

DFØ-notat 2026:2

Styring i staten

En dokumentgjennomgang av tilstanden og utfordringer



Forord

Med dette notatet presenterer Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) en oppsummering av eksisterende kunnskap om tilstand og utfordringer ved styring i staten, særlig knyttet til bruk av kunnskap og styringsinformasjon om måloppnåelse, resultater og effektiv ressursbruk på kort og lang sikt. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Finansdepartementet, og har til hensikt å oppsummere og peke på oppdatert kunnskap om styring.

Vi løfter frem noen utfordringer hvor vi mener det er nødvendig å sette inn tiltak for å forbedre styringen i staten. Notatet er i hovedsak utarbeidet på bakgrunn av en gjennomgang og analyse av eksisterende kunnskap fra ulike offentlige utredninger og rapporter.

Avdelingsdirektør Elise Rasmussen er prosjektansvarlig. Arbeidet er utført av Lisbeth U. Hansen, Solveig Marie Krey og Kristine Gran Martinsen (prosjektleder).

Arbeidet med notatet ble primært utført i perioden oktober-desember 2025. DFØ står ansvarlig for innhold og vurderinger i notatet.

Oslo, mai 2026

Hilde Nakken

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	2
Sammendrag	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Mål og problemstillinger.....	6
1.3 Avgrensinger og forutsetninger.....	6
1.4 Metode.....	7
1.5 Begrepsforklaring	8
1.6 Leseveiledning	10
2 Føringer for styring i staten	12
2.1 Økonomiregelverket.....	12
2.1.1 Om Økonomiregelverket	12
2.1.2 Relevante paragrafer i økonomiregelverket	12
2.2 Bevilgningsreglementet	13
2.3 Veiledere og anbefalinger.....	14
2.4 Rammene for ulike typer utredninger	14
3 Kjennetegn ved styringen i staten	16
3.1 Kort om styring i staten	16
3.1.1 Staten – hva er det?	16
3.1.2 Direktoratenes gjennomføringsrolle og den faglige rollen	16
3.1.3 Styringsvirkemidler	17
3.1.4 Hva er god statlig styring?	17
3.2 Organisering av arbeidet med styring.....	18
3.3 Noen positive utviklingstrekk over tid, men mange av utfordringene går igjen.....	20
3.4 Variasjon i praksis og ulik vurdering av egenart, risiko og vesentlighet.....	21
3.4.1 Styringen tilpasses virksomhetens egenart og departementets styringskultur	21
3.4.2 Ulik forståelse, vurdering og vektlegging i styringen	23
3.5 De strategiske diskusjonene får lite plass i styringsdialogen.....	23
3.6 Varierende forutsigbarhet for virksomhetene	25
3.7 Styring skjer ikke i et vakuum.....	26
4 Utfordringer med styring i staten	28
4.1 Utfordrende å styre langsiktig, overordnet og helhetlig.....	28

4.1.1 Utfordrende å styre langsiktig	28
4.1.2 Utfordrende å styre overordnet	32
4.1.3 Utfordrende å styre helhetlig	36
4.2 Utfordringer med mål- og resultatstyringen	40
4.2.1 Svakheter ved mål og styringsparametere	40
4.2.2 Har departementene god nok informasjon om måloppnåelse og effektivitet?	45
4.2.3 Har virksomhetene tilstrekkelig datagrunnlag og gode nok systemer for styringsinformasjon?	51
5 Gjennomgang av utvalgte instruks, tildelingsbrev og årsrapporter	57
5.1 Innledning	57
5.2 Kort om krav til instruks, tildelingsbrev og årsrapport	58
5.3 Funn fra utvalgte dokumenter	58
5.3.1 Ulik bruk av mål og styringsparametere	58
5.3.2 Omtale av effektiv ressursbruk	60
5.3.3 Tidsperspektivet er lite fremtredende i dokumentene	61
5.3.4 Varierende grad av forutsigbarhet for virksomhetene	61
6 Oppsummering og anbefalinger	63
6.1 Oppsummering og drøfting.....	63
6.1.1 Hovedfunn fra dokumentene	63
6.1.2 Utfordringer med å styre langsiktig, overordnet og helhetlig	63
6.1.3 Utfordringer med mål- og resultatstyringen	63
6.1.4 Behov for mer kunnskap om tiltak for å forbedre styringen	64
6.2 Anbefalinger om videre arbeid	64
6.2.1 Hypotese 1: Departementene og virksomhetene har behov for bedre informasjon om ressursbruk og effekter	65
6.2.2 Hypotese 2: Departementene styrer ikke godt nok strategisk	65
6.3 Endringer i kompetansetiltak og veiledning	66
7 Litteraturliste.....	67

Sammendrag

DFØ har på oppdrag fra Finansdepartementet gjennomført en foranalyse om styring i staten. Det er en oppsummering av kunnskap i eksisterende, offentlige dokumenter. Formålet har vært å få en bedre forståelse for tilstanden og utfordringene med styring i staten, særlig knyttet til bruk av kunnskap og styringsinformasjon om måloppnåelse, resultater og effektiv ressursbruk på kort og lang sikt, samt peke på områder som kan belyses grundigere i en videre analyse og/eller områder der DFØs veiledning og tiltak kan videreutvikles.

Funnene i foranalysen viser at styringen i staten har blitt mer profesjonalisert over tid, med tydeligere rutiner og systemer for styringsdialog og fagdialog. Det er samtidig store variasjoner i praksis mellom departementer og virksomheter, både når det gjelder organisering, dialog, grad av detaljstyring og hvordan mål og styringsparametere utformes. Vi finner også at mange av de samme utfordringene med styring har gått igjen over tid.

Å styre etter mål og resultater og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon er grunnleggende styringsprinsipper i økonomiregelverket. God mål- og resultatstyring er utfordrende i praksis. Flere rapporter peker på at departement og virksomhet mener det er krevende å sette gode mål og styringsparametere, og at de har mangelfull styringsinformasjon. God styringsinformasjon er avgjørende for å kunne ta gode beslutninger, prioritere riktig og sørge for effektiv ressursbruk.

Mange rapporter tar opp utfordringer med å styre strategisk. Medietrykk, hasteoppdrag og politiske føringer gjør det krevende å opprettholde et langsiktig perspektiv i styringen. Departementenes detaljstyring og mange aktivitetskrav begrenser virksomhetenes handlingsrom. Videre fremstår samordning som en utfordring som gjør helhetlig styring krevende.

På bakgrunn av funnene i denne foranalysen, mener DFØ det er behov for mer kunnskap om hvilke tiltak som kan forbedre styringen. Vi mener det bør prioriteres å finne tiltak for å imøtekomme to hypoteser som henger tett sammen:

- Departementene og virksomhetene har behov for bedre informasjon om ressursbruk og effekter.
- Departementene styrer ikke godt nok strategisk.

Utfordringer med å styre strategisk har vært trukket frem som en utfordring for forvaltningen over tid. Selv om vi ikke vet om mangel på god styringsinformasjon er et problem innenfor alle områder i staten, mener vi funnene i denne rapporten tilsier at det er såpass utbredt at det bør tas tak i. Det bør undersøkes nærmere hva som kan føre til mer strategisk styring, hva som er krevende med å skaffe og formidle god styringsinformasjon, hvordan informasjonen brukes og hvilke insentiver det er til å dele og bruke informasjon. Det er behov for å få frem hvilke tiltak som kan bedre tilstanden.

DFØ vil også videreutvikle sine kompetansetilbud rettet mot forvaltningen som følge av funnene i dette notatet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Departementene skal sørge for at regjeringens beslutninger fattes på et opplyst grunnlag, og at beslutninger fra regjering og Storting blir gjennomført. For å få til det på en effektiv måte, må styringen i staten, både sektor-, etats- og virksomhetsstyringen, være god.

Økonomireglementet stiller krav om at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv, samt sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.¹ På oppdrag fra Finansdepartementet har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) kartlagt hva som kjennetegner tilstanden og hvilke utfordringer departementer og virksomheter har med å oppfylle nevnte krav i økonomiregelverket, herunder utfordringer med å innhente og bruke kunnskap og styringsinformasjon om oppnåelse av mål og resultater, samt effektiv ressursbruk.

Oppdraget har vært å gjennomføre en foranalyse, det vil si at vi ikke har innhentet ny informasjon, men kartlagt og sammenstilt eksisterende informasjon fra en avgrenset tidsperiode.

1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med analysen var å få en bedre forståelse for tilstanden og utfordringene med styring i staten, særlig knyttet til bruk av kunnskap og styringsinformasjon om måloppnåelse, resultater og effektiv ressursbruk på kort og lang sikt. Bedre innsikt i utfordringer knyttet til styring kan bidra til at staten kan bruke ressursene mer effektivt fremover. I foranalysen skulle DFØ identifisere et eller flere områder som kan belyses grundigere i en etterfølgende områdegjennomgang eller annen utredning og/eller områder der DFØs veiledning og tiltak kan videreutvikles.

Hovedproblemstillingene for prosjektet har vært:

1. Hva kjennetegner dagens tilstand for styring i staten, særlig knyttet til bruk av kunnskap og styringsinformasjon om resultater, måloppnåelse og effektiv ressursbruk?
2. Hvilke utfordringer møter departementene og virksomhetene knyttet til tilgang til og bruk av kunnskap og styringsinformasjon om måloppnåelse, resultater og effektiv ressursbruk på kort og lang sikt?

1.3 Avgrensinger og forutsetninger

Selv om mange av utfordringene med styring gjelder for offentlig forvaltning i bredt, omhandler dette notatet styring i staten og er avgrenset mot styring av kommunene og eierstyring.

Hovedfokuset er produksjon og bruk av kunnskap og styringsinformasjon i virksomhet og departement, samt deling av informasjon mellom de to. Det innebærer at vi ikke ser spesielt på informasjonsdeling på tvers av virksomheter og departementsområder, eller hvordan informasjonen blir brukt av politikere i politiske prosesser.

Siden dette er en dokumentgjennomgang, vil funnene være avgrenset til tema som er tatt opp i eksisterende, offentlige dokumenter fra de siste årene. Det er grunn til å tro at mange av

¹ Jf. *Reglement for økonomistyring i staten* («reglementet») § 4

dokumentene tar for seg områder hvor det er kjente utfordringer med styringen. Riksrevisjonen velger for eksempel ut sine revisjonsområder ut fra kriteriene risiko, vesentlighet og om revisjonen kan tilføre merverdi av betydning.² En dokumentanalyse kan derfor gi et godt bilde på hva som er utfordringene med styringen, men vil trolig gi et skjevt bilde av tilstanden fordi det som fungerer godt i styringen i mindre grad trekkes frem i rapporter.

1.4 Metode

I dette notatet har vi forsøkt å spenne opp et lerret for å gi et bilde av hva departementer og etater opplever som utfordringer i styringen. Notatet er basert seg på en dokumentgjennomgang av utvalgte rapporter fra DFØ i hovedsak fra perioden 2022–2025, utvalgte og aktuelle forvaltningsrevisjoner fra Riksrevisjonen, konsulentrapporter og noen evalueringer fra samme tidsperiode og tidligere. Det er altså en begrenset kunnskapsoppsummering, og sannsynligvis finnes det relevant informasjon og forskning om disse temaene som ikke er dekket i denne foranalysen. Vi tar også forbehold om at det kan være flere relevante temaer og eksempler fra våre kilder som kunne vært belyst.

Mange av rapportene vi har sett på har ikke styring som primærproblemstilling, men har likevel funn som omhandler styring. I gjennomgangen har vi inkludert både dokumenter som omhandler forvaltningen i bredt og dokumenter som er spisset mot ett område, som forvaltningsrevisjoner, områdegjennomganger og evalueringer av enkeltvirksomheter. Vi vurderer det slik at eksempler fra enkeltvirksomheter er nyttige å få frem i en foranalyse, selv om funnene fra slike rapporter ikke kan brukes til å generalisere i samme grad som rapporter som omhandler mange virksomheter.

For å avgrense gjennomgangen har vi hovedsakelig inkludert DFØ-rapporter fra de siste tre årene. Vi har ikke funnet mange nyere rapporter som har styring som hovedtema. Vi har derfor inkludert rapporter fra tidligere år der vi har sett at de er særlig relevante for problemstillingene i oppdraget, det gjelder for eksempel rapporter fra Riksrevisjonen med etats- og virksomhetsstyring som hovedtema. Det kan imidlertid ha skjedd forbedringer i virksomheten eller på området etter at disse dokumentene ble publisert, men vi vurderer likevel at det kan gi oss et innblikk i utfordringene.

For å finne relevant informasjon har vi i dokumentanalysen brukt relevante søkeord knyttet til problemstillingene. Vi har blant annet søkt på følgende ord: Styring, informasjon, rapportering, effekt, beslutningsgrunnlag (avgjerdsgrunnlag), ressurs, resultatinformasjon og økonomiregelverket/reglementet. Vi tar også forbehold om at søkeordene vi har benyttet er av overordnet karakter, som ikke nødvendigvis vil fange opp alt innen styring og styringsinformasjon. Det brukes også ulike begreper i ulike dokumenter.

Vi har brukt kunstig intelligens (Copilot) i arbeidet med å finne relevant informasjon i dokumentene og i arbeidet med å forenkle tekst.

For å få innsikt i hvordan styringen dokumenteres skriftlig, har vi også sett nærmere på noen få utvalgte virksomheters instruksjer, tildelingsbrev og årsrapporter for 2024 for å få et inntrykk av praksis, likheter og forskjeller i styring og rapportering. Virksomhetene vi har valgt varierer i størrelse og oppgaver og styres av ulike departementer. Det er ikke et representativt utvalg av

² Jf. Riksrevisjonsloven § 5-1 Forvaltningsrevisjon

virksomheter. Vi kan derfor ikke generalisere på bakgrunn av funnene fra disse dokumentene, men det har gitt oss et innblikk i tilstanden og hva det går an å se nærmere på i en eventuell videre analyse. Se kap. 5.

Dokumentgjennomgangen og arbeidet med notatet har i all hovedsak pågått i perioden medio oktober til desember 2025.

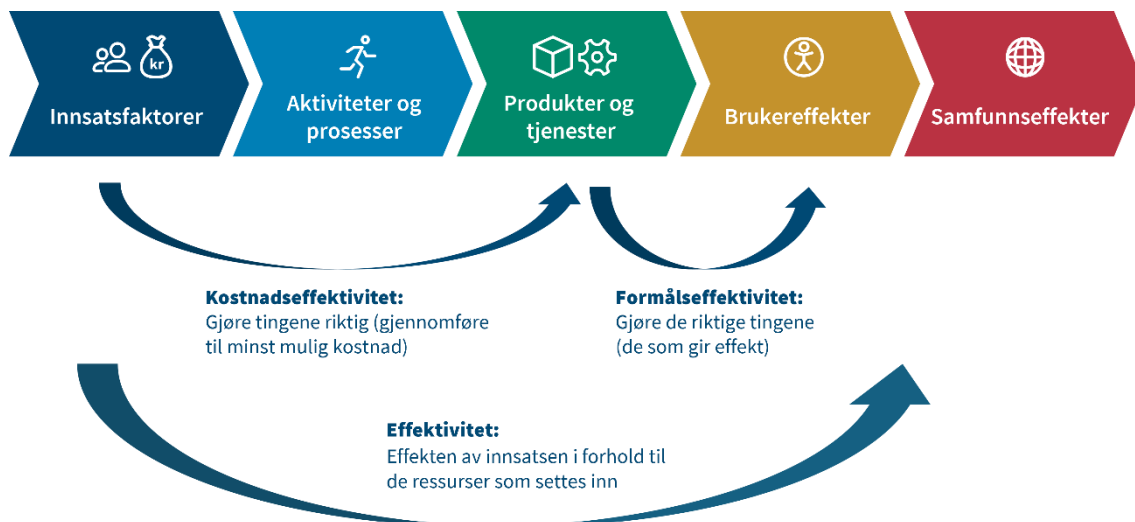
1.5 Begrepsforklaring

Det er mange begreper innen fagområdet *styring i staten*. En del av begrepene brukes og forstås litt ulikt. Nedenfor er noen begreper som brukes i dette notatet med den forståelsen vi har valgt å legge til grunn i dette notatet:

Aktivitetskrav: Konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører.

Effekt: Effekten av virksomhetens arbeid er den virkningen arbeidet har på brukere og samfunn.

Effektiv ressursbruk: Effektiv ressursbruk er å oppnå best mulige resultater med færrest mulig ressurser. Det handler både om kostnadseffektivitet (å gjøre tingene riktig), formåls effektivitet (å gjøre de riktige tingene) og prioriteringseffektivitet (å prioritere mellom ulike mål, formål eller politikkområder som kan være i konflikt med hverandre).



Egenart: Virksomhetens egenart er summen av virksomhetens særtrekk og egenskaper. Egenskaper som påvirker styringen kan for eksempel være hvordan virksomheten er organisert og finansiert, hvilke roller virksomheten har, størrelsen, kompetansen og samfunnsoppdragets kompleksitet.

Etatsstyring: Departementets styring av underliggende virksomhet. Direktoratet kan også få delegert ansvar for styring av underliggende etater. Når vi omtaler etatsstyring i denne rapporten, handler det om departementenes styring av underliggende virksomheter.

Fagdialog: Dialog mellom departement og virksomhet om faglige problemstillinger.

Hovedinstruks: Departementet skal utforme en instruks til underliggende virksomhet som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten. Instruksen definerer

rammebetingelsene og forutsetningene for økonomi- og virksomhetsstyringen i en underliggende virksomhet.

Resultater: Virksomhetens resultater kan være aktiviteter, produkter og tjenester, samt effekter for brukere og samfunn. Resultatkjeden kan brukes for å beskrive koblingen mellom innsatsfaktorer og resultater.



Resultatkrav: Det er et krav i økonomiregelverket at alle virksomheter skal fastsette og følge opp resultatkrav. Resultatkrav kan settes for hele eller deler av virksomheten, enten som mål for tjenesteleveranse eller som effektmål. Departementene kan også sette resultatkrav for den enkelte styringsparameter, altså et konkret ambisjonsnivå som departementet setter for virksomheten.

Resultatrapportering: Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, samt effekter for brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.

Styringsdialog: Begrepet styringsdialog brukes som en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departementet og den underliggende virksomheten. Styringsdialogen skal dokumenteres.

Styringsinformasjon: Informasjon av betydning for nåværende og fremtidig styring av egen og underliggende virksomhet og som brukes til å følge med på utviklingen og til å ta beslutninger. Styringsinformasjon brukes både internt i virksomheten og utveksles mellom departement og virksomhet, eller for å belyse tverrgående temaer som angår flere departementer og virksomheter. Styringsinformasjon består av data, analyse og vurderinger. Informasjon blir først til styringsinformasjon når det gjøres forståelig, tilgjengelig og relevant for de som skal fatte beslutninger. Styringsinformasjonen skal ivareta behovet for styring og kontroll, samt behovet for læring og utvikling.

Styringskrav: En samlebetegnelse for krav som stilles til virksomhetene (for eksempel mål, styringsparametere og aktivitetskrav).

Styringsparameter: Det er et krav i økonomiregelverket at departementene skal fastsette styringsparametere for underliggende virksomheter.³ Styringsparametere kan både være kvalitative og kvantitative og skal gi beskrivende informasjon om resultater og måloppnåelse og gi en indikasjon på i hvilken grad virksomheten når sine mål. Vurderingene av styringsparametere er en del av grunnlaget for styringsdialogen mellom virksomhet og departement. Styringsparametere kan gi et nyttig bilde av status, eller hva det er spesielt viktig å følge med på, men de gir sjelden tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse alene eller hvilke risikoelementer som ligger for manglende måloppnåelse i fremtiden.

Styringssignal: Et styringssignal skal være en føring eller et krav som departementet gir til virksomheten. Hvis virksomheten mottar bevilgninger fra flere departementer, skal det

³ Jf. *Reglement for økonomistyring i staten* («reglementet») § 4. Se også DFØs nettsider om økonomiregelverket, <https://www.dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket>

departementet som har det overordnede ansvaret samordne styringssignalene.⁴ Styringssignaler skal skriftliggjøres.

Styringsvirkemidler: Virkemidler for å iverksette politikk. En vanlig inndeling av virkemidlene er: juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler.

Tildelingsbrev: Departementene utarbeider årlig et tildelingsbrev til underliggende virksomhet. Det er hovedkanalen for formidling av rammer og krav til underliggende virksomhet for det aktuelle året. Tildelingsbrevet skal følge opp Stortingets budsjettvedtak og forutsetninger og krav som departementet har til virksomheten. Tildelingsbrevet skal inneholde mål og styringsparametere, i tillegg til oppdrag og rapporteringskrav.

Virksomhetsstyring: Virksomhetens interne styring av egen virksomhet. Ifølge økonomiregelverket regnes også departementene som egne virksomheter.

Årsrapport: Alle statlige virksomheter skal årlig utarbeide en årsrapport.⁵ Årsrapporten er et av de viktigste styringsdokumentene i dialogen med departementet. Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av virksomheten som helhet, både i omtale og i økonomiske tall.⁶

1.6 Leseveiledning

Videre i dette notatet presenterer vi våre funn om hva ulike rapporter sier om kjennetegn ved tilstanden og utfordringer knyttet til styring i staten.

I kapittel 2 trekker vi frem de mest sentrale føringene for styring i staten.

I kapittel 3 oppsummerer vi noen kjennetegn ved styringen i staten som vi har observert i dokumentene vi har sett på. Vi peker også på noen sentrale utviklingstrekk både nasjonalt og internasjonalt som i ulik grad og på ulike måter påvirker styringen.

I kapittel 4 beskriver vi noen gjennomgående utfordringer med styring i staten som er trukket frem i utvalgte rapporter. Temaene vi belyser er utfordringer med å styre strategisk (4.1). I det legger vi å styre langsiktig, der en vurderer utfordringer og muligheter på lengre sikt og ikke bare det som er her og nå, å styre overordnet, der summen av detaljer ikke blir for stor, og å styre helhetlig, der en ser utover eget ansvar for å løse utfordringer som går på tvers av sektorer. Vi belyser også utfordringer med mål- og resultatstyringen (4.2). I dette ligger blant annet utfordringer med mål og styringsparametere, styringsinformasjon, datagrunnlag og styringssystemer.

I kapittel 5 oppsummerer vi våre samlede inntrykk fra en gjennomgang av ti ulike virksomheters instruksjer, tildelingsbrev for 2024 og årsrapport for 2024.

⁴ Jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* («bestemmelsene») punkt 1.4 og 1.5

⁵ Jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* («bestemmelsene») punkt. 1.6

⁶ Ifølge bestemmelse 2.3.3 for økonomistyring i staten, gjelder ikke pliktene til å utarbeide en årsrapport for departementene. «*Det enkelte departement skal likevel utarbeide og avlegge et årsregnskap i tråd med bestemmelsene i pkt. 3.4. Årsregnskapet skal publiseres på departementets nettsider innen 15. mars. Kravet om å publisere revisjonsberetningen gjelder også for departementene.*»

I kapittel 6 drøfter vi funn og noen utvalgte temaer som vi på grunnlag av denne foranalysen og egne oppfatninger mener bør vurderes nærmere for å finne tiltak som kan bedre styringen. Vi omtaler også endringer i kompetansetilbudet fra DFØ om styring.

2 Føringer for styring i staten

2.1 Økonomiregelverket

2.1.1 Om Økonomiregelverket

Regelverket for økonomistyring i staten, også omtalt som økonomiregelverket,⁷ er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen som blant annet inneholder regler om hvordan departementene skal styre underliggende virksomheter, den interne styringen i virksomheter⁸ og rapportering.

Økonomiregelverket består av et reglement med tilhørende utfyllende bestemmelser og rundskriv, samt tolkningsuttalelser. Reglement for økonomistyring i staten inneholder hovedreglene, mens bestemmelser om økonomistyring i staten og rundskrivene inneholder mer detaljerte regler og utdyper hovedreglene. Økonomiregelverket forvaltes av DFØ, delegert fra Finansdepartementet.

Formålet med økonomiregelverket er å sikre at:

- statlige midler blir brukt og inntekter oppnådd i samsvar med vedtakene og forutsetningene til Stortinget
- fastsatte mål og resultatkrav blir oppnådd
- statlige midler blir brukt effektivt
- statens materielle verdier blir forvaltet på en forsvarlig måte.

2.1.2 Relevante paragrafer i økonomiregelverket

Nedenfor trekker vi frem noen krav i økonomiregelverket som er særlig relevante for å vurdere tilstanden og utfordringene med styring i staten.

I regelverkets § 4 om grunnleggende styringsprinsipper står det:

«Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag
- d) Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.»⁹

I regelverkets § 5 om utarbeidelse av budsjettforslag til Stortinget står det:

⁷ DFØs nettsider om Økonomiregelverket, <https://www.dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket>

⁸ Begrepene «statlig virksomhet» og «virksomhet» er brukt i økonomiregelverket i staten om forvaltningsorganer som er innenfor virkeområdet for regelverket, jf. økonomireglementet § 2 andre ledd. Begrepet omfatter både departementene og underliggende virksomheter

⁹ Jf. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») § 4

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

- a) gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål
- b) sikrer samordning på hvert nivå
- c) bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte»

I regelverkets § 9 om planlegging, gjennomføring og oppfølging står det:

«Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene:

- a) planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv
- b) gjennomføre fastsatte planer
- c) rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet»

I regelverkets § 16 om evalueringer står det:

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

2.2 Bevilgningsreglementet

Bevilgningsreglementet¹⁰ gir overordnede føringer for statsbudsjettet, statsregnskapet og disponering av kontantbeholdningen. Bevilgningsreglementet forvaltes av Finansdepartementet. Bevilgningsreglementet har betydning for styringen av statlige virksomheter fordi her fastsettes regler for statsbudsjett og statsregnskap og dermed rammene for hvordan midlene kan disponeres. Virksomhetene må bruke midlene i samsvar med Stortingets bevilgningsvedtak.

Det er Stortinget som er bevilgende myndighet og vedtar statsbudsjettet. Budsjettet inndeles i kapitler og poster, der hvert kapittel skal inneholde en eller flere poster som gjelder samme formål, og der postene inndeles etter art.¹¹ Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.¹²

Siden midten av 1980-tallet har det skjedd en rekke endringer i bevilgningsreglementet og administrativt regelverk.¹³ I endringene i regelverket har det blitt lagt økt vekt på rammestyring og delegering i statsbudsjettet. Dette har blant annet ført til økt disposisjonsfrihet ved at man har slått sammen kapitler og poster, endret postspesifikasjoner, økt adgangen til å overføre ubrukte bevilgninger fra et budsjettår til neste, samt adgang til å bruke merinntekter. Dette har gitt den enkelte virksomhet med delegerede budsjettfullmakter en viss frihet til selv å prioritere hvordan midlene skal benyttes innenfor det enkelte kapittel og post.

¹⁰ Jf. Bevilgningsreglementet

¹¹ Jf. Bevilgningsreglementet § 4

¹² Jf. Bevilgningsreglementet § 5

¹³ Finansdepartementet (2023). *Veileder i Statlig budsjettarbeid*

Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.¹⁴

2.3 Veiledere og anbefalinger

Det finnes mange veiledere, anbefalinger og standarder for ulike deler av styringen i staten. Særlig relevant for denne rapporten er veileder for etatsstyring.¹⁵ I tillegg har DFØ også mange veiledere og nettsider med informasjon, råd og hjelp til god styring. Mye av veiledningen er i tråd med anbefalinger fra OECD, for eksempel knyttet til mål- og resultatstyring.

OECD gjør studier av land og kommer med anbefalinger blant annet knyttet til rapportering og bruk av resultater. Mange land, inkludert Norge, har innført mål- og resultatstyring, men det er utfordringer med å koble økonomiske og resultatbasert data, tidsriktig og brukervennlig rapportering og bruken av informasjonen i politiske og administrative beslutninger.¹⁶

OECD anbefaler at rapporteringen er relevant, forståelig og resultatorientert. Økonomiske data bør kobles med resultatindikatorer for å gi et helhetlig bilde av ressursbruk og effekter. Rapportene må være tilgjengelige i tide, og interaktive dashboards samt gode IT-løsninger er viktige for brukervennlig, effektiv og pålitelig rapportering.¹⁷

OECD anbefaler også resultatbudsjettering (Performance budgeting), som innebærer å knytte budsjettmidler til konkrete mål og målbare resultater. Dette gjør det mulig å vurdere om ressursene brukes effektivt, og om justeringer er nødvendige for å nå strategiske mål. Resultatinformasjon brukes til å øke åpenhet og ansvarlighet ved å vise parlament og offentligheten hva pengene skal brukes til og hvilke resultater som oppnås. Slik kan myndighetene dokumentere prestasjoner og prioritere midler bedre.¹⁸

2.4 Rammene for ulike typer utredninger

Departementene styrer også gjennom å gi utredningsoppdrag til sine underliggende virksomheter.

Utredningsinstruksen og kravene til å gjennomføre **samfunnsøkonomiske analyser**, er sentrale føringer for utredninger i staten. Utredningsinstruksen har til formål å fremskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak,¹⁹ og hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å vurdere, systematisere og synliggjøre virkningene av tiltak og reformer før beslutninger fattes.²⁰ Kravene til når samfunnsøkonomiske analyser skal gjennomføres, er når utredninger av tiltak «forventes å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, inkludert vesentlige budsjettmessige virkninger for staten». ²¹ Da skal det ifølge utredningsinstruksen gjennomføres en analyse i samsvar

¹⁴ Jf. Bevilgningsreglementet § 10

¹⁵ DFØ (2011). *Veileder i etatsstyring* | DFØ

¹⁶ OECD (u.å.). Performance budgeting: <https://www.oecd.org/en/topics/performance-budgeting.html>

¹⁷ OECD (2023). *OECD performance budgeting framework*

¹⁸ OECD (2025). *Strengthening performance reporting practices*

¹⁹ DFØ (2024) *Veileder til utredningsinstruksen*

²⁰ DFØ (2023) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*

²¹ Ibid

med Finansdepartementets rundskriv om Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser (R-109/2021).²²

Statens prosjektmodell er et annet virkemiddel som gir føringer blant annet for økonomistyring. Det stilles krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter med en samlet anslått kostnadsramme over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter, og over 1 milliard kroner for øvrige prosjekter. Det stilles krav til både metodikk og kvalitet i utredningene, og målet er å unngå feilinvesteringer og holde kontroll med kostnader og nytte. Kravene til utredning er forankret i Rundskriv R-108 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.²³

Områdegjennomganger er også et verktøy for utredning som regjeringen har benyttet som en del av budsjettprosess siden 2016. Områdegjennomganger benyttes for å utrede og foreslå endringer som kan gi bedre måloppnåelse og økt handlingsrom i budsjettene på spesielt utvalgte områder eller virksomheter. Det er Finansdepartementet som har ansvaret for områdegjennomganger.²⁴

²² FIN (2021). *Rundskriv analyser R-109/2021: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*

²³ FIN (u.å.). *Statens prosjektmodell for store investeringer*

²⁴ FIN (2025). *Områdegjennomganger*

3 Kjennetegn ved styringen i staten

I dette kapittelet omtaler vi noen kjennetegn som ulike dokumenter trekker frem om styring i staten. Vi har ikke funnet dokumenter som tar for seg tilstanden på styringen i staten eller hvordan styringen som helhet har utviklet seg over tid. Flere dokumenter sier imidlertid noe om ulike sider ved styringen, og det er det vi trekker frem her.

3.1 Kort om styring i staten

3.1.1 Staten – hva er det?

Når vi omtaler styring i staten i dette dokumentet, omhandler det styring i statsforvaltningen. Statsforvaltningen er statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor og departementene med deres underliggende virksomheter.²⁵ Som omtalt i kap. 1.3 avgrensers vi i denne foranalysen mot styring av kommunene og eierstyring.

Departementene har ansvar for organiseringen av sitt ansvarsområde gjennom opprettelse, omorganisering og avvikling av underliggende virksomheter. I økonomiregelverket er det fastsatte kriterier som må oppfylles for en statlig virksomhet.²⁶ De underliggende virksomhetene omfatter blant annet direktorater, statsforvalterne og kollegiale organer som styrer, råd og nemnder.

Som hovedregel kan virksomhetene instrueres av overordnet departement, men noen har en uavhengig stilling slik at de på definerte områder ikke kan instrueres.²⁷ Styring vil da måtte skje indirekte gjennom lovregulering. For de virksomhetene som kan instrueres, er imidlertid prinsippet om faglig uavhengighet også sterkt gjeldende. Det innebærer at statsansatte skal legge sine faglige kunnskaper og sitt faglige skjønn til grunn gjennom hele tjenesteutøvelsen.²⁸ En av de syv embetspliktene, innebærer også at «*embetsverket skal legge til grunn faglige standarder og kriterier, metoder og kunnskap innenfor de ulike fag som er relevante for ulike saker. Embetsverket skal være åpen om eventuelle faglige uenigheter. Faglighet innebærer også å sørge for at alternative løsninger blir utredet og presentert og at både positive og negative virkninger av tiltak blir utredet.*»²⁹

3.1.2 Direktoratenes gjennomføringsrolle og den faglige rollen

I denne foranalysen ser vi på styring generelt, og spesielt på bruk av kunnskap og styringsinformasjon om måloppnåelse, resultater og effektiv ressursbruk. Direktoratene har en sentral rolle når det kommer til å innhente, bearbeide, utvikle og formidle kunnskap og informasjon til bruk i beslutninger og styring og formidle relevant informasjon til aktuelle målgrupper og innbyggere. De har også som oppgave å bistå departementene når det gjelder faglig arbeid og gjennomføring av tiltak.³⁰ Et fellestrekk ved direktoratene er at de beveger seg i

²⁵ Regjeringen (2022, 18. november). *Hva er statsforvaltningen?*

²⁶ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 1.2

²⁷ Regjeringen (2022, 18. november). *Hva er statsforvaltningen?*

²⁸ DFD (2025). *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. kap. 5

²⁹ KMD (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket*. kap. 4.4

³⁰ Regjeringen (2022, 18. november). *Hva er statsforvaltningen?*

skjæringspunktet mellom fag og politikk. Det er behov for høy bevissthet om hvordan direktoratenes faglige rolle kan balanseres i dette skjæringspunktet.³¹

Graver-kommisjonen beskriver forskjellene på de to rollene og bevegelsene mellom politikk og fag slik i sin utredning fra 2006:

«Direktoratenes rolle generelt er todelt: De utøver myndighet, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse.»³²

Med utgangspunkt i dette legges følgende definisjoner av direktoratenes roller til grunn:³³

- *Gjennomføringsrollen* innebærer å gjennomføre vedtatt politikk gjennom myndighetsutøvelse (forvaltning av regelverk og tilskudd, tilsyn og klagebehandling), tjenesteyting, samt styring og oppfølging av underliggende nivå.
- *Den faglige rollen* innebærer å innhente, bearbeide, utvikle og formidle kunnskap om eget fagområde som faglig rådgiver for departementene og som kompetanseorgan utad mot sektoren og allmennheten.

3.1.3 Styringsvirkemidler

Offentlige myndigheter har flere virkemidler for å iverksette politikk. Det finnes ulike inndelinger, men en vanlig inndeling er å klassifisere virkemidlene i følgende kategorier: juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler.³⁴ Virkemidlene kan kombineres. Hvilke virkemidler man velger og hvordan de innrettes, har betydning for styringen og påvirker virksomhetenes handlingsrom og oppgaveløsning.

3.1.4 Hva er god statlig styring?

Hensikten med styring i staten er å løse utfordringer og samfunnsoppdrag effektivt og kunnskapsbasert, på best mulig måte – innenfor politisk fastsatte rammer.

Styring skal være kunnskapsbasert og bidra til å utvikle kunnskap – slik at virksomheten kan gjøre prioriteringer, utføre oppdraget sitt og dokumentere at dette skjer på en forsvarlig måte. Kunnskap styring gir, skal også danne grunnlag for utvikling og endring.

Økonomiregelverket setter rammene for styring i staten. Regelverket peker ikke på bruk av bestemte verktøy, men på at styringen skal tilpasses egenart, risiko og vesentlighet. Statsforvaltningen er mangfoldig. Den består av virksomheter som varierer blant annet i størrelse, kompleksitet, oppdragstype og modenhet. Det innebærer at det vil være variasjon i hvilke prosesser, aktiviteter og verktøy som best fyller behovet i styringen. Behovet kan også endre seg over tid.

³¹ DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*

³² NOU 2006:14. *Gransking av Utlendingsdirektoratet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

³³ Denne operasjonaliseringen av direktoratrollen er også lagt til grunn i DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle* og beskrevet i Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*

³⁴ Difi (2019). *Hva er god statlig styring*

Det finnes altså ikke én «beste praksis» for styring. Men det finnes god styringspraksis. God styring kjennetegnes for eksempel ved at den:

1. bidrar til å løse samfunnsoppgaven effektivt og kunnskapsbasert
2. fungerer som et verktøy for ledelsen
3. inngår i kjernevirksomheten

Difi oppsummerte i en rapport fra 2019 på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet at god statlig styring må være strategisk, samordnet og tilpasset konteksten.

- **«Styringen må være strategisk:** Departementene må ha et langsiktig og strategisk perspektiv i styringen. I det ligger blant annet å ha oversikt over tilstand og utviklingsbehov innenfor sin sektor og etterspørre kunnskap om effekter og sammenhengen mellom virkemidler og måloppnåelse.»
- **«Styringen må være tilpasset konteksten:** Styringen må tilpasses særegenhetene ved den virksomheten som styres og den konteksten som virksomheten befinner seg i. Det finnes ikke ett svar på hva som er god styring.»
- **«Styringen må være samordnet:** Departementene har et ansvar for å se over virksomhetsgrensene og initiere samarbeid når det er behov for det.»³⁵

3.2 Organisering av arbeidet med styring

DFØ-rapporten om departementsrollen fra 2025 inneholder en oversikt over hvordan departementene organiserer etatsstyringsarbeidet. Noen har opprettet egne avdelinger med hovedansvar for all etatsstyring av underliggende virksomheter (FIN, FD og UD). Andre har en hybridløsning der styringen av noen virksomheter er lagt til en egen seksjon for strategi og styring, mens styringen av de øvrige etatene er lagt til fagavdelingene (AID). For de øvrige departementene er hovedinntrykket at etatsstyringsansvaret er lagt til fagavdelingene, men med egne enheter som har ansvar for koordineringen av styringen internt i departementene.³⁶ Det siste er også et funn i PWCs undersøkelse av etatsstyring i praksis. De skriver ikke om organiseringen generelt, men om organiseringen av arbeidet med tildelingsbrevet. Organiseringen kan variere, men som regel følger administrasjonsavdelingene opp at arbeidet utføres i henhold til frister, og bistår med faglig støtte og veiledning. I tillegg har noen fagavdelinger en egen seksjon med ansvar for etatsstyringen for avdelingen.³⁷

Vi har ikke funnet studier som har sett på hvordan departementenes organisering eller samordning på tvers av fag-, styrings- og budsjettenheter påvirker styringen av underliggende etater. I rapporten om etatsstyringsmøtenes plass i styringen (2022), pekes det imidlertid på at forberedelser til etatsstyringsmøter bør involvere alle interessenter, som etatsstyrende avdeling og fagavdeling i eget og andre departementer. Kvaliteten på møtet henger ofte sammen med i hvor stor grad partene er samsnakkert på forhånd om sakene som skal tas opp.³⁸

³⁵ Difi (2019). *Hva er god statlig styring*

³⁶ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

³⁷ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

³⁸ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*

Vi kjenner heller ikke til oversikter over virksomhetenes organisering og samordning av virksomhetsstyringen. Flere virksomhetsevalueringer, som for eksempel av Politidirektoratet, Datatilsynet og Valgdirektoratet, omtaler imidlertid ulike sider ved styringen.³⁹

Ulike utviklingstrekk i organiseringen av forvaltningen vil også påvirke styringslinjene og styringen av underliggende virksomheter. Et sentralt utviklingstrekk i organiseringen av regional stat,⁴⁰ er at stadig flere etater de senere årene har gått fra geografisk basert organisering til funksjonsbasert organisering. Det har også fått konsekvenser for styringen. De aller fleste av de 21 etatene som tilhørte regional statsforvaltning, har nå en organisering etter likeartete funksjoner og landsdekkende oppgaveløsning. Rapporten viser til at fra etatenes ståsted blir enklere styringslinjer, mer ensartet praksis og sterkere fagmiljøer vurdert å være de største fordelene ved funksjonsbasert organisering. Ulempen er at samhandlingen på regionalt nivå kan bli vanskeligere. DFØs etterundersøkelse i 2025 blant fire virksomheter om deres erfaringer med funksjonsbasert organisering, tyder imidlertid på at virksomhetene finner nye løsninger for å ivareta regionale samordningsbehov, ved å opprettholde geografisk inndeling på lavere nivå i organisasjonen eller etablere regionale kontaktpunkter.⁴¹

En områdejennomgang av styringen av politiet (2020) og en rapport om organisering og styring av statlig barnevern (2025) trekker frem at organiseringen utfordrer styringen. Fragmentering av ansvar og oppgaver kan gjøre virksomhetsstyringen uoversiktlig, og desentralisert beslutningsstruktur og komplekse styringslinjer kan svekke forutsetningene for helhetlig styring og kontroll.⁴²

Et annet utviklingstrekk som påvirker styringen, er den relativt høye omstillingstakten mange statlige virksomheter har stått i de siste 25 årene. Notatet om utfordringsbildet i forvaltningen (2025) peker på at krav til effektiv ressursbruk, økt endringstakt og større kompleksitet i oppgavene, utfordrer hvordan offentlig forvaltning er organisert. Strukturreformene som har vært gjennomført de siste 25 årene har i stor grad vært motivert ut fra behov om mer helhetlig styring, helhetlige tjenester, sterkere fagmiljøer og tydeligere rolle- og ansvarsdeling.⁴³

DFØ-rapporten om departementene i en brytningstid (2025) peker også på at:

- **«Departementene er ikke tett nok på hva behovet for omstilling innebærer:** Departementene stiller ofte krav til underliggende virksomheter om ulike former for omstilling. Men departementene ser ikke alltid hvilke utfordringer etatene står i, enten det dreier seg om å håndtere intern uro i organisasjonen eller de endringene en digital transformasjon innebærer både i kultur, arbeidsmåter og organisering.

³⁹ DFØ (2023). *Direktorsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet.*, DFØ (2024). *Både vaktbikkje og førerhund? En evaluering av Datatilsynet og DFØ (2025). Med valg i sikte. En evaluering av Valgdirektoratet.*

⁴⁰ Definisjon på regional stat: «Statlege verksemder som er inndelte på eit lågare nivå enn nasjonalstaten og med oppgåver som dei skal utføre innafor ein geografisk avgrensa region». Kilder: St. meld. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, gjengitt i DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*

⁴¹ DFØ (2025). *Erfaringer med funksjonsbasert organisering. Etterundersøkelse med bakgrunn i DFØ-rapport 2022:4*

⁴² BCG (2020). *Områdejennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten og Ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern (2025). Omsorg og ansvar. Styring og organisering til barnas beste*

⁴³ DFØ (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen*

- **Departementenes arbeidsgiverrolle for etatsleder kan videreutvikles:** *Et moment som har kommet opp i forbindelse med omstillinger i underliggende virksomheter, er departementenes rolle som arbeidsgiver for etatsledere. For departementene kan det viktigste bli å skjerme egen statsråd for kritikk, og departementene kan bli for forsiktede eller usikre i arbeidsgiverrollen.»⁴⁴*

3.3 Noen positive utviklingstrekk over tid, men mange av utfordringene går igjen

Selv om vi ikke har funnet mange offisielle rapporter som primært omhandler tilstanden på styringen i staten eller hvordan styringen i staten som helhet har utviklet seg over tid, kommer flere rapporter inn på ulike sider ved styringen som kan gi oss et inntrykk av tilstanden. En dokumentanalyse kan imidlertid gi et skjevt bilde av tilstanden fordi det er grunn til å tro at det sjeldent lages rapporter som trekker frem det som fungerer godt i styringen.

Riksrevisjonen reviderer årlig alle statlige virksomheter og ser på hvorvidt disposisjonene (kontroll av budsjettgjennomføringen) er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, blant annet budsjettvedtak og lover og regler. Statens regnskaper er i all hovedsak riktige og i samsvar med lover og regler, selv om det hvert år er noen unntak.⁴⁵ Dette sier noe om i hvilken grad økonomiregelverket er fulgt, selv om det ikke sier noe direkte om hvor god styringen er.

Vi ser også i rapporter fra blant annet OECD at Norge gjør mye riktig, sammenliknet med andre land. OECD vurderer at Norge har en effektiv offentlig sektor, men også at det er forbedringspotensial. Norge har høye offentlige utgifter. OECD anbefaler blant annet å øke effektiviteten av offentlige utgifter, herunder innføre finanspolitiske rammeverk for mellomlang sikt og innføring av utgiftsregler for å begrense forbruket.⁴⁶ Befolkningen i Norge har høy tillit til offentlige institusjoner og er fornøyde med administrative tjenester sammenlignet med andre OECD-land.⁴⁷ Innbyggerundersøkelsen 2026 viser imidlertid at «mens det er økende tillit til regjeringen og Stortinget, går tilliten til den offentlige forvaltningen ned for andre måling på rad. Også innbyggernes tillit til hverandre har gått ned.»⁴⁸ Dette er også viktig å ha med seg når man vurderer styring i staten.

Det kan synes som styringen er mer profesjonalisert over tid, og at det er høyere bevissthet om roller og ansvar. I DFØs rapport om departementsrollen (2025) pekes det på at etatsstyring og fagdialog er mer profesjonalisert enn tidligere.⁴⁹ Enkelte rapporter peker på at direktoratene har utviklet seg positivt når det kommer til den faglige rollen. Samtidig viser også enkelte evalueringer

⁴⁴ DFØ (2024). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

⁴⁵ Se for eksempel Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens årlige rapportering til Stortinget om regnskapsrevisjon. Dokument 1 (2025-2026)*

⁴⁶ OECD (2024). *OECD Economic Surveys: Norway 2024*

⁴⁷ OECD (2025). *Government at a Glance 2025*

⁴⁸ DFØ (2026). *Innbyggerundersøkelsen: Nedgang i tilliten til den offentlige forvaltningen*

⁴⁹ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen og DFØ (2023). På både kort og lang sikt. En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*

at det fortsatt er et utviklingspotensial i hvordan den faglige rollen utøves,⁵⁰ og behov for rolleavklaringer mellom departement og direktorat.⁵¹

En side av styringen som det tidvis har vært oppmerksomhet om er antall mål og styringskrav. To rapporter har sett på utviklingen fra hhv. 2012 og 2015 til 2020.⁵² Hvis man ser på bruken av mål, aktivitetskrav og styringsparametere samlet, var det totale antall styringskrav ganske likt i 2012 som i 2020. Det var en liten reduksjon i antall mål og styringsparameter og en svak økning i antall aktivitetskrav, noe som kan indikere at styringstrykket er nokså konstant, og kun endrer form.⁵³ Det er i disse rapportene ikke gjort en vurdering av innholdet i de ulike styringskravene. Mengden styringskrav kan si noe om styringstrykket, men uten å gjøre en innholdsanalyse kan man ikke si noe mer kvalitativt om styringen.

Selv om vi ikke har funnet rapporter som sammenligner styring over tid, så ser vi at utfordringene som trekkes frem i denne foranalysen, er utfordringer som har vart over tid. Et eksempel på det er at flere av utfordringene er de samme som ble trukket frem i en rapport fra Statskonsult fra 1999 om erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen. Der ble det pekt på følgende utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring:

- «Det er et generelt behov for å forbedre kvaliteten i virksomhetenes årsrapporter til overordnet departement i form av mer vurdering og analyse
- Det er behov for mer analyse av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger av underliggende virksomhets aktivitet. Slike analyser bør imidlertid foretas med noen års mellomrom
- Det er behov for å styrke oppmerksomheten om mer langsiktige utviklingstrekk og strategier i styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet
- Det er behov for å etablere visse insentiver for resultatoppnåelse overfor departementenes underliggende virksomheter.»⁵⁴

3.4 Variasjon i praksis og ulik vurdering av egenart, risiko og vesentlighet

3.4.1 Styringen tilpasses virksomhetens egenart og departementets styringskultur

Økonomiregelverket setter rammene for styring i staten. Regelverket peker imidlertid ikke på bruk av bestemte verktøy. Det følger av økonomiregelverket at styringen må tilpasses virksomhetens

⁵⁰ DFØ (2025). *Med valg i sikte. En evaluering av Valgdirektoratet*, DFØ (2023) *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet* og DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press. En undersøkelse om utviklingen i direktoratenes faglige rolle*

⁵¹ DFØ (2025). *Med valg i sikte. En evaluering av Valgdirektoratet*, DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*

⁵² Kjærvik, Jonas og Jostein Askim (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter* og KMD (2020). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012–2020)*

⁵³ KMD (2020). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012–2020)*

⁵⁴ Statskonsult (1999). *Erfaringer med mål og resultatstyring i statsforvaltningen*

egenart, samt risiko og vesentlighet.⁵⁵ Statsforvaltningen er mangfoldig, og styringsbehovene varierer både mellom virksomheter og over tid. Det innebærer at det ikke finnes en mal for god styring som passer alle til enhver tid, selv om det finnes god praksis og gode vurderingskriterier. Det betyr også at man må gjøre flere avveininger både i etats- og virksomhetsstyringen. Styringsprinsippene i økonomiregelverket skal sikre at styringen legger vekt på resultater, effektivitet og etterlevelse av lover og regler i henhold til Stortingets vedtak. Hensynene kan oppleves som gjensidig avhengige eller forsterkende, men noen ganger også motstridene. Det skaper kompleksitet i styringen og gjør at man må balansere flere hensyn.⁵⁶

PWC finner i sin undersøkelse av etatsstyring i praksis (2020) at det er stor variasjon i den praktiske innretningen av etatsstyringen. Det er blant annet variasjon i hvor mye tid som brukes på tildelingsbrev og hvordan virksomhetene involveres, hvor mange møteplasser og formell og uformell dialog det er mellom departement og virksomhet og hvorvidt strategi og langtidsplanlegging er et tema i styringsdialogen. I studien trekker flere departementer frem at styringskulturen i departementet også påvirker departementets etatsstyring.⁵⁷

Kjærvik og Askim trakk også i sin undersøkelse fra 2015 frem at det var store forskjeller på tvers av departementene når det gjaldt stil, struktur og omfang av etatsstyringen.⁵⁸ Det var blant annet variasjon i antall aktivitetskrav for virksomhetene.⁵⁹

PWC finner at med unntak av ett departement, mener alle at særtrekk ved virksomheten er av betydning for etatsstyringen.

«Det er en klar oppfatning på tvers av departementene om at virksomhetenes oppgaver, deres uavhengighet fra departementet, den politiske oppmerksomheten mot saksfeltet virksomheten har ansvar for og departementets tillit til personen som har rollen som etatsleder påvirker måten de praktiserer etatsstyringen på.»⁶⁰

PWC finner samtidig at det ikke er helt klart hvilken type innvirkning disse særtrekkene gir på styringen i praksis.⁶¹ Kjærvik og Askim fant derimot visse mønstre i variasjonen, blant annet at direktorater møtes med betydelig flere styringskrav enn andre virksomheter.⁶²

Vi har ikke funnet tilsvarende undersøkelser som har sett på styringen internt i virksomhetene, men vi vil anta at det også der er variasjoner, samt at det vil være variasjoner mellom sektorene.

⁵⁵ Jf. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») § 4

⁵⁶ DFØ (2024). *Styring i staten – en balansegang*

⁵⁷ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

⁵⁸ Kjærvik, Jonas og Jostein Askim (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

⁶¹ Ibid.

⁶² Kjærvik, Jonas og Jostein Askim (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Kjærvik og Askim viser til at de forholder seg til definisjonen av direktorater i forvaltningsdatabasen (NSD)

3.4.2 Ulik forståelse, vurdering og vektlegging i styringen

At departementets kontroll og oppfølging av underliggende virksomhet skal tilpasses risiko, vesentlighet og virksomhetens egenart, gir rom for tolkning og innebærer at praksis kan variere.

I PWCs undersøkelse av etatsstyring i praksis fant de ikke at det var entydig oppfatning om forholdet mellom særtrekk ved virksomhetene og hva departementene mente var god styring av dem. Ett departement mente for eksempel at tilsyn bør styres tett, mens forskningsinstitutter krever avstand i styringen. Andre igjen mente at tilsyn bør styres med en viss avstand. De fant heller ikke entydig sammenheng når det gjaldt styring og politisk oppmerksomhet og medieoppmerksomhet. Et flertall mente høy oppmerksomhet gir tettere styring, mens ett departement mente at det kun påvirket arbeidsmengde i departement og virksomhet, ikke måten de styrte på. Flere pekte også på at ulik styringskultur, både innad og på tvers av departementene, påvirker etatsstyringen. Informantene i rapporten trakk frem at dette blir tydelig når departementene utformer felles tildelingsbrev eller ved endringer i departementsstrukturen, der ulik praksis og tilnærming til styring som fagområde kommer frem.⁶³

I styringen må man balansere ulike hensyn, for eksempel å styre overordnet kontra å ha kontroll på detaljene. Tilpasning i styringen innebærer blant annet at hvor god og detaljert oversikt departement og virksomhet trenger å ha i en sak vil variere. Fordi det er en skjønsmessig vurdering, vil det ikke alltid være enighet om dette. Et eksempel på det er rapporten om Riksrevisjonens undersøkelse av statlige virksomheters leieavtaler fra 2025, hvor Finansdepartementet og Riksrevisjonen virker å være uenige om hvilken informasjon som er tilstrekkelig for at departementene skal ha kontroll og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁶⁴

PWC trakk også frem at det er utfordringer knyttet til begreper, for eksempel «styringssignal» og «styringsparameter». Noen styringsbegreper benyttes og forstås ulikt på tvers av departementer eller på tvers av departementer og virksomheter.⁶⁵

3.5 De strategiske diskusjonene får lite plass i styringsdialogen

Etatsstyring skal ha elementer av både kontroll her og nå og strategisk planlegging, og det er ikke gitt hva som skal vektlegges mest i etatsstyringen fra år til år. Departementene må for eksempel ha dialog med etatene om oppdragene i tildelingsbrevet for å ha kontroll på om de treffer med hensyn på departementenes behov. Samtidig kreves det både gode kunnskapsgrunnlag og god dialog om situasjonsforståelse og ønsket retning for å planlegge godt på lengre sikt.

Det er mye dialog mellom departement og underliggende virksomhet. Noe er styringsdialog, altså styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departementet og underliggende virksomhet. Denne dialogen skal dokumenteres. Departementet har det overordnede ansvaret for at styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene fungerer på en hensiktsmessig måte.⁶⁶

⁶³ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

⁶⁴ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige leieavtaler for lokaler i markedet*

⁶⁵ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

⁶⁶ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 1.3

Mye av dialogen er imidlertid ikke styring, som for eksempel dialog om et fagområde eller et tiltak, eller dialog for å drøfte problemstillinger eller holde hverandre orientert. Den faglige dialogen skjer i ulike typer fagmøter som faste institusjonaliserte fagmøter, konsernmøter/fagmøter mellom ledelsen i departement(ene) og alle etatslederne i underliggende etater og i ad-hoc fagmøter mellom fagavdelinger i departement og direktorat om konkrete temaer og oppdrag. Den faglige dialogen er ifølge DFØs rapport om direktoratenes faglige rolle (2024) satt mer i system nå enn hva forrige undersøkelsen om dette viste i 2008.⁶⁷

Utover de etablerte foraene for fagdialog er det også løpende og uformell kontakt om faglige spørsmål mellom departement og underliggende virksomheter. Denne kontakten skjer først og fremst i faglinjene i departement og underliggende virksomhet og skjer typisk når departementet trenger et raskt svar på et faglig spørsmål.⁶⁸

I rapporten om departementsrollen (2025) peker DFØ på at departementene har profesjonalisert den formelle etatsstyringen gjennom rutiner, systemer og dedikerte medarbeidere på styringsområdet.⁶⁹ Samtidig understreker de at «strategiske, åpne og tillitsbaserte diskusjoner mellom ledere i departement og underliggende virksomheter er viktig for å bidra til felles situasjonsforståelse, og for å legge til rette for en langsiktig utvikling av sektoren».⁷⁰

I DFØ-notatet om etatsstyringsmøtenes plass i styringen (2022) ga informantene uttrykk for at flere av etatsstyringsmøtene har utviklet seg til å bli mer strategiske de siste årene selv om de fleste møtene fortsatt tar utgangspunkt i en rapport og inneholder en drøfting av resultatoppnåelse, avvik mv.⁷¹ Rapporten om direktoratenes faglige rolle peker på at: «Etatsstyringsmøtene har et overordnet preg med mange deltagere og er tett knyttet til oppfølging av tildelingsbrev og tilhørende rapportering. Det gjør møtene mindre egnet til å diskutere faglige og strategiske problemstillinger».⁷² I rapporten gis det uttrykk for at etatsstyringsmøtene fungerer best dersom en oppnår et mer overordnet blikk, og at det kreves disiplinering både i forberedelsen og ledelsen av møtet for å sikre at diskusjonen i etatsstyringsmøtene er på et tilstrekkelig overordnet nivå.⁷³ Et av forslagene for å videreutvikle etatsstyringsmøtene, er blant annet å vurdere om det kan være behov for andre møteplasser for å diskutere de mer langsiktige og strategiske spørsmålene.⁷⁴

DFØs rapport om flerårig styring fra 2023 viste at det flerårige perspektivet er tema i styringsdialogen, men også at det var satt av lite tid til dette i etatsstyringsmøtene og at det var lite systematikk i når og hvor denne dialogen foregår. Som eksempel oppga fire av ti etater at de ikke har et fast punkt i styringsdialogen for et flerårig perspektiv. I rapporten anbefales det å ha møte om flerårig styring og strategiske veivalg, enten i eget årlig møte eller som fast punkt på agendaen i etatsstyringsmøter.⁷⁵

For sektorer med akutte utfordringer eller der enkeltsaker utløser et ønske om aktiv styring, kan det være krevende å ha et strategisk perspektiv i styringsdialogen. I rapporten fra ekspertutvalget

⁶⁷ DFØ (2024). Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ DFØ (2025). Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ DFØ (2022). Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon

⁷² DFØ (2024). Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle

⁷³ DFØ (2022). Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ DFØ (2023). På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater

om organisering og styring av statlig barnevern vurderer for eksempel utvalget at «styringssignalene fra departementet og direktoratets påfølgende arbeid med å få kontroll på kostnadene overskygger oppmerksomheten til etterspurte og nødvendige fagdirektorsoppgaver.»⁷⁶

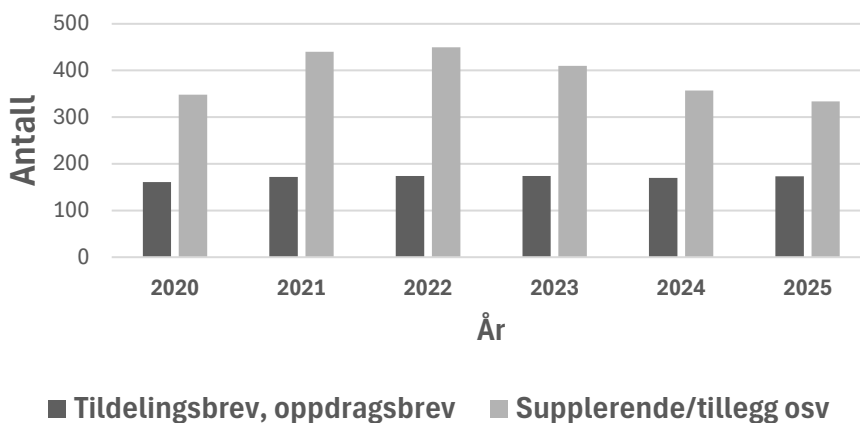
3.6 Varierende forutsigbarhet for virksomhetene

Det årlige tildelingsbrevet har som formål å formidle og operasjonalisere politiske vedtak og føringer fra Stortinget og regjeringen, herunder hvilke prioriteringer og økonomiske rammer virksomheten står overfor det kommende året, hvilke mål og styringsparametere som skal ligge til grunn for resultater og måloppnåelse, krav til rapportering og hvilke oppdrag som gis til virksomheten. Sammen med hovedinstruksen er tildelingsbrevet den viktigste kanalen for formidling av styringssignaler og skal gi virksomheten forutsigbarhet og mulighet til å planlegge det kommende året.

De aller fleste virksomheter mottar ett tildelingsbrev i begynnelsen av året, noen får flere. Norges forskningsråd er den virksomheten som får flest tildelingsbrev. De styres av alle departementene og mottar ett tildelingsbrev fra hvert departement. I 2025 mottok de 15 tildelingsbrev, mens Norad, Veterinærinstituttet og Statens pensjonskasse fikk to.

Tildelingsbrevene suppleres imidlertid gjennom året med supplerende tildelingsbrev om bestilling av oppdrag eller endrede prioriteringer. I tillegg til dette er det dialog gjennom året mellom departementenes fag- og styringsavdelinger og underliggende virksomhet. Totalt sett kan det bli mange føringer å forholde seg til gjennom et år, noe som kan gjøre det vanskelig å planlegge ressursbruken. På en annen side ligger mye av virksomhetens arbeid fast, og det er som oftest en liten del av virksomheten som påvirkes av nye føringer eller oppdrag.

Figur 1 viser antall tildelingsbrev (mørkegrå søyle) og antall supplerende tildelingsbrev (lys grå stolpe) og oppdrag de siste seks årene. I 2022 ble det sendt ut 450 supplerende tildelingsbrev til 92 virksomheter, noe som utgjør i gjennomsnitt 28 per departement.



Figur 1 Utvikling i antall tildelingsbrev og oppdragsbrev (mørk grå søyle), og supplerende tildelingsbrev og andre tillegg (lys grå søyle) i perioden 2020–2025.⁷⁷

⁷⁶ Ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern (2025). *Omsorg og ansvar. Styring og organisering til barnas beste*

⁷⁷ Antallet er basert på opptelling av publiserte tildelingsbrev, oppdragsbrev, supplerende tildelingsbrev mm under hvert departement på regjeringen.no. Dette gir ikke det hele bildet, da noen tildelingsbrev eller

Siden 2022 har det vært en nedadgående trend i antall supplerende tildelingsbrev og oppdrag, likevel sender hvert departement i snitt 20 supplerende tildelingsbrev/oppdrag i året. Det er stor variasjon i antallet supplerende tildelingsbrev til ulike virksomheter. I 2025 var det Statens vegvesen som fikk flest supplerende tildelingsbrev. De mottok 30, mens Politiet, Norad og Jernbanedirektoratet mottok henholdsvis 16, 15 og 13 hver. Vi har ikke undersøkt om det er oppdrag, føringer eller andre forhold som er bakgrunnen for disse supplerende tildelingsbrevene, men mengden kan si noe om styringstrykket og uforutsigbarheten for en virksomhet i løpet av året.

Mange tilleggsoppdrag kan oppfattes som detaljstyring. I tillegg kan kortsiktige oppdrag flytte fokuset bort fra langsiktige mål og gjøre det mer krevende for en virksomhet å planlegge. Det kan også påvirke hvor effektiv ressursbruken er på kort sikt ved at man ikke får rom til å løse oppgavene her og nå på den mest hensiktsmessige måten. På en annen side er det ryddig for virksomheten at nye føringer og oppdrag kommer i formelle supplerende tildelingsbrev.

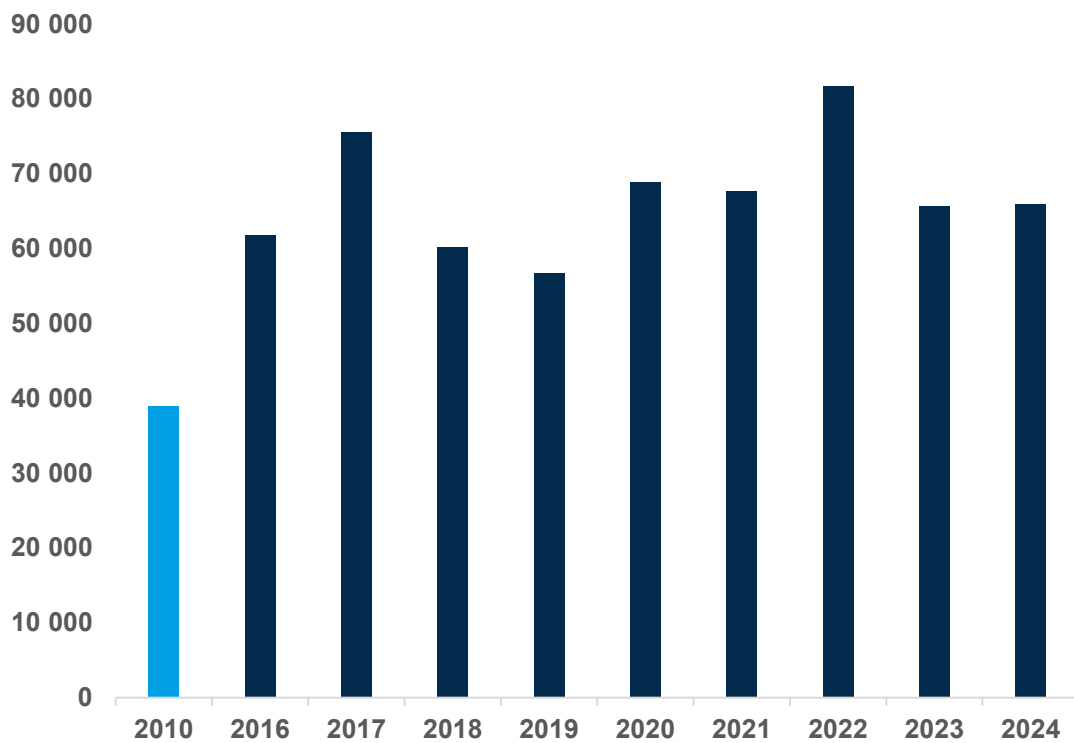
3.7 Styring skjer ikke i et vakuum

Det er mange eksterne faktorer som treffer forvaltningen i arbeidshverdagen som også påvirker etats- og virksomhetsstyringen. Et viktig trekk er den økte vekten på kontroll. I DFØ-rapporten om departementsrollen (2025), fremheves det som påvirker departementene spesielt. Riksrevisjonen, mer internkontroll, saker fra Sivilombudet, og tilsyn er alle faktorer som påvirker styring. Et annet trekk er det økende medietrykket. Det har gjort at politikkformidling er en viktig del av arbeidet i departementene, og fagavdelingene må bruke tid på å bistå kommunikasjonsenhetene med å tilrettelegge faggrunnlag for politisk ledelse.⁷⁸ Økningen i antallet innsynskrav har også økt betydelig de siste årene, fra 39 000 innsynskrav i 2010, mens det fra 2016 til 2024 var mellom 60 000 og 80 000 innsynskrav i departementene fra e-Innsyn per år og nærmere 70 000 i 2024. I 2022 var det over 80 000 innsynskrav.⁷⁹

oppdragsbrev ikke er offentlige. Dette gjelder særlig for justis- og forsvarsektorene. Antallet kan heller ikke ses på som eksakt, da dette er telt opp manuelt. Feil kan forekomme

⁷⁸ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

⁷⁹ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*. Antall innsyn i departementene/SMK for årene 2016-2024 er hentet fra elnnsyn (offentlig elektronisk postjournal), mens kilden til antall innsyn i 2010 er Difi-rapport 2011:11 *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*



Figur 2 Antall innsynskrav i 2010 og fra eInnsyn for departementene og statsministerens kontor 2016-2024. Kilde: DFØ (2025), Difi 2011:11 og eInnsyn (offentlig elektronisk postjournal)

Det er nærliggende å anta at mange av disse eksterne faktorene også påvirker departementenes underliggende virksomheter. Det er også grunn til å anta at medietrykket og andre faktorer som bidrar til at «det kortsiktige trumfer det langsiktige»,⁸⁰ vil vedvare.

Andre eksempler på forhold som også treffer statsforvaltningen er de stadig flere og mer utfordrende samfunnsutfordringer og kriser, som krever at forvaltningen jobber tverrsektorielt. Det gjelder for eksempel på områder som beredskap, klima og digitalisering. EU tar også i økende grad i bruk sektorovergrepene lovgivning.⁸¹ Denne typen oppgaver stiller større krav til styring og organisering enn oppgaver en kan håndtere i egen sektorlinje. Dette er også omtalt noe i kapittel 4.1.3 hvor samordning er et tema.

Andre forhold som gjør styringsoppgaven mer komplisert, er at både departementer og virksomheter er blitt mer gjensidig avhengige av eksterne aktører, for eksempel i digitaliseringsarbeid.

⁸⁰ DFØ (2025). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24.*

⁸¹ DFØ (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen*

4 Utfordringer med styring i staten

Mange dokumenter, også dokumenter som ikke primært omhandler styring, peker på utfordringer med styringen i staten. I dette kapittelet har vi sortert funnene under utfordringer med å styre strategisk, altså ha en langsiktig, overordnet og helhetlig styring, og utfordringer med den konkrete mål- og resultatstyringen. Utfordringene henger sammen og god mål- og resultatstyring er en forutsetning for god strategisk styring i staten.

4.1 Utfordrende å styre langsiktig, overordnet og helhetlig

Strategisk styring er et vidt begrep som kan forstås på flere måter og ut fra forskjellige innfallsvinkler. I dette kapittelet har vi derfor forsøkt å belyse ulike sider ved å styre strategisk. Vi ser på hva rapportene sier om utfordringer ved å styre på lang sikt når det kortsiktige trumfer det langsiktige, styre overordnet når summen av detaljer blir stor og styre helhetlig for å løse utfordringer som går på tvers av sektorer.

I DFØ-rapporten om departementsrollen (2025) fremheves viktigheten av strategiske, åpne og tillitsbaserte diskusjoner mellom departementsledelsen og ledelsen i underliggende virksomheter for å bidra til felles situasjonsforståelse og å legge til rette for en langsiktig utvikling av sektoren. Rapporten peker på at det er viktig at ikke departementene blir fanget av detaljene.⁸²

I DFØs kartlegging av etatsstyringsmøtene (2022) var et funn at referatene fra møtene viser få spor av langsiktighet og samordning på tvers av departementer.⁸³ Selv om flere opplever at etatsstyringsmøtene har utviklet seg til å bli mer strategiske de siste årene, trekker DFØ i rapporten om flerårig styring (2023) frem at det fortsatt er behov for mer dialog om strategiske veivalg.⁸⁴ At det strategiske utviklingsbehovet diskuteres i for liten grad påvirker blant annet omstillingskraften.⁸⁵

Detaljstyring av virksomhetene og behovet for å styre mer overordnet og helhetlig, er utfordringer som har blitt tatt opp over tid.⁸⁶ Det samme er behovet for å ha større oppmerksomhet på langsiktige utviklingstrekk og vurdere risiko på både kort og lang sikt.

4.1.1 Utfordrende å styre langsiktig

I dette kapittelet peker vi på hvordan rapportene omtaler ulike typer hindringer for langsiktig styring og hvordan summen av forskjellige henvendelser utenfra påvirker det å kunne å jobbe langsiktig.

Planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv

Økonomiregelverket stiller krav om at alle virksomheter skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv. Videre skal departementene planlegge sin styring av virksomhetene med både

⁸² DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

⁸³ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*

⁸⁴ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*

⁸⁵ Difi (2019). *Departementene i førerretet for omstilling?*

⁸⁶ Statskonsult (1999). *Erfaringer med mål og resultatstyring i statsforvaltningen* og Difi (2011). *Hva skjer i departementene*. Det er også sentrale temaer i f.eks. Tillitsreformen (2021–2025), og Program for bedre styring og ledelse i staten (2014–2017)

ettårig og flerårig perspektiv.⁸⁷ God styring krever at man har kontroll og løser hendelser her og nå, og samtidig planlegger godt på lengre sikt og har dialog om ønsket retning. Altså må man både ha oppmerksomhet om det langsiktige og det kortsiktige i styringen og man må sette det kortsiktige i sammenheng med det langsiktige. Styringsinformasjonen må også dekke flere tidsperspektiver.⁸⁸

I artikkelen «*Ble det en bedre organisert stat?*» fra 2013 skriver artikkelforfatterne at økt mediepress og behov for politikkformidling antagelig reduserer kapasiteten til langsiktig og helhetlig styring og oppfølging av underliggende organer. Presset om å «ordne opp» kan gjøre at departementer styrer etater veldig tett når de havner i det politiske søkelyset. For etatene kan det da bli vanskelig å opprettholde nødvendig langsiktighet i prioriteringene og ressursanvendelse i sin egenstyring, noe som kan føre til at både effektivitet og kvalitet blir skadelidende.⁸⁹ En undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle (2024), bekrefter at dette fortsatt er en utfordring. Det at mye arbeidstid brukes til hasteoppdrag, kan gå på bekostning av direktoratenes faglighet og kapasitet til langsiktig og helhetlig tenkning.⁹⁰

I en DFØ-rapport om flerårig styring fra 2023 pekte departementene på at selv om utgangspunktet for etatsstyringen er de ettårige budsjettene og tildelingsbrevene, er mål og oppgaver som gis gjerne flerårige av natur. Flere departementer er mer bevisste enn tidligere på at de legger oppgaver med et mer permanent preg i virksomhetsinstruksene, mens skiftende oppgaver omtales i tildelingsbrevene. Dette skaper mer ryddighet i styringsrelasjonen og er også i tråd med intensjonen bak regelverket. Det er imidlertid ikke entydig, noen departementer legger mer langsiktige oppgaver i tildelingsbrevet.⁹¹

Den flerårige styringen innrettes på forskjellige måter i ulike sektorer. For å ivareta den langsiktige planleggingen har flere departementer langtidsplaner for bestemte sektorer som forskning, samferdsel og forsvar. Kunnskapsdepartementet har også fireårige utviklingsavtaler med sine universiteter og høyskoler.⁹² Det finnes også mange strategier, enten sektorinterne eller tverrgående, som gir en langsiktig retning. Fellesnevnerne for de som har langtidsplaner, kan se ut til å være at det er stor politisk interesse for utviklingen av området, at det er jevnlig behov for større og langsiktige investeringer, eller at langsiktig strategisk planlegging er nødvendig for å få mange aktører til å dra i samme retning. I planene beskrives ambisjoner om økte bevilgninger, samtidig som det tas forbehold om de ettårige budsjettene.⁹³

Handlingsrom for flerårig budsjettstyring

Hoveddelen av oppgavene i statlige virksomheter må antas å være oppgaver som ligger fast fra år til år eller oppgaver som løses over flere år. Selv om statsbudsjettet vedtas for kalenderåret,⁹⁴ er store deler av budsjettet bundet opp i faste driftskostnader, rettighetsbaserte ordninger regulert i lov og pågående investeringsprosjekter. Slike bindinger og mekanismer medfører at store deler av

⁸⁷ Jf. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») § 9 og Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 1.4

⁸⁸ DFØ (2024, 8. oktober). *Tidsperspektivet i styringen*

⁸⁹ Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen (2013). *Ble det en bedre organisert stat?*

⁹⁰ DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*

⁹¹ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*

⁹² Ibid.

⁹³ NOU 2015: 14. *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten*

⁹⁴ Jf. bevilgningsreglementet § 3

statsbudsjettet i praksis ligger fast over flere år, selv om Norge ikke har flerårige budsjetter.⁹⁵ De aller fleste oppgaver og tjenester må utvikles for å holde tritt med politikktvikling, brukerbehov, teknologisk utvikling og i lys av tilgjengelige ressurser til å gjennomføre oppgavene. Langsiktighet i budsjettstyringen er derfor nødvendig.

DFØ-rapporten om flerårig styring (2023) fant at departementene og etatene opplever handlingsrommet for den flerårige styringen forskjellig. Mens departementene i intervjuene ga uttrykk for å ha tilstrekkelig handlingsrom for den flerårige styringen, var etatene mer delt. I spørreundersøkelsen fikk etatene spørsmålet «i hvilken grad opplever dere å ha et handlingsrom i budsjettssammenheng til å ivareta et flerårig perspektiv?». Her svarte 40 prosent «i liten grad», 45 prosent «i noen grad», og 15 prosent «i stor grad». Eksempler på utfordringer som ble nevnt av enkelte etatsledere, var uforutsigbarhet i budsjettene ved regjeringsskifter eller at omdisponeringer innenfor rammen ikke monner.⁹⁶

Nettobudsjetterte og bruttobudsjetterte virksomheter opplevde handlingsrommet til å ivareta et flerårig perspektiv ulikt. De nettobudsjetterte disponerer også inntekter fra eksternfinansierte aktiviteter. De bestemmer da hvor mye som brukes på drift og investeringer innenfor eventuelle føringer fra overordnet departement, og har adgang til å overføre ubrukte midler til etterfølgende budsjettår. De har derfor et større handlingsrom.⁹⁷

De fleste OECD-land har en variant av flerårig budsjetttrammeverk, og EU stiller krav til sine medlemsland om at de må legge frem planer for finans- og strukturpolitiske tiltak på mellomlang sikt.⁹⁸ De nordiske landene har flerårige utgiftstak, og i DFØs rapport om strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen fra 2025 trekkes det frem at Danmark, Sverige og Finland mener at dette er helt sentralt for å kunne ha god økonomistyring og en troverdig økonomisk politikk.⁹⁹

Norge har ettårsprinsipp for statsbudsjettet, som innebærer at budsjettet vedtas for kalenderåret. Selv om OECD anbefaler Norge å vurdere et budsjetttrammeverk for mellomlang sikt,¹⁰⁰ finnes det allerede særskilte fullmakter som har som funksjon å ivareta at utgifter kan strekke seg over flere år.¹⁰¹ Avtalemessige forpliktelser og planlagte aktiviteter kan ofte gå utover flere budsjettår og da brukes budsjettfullmakter som gir nødvendig fleksibilitet på tvers av år. Stortinget gir også hvert år flere samtykker til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjettår. Eksempler på slike fullmakter er bestillingsfullmakter, investeringsfullmakter, tilsagnsfullmakter og garantifullmakter.¹⁰²

I rapporten om flerårig styring, pekte DFØ på at statlige virksomheter har flere muligheter til å overføre budsjettmidler fra et år til et annet.¹⁰³ I DFØs områdegjennomgang fra 2025 om overføring av ubrukte bevilgninger (fase 1) ble omfanget av noen typer overføringer til neste budsjettår

⁹⁵ DFØ (2025). *Strategisk arbeid i budsjett i statsbudsjettprosessen. Inspirasjon og eksempler fra andre land* og DFØ (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen. Utviklingstrekk og gjennomgående utfordringer innen organisering, styring og ledelse i norsk forvaltning*

⁹⁶ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater.*

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ DFØ (2025). *Strategisk arbeid i budsjett i statsbudsjettprosessen. Inspirasjon og eksempler fra andre land*

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ OECD (2024). *OECD Economic Surveys: Norway 2024*

¹⁰¹ DFØ (2025). *Strategisk arbeid i budsjett i statsbudsjettprosessen. Inspirasjon og eksempler fra andre land*

¹⁰² Finansdepartementet (2023). *Veileder i Statlig budsjettarbeid*

¹⁰³ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*

kartlagt. Områdegjennomgangen fant at bruken av stikkordsfullmakten «kan overføres» (jf. Bevilgningsreglementet §5) har økt over tid.¹⁰⁴ I områdegjennomgangens fase 2, kom det frem at stikkordsfullmakten dekker et behov for fleksibilitet og flerårighet, men også at departementene opplever adgangen til å få stikkordsfullmakten som restriktiv og at den brukes i tråd med hensikten på de budsjettpostene som har den. Videre fant DFØ at regelverk og veiledning åpner for skjønn, og at hensikten med stikkordsfullmakten tolkes noe ulikt mellom fagdepartementene og Finansdepartementet. I rapporten anbefalte DFØ å forsterke veiledningen og kompetansen knyttet til både stikkordsbruk og andre budsjettfullmakter.¹⁰⁵

Saken med den korteste fristen blir den viktigste saken

Flere DFØ-rapporter har pekt på at summen av andre «utenforliggende forhold», som for eksempel økende antall mediehenndelser og anmodningsvedtak fra Stortinget, påvirker den langsiktige og strategiske planleggingen både i departementene og direktoratene.¹⁰⁶

Rapporten om departementene i en brytningstid (2025) pekte på at det var bred enighet blant informantene om at det kortsiktige gjerne trumfer det langsiktige:

«Det er derfor en viss bekymring for at departementenes evne til å drive faglig, langsiktig politikkutvikling er under press. Med stor aktivitet fra Stortingets side og mange mediesaker, blir det mindre rom for å jobbe med kunnskapsbasert og strategisk politikkutvikling. Denne utviklingen pekte Difi også på i 2011 og stilte da spørsmålet om det kunne gi utfordringer for evne og kapasitet til politikkutvikling og politikkgjennomføring. I våre intervjuer er det flere som av den grunn tar til orde for at det er behov for å styrke arbeidet med langsiktig politikkutvikling og arbeidet med politikkgjennomføring.»¹⁰⁷

Styringsinformasjon bygger blant annet på utredninger, så kvaliteten på utredninger er også et viktig premiss for styringsinformasjonen. DFØs siste statusmåling om utredningsinstruksen (2025) viser at både departementer og direktorater oppgir « *korte frister for gjennomføring*» som den viktigste årsaken til at kvaliteten på utredninger ikke oppleves tilfredsstillende. I rapporten oppsummerer DFØ følgende:

«Kort oppsummert finner vi at korte frister, politiske føringer og manglende ressurser er de viktigste årsaksfaktorene for mangelfull kvalitet for både departementene og virksomhetene i 2023. For departementene har dette vært de tre viktigste årsakene siden første måling i 2016. Mens for underliggende virksomhetene har årsaksfaktorene endret seg en del over tid, spesielt sett opp mot siste måling i 2019.»¹⁰⁸

I intervjuene med departementer og direktorater trekkes også smale mandater frem som sentrale hemmere for god utredningskvalitet.¹⁰⁹ Rapporten poengterer at «*Smale mandater, der det i praksis*

¹⁰⁴ DFØ (2025). Områdegjennomgang av ubrukte bevilgninger. Fase 1 – Kartlegging, vurderinger og anbefaling om innsparingsområder 2025

¹⁰⁵ DFØ (2025). Områdegjennomgang av ubrukte bevilgninger. Fase 2 – Kartlegging, vurderinger og anbefaling om innsparingsområder 2025

¹⁰⁶ DFØ (2025). Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen, DFØ (2025). Utfordringsbildet i forvaltningen og DFØ (2024). Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle

¹⁰⁷ DFØ (2025). Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen

¹⁰⁸ DFØ (2025). Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24

¹⁰⁹ Ibid.

er gitt en løsning, og mandater med premisser der rommet for utredningen og mulige løsninger i praksis er veldig innskrenket, vil gi et svakt beslutningsgrunnlag.»¹¹⁰

Direktoratene har en sentral rolle i å ivareta det langsiktige perspektivet innenfor sine sektorområder. I rapporten om direktoratenes faglige rolle (2024) blir det tatt opp at knapphet på tid og ressurser også gjelder for direktoratene. Det pekes på at en stadig større del av arbeidshverdagen i direktoratene går med til å svare ut ulike former for hasteoppdrag, og at dette utfordrer kapasiteten til å ivareta den faglige rollen. Det utfordrer også direktoratenes mulighet til å tenke mer langsiktig og strategisk.¹¹¹

Flere rapporter som omhandler politiet, viser for eksempel at det er behov for mer langsiktig styring.¹¹² I rapporten fra Ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern fra 2025 trekkes også utfordringer med hasteoppdrag frem. Enkelt saker i barnevernet kan utløse akutte styringsbehov. Alvorlige hendelser får stor oppmerksomhet i mediene og som en følge av det sendes detaljerte oppdrag eller rapporteringskrav fra departementet til direktoratet.¹¹³

«Denne formen for adhocstyring kan være nødvendig for å sikre rask respons, men har også utilsiktede konsekvenser. Den utløses ofte av et sterkt behov for å synliggjøre handlekraft og gjenvinne kontroll, og blir dermed et uttrykk for vaklende tillitt mellom departement og direktorat. For Bufdir innebærer det en situasjon hvor store deler av organisasjonen mobiliseres for å svare på kriserapportering, akutt styringsdialog og midlertidige tiltak. Reaktive tiltak går dermed på bekostning av langsiktig fagutvikling og systematisk kvalitetsarbeid. Resurser som kunne vært brukt til å utvikle og forankre varige faglige standarder, bindes i stedet opp til tidsavgrensede rapporterings- og beredkapsoppgaver.»¹¹⁴

4.1.2 Utfordrende å styre overordnet

I dette kapittelet peker vi på hva de ulike rapportene mener står i veien for å styre mer overordnet. Detaljert mål- og resultatstyring er også en del av dette, se nærmere omtale av det i kap. 4.2.1.

Når kontrollbehovet utfordrer overordnet styring

Økonomiregelverket stiller krav om at overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til kravene til virksomhetens internkontroll, blant annet at ressursbruken er effektiv, at rapporteringen er pålitelig og at det jobbes godt med målene for virksomheten.¹¹⁵ Samtidig må departementene balansere behovet for kontroll på detaljer opp mot det å styre overordnet. Departementene delegerer myndighet til det nivået som kjenner utfordringsbildet best slik at de kan velge de mest hensiktsmessige virkemidlene for å nå målet.¹¹⁶ Regelverket legger opp til at virksomhetene har

¹¹⁰ DFØ (2025). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24*

¹¹¹ DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*

¹¹² Se blant annet FIN, JD og POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjett situasjonen i politiet* og DFØ (2023). *Direktorsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*

¹¹³ Ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern (2025). *Omsorg og ansvar. Styring og organisering til barnas beste*

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Jf. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») § 14 og 15

¹¹⁶ DFØ (2023, 22. januar). *Kort om mål- og resultatstyring i statlig styring*

stor frihet til å velge hvordan mål realiseres, og i dette ligger det en forutsetning om at «fordelingen av ansvar og myndighet må stå i riktig forhold til hverandre, slik at virksomheten både har reell myndighet til og reelt ansvar for å kunne nå fastsatte mål».¹¹⁷

I artikkelen «Ble det en bedre organisert stat» (2013) trekker artikkelforfatterne frem at medienes jakt på feil og mangler, og Riksrevisjonens mer omfattende forvaltningsrevisjon på enkeltområder fører til økt behov for detaljkontroll fra departementenes side. Dette påvirker naturligvis prioriteringer og ressursbruk, også i etatene, og ikke til fordel for den mer helhetlige, systematiske, og langsiktige styringen mot mål og resultater.¹¹⁸ I notatet om utfordringsbildet i forvaltningen (2025), pekes det fortsatt på at statens styring ikke legger nok til rette for helhet og prioriteringer, og at styring på innsatsfaktorer og aktiviteter samt tilsyn og kontroll, gir mindre handlefrihet og binder ressurser.¹¹⁹ Notatet trekker frem noen sentrale forhold som bidrar til dette:

- **Ulike kulturer og styringstradisjoner påvirker graden av detaljstyring:** Her pekes det bl.a. på at departementene styrer sine underliggende virksomheter ulikt, og at årsaken nødvendigvis ikke bare ligger i hensynene man skal ta til risiko, vesentlighet og egenart, men også i ulike kulturer og styringstradisjoner. Notatet peker også på at balansegangen mellom å gi handlingsrom og å stille krav til resultater kan by på utfordringer og at detaljstyring f.eks. kan oppfattes som manglende tillit.
- **Summen av ulike styringskrav forsterkes nedover i styringslinjen:** Her vises det til Nordlandsforsknings sluttrapport om tillitsreformen, og at svært få opplever redusert omfang av prosess og dokumentasjonskrav som et ledd i arbeidet med tillitsreformen.
- **Tilsyn og kontroll binder ressurser og øker frykten for å gjøre feil:** Her trekkes det bl.a. frem at regjeringsadvokaten i en artikkel i Stat og styring (2025) «peker på at utviklingen i omfanget av ulike tilsyns- og kontrollmekanismer de senere årene har gitt et mer omfattende kontrolltrykk i sum. I tillegg til at ansatte bruker tid og ressurser på dokumentasjon framfor kjerneoppgaver, kan det bidra til en kultur der det viktigste blir å unngå kritikk.»

I tillegg til dette peker DFØ på utfordringer knyttet til at statens styring av kommunene er omfattende og lite helhetlig.¹²⁰

Selv om flere rapporter over lengre tid har pekt på utfordringer med detaljstyring, tyder DFØ-rapporten om direktoratenes faglige rolle fra 2024 på at det har vært en forbedring, selv om det fremdeles jobbes med å finne en god balanse mellom departementets styring og fagligheten i direktoratet. I rapporten trekker DFØ frem at det generelle inntrykket fra intervjuene er at det foregår mindre detaljstyring av direktoratene nå sammenlignet med tidligere.¹²¹

I en studie av departementenes styring av underliggende virksomheter fra 2020 ble departementer og virksomheter bedt om å karakterisere praksis i mål- og resultatstyringen. Departementene og virksomhetene hadde ulike oppfatning om hvordan det praktiseres. PWC fant at departementene opplever at de praktiserer kontroll i mindre grad enn det deres underliggende opplever.¹²²

¹¹⁷ DFØ (2011). *Veileder i etatsstyring*. Punkt 1.5

¹¹⁸ Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen (2013). *Ble det en bedre organisert stat?*

¹¹⁹ DFØ (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen*

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press. En undersøkelse om direktoratenes faglige rolle*

¹²² PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

Eksempler på detaljfokus i etatsstyringen

Flere rapporter fra DFØ og Riksrevisjonen om enkeltvirksomheter trekker frem at virksomheten opplever styringen som for detaljert.¹²³ En virksomhet opplever for eksempel lite handlingsrom til å prioritere utviklingsoppgaver fordi det er mange driftsoppgaver.¹²⁴ Flere av statsforvalterembetene mener at det er manglende prioritering av oppdrag, høyt detaljeringsnivå og for mange tellekanter fra departementene.¹²⁵

I flere rapporter om politiet har også detaljstyring blitt trukket frem som en utfordring.¹²⁶ I DFØs gjennomgang av Politidirektoratet i 2023 var en av anbefalingene til Justis- og beredskapsdepartementet at de bør styre politiet mer helhetlig, overordnet og langsiktig og at de bør etterspørre helhetlige og langsiktige råd fra direktoratet.¹²⁷ I områdegjennomgangen av styringen av politi- og lensmannsetaten fra 2020 trekkes det frem en kultur for detaljstyring helt fra innretningen på Stortingets vedtak til regjeringens utøvende politikk og departementets administrative styring. Politidirektoratet opplever at strømmen av henvendelser fra departementet er stor og til dels ukoordinert. I 2019 viste en intern undersøkelse i departementet at det kom 990 journalførte henvendelser til direktoratet knyttet til etatsstyringsrollen eller forvaltnings- og sekretariatsrollen.¹²⁸

I områdegjennomgangen av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet fra 2024 hadde arbeidsgruppen følgende vurdering:

«Styring på innsatsfaktorer, stort omfang av øremerkinger, bred oppgaveportefølje og begrensninger for effektiviseringsarbeidet vanskeliggjør overordnet styring av politiet fra departementet. Intensjonene bak flere av føringene kan være gode, men summen av føringene innebærer, etter vår vurdering, en svekkelse av politiets evne til å løse samfunnsoppdraget. Dette påvirker evnen til å tenke helhetlig og langsiktig, og detaljstyringen vedvarer. Vridning fra detaljstyring til resultatstyring er ikke til hinder for å oppnå ønskede mål. Det vesentlige er at det er opp til politiet selv å oppnå de målene.»¹²⁹

For mye fokus på avvik og rapportering?

I denne foranalysen har vi ikke funnet mye informasjon om omfanget av avviksrapportering og hvordan det eventuelt påvirker styringsdialogen. DFØ-rapporten om etatsstyringsmøtenes plass i

¹²³ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*. (Riksrevisjonen har avsluttet saken, jf. Dokument 1 (2023-2024)), DFØ (2024). *Kultur og ledelse i politiet. En statusbeskrivelse*, DFØ (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet og DFØ (2022). Færre og bedre. En evaluering av statsforvalterstrukturen*

¹²⁴ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

¹²⁵ DFØ (2022). *Færre og bedre. En evaluering av statsforvalterstrukturen*

¹²⁶ DFØ (2022). *Evaluering av nærpolitireformen og BCG (2020). Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

¹²⁷ DFØ (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*

¹²⁸ BCG (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

¹²⁹ FIN, JD og POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*

styringen (2022) gir imidlertid noen indikasjoner. De så nærmere på agendaene for etatsstyringsmøtene ut fra omtalen av planlagte møter i tildelingsbrevens eller instruksenes styringskalendere. De fant for eksempel at det for ca. en fjerdedel av virksomhetene planlegges tre etatsstyringsmøter i året der det gjerne er lagt inn et møte med statusoppdatering, og i noen tilfeller avgrenset til ren avviksrapportering. Møtene kan for eksempel være ren avviksrapportering i forbindelse med tertialrapporteringen.¹³⁰

Et utviklingstrekk som har blitt trukket frem av flere er den økte vektleggingen av kontroll generelt, og Riksrevisjonens rolle spesielt.¹³¹ Riksrevisjonen har gjennom flere år bygget opp kapasitet og kompetanse på forvaltningsrevisjoner, og det er gjerne mye offentlig omtale rundt deres funn. Interne kontrollmekanismer fører også til mer rapportering, for eksempel knyttet til habilitet.¹³²

En sentral del av mål- og resultatstyringen er å vise hvilke vurderinger man har gjort og hva man har oppnådd, gjennom rapporteringen til departementet. Flere trekker imidlertid frem at det brukes mye ressurser på rapportering. I PWCs studie av departementenes styring av underliggende virksomheter finner de at flere virksomheter opplever rapportering som ressurskrevende, særlig hvis de bes om å rapportere på effekter.¹³³ I NIFU-rapporten som evaluerte pilotordningen for utviklingsavtalene mellom Kunnskapsdepartementet og statlige universiteter og høyskoler (2020), understreket tilnærmet alle informantene at de synes det var for mye rapportering i sektoren. Den totale mengden med mål gav for mye detaljstyring, og de rapporterte på likelydende mål til ulike aktører.¹³⁴

I områdegjennomgangen av Politiet fra 2020 trekkes det frem at rapporteringen fra PODs underliggende enheter er lite konsekvent og preget av manuelle prosesser. Det brukes mye fritekst i rapportering av oppdrag og kvalitative vurderinger uten faste rammer. Den faglige oppfølgingen fra POD mangler standardisert format og gir begrenset verdi selv når resultater gjentas skriftlig. Tiltak er gjort for å redusere rapportering, men flere krav gjenstår som ikke er direkte knyttet til politiets hovedmål. Manglende enighet om detaljeringsgrad fører til at rapporteringen ofte blir mer omfattende enn nødvendig.¹³⁵

Vi har i denne foranalysen ikke funnet nyere analyser av hvor mye tid det brukes på rapportering og hvordan nytten av ulike former for rapportering oppfattes.

Samspeillet mellom bruk av styringsvirkemidler og handlingsrom

Det finnes flere virkemidler for å iverksette politikk, jf. kap. 3.1. Generelt er det viktig å følge med på hvordan virkemidler brukes og om de gir utilsiktede konsekvenser enkeltvis eller i sum. Innretningen av virkemidlene kan påvirke mulighetene for styring og virksomhetenes handlingsrom. For eksempel kan lovfestede bemanningsnormer, øremerking av midler og mange detaljerte oppdrag føre til begrensninger i virksomhetens handlingsrom.

¹³⁰ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*

¹³¹ Ibid.

¹³² DFØ (2011). *Hva skjer i departementene. Om utfordringer og utviklingsbehov*

¹³³ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

¹³⁴ NIFU (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning. En evaluering av pilotordningen*

¹³⁵ BCG (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

I DFØs evaluering av statsforvalterstrukturen fra 2022 trekkes det for eksempel frem at lovregulering på noen områder gir lite rom for overordnet styring.¹³⁶ I Riksrevisjonens undersøkelse av Luftfartstilsynet trekker også departementet frem at lovpålagte oppgaver begrenser etatens handlingsrom.¹³⁷ I evalueringen av Valgdirektoratet trekkes det imidlertid frem at når det styres gjennom lov, har departementet et langsiktig perspektiv i sin faglige styring.¹³⁸

I områdegjennomgangen av styringen av politi- og lensmannsetaten omtaler de at Stortinget og Justisdepartementet styrer Politidirektoratet ved utstrakt bruk av økonomiske virkemidler. De trekker frem øremerking av midler, blant annet til finansiering av nye politistillinger og krav til spesielle funksjoner. Det igjen påvirker Politidirektoratets styring nedover i etaten fordi også den styringen bærer preg av bruk av økonomiske virkemidler gjennom øremerking. Det påvirker også evnen til å oppnå resultater på andre styringsparametere.¹³⁹

Kunnskapsdepartementet la frem en stortingsmelding om styring av statlige universiteter og høyskoler i 2021. Styringspolitikken som ble lagt frem i meldingen skulle legge til rette for at universitetene og høyskolene styres mer i det store, og mindre i det små, samt være målrettet, basert på dialog og kunnskapsgrunnlag og tilpasset den enkelte institusjon.¹⁴⁰ I denne meldingen trekkes det frem at virkemidler og insentiver drar i ulike retninger slik at den faktiske effekten av departementets styring blir usikker. Styringsvirkemidlene må utfylle hverandre og dra i samme retning for å lykkes med målene for sektoren som helhet, noe som forutsetter en god sammensetning og balanse mellom ulike virkemidler.¹⁴¹

Vi har i denne foranalysen ikke funnet nyere studier som har sett på hvordan ulike styringsvirkemidler virker sammen og hvordan bruken av virkemidlene påvirker styringen og virksomhetenes handlingsrom.¹⁴² Vi har heller ikke funnet nyere studier av hvordan andre departementer enn Kunnskapsdepartementet styrer sektorer som helhet eller hvordan de vurderer bruken av ulike styringsvirkemidler på forskjellige sektorer. Det kunne imidlertid vært interessant å se nærmere på.

4.1.3 Utfordrende å styre helhetlig

I dette kapittelet omtaler vi hva ulike rapporter sier om det å styre helhetlig når en må løse utfordringer som går på tvers av departementsområder og sektorer.

Komplekse samfunnsutfordringer kan ikke løses av en sektor eller virksomhet alene

Vi har i dette oppdraget ikke sett på styring av tverrsektorielle samordningsprosesser spesielt. Gitt de stadig mer komplekse og store samfunnsutfordringene vi står overfor nå, er det like fullt et viktig tema som er relevant for å få en helhetlig styring av virksomheter og sektorer. Vi har derfor valgt å løfte frem noen utfordringer om styring og tverrsektoriell samordning som er dokumentert i

¹³⁶ DFØ (2022). *Færre og bedre. En evaluering av statsforvalterstrukturen*

¹³⁷ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

¹³⁸ DFØ (2025). *Med valg i sikte. En evaluering av valgdirektoratet*

¹³⁹ BCG (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

¹⁴⁰ Meld. St. 19 (2020-2021). *Styring av statlige universiteter og høyskoler*

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Difi-rapporten «Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet» (2019:9), så bl.a. på bruk og sammensetning av styringsvirkemidler

ulike rapporter. Det finnes imidlertid en rekke andre rapporter fra både DFØ/Difi, konsulenthuss og forskning mv. som har belyst tverrgående samordning fra ulike perspektiver.

I de to siste rapportene der DFØ har oppsummert sentrale utviklingstrekk i forvaltningen og for departementene,¹⁴³ trekkes samordning opp som sentrale temaer og fra flere perspektiver. Det trekkes for eksempel frem av flere informanter at «statsbudsjettprosessen ikke gir et godt nok grunnlag for samordning på tvers av departementsområder, fordi systemet er laget slik at hver statsråd tar ansvar for sitt ansvarsområde.»¹⁴⁴

I bærekraftsmeldingen fra regjeringen Støre (2025) peker de også på at «Riksrevisjonen har gjentatte ganger påpekt manglende samordning i offentlig sektor, blant annet i Dok. 3:15 (2023–2024) Myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål.¹⁴⁵ Flere rapporter fra DFØ har også vektlagt manglende koordinering og samordning som en utfordring i norsk forvaltning. Samordningsutfordringene oppstår særlig i saker som krever innsats på tvers av sektorer, for eksempel innen miljø, sosial inkludering, kriminalitetsbekjempelse og felles IKT-løsninger.»¹⁴⁶

I DFØ-notatet om utfordringsbildet vises det til at de senere års stadig flere og mer utfordrende samfunnsutfordringer og kriser, krever at forvaltningen jobber tverrsektorielt. Det gjelder på flere sentrale områder, som beredskap, klima og digitalisering. Parallelt med disse utviklingstrekkenes erkjennes det at sektorgrenser og manglende insentiver gjør tverrsektorielt samarbeid krevende. Notatet peker for eksempel på at tverrgående omstillingstiltak får lavere prioritet i de mer sektororienterte departementene og at «selv om det er eksempler på det motsatte, legger budsjett- og styringssystem i begrenset grad opp til tverrsektorielt samarbeid». Videre trekker de frem at eksisterende modeller for gevinstrealisering i mindre grad gir insentiver til å hente ut gevinster av effektivisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.¹⁴⁷

DFØ har kartlagt finansierings- og kostnadsdelingsmodeller i tverrgående utviklingsprosjekter. For å få til tverrgående finansiering i utviklingsarbeid tyder innsikten i kartleggingen på at det er viktig at de samarbeidende aktørene finner frem til en omforent rolle- og ansvarsavklaring. God styring på alle nivåer for å nå overordnede mål og sikre fremdrift i utviklingstiltaket er også viktig.¹⁴⁸

Å finne løsninger på komplekse utfordringer krever samordnet innsats på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og aktører. Det finnes en rekke eksempler på nyere praksis i forvaltningen der en utforsker en mer helhetlig og tverrsektoriell tilnærming til sentrale samfunnsutfordringer, for eksempel kjernegruppeforsøket og etatssamarbeidet for utsatte barn og unge, målrettede samfunnsoppdrag, sammenhengende digitale tjenester og en rekke digitale samarbeidsprosjekter.

¹⁴³ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen.* og DFØ (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen*

¹⁴⁴ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

¹⁴⁵ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2025). Meld. St. 35 (2024–2025) *Norges arbeid med bærekraftsmålene. Status, utfordringer og veien videre*

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ DFØ (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen*

¹⁴⁸ DFØ (2025). *Finansiering og kostnadsdeling av tverrgående utviklingstiltak. En kartlegging*

Utfordringer med samordning i en sektorinndelt forvaltning

I PWCs rapport om etatsstyring i praksis, handlet noen av utfordringene departementene trakk opp om at samordning er tidkrevende og at man kan møte på ulike styringskulturer på tvers av departementene. PWC var i 2020 av den oppfatning at samordning i etatsstyringen ble viet varierende oppmerksomhet i departementene. Departementsrådene uttrykte at samordning mellom departementene går bedre og bedre, og at det er økende oppmerksomhet om behovet for samordning. Fagavdelingene i departementene tolket primært samordning til å bety samarbeid med andre departementer om formuleringer i tildelingsbrevene. Det ble også trukket frem at mye samordning kan føre til lange tildelingsbrev. PWC mente det kunne se ut til å ligge et spenningsforhold mellom departementenes forståelse av samordning i snever forstand, og det behovet særlig direktoratene kan ha for at både finansiering, regelverksutvikling og mål- og resultatstyring er samordnet.¹⁴⁹

Produktivitetskommissjonen mente at oppsplitting av departementer og sentralforvaltning i mange sektorer øker problemene med styring og samordning.¹⁵⁰ I en rapport utgitt av Bufdir om arbeidet med regjeringens strategi om barn som lever i fattigdom (2018), uttaler de at mål- og resultatstyringen i forvaltningen i liten grad klarer å fremheve arbeid på tvers av ulike sektorer. Styringsparametere og resultatmål er i hovedsak sektorspesifikke, og det rapporteres deretter. «Slik kan verdifullt arbeid på tvers av sektorene bli usynlig og dermed nedprioritert. Det er behov for å se på hvordan samarbeid og samhandling mellom sektorer kan få en plass i måten forvaltningen styres på.»¹⁵¹ Dette ble også trukket frem av Riksrevisjonen i deres undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område i 2019.¹⁵²

I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon om sammenhengende digitale tjenester fra 2025, peker de fortsatt på at det er et stort behov for samordning og koordinering på departementsnivå. De trekker også frem at det er en utfordring med den krevende balansen mellom sektorlojalitet og helhet for brukeren. I Riksrevisjonsrapporten viser Digdir til at forvaltningen mangler eller har svake insentiver for samarbeid.¹⁵³ En annen rapport fra Riksrevisjonen samme år viser et eksempel på at departementene i varierende grad har fulgt opp at underliggende virksomheter følger føringer fra andre departementer.¹⁵⁴

¹⁴⁹ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

¹⁵⁰ NOU 2016: 3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskommissjonens andre rapport*. Finansdepartementet

¹⁵¹ Bufdir (2018) *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*

¹⁵² Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel* (Riksrevisjonen har avsluttet saken, jf. Dokument 1 (2023-2024))

¹⁵³ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene med samanhengende digitale tenester*

¹⁵⁴ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige leieavtaler for lokaler i markedet*

Erfaringer med styring på tvers av sektorer

I DFØ-rapporten om flerårig styring fra 2023 viste en spørreundersøkelse blant etater at om lag en tredjedel (36 prosent) «i liten grad opplever at departementene samordner styringen av flerårige tverrgående samarbeidsprosjekter.» 60 prosent svarte «i noen grad», og fire prosent «i stor grad».¹⁵⁵

Både den reviderte strategien for departementsfelleskapet «Gode hver for oss. Best sammen» og den forrige strategien for perioden 2021-2025, skal bidra til bedre samarbeid og forankring på tvers av departementsfelleskapet. Et av hovedmålene i den siste strategien er «*Samordnet utvikling og gjennomføring av politikk. Vi skal gi regjeringen relevante og helhetlige beslutningsgrunnlag, og være godt samordnet i gjennomføringen av politikk. For å lykkes, vil vi kombinere sektorfaglighet, tverrfaglighet og vilje til å finne felles løsninger.*»¹⁵⁶

Forsøket med kjernegrupper som departementene har arbeidet med siden 2021, ble etablert for å forbedre samordning av de tverrgående og mest «gjenstridige» saksområdene i departementene. Det var også et av oppfølgingstiltakene i den første departementsstrategien. Departementsråder i departementene som utgjør kjernegruppen møtes jevnlig for å holde hverandre orientert, initiere, koordinere og forankre gjennomføring av samarbeid om tiltak mellom departementene på kjernegruppens område. De skal også bidra til at det utvikles helhetlige kunnskapsgrunnlag. Som konsekvens av kjernegruppearbeidet må departementene også samarbeide om styringen av saker som underliggende virksomheter skal samarbeide om.¹⁵⁷

Som eksempel viser DFØs evaluering av kjernegruppeforsøket at det i kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU) er godt innarbeidet å gi felles oppdrag i tildelingsbrevene til underliggende etater. DFØ pekte på at kriteriet om at kjernegruppene skal bidra til bedre samordning i styringen av underliggende virksomheter samtidig som de ikke endrer de ordinære styringslinjene, var godt ivaretatt. Det trekkes imidlertid frem i enkelte intervjuer fra etatssamarbeidet at oppdragstekstene ikke alltid er helt likelydende, og at det derfor blir mer krevende å tolke oppdraget og dra i samme retning.¹⁵⁸

Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge er et samarbeid mellom syv departementer og 13 underliggende etater som samarbeider om tiltak for å forbedre kårerne for utsatte barn og unge. Arbeidet er initiert av kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU). DFØ, som har evaluert dette arbeidet, viser blant annet til ulike utfordringer som oppstår i spenningsfeltet mellom vertikal og horisontal styring. Erfaringen var for eksempel at mens etatene etterlyste klarere føringer og mer enhetlig styring av samarbeidet, var det en utbredt oppfatning i departementene å ikke gi mye føringer og at «*etatene selv er best egnet til å finne ut hvordan de kan samarbeide. Samtidig opplyser departementene at det var der de har gitt konkrete føringer og oppdrag at det har resultert i konkrete prosjekter og leveranser.*»¹⁵⁹ Vi stiller derfor spørsmål ved om det er behov for sterkere eller tydeligere formell styring i linjen av tverrgående samarbeid, også for at arbeidet skal få legitimitet

¹⁵⁵ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. Det aktuelle spørsmålet lød: I hvilken grad opplever dere at departementene samordner styringen av flerårige tverrgående samarbeidsprosjekter?

¹⁵⁶ Departementene (2025). *Gode hver for oss best sammen. Strategi*

¹⁵⁷ DFØ (2024). *Evaluering av kjernegruppeforsøket*

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ DFØ (2025). *I spenningsfeltet mellom vertikal styring og horisontal tilpasning. Evaluering av Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge*

og bli prioritert blant andre oppgaver i etatene. Det igjen forutsetter i tilfelle god samordning mellom departementene. Følgende vurdering i rapporten understreker betydningen av dette:

«Ved samordning, særlig knyttet til gjenstridige problemer, må en horisontal tilpasning balanseres med hierarkisk eller vertikal styring. Styring fra overordnet departement er viktig for å gi retning og fordele ansvar. Vertikal styring kan legge rammer for å unngå at horisontal tilpasning blir fragmentert. Deltakerne må forholde seg til styring både fra egen organisasjon og fra myndigheten som har ansvar for å koordinere samarbeidet. Ledere må være bevisst dette og balansere mellom egne organisasjonsmål og mål knyttet til samarbeidsstrukturen.»¹⁶⁰

4.2 Utfordringer med mål- og resultatstyringen

I dette kapittelet ser vi på utfordringer med departementenes mål- og resultatstyring av sine underliggende virksomheter og virksomhetenes egen styring, herunder utfordringer med mål og styringsparametere, styringsinformasjon, datagrunnlag og styringssystemer.

Styringsinformasjon er et vidt begrep, og kilder til styringsinformasjon kan komme fra alt fra forskning, utredninger, evalueringer, brukerundersøkelser, statistikk, fagsystemer mv. Det er derfor også et område det kan være vanskelig å navigere i når relevante data skal omsettes til resultat- og styringsinformasjon og kobles til virksomhetens måloppnåelse både på kort og lang sikt. Styringssystemer er også et vidt begrep, og kan omfatte mange prosesser og løsninger, og ulike typer både digitale og analoge systemer for styring og styringsinformasjon.

Informasjon blir først til styringsinformasjon når det gjøres forståelig, tilgjengelig og relevant for de som skal fatte beslutninger. I DFØs veileder om resultatmåling fremheves det at

«relevant styringsinformasjon kan være knyttet til alle leddene i resultatkjeden, både innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester og effekter for brukere og samfunn. De viktigste resultatene er knyttet til produktene eller tjenestene som virksomheten produserer for brukerne, effektene de gir og om ressursbruken er effektiv.»¹⁶¹



4.2.1 Svakheter ved mål og styringsparametere

Mål- og resultatstyring i staten legger vekt på styring mot overordnede mål og innebærer en klar rolle- og ansvarsdeling mellom departement og underliggende virksomhet. Det forventes at effektiviteten øker når myndighet delegeres til det nivået som kjenner utfordringsbildet best, slik at de kan velge de mest hensiktsmessige virkemidlene for å nå mål.¹⁶²

Informanter både i PWCs studie av etatsstyring i praksis (2020) og i noen rapporter fra Riksrevisjonen sier det er vanskelig å sette gode mål, styringsparametere, indikatorer og konkrete

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ SSØ (2010). *Veileder. Resultatmåling, Mål og resultatstyring i staten*

¹⁶² DFØ (2023, 22. januar) *Hva er mål- og resultatstyring?*

resultatkrav.¹⁶³ I rapporten om departementsrollen (2025) skriver DFØ at mange synes det er krevende å lage gode styringsparametere fordi det må være god sammenheng mellom virksomhetens innsats og måloppnåelse og at det ofte etterspørres mer kunnskap om «*hva som virker*».¹⁶⁴

Når det gjelder målformuleringer, kommer det i PWCs studie frem at det særlig er det å legge seg på riktig nivå som er utfordrende. Det er også ulike synspunkter på hva som er et godt mål. Det er for eksempel uenighet om gode mål bør dekke helheten av virksomhetens portefølje eller prioriterte områder. Det er også ulike meninger om gode mål bør formuleres som effekter som skal oppnås for brukere og samfunnet, og at koblingen mellom virksomhetens virkemidler og effektene kan være løs, eller om gode mål er mål der departementet med sikkerhet vet at virksomheten har de nødvendige virkemidlene for å realisere målene.¹⁶⁵

Flere forvaltningsrevisjoner og områdegjennomganger tar opp utfordringer med mål og styringsparametere. I enkelte rapporter pekes det på at det kan være vanskelig å måle måloppnåelse og vurdere effekten av tiltak.¹⁶⁶ I revisjonen av etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet fra 2019 trekkes det frem at det er krevende og tar tid å finne egnet målstruktur.¹⁶⁷ I enkelte rapporter uttrykker departementet behov for å utvikle mål- og resultatstyringen.¹⁶⁸

I riksrevisjonsrapporten om utfordringer i barnevernet fra 2025 trekkes det frem at det er utfordrende å måle utvikling og trender fra år til år.¹⁶⁹ I riksrevisjonsrapporten om departementenes styringsinformasjon og rapportering på et tverrsektorielt område fra 2019 trekkes det frem at forhold ved målene kan gjøre det krevende å fange opp effekter i den løpende rapporteringen. For eksempel kan det være krevende å måle effektene kvantitativt og effekter vil kanskje først vise seg om flere tiår. Sammenhengen mellom det langsiktige målet og tilgjengelig statistikk og indikatorer trekkes også frem som vanskelig.¹⁷⁰

I Kunnskapsdepartementets stortingsmelding om styring av statlige universiteter og høyskoler fra 2021, trakk de frem som en utfordring med daværende styringssystem at det var et tungt og

¹⁶³ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*, Riksrevisjonen (2019). *Etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet* (Riksrevisjonen har avsluttet saken, jf. Dokument 1 (2023-2024)) og Riksrevisjonen (2019). *Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

¹⁶⁴ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

¹⁶⁵ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

¹⁶⁶ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*, Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område* og Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)* (Riksrevisjonen har avsluttet saken, jf. Dokument 1 (2024-2025))

¹⁶⁷ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

¹⁶⁸ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)* og Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

¹⁶⁹ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*

¹⁷⁰ Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område*

uniformt styringssystem som bidro til utydelige forventninger. Institusjonene måtte forholde seg til flere mål og indikatorer som sektormål, nasjonale styringsparametere, mål og parametere i utviklingsavtalene m.m, og at det i sum utgjorde en kompleks mål- og resultatstyringsmodell.¹⁷¹ I meldingen foreslo de endringer i styringspolitikken blant annet for å imøtekomme denne utfordringen. I NIFUs rapport om evaluering av pilotordningen av utviklingsavtalene (2020) trekkes det frem at utviklingsavtalene ikke bidrar til prioriteringer. Avtalene representerer andre typer mål, for eksempel mer kvalitative mål, men de blir likevel et målsett blant mange andre mål som allerede finnes i målstrukturen. På den måten skaper ikke avtalene grunnlag for nye prioriteringer.¹⁷² I etterkant av evalueringen og som følge av stortingsmeldingen ble det gjort endringer i utviklingsavtalene, men det er fortsatt rom for forbedringer, blant annet å ha tydeligere formål med avtalene.¹⁷³

Eksempler på manglende og svake styringsparametere

I noen rapporter er det påpekt at det ikke alltid er etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv.¹⁷⁴ For noen virksomheter går det ikke frem av målene hvilken målestokk som skal legges til grunn i vurderingen av resultatene.¹⁷⁵ For andre er det ikke tidfestet når langsiktige mål skal nås,¹⁷⁶ og for andre igjen har ikke departementet fastsatt styringsparametere for å vurdere hvordan måloppnåelsen utvikler seg over tid.¹⁷⁷

I revisjonen av etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO (2020) skrev Riksrevisjonen at departementet i formelle styringsdokumenter ikke hadde oppgitt hva de målte virksomheten på. Det var ikke tydeliggjort overfor virksomheten hvordan departementet ville bruke dataene til å vurdere måloppnåelse gjennom styringsparametere. Mangelen på tydelige styringsparametere og rapporteringskrav gjør det vanskelig å vurdere og sammenligne virksomhetens måloppnåelse og resultater over tid. De pekte også på at systemet for å vurdere om virksomheten når målene sine og bruker ressursene effektivt var lite transparent og vanskelig å etterprøve.¹⁷⁸

I Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i PST fra 2025 trekker Riksrevisjonen frem at det har vært vanskelig å vurdere måloppnåelse og resultatutvikling på grunn av mangelen på målbare styringsparametere. Ifølge undersøkelsen, er dagens

¹⁷¹ Meld. St. 19 (2020-2021). *Styring av statlige universiteter og høyskoler*

¹⁷² NIFU (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning. En evaluering av pilotordningen*

¹⁷³ HK-dir (2025). *Utviklingsavtaler – et strategisk styringsverktøy? Kunnskapsgrunnlag for revisjon av rammeverk og avtaler*

¹⁷⁴ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*, Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet* og Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

¹⁷⁵ Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område*

¹⁷⁶ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet* og Deloitte (2021). *Områdegjennomgang av utenriktjenesten. Delleveranse 2: Anbefalinger*

¹⁷⁷ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet* og Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

¹⁷⁸ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

styringsparametere stikkordsbaserte og overordnet og gjør at departementet ikke har sikret seg god nok styringsinformasjon og kunnskap om situasjonen i PST. Riksrevisjonen anbefaler derfor at Justisdepartementet i dialog med PST videreutvikler mer presise kvalitative og kvantitative styringsparametere som kan gi mer systematisk innsikt i PSTs måloppnåelse og ressursbruk.¹⁷⁹

Forskyvning fra mål og styringsparametere til aktivitetskrav

Som omtalt i kap. 4.1.2 er det flere som peker på utfordringer med å styre overordnet. I DFØ-rapporten om utfordringsbildet (2025) pekes det på at flere utredninger viser til at styring på innsatsfaktorer og aktiviteter utfordrer prinsippet om mål- og resultatstyring og ambisjonen om en mer helhetlig styring.¹⁸⁰ Når det styres på aktivitetsmål, mister virksomheten muligheten til å vurdere og planlegge virkemidler og tiltak i lys av målgruppens behov og tilgjengelige ressurser.

I Produktivitetskomisjonens rapport fra 2016 ble det trukket frem at systemet med mål- og resultatstyring har utviklet seg til et regime med et stort antall mål og andre styringssignaler som kan bidra til å svekke effektiviteten i statlig forvaltning gjennom for mye detaljstyring.

Produktivitetskomisjonen var tydelige i sine vurderinger på at

«Bedre styring av den statlige forvaltning krever tydeligere oppdrag og begrensning i antall mål og krav den enkelte statlige virksomhet stilles overfor. Det må legges vekt på å klargjøre hovedmål og hvilke resultater for innbyggerne som forventes, og mindre vekt på styring av aktivitetene.»¹⁸¹

Program for bedre styring og ledelse i staten (2014–2017) la større vekt på tydeligere prioriteringer, å redusere detaljstyringen, å øke handlingsrommet og gjennomføringskraften for virksomhetene og å følge opp resultater for brukere og samfunnet. Som en del av programmet ble det satt i gang tiltak blant annet for å få færre mål.¹⁸² Tiltakene for bedre styring var blant annet kurs og nettverk, forskningsprogram og masterkurs i etatsstyring og støtte til utvikling av styringsdialogen.¹⁸³

Kjærvik og Askim fant i 2015 en viss reduksjon fra 2012 i samlede styringskrav (mål, styringsparametere og aktivitetskrav¹⁸⁴) i tildelingsbrevene, noe som kunne indikere en mindre detaljert styring enn tidligere.¹⁸⁵ En tilsvarende undersøkelse fra 2020, utført av studenter på vegne av daværende Kommunal- og moderniseringsdepartement, viste en økning igjen i mål, styringsparametere og aktivitetskrav fra 2015 til 2020. Sammenlignet med 2012 var det en svak

¹⁷⁹ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*

¹⁸⁰ DFØ (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen*

¹⁸¹ NOU 2016: 3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi Produktivitetskomisjonens andre rapport*. Finansdepartementet

¹⁸² KMD (2014). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017*

¹⁸³ KMD (2018). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017. Erfaringsrapport*

¹⁸⁴ Kjærvik, Jonas og Jostein Askim (2015). *I Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter* defineres aktivitetskrav som «Konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører»

¹⁸⁵ Kjærvik, Jonas og Jostein Askim (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*

reduksjon i antall mål og styringsparameter, mens antall aktivitetskrav var tilbake på omtrent samme nivå som i 2012.¹⁸⁶

«Funnene kan tyde på at regjeringens arbeid for færre og tydeligere mål, tydeligere prioriteringer og mindre detaljstyring har hatt en viss effekt på bruken av mål- og styringsparameter, men en minimal effekt på aktivitetskrav. Funnene viser også at når en virksomhet har hatt en reduksjon i enten antall mål eller styringsparameter, har det vært en økning i antall aktivitetskrav. Dette kan tyde på at det har vært en forskyvning fra mål og styringsparameter til aktivitetskrav.»¹⁸⁷

Et funn fra alle tre årene var at aktivitetskrav ble brukt omtrent dobbelt så mye som mål og styringsparametere, noe som kan antyde at detaljstyringen er fremtredende.¹⁸⁸ Det er imidlertid stor variasjon i hvor involverte virksomhetene er i prosessen med tildelingsbrevet og noen virksomheter har veldig stor innflytelse på tildelingsbrevet.¹⁸⁹ Det er derfor ikke slik at kravene i tildelingsbrevet nødvendigvis er satt uten at virksomhetene har fått gi innspill. Vi har ikke funnet rapporter som har undersøkt utviklingen i styringskrav i tildelingsbrevene fra de siste årene.

Eksempler på aktivitetsmål og mål som ikke blir operasjonalisert i virksomheten

I områdegjennomgangen av Politi- og lensmannsetaten fra 2020 vurderer arbeidsgruppen at det er lagt altfor stor vekt på aktivitetsmål i utformingen av styringsparametere. Disse har vært drevet av politiske målsetninger og mangler strategiske vurderinger.

Områdegjennomgangen viser videre til at det i 2019 var til sammen 240 krav etaten skulle styre etter. Arbeidsgruppen vurderte at etaten burde vri styringsparameterne mot å fokusere på effekter i stedet for aktivitetskrav.¹⁹⁰

I områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak fra 2023 påpekes det at styringssignalene NAV mottar fortsatt innebærer innslag av aktivitetsstyring, for eksempel at enkelte grupper skal prioriteres og signaler om økt bruk av enkelttiltak. Det kan innskrenke rommet for å fatte kunnskapsbaserte beslutninger og være i strid med effektiv tiltaksbruk.¹⁹¹

Riksrevisjonen peker i noen rapporter på at delmål og indikatorer i stor grad er aktivitetsbaserte og ikke gir informasjon om virksomheten har levert i henhold til bestillingene eller om virksomheten har systemer som sikrer at de bygger opp kunnskap på områder av betydning for fremtidig forvaltning.¹⁹²

¹⁸⁶ KMD (2020). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012–2020)*

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

¹⁹⁰ BCG (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

¹⁹¹ Oslo economics m.fl (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk. Delrapport 2 i områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak, på oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

¹⁹² Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen (2019). Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

I noen rapporter peker Riksrevisjonen på at mål og styringsparametere i tildelingsbrevet ikke er operasjonalisert ned i virksomheten og at virksomheten ikke utformer egne mål eller resultatindikatorer for styring av virksomheten.¹⁹³ I revisjonsrapporten om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO (2020) fant de at styringsparameterne ikke fremgikk av interne styringsdokumenter og at det ikke var beskrevet noen kobling mellom parametere og mål angitt i virksomhetens strategi og tildelingsbrev, eller hvordan parametere hadde vært benyttet eller skulle benyttes til styring i ulike deler av organisasjonen.¹⁹⁴ I evalueringen av pilotordningen for utviklingsavtalene (2020) fant NIFU at manglende integrering av rapportering på utviklingsavtalene i institusjonenes eget planverk førte til begrenset effekt av utviklingsavtalen som et styringsverktøy innad i organisasjonen, både for den strategiske og operative styringen.¹⁹⁵ Etter endringer i utviklingsavtalene mener flere institusjoner at dagens avtaler gir gode rammer for styringsdialogen fordi det er tett kobling mellom utviklingsavtalen, intern strategi, virksomhetsstyring og rapportering.¹⁹⁶

4.2.2 Har departementene god nok informasjon om måloppnåelse og effektivitet?

Et grunnleggende styringsprinsipp i økonomiregelverket er å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.¹⁹⁷ Flere av dokumentene vi har sett på indikerer at beslutningstakerne ikke alltid har god nok informasjon, særlig om måloppnåelse og effektivitet. I dette kapitlet omtaler vi departementenes tilgang til informasjon. Virksomhetenes tilgang til data og systemer for styringsinformasjon omtales i kap. 4.2.3.

Departementene er avhengig av god informasjon fra virksomhetene

Departementene er avhengige av faglige innspill fra direktoratene som grunnlag for politikkutvikling.¹⁹⁸ De er også avhengige av informasjon fra virksomhetene som de kan bruke i beslutninger og i styring. Informasjon til politikkutvikling og styringsinformasjon kan være to sider av samme sak, men det kan være forskjeller i «innpakningen» av informasjonen, som når, hvordan og til hvem den presenteres.

DFØ-rapporten om direktoratenes faglige rolle (2024) viser at direktoratene har fått en mer fremtredende faglig rolle de siste femten årene og er sentrale leverandører av kunnskap til for eksempel sektoranalyser og analyser av utviklingstrekk opp mot andre sektorer. Statusmålingen om utredningsinstruksen peker på at ved at direktoratene i større grad sitter på faglig

¹⁹³ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet* og Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område*

¹⁹⁴ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

¹⁹⁵ NIFU (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning: En evaluering av pilotordningen*

¹⁹⁶ HK-dir (2025). *Utviklingsavtaler – et strategisk styringsverktøy? Kunnskapsgrunnlag for revisjon av rammeverk og avtaler*

¹⁹⁷ Jf. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») § 4 c

¹⁹⁸ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen* og DFØ (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press. En undersøkelse om utviklingen av direktoratenes faglige rolle*

spisskompetanse og innsikt i hva som skjer i sektoren, er departementene blitt mer avhengige av direktoratenes faglige råd i sitt arbeid.¹⁹⁹

Statusmålingen om utredningsinstruksen (2025) viste også at det er klare indikasjoner på at fagdepartementene kan gi mer rom til virksomhetene til å gjøre gode utredninger og at direktoratene må ta innover seg sin viktige fagrolle og utfordre bestillinger og føringer de får fra overordnet departement. Konsekvenser av smale mandater eller oppdrag der det i praksis er gitt en løsning, kan bidra til svake beslutningsgrunnlag.²⁰⁰

I intervjuene til rapporten om departementsrollen (2025) stilte DFØ spørsmål om departementene er gode nok til å bruke og vurdere faglige innspill fra direktoratene. Ingen hadde noen klar formening om de var gode og kritiske nok bestillere av kunnskap fra direktoratene og andre.²⁰¹ I samme rapport peker DFØ også på at forvaltningen har begrenset kunnskap om resultater og effekter, at det er behov for bedre resultatinformasjon og at det «ofte etterspørres mer kunnskap om «hva som virker». For å få mer kunnskap om effekter bør årlig styringsinformasjon suppleres med forskning og evaluering, slik det framgår av økonomiregelverket i staten.»²⁰² I rapporten vises det til en DFØ-gjennomgang av årsrapporter fra 2012 der kun et fåtall av virksomhetene vurderte eller omtalte oppnådde effekter for brukere og samfunn.

Behov for bedre styringsinformasjon?

I flere områdegjennomganger og rapporter fra Riksrevisjonen kommer det frem at departementet ikke har god nok informasjon om måloppnåelse, resultater eller hvorvidt underliggende virksomhet utnytter ressursene effektivt.²⁰³ Konsekvenser av dette kan være at departementet ikke har tilstrekkelig styringsinformasjon på sentrale områder som for eksempel regjeringens strategier,²⁰⁴ eller god nok informasjon om sikkerheten i samfunnet.²⁰⁵ I en områdegjennomgang av politiet trekkes det frem at en av årsakene til at politiet og departementet har havnet i en situasjon med lite helhetlig og langsiktig styring, kan være mangel på god og relevant styringsinformasjon.²⁰⁶

Det kan være ulike grunner til at virksomhetene ikke rapporterer godt nok. I PWCs studie av departementenes styring av underliggende virksomheter (2020) finner de at flere virksomheter opplever rapportering som ressurskrevende, særlig hvis de bes om å rapportere på effekter.²⁰⁷ Det kan også være utfordrende å måle resultater, for eksempel hvis resultatene ligger langt frem i tid

¹⁹⁹ DFØ (2025). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24*

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

²⁰² Ibid.

²⁰³ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*, Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*, Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*, Deloitte og Oslo Economics (2024) *Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet* og Deloitte (2021) *Områdegjennomgang av utenriktjenesten. Delleveranse 2: Anbefalinger*

²⁰⁴ Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område*

²⁰⁵ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten*

²⁰⁶ FIN, JD og POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*

²⁰⁷ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

og det er vanskelig å spore dem.²⁰⁸ I undersøkelsen om departementenes styringsinformasjon og rapportering på et tverrsektorielt område (2019), ble det uttalt at selv om de har som mål å rapportere på bruker- og samfunnseffekter, kan de likevel være forsiktige med å trekke forhastede konklusjoner om hva som er effekter av tiltak.²⁰⁹ En annen grunn til svak rapportering kan være dårlige styringssystemer eller mangel på data eller informasjon om bruker- og samfunnseffekter, se nærmere om dette under kap.4.2.3.

Eksempler på at Riksrevisjonen peker på manglende styringsinformasjon

I revisjonen av etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet (2019) og Havforskningsinstituttet (2019) trekker Riksrevisjonen frem at styringsinformasjonen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for prioriteringer.²¹⁰ I revisjonen av Luftfartstilsynet trakk Riksrevisjonen frem at risikovurderingene ikke ga informasjonsgrunnlag for å prioritere mellom oppgaver.²¹¹ I Riksrevisjonens revisjon av Havforskningsinstituttet fant de at departementet ikke hadde gitt entydige signaler om hvordan instituttet skulle utforme eller håndtere risikovurderingene og på hvilket nivå de skal rapportere risikoene.²¹² Vi har ikke funnet rapporter som sier noe om hvorvidt risikovurderinger i statlige virksomheter generelt gir departement og virksomhetsledelsen god styringsinformasjon.

I noen tilfeller etterspør, ifølge Riksrevisjonen, ikke departementet relevant informasjon.²¹³ I andre tilfeller opplever departementet rapporteringen som lite presis.²¹⁴ Noen ganger får departementet mye informasjon fra virksomheten, men gjennomgående lite analyse og vurderinger av resultater, ressursbruk og om virksomheten har nådd målene sine.²¹⁵ I noen tilfeller kan rapporteringen i vesentlig grad omfatte aktiviteter og i liten grad om arbeidet har skapt nytte for brukerne.²¹⁶ I revisjonen av styringen av NIBIO (2020) ble det for eksempel trukket frem at fremstillingen i årsrapporten i mindre grad synliggjorde virksomhetens analyser av måloppnåelsen og heller fremstod som et øyeblikksbilde av aktiviteter og

²⁰⁸ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

²⁰⁹ Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område*

²¹⁰ Se blant annet Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*, og Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

²¹¹ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

²¹² Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

²¹³ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige leieavtaler for lokaler i markedet*, Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten* og Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømmettet*

²¹⁴ Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område*

²¹⁵ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet* og Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

²¹⁶ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene med samanhengende digitale tenester* og Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

resultater. Det ble dog noe bedre i årsrapportene for de siste årene Riksrevisjonen så på, og Riksrevisjonen avsluttet saken etter forbedringer i mål- og resultatstyringen.²¹⁷

Mangelfull kobling mellom resultater og ressursbruk

I veileder for etatsstyring trekkes det frem at «*En bedre kobling mellom resultat- og økonomidata vil kunne gjøre det enklere både for overordnet departement og underliggende virksomhet å vurdere resultater og effektivitet*».²¹⁸

I flere riksrevisjonsrapporter og områdegjennomganger trekkes det frem at oppfølgingen av ressursbruk i virksomhetene er svak og at det mangler systemer og tydelige styringsparametere for å måle om ressursbruken er effektiv.²¹⁹ I revisjonen av Havforskningsinstituttet fra 2019 fant de at virksomheten ikke sammenligner ressursbruk for tilsvarende oppgaver over tid.²²⁰ I noen rapporter trekkes det frem at det ikke finnes rapportering på koblingen mellom ressursbruk, resultater eller måloppnåelse, eller at indikatorene på effektiv ressursbruk kun sier noe om hvor stor andel av ressursene som er i bruk, ikke hva de får ut av ressursene.²²¹ I revisjonen av Havforskningsinstituttet ble det trukket frem at det er få evalueringer av måloppnåelse og effektivitet i virksomheten. Videre skrev Riksrevisjonen at etter deres vurdering hadde departementet ikke utarbeidet et mål- og resultatstyringssystem som gav tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad instituttet utnyttet ressursene sine effektivt.²²²

I områdegjennomgangen av styringen av politi – og lensmannsetaten (2020) ble det trukket frem at manglende oversikt over ressursbruk og kostnader kan føre til svak gevinstrealisering og store prosjekter som sprekker på tid og kost, og at bedre oversikt over koblingen mellom ressursbruk og måloppnåelse ville gitt et tydeligere bilde på faktiske prioriteringer og et helhetlig bilde av måloppnåelsen.²²³ I revisjonen av etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet ble det pekt på at manglende oversikt over ressursbruken gjør at virksomheten beregner gebyrer unøyaktig.²²⁴

I en rapport fra Deloitte (2021) om økonomi- og virksomhetsstyring i staten skriver de at ikke mange nok virksomheter har et målrettet arbeid med effektivisering. Et av områdene de ser på er avbyråkratisering- og effektiviseringskutt (ABE) og de mener at en praksis med å videreføre flate «ostehøvelkutt» ned i egen organisasjon gjør det krevende å møte effektiviseringskravene. De

²¹⁷ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

²¹⁸ DFØ (2011). *Veileder i etatsstyring*

²¹⁹ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*, Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*, Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*, BCG (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, FIN, JD og POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet* og Deloitte (2021). *Områdegjennomgang av utenrikstjenesten*

²²⁰ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

²²¹ BCG (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet* og FIN, JD og POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*

²²² Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

²²³ BCG (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

²²⁴ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

skriver videre at flere virksomheter opplever at denne praksisen ikke lenger er forsvarlig, og at de derfor må iverksette flere og mer drastiske tiltak. Ifølge en undersøkelse av statlige virksomheter som Deloitte har utført, er det kun 47 prosent av respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten jobber strukturert og målrettet med å iverksette tiltak for å effektivisere virksomheten. 40 prosent oppgir at de må ta drastiske grep for å imøtekomme kravene om effektivisering.²²⁵

I rapporten om direktoratenes faglige rolle (2024), drøfter DFØ hvordan direktoratenes kunnskap kan bidra til mer effektiv ressursbruk, og fremhever at det fremover vil være behov for langt strengere prioriteringer av hva statlige virksomheter kan bruke ressurser på, men at direktoratene med sin kunnskap kan bistå departementene med å identifisere hvilke oppgaver som kan kuttes og hva som kan effektiviseres.²²⁶

I DFØ-rapporten om departementsrollen (2025) peker DFØ på at det i motsetning til kommunene som har de samme oppgavene og kan sammenligne resultatinformasjon, kan være vanskelig å sammenligne og generalisere effekter på tvers av virksomheter fordi virksomhetene er såpass ulike. Samtidig er det behov for mer oppmerksomhet om hva som er effekter både for brukere og samfunnet: «*En viktig del av departementenes oppfølging av underliggende virksomhet bør derfor være å følge resultater over tid, noe som også kan bidra til økt oppmerksomhet av hva som er viktigst å prioritere i sektorpolitikken eller på tvers av sektorer.*»²²⁷

Vi har ikke funnet informasjon om hvordan virksomhetene har rigget seg for å vurdere ressursbruken på egne tjenester og aktiviteter.

Samspillet mellom styringsdialog, fagdialog og styringsinformasjon

I tildelingsbrevene skal departementet sette styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater og sette krav til innholdet i årsrapporten og til annen rapportering.²²⁸ Flere rapporter fra Riksrevisjonen trekker frem at departementene i etatsstyringsdialogen etterlyser bedre rapportering og melder fra om at årsrapporteringen har et forbedringspotensial.²²⁹ For eksempel har Samferdselsdepartementet etterlyst bedre rapportering om måloppnåelse og analyse av resultater fra Luftfartstilsynet.²³⁰ Landbruks- og matdepartementet oppgav i revisjonen av NIBIO at årsrapporten har utviklet seg positivt selv om den har et forbedringspotensial.²³¹

Deloitte peker i sin rapport om økonomi- og virksomhetsstyring i staten fra 2021 på at dersom tilgangen til økonomisk styringsinformasjon i virksomhetene blir bedre, vil dette gi et godt grunnlag for god etatsstyringsdialog og relevante beslutningsgrunnlag for overordnet departement.²³²

²²⁵ Deloitte (2021). *Økonomi- og virksomhetsstyring i staten. Hvordan ruste seg for fremtiden?*

²²⁶ DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press. En undersøkelse om direktoratenes faglige rolle*

²²⁷ DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*

²²⁸ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 1.5

²²⁹ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*, Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet* og Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

²³⁰ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

²³¹ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

²³² Deloitte (2021). *Økonomi- og virksomhetsstyring i staten. Hvordan ruste seg for fremtiden?*

I tillegg til styringsdialogen har fagdialogen betydning for hvilken styringsinformasjon som innhentes. I DFØ-notatet om etatsstyringsmøtenes plass i styringen (2022), fant DFØ at andre møter bygger opp under styringen, blant annet ved å avklare og utdype styringssignaler eller oppdrag.²³³ Det kan oppfattes som positivt med mye fagdialog, men det er også eksempler på at det kan være utfordrende at fagdialogen ikke alltid er koordinert med styringen. I gjennomgangen av Politidirektoratet fra 2023 ble det pekt på at fagstyringen skjer i ulike deler av organisasjonen, og at den ikke alltid er koordinert med den formaliserte styringen gjennom resultatavtaler og styringsmøter. Det trekkes også frem at det er ulike syn på om det er fagstyring eller virksomhetsstyring som er viktigst.²³⁴

Skillet mellom fagdialog og styringsdialog oppleves ikke alltid like tydelig, og det kan være krevende å vurdere hvor tett på man kan være i fagdialogen. Et eksempel er fra evalueringen av Datatilsynet som er et faglig uavhengig forvaltningsorgan,²³⁵ der det vises til at Datatilsynets uavhengighet brukes som begrunnelse for den begrensede kontakten med departementet. DFØ mente i imidlertid i evalueringen at uavhengigheten ikke er til hinder for mer faglig kontakt og anbefalte mer kontakt fordi det blant annet kan bidra til en bredere diskusjon om utviklingstrekk. DFØ anbefalte også felles fagdialog med ulike aktører på feltet.²³⁶

I denne dokumentanalysen har vi funnet mest informasjon om styringsdialogen. For utenforstående, som for eksempel evaluatorene eller Riksrevisjonen, er det enklere å observere styringsdialogen enn annen dialog, fordi den skal dokumenteres. Man kan imidlertid stille spørsmål ved om ikke fagdialogen er vel så viktig for å få til god styring og dele relevant styringsinformasjon, blant annet fordi dialogen kan bidra til felles forståelse mellom departement og virksomhet og å bygge tillit. I DFØ-notatet om etatsstyringsmøtenes plass i styringen fant DFØ nettopp at andre møter bidrar til en bedre samlet styring og dialog mellom departement og underliggende virksomhet.²³⁷

Departementet får kunnskap og styringsinformasjon fra andre enn virksomhetene

Departementet bruker også andre kilder enn rapportering fra virksomhetene både til politikktutvikling og i etatsstyringen.²³⁸ Med komplekse områder og der effekter kommer til syne andre steder enn i egen sektor eller langt ute i effektkjeden, er det nødvendig med flere informasjonskilder og gjerne forskning for å sannsynliggjøre effektene. I Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering på et tverrsektorielt område (2019) trekker informantene frem at rapporteringen i årsrapporten kan være relativt overordnet dersom det er annen dialog med departementet om et tiltak/strategi. Selv om departementet ikke har mottatt rapportering på effekter av tiltak, kan annen kunnskap som departementet eller virksomheten har, likevel gi tilstrekkelig informasjon til å vite at tiltak virker

²³³ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*

²³⁴ DFØ (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*

²³⁵ «Personvernforordningen krever at tilsynsmyndigheten skal være uavhengig. Departementet har derfor ikke adgang til å instruere eller omgjøre Datatilsynets utøvelse av myndighet etter loven»

²³⁶ DFØ (2024). *Både vaktbikkje og førerhund? En evaluering av Datatilsynet*

²³⁷ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*

²³⁸ Riksrevisjonen (2019). *Undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering på et tverrsektorielt område* og Riksrevisjonen (2020) *Etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

eller at aktiviteter og tjenester har hatt den nødvendige fremdriften.²³⁹ Flere departementer oppgir til Riksrevisjonen at de planlegger evalueringer som skal gi informasjon om effekter, selv om evalueringene først vil foreligge på et senere tidspunkt.²⁴⁰

I en nylig avgitt doktorgradsstudie, har forskeren sett på hvordan embetsverket bruker forskning i sitt daglige arbeid. Det kommer frem at ansatte i statsforvaltningen bruker forskning på ulike og individuelle måter, med lite systematisk deling av praksiser. Tidspress, kompleksitet og politisk involvering påvirker bruken, og forskningens innflytelse er ofte indirekte og vanskelig å spore over tid. Doktorgradsstudien kan være interessant å se på i videre arbeid.²⁴¹

4.2.3 Har virksomhetene tilstrekkelig datagrunnlag og gode nok systemer for styringsinformasjon?

Virksomhetene skal sørge for at det gjennomføres evalueringer og rapportere om måloppnåelse og resultater både internt og til overordnet myndighet. I dette kapitlet omtales virksomhetenes innretning av arbeidet med kunnskap og utfordringer ved tilgang til data og systemer for styringsinformasjon.

Fra fagkunnskap til styringsinformasjon: Hvordan direktoratenes rolle former styringen

DFØ har i en rapport fra 2024 sett på ulike forhold ved direktoratenes faglige rolle.²⁴² Mange direktorater har de senere årene opprettet egne utredningsenheter og etablert systemer for å innhente og bearbeide kunnskap som ligger til grunn for faglige råd, veiledning og formidling. Dette er utviklingstrekk som har betydning for tilrettelegging av grunnlag for politikkutvikling og styringsinformasjon. I rapporten peker DFØ på at:

«mange direktorater har jobbet systematisk over tid med å etablere systemer og rutiner, for innhenting og bearbeiding av kunnskap fra sektoren til bruk inn i faglig rådgivning og kunnskapsformidling. Flere direktorater har overtatt ansvar for FoU-midler fra departementene, og mange har etablert egne enheter for statistikk og analyse.»²⁴³

Videre peker DFØ på at «Enkelte har også utviklet gode systemer for kunnskapsflyt mellom forvaltningsnivåene og innen sektoren, mens andre fortsatt må jobbe for å utnytte erfaringsbasert kunnskap og data inn i den faglige rådgivningen.»²⁴⁴

Hvordan underliggende virksomheter gis rom for og faktisk utøver sin faglige rolle, er et sentral premiss for hvordan samspillet om utvikling, deling og bruk av styringsinformasjon fungerer. Det legges stor vekt på direktoratenes faglige uavhengighet, som blant annet betyr at faglig uenighet bør synliggjøres. Direktoratene må også forstå den politiske konteksten som departementene

²³⁹ Riksrevisjonen (2019). *Undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering på et tverrsektorielt område*

²⁴⁰ Riksrevisjonen (2019). *Undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering på et tverrsektorielt område*

²⁴¹ Universitetet i Oslo (2026, 16. januar). *Ny doktorgradsstudie: Hvordan bruker embetsverket forskning i sitt daglige arbeid?*

²⁴² DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press. En undersøkelse om direktoratene faglige rolle*

²⁴³ DFØ (2024). *Tydligere, men fortsatt under press. En undersøkelse om direktoratene faglige rolle*

²⁴⁴ Ibid.

inngår i. Departementene har en viktig rolle i å hjelpe direktoratene med å se hva som er det politiske bildet og relevant å prioritere, slik at direktoratene ikke bruker ressurser unødige på noe som ikke blir brukt.²⁴⁵

Vi har ikke funnet informasjon om hvordan faglig informasjon omdannes og brukes til styringsinformasjon. For eksempel hvordan virksomhetene analyserer og tilrettelegger informasjon om resultater og utviklingstrekk fra sin virksomhet og sektor på kort og lang sikt, hvordan dette formidles til overordnet departementet og hvordan kanalene og rutinene for utveksling av styringsinformasjon oppfattes å fungere. Vi har heller ikke funnet informasjon om rutinene for utveksling av styringsinformasjon er effektive, hvordan styringsinformasjon benyttes til prioriteringer og beslutninger eller om de langsiktige behovene for styringsinformasjon er ivarettatt.

Styringsinformasjon starter med data: Utfordringer i kvalitet, tilgang og bruk

Tilgang til og fremskaffelse av god data er viktig for å ha god styringsinformasjon. DFØ-rapporten om direktoratenes faglige rolle (2024) viser at mange direktorater har formalisert arbeidet med statistikk og analyse gjennom å etablere egne organisatoriske enheter. I rapporten trekkes det også frem at det er store forskjeller på hva direktoratene sitter på av statistikk og datagrunnlag.²⁴⁶

I notatet fra DFØ om utfordringsbildet i forvaltningen (2025) skriver DFØ følgende:

«Offentlig sektor sitter på store datamengder som kan bidra til å identifisere samfunnsutfordringer, analysere trender, finne innovative løsninger og utvikle mer effektive offentlige tjenester. Deling av data mellom offentlige virksomheter, og mellom offentlig og privat sektor, har vært et satsningsområde for å få til mer sammenhengende og effektive tjenester.»

Digitaliseringsstrategien til regjeringen Støre fra 2024 peker på at det «fortsatt er et betydelig uutnyttet potensial for mer deling og tilgjengeliggjøring av data», og et av de prioriterte satsningsområdene i strategien er «å øke datadelingen og utnytte mulighetene i data og datadreven innovasjon.»²⁴⁷

I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen (2023) finner de at det er utfordringer med data. Hovedkonklusjonene i rapporter er:

- «Offentlig sektor har mye data som ikke deles og gjenbrukes.
- Det er fortsatt betydelige barrierer for deling og gjenbruk av data.
 - Manglende og sene avklaringer av juridiske problemstillinger hindrer deling og gjenbruk av data.
 - Mange virksomheter har ikke god nok oversikt over egne data.
- Styringen og samordningen av datadelingen fungerer ikke godt nok til å løse sektorovergripende utfordringer.»²⁴⁸

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ DFD (2024). *Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030*

²⁴⁸ Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*

I flere områdegjennomganger og rapporter fra Riksrevisjonen trekkes virksomhetenes utfordringer med data frem. Det kan være svakheter i funksjonaliteten og bruken av fag- og støttesystemer,²⁴⁹ databaser som ikke er oppdaterte og fullstendige,²⁵⁰ at informasjon ligger i ulike systemer eller at dokumenter med informasjon er i formater som er uegnet til å gi en systematisk oversikt,²⁵¹ eller at dataene ikke er tilgjengelige, aggregerte eller samlet.²⁵² Dette gjør at det er krevende å bruke data på en god måte i styringen.

I Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering på et tverrsektorielt område (2019) omtaler de at årsrapportene gir informasjon om aktiviteter og tjenesteleveranser og i liten grad effekter. Dette begrunnes med måleproblemer, blant annet grunnet manglende statistikk og rapportering.²⁵³ I Riksrevisjonens revisjon av årsaker til utfordringer i barnevernet (2025) trekkes utfordringene med kunnskapsgrunnlaget frem. Det knytter seg til grunnlag for forskning og statistikk og informasjonsinnhenting fra barnevernet og at data er en av utfordringene i forskningsarbeidet. Dataene er for lite tilgjengelige og ikke alltid av tilstrekkelig god kvalitet til å kunne benyttes i forskning. Utfordringene med statistikken gjør også at det er vanskeligere for de myndighetene som har ansvar for styring og kontroll å avdekke risiko for alvorlige problemer eller systemsvikt. Når myndigheter, medier, forskere, sivilsamfunn og samfunnet generelt ikke har tilgang på god nok statistikk, er det vanskeligere for disse å vurdere hvordan tilstanden utvikler seg.²⁵⁴

For mange virksomheter er imidlertid deling og gjenbruk av data et tema i styringsdialogen, og flere virksomheter jobber med å tilgjengeliggjøre data.²⁵⁵

²⁴⁹ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet og Deloitte (2021) Områdegjennomgang av utenrikstjenesten. Delleveranse 2: Anbefalinger*

²⁵⁰ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige leieavtaler for lokaler i markedet* og Deloitte og Osloconomics (2024). *Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet*

²⁵¹ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten* og Deloitte (2021) *Områdegjennomgang av utenrikstjenesten. Delleveranse 2: Anbefalinger*

²⁵² Deloitte og Osloconomics (2024). *Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet* og PWC og Multiconsult (2023) *Områdegjennomgang av eiendom, bygg og anleggsforvaltningen i forsvarssektoren. Del 1: Kartlegging og analyse med gevinstpotensial og forbedringstiltak*

²⁵³ Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område*

²⁵⁴ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*

²⁵⁵ Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*, Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet* og Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten*

Eksempler på eksisterende systemer, fellesløsninger og informasjon som kan benyttes

Det finnes og deles mye informasjon som det er mulig å bruke bedre. Et eksempel er mulighetene som ligger i informasjonen fra de periodiserte virksomhetsregnskapene. Riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen har på Riksrevisjonens nettside skrevet at hvis ikke etats- og virksomhetsstyringen drar nytte av informasjonen som ligger der, så vil staten ha investert mye uten at det gir bedre ressursbruk og produktivitet. «Men endå viktigare: Då går staten glipp av viktig informasjon som kan gi betre innsikt i kva offentlege tenester faktisk kostar, og bidra til både betre og mindre ressursbruk.»²⁵⁶

Deloitte viser også i en rapport fra 2021 til at det er et uutnyttet potensial i bruk av periodisert regnskapsinformasjon, men at det jobbes med å få bedre økonomisk styringsinformasjon på hva virksomheters produkter og tjenester koster.²⁵⁷ Også i områdegjennomgangen av politiet fra 2024 trekker arbeidsgruppen frem informasjon fra periodisert regnskap som viktig og at det må tas en beslutning på hvordan man skal nyttiggjøre seg informasjonen som periodisert regnskap har gitt.²⁵⁸

I Riksrevisjonens undersøkelse av statlige virksomheters leieavtaler trekkes det frem at det finnes mye informasjon, men at den blir først nyttig når den brukes som kunnskapsgrunnlag i styringen.²⁵⁹ Et annet eksempel på informasjon som kunne blitt brukt er fra en nylig rapport hvor Riksrevisjonen påpeker at informasjonen Kystverket har om havneanlegg kunne vært brukt til å analysere hvilke havneanlegg som er strategisk viktige for samfunnet.²⁶⁰

Det finnes også digitale løsninger og nettsider som kan benyttes i arbeidet med å systematisere og dele kunnskap og relevant resultatinformasjon. Noen eksempler på det er KUDOS, som er DFØs dokumentamsling og søkeløsning for offentlige kunnskaps- og styringsdokumenter, DFØs Forvaltningsløsning (for forvaltningen, i hovedsak rettet mot departementene) og Statsregnskapet.no (åpent for alle) med data som kan benyttes til å gjennomføre sammenligninger av budsjettposter mellom virksomheter for eksempel på administrasjonsområdet. For kunnskapssektoren tilbyr SIKT en rekke digitale løsninger til bruk i ulike deler av arbeidet med forskning og utredninger, som bibliotekstjenester, tilgang til ulike datasamlinger mv. Det finnes også lignende tjenester i andre sektorer. I tillegg kommer alle virksomhetenes egne fag- og arkivsystemer der de kan hente ut relevante data og statistikk, samt nettsider der rapporter, statistikk og lignende publiseres.

Per i dag finnes det ikke noen felles digitale løsninger for departementenes etatsstyring eller virksomhetenes rapportering eller resultatinformasjon.

²⁵⁶ Riksrevisjonen (u.å.). *Vi må bruke kunnskapen frå periodiserte rekneskapar*

²⁵⁷ Deloitte (2021). *Økonomi- og virksomhetsstyring i staten. Hvordan ruste seg for fremtiden?*

²⁵⁸ FIN, JD, POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*

²⁵⁹ Riksrevisjonen (2025). *Undersøkelse av statlige virksomheters leieavtaler for lokaler i markedet*

²⁶⁰ Riksrevisjonen (2025). *Sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten*

Rapporter som peker på mangler i styringssystemene hos flere virksomheter

Flere rapporter peker på mangler i noen virksomheters styringssystemer.²⁶¹ I noen tilfeller er virksomhetsplanleggingen svak,²⁶² i andre tilfeller mangler det et helhetlig system for å følge opp måloppnåelsen og effektiv ressursbruk i virksomheten.²⁶³ Mangelen på et helhetlig system med blant annet tydelige resultatmål og styringsparametere kan føre til at virksomhetens ledelse ikke har et tilfredsstillende grunnlag for å følge opp måloppnåelsen, som Riksrevisjonen for eksempel påpekte i revisjonen av etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO (2020).²⁶⁴

I Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet fra 2025 trekker de frem at riktig og korrekt informasjon om Bufetats aktiviteter ville gitt Bufdir et bedre grunnlag for å styre både Bufetat som helhet og regionene.²⁶⁵ I en rapport fra NIFU om utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning trekker de frem at institusjonene har ulik styringskapasitet og erfaring med rapporteringssystemer og resultatrapportering- og oppfølging. De har ulike målstrukturer og også ulik kapasitet til å gjøre interne prioriteringer og gjøre strategiske vurderinger.²⁶⁶

Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten, pekte på manglende system for å samle og analysere relevant informasjon.²⁶⁷ Andre rapporter har trukket frem problemer med å innhente, analysere og følge opp viktig informasjon og mangler på system for styringsinformasjon om koblingen til sluttbrukeren.²⁶⁸

Eksempler på systemer som kan utnyttes bedre

Noen rapporter peker på mangler ved bruken av verktøy, for eksempel at det er krevende å få hele virksomheten til å ta i bruk og etterleve rutiner, prosedyrer eller fagsystemer som kan bli gode styringsverktøy.²⁶⁹

I områdegjennomgangen av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet (2024) påpeker arbeidsgruppen at en forutsetning for å kunne hente ut og bearbeide styringsinformasjon er at IT-systemene er tilstrekkelig oppdatert. Det trekkes frem at flere av politiets IT-systemer er utdaterte, noe som gjør det ressurskrevende å hente ut relevante data til analyse. Basert på intervjuene til områdegjennomgangen virker det å være noe manglende kobling mellom økonomistyring og øvrig virksomhetsstyring, noe som fører til

²⁶¹ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*, Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*, Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet og DFØ* (2024). *Både vaktbikkje og førerhund. En evaluering av Datatilsynet*

²⁶² Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*

²⁶³ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO* og Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

²⁶⁴ Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

²⁶⁵ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*

²⁶⁶ NIFU (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning*

²⁶⁷ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten*

²⁶⁸ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet* og Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO*

²⁶⁹ Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet* og Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*

fragmentert styringsinformasjon. «Til tross for gode tiltak som ny økonomimodell og innføring av SRS, og de øvrige tiltakene som POD har iverksatt, ser det ut til at utfordringene vedvarer. For mye tid og ressurser går med til å samle inn og kvalitetssikre data fra ulike kilder, noe som gjør at det blir for lite tid og ressurser til analyse og identifisering av tiltak».²⁷⁰

Riksrevisjonen pekte i sin rapport om digitalisering i politiet (2023) på at styringen av digitaliseringsarbeidet har vært lite langsiktig og preget av kortsiktige prioriteringer. Det stilles også spørsmål ved om styringsinformasjonen fra Politidirektoratet gir en god nok ramme for styring og utvikling. Riksrevisjonen påpeker at «Konsekvensen av manglende digitalisering er lav måloppnåelse på samfunnsoppdraget, mindre trygghet til borgerne og dårligere bekjempelse av kriminalitet».²⁷¹

I evalueringen av Datatilsynet i 2025 pekes det på at digitale støttesystemer ikke utnyttes godt nok. DFØs vurderinger og anbefalinger er blant annet at «Nytt styringssystem og gode maler er en viktig forutsetning for at Datatilsynet skal kunne jobbe mer effektivt, og dette er noe vi oppfatter at Datatilsynet nå vil få på plass.»²⁷²

DFØ tilgjengeliggjør informasjon om statlig ressursbruk gjennom statsregnskapet.no og forvaltningsløsningen. Løsningene kan blant annet brukes til å sammenlikne nøkkeltall og analysere ressursbruk på tvers av virksomheter. De siste årene har det vært en økning i antall økter i forvaltningsløsningen, mens antall unike brukere har vært stabilt på i underkant av 500. I 2025 var det over 20 000 besøk på statsregnskapet.no, det var en økning i aktivitetsnivået fra 2024. Brukerundersøkelsen fra 2025 viser at 82 prosent var fornøyde med tjenesten.²⁷³ Det er imidlertid få respondenter på undersøkelsen og vi vet ikke om potensialet for bruk egentlig er større.

Det trekkes også frem i flere rapporter at virksomheter jobber med nye systemer for bedre informasjon og analyse.²⁷⁴ For eksempel utvikler Kystverket nytt system for å samle og analysere data,²⁷⁵ og det jobbes med utvikling av fagsystemet for barnevernet. En modernisering av fagsystemet skal blant annet styrke kvaliteten og rettssikkerheten i vurderinger og gi bedre statistikk og styringsinformasjon i barnevernsektoren. Det jobbes også med forbedring av informasjonsutvekslingen mellom ulike aktører.²⁷⁶

²⁷⁰ FIN, JD og POD (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*

²⁷¹ Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet*

²⁷² DFØ (2024.). *Både vaktbikkje og førerhund? En evaluering av Datatilsynet*

²⁷³ DFØ (2026). *DFØs årsrapport 2025*

²⁷⁴ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*, Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten* og DFØ (2024). *Både vaktbikkje og førerhund? En evaluering av Datatilsynet*

²⁷⁵ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten*

²⁷⁶ Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*

5 Gjennomgang av utvalgte instruksjer, tildelingsbrev og årsrapporter

5.1 Innledning

I PWCs undersøkelse av etatsstyring i praksis (2020) kartla de tildelingsbrevets rolle i etatsstyringen. De fant at formidlingen av styringssignaler fra departement til underliggende virksomhet i all hovedsak skjer gjennom tildelingsbrevet. Brevet suppleres med tilleggsbrev gjennom året ved behov, og etatsstyringsmøtene sammen med tildelingsbrevet fremholdes som de viktigste kanalene for formidling av styringssignaler.²⁷⁷

Når det gjelder oppfølgingen av tildelingsbrevene skjer dette gjennom etatsstyringsmøtene og gjennom vurdering av virksomhetenes årsrapportering.²⁷⁸

I dette kapittelet ser vi på noen få (10) utvalgte virksomheters instruksjer, tildelingsbrev og årsrapporter for 2024 for å vurdere praksis, likheter og forskjeller i styring og rapportering i disse dokumentene. Vi har valgt ut ulike typer virksomheter under forskjellige departementer. Det omfatter blant annet direktorater, tilsyn og institutter. Noen store virksomheter med mange ansatte, og noen små virksomheter. Vi har sett på både bruttobudsjetterte og nettobudsjetterte virksomheter. De ulike virksomhetene har forskjellige oppgaver, herunder forskning, kunnskapsproduksjon, rådgivning, tilsyn, behandling av klagesaker, planlegging, beredskap, varslings og forvaltningsoppgaver. Det er et lite utvalg, og derfor er det heller ikke representativt. Vi kan derfor ikke generalisere på bakgrunn av utvalget. Formålet har først og fremst vært å få et overordnet inntrykk av ulike måter å styre og rapportere på i skriftlige dokumenter, og et grunnlag for å vurdere hva man kan se nærmere på i eventuelle videre utredninger om styring. Vi har derfor valgt å anonymisere virksomheten fordi hensikten ikke er å trekke frem enkeltvirksomheter, men å få et inntrykk av styringen.

Styringssignaler skal alltid være skriftlige. Likevel må man ha med seg at dokumentene vi har sett på kun viser en del av dialogen mellom departement og virksomhet. I PWCs studie av etatsstyring i praksis, pekte PWC for eksempel på at «*Det er variasjon blant departementene i hvor mye av styringsbehovet de opplever at tildelingsbrevet dekker. Mange peker på at de i tillegg har et stort behov for formell og uformell dialog gjennom året for å dekke det totale styringsbehovet.*»²⁷⁹

Fagdialogen er en viktig del av relasjonen mellom departement og virksomhet, og bidrar til å skape felles forståelse. I DFØ-notatet om etatsstyringsmøtenes plass i styringen (2022) fant DFØ at andre møter enn etatsstyringsmøtene bidrar til en bedre samlet styring og dialog mellom departement og underliggende virksomhet.²⁸⁰

²⁷⁷ PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon.*

5.2 Kort om krav til instruks, tildelingsbrev og årsrapport

I det følgende oppsummerer vi kortfattet kravene til instruks, tildelingsbrev og årsrapport som er gitt i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.²⁸¹

Om instruks

Departementene skal fastsette en instruks for de underliggende virksomhetene som klargjør myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten. Hovedinstruksen definerer rammebetingelsene og forutsetningene for økonomi- og virksomhetsstyringen i virksomheten. Den til enhver tid gjeldene instruks til underliggende virksomhet, herunder eventuelle styreinstruks, skal både være publisert på departementets og underliggende virksomhets nettsider.²⁸²

Om tildelingsbrev

I henhold til bestemmelsene om økonomistyring i staten, skal departementene følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomhetene. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder, styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, budsjettildeling på kapitler og poster og forventede inntekter, administrative og budsjettmessige fullmakter i henhold til Stortingets vedtak og forutsetning, krav til årsrapport og annen rapportering og til slutt omtale av eventuelle evalueringer som skal iverksettes.²⁸³

Om rapportering

Det stilles krav til oppfølgingen av virksomheten i bestemmelsene om økonomistyring. Departementet skal sammen med virksomheten definere behov og avtale omfang og innhold i rapporteringen. Rapporteringen skal beskrive måloppnåelse og resultater, og kan inkludere innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter, tjenester og effekter for brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.²⁸⁴

Virksomheten skal utarbeide en årsrapport til departementet som skal være i henhold til kravene gitt i pkt. 1.6.1 i økonomireglementet og de kravene departementet har stilt til virksomheten i tildelingsbrevet. Den skal også inneholde annen informasjon av betydning for departementets styring og oppfølging.²⁸⁵ «Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.»²⁸⁶

5.3 Funn fra utvalgte dokumenter

5.3.1 Ulik bruk av mål og styringsparametere

Tildelingsbrevene vi har gjennomgått varierer mye i hvordan mål, oppdrag og styringsparameter utformes og kobles til virksomheten. Dette gir ulike bilder av tydelighet, målstruktur og grad av sammenheng mellom aktiviteter, effekter og rapportering.

²⁸¹ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»)

²⁸² Ibid. punkt 1.3 og 2.2

²⁸³ Ibid. punkt 1.5

²⁸⁴ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 1.6.1

²⁸⁵ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 2.3.3

²⁸⁶ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 2.3.3

Mål brukes ulikt

Ut fra tildelingsbrevene vi har sett på kan det se ut som om departementene bruker og formulerer mål på ulike måter og at antallet mål varierer. I noen tildelingsbrev ser vi at målene er strukturert i målområder, med vurderingskriterier for hvordan målene skal oppnås, og hvilke nøkkeltall, styringsparametere og/eller indikatorer som skal inngå i vurderingene. I noen av tildelingsbrevene er også målene satt inn i en kontekst ved at det er beskrevet hva som er særskilte utfordringer på området og omfatter i tillegg beskrivelser av konkrete oppdrag.

I et tildelingsbrev angis virksomhetens mål gitt i lov, og oppgavene i form av to hovedprioriteringer. Den ene prioriteringen henviser til et langsiktig mål for arbeidet, og den andre er utformet som en aktivitetsbeskrivelse. I et annet tildelingsbrev fremstår det uklart hva virksomheten måles på. Forventningene til virksomheten er formulert både som mål og som løpende tekst slik at det blir en uklar målstruktur.

Vi ser også at det er stor variasjon i hvordan målene for departementet eller sektorene operasjonaliseres. I noen tildelingsbrev ser vi at overordnede mål er tilpasset virksomheten. Andre tildelingsbrev viser kun til overordnede mål for departementet eller langtidsplaner, slik at virksomheten selv må konkretisere målene. Det kan stilles spørsmål ved om det kan føre til forvirring hvis ikke disse målene er koblet til virksomhetens mål. I et tildelingsbrev løses dette på en ryddig måte ved at de viser eksplisitt hvilke mål for virksomheten som har sammenheng med målene i en langsiktig plan. Noen virksomheter har operasjonalisert målene i sin egen virksomhetsstrategi.

Mange ulike oppdrag

Mange av oppdragene i tildelingsbrevene kan i hovedsak karakteriseres som **aktivitetsoppdrag**. De er gjerne tiltaksorienterte og beskriver ikke forventede effekter. Det er også noen tilfeller av at departementet i tildelingsbrev har føringer for bruk av virkemidler og ett tilfelle av føringer på maksimalt antall årsverk på en oppgave.

Vi observerer også at flere oppdrag gitt i tildelingsbrev handler om å bistå i arbeider med strategier og meldinger, enten det er utforming, oppfølging eller evalueringer av disse. Dette kan både være bistand i nasjonale eller internasjonale arbeidsgrupper, for eksempel i EU. I noen tilfeller blir også virksomheten bedt om å lede arbeidet. En del oppdrag i tildelingsbrevene handler også om å bidra inn i arbeid med nye forskrifter eller endringer av forskrifter.

Forskjellige styringsparametere

I tildelingsbrevene vi har sett på varierer det hva slags **styringsparametere** som benyttes. Noen tildelingsbrev bruker ikke styringsparameter som begrep om hvordan mål og resultater skal følges opp, men heller «vurderingskriterier», «styringsinformasjon» eller «indikatorer». De fleste har en kombinasjon av kvalitative og kvantitative styringsparametere. Noen har i hovedsak kvantitative, mens andre har flest kvalitative. En virksomhet har ingen styringsparametere.

Valg av styringsparametere kan være begrunnet ut fra virksomhetens oppgavetyper eller egenart. For noen typer kunnskapsproduksjon eller rådgivningsfunksjoner, kan det for eksempel være lite hensiktsmessig eller vanskelig å lage gode kvantitative indikatorer. Uten å kjenne godt til de konkrete virksomhetene, er det vanskelig å vurdere om det er vesentlig forskjell i egenarten som tilsier at det bør være ulike typer styringsparametere. Vi stiller likevel spørsmål ved om valg av type styringsparametere vel så mye kan skyldes styringskulturen som egenarten til virksomheten.

Det varierer hvor mye underliggende virksomheter involveres i utformingen av tildelingsbrevene og hva slags innflytelse de har på innholdet.²⁸⁷ Styringsparametere utarbeides ofte i samspill mellom departement og etat, og i mange tilfeller kan det være etaten som utarbeider forslag til styringsparametere.

Kobling mellom aktiviteter og effekter

I årsrapportene ser det ut til å være varierende grad av kobling mellom virksomhetens aktiviteter og effekter for brukere og samfunnet og de mål som er satt i tildelingsbrevene. Vi observerer at noen har koblingen gjennom styringsparametere, mens andre har koblingen for noen av målene, men ikke alle.

Noen virksomheter trekker i årsrapportene frem at de jobber aktivt med datainnhenting for eksempel i form av evalueringer, tilgjengeliggjøring av data og systemer for dette for å få mer effektiv saksbehandling eller oppgaveløsning, øke verdiskapningen og kvaliteten. Noen nevner at det er utfordringer med tallgrunnlag, som gjør det krevende å vurdere effekten av tiltak.

5.3.2 Omtale av effektiv ressursbruk

Flere departementer uttrykker i styringsdokumenter at de forventer effektiv ressursbruk og rapportering på det, men vi ser at praksisen varierer. Noen virksomheter rapporterer på ressursbruk og knytter ressursbruk til virkemidler og kjerneaktiviteter der det synes være hensiktsmessig og/eller mulig. Andre virksomheter rapporterer lite eller ingenting på sammenhengen mellom resultater, måloppnåelse og ressursbruk. Vi ser også at sammenligning av ressursbruk mellom virksomheter ikke omtales i de årsrapportene vi har sett på.

Bruk av evalueringer

Det kan være krevende å løpende vurdere egen effektivitet og måloppnåelse. Evalueringer kan være et virkemiddel for å vurdere dette, og det er et krav i økonomireglementet 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. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.²⁸⁸ I flere av instruksene vi har sett på gir departementet føringer om at evalueringer systematisk skal brukes som del av virksomhetsstyringen og flere tildelingsbrev gir evalueringer som oppdrag til virksomhetene eller har føringer om at rapporteringen skal bygge på blant annet evalueringer.

Evalueringer av effektivitet, måloppnåelse og resultater omtales i varierende grad av virksomhetene i årsrapportene. Noen omtaler ikke slike evalueringer i det hele tatt mens andre nevner det kort. Noen omtaler det mer gjennomgående i årsrapporten.

Sammenligning ressursbruk

Forvaltningsløsningen og statsregnskapet.no er eksempler på løsninger som gir mulighet for **å sammenligne ressursbruk på tvers av virksomheter**. Det kan være krevende å sammenligne virksomheter som har ulike funksjoner og oppgaver, men noen oppgaver, som for eksempel

²⁸⁸ Jf. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») § 16

administrative oppgaver, har likhetstrekk som gjør at de bør kunne sammenlignes på tvers av virksomheter. Likevel kan vi ikke se at noen av årsrapportene vi har sett på sammenligner virksomhetens egen ressursbruk med andres. Når det gjelder krav til resultater så sammenligner noen virksomheter seg med andre nasjonalt eller internasjonalt, for eksempel resultater av forskningsaktiviteter.

5.3.3 Tidsperspektivet er lite fremtredende i dokumentene

Departementets styring av virksomhetene og alle virksomhetene selv (inkludert departementene) skal **planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv**.²⁸⁹ Virksomhetenes hovedinstruks setter rammene for styring og kontroll av virksomheten og ligger som oftest fast over flere år.

Tildelingsbrev og årsrapport utarbeides imidlertid årlig og omhandler først og fremst virksomhetenes rammer og prioriteringer for året. Siden departement og virksomhet skal styre og planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv, er det likevel naturlig at de årlige dokumentene omtaler det ettårige i et flerårig perspektiv.

Mange av målene som settes er mål som ligger fast over flere år og er mål det ikke er realistisk å nå på bare ett år. Flere av oppdragene går også over flere år, som for eksempel ulike former for kunnskapsproduksjon og utviklingsoppgaver. For slike oppgaver kan det vært hensiktsmessig å rapportere på aktivitet i tidlige faser, mens effekter først kan beskrives i senere faser. I tildelingsbrevene og årsrapportene vi har sett på omtales imidlertid i liten grad det ettårige i et flerårig perspektiv, resultatene av året presenteres ikke som en del av et mer langsiktig arbeid og det fremkommer ikke nødvendigvis av styringsdokumentene om oppdrag går over flere år.

Unntaket er i kapittelet *Vurdering av fremtidsutsikter* i årsrapportene hvor virksomheten trekker frem overordnede vurderinger av virksomheten i et lengre perspektiv. En virksomhet nevner for eksempel i vurderingen av fremtidsutsikter at de vurderer evnen til å nå fastsatte mål og levere forventede resultater på lengre sikt som god, men at den økonomiske situasjonen stadig blir mer krevende. Hvordan de skal balansere disse to forholdene, nevnes i liten grad.

Vi har også funnet noen unntak for enkelte mål i noen tildelingsbrev. I et tildelingsbrev omtaler de for eksempel et mål om nullvisjon for et særskilt område som et langsiktig mål. I en annen virksomhets rapportering på mål om klima, omtaler de årets resultater i et flerårig perspektiv med konkrete målsetninger frem i tid. Videre omtaler de også langsiktige planer på andre områder. Andre virksomheter knytter flere av målene sine til for eksempel FNs bærekraftsmål. I en av de store etatenes rapportering om måloppnåelse i årsrapporten, kobles aktiviteter som er relevant for mål til ulike strategier eller handlingsplaner. Et eksempel på dette er en nasjonal handlingsplan som beskrives som en sentral aktivitet for nå et langsiktig mål for befolkningen.

5.3.4 Varierende grad av forutsigbarhet for virksomhetene

Tildelingsbrevet setter rammene for virksomheten og gjør at virksomhetene kan planlegge ressursbruken for det kommende året. Dersom det kommer nye føringer fra Stortinget i løpet av året, det vedtas endringer i bevilgningene eller departementene har uforutsette behov for

²⁸⁹ Jf. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») § 9 og Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 1.4

informasjon eller oppdrag til virksomhetene så sender departementet **supplerende tildelingsbrev** i løpet av året.

Noen virksomheter får mange supplerende tildelingsbrev med nye føringer og oppdrag i løpet av året, se kap. 3.6. Det kan gjøre det krevende å planlegge slik at de får brukt ressursene på en mest mulig hensiktsmessig måte. For andre virksomheter er oppgavene for året mer forutsigbart og de supplerende tildelingsbrevene handler i hovedsak om mindre endringer i budsjettet og budsjettfullmakter som følge av for eksempel overføring av ubrukte midler eller kompensasjon for lønnsoppgjøret eller orientering om ny fellesføring.

I små virksomheter observerer vi også at antall fellesføringer er mange sammenlignet med virksomhetens oppdrag. En virksomhet rapporterer også om at den samlede rapporteringsbyrden som følger av både fellesføringer og andre rapporteringskrav er utfordrende og ressurskrevende for en liten virksomhet.

6 Oppsummering og anbefalinger

6.1 Oppsummering og drøfting

6.1.1 Hovedfunn fra dokumentene

Dokumentene vi har sett på i denne foranalysen, viser at det er variasjon i styringen i staten. Det varierer for eksempel hvordan styringen organiseres i virksomhet og departement, hvor ofte og hvordan dialogen mellom virksomhet og departement foregår, hvor stor grad av detaljstyring det er, hvor forutsigbare oppgavene er for virksomheten, hva slags type styringsparametere som settes, og hvor stor oppmerksomhet det er om måloppnåelse og ressursbruk. Om variasjonen i styringen skyldes tilpasning til egenart, risiko og vesentlighet eller om det er uønsket variasjon er vanskelig å si ut fra dokumentene vi har sett på.

Et overordnet inntrykk fra denne gjennomgangen er at deler av styringen i staten fungerer etter hensikten. Politiske vedtak blir fulgt opp i departementer og virksomheter, styringsdialogen har over tid blitt mer profesjonalisert og styringen er ryddig og transparent. Det er mulig for alle å se hvilke mål som settes og hvordan de er fulgt opp. Samtidig er det fortsatt utfordringer med styringen, og flere av utfordringene har vart over tid.

6.1.2 Utfordringer med å styre langsiktig, overordnet og helhetlig

Dokumentene vi har sett på, indikerer at det er utfordrende å styre med ulike tidsperspektiver samtidig, å både prioritere langsiktig utvikling og utfordringer som man ser her og nå. Videre er det krevende å balansere behovet for kontroll på den ene siden og overordnet styring på den andre. Det virker også å være krevende å se utover egen virksomhet og å styre helhetlig når det er behov for at aktører styrer sammen.

Flere DFØ-rapporter peker på at «det kortsiktige trumfer det langsiktige». Dette påvirker departementene, og preger i økende grad departementenes underliggende virksomheter. Detaljert styring på enkeltområder og korte frister reduserer virksomhetenes handlingsrom og gjør det krevende å opprettholde et langsiktig utviklingsperspektiv. Dette ser vi også som en utfordring i hvordan departementer og virksomheter jobber med kunnskapsgrunnlag.

Virksomhetene har ulike forutsetninger for å styre strategisk. Innretningen av styringsvirkemidler påvirker handlingsrommet, men det ser ut til å være lite oppdatert kunnskap om hvordan ulike styringsvirkemidler (juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske) virker sammen og setter rammer for styringen. Det kan det være interessant å se nærmere på. Hvordan departementene kan være en bedre støtte for virksomhetene for å få til nødvendige endringer i et mer langsiktig perspektiv, og å samarbeide bedre om felles utfordringer, kan også være interessant å utforske nærmere.

6.1.3 Utfordringer med mål- og resultatstyringen

Å sette mål og rapportere på disse er en sentral del av styringen i staten. Både virksomheter og departementer opplever det som utfordrende. Dokumentene vi har sett på, indikerer at departementene ikke alltid har god nok informasjon om måloppnåelsen og effekten av tiltak, eller om ressursene er brukt effektivt. Dialogen mellom departement og virksomhet og internt i

virksomhetene er sentralt for god styring. Flere rapporter peker på forbedringspotensial i både styrings- og fagdialogen.

Vi har ikke funnet analyser om hvordan virksomhetene og departementene innretter sitt arbeid med å omdanne kunnskap til styringsinformasjon og hvordan det brukes i beslutninger. Vi vet for eksempel ikke så mye om hvordan kunnskap og styringsinformasjon deles og brukes, både internt og mellom virksomheter. Hva velger virksomheter å innhente kunnskap om, for eksempel gjennom evalueringer, på hvilken måte brukes innhentet kunnskap om måloppnåelse og effekt på videre beslutninger og i hvilken grad formidles dette til eierdepartementet? Selv om vi har funnet lite informasjon om dette, ser vi at flere virksomheter har utfordringer med å samle og analysere informasjon på en systematisk måte. Et sentralt spørsmål er om virksomheter og departementer har den informasjonen de trenger i tide for å fatte gode beslutninger og gi riktige anbefalinger om videre ressursbruk og prioriteringer. Et annet spørsmål er i hvilken grad den informasjonen departementene mottar fra direktoratene oppfattes å reflektere behovene departementet og politikkområdet har på lengre sikt.

God styringsinformasjon alene er ikke nok. Sammen med tydelige prioriteringer er imidlertid styringsinformasjon viktig for å kunne foreta beslutninger og begrunne de valgene som til enhver tid tas i forvaltningen. Gitt at endringer i samfunnet skjer i stadig større takt, er det desto viktigere at det jobbes mest mulig effektivt i forvaltningen med å innhente og dele aktuell styringsinformasjon på kort og lang sikt.

6.1.4 Behov for mer kunnskap om tiltak for å forbedre styringen

Formålet med denne foranalysen har vært å få en bedre forståelse for kjennetegn ved tilstanden og utfordringene med styring i staten, særlig knyttet til bruk av kunnskap og styringsinformasjon om måloppnåelse, resultater og effektiv ressursbruk på kort og lang sikt. Det er mange dokumenter som kommer inn på dette, men få offisielle rapporter fra de siste årene der det primære oppdraget har vært å se eksplisitt på styring. DFØs vurdering er at det er behov for å se nærmere på hvorfor styringen ikke alltid fungerer optimalt og hvilke tiltak som kan forbedre styringen.

6.2 Anbefalinger om videre arbeid

DFØ har identifisert to hypoteser knyttet til utfordringer som er identifisert i denne foranalysen og til problemstillingene i mandatet, omtalt i kapittel 1.2. Hypotesene henger tett sammen.

- Departementene og virksomhetene har behov for bedre informasjon om ressursbruk og effekter.
- Departementene styrer ikke godt nok strategisk.

Selv om vi ikke vet om mangel på god styringsinformasjon er et problem innenfor alle områder i staten, mener vi funnene i denne rapporten tilsier at det er såpass utbredt at det bør tas tak i. Utfordringen med at departementene ikke styrer godt nok strategisk, er trukket frem av flere som en utfordring over tid. Det bør undersøkes nærmere hva som kan føre til mer strategisk styring, hva som er krevende med å skaffe og formidle god styringsinformasjon og hvilke tiltak som kan bedre tilstanden. God styringsinformasjon og relevant kunnskap om tilstand og utvikling er en forutsetning for å kunne styre godt strategisk og vice versa.

6.2.1 Hypotese 1: Departementene og virksomhetene har behov for bedre informasjon om ressursbruk og effekter

Flere dokumenter indikerer at departementer og virksomheter ikke alltid har god nok informasjon om måloppnåelse, effekten av tiltak eller om ressursene er brukt effektivt. DFØ mener det er behov for å undersøke hvorfor de ikke har god nok informasjon og hvordan virksomheter og departementer kan effektivisere og eventuelt forbedre kunnskaps- og informasjonsgrunnlag om tilstand, risiko, måloppnåelse og effektivitet. Det er også behov for å se på om dagens føringer og insentiver legger til rette for systematiske vurderinger av ressursbruk og måloppnåelse, og hvordan kunnskap og styringsinformasjon anvendes i beslutninger og prioriteringer. Det kan også være interessant å se nærmere på hvordan virksomhetene samlet sett analyserer og tilrettelegger informasjon om resultater og utviklingstrekk for sin virksomhet og sektor på kort og lang sikt, hvordan dette formidles til overordnet departementet og hvordan kanaler og rutiner for utveksling av styringsinformasjon oppfattes å fungere.

Det er heller ikke nok kunnskap om hvordan virksomhetene har rigget sitt økonomi- og styringssystem og hvordan styringen ned i virksomhetene er koblet til mål- og resultatstyringen fra departementet. Det er behov for mer informasjon om hvordan virksomhetene jobber med effektiv ressursbruk, hva som er krevende i arbeidet med å vurdere ressursbruk opp mot måloppnåelse og hvordan departement og virksomhet kan ha en konstruktiv dialog om ressursbruk, samt hvordan virksomheter kan se til andre for å vurdere egen ressursbruk. Det er heller ikke nok kunnskap om virksomheters bruk og nytte av økonomisk informasjon i styringen og hvordan det brukes sammen med annen informasjon for å gjøre gode prioriteringer, planlegge og følge opp ressursbruk (kostnader) og resultater, og dermed sikre måloppnåelse og effektiv ressursbruk. Dette bør derfor utforskes videre.

6.2.2 Hypotese 2: Departementene styrer ikke godt nok strategisk

Over tid har mange dokumenter trukket frem at det er utfordringer med å styre strategisk i staten. DFØ mener det er behov for å finne tiltak som er aktuelle for at styringen i staten skal bli mer strategisk. God styringsinformasjon er en forutsetning for strategisk styring. Innsikten fra arbeidet med tiltak for å få god og relevant styringsinformasjon, vil derfor være sentralt kunnskapsgrunnlag for arbeidet med denne hypotesen.

DFØ mener også at det er behov for å ha oppmerksomhet på hvordan ulike virkemidler i statlig styring virker sammen og påvirker virksomhetenes handlingsrom, hvordan styring etter mål- og resultater kan videreutvikles for å være mer anvendelig i forvaltningen og hvordan styringen kan tilpasses slik at det gis tid til både kjerneoppgaver og langsiktig utvikling. Det kan også være relevant å se nærmere på om mål- og resultatstyring egner seg bedre for noen virksomheter og sektorer enn for andre, og hva det i tilfelle betyr, og om relevant regelverk er tilpasset behovet for å ivareta et helhetlig og langsiktig perspektiv i styringen.

Hvordan styre strategisk og hvordan styringen i staten bør foregå fremover i et stadig mer komplekst samfunn, er også et tema som det ville vært nyttig å ha mer forskning på i en norsk kontekst.

6.3 Endringer i kompetansetiltak og veiledning

DFØ mener det er nødvendig å finne gode tiltak som kan forbedre helhet og strategisk tenkning i styringen i staten og få god og relevant styringsinformasjon, jamfør anbefalingene over. DFØ vil ha oppmerksomhet på dette i vår kontakt med forvaltningen. Vi vil også med jevne mellomrom utarbeide statusoppsummeringer på styringsområdet for å følge med på utviklingen. I tillegg er det flere funn fra denne foranalysen som DFØ bør ta hensyn til allerede nå i utviklingen av kompetansetjenester og veiledning rettet mot ansatte i staten.

Det er for eksempel stor variasjon i styringen, som kan være en indikasjon på at forvaltningen ikke har en felles forståelse av hva som er god praksis for styring i staten. Videre ser vi at det er utfordrende å sette gode mål. Mange begreper oppfattes ulikt i forvaltningen, herunder styringskrav og resultatkrav. Om det er kompetansen som ikke er god nok eller om forutsetningene for god mål- og resultatstyring ikke er til stede, vet vi ikke. Det kan også være et symptom på de mange avveiningene man står i når man styrer. Vi mener uansett det er grunn til å videreutvikle kompetansetilbudet for å bidra til en mer omforent forståelse om god praksis for styring i staten.

På bakgrunn av funnene i denne rapporten vil vi derfor gjøre noen konkrete endringer i kompetansetiltak og veiledning fra DFØ. Vi er blant annet i gang med endringer for å heve kompetansen om det å sette mål og retning, å følge opp resultater og ressursbruk og å håndtere risiko i styringen.

7 Litteraturliste

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). *Barn som lever i fattigdom*. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015-2017.

https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Barn_som_lever_i_fattigdom.pdf

Bevilgningsreglementet (2005). *Bevilgningsreglementet*. LOV-1814-05-17-§75. Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>

Boston Consulting Group (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*. Sluttrapport februar 2020. <https://kudos.dfo.no/documents/31242/files/27664.pdf>

Deloitte (2021). *Økonomi og virksomhetsstyring i staten. Hvordan ruste seg for fremtiden?* Mars 2021.

<https://mkto.deloitte.com/rs/712-CNF-326/images/okonomi-og-virksomhetsstyring-i-staten-rapport-2020.pdf>

Deloitte (2021) *Områdegjennomgang av utenriksstjenesten. Delleveranse 2: Anbefalinger*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3595c39537ae4d688f6e22be409a7f84/omradegjennomgang-av-utenriksstjenesten-delrapport-2-anbefalinger.pdf>

Deloitte og Oslo Economics (2024). *Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet*. Oppdrag for Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet.

https://www.regjeringen.no/contentassets/9857eedb0c9c444294d722604c411c09/omradegjennomgang-av-institusjonsbarnevernet_endelig-rapport-desember-2024.pdf

Departementene (2025). *Gode hver for oss best sammen*. Strategi for departementsfellesskapet. Strategi.

https://www.regjeringen.no/contentassets/3d6d4359993c468689ad26563ec2e1ac/no/pdfs/departementfellesskapet_best_sammen_depmedia.pdf

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2025, desember) *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Retningslinjer. Revidert desember 2025.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6febadef60054700aadd61535e979198/no/pdfs/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten.pdf>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). *Fremtidens digitale Norge*. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030. Strategi.

https://www.regjeringen.no/contentassets/c499c3b6c93740bd989c43d886f65924/no/pdfs/nasjonal-digitaliseringsstrategi_ny.pdf

Direktoratet for forvaltning og IKT (2019). *Hva er god statlige styring?* Difi-rapport 2019:9.

https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring_difi-rapport_2019_9_0.pdf

Direktoratet for forvaltning og IKT (2019). *Departementene i førersetet for omstilling?* Difi-rapport 2019:3.

https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/departementene_i_forerisetet_for_omstilling_-_difi-rapport_2019-3_et_samarbeidsprosjekt_med_dfo.pdf

Direktoratet for forvaltning og IKT (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11.

https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/dif-rapport-2013-11-merverdi_eller_unodig_omvei_1.pdf

Direktoratet for forvaltning og IKT (2012). *Ute av kontroll? Kontroll og rapportering i staten*. Difi-rapport 2012:14. <https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2012-14-ute-av-kontroll.pdf>

Direktoratet for forvaltning og IKT (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Difi-rapport 2011:11.

https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport_2011_11-hva_sker_i_departementene_om_utfordringer_og_utvikling_0.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2026). *DFØs årsrapport 2025*.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/2026-04/dfos-arsrapport-2025-uu.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2026, 3. februar). *Innbyggerundersøkelsen: Nedgang i tilliten til den offentlige forvaltningen*.

<https://www.dfo.no/nyhetsarkiv/innbyggerundersokelsen-nedgang-i-tilliten-til-den-offentlige-forvaltningen>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2026, 22. januar). *Økonomiregelverket*.

<https://www.dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Finansiering og kostnadsdeling i tverrgående utviklingstiltak. En kartlegging*. DFØ-rapport 2025:7. <https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-12/dfo-rapport-finansiering-og-kostnadsdeling-i-tverrgaende-utviklingstiltak.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *I spenningsfeltet mellom vertikal styring og horisontal tilpasning. Evaluering av Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge*. DFØ-rapport 2025:6.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-12/dfo-rapport-2025-6-evaluering-av-etatssamarbeidet-for-utsatte-barn-og-unge.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Områdegjennomgang av ubrukte bevilgninger. Fase 2 – Kartlegging, vurderinger og forslag til tiltak*. DFØ-rapport 2025:5.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-08/dfo-rapport-2025-5-omradegjennomgang-om-overforing-av-ubrukte-bevilgninger-fase-2.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Områdegjennomgang av ubrukte bevilgninger. Fase 1 – Kartlegging, vurderinger og anbefaling om innsparingsområder 2025*. DFØ-rapport 2025:4.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-08/dfo-rapport-2025-4-omradegjennomgang-av-overforing-av-ubrukte-bevilgninger-fase-1.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Med valg i sikte. En evaluering av Valgdirektoratet*. DFØ-rapport 2025:3.

<https://dfo.no/sites/default/files/2025-06/dfo-rapport-2025-3-med-valg-i-sikte.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Departementene i en brytningstid. En analyse av utviklingen av departementsrollen*. DFØ-rapport 2025:2.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-05/dfo-rapport-2025-2-departementene-i-en-brytningstid.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2023/24*. DFØ-rapport 2025:1.

<https://dfo.no/sites/default/files/2025-03/dfo-rapport-2025-1-tilfredsstill-statlige-utredninger-utredningsinstruksens-krav-uu.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Erfaringer med funksjonsbasert organisering. Etterundersøkelse med bakgrunn i DFØ-rapport 2022:4*. DFØ-notat 2025:6.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-12/dfo-notat-2025-06-erfaringer-med-funksjonsbasert-organisering.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Strategisk arbeid i statsbudsjettprosessen*. DFØ-notat 2025:5.

<https://dfo.no/sites/default/files/2025-07/dfo-notat-2025-5-strategisk-arbeid-i-statsbudsjettprosessen.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen*.

DFØ-notat 2025:3. <https://dfo.no/dfo-notat-20253-utfordringsbildet-i-forvaltningen>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025). *Kartlegging av hvordan tverrgående utviklingsarbeid kan finansieres*. DFØ-notat 2025:2.

https://dfo.no/sites/default/files/2025-03/dfo-notat-kartlegging-av-hvordan-tverrgaende-utviklingsarbeid-kan-finansieres-leveranse-1-revidert-v_04-ending-etter-publisering1_1.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024). *Veileder til utredningsinstruksen*.

<https://www.dfo.no/fagomrader/utrede-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024). *Både vaktbikkje og førerhund? - En evaluering av Datatilsynet*. DFØ-rapport 2024:8. <https://dfo.no/sites/default/files/2024-08/DF%C3%98-rapport%202024-8.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024). *Evaluering av kjernegruppeforsøket. 2022–2024*. DFØ-rapport 2024:7. <https://dfo.no/sites/default/files/2024-06/DF%C3%98-rapport%202024-7%20Evaluering%20av%20kjernegruppefors%C3%B8ket.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024). *Evaluering av statsbudsjettprosessen*.

Kartlegging fase 1. DFØ-rapport 2024:5. [https://dfo.no/rapporter/evaluering-av-](https://dfo.no/rapporter/evaluering-av-statsbudsjettprosessen)

[statsbudsjettprosessen](https://dfo.no/rapporter/evaluering-av-statsbudsjettprosessen)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. DFØ-rapport 2024:3.

[https://dfo.no/sites/default/files/2024-03/DF%C3%98-rapport%202024-](https://dfo.no/sites/default/files/2024-03/DF%C3%98-rapport%202024-3%20Tydeligere%2C%20men%20fortsatt%20under%20press.pdf)

[3%20Tydeligere%2C%20men%20fortsatt%20under%20press.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/2024-03/DF%C3%98-rapport%202024-3%20Tydeligere%2C%20men%20fortsatt%20under%20press.pdf)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024). *Kultur og ledelse i politiet. En*

statusbeskrivelse. DFØ-rapport 2024:2. [https://www.dfo.no/sites/default/files/2024-03/DF%C3%98-](https://www.dfo.no/sites/default/files/2024-03/DF%C3%98-rapport%202024-2%20Kultur%20og%20ledelse%20i%20politiet_0.pdf)

[rapport%202024-2%20Kultur%20og%20ledelse%20i%20politiet_0.pdf](https://www.dfo.no/sites/default/files/2024-03/DF%C3%98-rapport%202024-2%20Kultur%20og%20ledelse%20i%20politiet_0.pdf)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024, 25. november). *Om Kudos*.

<https://www.dfo.no/fagomrader/kudos/om-kudos>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024, 8. oktober). *Tidsperspektivet i styringen*.

<https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/tidsperspektivet-i-styringen>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024, 15. april). *Styring i staten – en balansegang*.

<https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/styring-i-staten-en-balansegang>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

<https://www.dfo.no/fagomrader/utrede-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:2. <https://dfo.no/sites/default/files/2023-03/DF%C3%98-rapport%202023-2%20Direktoratsrollen%20i%20utvikling.%20En%20gjennomgang%20av%20Politidirektoratet.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. DFØ-rapport 2023:1.

https://dfo.no/sites/default/files/2023-02/DFO-rapport-2023-1_Paa-baade-kort-og-lang-sikt_En-kartlegging-av-fleraarig-styring-av-underliggende-etater.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023, 22. januar) *Hva er mål- og resultatstyring?*

<https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023, 22. januar). *Kort om mål- og resultatstyring i statlig styring*. <https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/mal-og-resultatstyring/kort-om-mal-og-resultatstyring-i-statlig-styring>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Evaluering av nærpolitireformen*.

DFØ-rapport 2022:6. <https://dfo.no/sites/default/files/2022-12/DF%C3%98-rapport%202022-6.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen*. DFØ-rapport 2022:5.

<https://dfo.no/sites/default/files/2023-01/DFO-rapport-2022-5-Faerre-og-bedre-en-evaluering-av-statsforvalterstrukturen.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4.

<https://dfo.no/sites/default/files/2023-01/DFO-rapport-2022-4-Hvor-gaar-regional-stat.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*. DFØ-notat 2022:1.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/2022-03/DFO-notat-2022-1-Etatsstyringsmotenes-plass-i-styringen.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2019). *Bruerveiledning for forvaltningsløsningen. Dokumentasjon*. April 2019.

<https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Etatsstyring/Bruerveiledning-for-forvaltningslosningen.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2011). *Veileder i etatsstyring*. Oppdatert mars 2020.
<https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2025). *Utviklingsavtaler – et strategisk styringsverktøy? Kunnskapsgrunnlag for revisjon av rammeverk og avtaler*. Rapport nr. 08/2025.
<https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/utviklingsavtaler-et-strategisk-styringsverktoy-kunnskapsgrunnlag-for-revisjon-av-rammeverk-og-avtaler>

Ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern (2025). *Omsorg og ansvar. Styring og organisering til barnas beste*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/602049994d2543fcb3a7e0fa132ad8bf/no/pdfs/omsorg-og-ansvar.pdf>

Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (2024). *Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i politiet*. Arbeidsgrupperapport. Utgitt mars 2024.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8ec56508b20b4c929f818b626f9bdcea/no/pdfs/-okonomistyring-og-budsjettsituasjonen-i-politie.pdf>

Finansdepartementet (2025). *Områdegjennomganger*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/omradegjennomganger/id2962827/?expand=factbox2962831>

Finansdepartementet (2023). *Statlig budsjettarbeid. Veileder. Juni 2023*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/02e0aeeef1404ea39a079306554982fe/no/pdfs/statlig-budsjettarbeid.pdf>

Finansdepartementet (2021). *Rundskriv analyser R-109/2021: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf

Finansdepartementet (2003). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Regelverk. Oppdatert 5. desember 2025.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Finansdepartementet (u.å.). *Statens prosjektmodell for store investeringer*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/statens-prosjektmodell/id2523818/>

Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen (2013). *Ble det en bedre organisert?* Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 3/2013, 90. årgang.
<https://forvaltningsdatabasen.sikt.no/en/data/litteratur/4782>

International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2022). *Introducing The New PPB – Pragmatic Program Budgeting. Overcoming Design Obstacles to Planning, Management, and Control*. EFI Insight-Governance. Washington, DC: World Bank.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/601921643045774672/pdf/Introducing-the-New->

[PPB-Pragmatic-Program-Budgeting-Overcoming-Design-Obstacles-to-Planning-Management-and-Control.pdf](#)

Kjærvik, Jonas og Jostein Askim (2020). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Utgitt 2. juli 2015. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/90/files/2015/11/Etatsstyring-i-praksis-En-kartlegging-av-departementenes-m%C3%A5lstyring-av-underliggende-virksomheter.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012–2020)*. Utgitt 2. juli 2020.

https://www.regjeringen.no/contentassets/6f762ceef1c24afba42b28a5ca3b0694/etatsstyring-i-praksis_en-analyse-av-departementenes-tidelingsbrev.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket. Retningslinjer*.

https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017. Erfaringsrapport*.

<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/90/files/2018/04/Program-for-bedre-styring-og-ledelse-sluttrapport-endelig.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017*.

https://www.regjeringen.no/contentassets/52c1fb7d0429412891ac02ec69196c3b/program_for_bedre_styring_og_ledelse_i_staten.pdf

Meld. St. 35 (2024–2025). *Norges arbeid med bærekraftsmålene. Status, utfordringer og veien videre*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/05759863fdbd440f92134980dff4c667/no/pdfs/stm202420250035000dddpdfs.pdf>

NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning. En evaluering av pilotordningen*. Rapport 2020:21.

<https://nva.sikt.no/registration/0198cc834865-a0fb397d-d057-477c-bcbd-7e7da5822813>

NOU 2016: 3 (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskomisjonens andre rapport*. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/64bcb23719654abea6bf47c56d89bad5/no/pdfs/nou201620160003000dddpdfs.pdf>

NOU 2015: 14. *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten*. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f32f94864d4636bc468ea0bc4ca2bd/no/pdfs/nou201520150014000dddpdfs.pdf>

NOU 2006:14. *Gransking av Utlendingsdirektoratet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b3028f0da874077bea443026f3138bc/no/pdfs/nou200620060014000dddpdfs.pdf>

OECD (2025). *Strengthening performance reporting practices*. OECD Papers on Budgeting. No. 2025/07. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/bcea6d2d-en>.

OECD (2025). *Government at a Glance 2025: Norway*. OECD Publishing, Paris. Country note. Publisert 19. juni 2025. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025-country-notes_da3361e1-en/norway_93d46a98-en.html

OECD (2024). *OECD performance budgeting framework*. PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE COMMITTEE OF SENIOR BUDGET OFFICIALS. Utgitt 16. Februar 2024. [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2023\)1/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2023)1/REV1/en/pdf)

OECD (2024). *OECD Economic Surveys: Norway. June 2024*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/oecd-economic-surveys-norway-2024_2ee46983/cb13475f-en.pdf

Oslo economics m.fl (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*. Delrapport 2 i områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak, på oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ae26238ff6584d45abd7a8fbcdf070df/omradegjennomgang-av-arbeidsmarkedstiltak-anbefalinger-for-effektiv-og-kunnskapsbasert-bruk-1.pdf>

PWC (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementets styring av underliggende virksomheter*. Utgitt 15. desember 2020. <https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2021/Etatsstyring-i-praksis-en-komparativ-studie.pdf>

PWC og Multiconsult (2023). *Områdegjennomgang av eiendom, bygg og anleggsforvaltningen i forsvarssektoren. Del 1: Kartlegging og analyse med gevinstpotensial og forbedringstiltak*. Oppdrag fra Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/93db1975e3dd40ed8d05cf61f114273d/omradegjennomgang-av-eiendom-bygg-og-anleggsforvaltningen-eba-i-forsvarssektoren-del-1-kartlegging-og-analyse-med-gevinstpotensial-og-forbedringstiltak-pdf.pdf>

Regjeringen.no (2023, 3. juli). *Målet med tillitsreformen*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/malet-med-tillitsreformen/id2975910/>

Regjeringen.no (2022, 18. november) *Hva er statsforvaltningen?* Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/?expand=factbox2947624>

Riksrevisjonen (2025) *Riksrevisjonens årlige rapportering til Stortinget om regnskapsrevisjon. Dokument 1 (2025-2026)*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2025-2026/arligrapporteringtilstortingetomregnskapsrevisjon.pdf>

Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene med samanhengende digitale tenester*. Dokument 3:14 (2024-2025).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/arbeidet-til-styresmaktene-med-samanhengande-digitale-tenester.pdf>

Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse om sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten*. Dokument 3:12 (2024-2025).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/sikring-av-havneanlegg-for-a-trygge-samfunnssikkerheten.pdf>

Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*.

Dokument 3:10 (2024-2025). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/arsaker-til-utfordringer-i-barnevernet.pdf>

Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige leieavtaler for lokaler i markedet*.

Dokument 3:8 (2024-2025). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/statlige-virksomheters-leieavtaler-for-lokaler-i-markedet.pdf>

Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømmettet*. Dokument 3:7

(2024-2025). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/kapasiteten-i-stromnettet.pdf>

Riksrevisjonen (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*. Dokument 3:6 (2025-2026). Ugradert versjon.

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2025-2026/ugradert-versjon-ressursbruk-og-effektivitet-i-politiets-sikkerhetstjeneste.pdf>

Riksrevisjonen (2024). *Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2023*. Dokument 1 (2024-2025).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/arlig-rapport-om-revisjon-fra-statsbudsjett-til-statsregnskap-2023.pdf>

Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*. Dokument 3:8 (2023-2024).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/myndighetenes-tilrettelegging-for-delning-og-gjenbruk-av-data-i-forvaltningen.pdf>

Riksrevisjonen (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet*. Dokument 3:7 (2023-

2024). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/digitalisering-i-politiet.pdf>

Riksrevisjonen (2020). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)*. Del av Dokument 1 (2020-2021).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/etats--og-virksomhetsstyringen-av-nibio.pdf>

Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet*. Del av dokument 1 (2019-2020).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/havforskningsinstituttet.pdf>

Riksrevisjonen (2019). *Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet*. Del

av Dokument 1 (2019-2020). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/luftfartstilsynet.pdf>

Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel*. Del av Dokument 1 (2019–2020). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/departementenesstyringsinfo.pdf>

Riksrevisjonen (u.å.). *Innsikt: Vi må bruke kunnskapen fra periodiserte rekneskapar*. Hentet 27. november 2025. <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/slik-jobber-vi/vi-ma-bruke-kunnskapen-fra-periodiserte-rekneskapar/>

Riksrevisjonsloven (2024). Lov om Riksrevisjonen (LOV-2024-12-13-77) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2024-12-13-77>

Senter for statlig økonomistyring (2010). *Resultatmåling. Mål og resultatstyring i staten*. Veileder. SSØ 12/2010. <https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>

Sikt (u.å). <https://sikt.no/>. Hentet 10. desember 2025.

Statskonsult (1999). *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. Statskonsults rapportnummer 1999: 19. <https://www.dfo.no/sites/default/files/r99-19-erfaringer-med-mal-og-resultatstyring-i-statsforvaltningen.pdf>

Universitet i Oslo (2026, 16. januar). *Ny doktorgradsstudie: Hvordan bruker embetsverket forskning i sitt daglige arbeid?* UiO - Det samfunnsvitenskapelige fakultet | Pressemelding. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18775322/ny-doktorgradsstudie-hvordan-bruker-embetsverket-forskning-i-sitt-daglige-arbeid?publisherId=7860342&lang=no>
