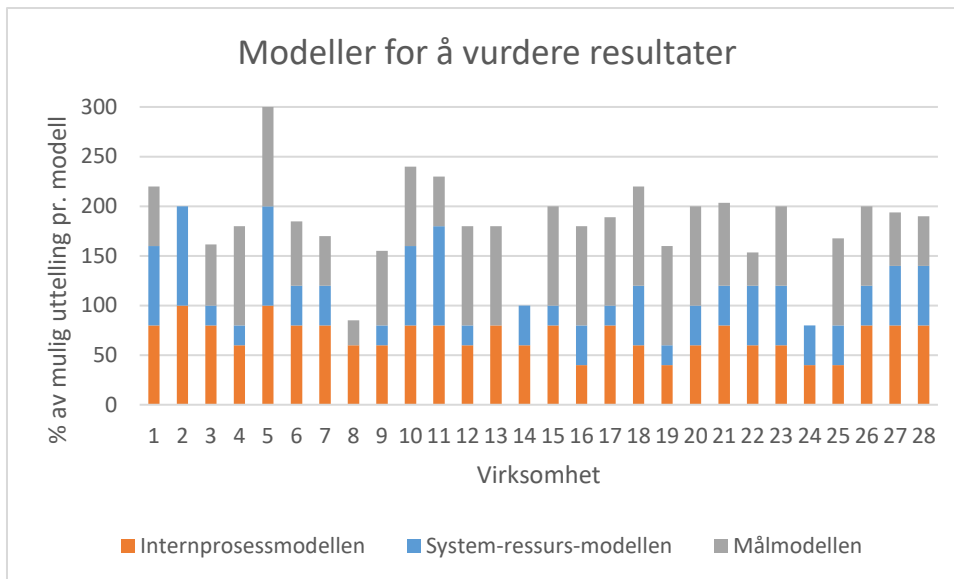
Eksemplene jeg viser til synliggjør imidlertid tvetydigheten og uklarheten som kan ligge i målsettinger. I eksemplet fra Datatilsynet kan man spørre: god kjennskap – hos hvem? Hos brukerne? I så fall er det jo helt på sin plass å fokusere på brukerne i resultatrapporteringen. Og i eksemplet fra Tolletaten kan man si at målet er en fin formålsbeskrivelse, men det er jo ikke målbart. I hvor stor grad skal man beskytte? Skal man stoppe alt på grensen og hindre all ulovlig inn- og utførsel av varer? Et mer presist mål ville være enklere å rapportere på, men det kan være kontroversielt å prøve å spesifisere hva som er «god nok» beskyttelse.

Eksemplene viser at det ikke alltid er ønskelig eller mulig å rapportere på samme nivå som målsettingen, men det burde være mulig å løse ved å sette målsettinger som er tydeligere og mer målbare, og ha god felles forståelse mellom virksomhet og departement om hva målsettingen innebærer i praksis.

Som et svar på delproblemstillingen «I hvilken grad er det samsvar mellom målformulering og resultatrapportering om hvilket element i den forenklete resultatkjeden de omtaler?» kan man si at det tilsynelatende er stort, men ikke totalt, samsvar. Det burde være mulig å få bedre samsvar med mer spesifiserte målsettinger. Dette er imidlertid et svar med stor usikkerhet, i det at utvalget er begrenset, og at jeg ikke har oversikt over den opprinnelige målstrukturen satt i tildelingsbrevene.

### **4.3 Modeller for å vurdere resultater**

Tredje delproblemstilling er: *I hvilken grad indikerer resultatrapporteringen at virksomhetene vurderer sine resultater med tankesett fra ulike modeller?*



Figur 10: Indikasjon på bruk av ulike modeller for å vurdere egne resultater i 28 statlige årsrapporter for 2016

I figur 10 ser vi resultatene for de variablene som er definert for de ulike modellene. Totalt kan en årsrapport få opptil 100 % uttelling på alle modeller, slik en virksomhet har fått. For internprosessmodellen har samtlige virksomheter minst 40 % uttelling, mens for de andre to varierer det fra 0 % til 100 %.

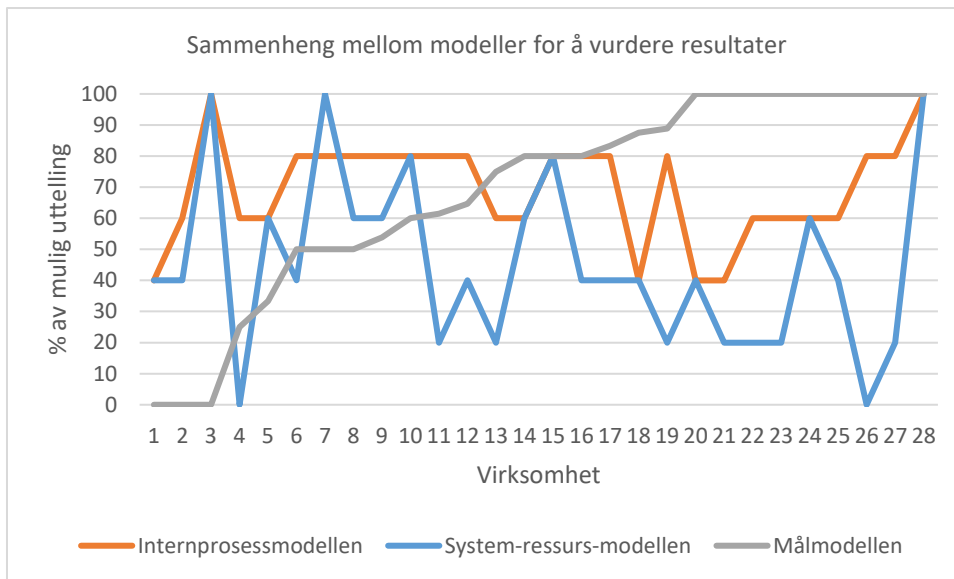
Internprosessmodellen vurderer organisasjonens effektivitet etter hvorvidt interne prosesser er gode. I årsrapportene blir virksomhetene bedt om å gjøre akkurat dette, i *del IV Styring og kontroll i virksomheten*. Det er derfor rimelig å forvente at interne satsinger og prosesser blir nevnt i minst ett kapittel. Ved opptelling viser det seg imidlertid at samtlige virksomheter har nevnt interne satsinger og prosesser i minst to kapitler, og halvparten av virksomhetene nevner det i fire eller fem kapitler. Dette gir en indikator på at internprosessmodellen er godt integrert i praksisen for resultatrapportering, og at virksomhetene benytter tankesett fra internprosessmodellen for å vurdere seg selv.

System-ressurs-modellen vurderer en organisasjons effektivitet etter overlevelsessevne, omtrent slik kommersielle bedrifter er effektive om de klarer å beholde eller øke markedsandelene. For statlige virksomheter handler det også i noen tilfeller om økte tilførsler av finanser, gjennom ekstra tildelinger, forskningsmidler og liknende, mens det i andre tilfeller handler om å få ansvar for nye oppgaver, nye samarbeidskonstellasjoner eller eksternt pålagt omorganisering. Vi ser i figur 10 at alle unntatt to virksomheter omtaler slike endrede

rammebetingelser i minst ett kapittel, mens bare tre omtaler dette i fire eller fem kapitler. Dette gir en indikator på at tenkning fra system-ressursmodellen til en viss grad benyttes av virksomhetene for å vurdere egne resultater.

Vi ser i figur 10 at variabelen som indikerer bruk av målmodellen for tre virksomheter er 0 %, mens for ni virksomheter er det 100 %. De resterende fordeler seg fra 25 % til 89 %. Med denne definisjonen for å vurdere resultater etter målmodellen, kan vi si at de fleste virksomheter benytter målmodellen for å vurdere egne resultater. Definisjonen baserer seg på omtale i prosa, ikke på bruk av styringsindikatorer. I tidligere kapitler i denne analysen ser vi at det kommer an på tolkning og definisjoner hvorvidt omtale av effekter kan sies å være målstyring, eller om man bør se på bruk av styringsindikatorer for å finne at virksomhetene virkelig bruker målmodellen.

Et spørsmål som naturlig følger av funnene over er om det er noen korrelasjon mellom bruken av de ulike modellene – er for eksempel målmodellen mindre fremtredende der internprosessmodellen er mer fremtredende? Svaret er nei, det er ingen statistisk korrelasjon mellom bruk av modellene. For å illustrere det er resultatene i figur 10 sortert etter økning i variabelen for målmodellen i figur 11. Her ser vi at det ikke er noen entydig sammenheng, de ulike modellene brukes i varierende grad. Én virksomhet får maksimal uttelling på alle modellene.



Figur 11: Endring som resultat av økning i bruk av målmodellen i 28 statlige årsrapporter for 2016

Det synes som at alle virksomheter bruker tankesett fra internprosessmodellen, mens det er mer variasjon i bruk av tankesett fra de andre to modellene. Dette kan samsvare med at Program for styring og ledelse i staten slår fast at virksomhetene er for fokusert på produksjon og tjenesteleveranser. Det kan også gi en indikasjon på at virksomhetene er mest opptatt av den administrative syklus. Mangelen på korrelasjon som går frem av figur 11 viser imidlertid at det ikke er noen sammenheng mellom økt bruk av tankesett fra målmodellen og bruk av tankesett fra internprosessmodellen. Det kan tyde på at modellene ikke konkurrerer, men fyller ulike behov for virksomhetens rapportering.

Som et svar på delproblemstillingen «I hvilken grad indikerer resultatrapporteringen at virksomhetene vurderer sine resultater med tankesett fra ulike modeller?» kan man si at resultatrapporteringen indikerer etablert bruk av tankesett fra både system-ressurs-modellen og særlig internprosessmodellen, i tillegg til målmodellen. Tankesettene synes å være uavhengige av hverandre. Mine variabler vil ikke kunne si noe om styrkeforholdet mellom tankesettene, men utelukkende tjene som indikatorer på at virksomhetene ikke bare vurderer egne resultater ut ifra en rasjonell målmodell.

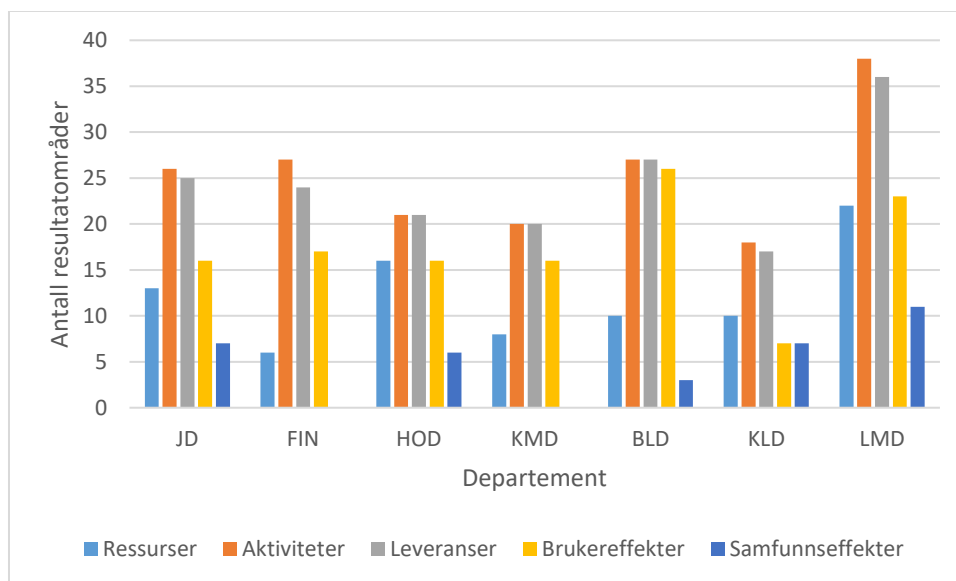
#### 4.4 Variasjoner i resultatinformasjonen

Den fjerde delproblemstillingen blir dermed: *I hvilken grad varierer typer resultatinformasjon i årsrapportene mellom virksomheter av ulik departementstilhørighet og ulik størrelse?* I dette

kapitlet vil jeg se på funn om ulike typer resultatinformasjon, før jeg drøfter funnene samlet i kapittel 4.4.5.

#### 4.4.1 Bruk av den forenklede resultatkjeden

Ved å se på alle omtaler av resultatområder sortert på departementstilhørighet, får vi en fordeling av bruk av den forenklede resultatkjeden i figur 12. Vi ser at antall omtaler av resultatområder som er registrert varierer noe, og også at fordelingen mellom elementene i den forenklede resultatkjeden er ulik.



Figur 12: Bruk av den forenklede resultatkjeden pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016

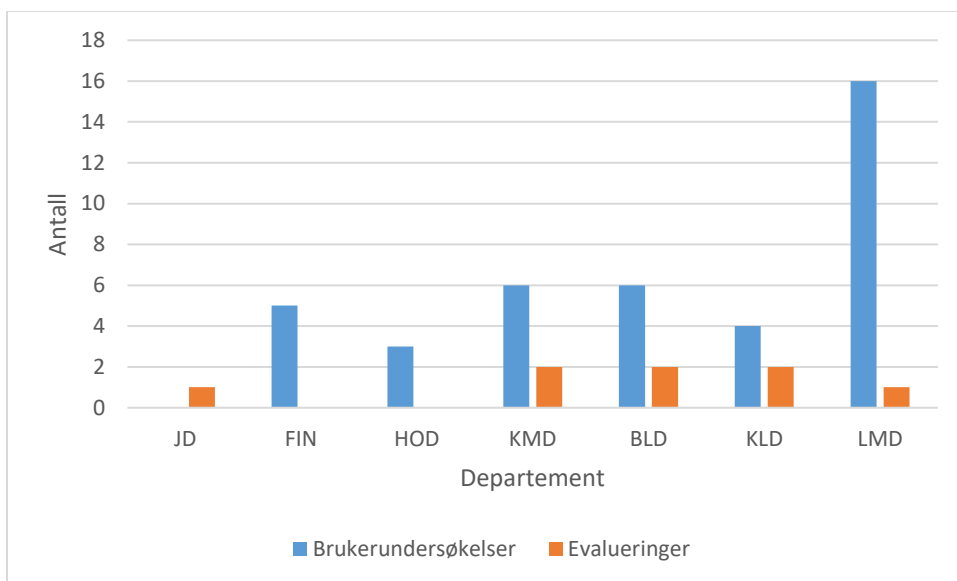
I datagrunnlaget kan man imidlertid også se at det er store ulikheter mellom virksomhetene knyttet til de ulike departementene, så fordelingene vil være ulike om vi ser på enkelte virksomheter. Likevel er det enkelte tendenser som er tydelige, som at det for to departementer overhodet ikke omtales samfunnseffekter, og at ett departement har tilnærmet full uttelling på brukereffekter. Jeg kommer tilbake til noen av ulikhetene i drøftingen i kapittel 4.4.5.

#### 4.4.2 Brukerundersøkelser og evalueringer

En fellesføring for årsrapporteringen i 2016 var at virksomhetene skulle gjøre en kartlegging av hvordan brukerne opplevde virksomhetens tjenester. En mulig måte å gjøre det på er å gjennomføre brukerundersøkelser. Dermed kunne man kanskje forvente at alle virksomhetene



hadde gjennomført minst en brukerundersøkelse i 2016. Det var imidlertid ikke tilfelle. Hele 43 % av virksomhetene nevnte ikke bruk av brukerundersøkelser. Av de resterende har halvparten (29 %) gjennomført én brukerundersøkelse i 2016, mens de øvrige 29 % har gjennomført mellom to og elleve brukerundersøkelser i 2016. Fordelt på departementene ser vi i figur 13 at det gir et snitt på 0,75 - 1,5 brukerundersøkelser pr. virksomhet for fem av departementene, mens virksomhetene under Justisdepartementet ikke har gjennomført noen brukerundersøkelser, og virksomhetene under Landbruk- og matdepartementet har gjennomført til sammen 16 brukerundersøkelser.

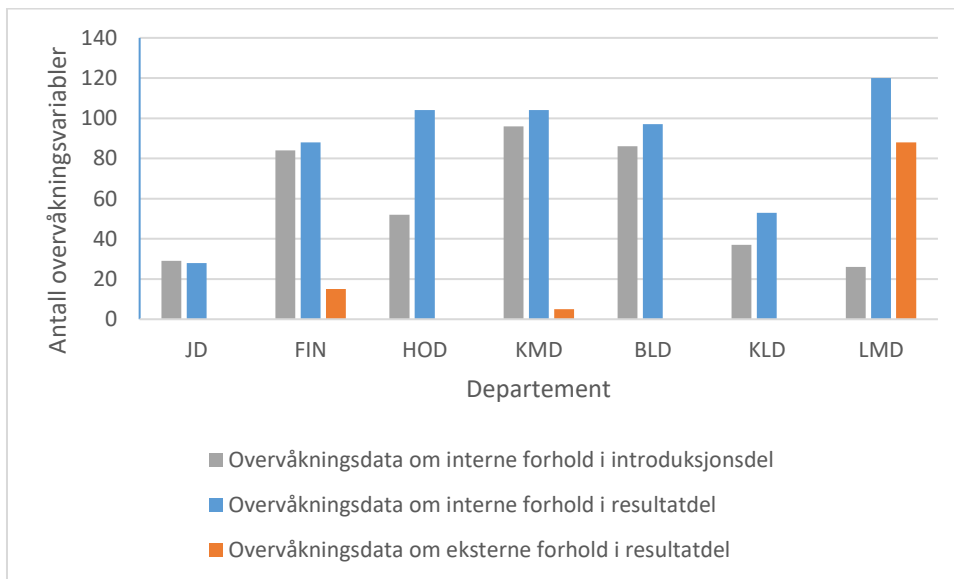


Figur 13: Brukerundersøkelser og evalueringer pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016

Evalueringer er en annen form for resultatinformasjon som er nedfelt i økonomireglementet at virksomhetene skal gjennomføre. Det er imidlertid ikke spesifisert omfang eller hyppighet på gjennomføring av evalueringer, så det er vanskelig å konkretisere en forventning til hva man vil finne i årsrapporter for ett år. I tillegg var det en utfordring å avgrense, flere virksomheter snakker om evaluering som enten en del av tilsynsoppgaver mot andre, eller som en del av oppfølging av egne tiltak. I denne oppgaven har jeg derfor kun registrert omtale i årsrapporten av konkrete, eksterne evalueringer gjennomført i 2016 for å evaluere (deler av) den virksomheten som årsrapporten omhandler. Dette fant jeg kun hos seks virksomheter, hvor fire har hatt én evaluering, og to har hatt to. Dette fordeler seg noenlunde jevnt mellom departementene, slik det fremgår av figur 13. Evalueringer kan imidlertid også gjerne gjøres av hele sektorer eller smalere tjenesteområder, og det kan tenkes at evalueringer gjennomføres uten at de nevnes i årsrapporter fra enkeltvirksomheter.

#### 4.4.3 Overvåkningsdata

Vi ser av figur 14 at bruken av overvåkningsdata i tidsserier varierer noe mellom departement. Spesielt kan man merke seg at virksomhetene under Justisdepartementet benytter lite tidsserier. Et annet interessant funn er at nesten ingen virksomheter bruker tidsserier med data om eksterne forhold, altså generell statistikk på politikkområdet. Dette kan være en måte å omtale samfunnseffekter og vurdere eget bidrag på, som svært få virksomheter da benytter.



Figur 14: Overvåkningsdata pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016

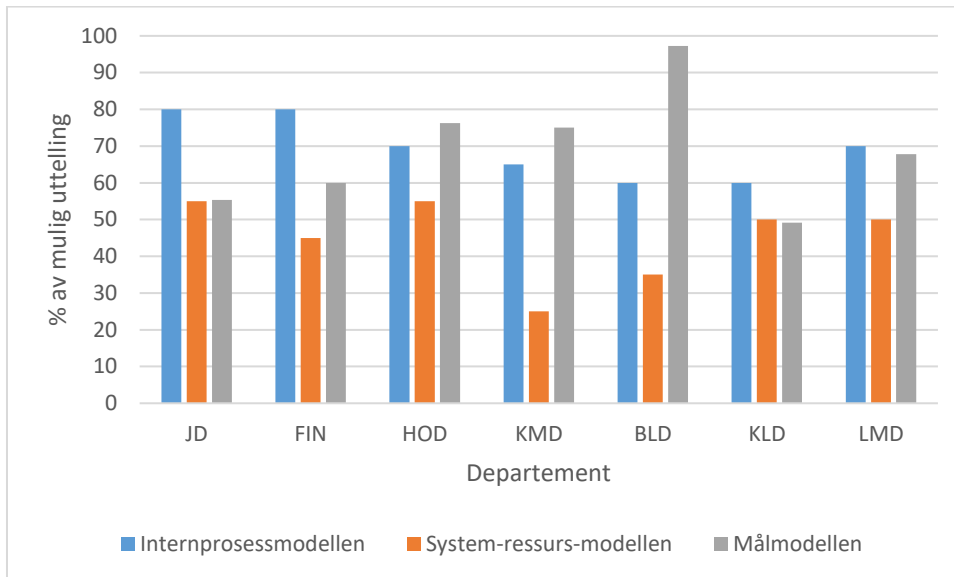
I veilederen for årsrapporter anbefales det å bruke tidsserier av nøkkeltall i *del II Introduksjon til virksomheten og hovedtall*. Tallene som anbefales brukt er data som stort sett befinner seg helt til venstre i den forenklede resultatkjeden, som omhandler tilgjengelige ressurser. Data som lønnskostnader pr. årsverk kan sies å være en spesifisering av ressurs mer enn et resultat. Det etterspørres lite sammenliknbare data om resultater lenger til høyre i den forenklede resultatkjeden.

Flere virksomheter henviser imidlertid til nettportaler som overvåker status på politikkområdet de forvalter, fremfor å inkludere overvåkningsdata i årsrapporten.

Miljødirektoratet henviser til miljøstatus.no for «indikatorer for å få en oversikt over hvordan vi ligger an med tanke på å nå miljømålene» (Miljødirektoratet 2017, 11). Vi ser at ingen av virksomhetene under Klima- og miljødepartementet har inkludert overvåkningsdata for eksterne forhold i sine årsrapporter, så dette kan tenkes å være et bevisst valg fra departementets side.

#### 4.4.4 Ulike modeller for å vurdere resultater

Også når vi ser på dataene knyttet til de ulike modellene for å vurdere resultater som jeg omtalte i kapittel 4.3, ser vi at det er variasjoner mellom departement. Fokuset på interne prosesser (bruk av tankesett fra internprosessmodellen) har minst variasjon, mens fokus på eksterne rammebetingelser (bruk av tankesett fra system-ressurs-modellen) har større variasjon. Bruk av målmodellen tilsvarende funnene i kapittel 4.4.1.



Figur 15: Ulike modeller for å vurdere resultater pr. departement i 28 statlige årsrapporter for 2016

#### 4.4.5 Variasjon i bruk av resultatinformasjon

Jeg har funnet stor variasjon i bruk av resultatinformasjon mellom departementene. Det er imidlertid også stor variasjon internt i departementene, og det er derfor ikke grunnlag for å si at variasjonen er så systematisk at den kan forklares med departementenes etatsstyring. Tvert imot kan variasjonen internt i departementene indikere at virksomhetene har stor selvstendighet i rapporteringen. I analysen av funnene fokuserer jeg imidlertid på at resultatinformasjonen varierer mellom departementene.

Når det gjelder virksomhetsstørrelse var det langt mindre forskjeller. Små virksomheter hadde noe mer overvåkning i resultatdelen enn store, små virksomheter hadde større bruk av brukerundersøkelser enn store, og store virksomheter hadde noe mer omtale av interne prosesser enn små. Variasjonene skyldes imidlertid enkeltvirksomheter og er ikke systematisk

fordelt. Utover det var det lite variasjon basert på størrelse. Dette samsvarer med funn gjort av Askim, samt Eliassen og Karlsen og Rokkan-senteret.

Det at Justis- og beredskapsdepartementet scorer lavere enn snittet på omtale av effekter og høyere enn snittet på interne prosesser, kan kanskje forklares av at politi og kriminalomsorgen er gamle og etablerte etater som har vært styrt lenge før innføringen av mål- og resultatstyring. Dette er en variabel som tidligere analyser av mål- og resultatstyring har anvendt, men som jeg ikke har kontrollert for.

Variasjonene mellom departementer kan trolig også delvis forklares ved å se nærmere på oppgavetyperne i departementene. Landbruks- og matdepartementet skiller seg ut ved å ha mer av det meste, flere registrerte resultatområder, flere brukerundersøkelser, mer overvåkning og stort fokus på samfunnseffekter. Når vi ser nærmere på utvalget ser vi at virksomhetene som er valgt ut er store statistikkprodusenter innenfor sine fagområder, og det kan forklare at statistikken er lettere tilgjengelig for å bli rapportert. Virksomhetene tilknyttet Barne- og likestillingsdepartementet skiller seg ut ved å ha tilnærmet 100 % omtale av brukereffekter i resultatområdene, der ser vi at tre av virksomhetene er primært (for)brukerorientert, i tillegg til at BUFdir har hatt et stort brukerfokus. Virksomhetene tilknyttet Kommunal- og moderniseringsdepartementet skiller seg ut ved å ha minst fokus på eksterne rammebetingelser, og der er alle fire virksomhetene i utvalget virksomheter som i stor grad retter seg internt i offentlig virksomhet. I tillegg skiller de seg ut, sammen med virksomhetene tilknyttet Finansdepartementet, ved at ingen omtaler av resultatområder inkluderer samfunnseffekter, men til gjengjeld en relativt høy andel omtaler av resultatområder som inkluderer brukereffekter.

Variasjonen kan trolig også tilskrives en variasjon i kompetanse om mål- og resultatstyring i mellom virksomheter og departementer, inkludert alle de ansatte som leverer underlagsmateriell og innhold til årsrapporten. Program for styring og ledelse i staten legger vekt på felles forståelse og begrepsapparat, og dette må også gjelde dem som leverer resultatrapportering fra de ulike resultatområdene.

Variasjonen i bruk av resultatinformasjon kan være en utfordring for sammenliknbarhet mellom virksomhetene. Standardiseringen av årsrapporter har hatt som hensikt å gi bedre grunnlag for sammenlikning på tvers av virksomheter, men det er fremdeles tilsynelatende lite

som kan sammenliknes. Sammenlikninger kunne vært verdifulle for å finne beste praksis og sette ulikheter på dagsorden, men om virksomhetene rapporterer helt ulikt vil det ikke være noe å sammenlikne. Det at det er vanskelig å identifisere beste praksis gir også utfordringer for kompetanseutvikling om mål- og resultatstyring og hva som er god resultatrapportering.

Som et svar på delproblemstillingen «I hvilken grad varierer typer resultatinformasjon i årsrapportene mellom virksomheter av ulik departementstilhørighet og ulik størrelse?» kan man si at type resultatinformasjon varierer mye mellom virksomheter av ulik departementstilhørighet, men at departementstilhørighet i seg selv ikke er en god forklaringsvariabel for variasjonen. Trolig ville det vært mer fruktbart å se på forklaringsvariabler som alder på virksomheten eller oppgavetype. Variasjonene i typer resultatinformasjon i årsrapportene mellom virksomheter av ulik størrelse er imidlertid liten, så størrelse har ingen systematisk påvirkning på hva slags resultatinformasjon som benyttes.

## 5 Konklusjon

Problemstillingen for denne oppgaven er: *Hvordan beskrives resultater i statlige virksomheters årsrapporter?* Gjennom fire delproblemstillinger har vi fått et grunnlag for å gi et svar på denne.

Vi kan si at resultater i stor grad beskrives med prosa, og svært ofte inkluderer det en beskrivelse av effekter for bruker eller samfunn. Vi kan si at det bare i halvparten av tilfellene benyttes styringsindikatorer for å beskrive resultatene, men også da ofte med en inkludering av effekter for brukere og samfunn. Videre kan vi si at det tilsynelatende er stort, men ikke totalt, samsvar mellom målformuleringer og resultatrapportering med tanke på hvor i den forenklete resultatkjeden de er forankret, men dette er funn med langt større usikkerhet.

Vi kan også si at det ser ut til at virksomhetene ikke bare vurderer egne resultater ut ifra en rasjonell målmodell, men også har med seg tankesett fra system-ressurs-modellen og særlig internprosessmodellen slik de finnes i organisasjons-/effektivitetslitteraturen. Det betyr at de også vektlegger evne til å tilegne seg ressurser og samarbeid og gode interne prosesser som viktige forhold å rapportere om, i tillegg til måloppnåelse.

I tillegg kan vi si at bruk av ulike typer resultatinformasjon varierer mye. Ikke så mye mellom virksomheter av ulik størrelse, men mellom virksomheter med ulik departementstilknytning ser vi stor variasjon i bruk av overvåkningsdata, brukerundersøkelser og evalueringer, og hvordan resultater beskrives som elementer i den forenklete resultatkjeden. Vi ser også ulikheter i hvilke tankesett fra de ulike modellene som virksomhetene ser ut til å vurdere egne resultater opp mot. Departementstilknytning er likevel ingen god forklaringsvariabel for variasjonen. Her vil det være nødvendig å finne andre forklaringsvariabler for å fullt ut forstå hva som gjør at ulike virksomheter rapporterer med ulik type resultatinformasjon.

Min undersøkelse er bred, med mange variabler og få enheter. For å få mer kunnskap om hvordan resultater beskrives kunne jeg valgt to andre fremgangsmåter. Den første ville vært å undersøke enkeltvariabler med flere enheter for å få mer kunnskap om statistiske sammenhenger. Jeg har imidlertid funnet såpass stor variasjon i mine funn, at det ikke er sikkert at en større statistisk analyse hadde gitt noe mer innsikt i hva som er systematiske mønstre for praksis i virksomhetene. Den andre fremgangsmåten ville vært å se på

rapporteringsprosessen ved hjelp av kvalitative metoder som intervju eller observasjon for å finne ut hvor i prosessen ulikhetene er og dermed gi kunnskap om hvorfor årsrapportene ser ut som de gjør.

Totalt sett gir mine funn et bilde av hvordan resultater beskrives i årsrapporter fra statlige virksomheter. Dette gir igjen noen spørsmål som kan gi implikasjoner for videre forskning.

Et viktig funn i denne oppgaven er det at resultatrapporteringen fra et sammenhengende resultatområde oftest inkluderer en beskrivelse av effekter. Det er et oppsiktsvekkende funn etter at man i lang tid både i forskning og i DFØ har satt fokus på at det er for lite fokus på effekter. Dette er imidlertid ikke et funn som strider mot andre undersøkelser som har funnet at det er flere målformuleringer og styringsindikatorer om aktiviteter enn om effekter, men ved å telle på denne måten finner jeg at virksomhetene har fokus på effekter i sin resultatrapportering. Dette gir interessante spørsmål for videre forskning, særlig om man ser etatsstyringen under ett. Er virksomhetene mer opptatt av effekter enn departementene er? Er effekter underkommunisert i tildelingsbrev? Er man egentlig enige om effektmål, men synes de er for vanskelige å formulere og måle etter, slik at man i stedet formulerer en rekke aktivitetsmål?

Selv om flertallet av resultatområdene inkluderte effektomtaler, så gjorde ikke alle det. Eksemplene jeg har fremhevet kan være med på å forklare noe av det. Statsforvaltningen har to grunnleggende styringsoppgaver, og det er innrapportering av data til bruk i politikktvikling, og gjennomføring av politiske vedtak. Uten at jeg har samlet inn systematiske data om dette, kan jeg se at enkelte omtaler av resultatområder er rene rapporteringer fra gjennomførte vedtak, og er ment som rapportering for å tilfredsstillende departementets behov for styring og kontroll. I disse tilfellene vil det ikke være hensiktsmessig å inkludere omtale av effekter. Videre forskning kan med fordel se på hvordan informasjonsbehovet vil være ulikt i ulike situasjoner. Videre kan man også se på hvordan departementene samler inn datagrunnlaget de har behov for til et politikkområde. Er årsrapportene fra virksomhetene viktige informasjonskilder til det?

Et annet spørsmål som er relevant er: Hvorfor brukes det ikke styringsindikatorer i større grad? Finnes de ikke? Er det begrepsforvirring og manglende felles forståelse mellom

virksomhet og departement? Eller er ikke de som leverer innhold til årsrapporten kjent med styringsindikatorene og hvordan de skal brukes?

Videre forskning kan også med fordel se på sammenhengen mellom målformuleringer og resultatrapportering. Hva er grunnen til at korrelasjonen der ikke er 1? Er det ikke en felles forståelse av hva målformuleringen innebærer, eller er styringsindikatorene satt feil?

Videre gir mine resultater om tankesett fra de ulike modellene for å vurdere resultater også noen spørsmål. Mine funn er kun indikasjoner på at flere tankesett finnes i virksomhetene, uavhengig av hverandre. En mer systematisk empirisk undersøkelse vil kunne avdekke om det virkelig er slik at tankesett fra internprosessmodellen eller system-ressurs-modellen styrer virksomhetenes vurdering av egne resultater, og om det er noen relasjon mellom dem.

Mine funn kan også sies å ha implikasjoner for videre praksis.

I to tiår har DFØ og forgjengerne etterspurt mer vurderinger og analyse av resultater fra virksomhetene. Det har ikke jeg samlet inn data om. Likevel ser jeg i eksemplene at det er grunner til at dette kan være problematisk. David Moynihan og Hans de Bruijn trekker også frem at det er problematisk at virksomhetene gjør dette i sin presentasjon til departementet, da resultatene kanskje heller bør tolkes som en del av dialogen mellom virksomhet og departement. En analyse av resultatene på effektnivå er først og fremst viktig for departementets totale sektorstyring, og kanskje innebærer den en vurdering av om virksomheten skal videreføres, slik Wildavsky påpeker vil være en forutsetning for kontinuerlig evaluering. Dette er ikke sikkert er så enkelt for virksomhetene å rapportere inn til.

DFØ og Program for bedre styring og ledelse i staten problematiserer at virksomhetene er for lite opptatt av effekter. Det jeg har funnet er at virksomhetene har fokus på effekter, men at formatet kanskje ikke er slik DFØ ønsker.

Ut fra mine funn kan det være behov for at DFØ ser nærmere på begrepsbruk og format på resultatrapporteringen. Det at ikke alle resultater rapporteres på samme nivå som målene som er satt, og den varierende bruken av brukerundersøkelser, evalueringer og overvåkningsdata



kan gi grunnlag for å si at det er behov for kompetanseheving og erfaringsdeling blant alle de som vurderer resultater i virksomhetene.

I tillegg er det behov for fokus på hvordan resultatinformasjonen blir bestilt. Hvilke begreper blir brukt, og hvilke formater etterspørres? Hva slags datamateriale trengs til departementenes sektorstyring og utvikling av politikkområder, og hvordan etterspørres det? Hva slags resultatrapportering er nødvendig for kontroll med gjennomføringen av politiske vedtak? De to siste går inn i hverandre, selvsagt, fordi resultatene av gjennomførte tiltak er viktig for å vurdere nye tiltak. Her er det trolig også behov for flere evalueringer.

Min undersøkelse har funnet at virksomhetene er opptatt av å fortelle hva de gjør, og også hva det medfører av effekter. De gjør det på sin egen måte, gjerne i prosa, og de er også opptatt av å vurdere seg selv på flere måter enn bare måloppnåelse. Dette kan man med fordel både prøve å finne ut mer om og bygge videre på.

## 6 Referanser

- Askim, Jostein. 2015. «The Role of Performance Management in the Steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded, or Disjointed.» *Public Performance & Management Review*, 38:3: 365-394.
- Bakli, Oddbjørg, Inger Johanne Sundby, og Ingunn Botheim. 2012. «Hva vet vi om omfanget av kontroll og rapportering.» I *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*, av Direktoratet for forvaltning og IKT, 9-21. Rapport 2012:14: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2017. *Årsrapport 2016*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Behn, Robert D. 2003. «Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures.» *Public Administration Review*, September/October, Vol. 63: 586-606.
- Bjørnholt, Bente m.fl. 2008. «Brukertilfredshet som kvalitetsmål.» I *Bag kulissen i konstruktionen av kvalitet*, av Red. Bente Bjørnholt et al. Odense: Syddansk Universitet.
- Bouckaert, Geert, og John Halligan. 2008. *Managing Performance. International comparisons*. Oxon: Routledge.
- Bouckaert, Geert, og Wouter Van Dooren. 2003. «Performance Measurement and Management.» I *Public Management and Governance*, av Tony Bovaird og Elke, eds. Löffler, 127-136. London: Routledge.
- Boyne, George A. 2003. «What is public service improvement?» *Public Administration*, Vol. 81 No 2.: 211-227.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, og Jan Ole Vannebo. 2015. *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget, 4. utg.
- Cameron, Kim S. 1986. «Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness.» *Management Science*, Vol. 32, No. 5 May: 539-553.
- Cameron, Kim S., og David A. Whetten. 1981. «Perceptions of Organizational Effectiveness Over Organizational Life Cycles.» *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 4 Dec.: 525-544.
- Datatilsynet. 2017. *Årsrapport 2016 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Datatilsynet.
- de Bruijn, Hans. 2007. *Managing Performance in the Public Sector*. Routledge.

- Direktoratet for økonomistyring. 2017. *DFØ veiledningsnotat - Årsrapport for statlige virksomheter*. januar.
- Direktoratet for økonomistyring. 2014. *Kartlegging av årsrapporter 2012*. Rapport 2/2014, Direktoratet for økonomistyring.
- Direktoratet for økonomistyring. 2017. *Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapporter til departementene*. DFØ rapport 1/2017, Direktoratet for økonomistyring.
- Drucker, Peter F. 1976. «What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO.» *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 1: 12-19.
- Eliassen, Gjertrud, og Sølvi Karlsen . 2016. *Mål- og resultatstyring eller fortsatt detaljstyring i staten? Analyse av tildelingsbrev fra utvalgte departement 2010-2016*. Masteroppgave, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultetet for samfunnsfag.
- Finansdepartementet. 2015. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. 2011. *Veileder i etatstyring*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finanstilsynet. 2017. *Årsmelding 2016*. Finanstilsynet.
- Forbrukerrådet. 2017. *Årsrapport 2016*. Forbrukerrådet.
- Foss, Olaf. 2000. «Evaluering - samfunnsforskning i politikkenes tjeneste.» I *Evaluering av offentlig virksomhet*, av Olav Foss og Jan Mønnesland, 17-42. NIBR.
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder, 2. utgave*. Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Gårseth-Nesbakk, Levi, og Konstantin Timoshenko. 2014. «The Functions of Accounting Revisited - New Meanings and Directions.» I *Accounting, management control and institutional development*, av Anatoli Bourmistrov, Olov Olson og (red.), 141-156. Cappelen Damm Akademisk.
- Hermansen, Tormod. 2015. *En bedre styrt stat?* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Høgheim, Sverre. 1990. *Rekneskapen i bruk : frå talstabling til økonomisk informasjon i ein kommunal organisasjon*. Avhandling for graden dr. oecon., Bergen: Norges handelshøyskole.
- Jackson, Peter. 1988. «The Management of Performance in the Public Sector.» *Public Money & Management* , Winter: 11-16.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen, og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Johnsen, Åge. 2012. «Er målstyring i staten målstyring?» I *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*, av Direktoratet for forvaltning og IKT, 50-57. Rapport 2012:14: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Johnsen, Åge. 2010. «Resultatstyringens mytologi. Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt?» *Nordiske Organisasjonsstudier*, 12 (1): 5-28.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kalliath, Thomas J., Allen C. Bluedorn, og David F. Gillespie. 1999. «A Confirmatory Factor Analysis of the Competing Values Instrument.» *Educational and Psychological Measurement*, 143-159.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014 - 2017. Erfaringsrapport*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015. *regjeringen.no*. 30 11. Funnet 02 02, 2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellesforing-i-tildelingsbrevene-for-2016/id2465026/>.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. 2017. *Årsrapport 2016 for kriminalomsorgen*. Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Lægreid, Per, Paul G. Roness, og Kristin Rubecksen. 2006. «Performance management in practice: The Norwegian way.» *Financial Accountability & Management*, August: 251-270.
- Lægreid, Per, Paul G. Roness, og Kristin Rubecksen. 2008. «Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling?» I *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*, av Steven Van der Walle og Wouter Van Dooren, 42-57. 2008: Pallgrave MacMillan.
- Mayston, David J. 1985. «Non-profit performance indicators in the public sector.» *Financial Accountability & Management*, 1 (1), Summer: 51-74.
- Mellemvik, Frode, Norvald Monsen, og Olov Olson. 1988. «Functions of accounting - a discussion.» *Scandinavian Journal of Management*, Vol.4(3): 101-119.
- Miljødirektoratet. 2017. *Årsrapport for Miljødirektoratet 2016*. Miljødirektoratet.
- Moynihan, Donald P. 2008. «Advocacy and Learning: An Interactive-Dialogue Approach to Performance Information Use.» I *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used.*, av Steven Van der Walle og Steven Van Dooren, 24-41. Pallgrave MacMillan.

- Moynihan, Donald P. 2008. *Dynamics of Performance Management : Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.
- Ostroff, Cheri, og Neal Schmitt. 1993. «Configurations of Organizational Effectiveness and Efficiency.» *The Academy of Management Journal*, Vol. 36, No. 6 Dec.: 1341-1361.
- Paulsrud, Geir. 2017. *Hvordan skjer sektorstyringen av samfunnssikkerhet? - en analyse av den departementale styringen og tildelingsbrevenes rolle*. Masteroppgave, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag.
- Politidirektoratet. 2017. *Politiets årsrapport 2016*. Politidirektoratet.
- Pollitt, Christopher. 2006. «Performance Information for Democracy - The Missing Link?» *Evaluation*, Vol 12(1): 28-55.
- Pollitt, Christopher. 1986. «Beyond the managerial model: The case for broadening performance assessment in government and the public services.» *Financial Accountability & Management*, 2(3) Autumn: 155-170.
- Quinn, Robert E., og John Rohrbaugh. 1983. «A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis.» *Management Science*, Vol. 29, No. 3 Mar: 363-377.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode, 3. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rohrbaugh, John. 1981. «Operationalizing the Competing Values Approach: Measuring Performance in the Employment Service.» *Public Productivity Review*, June: 141-159.
- Senter for statlig økonomistyring. 2010. *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder, Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- Statens helsetilsyn. 2017. *Årsrapport 2016 fra Statens helsetilsyn*. Statens helsetilsyn.
- Statskonsult. 2001. *Som man roper i skogen får man svar. Departementenes bestilling av resultatinformasjon*. Temahefte, Oslo: Statskonsult.
- Statskonsult. 2001. *Årsrapporter til departementene*. Notat 2001:07, Statskonsult.
- Sverdrup, Sidsel. 2014. *Evaluerings. Tilnærming, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Sørheim, Ragne Ørstavik, og Sigrid Tollefsen. 2012. *Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren? En casestudie av departementets tildelingsbrev og institusjonenes strategiske adferd fra 2003 - 2011*. Masteroppgave, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag.

- Thorp, Jørgen, og Ronny Trogstad. 2015. *Målstyring i tildelingsbrev. En analyse av tildelingsbrev fra departement til direktorat*. Masteroppgave, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag.
- Tolletaten. 2017. *Tolletatens årsrapport 2016*. Tolletaten.
- Van der Walle, Steven, og Wouter Van Dooren. 2008. «Introduction: Using Public Sector Performance Information.» I *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used.*, av Steven Van der Walle og Wouter Van Dooren, 1-8. Pallgrave MacMillan.
- Van Dooren, Wouter. 2008. «Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements.» I *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*, av Steven Van der Walle og Wouter Van Dooren, 11-23. Pallgrave MacMillan.
- Van Dooren, Wouter, Gert Bouckaert, og John Halligan. 2015. *Performance management in the public sector*. London: Routledge. Second edition.
- Wildavsky, Aaron. 1972. «The Self-Evaluating Organization.» *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 5, Sep.-Oct.: 509-520.



# Vedlegg

## Kodeskjema – tosidig

	Variabel	Beskrivelse	Verdi	Utfylling					Totalt
1	Virksomhet		Navn						
2	Departement		Kategori						
3	Størrelse	1: under 600 ansatte 2: over 600 ansatte	Kategori						
4	Standard overskrifter		Ja/Nei						
5	Eksterne evalueringer	Henvising til antall gjennomførte evalueringer	Antall						
6	Brukerundersøkelser	Henvising til antall gjennomførte undersøkelser	Antall						
7	Monitorering internt	Variabler i tabell med verdier fra tidligere år (interne forhold/tjenester/leveranser)	Antall	Del II		Del III			Ikke summer
8	Monitorering eksternt	Variabler i tabell med verdier fra tidligere år (samfunnsmessige forhold)	Antall	Del II		Del III			Ikke summer
9	Omtale av eksterne rammebetingelser i kapittel 3	0: Nei 1: Ja Samarbeid med andre, eksterne finansieringskilder, omorganisering/fusjoner/flytting igangsatt utenfra. Egen omtale, ikke bare egenskap ved organisasjon eller resultatområder	Kategori	Del I	Del II	Del III	Del IV	Del V	Max 5
10	Omtale av interne satsinger i kapittel 3	0: Nei 1: Ja Eksempel: Styringssystem, intranett, internrevisjon, risikovurderinger. Egen omtale, ikke bare egenskap ved organisasjon eller resultatområder. Ikke statisk beskrivelse av organisasjon.	Kategori	Del I	Del II	Del III	Del IV	Del V	Max 5



