

DFØ-rapport 2023:1

På både kort og lang sikt?

En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har på oppdrag fra Finansdepartementet kartlagt hvordan departementene ivaretar et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater.

Vi takker alle informanter i departementer og etater. Takk også til ressurspersoner internt i DFØ.

DFØ står ansvarlig for innholdet og vurderingene i rapporten. Kartleggingen er utført av Ivar Bjørnøy Lalim, Lisbeth U. Hansen, Dag Solumsmoen og Trine Wold Møller (prosjektleder). Elisabeth Taraldsen Hyllseth (fungerende avdelingsdirektør/seksjonssjef) har vært prosjektansvarlig.

Oslo, februar 2023

Hilde Nakken

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
1 Oppsummering	4
1.1 Hovedfunn	4
1.2 Vurderinger og anbefalinger	7
2 Innledning	10
2.1 Oppdraget	10
2.2 Mål og problemstillinger	10
2.3 Bakgrunn og problemforståelse	11
2.4 Avgrensninger og definisjoner	12
2.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	13
2.5.1 Opplegget for undersøkelsen	13
2.5.2 Nærmere om metodene	14
2.6 Organisering av prosjektet	15
3 Virkemidler for flerårig styring	16
3.1 Styringsdialogen er hovedkanal	16
3.2 Rammene for styringsdialogen kan knyttes til tre hovedkategorier	16
3.2.1 Hovedprinsipper og regelverk	17
3.2.2 Finansieringsmekanismer og tilskuddsordninger	18
3.2.3 Organisering	20
4 Hvordan ivaretas et flerårig perspektiv i styringen?	21
4.1 Det ettårige rommer også det flerårige	21
4.2 Stortingsmeldinger er mest retningsgivende	24
4.3 Få faste punkter for flerårig styring	25
4.4 Tre av fire har samhandling med departementet om strategi	27
4.5 Omprioriterer innenfor rammene	29
5 Utfordringer med et flerårig perspektiv i styringen	31
5.1 Ettårsperspektivet er problematisk for noen	31
5.1.1 Departementene opplever tilstrekkelig handlingsrom	31
5.1.2 Mange etater opplever lite handlingsrom i budsjettsammenheng	32
5.2 Flerårig styring av tverrgående prosjekter er krevende	33
5.2.1 Mange etater deltar på tverrsektorielle møteplasser	35
5.3 Kompetanse og finansiering er hovedutfordringer ved digitalisering	36

5.3.1 Departementer og etater opplever mange av de samme utfordringene	36
5.3.2 Kapasitet og kompetanse er viktigste utfordring for etatene.....	37
6 Veiledning om flerårig styring	39
6.1 Hva foreligger av veiledning om flerårig styring per i dag?.....	39
6.2 Etterspør erfaringsnettverk og beste praksis	39
6.3 Behov for mer veiledning om det flerårige perspektivet i aktuelle regelverk?	41
7 Vurderinger og anbefalinger	44
Vedlegg 1: DFØs veiledning om flerårig styring.....	47
Innledning.....	47
Konstituerende styring.....	48
Sjekkliste for start og opphør av statlige virksomheter	49
Strategisk styring.....	49
Veiledningsmateriell om instruks	50
Veiledningsmateriell om mål- og resultatstyring.....	51
Nettsiden «virksomhetsstrategi i staten»	55
Kurs, webinar og seminarer	55
Operativ styring.....	55
Veiledningsmateriell om årsrapport.....	55
Veiledningsmateriell om tildelingsbrev.....	56
Øvrig veiledningsmateriell	56
Finansdepartementets veileder i etatsstyring	56
Vedlegg 2 Intervjuguider.....	57
Referanser	60

1 Oppsummering

I tildelingsbrevet for 2022 fikk DFØ i oppdrag fra Finansdepartementet å utarbeide et kunnskapsgrunnlag om hvordan departementene ivaretar et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater. Målet for kartleggingen har vært todelt:

1. Å kartlegge og vurdere hvordan departementene ivaretar et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater.
2. Gi en oversikt over foreliggende veiledningsmateriale på området og vurdere behovet for nye tiltak.

I dette kapittelet oppsummerer vi hovedfunn, vurderinger og anbefalinger fra kartleggingen. En mer utførlig omtale av funnene er gitt i kap. 4 - 6, mens vurderinger og anbefalinger er nærmere omtalt i kapittel 7.

1.1 Hovedfunn

Det ettårige rommer også det flerårige

Selv om rammene for etatsstyringen er årlige budsjetter og tildelingsbrev, oppgir mange av departementene at etatenes mål og oppgaver er flerårige av natur og at de årlige styringsdokumentene og styringsdialogen også har et flerårig perspektiv.

På spørsmål om hvilke forventninger departementene har til at underliggende etater foretar egne prioriteringer som muliggjør mer langsiktige satsinger eller investeringer innenfor budsjettet, svarer de aller fleste at de forventer at deres underliggende etater foretar slike prioriteringer innenfor rammene. Tre av fire etater bekrefter dette.

Departementer og etater opplever situasjonen noe ulikt

Selv om det ettårige styringshjulet ifølge mange departementer rommer et flerårig perspektiv, tyder vårt datamateriale på at etatene i mindre grad opplever et flerårig perspektiv i etatsstyringen, og at de ser flere hindringer for flerårige prosjekter.

Det er også forskjeller mellom hvordan departementer og etater opplever mulighetene til å ivareta et flerårig perspektiv. De fleste departementer gir på ulike måter uttrykk for at dette handlingsrommet er tilstrekkelig selv om ettårsprinsippet setter begrensninger. Blant etatene er det klart mindre tilfredshet med handlingsrommet for å ivareta et flerårig perspektiv.

Få faste punkter for flerårig styring

Alle departementer oppgir at de har dialog om flerårig styring og at dialogen skjer på ulike arenaer. Noen har faste strategimøter, mens andre har strategidiskusjoner som et eget punkt i de faste etatsstyringsmøtene eller ved at det inngår i fagdialogmøter.

Blant etatene er det mer enn fire av ti som oppgir at de gjennom styringsdialogen ikke har noe fast punkt som ivaretar et flerårig perspektiv. Litt over halvparten av etatene opplever at etatsstyringsmøtet er den fremste arenaen for flerårig styring. Dette betyr imidlertid ikke at flerårig styring utgjør et betydelig element i disse møtene.

I undersøkelsen kommer det fram at tre av fire etater har dialog med overordnet departement om etatens virksomhetsstrategier. Disse strategiene gjelder ofte for en periode på tre til fem år og ivaretar dermed et flerårig styringsperspektiv på virksomhetsnivå. Departementene har vanligvis ikke noen formell rolle knyttet til å fastsette etatens strategidokument. I intervjuene med departementene kommer det fram at de likevel orienteres om innholdet i etatens strategier.

Nettobudsjetterte opplever et større handlingsrom enn bruttobudsjetterte

Undersøkelsen viser at de nettobudsjetterte virksomhetene opplever et klart større handlingsrom til å ivareta et flerårig perspektiv enn de bruttobudsjetterte virksomhetene. Blant de utvalgte nettobudsjetterte virksomhetene er det seks av de ti virksomhetene som i stor grad opplever å ha handlingsrom i budsjettsammenheng til å ivareta et flerårig perspektiv. Mens det blant de bruttobudsjetterte virksomhetene kun er 8 prosent som opplever det samme.

Større etater opplever det flerårige styringsperspektivet som mer utfordrende

Vår undersøkelse viser at større etater med mer enn 500 årsverk opplever det som mer utfordrende å ivareta et flerårig styringsperspektiv enn det de mindre etatene gjør. Blant annet er det relativt færre av de store etatene som opplever at flerårig styring er tema i styringsdialogen. Videre er det ingen av de store etatene som opplever at departementene i stor grad samordner styringen av flerårige tverrgående samarbeidsprosjekter.

Politiske svingninger gjør et flerårig styringsperspektiv mer krevende

Det er mer krevende å få til et flerårig perspektiv på politiserte områder, spesielt når det fører med seg hyppige skift i politiske prioriteringer. Informanter både i departementer og etater opplever dette. Informanter i departementene opplever at styringsdialogen blir mer hendelsesstyrt enn strategisk og langsiktig, men enkelte peker også på at underliggende etat håndterer dette godt.

På etatsnivå trekker enkelte fram at de opplever nye politiske grep som gjør virksomhetsstyringen vanskeligere og at planlegging blir oppstykket.

Digitaliseringsprosjekter er ekstra krevende

Digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser går gjerne over flere år og påvirker organisering, styring, finansiering og regelverk. I tverrgående digitaliseringsprosesser blir arbeidsprosessene også vevet inn i hverandre og foregår på tvers av både departements- og etatsgrenser. I denne kartleggingen ser vi at det er kapasitet og kompetanse internt og langsiktig finansiering som er spesielt utfordrende i digitaliseringsprosjekter både for departementer og etater. Samhandling på tvers og gevinstrealisering oppleves også som utfordrende av om lag fire av ti etater.

Utfordrende å styre sammen i et flerårig perspektiv

Komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer, digitalisering og brukerorientert tjenesteutvikling er eksempler på oppgaver og utfordringer som gjerne krever samordning på tvers av departementer og sektorer. Kartleggingen viser at samordning av flerårig styring på tvers av sektorer er krevende. Riktignok oppgir to av tre departementer at de samordner styringen i tildelingsbrev, men enkelte peker på at det ikke blir like mye trykk på samarbeidsprosjekter som ligger i skjæringspunktet mellom to departementer. Blant etatene er det svært få som vurderer at departementene i stor grad samordner styringen av flerårige tverrgående samarbeidsprosjekter, men her må ta det tas i betraktning at samarbeidsprosjekter ikke vil være like relevant for alle.

Samtidig har vi merket oss at en mer samordnet, langsiktig og strategisk styring er ett av tre målområder i strategien «*Gode hver for oss. Best sammen*» (2021-2025). I dette arbeidet utforskes bl.a. nye tverrgående samarbeidsmodeller som å etablere kjernegrupper på sammensatte og komplekse områder med behov for vedvarende og bred samordning. Kjernegrupper ledes på departementsrådsnivå og forankres hos berørte departementsråder i de samarbeidende departementene. Så langt jobber kjernegruppene blant annet med å utvikle felles kunnskapsgrunnlag, fremme felles regjeringsnotater, samordne stortingsmeldinger og felles utviklingstiltak og gi felles oppdrag i tildelingsbrevene til underliggende etater.

Langtidsplaner og utviklingsavtaler benyttes i noen sektorer

Et annet grep som brukes for å skape mer langsiktighet og forutsigbarhet, er langtidsplaner. Disse benyttes i enkelte investeringstunge sektorer (forsvar, samferdsel og forskning). Langtidsplanene legges fram som stortingsmeldinger og har som regel en lengre tidshorisont enn etatsstrategier, men rulleres f.eks. hvert fjerde år.

I intervjuer i andre departementer ble ikke denne typen langtidsplaner trukket fram som aktuelt å innføre. Blant etatslederne vi intervjuet, ble det pekt på andre måter som kunne bidra til å sikre det flerårige for deres del.

Kunnskapsdepartementet har etablert såkalte utviklingsavtaler for sine underliggende universiteter og høyskoler. Hensikten er å tilpasse styringen bedre til hvert enkelt universitet og høyskole. Samtidig bidrar avtalene til større langsiktighet siden de har fire års varighet.

Behovet for veiledning retter seg mest mot erfaringsutveksling

I undersøkelsen har vi også kartlagt hva DFØ har av veiledningsmateriale om det flerårige perspektivet per i dag og behovet for nye tiltak.

Konklusjonen er at DFØ ikke har veiledningsmaterieell som eksplisitt omtaler ivaretagelse av et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater. Det flerårige perspektivet er imidlertid innlemmet i flere av veiledningene om mål- og resultatstyring og risikostyring. DFØ har også veiledningsmateriale om virksomhetsstrategi i staten. Selv om strategiene er virksomhetenes interne dokument, berører veiledningsmaterialet departementenes rolle og dialogen omkring virksomhetsstrategi.

Når det gjelder behovet for nye tiltak på området, viser kartleggingen at departementene først og fremst ønsker seg muligheter for erfaringsutveksling, mer praksisbasert informasjon og eksempler på hvordan flerårig styring gjøres i andre etater, samt hva andre har lyktes med. Dette er i stor grad sammenfallende med etatenes svar i spørreundersøkelsen. Der svarer hele 92 prosent at erfaringsnettverk i stor eller noen grad vil kunne være til hjelp i arbeidet med flerårige aktiviteter.

1.2 Vurderinger og anbefalinger

I vårt oppdrag legges det hovedvekt på å skaffe et kunnskapsgrunnlag ved å kartlegge praksis. På grunnlag av kartleggingen har vi også gitt enkelte vurderinger og anbefalinger. Tre spørsmål ligger til grunn for våre vurderinger:

- Hvordan gjøre styringsdialogen bedre egnet for et flerårig styringsperspektiv?
- Hvordan skape bedre rammebetingelser for et flerårig styringsperspektiv?
- Hvordan kan etatene bedre utnytte sitt handlingsrom?

Til disse spørsmålene har vi skissert noen forslag til å styrke og videreutvikle det flerårige perspektivet i etatsstyringen. Vurderingene og anbefalingene er noe mer utførlig omtalt i kap. 7.

Legg styringsdialogen bedre til rette for flerårig styring

Mange etater oppgir at de ikke har noe fast punkt i styringsdialogen for å ivareta et flerårig perspektiv. For å sikre at dette blir tema i styringsdialogen vil vi derfor anbefale at det hvert år holdes et eget styringsmøte mellom departement og etat hvor styring i et flerårig perspektiv er hovedtema. Flerårig styring kan også være et fast punkt på agendaen på et av årets etatsstyringsmøter.

Vi ser også at fagdialogen kan spille en viktig rolle for å bygge opp om et flerårig perspektiv. Vår anbefaling er derfor å vektlegge at fagdialogen også tematiserer et flerårig perspektiv som understøtter styringsdialogen, og at dette bør gjenspeiles i veiledningsmaterialet for etatsstyring. En forutsetning vil fortsatt være at når det i fagdialogen gis premisser som kan oppfattes som styring, skal dette nedfelles i styringsdialogen og dermed bekreftes skriftlig.

Bedre informasjon om regelverk og budsjettfullmakter

Vi legger til grunn at bevilgningsreglementet og økonomiregelverket er godt kjent for etatsstyringsansvarlige i departementer og etater. Det finnes imidlertid ikke en samlet oversikt over regelverk som omtaler det flerårige perspektivet spesielt. Vår vurdering er at det bør kartlegges nærmere om det er behov for å tilrettelegge informasjon om hvordan fullmakter og unntak fra ettårsprinsippet kan utnyttes bedre. For etater som mener at handlingsrommet i budsjettsammenheng er for lite, kan slike oversikter bidra til å se hvilke muligheter som finnes. De kan også bidra til en dialog med overordnet departement om virkemidler som mangler eller hva som begrenser dem i planlegging og gjennomføring i flerårige prosjekter.

Behov for erfaringsutveksling og eksempler

Departementene ser ut til å oppleve færre utfordringer med å ivareta det flerårige perspektivet enn underliggende etater. Allikevel er departementer og etater samstemte i at det er ønskelig med erfaringsutveksling, mer praksisbasert informasjon og eksempler på hvordan flerårig styring praktiseres i andre etater. Behovet for kompetansetiltak fra DFØ bør kartlegges nærmere og sees i sammenheng med en pågående kartlegging av brukerbehov for veiledningsmateriale på styringsområdet.

Erfaringsutveksling om flerårig styring og budsjettering kan også være et tema for det planlagte departementsakademiet. DFØ kan som fagansvarlig bidra til å tilrettelegge for dette.

Erfaringer fra digitaliseringsprosjekter bør kartlegges

Kartleggingen viser også at langsiktig finansiering i større digitaliseringsprosjekter er en av hovedutfordringene. Samtidig vet vi at mange allikevel får dette til, og det er grunn til å anta at det ikke skjer tilfeldig, men gjennom planlegging over år. Dette er et tema som bør kartlegges nærmere ved å samle erfaringer om hvordan dette gjøres og om hva som er utfordrende både på digitaliseringsområdet spesielt og på andre områder.

Politisk forankring kan gi et bedre grunnlag for flerårig styring

Vår kartlegging har vist at stortingsmeldinger oppfattes som retningsgivende for flerårig styring enn andre dokumenter. Det gjelder både blant departementer og etater. Denne vurderingen kan tyde på at det overordnede perspektivet og den politiske forankringen som stortingsmeldinger innebærer, gir nyttige rammer og viktige premisser for strategidiskusjoner både mellom departement og etat og internt i etatene. At etatene som regel også trekkes med i departementenes faglige forberedelse av slike meldinger, styrker også etatenes evne til generelt å operere med et flerårig perspektiv

Hvorvidt det skal legges fram en stortingsmelding er – og må være – en politisk beslutning. Stortingsmeldinger er ikke et verktøy for etatsstyring. De skal tjene andre formål. Likevel tror vi at den politiske forankringen og det overordnede perspektivet som en stortingsmelding kan gi, ofte vil være verdifullt som grunnlag for å ivareta et flerårig perspektiv i etatsstyringen. Det gjelder ikke minst når det er flere etater og departementer involvert.

Stortingsmeldinger som favner flere departementsområder kan bidra til et omforent og samordnet kunnskapsgrunnlag, sikre bred politisk forankring og at aktuelle aktører drar i samme retning. Oppfølging av aktuelle tiltak i felles stortingsmeldinger kan også legge grunnlaget for at flere departementer samordner seg f.eks. gjennom felles budsjettforslag, mål og omtaler i budsjettproposisjoner og likelydende oppdrag i tildelingsbrev. Dette er også en tilnærming enkelte av kjernegruppene i regi av departementsstrategien allerede prøver ut, og erfaringene som de høster, vil kunne være et viktig bidrag til kunnskapsutviklingen om flerårig og samordnet styring.

I svært mange tilfeller vil det imidlertid – av ulike grunner – ikke være aktuelt å lage stortingsmelding. Da kan et alternativ være at departementene, enkeltvis eller sammen, utarbeider flerårige planer uten framlegg for Stortinget. Det kan f.eks. dreie seg om

strategier for en sektor, etatsutvikling på lengre sikt, eller planer for spesielle fagområder eller satsingsområder som f.eks. livshendelser.

2 Innledning

2.1 Oppdraget

I tildelingsbrevet for 2022 fikk DFØ dette oppdraget:

«DFØ skal utarbeide et kunnskapsgrunnlag om hvordan departementene ivaretar et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater. Kunnskapsgrunnlaget skal kartlegge status og identifisere muligheter og utfordringer i arbeidet med flerårig styring av etatene. Finansdepartementet ber også om at DFØ gir en oversikt over eksisterende veiledningstilbud på området og vurderer behov for nye tiltak. Departementet ber om at DFØ oversender en rapport om kunnskapsgrunnlaget innen 31. desember 2022. Arbeidet skal ses i sammenheng med DFØs bistand til oppfølging av den nye strategien for departementsfellesskapet ...».

Dette oppdraget inngår i arbeidet med DFØs hovedmål om at «Statsforvaltningen bygger på kunnskap, er utviklingsorientert og har god styring, organisering og ledelse».

2.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er todelt:

1. Å kartlegge og vurdere hvordan departementene ivaretar et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater.
2. Gi en oversikt over foreliggende veiledningsmateriale på området og vurdere behovet for nye tiltak.

Gjennom kartleggingen får vi innsikt i dagens situasjon, hva som er utfordringer og hvilke muligheter som foreligger. Kunnskapsgrunnlaget vil i neste runde kunne brukes som utgangspunkt for utvikling av veiledningsmateriale, kompetansetjenester og innspill til utvikling av regelverk på området.

Målet med undersøkelsen belyses gjennom følgende problemstillinger:

1. Hvordan ivaretar departementene et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater?
2. Hva er muligheter og utfordringer i arbeidet med flerårig styring?
3. Hvordan kan arbeidet med flerårig styring videreutvikles?
4. Hva foreligger av veiledningsmateriale om flerårig styring per i dag?

2.3 Bakgrunn og problemforståelse

I bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.4 *Generelt om styringsdialogen* står det at «*Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårig perspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet*». Men hva er egentlig praksis blant departementene når det gjelder å ivareta et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater?

Tidligere rapporter fra Difi og DFØ har pekt på utfordringene ved å ivareta et flerårig og strategisk perspektiv i etatsstyringen. I en Difi-rapport kommer det blant annet frem at *langsiktige utviklingsbehov* lett kommer i skyggen av den løpende statsrådsbetjeningen og at styringsdialogen med underliggende etater handler for mye om drift og for lite om utviklingsbehov (Difi 2019). Departementene etterspør i for liten grad etatenes planer for fornyelse og utvikling, og det blir en *for svak strategisk styring*.

Også i strategien for departementsfellesskapet *Gode hver for oss, best sammen* er ett av satsingsområdene å øke den strategiske orienteringen 3–6 år frem i tid og bidra til at departementene leder an i omstillingen av offentlig sektor. Mer samordnet, utvikling og gjennomføring av politikk er ett av tre målområder i strategien.

Handlingsrommet og mulighetene for å kunne lage flerårige budsjetter vil også påvirke den flerårige styringen. Børmer-utvalget ([NOU 2015:14](#)) ble bl.a. bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av flerårige budsjetter på generell basis og for enkeltområder, samt om flerårige budsjetter kan gi bedre gjennomføring av investeringsprosjekter.

Utvalgets vurdering var i hovedsak at det ikke bør innføres bindende flerårige budsjettvedtak på enkeltområder, og at bevilgningsreglementets § 6 ivaretar dette behovet i dag. Deres tilråding var imidlertid også at «*Flerårige utsikter for statens inntekter og utgifter bør synliggjøres bedre enn i dag og slik at inntekts- og utgiftssiden ses i sammenheng. Det bør her legges fram mellomlangsiktige framskrivninger (tre–fem år ut over budsjettåret) som tar utgangspunkt i vedtatt politikk og demografiske utviklingstrekk. Det bør også redegjøres for budsjettmessige konsekvenser av planer Stortinget har behandlet for enkeltområder. Handlingsrommet i finanspolitikken i årene framover bør belyses. Det bør redegjøres særskilt for den usikkerheten som knytter seg til den økonomiske og statsfinansielle utviklingen og mulige konsekvenser for budsjettpolitikken av denne.*» (NOU 2015, s.156).

I den siste perspektivmeldingen¹ støttes disse tilrådingene. Gul bok inneholder også et eget kapittel om oversikt over flerårige budsjettkonsekvenser av regjeringens forslag til statsbudsjett.

¹ Meld. St. 14 (2020-2021), s. 220

2.4 Avgrensninger og definisjoner

Definisjoner og begrepsbruk

Etat eller virksomhet?

Økonomireglementet bruker begrepet virksomhet, men gjennom kartleggingen bruker vi begrepene etat og virksomhet om hverandre med samme meningsinnhold. Det er også vår erfaring fra kartleggingen at forvaltningen bruker disse begrepene om hverandre.

Med *underliggende etater/virksomheter*² forstår vi her organisasjonsformer som er en del av staten som rettssubjekt og som er brutto- eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Vi ser bort fra forvaltningsbedrifter i denne undersøkelsen.

Hva forstår vi med flerårig styring?

Departementene styrer sine etater med ulikt tidsperspektiv. Dette er i en tidligere veileder klassifisert i tre typer styring³:

- På lang sikt driver departementene *konstituerende styring*⁴, dvs. med sikte på hvordan etatene er organisert, finansiert og regulert.
- På mellomlang sikt er det snakk om *strategisk styring*, der departementene styrer på overordnede mål og flerårige strategier.
- På kort sikt driver departementene *operativ styring*, dvs. løpende etatsstyring bl.a. med å lage tildelingsbrev, avholde etatsstyringsmøter og gi konkrete styringssignaler.

Med *flerårig styring* forstår vi i dette prosjektet styring med et flerårig perspektiv, dvs. to til fem år framover i tid. Dette vil i stor grad sammenfalle med strategisk styring slik det er antydnet ovenfor. Men også operativ og konstituerende styring kan ha elementer av et flerårig styringsperspektiv, og de vil i så fall også omfattes av vår undersøkelse.

Vi bruker begrepet flerårig styring for å betegne departementets arbeid med overordnede veivalg og strategier for den enkelte etat. Men det omfatter også mer konkrete prosesser for å styre investeringer og utviklingsprosjekter som går over flere år og eventuelt med tverrsektorielt perspektiv. Kanalen for flerårig styring er den formelle styringsdialogen mellom departement og etat (jf. kap. 3.1), men også fagdialogen spiller en viktig rolle ved at diskusjoner i fagdialogen legger til rette for den styringsdialogen.

Avgrensninger

Kartleggingen er ikke en undersøkelse av hvordan budsjettssystemet praktiseres, men budsjettssystemet med sitt ettårsprinsipp kan sees som en begrensende ramme for flerårig styring, og vi vil belyse hvordan departementer og etater opplever dagens system sett i et flerårig styringsperspektiv. I kartleggingen har vi imidlertid i hovedsak sett på de overordnede og formelle rammene for flerårig styring. I det videre arbeidet med å utvikle

² Jamfør kapittel 1.2 Virksomhetsbegrepet i staten i Bestemmelser om økonomistyring i staten

³ [Innmat Veileder STYRING 2005 MOD \(regjeringen.no\)](#) s. 7

⁴ Økonomiregelverket 1.2, 1.4 og 1.5

informasjon, veiledning, verktøy og kompetansetiltak om flerårig styring, vil det f.eks. være behov for å gå mer i dybden på å identifisere suksessfaktorer og eksempler på god praksis for flerårig styring sett fra departementer og etater. Data fra denne undersøkelsen kan gi retning for slik oppfølging.

Vi har ikke sett på hvordan flerårig styring praktiseres i andre land i denne kartleggingen.

2.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.5.1 Opplegget for undersøkelsen

For å besvare oppdragets *del 1* har vi kartlagt hvordan departementene ivaretar et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater. Dette omfatter problemstilling 1, 2 og 3 og basert på følgende metodetriangulering:

- I den innledende fasen gjennomgikk vi dokumentasjon om temaet. Parallelt gjennomførte vi seks samtaler med personer som er involvert i etats- og virksomhetsstyring i ulike etater. Hensikten var å få innspill til problemstillinger og grunnlag for å vurdere opplegg for datainnhenting.
- I neste fase gjennomførte vi intervjuer med samtlige departementer. For å få innsikt i hele styringskjeden og konkrete eksempler fra begge sider valgte vi å gjennomføre disse intervjuene med etatsstyringsansvarlige for en utvalgt underliggende etat. Utvalget av etater var basert på ulike kriterier, som virksomhetsstørrelse, tilknytningsform, politisk aktualitet mv.
- I den påfølgende fasen gjennomførte vi en spørreundersøkelse til de 15 underliggende etatene. I tillegg til spørsmål med faste svaralternativer fikk de i stor grad mulighet til å utdype svarene i fritekst.
- For å styrke datagrunnlaget valgte vi i neste fase å sende ut en tilnærmet likelydende spørreundersøkelse til et bredere utvalg på 81 etater, underlagt alle departementene. Etatene ble valgt ut skjønnsmessig. I invitasjonstekstene til begge spørreundersøkelsene ba vi om å fylle ut undersøkelsen på vegne av etaten. Vi definerte også hva vi la til grunn for «et flerårig perspektiv i styringen», som jo var gjennomgangstemaet.
- Avslutningsvis intervjuet vi seks etatsledere for å få utdypet svar og/eller eksempler på spørsmål vi hadde stilt oss på bakgrunn av data fra de foregående undersøkelsene.

For å besvare oppdragets *del 2* har vi dokumentert eksisterende veiledningstilbud i DFØ på området. Dette gjelder problemstilling 4. I denne delen gikk vi gjennom DFØs informasjon som handler om flerårig styring bla. på DFØ.no.

Summen av del 1 og del 2 er vårt grunnlag for å vurdere eventuelle tiltak på området.

2.5.2 Nærmere om metodene

Tilnærming til del 1: Hvordan ivaretar departementene et flerårig perspektiv?

Det er viktig å få god innsikt i hvordan departementene ivaretar det flerårige perspektivet i styringen både innenfor eksisterende rammer og de tilpasninger de har valgt selv ut fra egenart, risiko og vesentlighet.

I en kartlegging er det viktig å få opp ulike erfaringer og praksis, og derfor har vi valgt å la kartleggingen omfatte samtlige departementer. Siden departementene styrer flere etater, rettet vi henvendelser om intervju/skriftlige spørsmål til ledere på avdelings-/seksjonsnivå med etatsstyringsansvar for en utvalgt etat.

Spørsmålene handlet bl.a. om hvordan flerårig styring praktiseres, herunder også flerårig styring i samarbeid med andre departementer og hva som vurderes som muligheter og utfordringer ved flerårig styring.

Datainnsamling fra underliggende etater, spørreundersøkelser og intervjuer

Vi så det også som viktig å kartlegge hvordan underliggende etater opplever og vurderer hvordan departementene praktiserer flerårig styring og hvordan de eksisterende rammene fungerer. Dette fordi etatene – ofte i større grad enn departementene – har kunnskap om framtidige utfordringer som vil kunne kreve en ny kurs for å løse samfunnsoppdraget.

Vi sendte ut to spørreundersøkelser

Til den første spørreundersøkelsen valgte vi de samme etatene som var tema i intervjuene med departementene. Dette for å få et innblikk i hvordan departement og etat oppfattet det flerårige perspektivet i den samme styringsdialogen og på den måten kunne sammenligne hvordan departement og etat oppfattet situasjonen. Spørsmålene til etatene var i hovedsak de samme som intervju spørsmålene til departementene, men i mange tilfeller ble spørsmålene stilt med faste svaralternativer. I tillegg inneholdt undersøkelsen også spørsmål med anledning til å utdype det valgte svaralternativet, samt helt åpne spørsmål.

Vi valgte å sende denne undersøkelsen for å få et mer dekkende datamateriale på de mer kvantitative parameterne i undersøkelsen. Den andre spørreundersøkelsen sendte vi til 81 etater fordelt på samtlige departementer. Aktuelle etater ble valgt ut etter en skjønnsmessig vurdering. Kriteriene var i hovedsak å dekke alle departementene, ulike etatsstørrelser og både brutto- og nettobudsjetterte. I tillegg valgte vi ulike typer etater (tilsyn, infrastruktur-etater, velferdsetater osv.) og etater med ulik politisk aktualitet og geografisk spredning. I denne undersøkelsen var det i hovedsak de kvantitative spørsmålene fra første spørreundersøkelse som ble stilt.

Svarprosenten var god

Den første spørreundersøkelsen ble sendt til 15 underliggende etater, og vi mottok 14 svar. Den andre spørreundersøkelsen ble sendt til 81 virksomheter, og 60 virksomheter svarte. For alle spørsmålene som var likelydende i de to undersøkelsene slo vi sammen svarene. Den samlede svarprosenten fra undersøkelsene, som gikk til i alt 96 virksomheter,

var på 77 prosent. Blant disse var det 10 nettobudsjetterte og resten bruttobudsjetterte virksomheter som besvarte undersøkelsen.

Intervjuer med seks etatsledere

Siden vi så det som viktig å få utdypet etatenes erfaringer og opplevelse av eget handlingsrom og påvirkningsmuligheter, fant vi det nødvendig å supplere spørreundersøkelsen med intervju av ledere for enkelte større etater som vi vurderte som spesielt relevante for å identifisere muligheter og utfordringer med flerårig styring.

Dokumentanalyse

Rapporter fra DFØ, Difi og andre har belyst utfordringer og muligheter knyttet til flerårig styring. Rammene for flerårig styring er beskrevet i økonomiregelverket og gjenspeiles gjerne i dokumenter for etatsstyringsdialogen som Prop. 1 S, tildelingsbrev, årsrapporter og dokumentasjon fra etatsstyringsmøter og andre møter mellom departement og etat. Vi har benyttet slike dokumenter for å identifisere utfordringer med – og muligheter til – flerårig styring over et lengre tidsrom for å forsøke å identifisere de lengre linjene i utviklingen av arbeidet med flerårig styring.

Tilnærming til del 2: Oversikt over eksisterende veiledningstilbud

For å besvare problemstillingen om hva som foreligger av veiledningsmateriale på området har vi avgrenset oss til hva DFØ har av veiledning om flerårig styring og som finnes på DFO.no. Vi har kartlagt hva som foreligger av veiledningsmateriale med et flerårig perspektiv ved å gjennomføre litteratursøk på DFO.no. Det er også gjennomført samtaler med den seksjonen i DFØ som har ansvaret for det styringsfaglige veiledningsmaterialet til DFØ.

Gjennom intervjuer og de to spørreundersøkelsene i del 1 har vi også kartlagt hva forvaltningen oppfatter at DFØ har av veiledning om flerårig styring og hvilken vurdering de har av dette materialet.

2.6 Organisering av prosjektet

Prosjektansvarlig i DFØ har vært seksjonssjef og fungerende avdelingsdirektør Elisabeth T. Hyllseth, Avdeling for forvaltningsanalyse, seksjon analyse.

Prosjektgruppa har bestått av seniorrådgiverne Trine Wold Møller (prosjektleder), Lisbeth U. Hansen og Dag Solumsmoen. Ivar B. Lalim deltok i prosjektet i perioden februar – juni 2022.

Fagdirektør Eivor Bremer Nebben i seksjon for analyse, seksjonsleder Jorunn Holen i seksjon for styring og seniorrådgiver Vivi Lassen har vært kvalitetssikrere av rapporten. Avdeling for forvaltning av økonomiregelverket har også bidratt med kvalitetssikring av deler av rapporten.

Underveis i prosjektet har vi også kontaktet og hatt samtaler med ulike fagpersoner med spesiell innsikt på enkelte områder vi har hatt behov for å få mer utdypende kunnskap om.

3 Virkemidler for flerårig styring

I dette kapitlet gjør vi rede for regler og virkemidler som er relevante for et flerårig perspektiv i styringen. Først skal vi imidlertid definere kanalene for utøvelse av det flerårige perspektivet i styringen.

3.1 Styringsdialogen er hovedkanal

I dette prosjektet fokuserer vi på den styringen av statlige forvaltningsorganer som skjer i et 2-5 års perspektiv. Den primære kanalen for flerårig styring er den samme som for ettårig styring, nemlig styringsdialogen. Den favner alt av styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og etat. Styringsdialogen omfatter også kommunikasjon, dialog og møter gjennom hele styringskjeden fra budsjettprosess til tildelingsbrev og årsrapporter. Det sentrale møtepunktet for dialogen er etatsstyringsmøtet. Virksomhetens ledelse skal også ifølge økonomiregelverket (Finansdepartementet 2022, punkt 2.3.1), planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Virksomhetsstrategier er imidlertid ikke en del av styringsdialogen, men det anbefales likevel at strategiene foreligger overordnet departement.

Ved siden av styringsdialogen vil det være mye faglig dialog mellom departement og etat, gjerne kalt fagmøter eller fagdialog. Hensikten er bl.a. å dele informasjon, utdype oppdrag og utvikle felles forståelse av utfordringene. Slike fagmøter skal ikke brukes til styring, men slik kontakt kan være avgjørende for å bygge opp under det som kommuniseres i styringsdialogen.

NOUer og Stortingsmeldinger er også dokumenter som gjerne har et langsiktig perspektiv. Initiativene til disse tas av regjeringens politikere, mens det administrative arbeidet med utforming av dokumentene i all hovedsak styres og gjennomføres av embetsverket.

I vedlegg 1 om *DFØs veiledning om flerårig styring* omtales det flerårige perspektivet i styringen mer i detalj med utgangspunkt i hva DFØ har veiledningsinformasjon om.

3.2 Rammene for styringsdialogen kan knyttes til tre hovedkategorier

- **Hovedprinsipper og regelverk:** Føringer for budsjettering, virksomhetsstyring, etatsstyring, regnskap og rapportering i regelverk som økonomiregelverket, bevilgningsreglementet og utredningsinstruksen.
- **Budsjettmekanismer og finansiering:** Finansieringsmekanismer innenfor budsjettprosessen som er regulert av bevilgningsreglementet og ordninger som bidrar til

å muliggjøre flerårig finansiering, som f.eks. Digitaliseringsdirektoratets medfinansieringsordning og Stimulab-ordningen til Digitaliseringsdirektoratet og Doga.

- **Organisering:** Ulike organisasjonsformer setter noen rammer for grad av fleksibilitet i flerårige planer og budsjetter, som vurdering av netto- versus bruttobudsjettering. Det er også ulike måter å organisere arbeidet på som å etablere langtidsplaner eller at særskilte ordninger kvalitetssikrer store, flerårige prosjekter som Statens prosjektmodell (KS-ordningen) er eksempel på.

Nedenfor gir vi noen eksempler på disse kategoriene, men understreker samtidig at det ikke er ment å gi et fullstendig bilde av det formelle rammeverket for flerårig styring.

3.2.1 Hovedprinsipper og regelverk

Ettårsbudsjettering står sentralt

Det norske budsjettssystemet er basert på de fire hovedprinsippene ettårsprinsippet, fullstendighetsprinsippet, kontantprinsippet og bruttoprinsippet. Ettårsprinsippet, som er hjemlet i §3, første ledd i *bevilgningsreglementet*, fastslår at «*Budsjettet vedtas for kalenderåret*»⁵, og dette er altså hovedregelen. Bevilgningsreglementet er et sentralt regelverk også med hensyn til flerårig styring, og omtales nærmere under neste avsnitt om finansiering. Her omtales deler av reglementet som gir unntak fra ettårsprinsippet. I selve budsjettprosessen er det også flere rutiner/mekanismer for å beregne flerårige konsekvenser av budsjetttiltak.⁶

Selv om ettårsprinsippet er styrende for bevilgningsvedtakene, skal det flerårige perspektivet i styringen også ivaretas. Økonomiregelverket pålegger departementene å «*planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårig perspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet*». (Finansdepartementet 2022, s.28). Virksomhetens ledelse har videre ansvar for å «*fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde*». (Finansdepartementet 2022, s.32).

Som nevnt i kapittel 3.1, skal statlige virksomheter utarbeide strategier med et flerårig perspektiv. DFØ presiserer imidlertid på DFO.no at strategiene først og fremst er et internt styringsdokument og at departementet vanligvis ikke har noen formell rolle i utviklingen eller godkjenningen av den, men anbefaler likevel at strategien forelegges departementet.

Statlige forvaltningsorganers overordnede mål er som oftest også langsiktige. De gjenspeiler gjerne samfunnsoppdraget og nedfelles i virksomhetsinstruks og tildelingsbrev over flere år. Økonomiregelverket sier f.eks. om dette at:

⁵ [Statsbudsjettets hovedprinsipper, Finansdepartementet, regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statsbudsjettets_hovedprinsipper/2022-2023/id2744441)

⁶ Finansdepartementet. Veileder. Statlig budsjettarbeid. Mars 2014

«Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde

- a) overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder
- b) styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid». (Finansdepartementet 2022, s.28)

Årsrapporten er ved siden av tildelingsbrev og instruks det viktigste styringsdokumentet i dialogen mellom virksomhet og departement. Finansdepartementet fastsatte i 2013 endrede krav til årsrapporten. Dette innebærer at alle underliggende virksomheter skal følge en fastsatt inndeling, der kapittel 5 er vurdering av framtidsutsikter. I DFØs veiledning til årsrapporten anbefales en «Overordnet omtale av forhold i og utenfor virksomheten som kan innvirke på virksomhetens evne til å løse samfunnsopdraget på sikt» og «Nærmere omtale av mulige konsekvenser for virksomhetens evne til å oppnå fastsatte mål og resultater på lengre sikt».

I utredningsinstruksens veileder pekes det på at «Mens utredningsinstruksen omhandler forberedelse av beslutningsgrunnlag for tiltak, er hovedvekten i økonomiregelverket lagt på gjennomføringen av Stortingets budsjettvedtak, inklusiv regnskapsføring, rapportering og evaluering.» (DFØ 2018, s.15) Utredningsinstruksen har en rekke bestemmelser som implisitt handler om å ivareta det flerårige perspektivet, kanskje først og fremst gjennom punkt 2.1⁷ hvor Utredningsinstruksen legger det flerårige perspektivet til grunn ved at en må beskrive konsekvenser av tiltak, tallfeste varige virkninger over flere år, beskrive virkninger som ikke lar seg tallfeste, og at det skal gjøres både i et ettårig og et flerårig perspektiv. Når samfunnsøkonomiske analyser er påkrevd, er det flerårige perspektivet også sentralt.

3.2.2 Finansieringsmekanismer og tilskuddsordninger

Ordninger for å få til flerårige tiltak og prosjekter

Stortinget bevilger midler til drift av statsforvaltningen, investeringer og tilskudd til andre for ett år om gangen. Bevilgningene kan være basert på gjennomføring av aktiviteter som er hjemlet i lovvedtak eller andre stortingsvedtak. Det er etablert praksis for at forvaltningen kan planlegge for å videreføre driften utover budsjettåret, selv om budsjettvedtakene er ettårige og uten eksplisitt fullmakt fra Stortinget. Stortinget kan ved de tre ordinære milepælene i den årlige budsjettprosessen og gjennom lovvedtak fastsette endringer med konsekvens for statsforvaltningen.

For å gjennomføre flerårige tiltak og prosjekter vil det være behov for en finansiering som går ut over en ettårig ramme. I dag er det ulike typer mekanismer som benyttes for dette

⁷ Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak. DFØ, 2018. s. 78: «En utredning skal bevare følgende spørsmål: 1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? 2. Hvilke tiltak er relevante? 3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? 4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? 5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor? 6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?»

innenfor rammene av budsjettprosessen. Noen av de sentrale budsjettekniske mulighetene er:

- **Overføring av ubrukte bevilgninger:** Bevilgningsreglementet § 5 gir adgang til å overføre inntil 5 pst. av ubrukte driftsbevilgninger til neste budsjettår. Dersom stikkordet «kan overføres» knyttes til bevilgningsvedtaket, gir samme paragraf åpning for å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettår.
- **Fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår:** Det følger av ettårsprinsippet at staten ikke kan pådra forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret. Dette framgår også av bevilgningsreglementet § 6. Stortinget kan gi forvaltningen fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i form av såkalte **romertallsvedtak**. Det eksisterer flere typer av slike fullmakter, men de vanligste er *bestillingsfullmakter*, *investeringsfullmakter*, *tilsagnsfullmakter* og *garantifullmakter*.
 - *Fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret:* Fullmakt til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår kan også følge av bevilgningsreglementet § 6 annet ledd, jf. Finansdepartementets rundskriv R-110 punkt 2.3. Departementene har på dette grunnlaget fullmakt til å samtykke i at det inngås leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Slike avtaler må gjelde anskaffelser til den ordinære driften av virksomheten, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.
- **Adgang til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål:** I henhold til bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd og Finansdepartementets rundskriv R-110 punkt 2.6, har departementene fullmakt til å overskride driftsbevilgninger med inntil 5 prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjetterminene.

I den ordinære budsjettprosessen i regjeringen er det videre mulig å fremme **satsingsforslag**. Disse er ofte flerårige og vil, dersom de får regjeringens tilslutning med påfølgende budsjettvedtak, sikre en viss forutsigbarhet ved at det er praksis i budsjettprosessen for påfølgende år for å videreføre ordninger som Stortinget allerede har vedtatt, dersom det ikke vedtas spesifikke budsjettkutt. KDD har et særskilt ansvar for å vurdere innkommende satsingsforslag som omhandler IKT.

I tillegg finnes det **tilskuddsordninger** som kan bidra til finansiering av flerårige prosjekter. Digitaliseringsdirektoratet har f.eks. ansvar for [Medfinansieringsordningen](#), samt [Stimulab](#) i samarbeid med Doga. Statlige virksomheter kan her søke tilskudd og rådgivning til IKT-prosjekter og/eller innovative løsninger.

Norges forskningsråd utlyser også **forskningsmidler** som har statlige virksomheter som målgruppe. Slike prosjekter er ofte flerårige, der vedtak om finansiering blir gitt med forbehold overfor mottakerne om at fremtidige utbetalinger er avhengig av bevilgninger fra Stortinget.

3.2.3 Organisering

Ulike forutsetninger for flerårig styring i netto- og bruttobudsjetterte virksomheter

Børmer-utvalget peker på at «*valg av organisasjonsform påvirker muligheten til å budsjettere lengre fram i tid.*». Statlige etater «*får utgifter dekket gjennom bevilgning over statsbudsjettet, enten fullt ut, eller nettobudsjettert slik at de selv kan disponere over egne inntekter.*» (NOU 2015, s. 136). Siden dette prosjektet handler om sentralforvaltningen, omtaler vi ikke andre organisasjonsformer slik som helseforetak, statsaksjeselskaper, statsforetak mv. her.

Ifølge Statsregnskapet.no er de fleste statlige forvaltningsorganer bruttobudsjetterte der utgifter og inntekter må budsjetteres hver for seg. De rapporterer til statsregnskapet på kapittel/post og artskonto etter standard kontoplan. De bruttobudsjetterte virksomhetene er ordinære forvaltningsorgan og følger statsbudsjettets hovedprinsipper og økonomiregelverkets bestemmelser om styring og regnskapsføring.

Betegnelsen *nettobudsjettert virksomhet* kommer fra måten virksomhetene er budsjettert på i statsbudsjettet. Nettobudsjetteringen innebærer at virksomheten disponerer sine inntekter fra eksterntfinansierte aktiviteter (eksempelvis kan oppdragsinntekter finansiere ny aktivitet), de bestemmer hvor mye som brukes på drift og investeringer innenfor eventuelle føringer fra overordnet departement, og de har adgang til å overføre ubrukte midler til etterfølgende budsjettår, men er samtidig ansvarlig for å dekke et eventuelt merforbruk. Det er først og fremst universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter som er nettobudsjetterte. De kan også ha utvidede faglige fullmakter, og de har ofte et eget styre oppnevnt av overordnet departement

Andre organisatoriske og til dels pedagogiske virkemidler:

- **Flerårige sektorplaner:** som f.eks. Nasjonal transportplan, langtidsplan for forskning og forsvarrets langtidsplaner. Børmer-utvalget beskriver det slik: «*På ulike områder legges det fram stortingsmeldinger med mellomlangsigtede planer for bestemte sektorer. Her beskrives ofte ambisjoner om økte bevilgninger i årene framover, samtidig som det tas et generelt forbehold om den aktuelle budsjettmessige situasjon. Meldingene legges fram med ulike mellomrom og har ulik planhorisont. De er ikke samordnet med budsjettssyklusen eller i forhold til valgår.*» (NOU 2015, s.135)
- **Rådgivning og kvalitetssikring av flerårige prosjekter:** [Statens prosjektmodell](#) (også kalt KS-ordningen) er først og fremst et kvalitetssikringsregime for de aller største statlige og flerårige prosjektene, og der «*målet er å unngå feilinvesteringer og holde god kontroll med kostnader og nytte gjennom planlegging og gjennomføring av prosjektene og på den måten sørge for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser.*» (regjeringen.no, Hva er statens prosjektmodell?) Det er en ordning for å kvalitetssikre og styre flerårige store prosjekter med budsjett over 1 milliard kroner (300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). I disse ligger det imidlertid også en større forutsigbarhet ved at Stortinget vedtar kostnadsrammer for flere år framover. [Digitaliseringsrådet](#), som driftes av Digitaliseringsdirektoratet, er et rent rådgivningstilbud for virksomheter med behov for råd til sine digitaliseringsprosjekter.

4 Hvordan ivaretas et flerårig perspektiv i styringen?

I dette kapitlet gjengir vi resultater fra vår kartlegging av hvordan det flerårige styringsperspektivet ivaretas i styringsdialogen mellom departement og etat.

4.1 Det ettårige rommer også det flerårige

Utgangspunktet for etatsstyring er ettårige budsjetter og tildelingsbrev. Et gjennomgangstema i intervjuene med departementene er imidlertid at etatenes mål og oppgaver i stor grad er flerårige av natur og at det meste av styringen derfor i realiteten har et flerårig perspektiv, iallfall når det er snakk om utviklingsoppgaver. Særlig gjelder dette større satsinger på digitalisering. Enkelte peker også på at risikovurderinger i hovedsak har et flerårig perspektiv.

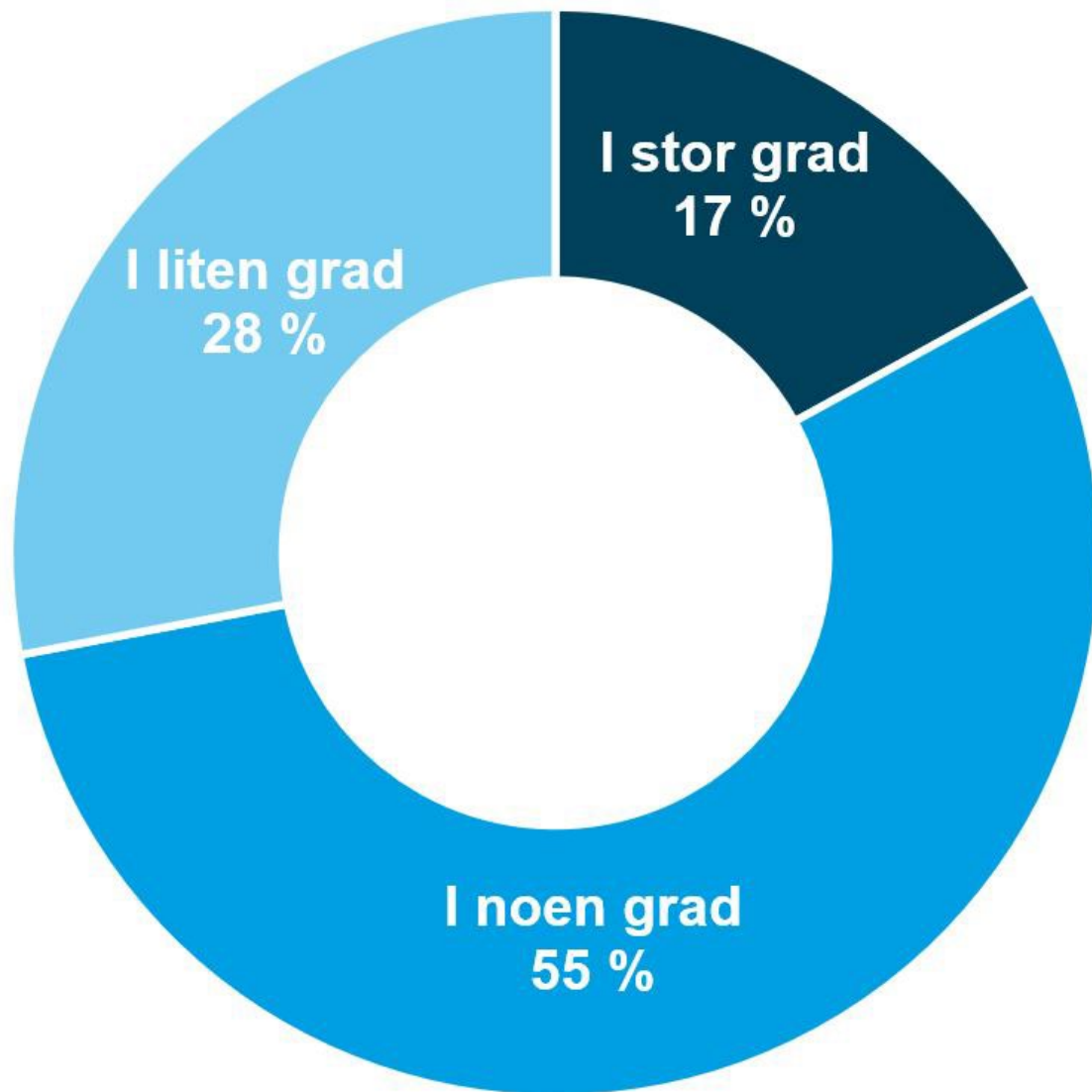
Flere departementer viser til at de nå bruker etatens instruks mer bevisst for å skille de faste oppgavene med et mer permanent preg på den ene side, fra de skiftende oppgavene i tildelingsbrevet på den annen side. Dette er ment å skape større ryddighet i styringsrelasjonen til etatene og er også i tråd med intensjonene bak regelverket og DFØs veiledningsmateriale om hovedinstruks for virksomheten. Men dette er ikke entydig – noen departementer velger å legge også mer langsiktige oppgaver i tildelingsbrevet. En interessant variant av dette er Kunnskapsdepartementets bruk av såkalte utviklingsavtaler, som nettopp inngår i tildelingsbrevene. Hensikten har vært å tilpasse styringen bedre til hvert enkelt universitet og høyskole. De har på samme måte som departementet mulighet til å foreslå mål og styringsparametere i avtalen. Samtidig bidrar avtalene til større langsiktighet siden de har fire års varighet.

Ellers trekker enkelte departementer fram at det ikke gis så mye rom for flerårige styringsperspektiver når den aktuelle etatens virksomhet er lovregulert både mht. tjenester, prosesser, kvalitetskrav og arbeidsdeling med kommunen. Andre peker på at det flerårige styringsperspektivet kompliseres av at også andre departementer har styringslinjer til den samme underliggende etaten. Enkelte trekker også fram at det til tider kan bli mye hendelsesstyrt «håndtering» på særlig politiserte områder.

Et mer strategisk perspektiv er etterspurt

Etatene gir et mer nyansert bilde enn departementene når det gjelder i hvilken grad flerårig styring er tema i styringsdialogen med deres departement. Mens departementene tenderer til å se det flerårige perspektivet i forlengelsen av det ettårige, gir etatenes svar et noe annet inntrykk: Bare 17 prosent av etatene svarer at flerårig styring i stor grad er tema i styringsdialogen, mens så mange som 28 prosent krysser av for at dette skjer i liten grad. 55 prosent velger alternativet «i noen grad».

Figur 1. I hvilken grad er flerårig styring tema i styringsdialogen med deres departement?



Tendensen styrkes hvis vi holder oss til svarene fra store etater (mer enn 500 ansatte). Bare 10 prosent av disse svarer at flerårig styring i stor grad er tema i styringsdialogen.

I kommentarfeltet til dette spørsmålet utdyper enkelte av etatene sine svar. En av dem viser til at deres departement har lagt om styringen til det bedre: «.. *mye mindre aktivitetsstyring og mer effektstyring med langsiktige prioriteringer og styringsparametere med en litt kortere tidshorison. Det innebærer at styringen er mindre fokusert på det kommende året og har et mer langsiktig blikk*».

To andre etater peker derimot på at det kortsiktige perspektivet styrer, henholdsvis: «*Stort fokus på årets tildelingsbrev og løpende leveranser*» og at «*Flerårig perspektiv er det primært*

vi som direktorat som løfter inn. ... Vi savner langsiktige perspektiver på det aller meste fra vårt departement».

Dette er helt i tråd med funn som tidligere er gjort om departementenes rolle som pådriver for omstilling av etatene: *«Vårt generelle inntrykk er strategiske utviklingsbehov diskuteres for lite i styringsdialogen. Flere etatsledere vi intervjuet, forteller at departementene sjelden tar det strategiske blikket, ...»* (Difi 2019, s. 19).

Fra intervjuene denne gangen med noen utvalgte etatsledere kan vi hente flere supplerende vurderinger. Flere av dem mener at flerårig styring ivaretas i svært liten grad fra departementets side, f.eks. sier en etatsleder at *«Mye er knyttet til tildelingsbrevet og budsjettet for ett år av gangen. Det er i all hovedsak ettårig styring, men med elementer av flerårighet.»*

En annen etatsleder vurderer det som *«overraskende at departementet ikke har en mer strategisk tilnærming til vårt område»* og legger til at departementene har fått en mer kortsiktig agenda og at etatene derfor selv må ta sterkere grep om det strategiske.

Andre påpeker at mesteparten av styringsdialogen handler om endringsbehov, ting som skal gjøres annerledes, nye målsettinger og er dermed ikke avgrenset til kortsiktig styring.

Politiske svingninger virker begrensende på flerårig styring

I flere av intervjuene kommer det også fram at det flerårige perspektivet kan være ekstra krevende i sektorer med stor politisk oppmerksomhet og store politiske svingninger.

I et departement vises det til at initiativer fra Stortinget ofte kan ta fokus vekk fra det langsiktige: *«Det blir noen raske vedtak som kanskje burde vært bedre gjennomtenkt. Brå svingninger i bruken av viktige virkemidler skaper støy. Men ... (vedkommende etat) ser ut til å mestre dette godt.»*

I et annet departement påpekes også utfordringene ved å styre langsiktig. Det blir mye fra dag til dag, basert på eksterne hendelser og endrede ønsker fra politisk ledelse. De samme informantene peker på utfordringer ved at digitaliseringsprosjekter tar tid og at det er lite attraktivt for en regjering å satse på digitaliseringsprosjekter som ikke gir gevinster før etter mange år.

En av etatslederne framholder at det meste i etatens oppgaver er av flerårig karakter samtidig som de er utsatt for politiske svingninger. Det savnes derfor mer forutsigbarhet for å skalere og tilpasse riktig kompetanse og kapasitet. En annen etatsleder påpeker at det i dag er for sterk politisk styring for tidlig slik at man får for mye «bits and pieces» i planene.

Noen sektorer har langtidsplaner

Et annet grep som brukes for å skape mer langsiktighet og forutsigbarhet er langtidsplaner. Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet har langtidsplaner for hele sektoren, mens Kunnskapsdepartementet har det på forskningsfeltet. Langtidsplanene legges fram som stortingsmeldinger og har som regel en lengre tidshorisont enn strategier, men rulleres f.eks. hvert fjerde år. Langtidsplanene kan sies å romme det ettårige, da ettårsprinsippet

ligger til grunn. De har også til felles at det ikke følger budsjettmidler med dem. Vi har imidlertid ikke sett på hvordan styringen av langtidsplaner foregår i detalj eller på forholdet mellom langtidsplaner, finansiering og øvrig styringsdialog, men et av departementene operasjonaliserer for eksempel de langsiktige målene inn i de ettårige tildelingsbrevene.

På spørsmål om langtidsplaner svarer et departement at det gir god forutsigbarhet å ha denne typen planer og at den krevende delen av dette er å håndtere endringer fra Stortinget. For øvrig er ikke langtidsplaner et tema andre departementer trekker fram for å ivareta flerårig styring.

Etatsledere peker på at de har behov for andre typer strategier eller opptrappingsplaner, at de lager langtidsplanbilder, eller at de ser sin egen plan for digitalisering som et virkemiddel for å få mer forutsigbarhet. Enkelte uttrykker også at det bør følge budsjettmidler til langtidsplaner f.eks. gjennom flerårige budsjetter.

4.2 Stortingsmeldinger er mest retningsgivende

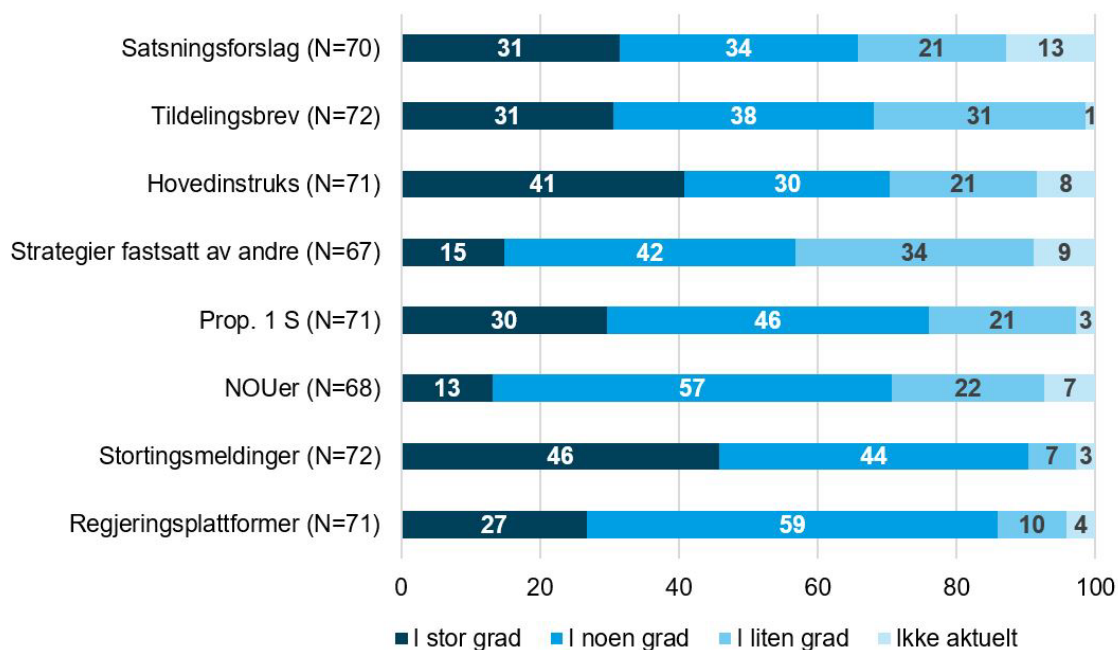
Spørsmålene om hvilke styringsdokumenter som er mest retningsgivende i et flerårig perspektiv synes å slå noe ulikt ut for departementer og etater. Sammenlikningsgrunnlaget er imidlertid litt usikkert da departementene har svart i intervju, mens etatene har krysset av på et spørreskjema, men det gir likevel en indikasjon.

Fra intervjurunden med departementene er hovedinntrykket at regjeringsplattformer og stortingsmeldinger er mest retningsgivende på det overordnede plan. Videre framholder flere av departementene at stortingsmeldinger står helt sentralt i å legge rammer og gi retning for enkeltsektorer. Dette gjelder særlig når stortingsmeldinger lanserer langtidsplaner for sektoren, f.eks. Nasjonal transportplan.

Enkelte departementer ønsker hyppigere framlegg av stortingsmeldinger, og andre har på sine områder utviklet nasjonale strategier for den sektoren etaten har ansvar for. Slike prosesser i samråd med berørt etat vurderes som nyttig for å kunne «samsnakke seg» om hvor etatene skal være om noen år, men også for å ha et bedre grunnlag for å kunne håndtere initiativ fra politisk nivå.

Når det gjelder etatene, svarer de på mer konkrete spørsmål. Hvis vi holder oss til dem som har krysset av for hvilke dokumenter som er retningsgivende «i stor grad», er det stortingsmeldinger og hovedinstruks som scorer høyest med hhv. 46 og 41 prosent. Slår vi sammen svarene «i stor grad» og «i noen grad», rangeres fortsatt stortingsmeldinger høyest (90 prosent), mens regjeringsplattformer følger deretter (86 prosent).

Figur 2. I hvilken grad opplever dere følgende dokumenter som retningsgivende i et flerårig perspektiv?



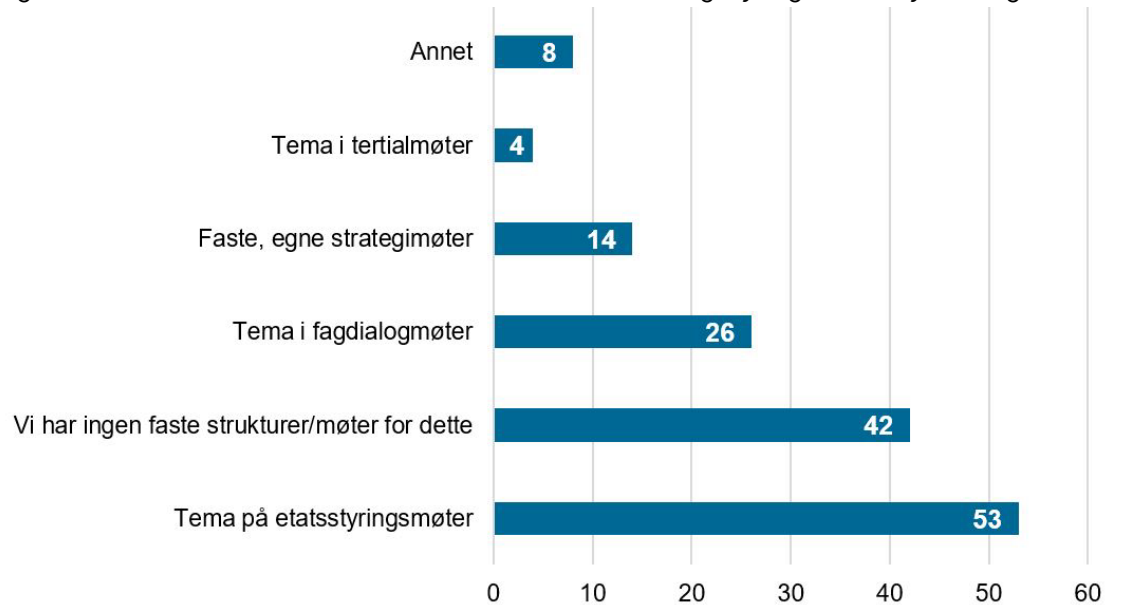
Samlet sett er det altså stortingsmeldinger som vurderes som mest retningsgivende i et flerårig perspektiv, men utslagene er ikke særlig store. Det er altså relativt mange typer dokumenter som oppleves som retningsgivende.

4.3 Få faste punkter for flerårig styring

Alle departementer oppgir at de har dialog om flerårig styring og at dialogen skjer på ulike arenaer. Noen har faste strategimøter, mens andre har strategidiskusjoner i ulike typer møter. Det skjer enten ved å arrangere ad hoc styringsmøter, ved å ha et eget punkt i de faste etatsstyringsmøtene, eller ved at det inngår i fagdialogmøter. En begrunnelse for å ha egne møter for strategidiskusjoner er at det er viktig å sette av tid til å skape en felles forståelse av framtidige utfordringer for etaten.

På spørsmål til etatene om det er etablert faste møter for å ivareta flerårig styring, svarer bare 14 prosent at de har faste, egne strategimøter. Det er flest som svarer at flerårig styring er tema på etatsstyringsmøter.

Figur 3. Er det etablert noen faste møter for å ivareta flerårig styring? Flere kryss mulig



Dette betyr imidlertid ikke at flerårig styring utgjør et betydelig element i disse møtene. Her kan vi vise til en tidligere kartlegging av etatsstyringsmøtenes rolle: «Et hovedinntrykk fra intervjuene er at etatsstyringsmøtene i begrenset grad brukes som en arena for strategiske diskusjoner eller har et flerårig perspektiv. Til det er agendaene for tette, og tiden for knapp.» (DFØ 2022, s. 19). Det heter videre at møtereferater og intervjuer viser få spor av strategiske diskusjoner av overordnede veivalg som strekker seg ut over innværende og neste budsjettår. I samme notat kommer det imidlertid fram at selv om de fleste møtene fortsatt tar utgangspunkt i en rapport og drøfter resultatoppnåelse og avvik, har etatsstyringsmøtene blitt mer strategiske orienterte de siste årene.

Er fagdialogmøter egnet for å ivareta flerårig styring?

Vi ser av figuren at så mye som 26 prosent av etatene krysser av for at flerårig styring er tema i fagdialogmøter. Samtidig får vi i intervjurunden med departementene et klart inntrykk av at de er bevisste på å skille styring fra fagdialogen, dvs. at man ikke skal gi styringssignaler i det som defineres som fagdialog. Flere informanter medgir imidlertid at dette er vanskelig å overholde i praksis: Fagdialog kan lett gli over i dialog som kan oppfattes som styring, og departementene har vanskelig for å gardere seg mot at etatene oppfatter det slik. Dessuten forstår vi enkelte informanter dithen at det uformelle og uforpliktende preget ved fagdialogen er spesielt egnet for å drøfte spørsmål med et flerårig perspektiv. Det er symptomatisk når en informant i departementene sier at «strategimøter er en hybrid mellom fag- og styringsdialog.» Det kan også vises til kartleggingen av etatsstyringsmøtenes rolle. Der kommer det fram at en strategidiskusjon «gjør gjerne blir bedre når den ikke referatføres og derfor ikke egner seg i et etatsstyringsmøte.» (DFØ 2022, s. 19).

Et illustrerende eksempel på betydningen av fagdialog for flerårig styring er hvordan virksomhetsstrategiene behandles (jf. pkt. 4.4 nedenfor). Dette er åpenbart sentrale

dokumenter for det flerårige styringsperspektivet, men samtidig er de etatsinterne dokumenter der departementet ikke har noen formell rolle. I intervjuene med departementene kommer det fram at de orienteres om innholdet i etatenes strategier, men inntrykket er at dette primært skjer uformelt gjennom en form for fagdialog.

Ulike oppfatninger om hva som utgjør særskilte strategimøter

Når det gjelder å ha særskilte strategimøter, ser vi en interessant forskjell mellom departementer og etater: Litt under halvparten av departementene oppgir å ha faste strategimøter. Svarene fra etatene gir et annet bilde: Bare 14 prosent sier de har egne faste strategimøter med sitt departement⁸, så her er det altså ulike oppfatninger av hva som utgjør et særskilt strategimøte. Vi merker oss også at hele 42 prosent av etatene oppgir at de verken har særskilte strategimøter eller andre faste punkter i styringsdialogen for å ivareta flerårig styring. I intervjurunden med etatene får vi utdypet dette bildet: En av etatslederne oppgir at det skulle være egne strategimøter med departementet, men at det er blitt droppet fordi hastesakene er for mange og at det kortsiktige perspektivet er blitt dominerende. I etatsstyringsmøtene handler det mest om aktuelle saker og status for tildelingsbrevet.

Samtidig kommer det fram at det i møtene også diskuteres ulike veivalg bl.a. på grunnlag av en egen analyse som etaten har gjort. Vedkommende etatsleder har tro på at faglige argumenter og gode analyser betyr noe for departementets styring. En annen etatsleder oppgir at de ikke har egne strategimøter hvis man ser bort fra enkelte ad hoc-møter knyttet til et bestemt tema. Samtidig har denne etaten som fast oppdrag å se på budsjettbehov for påfølgende år, eventuelt også å skissere relevante utviklingstrekk i et flerårig perspektiv. Men dette oppgis å ha et mer rituelt preg: *«Det er ikke der vi har de store diskusjonene. Det skjer i hovedsak i styringsdialogen knyttet til tildelingsbrevet.»*

4.4 Tre av fire har samhandling med departementet om strategi

Etatenes tilnærming til å løse sine samfunnsoppdrag på lengre sikt nedfelles gjerne i egne flerårige strategier for hele eller deler av virksomheten. Her er det et spørsmål om hvilken rolle overordnet departement skal spille ved utforming av slike dokumenter. Enkelte virksomhetsstrategier er mer fokusert på utvikling av virksomheten enn utvikling av sektoren. Det kan også påvirke departementets behov for involvering. DFØ gir på sine nettsider følgende råd om forholdet mellom virksomhetsstrategier og overordnet departement:

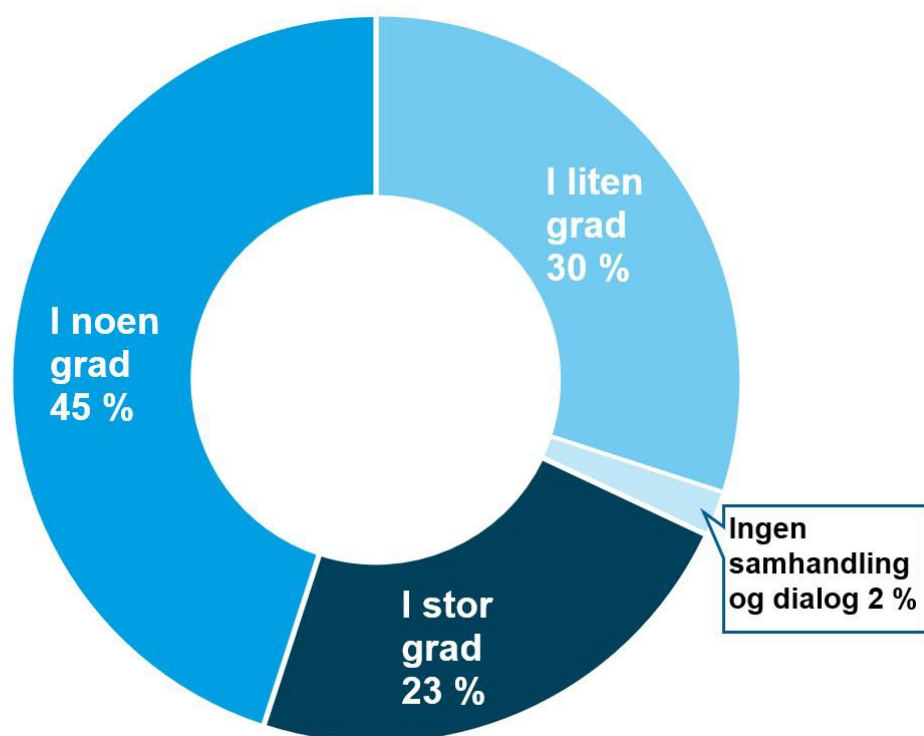
⁸ Det store avviket kan dels forklares med at departementene bare er spurt om relasjonen til en enkelt av etatene deres. Men også om vi ser på hva nettopp disse utvalgte etatene har svart, blir det et avvik: Bare to av dem svarer at det er egne strategimøter, mens sju av departementene oppgir at de har slike møter med nettopp disse etatene.

«Virksomhetsstrategien er i utgangspunktet et internt styringsdokument for virksomhetens ledelse og ansatte. Den er altså en del av virksomhetsstyringen. Departementet har derfor vanligvis ikke en formell rolle i utviklingen eller godkjenningen av den, men strategien bør likevel forelegges departementet.» (DFØ.no)

I intervjuene med departementene kommer det også fram at departementene orienteres om innhold og retning i virksomhetsstrategiene. Det skjer både gjennom styringsdialog og fagdialog. Departementene forutsetter da typisk at strategiene er innenfor de rammer som er lagt for etaten, og de fleste oppgir at dette også i stor grad er tilfellet. I motsatt fall forventes det at vedkommende etat gjør nødvendige tilpasninger slik at strategiarbeidet bringes innenfor de rammer som departementet har lagt opp til.

Når vi spør etatene om i hvilken grad det er dialog med departementet om innholdet av virksomhetsstrategiene, ser vi at dialogen om disse dokumentene har et ganske betydelig omfang: Bare 2 prosent oppgir at det ikke er noen slik dialog, og 30 prosent svarer «i liten grad». Men så mye som 68 prosent svarer «i stor grad» eller «i noen grad».

Figur 4. I hvilken grad er det samhandling med departementet om virksomhetens strategier?



Når vi kontrollerer for etatsstørrelse, får vi store utslag på dette spørsmålet. Blant dem med under 500 årsverk er det 30 prosent som svarer *i stor grad* på dette spørsmålet, mens bare 5 prosent av etater med over 500 årsverk svarer det samme.

4.5 Omprioriterer innenfor rammene

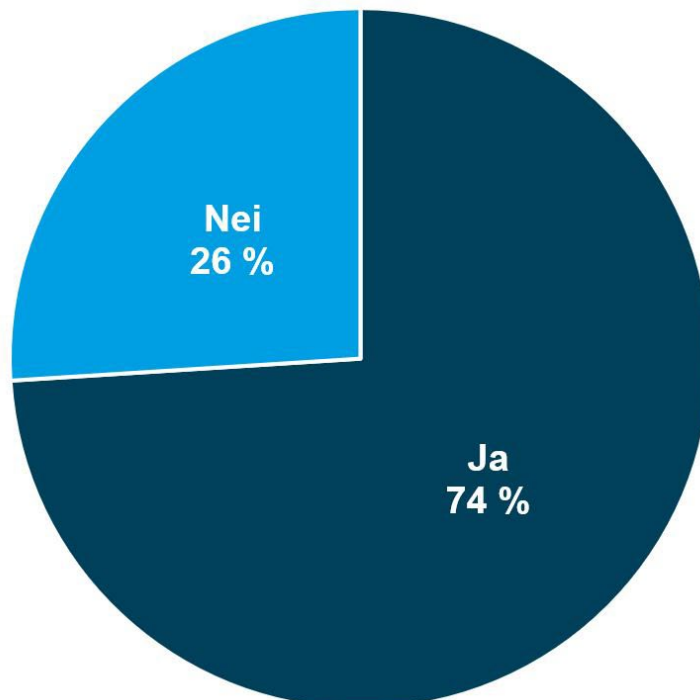
På spørsmål om hvilke forventninger departementene har til at underliggende etater foretar egne prioriteringer som muliggjør mer langsiktige satsinger eller investeringer innenfor budsjettet, svarer de aller fleste at de forventer at deres underliggende etater foretar slike prioriteringer innenfor rammene.

Når dette utdypes nærmere, er noen departementer inne på at strammere budsjetter gjør at denne typen omprioriteringer blir viktigere, men også at det er utfordrende med hensyn til at handlingsrommet er mindre etter flere år med budsjettkutt.

Enkelte peker også på utfordringer med handlingsrommet når mye av aktivitetene virksomheten har, er bundet av internasjonalt regelverk som de forvalter. De understreker derfor at virksomhetene må rapportere og synliggjøre økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i regelverket.

At departementene forventer at etatene foretar egne prioriteringer innenfor rammen, bekreftes også til dels av etatene selv. På et tilsvarende spørsmål til etatene svarte hele 74 prosent ja, mens 26 prosent svarte nei.

Figur 5. Opplever dere at overordnet departement forventer at dere foretar omdisponeringer innenfor budsjettet for å få til langsiktige satsninger? (N=73)



Denne fordelingen varierer etter etatsstørrelse. For etater under 500 årsverk, svarer 68 prosent ja, mens blant dem med over 500 årsverk svarer 90 prosent ja. De store etatene opplever altså klart større forventninger om å omdisponere innenfor egne rammer.

Det er også forskjeller mellom netto- og bruttobudsjetterte virksomheter. Blant de nettobudsjetterte svarer halvparten ja, mens andelen er 78 prosent blant de bruttobudsjetterte. Forventningene er dermed klart større til de bruttobudsjetterte om å omdisponere.

I spørreundersøkelsen fikk etatene også mulighet til å utdype svaret i et fritekstfelt. Eksempler på dette var først og fremst at det var en generell forventning, men det ble også pekt på hvilke typer oppgaver det kan dreie om, så som digitalisering, nye kontorlokaler og leieavtaler, omdisponere ressursbruk etter oppgaver og kompetansebehov. Andre utdypet at de var rammestyrte og at de også benytter satsingsforslag og andre finansieringskilder som medfinansieringsordningen.

5 Utfordringer med et flerårig perspektiv i styringen

I dette kapitlet ser vi på hva kartleggingen viser om utfordringer med å ivareta det flerårige perspektivet.

5.1 Ettårsperspektivet er problematisk for noen

Som det går fram av kapittel 4.5, forventer departementene at etatene omprioriterer innenfor rammene, og dette bekreftes til dels av etatene. Når vi spør om hvordan departementer og etater opplever handlingsrommet til å ivareta et flerårig perspektiv, er de imidlertid ikke så samstemte.

5.1.1 Departementene opplever tilstrekkelig handlingsrom

De fleste departementene gir på ulike måter uttrykk for at handlingsrommet for flerårig styring er tilstrekkelig selv om ettårsprinsippet setter begrensninger. Riktignok peker noen på utfordringer. Det kan bl.a. være større omstillinger av etatene der det er behov for å dreie kompetansen eller behov for å justere bemanningen grunnet økt eller redusert saksmengde. Dette kan være vanskelig å få til innenfor ettårige budsjetter. Men de fleste viser til at budsjettekniske muligheter og ulike styringsgrep kan benyttes til å sikre et handlingsrom.

Eksempler på dette er at bevilgningsreglementet gir en del muligheter, bl.a. til å overføre inntil fem prosent av bevilgningen til neste år. Ett av departementene medgir at de nok kan bli flinkere til å benytte slike muligheter. Samme departement peker også på at budsjettreglene kanskje er rigide, men at det er gode grunner til at de er det. Et annet departement nevner muligheten til å foreta investeringer mot innsparinger senere år, men hevder at det blir lite brukt bl.a. fordi det oppleves som risikabelt å gjøre det. Et tredje departement uttrykker at de er komfortable med mulighetene de har til å flytte ganske store summer, og at det gjelder å unngå å måtte stanse prosjekter for så å starte opp igjen på et senere tidspunkt.

Eksempler på styringsgrep som nevnes av informanter i departementene er bl.a. å ikke gi så detaljerte oppdrag, å gi etatene rom for å utvikle det flerårige, og å la være å gi oppdrag. Det siste kan imidlertid være vanskelig å få til når det dukker opp politisk viktige saker. Et annet departement peker på muligheten de har til å omdisponere midler mellom underliggende etater, men at dette igjen krever politisk forankring.

Et annet eksempel er departementet som peker på at deres etater implisitt har et handlingsrom ut fra sine mål og indikatorer, men at det kan bety at prioritering av noe kan gå på bekostning av noe annet. F.eks. vil en nedbemanning kunne føre til lengre saksbehandlingstid. De peker også på at etatene utfordres på å skaffe seg et handlingsrom,

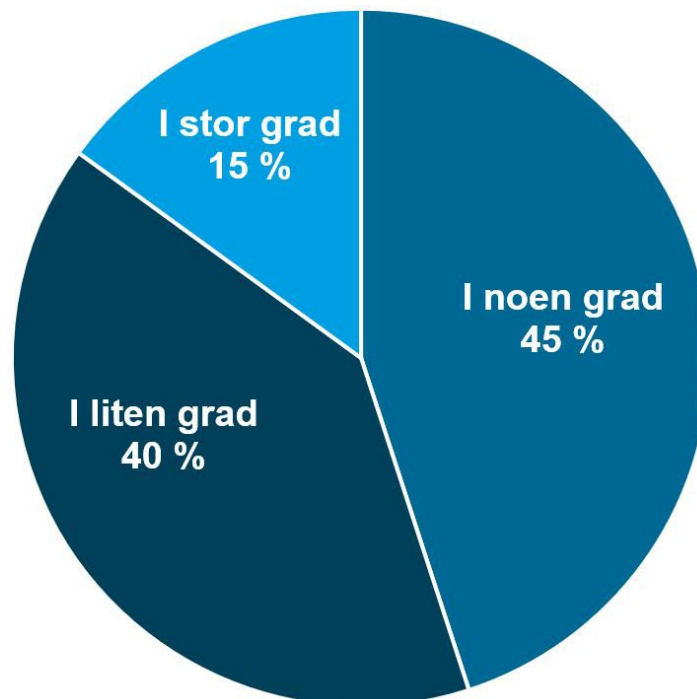
f.eks. gjennom å gjennomføre nødvendige kompetansedreiningstiltak for å nå mål, eller å skaffe midler til f.eks. møteromsutstyr ved å benytte ubrukte midler fra andre poster.

En tredjedel av departementene hadde også argumenter for at det ikke var behov for flerårige budsjetter for den aktuelle underliggende etaten. Et departement sier f.eks. at: «Våre budsjettfolk sier at direktoratet nok kunne fått mer frihet med flerårige prosjekter eller fullmakter, men de ønsker det likevel ikke fordi det vil kunne skape en kompleksitet i budsjettene å få til. De mener det er mulig å løse innenfor dagens rammer og ØR.»

5.1.2 Mange etater opplever lite handlingsrom i budsjettsammenheng

Når vi spør etatene om «i hvilken grad opplever dere å ha et handlingsrom i budsjettsammenheng til å ivareta et flerårig perspektiv», svarer 40 prosent «i liten grad», mens 45 prosent svarer «i noen grad», og 15 prosent «i stor grad».⁹

Figur 6. I hvilken grad opplever dere å ha handlingsrom i budsjettsammenheng til å kunne ivareta et flerårig perspektiv? (N=73)



At 45 prosent svarte «i noen grad» på dette, kan også bety at en ganske stor andel opplever handlingsrommet håndterbart.

⁹ Vi har brukt begrepet «handlingsrom i budsjettsammenheng» i betydningen hvorvidt regler/ettårsprinsippet er til hinder. Denne betydningen ble imidlertid ikke presisert i spørreundersøkelsen til underliggende etater. Noen kan også ha tolket dette i betydningen «tilstrekkelige budsjetter».

Bruttobudsjetterte og nettobudsjetterte opplever handlingsrommet ulikt

Når vi ser kun på de bruttobudsjetterte, er situasjonen annerledes. Andelen som svarer «i stor grad» er helt nede i 8 prosent. De 10 nettobudsjetterte virksomhetene er langt mer tilfreds med handlingsrommet. Her svarer seks av de ti at de i stor grad opplever å ha handlingsrom i budsjettsammenheng til å ivareta et flerårig perspektiv. Etatslederne etterlyser mer fleksibilitet og forutsigbarhet.

Når etatslederne spørres om hva som er utfordrende for å kunne ivareta et flerårig perspektiv, svarer de fleste at de har behov for større fleksibilitet. Noen av dem tilføyer at de ser behov for å myke opp ettårsprinsippet. Ellers utdyper de sine svar på ulike måter.

En etatsleder peker på at til tross for at styringsdialogen med overordnet departement om det flerårige perspektivet er god, er det å ha gode flerårige planverk ikke tilstrekkelig. Dette på grunn av noe uforutsigbarhet i budsjettene fra år til år og med skiftende regjeringer. Rammene for å kunne planlegge og gjennomføre oppgavene effektivt kan dessuten være såpass til hinder at det reduserer gjennomføringsevnen betydelig. Økt forutsigbarhet i form av flerårige budsjetter ville bidratt til å styre prosjekter mer effektivt.

En annen etatsleder peker på at omdisponeringer innenfor rammen ikke monner, og at det er utfordrende med større omstillinger som f.eks. krever fornying av bygningsmasse, endringer i bemanning mv. En tredje etatsleder peker på at departementet trenger en annen type kompetanse for å styre etaten i den retningen de mener etaten bør gå.

Enkelte peker også på at det som tidligere ble kalt ABE-kutt er kommet til et veiskille ¹⁰der det vil bli behov for nye grep f.eks. ved å endre bemanning, innføre gebyrfinansiering mv. Andre igjen peker på at regelverk om midlertidig ansatte til dels bidrar til mindre fleksibilitet med hensyn til å kunne skalere antall ansatte i takt med behovene for arbeidskraft og kompetanse.

5.2 Flerårig styring av tverrgående prosjekter er krevende

I intervjuer med *departementene* sier nærmere to av tre at de samordner styringen i tildelingsbrevene til en eller flere underliggende etater. Vi kjenner ikke til i hvilken grad dette refererer til flerårige styring, men noen informanter viser til eksempler på prosjekter som vi vet er av flerårig karakter, som f.eks. sammenhengende tjenester/livshendelser.

Et departement framholder at samordning er krevende, men er usikker på om årsaken kan ligge i det flerårige: «*Dette (samordning) er det som er mest krevende å få til, men usikker på om det er det flerårige eller noe annet som er vanskelig. Vi prøver å etablere konkrete*

¹⁰ ABE-reformen (avbyråkratiserings og effektiviseringsreformen) gjaldt ut 2022.

prosjekter/oppdager som skal løses i samarbeid med andre direktorater, og vi lager da felles oppdragsbrev om dette. Da oppretter vi grupper med klart mandat om hva som skal løses, f.eks. har vi nå ett om (xxx), der flere virksomheter må finne aktuelle virkemidler og tiltak for å løse oppdraget».

Det kommer også fram at det er mange samordningstiltak på gang, men som det er for tidlig å si noe om resultatene av ennå: *«En av de konkrete innsatsene som følger av departementsstrategien er kjernegruppearbeidet. Det bør ikke være så mange kjernegrupper, men de skal ta for seg gjenstridige problemer. Dette er en ny mekanisme som prøves ut, og det er for tidlig å si om dette vil lykkes».*

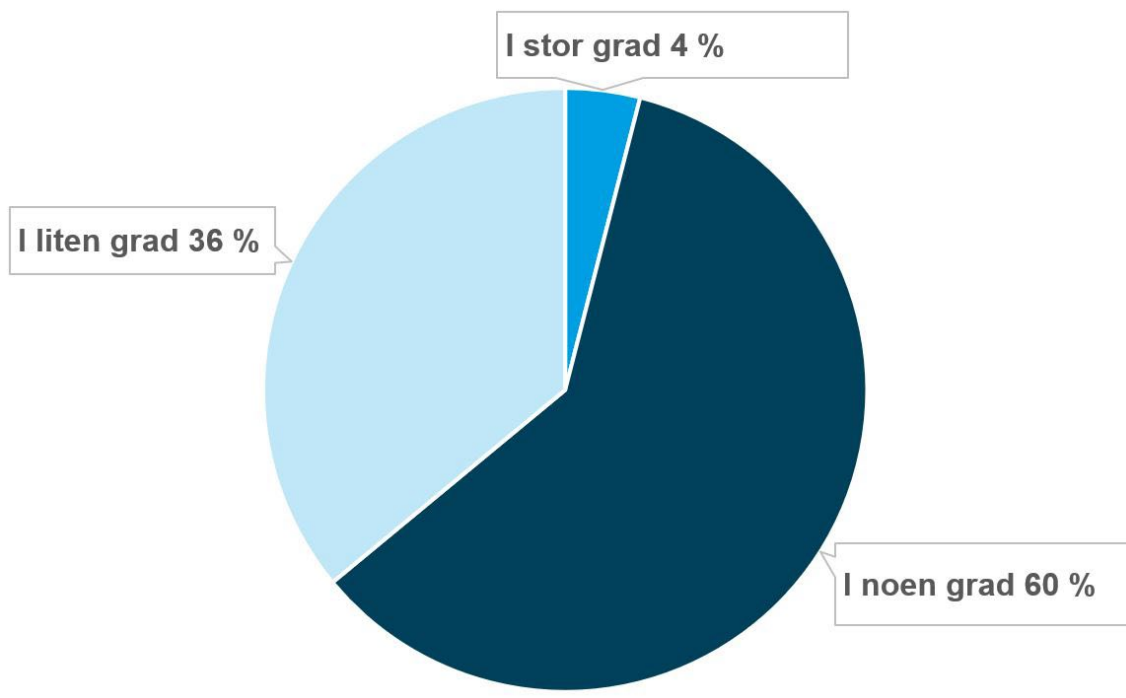
De aller fleste vi intervjuet i departementene hadde noe kjennskap til departementsstrategien *«Gode hver for oss. Best sammen»*. Enkelte peker på at det som omtales der er ting de jobber med uansett. Noen viste også til at deres departement var med i en av kjernegruppene.

DFØ er i et annet oppdrag i ferd med å evaluere kjernegruppene og departementsstrategien. Flere av tiltakene i regi av departementsstrategien og kjernegruppene, er et forsøk på å møte noen sentrale og tverrsektorielle samordningsutfordringer i et flerårig perspektiv.

Spørreundersøkelsen til etatene viser at de i liten grad opplever at departementene samordner styringen av flerårige tverrgående samarbeidsprosjekter. Kun fire prosent oppgir at de i stor grad opplever samordnet styring fra departementene i slike prosjekter. Mer enn en tredjedel, 36 prosent, oppgir at de i liten grad opplever dette, mens 60 prosent svarer «i noen grad» på spørsmålet.¹¹

¹¹ «Ikke relevant» var imidlertid ikke et svaralternativ, så svarfordelingen kan også være et uttrykk for at ikke relevant-alternativet manglet. Det var 70 virksomheter som svarte på spørsmålet i spørreundersøkelsen, mens på de andre spørsmålene var N ofte = 72 eller 73.

Figur 7. I hvilken grad opplever dere at departementene samordner styringen av flerårige tverrgående samarbeidsprosjekter? (N=70)



Blant etater med mer enn 500 ansatte er det ingen som opplever at departementene i stor grad samordner styringen av flerårig tverrgående samarbeidsprosjekter. Her svarer 58 prosent «i noen grad» og 42 prosent «i liten grad».

Fra intervjurundene med etatsledere, kommer det også fram at det fortsatt er rom for forbedring av departementenes felles styring av flerårige aktiviteter.

En etatsleder uttaler blant annet at samordningen mellom departementene begynner å bli bedre for konkrete oppdrag og fastsettelse av felles mandater for mer varige samarbeid, men at det nok fortsatt er et potensial for å styrke departementenes felles styring mht. langsiktige felles utfordringer.

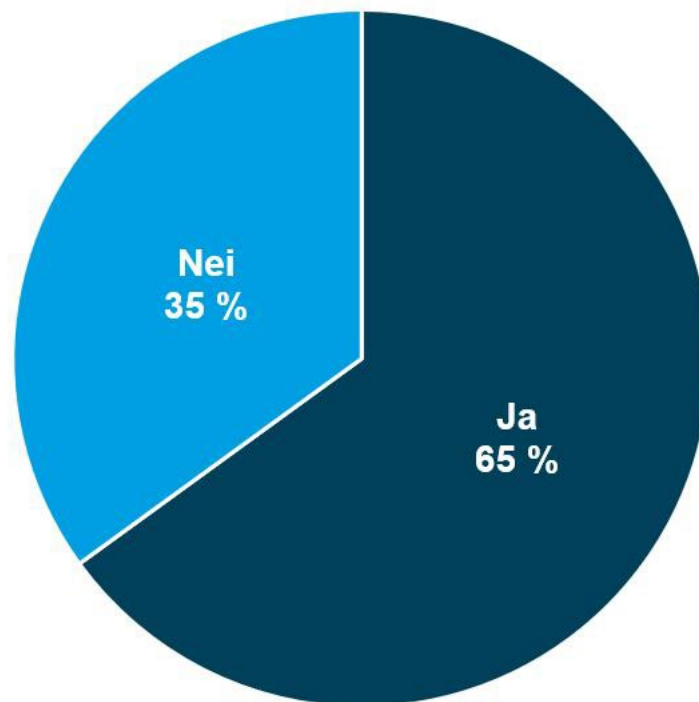
En annen etatsleder uttaler at de ser ofte at prosjekter/oppgaver som ligger i slike skjæringspunkter ikke får like mye trykk som de skulle. Man kunne tenke seg at det var motsatt siden flere statsråder får det på sitt bord, men slik er det ikke.

En etat påpeker at etatene blir mer og mer innvevet i hverandre, bl.a. gjennom digitaliseringen, og at dette tilsier en budsjettprosess som også omfatter mer tverrgående og helhetlige tilnærminger.

5.2.1 Mange etater deltar på tverrsektorielle møteplasser

Av 72 virksomheter oppgir om lag to tredjedeler at de deltar på tverrsektorielle møteplasser der flerårig styring er aktuelt. Andelen holder seg på samme nivå hvis man kontrollerer for størrelse (over eller under 500 ansatte) og tilknytningsform.

Figur 8. Deltar din virksomhet på noen tverrsektorielle møteplasser/arenaer der flerårig styring er aktuelt? (N = 72)



5.3 Kompetanse og finansiering er hovedutfordringer ved digitalisering

Digitaliseringsprosjekter er som regel flerårige og handler gjerne vel så mye om styring, organisering, kompetanse, finansiering og regelverkstilpasning som teknologi. Det er også noe alle statlige virksomheter jobber med, og som både intervjuene og i spørreundersøkelsen framstod som en sentral utfordring også for flerårig styring. Vi har derfor valgt å se litt nærmere på dette.

5.3.1 Departementer og etater opplever mange av de samme utfordringene

Om lag en tredjedel av departementene peker på *økonomi* som utfordring for digitaliseringsprosjekter som krever flerårig styring. Dette kan dreie seg om å sikre de økonomiske rammene for digitaliseringsprosjekter over år. Både satsingsforslag, bruk av fullmakter i bevilgningsreglementet og statens prosjektmodell er her benyttet som virkemidler, men erfaringene er at dette ikke helt monner. Det kommer også fram i noen av

intervjuene at det er krevende å sikre midler til å fornye gammel infrastruktur, eller at det kan være mer utfordrende å få midler til digitaliseringsprosjekter når gevinstene først og fremst kommer hos andre eller flere år fram i tid.

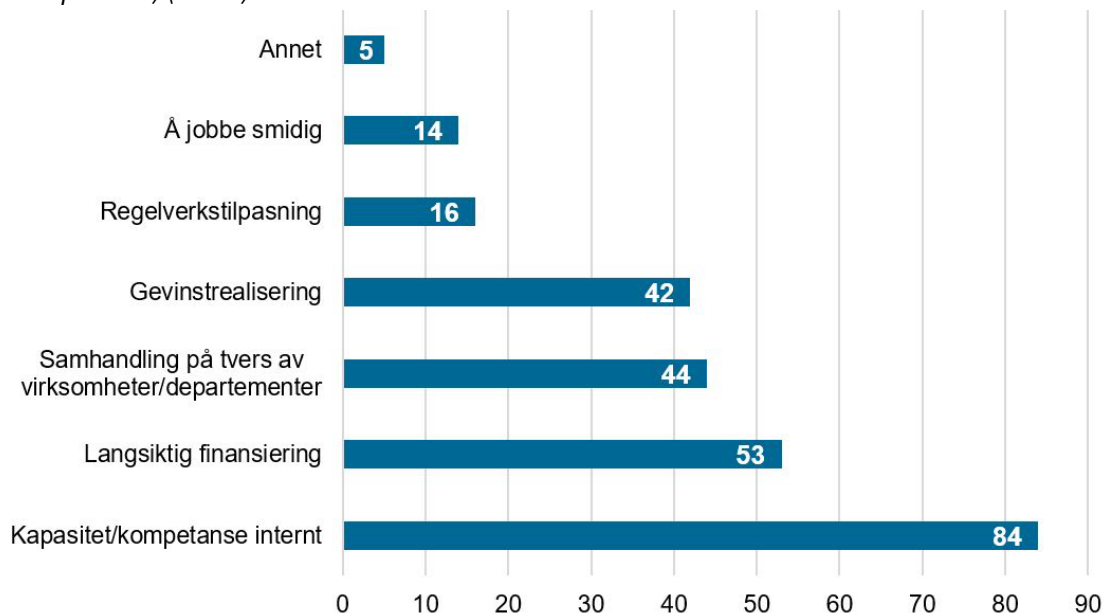
Et av departementene utøver hva som er utfordrende ved digitaliseringsprosjekter for dem: «Det som oppleves som en utfordring med digitaliseringsprosjekter, er at det er vanskelig å feste kostnader til prosjektet. Erfaringen er at satsingsforslag omtaler mer hva de vil oppnå, men har lite tallfesting av hva det vil koste. Da er det også vanskeligere å få igjennom. Det er vanskelig å få slike prosjekter fram til politikerne når de blir så svevende.»

Kompetanse er også et tema som går igjen. Flere departementer peker på at de kommer til kort med egen kompetanse knyttet til styring av større og komplekse digitale prosjekter hos underliggende etat, og to av dem har derfor tatt i bruk ekstern kompetanse for å bistå dem med dette. Et par peker også på at deres underliggende virksomheter har utfordringer med å skaffe nødvendig IKT-kompetanse.

5.3.2 Kapasitet og kompetanse er viktigste utfordring for etatene

I spørreundersøkelsen til etatene stilte vi spørsmål om hva de opplevde som spesielt utfordrende å få til i større digitaliseringsprosjekter.

Figur 9: Hva er spesielt utfordrende å få til i større digitaliseringsprosjekter? Flere kryss mulig (tall i prosent) (N=57)



Flest, 84 prosent, krysset av for kapasitet og kompetanse internt, dernest langsiktig finansiering med 53 prosent. Også samhandling på tvers og gevinstrealisering blir opplevd som utfordrende.

Kapasitet og kompetanse mest krevende i virksomheter med under 500 årsverk

Kanskje ikke så overraskende er kapasitet og kompetanse internt mindre problematisk for de største enn for de minste etatene. I de største med over 500 årsverk svarte 73 prosent at dette var en utfordring, mot 87 prosent i de med under 500 ansatte.

Langsiktig finansiering

At finansiering er en utfordring gikk også igjen i nesten alle fritekstsvarene i spørreundersøkelsen. 53 prosent svarte også at «langsiktig finansiering» var spesielt utfordrende i større digitaliseringsprosjekter (N=57).

Ser vi på forskjeller i etatenes størrelse, ser vi at andelen som oppgir «langsiktig finansiering» som utfordring, øker med antall årsverk i virksomheten. Blant virksomheter med over 500 årsverk svarer 64 prosent dette, mot 50 prosent for virksomheter med under 500 årsverk. Dette kan altså tyde på at langsiktig finansiering blir mer utfordrende jo større virksomheten er. Manglende tilgang til IKT-kompetanse er mest problematisk for de minste virksomhetene.

Som det går fram av figuren ovenfor, peker 44 prosent på *samhandling på tvers* og 53 prosent på at *langsiktig finansiering* er utfordrende å få til i digitaliseringsprosjekter. Utfordringer med *finansiering av tverrgående prosjekter* finner vi også eksempler på i spørreundersøkelsens fritekstsvar:

- «Dagens finansieringsmodell legger ikke til rette for løsninger som går på tvers av sektorer. Det er vanskelig å få politisk gjennomslag av tiltak som ikke gir politisk profilering, men som er tverretattlig og mer langsiktig forbedringsarbeid.»
- «Finansiering av tverrgående og tverrfaglige digitaliseringsprosjekter er ofte svært vanskelig. Regimet mht. satsingsforslag er ikke digitaliseringsvennlig. I tillegg er moderne agil utviklingsmetodikk vanskelig å tilpasse til departementenes styringsbehov og finansieringsevne, tross at dette stort sett er kostnadsbesparende og gir bedre resultater.»
- «Vi har i tråd med dagens "beste praksis" lagt om fra større digitaliseringsprosjekter til stående tverrfaglige produktteam. Vi opplever det som utfordrende og har også hatt dialog med Digitaliseringsrådet at finansieringsmekanismene fortsatt i stor grad tar utgangspunkt i en prosjekttankegang, selv om vi vet at smidig utvikling i tverrfaglige produktteam er den beste måten å gjøre det på dersom det ikke er snakk om standard implementering av hyllevare.»

6 Veiledning om flerårig styring

Som en del av oppdraget i tildelingsbrevet ble vi bedt om å gi en oversikt over eksisterende veiledningstilbud på området og vurdere behov for nye tiltak. Denne delen har vi valgt å besvare ved å gjøre rede for hva DFØ har av veiledning om flerårig styring per i dag. I tillegg har vi spurt departementer og etater om hvordan de vurderer dagens tilbud og hvilke aktiviteter og tilbud om flerårig styring de kunne tenke seg framover.

6.1 Hva foreligger av veiledning om flerårig styring per i dag?

DFØ fikk i 2016 forvalteransvaret for kapittel 1 i økonomiregelverket, der departementenes styring av underliggende virksomheter er hjemlet. DFØ har i de siste årene prioritert å samle inn kunnskap og utarbeidet veiledningsmateriell om de sentrale styringsdokumentene og styringsarenaene i styringsdialogen som instruks, tildelingsbrev, årsrapport og etatsstyringsmøtene.

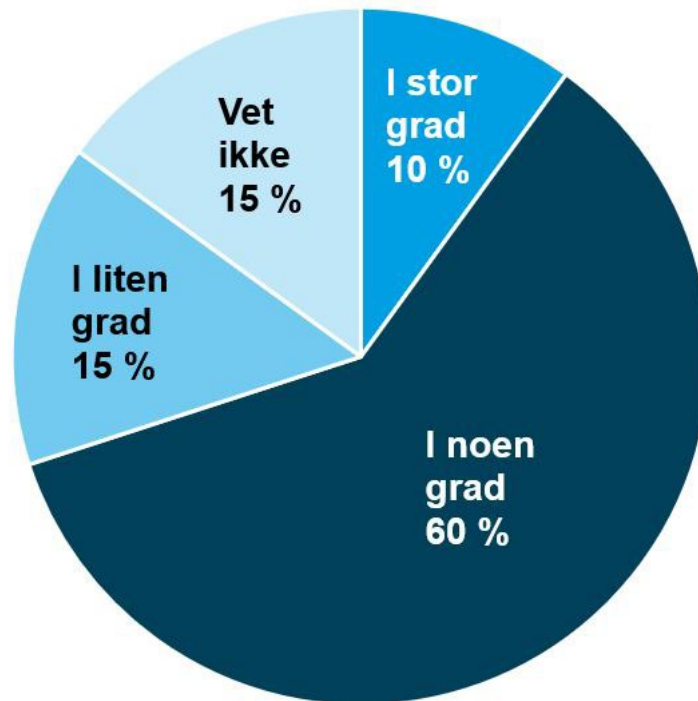
DFØ har i mindre grad satt søkelys på spesifikke temaer som det flerårige perspektivet i styringen av underliggende etater. Direktoratet har til en viss grad integrert etatsstyringsperspektivet i utarbeiding av faglige budskap som kan ha flerårige implikasjoner, som for eksempel inn under mål- og resultatstyring og risikostyring. Konklusjonen er likevel at DFØ ikke har veiledningsmateriell som eksplisitt omtaler ivaretagelse av et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater, men at det flerårige perspektivet er innlemmet i flere av de ovennevnte veiledningene.

Vi redegjør for hva som foreligger av veiledning om flerårig styring per i dag på DFO.no i vedlegg 1.

6.2 Etterspør erfaringsnettverk og beste praksis

Undersøkelsen viser at bare en av ti etater mener at DFØs råd- og veiledningssider om etats- og virksomhetsstyring i stor grad dekker deres behov når det gjelder et flerårig perspektiv. Seks av ti etater mener at veiledningsmaterialet i noen grad dekker deres behov, mens 15 prosent svarer i liten grad.

Figur 10. I hvilken grad dekker DFØs råd og veiledningssider om etats- og virksomhetsstyring på DFO.no deres behov? (N= 73)



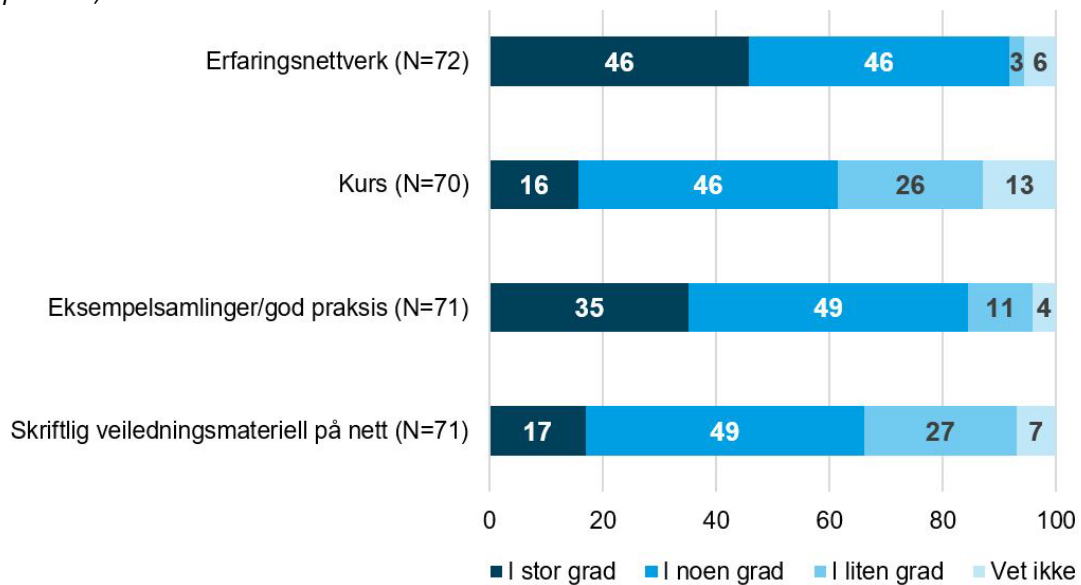
Kontroll for etatsstørrelse gir små utslag. De nettobudsjetterte mener imidlertid i noe større grad enn alle at tilbudet dekker deres behov.

Når vi i intervju spør departementene nærmere om det er noen tiltak eller ordninger de tror kan bidra til bedre flerårig styring for departementene, som veiledning, kompetansetiltak, overordnede krav, retningslinjer, regelverk mv., svarer de at de først og fremst ønsker seg muligheter for erfaringsutveksling, mer praksisbasert informasjon og eksempler på hvordan flerårig styring gjøres i andre etater, og hva andre har lyktes med. Dette kan videre gjøres på flere måter, som å bruke ulike fora, nettverk og samlinger.

Enkelte etterlyser også et mer samlet veiledningsmaterieell og informasjon om aktuelle fullmakter og virkemidler som kan nyttes i den flerårige styringen. Andre handler om veiledning i hvordan en tilrettelegger for gode grunnlagsdata og peker på «*betydningen av gode grunnlagsdata som gode framskrivninger, økonomiske framskrivninger, demografi mv. er også viktig for å beskrive viktige perspektiver framover. Dette er viktige kunnskapsgrunnlag*».

Som figur 11 under viser, sammenfaller departementenes behov for veiledning langt på vei med etatenes behov. Etatene etterspør også først og fremst erfaringsnettverk og eksempelsamlinger/god praksis, mens skriftlig veiledningsmaterieell på nett og kurs får noe lavere skår.

Figur 11. I hvilken grad vil følgende tiltak kunne hjelpe dere i arbeidet med flerårige aktiviteter? (prosent)

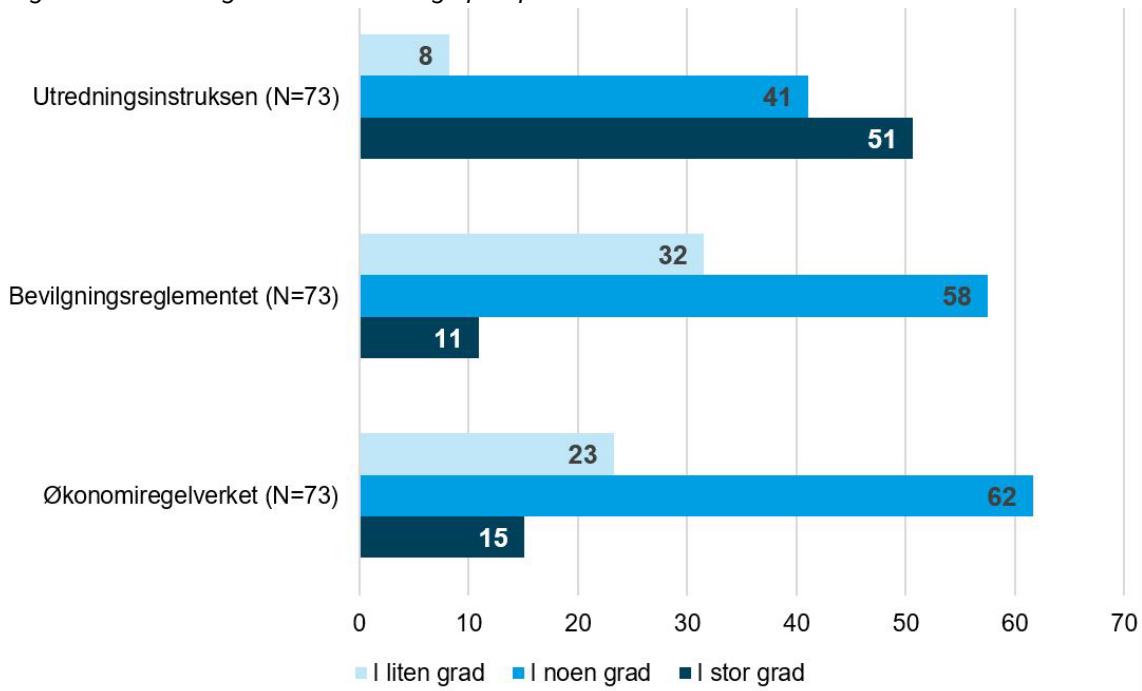


Ser vi nærmere på etater med over 500 årsverk, svarer 56 prosent av disse i stor grad på «Eksempelsamlinger/god praksis».

6.3 Behov for mer veiledning om det flerårige perspektivet i aktuelle regelverk?

I spørreundersøkelsen stilte vi også etatene spørsmål om i hvilken grad det flerårige perspektivet er ivaretatt i aktuelle regelverk.

Figur 12. I hvilken grad er det flerårige perspektivet ivaretatt i:



Her ser vi at de først og fremst peker på utredningsinstruksen som det regelverket som ivaretar det flerårige perspektivet, selv om det nok er bevilgningsreglementet som har flest konkrete «verktøy» som gir ulike budsjettekniske unntak fra ettårsprinsippet. På den annen side er det først og fremst departementene som kan legge til rette for at de ulike fullmaktene for flerårig styring i bevilgningsreglementet kan tas i bruk. Økonomiregelverket handler også om det flerårige perspektivet, men på et mer overordnet nivå.

Utredningsinstruksen (UI) stiller krav om at det allerede i utredninger og beslutningsgrunnlag skal tallfeste hva som forventes å være de varige virkninger over år. I veilederen pekes det bl.a. på at «Grove estimater, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimater og vil ofte kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Også der virkninger ikke er tallfestet, bør det gis en beskrivelse av hvordan disse forventes å utvikle seg over tid. Det følger også av det statlige økonomireglementets § 9 at det er krav om å planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv.» (DFØ 2018, s. 30).

Etatene opplever at det flerårige perspektivet i større grad er ivaretatt i utredningsinstruksen enn i bevilgningsreglementet. Det kan skyldes at utredningsinstruksen oppleves mest relevant for etatene fordi de ofte er den utredende instansen for departementene, mens bevilgningsreglementet først og fremst er departementenes budsjettekniske virkemiddel i den flerårige styringen. Etatenes vektlegging av utredningsinstruksen kan også være begrunnet med behovet for kunnskapsgrunnlag i langsiktig planlegging.

Ulik kjennskap til innholdet og mulighetsrommet i de ulike regelverkene kan også tenkes å påvirke hvilke muligheter og begrensninger for flerårig styring departementer og virksomheter ser.

I ettertid ser vi at vi med fordel kunne ha bedt om etatenes vurdering av i hvilken grad disse regelverkene bidrar til å dekke deres behov for mer forutsigbarhet og strategisk planlegging av flerårige prosjekter, eller gitt dem mulighet til å utdype svarene nærmere.

7 Vurderinger og anbefalinger

I vårt oppdrag legges det hovedvekt på å skaffe et kunnskapsgrunnlag ved å kartlegge praksis. Vi har imidlertid også sett grunn til å gi enkelte vurderinger og anbefalinger på grunnlag av kartleggingen, i enkelte tilfeller også sammenholdt med tidligere kunnskapsinnhenting om forholdet mellom departement og etat.

Her vil vi trekke fram følgende spørsmål til vurdering:

- Hvordan gjøre styringsdialogen bedre egnet for et flerårig styringsperspektiv?
- Hvordan skape bedre rammebetingelser for et flerårig styringsperspektiv?
- Hvordan kan etatene bedre utnytte sitt handlingsrom?

Til disse spørsmålene har vi nedenfor skissert noen forslag til å styrke og videreutvikle det flerårige perspektivet i etatsstyringen:

Legg styringsdialogen bedre til rette for flerårig styring

Kartleggingen viser at det flerårige perspektivet er tema i styringsdialogen mellom mange departementer og underliggende etater, men det blir satt av lite tid, og det synes å være lite systematikk i når og hvordan denne dialogen foregår. Selv om mange av departementene viser til at etatenes mål og oppgaver er flerårige av natur, og at de årlige styringsdokumentene og styringsdialogen har et flerårig perspektiv, opplever mange etater at det flerårige i liten grad er tema i styringsdialogen.

Når mer enn fire av 10 etater oppgir at de ikke har noe fast punkt i styringsdialogen for et flerårig perspektiv, ser vi behov for at det lages rutiner for dette. For å sikre at det flerårige perspektivet blir tema i styringsdialogen vil vi derfor primært anbefale at det årlig holdes et eget møte mellom departement og etat hvor flerårig styring og strategiske veivalg er hovedtema, slik noen departementer allerede gjør. Alternativt kan en slik diskusjon være et fast punkt på agendaen på et av etatsstyringsmøtene. På områder med behov for tverrgående samarbeid kan det også vurderes regelmessige møter med berørte departementer og etater om hvordan man kan innrette samarbeidet i et flerårig perspektiv.

Anerkjenn fagdialogens bidrag til et flerårig perspektiv

Et annet aspekt ved styringsdialogen er forholdet til fagdialogen. Departementene er seg bevisst at det skal skilles mellom disse to, spesielt ved at fagdialogen ikke skal inneholde styring. På den annen side erkjennes det at skillet er vanskelig å overholde og at etatene uansett kan oppfatte styring som ikke er tilsiktet.

Vårt klare inntrykk er at fagdialogmøter oppleves som nyttige fora for diskusjoner som ikke bare har et ettårsperspektiv. Dette fordi de med sitt uformelle preg legger bedre til rette for en åpen og kreativ tilnærming. Slik kan fagdialog spille en viktig rolle for å bygge opp om et flerårig perspektiv, dels ved å forberede, dels ved å supplere styringsdialogen.

Bedre informasjon om regelverk og budsjettfullmakter

De fleste departementene gir uttrykk for at handlingsrommet for flerårig styring er tilstrekkelig selv om ettårsprinsippet setter begrensninger. Blant etatene er bildet annerledes: Fire av ti etater opplever at de i liten grad har et handlingsrom i budsjettsammenheng til å ivareta et flerårig styringsperspektiv. Dette gir grunn til spørsmål om etatene er godt nok kjent med hvilken mulighetsrom som finnes, og i hvilken grad det er tilrettelagt informasjon om dette.

Utover de faste tabellene i Gul bok om bestillingsfullmakter, investeringsfullmakter, tilsagnsfullmakter og garantifullmakter finnes det ikke en samlet oversikt eller tidsserier over hvordan de flerårige fullmaktene i bevilgningsreglementet faktisk brukes i budsjettsammenheng. For å få bedre innsikt om bruken kan slike oversikter være til hjelp for å se det totale bildet. For øvrig gir statsregnskapet muligheten til å se utvikling over tid for inntekter og utgifter samt en rekke andre nøkkeltall.

Vi legger til grunn at bevilgningsreglementet og økonomiregelverket er godt kjent for etatsstyringsansvarlige i departementer og etater. Det finnes imidlertid ikke en samlet oversikt over regelverk som omtaler det flerårige perspektivet spesielt. Vår vurdering er at det bør kartlegges nærmere om det er behov for å tilrettelegge informasjon om hvordan fullmakter og unntak fra ettårsprinsippet kan utnyttes bedre.

For etater som mener at handlingsrommet i budsjettsammenheng er for lite, kan slike oversikter bidra til å se hvilke muligheter som finnes. De kan også bidra til en dialog med overordnet departement om virkemidler som mangler eller hva som begrenser dem i planlegging og gjennomføring i flerårige prosjekter.

- Vår anbefaling er derfor at DFØ kartlegger videre kompetansebehov knyttet til økonomiregelverket og bevilgningsreglementet.
- DFØ tilrettelegger i kontakt med Finansdepartementet informasjon om unntakene fra ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet og økonomiregelverket.

Behov for erfaringsutveksling og eksempler

Kartleggingen har vist at også det flerårige perspektivet i styringen er påvirket av etatenes egenart, risiko og vesentlighet. Med bakgrunn i de muligheter som regelverket gir, opplever departementene stort sett tilstrekkelig handlingsrom for å ivareta flerårig styring. De ser ut til å oppleve færre utfordringer ved rammene for det flerårige perspektivet enn underliggende etater. Allikevel er departementer og etater samstemte i at det er ønskelig med erfaringsutveksling, mer praksisbasert informasjon og eksempler på hvordan flerårig styring gjøres i andre etater.

Vår vurdering er at dette er innspill til områder der det er behov for kompetansetiltak fra DFØ. Behovet bør kartlegges nærmere for å finne ut hvordan det kan imøtekommes. Dette bør sees i sammenheng med en pågående kartlegging av brukerbehov for veiledningsmateriale på styringsområdet. Erfaringsutveksling om flerårig styring og

budsjettering kan også være et tema for det planlagte departementsakademiet. DFØ kan som fagansvarlig bidra til å tilrettelegge for dette.

Erfaringer fra digitaliseringsprosjekter bør kartlegges

Kartleggingen viser også at langsiktig finansiering i større digitaliseringsprosjekter er en av hovedutfordringene. Samtidig vet vi at mange allikevel får dette til, og det er grunn til å anta at det ikke skjer tilfeldig, men gjennom planlegging over år. Dette er et tema som bør kartlegges nærmere ved å samle erfaringer om hvordan dette gjøres og om hva som er utfordrende både på digitaliseringsområdet spesielt og på andre områder.

Politisk forankring kan gi et bedre grunnlag for flerårig styring

Vår kartlegging har vist at stortingsmeldinger oppfattes som mer retningsgivende for flerårig styring enn andre dokumenter. Det gjelder både blant departementer og etater. Denne vurderingen kan tyde på at det overordnede perspektivet og den politiske forankringen som stortingsmeldinger innebærer, gir nyttige rammer og viktige premisser for strategidiskusjoner både mellom departement og etat og internt i etatene. At etatene som regel også trekkes med i departementenes faglige forberedelse av slike meldinger, styrker også etatenes evne til generelt å operere med et flerårig perspektiv.

Hvorvidt det skal legges fram en stortingsmelding er – og må være – en politisk beslutning. Stortingsmeldinger er ikke et verktøy for etatsstyring. De skal tjene andre formål. Likevel tror vi at den politiske forankringen og det overordnede perspektivet som en stortingsmelding kan gi, ofte vil være verdifullt som grunnlag for å ivareta et flerårig perspektiv i etatsstyringen. Det gjelder ikke minst når det er flere etater og departementer involvert.

Stortingsmeldinger som favner flere departementsområder kan bidra til et omforent og samordnet kunnskapsgrunnlag, sikre bred politisk forankring og at aktuelle aktører drar i samme retning. Oppfølging av aktuelle tiltak i felles stortingsmeldinger kan også legge grunnlaget for at flere departementer samordner seg f.eks. gjennom felles budsjettforslag, mål og omtaler i budsjettproposisjoner og likelydende oppdrag i tildelingsbrev. Dette er også en tilnærming enkelte av kjernegruppene i regi av departementsstrategien allerede prøver ut, og erfaringene som de høster, vil kunne være et viktig bidrag til kunnskapsutviklingen om flerårig og samordnet styring.

I svært mange tilfeller vil det imidlertid – av ulike grunner – ikke være aktuelt å lage stortingsmelding. Da kan et alternativ være at departementene, enkeltvis eller sammen, utarbeider flerårige planer uten framlegg for Stortinget. Det kan f.eks. dreie seg om strategier for en sektor, etatsutvikling på lengre sikt, eller planer for spesielle fagområder eller satsingsområder som f.eks. livshendelser.

Vedlegg 1: DFØs veiledning om flerårig styring

Innledning

DFØ fikk i januar 2016 forvalteransvaret av kapittel 1 i økonomiregelverket, der departementenes styring av underliggende virksomheter er hjemlet. DFØ har i de siste årene prioritert å samle inn kunnskap og utarbeidet veiledningsmateriell om de sentrale styringsdokumentene og styringsarenaene i styringsdialogen.

Nylig avsluttede arbeider som gjelder etatsstyring:

- [Etatsstyring i praksis](#) – Tildelingsbrevets rolle og funksjon
- [Etatsstyringsmøtenes plass i styringen](#)
- [Veiledningsmateriell instruks](#)
- [Veiledning årsrapport](#)
- [Sjekkliste tildelingsbrev](#)

DFØ har i liten grad fokusert på flerårig styring som et tema i veiledningsmaterialet om etats- og virksomhetsstyring. Direktoratet har i varierende grad innarbeidet etatsstyringsperspektivet i utarbeiding av faglige budskap som kan ha flerårige implikasjoner, som for eksempel inn under mål- og resultatstyring og [risikostyring](#).

Selv om det kan sies at mål- og resultatstyring i sin natur ivaretar det flerårige og strategiske perspektivet i styringen, har DFØ lite veiledningsmateriell som konkret omhandler det flerårige perspektivet.

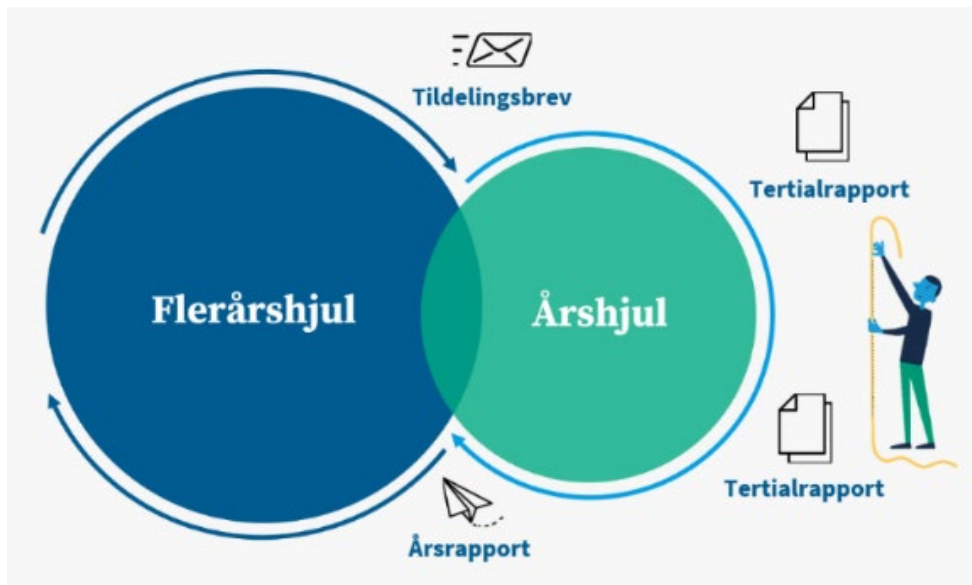
Dersom man legger Finansdepartementets veileder i etatsstyring til grunn, så styrer departementene sine virksomheter med ulikt tidsperspektiv¹². På lang sikt styrer de gjennom konstituerende styring¹³, dvs. på hvordan virksomhetene er *organisert, finansiert og regulert*. På mellomlang sikt styrer de på overordnede mål og flerårige strategier, samt ved å vedlikeholde instruks. De løpende etatsstyringsoppgavene er mer operative. Til dette hører det for eksempel å produsere tildelingsbrev, å avholde etatsstyringsmøter og å behandle årsrapport.

Når vi her snakker om flerårig styring, er det avgrenset til en 2-5 års horisont. Dette betyr at styringen må være rettet ut over neste års tildelingsbrev. Samtidig er det oppad begrenset til

¹² [Innmat Veileder STYRING 2005 MOD \(regjeringen.no\)](#) s. 7

¹³ Økonomiregelverket 1.2, 1.4 og 1.5

5 år, som betyr at en vil gå ut over gjeldende stortingsperiode, uten at det nødvendigvis trenger å ha noen implikasjoner.



Figur 1. Figur som viser flerårshjul og årshjul, og sammenhengen mellom tildelingsbrev, tertialrapport og årsrapport.

I det følgende er det forsøkt å kategorisere hvordan DFØs veiledningsmaterieell med flerårig styringsperspektiv er ivaretatt i henholdsvis den konstituerende, strategiske og operative styringen av etater.

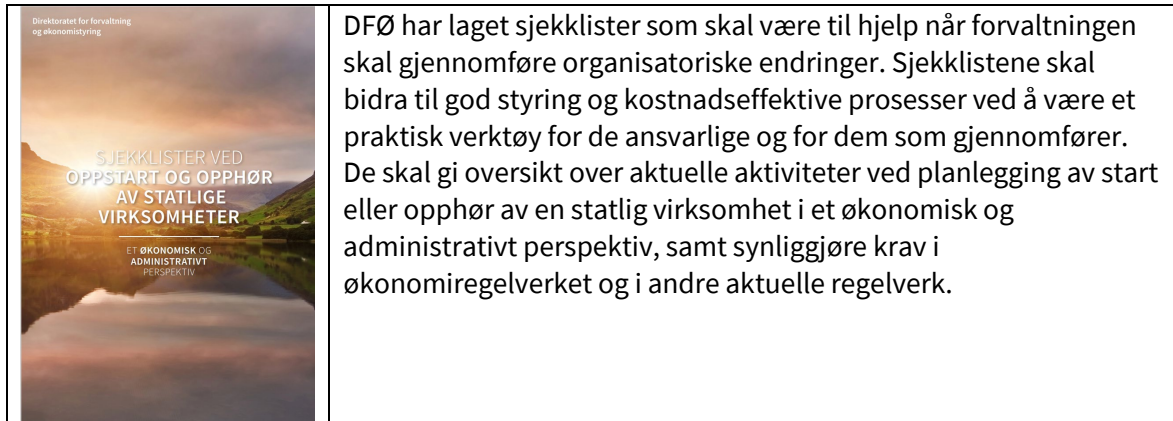
Konstituerende styring

Departementene har ifølge kapittel 1 i bestemmelsen punkt 1.2 «ansvar for organiseringen av sitt ansvarsområde gjennom opprettelse og avvikling av underliggende virksomheter, og flytting av ansvarsområder mellom underliggende virksomheter.» Dette går gjerne inn under benevnelsen konstituerende styring. Dette er rammer som er ment å ligge fast for virksomheten over flere år.

Selv om denne rapporten tar for seg den flerårige styringen i et 2-5 års-perspektiv, er det nyttig å sette den veiledningen en har i denne konstituerende konteksten. DFØ har i liten grad utarbeidet veiledning om hvordan departementene bør organisere, finansiere eller regulere de underliggende virksomhetene (ut over instruks), jf. bestemmelsene 1.2. Det eksisterer en del ulike vurderinger og drøftelser i ulike stortingsmeldinger, NOU'er, evalueringer, akademisk litteratur og andre utredninger som i varierende grad omtaler

forventede effekter av ulike organisatoriske valg¹⁴. DFØ har derimot produsert en sjekklister (se under).

Sjekkliste for start og opphør av statlige virksomheter



Figur 2. Forsiden på sjekklisten.

Strategisk styring

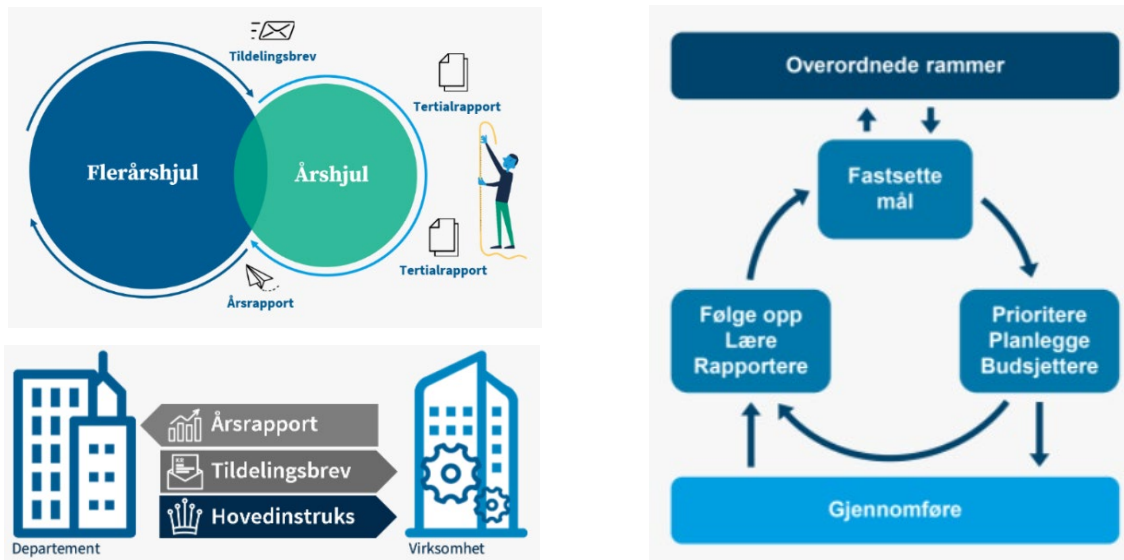
Den strategiske styringen av virksomhetene er ifølge vår forståelse av begrepet langt på vei ensbetydende med flerårig styring. I Finansdepartementets veileder heter det:

¹⁴ Her finnes det en rekke litteratur.

Se f.eks. [Evaluering av utflytting av statlig virksomhet - komparativ analyse \(regjeringen.no\)](#).
[Veileder STYRER 2005 FAD Bm Rev 0508 \(regjeringen.no\)](#)

«Den strategiske styringen betegner styring og tilrettelegging av formålstjenlige rammebetingelser for virksomheten i form av regelverk og modeller for finansiering, og å fastsette hovedmål og sentrale veivalg for virksomheten.»

Når vi her tar for oss flerårig styring, må de sentrale veivalgene som Finansdepartementet omtaler, også forstås inn i et flerårshjul der hvert år kan sees på som en serie av flere. Samtidig må det også knyttes inn i et mål- og resultatstyringsregime, der for eksempel mål



Figur 3. Samlefigur som viser flerårig styring med flerårshjul, dokumentene årsrapport, tildelingsbrev og hovedinstruks som er viktig i styringsdialogen mellom departement og virksomhet, samt mål- og resultatstyringsregime.

og styringsparameter kan ligge fast over tid. Som det er redegjort for ovenfor, har DFØ utarbeidet noe veiledning knyttet til de sentrale styringsdokumentene, samt en del temaer inn under mål- og resultatstyring som styringsfilosofi.

Veiledningsmaterieell om instruks

Alle statlige forvaltningsorganer har en instruks som gjelder for deres virksomhet. Det er virksomhetens overordnede departement som skal utforme instruksene, men i dialog med underliggende virksomhet. I veiledningsmateriellet om hovedinstruks anbefales det å beskrive myndighet og ansvar mellom departement og virksomhet, så som departementets overordnede ansvar, virksomhetens formål, hvilken myndighet den har fått delegert, og hvilke virkemidler den disponerer, krav og forventninger til virksomhetens interne styring og de faste rammene i styringsdialogen. Hovedinstrukser opprettes typisk når forvaltningsorganet etableres, omorganiseres eller av andre årsaker får endrede rammebetingelser. De oppdateres ikke årlig, men ved behov.

DFØ har utarbeidet en [veiledning for utforming av hovedinstruks](#) og om hvilke krav som stilles fra økonomireglementet og bestemmelsene for økonomistyring i staten. Den inneholder noen deler som er relevante med hensyn til å omtale flerårige planer og styring i hovedinstruksene.

I veiledningen går det fram at «*Hovedinstruksen beskriver det som ligger fast over flere år, som for eksempel formål, ansvarsområder, delegert myndighet, krav til virksomheten og rammene for styringsdialogen. Hovedinstruksen gir dermed virksomheten forutsigbarhet og grunnlag for flerårig perspektiv i sin styring.*» Denne beskrivelsen av det flerårige perspektivet på styringen beskriver imidlertid etter vårt skjønn i all hovedsak oppgaver som ligger fast over tid og som inngår i virksomhetens samfunnsoppdrag. Instruksen er med på å sette rammer for det flerårige perspektivet i underliggende virksomheter.

Veiledningsmaterieell om mål- og resultatstyring

Mål- og resultatforventninger som er formulert i tildelingsbrevet er ofte en viktig strategisk styring. Slik det er formulert i økonomiregelverket, fremgår det at fastsettelse av overordnede målformuleringer, med strategiske utfordringer og styringsparametere, skal være stabile over tid¹⁵. Det er nærliggende å tenke at dette betyr i en flerårig forstand. Samtidig har mye av veiledningen utgangspunkt fra virksomhetsstyringsperspektivet og er ikke alltid direkte oversettbar eller intuitivt tilgjengelig som veiledning for departementene.

Nettsiden - Kort om mål- og resultatstyring i statlig styring

Denne nettsiden gir et innblikk i hvordan mål- og resultatstyring bør utøves i etatsstyringen og virksomhetens interne styring. Nettsiden viser til sammenhengen mellom det årlige og det flerårige. Blant annet heter det:

«Mål- og resultatstyring (MRS) som styringsprinsipp gjelder både i den årlige og den flerårige styringen. Dette innebærer at det bør være en god sammenheng mellom mål og prioriteringer i flerårige dokumenter som stortingsmeldinger, strategier og handlingsplaner og de årlige dokumentene, spesielt Prop. 1 S, tildelingsbrev og årsrapport.»

Resultatmålingsveileder

I omtalen av Resultatmålingsveilederen presiseres det at:

«Veilederen retter primært oppmerksomheten mot virksomhetenes interne styring, og ikke mot departementenes styring av underliggende virksomheter. Ansatte i departementene som arbeider med etatsstyring, trenger kunnskap om resultatmåling og hvordan resultatmålinger brukes i den interne styringen av virksomheten og i styringsdialogen mellom departement og virksomhet.» (s. 14).

¹⁵ Tildelingsbrev 1.5



Figur 4. Forsiden på veilederen om resultatmåling.

Risikostyring i staten

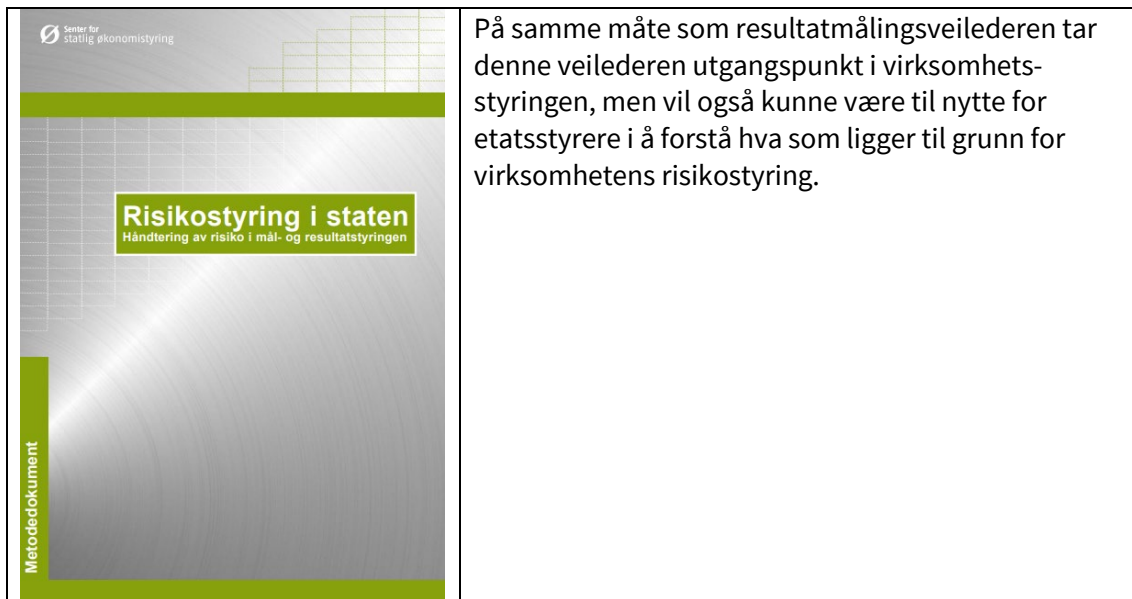
Målformuleringer på bruker- og samfunnsnivå vil virksomheten som hovedregel bruke flere år på å oppnå. Det er utarbeidet ulike råd om hvordan man skal håndtere risiko i målresultatstyring, eksempelvis i en [«ofte stilte spørsmål»](#) på DFØs nettsider:

«Strategisk risiko knytter seg til virksomhetens overordnede mål og handler om valg, forhold eller hendelser som er vesentlige for virksomhetens måloppnåelse og effekter for målgruppen vi er til for, i dag og i framtiden, og således evnen til å levere på samfunnsoppdraget. Det er ofte mer usikkerhet omkring måloppnåelsen knyttet til effekter, og det gir også mer mening å tenke oppside og muligheter knyttet til denne usikkerheten, og ikke bare nedside, samt ha et flerårig perspektiv.»

Her er det også laget en eksplisitt veiledning for [risikostyring i etatsstyringen](#).

På denne siden «gir vi noen råd om hva dere som etatsstyrere bør tenke på når dere skal bruke risikostyring i etatsstyringen. Departementet har et overordnet ansvar for styring og kontroll i den underliggende virksomheten.»

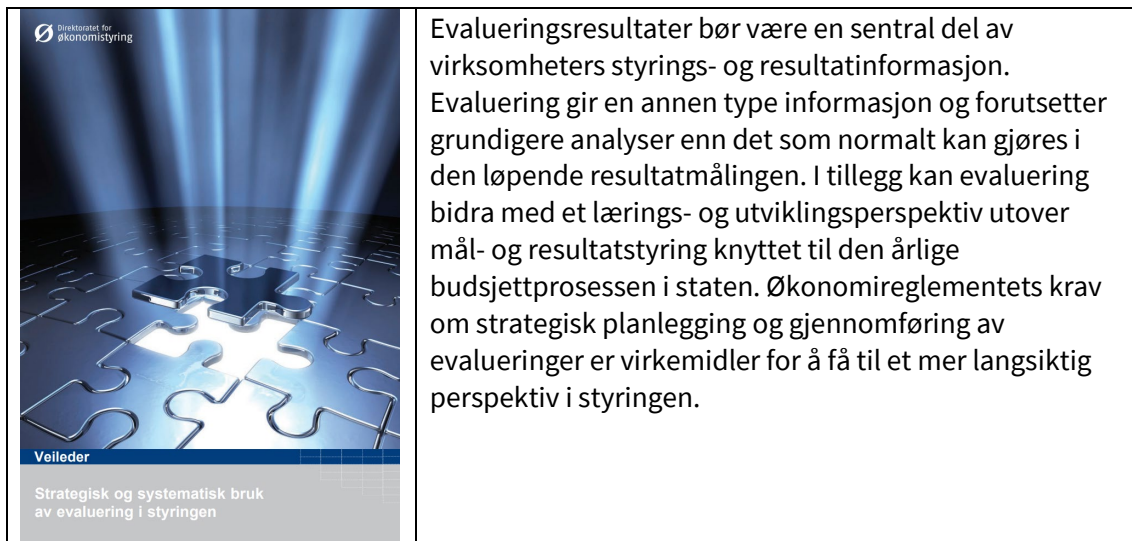
Videre skriver DFØ at «Både departement og virksomhet arbeider for å oppnå de samme bruker- og samfunns effekter og bør derfor gjøre egne selvstendige risikovurderinger av bruker- og sektormålene. Departement og virksomhet bør deretter ha dialog om resultatet av vurderingene.»



Figur 5. Forsiden på metodedokument: *Risikostyring i staten*.

Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen

Evalueringer er et viktig verktøy for å vurdere de tiltak og aktiviteter som virksomhetene gjennomfører. Denne veilederen viser hvordan en mer systematisk tilnærming kan gi bedre styring både når det gjelder behovet for og bruken av evalueringer. I veilederen omtales det hvordan man kan innlemme evalueringer i virksomhetsplanene. Her er det et eget kapittel med underoverskriften «flerårige planer for evalueringer i virksomheten». Her argumenteres det for at det kan være hensiktsmessig å sette opp en plan i et flerårig perspektiv.



Figur 6. Forsiden på veileder for *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen*.

Veiledningsmaterieill om god styringsinformasjon



Figur 7. Prosessfigur som viser de 5 stegene på veien til god styringsinformasjon: 1. Hva er utgangspunktet? 2. Hva trenger vi å vite? 3. Hvordan finne frem til informasjonen? 4. Hvem gjør hva? 5. Hvordan følge opp?

For å legge til rette for gode *datagrunnlag* for styring over flere år, gis det også råd om hvordan det langsiktige perspektivet ivaretas. På DFØs nettsider om [5 steg på veien til god styringsinformasjon](#) er et av tipsene at:

«Rapportering av styringsinformasjon skal gi uttrykk for den best tilgjengelige kunnskapen vi har på et område. Ved å legge langsiktig kunnskapsutvikling til grunn blir det lettere å se årlig rapportering i et flerårig perspektiv. Virksomheten må kontinuerlig forsikre seg om at det som rapporteres har nytteverdi og blir brukt i styring.»

For å legge til rette for god styringsinformasjon vises det også til en femstegs-modell med følgende elementer: «1. Hva er utgangspunktet? 2. Hva trenger vi å vite? 3. Hvordan finne fram til informasjonen? 4. Hvem gjør hva? 5. Hvordan følge opp? Flerårige perspektiver omtales både i steg 1 Hva er utgangspunktet? og steg 5 Hvordan følge opp?

DFØ har utarbeidet en [veileder om bruk av økonomisk styringsinformasjon i etatsstyringen](#). Økonomisk styringsinformasjon er én viktig kilde til innsikt og kunnskap om virksomheten. Formålet med denne veilederen er først og fremst å gi noen påminnelser, veiledning og inspirasjon til nyttig bruk av økonomisk styringsinformasjon i etatsstyringen. Vi understreker også nødvendigheten av å se økonomisk og annen styringsinformasjon i sammenheng. I omtale av dialog mellom departement og virksomhet om temaet effektiv ressursbruk er det løftet frem at i samtale om formålseffektivitet er det viktig å se de tiltakene som virksomheten iverksetter i et flerårig perspektiv.

Nettsiden «virksomhetsstrategi i staten»

[Virksomhetsstrategier i statsforvaltningen](#) er i seg selv et grep for flerårig planlegging, men skiller seg fra strategier i private virksomheter ved at strategien må ha en tydelig forankring til virksomhetens samfunnsoppdrag som er politisk bestemt.

En virksomhetsstrategi er først og fremst et «internt» flerårig dokument for virksomhetsstyring. Veilederen presiserer imidlertid at virksomhetsstrategier alltid bør forelegges overordnet departement og/eller at departementet bør involveres for å avstemme strategiens retning framover. Dette gjelder spesielt dersom strategien forutsetter økt ressurstilgang. Slik dialog vil være en naturlig del av styringsdialogen.

Veiledningen beskriver denne konteksten og forholdet mellom virksomhetsstrategier og øvrige styringsdokumenter som Prop. 1 S, instruks og tildelingsbrev, samt øvrige styringsdokumenter og prosesser som inngår i styringsdialogen.

Virksomhetsstrategi i staten

Virksomhetsstrategi i staten er en framgangsmåte for å nå virksomhetens overordnede mål. Her kan du lære mer om hva en virksomhetsstrategi er og hva du kan oppnå med å ha det i din virksomhet. Du kan også se reelle eksempler og la deg inspirere av viktige spørsmål du bør stille deg i arbeidet med egen virksomhetsstrategi.

Oppdatert 14. des. 2021

Les mer om virksomhetsstrategi i staten

Hva er virksomhetsstrategi i staten?	→
Hva vil vi oppnå med en virksomhetsstrategi?	→
Hvordan gripe an arbeidet med virksomhetsstrategien?	→
Departementets involvering i strategiarbeidet	→

Strategieksempler fra statlige virksomheter

Arkiverket: Vurderer jevnlig strategiens innhold og form	→
Kriminalomsorgsdirektoratet: Strategien gir en retning for fremtiden	→
Kunnskapsdepartementet: Strategi til inspirasjon	→
Kystverket: Strategien er overbygningen for all planlegging	→
NAV: Hovedmål og innsatsområder utgjør strategien	→
Digdir: Offentlig sektor er verdensledende på digitalisering	→
DFØ: Strategi med fem satsingsområder	→

Kurs, webinar og seminarer

DFØ arrangerer med ujevne mellomrom aktualitetsseminarer, kurs eller lignende tilbud der flerårig styring har vært aktuelt. Formålet med å arrangere denne typen arrangementer er dels å bidra til agendasetting, dels drive med kompetanseheving og dels inspirere deltakerne og publikum til å forbedre sin egen styring. Eksempelet på dette er [styringskonferansen i 2020](#), der langsiktighet var tema.

Operativ styring

Styringsdialogen brukes som en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departementet og den underliggende virksomheten. Slik figur 2 viser, går årshjulet inn i et flerårshjul. Derfor skal det flerårige perspektivet også ivaretas i de årlige styringsdokumentene i styringsdialogen.

Veiledningsmaterieell om årsrapport

Årsrapporter er et av styringsdokumentene der det stilles flere krav til å beskrive og rapportere om virksomhetens langsiktige planer eller framtidsutsikter. DFØ har utarbeidet et

veiledningsnotat om årsrapport for statlige virksomheter (2020).¹⁶

I formålskapittelet går det f.eks. fram at årsrapporten bør inneholde «en vurdering av forhold virksomheten mener vil påvirke evnen til måloppnåelse på sikt».¹⁷

De mest sentrale kapitlene av årsrapporten som omtaler hvordan det flerårige perspektivet skal beskrives, er Del III Årets aktiviteter og resultater, Del V Vurdering av framtidsutsikter, men også noe i Del VI Årsregnskap.

Del V Vurdering av framtidsutsikter

Den mest sentrale delen av årsrapporten for å rapportere om flerårige perspektiver er rapportens del V om vurdering av framtidsutsikter. Her bes virksomhetene om å rapportere på framtidsutsiktene i et flerårig perspektiv i et eget selvstendig kapittel.¹⁸

Veiledningsmaterieell om tildelingsbrev

I [sjekklisten](#) for tildelingsbrev på DFØs nettsider er det flerårige perspektivet også omtalt. Det flerårige perspektivet vektlegges både generelt og med hensyn til formulering av mål og i datagrunnlag som legges til grunn for styringen. Det er omtalt både i hva hensikten med hva tildelingsbrevet er, i målformuleringer og for å utvikle virksomheten.

Øvrig veiledningsmaterieell

Finansdepartementets veileder i etatsstyring

Finansdepartementets veileder i etatsstyring er en kilde som det henvises mye til. Den er publisert på [DFØs nettsider](#) og har et eget kapittel med overskrift «*Kontekst, strategi og langsiktighet*». Her omtales koblingen mellom langsiktighet i målformulering og hvordan de kan operasjonaliseres ned mot mål av kortere tidshorison. Finansdepartementet omtaler også kobling mellom oppdrag og overordnede mål. I veilederen er det også diskusjon knyttet til strategi og rolleforståelse i utarbeiding av virksomhetens strategidokument.



¹⁶ [DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter](#), Direktoratet for økonomistyring, 3. januar 2020

¹⁷ Ibid, s. 5

¹⁸ Ibid, s. 22

Vedlegg 2 Intervjuguider

Intervjuguide om flerårig styring - departementer

Hvordan ivaretar departementene et flerårig perspektiv styringen av etatene?

Styring og samordning

1. Hvordan blir flerårig styring ivaretatt i styringsdialogen med underliggende virksomheter?
2. Har dere etablert noen faste møter/strukturer for å ta opp og diskutere områder som krever flerårig styring og/eller er det behov for faste møter om dette? F.eks. faste strategimøter, rutinemessig tema på agenda på etatsstyringsmøter, lagt inn som tema i styringskalender, tildelingsbrev eller andre grep?
3. Er flerårig styring også tema i fagdialogen? Forklar.
4. Hvilke dokumenter vurderer dere som de viktigste som verktøy for flerårig styring og hvorfor?
5. Er det noen områder/temaer som peker seg ut og krever flerårig styring?
6. I samarbeidsprosjekter/felles satsninger med andre departementer: Hvordan arbeider dere med samordning av styringssignaler i et flerårig perspektiv som f.eks. gjelder digitaliseringsprosjekter (f.eks. oppdrag i tildelingsbrev, budsjettbevilgninger, annet?)
7. Er det etablert noen arenaer for å sikre samordning og flerårig styring som ditt departement deltar i? Beskriv gjerne hvilken type arena dette er og hvordan dere vurderer betydningen av den?
8. Har dere etablert eller planlegger å etablere andre former for mer langsiktige planer i deres departement? (som f.eks. Nasjonal transportplan e.l.). Beskriv gjerne formål, funksjon, hovedelementer i etatsstyringen mv.
9. I hvilken grad er regjeringsplattformer, stortingsmeldinger, NOUer, strategier, handlingsplaner og satsingsforslag eller andre dokumenter, retningsgivende for oppgaver som krever flerårig styring? Gi eksempler.

Involvering og forventninger

10. I hvilken grad involverer departementet seg i underliggende virksomheters strategiarbeid?
11. Hvilke forventninger har dere til at underliggende virksomheter foretar egne prioriteringer som muliggjør mer langsiktige satsinger eller investeringer innenfor budsjettet?

Digitalisering

12. Har dere erfaringer med større digitaliseringsprosjekter som krever flerårig styring? Hva ser dere som utfordringer med digitaliseringsprosjekter som krever flerårig styring?

Hva er muligheter og utfordringer i arbeidet med flerårig styring?

13. Kan dere peke på hva som eventuelt hindrer eller motvirker mulighetene for flerårig styring?

a. Har etatene tilstrekkelig handlefrihet til å ivareta et flerårig perspektiv?

b. Hva tenker dere om mulighetene som ligger i bevilgningsreglementet for å tilrettelegge for flerårige prosjekter i etatene?

c. Hvordan vurderer dere etatenes praksis på dette området?

14. Hvordan vurderer dere departementsstrategien «Gode hver for oss – best sammen» sin rolle mht. flerårig styring?

Er det behov for nye tiltak for å styrke den flerårige styringen?

15. Har dere noen vurderinger av mulige tiltak/ordninger som kan bidra til bedre flerårig styring for departementene? F.eks. veiledningsmateriell, veiledning, kompetansetiltak, overordnede krav, retningslinjer, regelverk etc.

16. I hvilken grad dekker DFØs råd og veiledningssider om etats- og virksomhetsstyring på DFO.no deres behov for råd og veiledning om flerårig styring?

17. Hvordan vurderer dere at det flerårige perspektivet er ivaretatt i økonomiregelverket, utredningsinstruksen og eventuelt annet regelverk?

Til slutt

18. Andre kommentarer?

Intervjuguide om flerårig styring – etatsledere

Hva er din erfaring fra styringen av etatene?

1. I hvilken grad blir flerårig styring ivaretatt mellom departement og underliggende etat?
2. I hvilken grad blir flerårig styring ivaretatt der det er nødvendig med samarbeid med andre etater?
3. Hvordan vurderer du departementenes praksis på dette området? Behov for endringer?
4. I sektorer med langtidsplaner: Påvirker dette dialogen og den strategiske planleggingen? I tilfelle hvordan?

Hva ser du som muligheter og utfordringer i arbeidet med flerårig styring?

5. Hva er det som eventuelt hindrer/motvirker flerårig styring av etatene?
 - a. Hvordan vurderer du etatenes handlefrihet til å ivareta et flerårig perspektiv?
 - b. Hvordan vurderer du etatenes mulighet til å planlegge og finansiere flerårige prosjekter?
 - c. Ser du behov for å endre noen regler/retningslinjer med tanke på 5a) og b)?
6. Ser du muligheter i å etablere andre former for flerårig styring i din sektor? (som f.eks. Nasjonal transportplan e.l.).

Er det behov for nye tiltak?

7. Ser du noen mulige tiltak/ordninger som kan bidra til bedre flerårig styring av etatene? (F.eks. veiledningsmateriell, erfaringsforum, eksempelsamling, kompetansetiltak, endring i retningslinjer etc.)

Til slutt

8. Andre kommentarer?

Referanser

Departementene 2021: *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025*

DFØ 2022: *Etatsstyringsmøtets plass i styringen*. DFØ-notat 2022:2

DFØ 2018: *Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*.

Difi 2011: *Hva skjer i departementene?* Difi-rapport 2011:11

Difi/DFØ 2017: *Departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter*. Veiledningsnotat

Difi 2019: *Departementene i førersetet for omstilling?* Difi-rapport 2019:3

Difi 2019b: *Hva er god statlig styring?* Difi-rapport 2019:9

Finansdepartementet 2014: *Veileder*. Statlig budsjettarbeid

Finansdepartementet 2022: *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022

Meld. St. 14 (2020-2021). *Perspektivmeldingen*

NOU (2015:14) *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring*

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

PWC 2021: *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*

