

DFØ-notat 2022:1

Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen

En kartlegging av møtenes rolle og funksjon



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjennomført en kartlegging av etatsstyringsmøtets plass i styringen. Prosjektet er egeninitiert og hensikten har vært å samle innsikt om en styringsarena som vi har lite systematisert kunnskap om fra tidligere. Denne kunnskapen er viktig for oss når vi skal videreutvikle våre kompetansetjenester innen fagfeltet etatsstyring. Vi håper også at kartleggingen kan gi departementer og virksomheter nyttig innsikt i andres praksis.

Vi takker alle som hjulpet oss i arbeidet. Det gjelder styringsenhetene i departementene som har fått ekstraarbeid med å finne fram skriftlig informasjon til oss, og alle som velvillig har stilt opp på intervju og delt sine erfaringer med oss. Det har vært til stor nytte.

Notatet er en gjennomgang av hvordan etatsstyringsmøtene brukes og oppleves av informanter fra et utvalg virksomheter og departementer. Vi trekker fram noen læringspunkter på basis av dette. Vi har imidlertid ikke foretatt noen selvstendig drøfting av disse funnene som grunnlag for normative anbefalinger fra DFØ.

Arbeidet er utført av Ivar Bjørnøy Lalim, Siri Bjørtuft Ellingsen, Oddbjørg Bakli og Eivor Bremer Nebben (prosjektleder). Fungerende avdelingsdirektør Elisabeth Taraldsen Hyllseth er prosjektansvarlig.

Oslo, 21. februar 2022

Hilde Nakken

divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag	3
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Mål og problemstillinger i prosjektet.....	5
1.3 Metode og datagrunnlag	5
1.3.1 Dokumentstudier.....	5
1.3.2 Intervjuer.....	6
2 Etatsstyringsmøter er en del av styringsdialogen	7
2.1 Etatsstyringsmøtene er ikke regulert i Regelverk for økonomistyring i staten.....	7
2.2 Etatsstyringsmøtene avhenger av overordnet departements styringsbehov	8
2.3 Etatsstyringsoppgavene varierer mellom departementene.....	9
3 Hva er etatsstyringsmøtenes form, frekvens og innhold?	11
3.1 Det varierer om departementene har omtalt etatsstyringsmøtene i interne retningslinjer	11
3.2 Det er mest vanlig med to til tre etatsstyringsmøter i året	11
3.3 Møtene har mange deltakere	13
3.4 Møtene varer typisk i to til tre timer.....	14
3.5 Møtene har mange faste agendapunkter	14
4 Hva er etatsstyringsmøtenes rolle og funksjon?	16
4.1 Etatsstyringsmøtet dekker flere formål.....	16
4.2 Møtene er under utvikling - fra rituell pliktøvelse til mer strategisk møtearena?.....	17
4.2.1 Etatsstyringsmøtene er hovedsakelig et rapporteringsmøte	17
4.2.2 Få spor av langsiktighet i møtene	19
4.3 Møtene er en uutnyttet samordningsarena.....	19
4.4 Etatsstyringsmøtene følges opp ved referat, brev eller andre møter	21
4.5 Andre møtearenaer supplerer etatsstyringsmøtene.....	21
4.5.1 Det skal holdes faglige møter etter behov	22
4.5.2 Fagmøter legges sjelden inn i styringskalenderen	23
4.5.3 Det er andre deltagere på fagmøtene	24
5 Hvordan kan etatsstyringsmøtene videreutvikles?	25
Litteraturliste	28

Sammendrag

Kartlegging av etatsstyringsmøter basert på dokumentanalyse og intervjuer

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjennomført en egeninitiert kartlegging av etatsstyringsmøtets plass i styringsdialogen mellom departement og virksomhet. Med etatsstyringsmøter tenker vi på de faste styringsmøtene mellom departementer og den enkelte virksomhet. Møtene er som regel nevnt i tildelingsbrevene og i den årlige styringskalenderen.

Kartleggingen bygger på en gjennomgang av sentrale styringsdokumenter og intervjuer med ti departementer og ti statlige virksomheter.

Etatsstyringsmøtenes form, frekvens og innhold varierer

Det er mest vanlig med to til tre etatsstyringsmøter i året og møtene har gjennomgående mange deltakere. Møtene varer typisk i to til tre timer og har som regel noen faste agendapunkter, som årsrapport for forrige år, risikovurderinger av mål og satsningsområder, planer/oppdrag for neste år mm. Etatsstyringsmøtene følges opp ved referat, brev eller andre, mer spissede og fagrettede møter.

Møtet er i utvikling – fra en rituell pliktøvelse til en mer strategisk arena

Ifølge våre informanter er møtene en sentral del av den løpende styringsdialogen. Det gis uttrykk for at mange av møtene har utviklet seg til å bli mer strategiske de siste årene, selv om de fleste møtene fortsatt tar utgangspunkt i en rapport og inneholder en drøfting av resultatoppnåelse, avvik mv. Referater fra møtene og intervjuer viser få spor av langsiktighet, dvs. strategiske diskusjoner av overordnede retnings- og veivalg som strekker seg ut over inneværende og neste budsjettår. Det samme gjelder samordning, særlig på tvers av departementer. I intervjuene trekkes det i tillegg fram at det kan være krevende å samordne styringssignaler på tvers av avdelinger og departementer og at det her er behov for bedre prosesser i forkant.

Andre møter supplerer etatsstyringsmøtene

Kartleggingen viser at departementene og underliggende virksomheter, i tillegg til etatsstyringsmøtene, har hyppig og omfattende kontakt på mange ulike flater, nivåer og områder, ofte omtalt som «fagdialog». De fleste av disse møtene er ikke styringsmøter, men bygger opp under styringen ved blant annet å avklare og utdype styringssignaler eller oppdrag. Ifølge våre informanter åpner disse for mer reell dialog og diskusjon om faglige problemstillinger. Erfaringen er derfor at disse møtene bidrar til bedre samlet styring og dialog mellom departement og underliggende virksomhet. Eventuell styring i denne typen møter følges opp skriftlig.

På bakgrunn av kartleggingen kan følgende læringspunkter oppsummeres:

- Gjør møtet til en arena for dialog heller enn ren rapportering
- Unngå å bli fanget av detaljene
- God forberedelse er avgjørende for at møtet skal bli noe mer enn en rituell møteplass
- Det kan være behov for andre møteplasser for å diskutere de mer langsiktige og strategiske spørsmålene
- Tenk gjennom hva dere vil bruke etatsstyringsmøtet til – og gjør det!

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Høsten 2020 leverte konsulenthuset PwC oppdragsrapporten «Etatsstyring i praksis» til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Rapporten er en sammenlignende analyse av ti departementer der noen sentrale deler av styringsdialogen ble undersøkt. Erfaringene fra denne kunnskapsinnhentingene synliggjorde nytten av dokumentert kunnskap om etatsstyring og de ulike delene av styringsdialogen. Dette er viktig både for å utvikle fagfeltet og for at DFØ kan gi gode og relevante råd til departementer og virksomheter.

I «Etatsstyring i praksis» fremholdes etatsstyringsmøtet som den viktigste kanalen for formidling av styringssignaler fra departement til virksomhet, ved siden av tildelingsbrevet. Mange departementer trekker også fram at de formelle kanalene ikke er dekkende for styringsbehovet. Andre typer møter og uformell dialog gjennom året fremheves som en sentral del av den samlede styringen. Inntrykket er i tillegg at innholdet i etatsstyringsmøtene varierer, blant annet hvorvidt strategi og langtidsplanlegging er tema på møtene (PwC 2020).

Disse funnene er i tråd med hva Difi og DFØ har konkludert med i andre undersøkelser. Rapporten «*Hva er god statlig styring?*» (Difi 2019) tar for seg hva forskning sier om hva som gir god styring og at statlig styring har utviklet seg til å bli mer dialogbasert. Det medfører bruk av ulike former for dialog, involvering og samarbeid med dem som blir berørt av styringen. Rapporten tar ikke for seg etatsstyring spesielt, men i forlengelsen av funnene i den, reiser det seg flere spørsmål om hvordan involvering, samarbeid og dialog har utviklet seg i etatsstyringen. Hva er forholdet mellom de formelle og uformelle arenaene? Hvilken rolle spiller etatsstyringsmøtene i relasjon til andre arenaer for dialog og involvering?

Flere Difi/DFØ rapporter har også pekt på at departementenes styring gjennomgående er for lite strategisk og for lite samordnet. Styringsdialogen med underliggende virksomheter handler for mye om drift og for lite om utviklingsbehov, og det er utfordringer knyttet til styring av oppgaver som krever samarbeid på tvers (Difi/DFØ 2019, Difi/DFØ 2017).

Dette danner bakteppet for denne kartleggingen. Selv om styringsdialog har blitt omtalt i flere rapporter, er etatsstyringsmøtene en styringsarena som i liten grad har vært systematisk undersøkt tidligere. DFØ valgte derfor høsten 2021 å sette i gang et prosjekt for å se nærmere på etatsstyringsmøtenes rolle og funksjon i styringen. Vi ønsket å samle kunnskap både om antallet etatsstyringsmøter, hvordan møtene brukes, hvilke temaer og problemstillinger som drøftes, hvordan arenaen står i forhold til andre kanaler for formidling av styringssignaler og hvilken nytte aktørene har av møtene.

1.2 Mål og problemstillinger i prosjektet

Prosjektet er egeninitiert av DFØ for å gi oss mer innsikt i hvordan etatsstyringsmøtene brukes. Dette er et viktig kunnskapsgrunnlag når vi i neste omgang skal videreutvikle våre kompetansetjenester innen fagfeltet etatsstyring. Vi håper også at kartleggingen vil gi departementer og virksomheter nyttig kunnskap om andres praksis.

Prosjektet har tatt sikte på å besvare følgende problemstillinger:

1. Hva er etatsstyringsmøtenes form, frekvens og innhold?
2. Hvordan vurderer departementer og virksomheter etatsstyringsmøtenes rolle og funksjon og den plass de har i den samlede styringen?
3. Hvordan kan etatsstyringsmøtene utvikles videre for å være et godt verktøy i den samlede styringen?

Prosjektet er en ren kartlegging, og funnene baserer seg på en oppsummering av skriftlige dokumenter og informantenes synspunkter. Vi har ikke gjort en overordnet vurdering og analyse av funnene på DFØs vegne. Det gjelder også når vi i kapittel 5 trekker fram noen læringspunkter om hvordan etatsstyringsmøtene kan videreutvikles. Disse læringspunktene er basert på erfaringer og synspunkter som er kommet fram i intervjuene, og er ikke uttrykk for normative anbefalinger fra DFØ. Dersom vi skulle gjort det, måtte vi gått bredere ut og gjort en undersøkelse der vi mer systematisk så de ulike elementene i etatsstyringen i sammenheng.

1.3 Metode og datagrunnlag

For å besvare problemstillingene i prosjektet har vi gjennomført dokumentstudier og intervjuer. Vi har lest alle instruksene og tildelingsbrevene for 2021 som ligger på regjeringen.no. Vi har også fått oversendt referater og agendaer til etatsstyringsmøtene fra departementene, samt departementsintern veiledning i etatsstyring fra et flertall av departementene. I tillegg har vi intervjuet et utvalg informanter fra departementer og virksomheter.

1.3.1 Dokumentstudier

Spørsmålet om form og frekvens på etatsstyringsmøtene er hovedsakelig besvart gjennom dokumentstudier. Vi har lest instruks og tildelingsbrev for 2021 til samtlige statlige forvaltningsorganer og kartlagt hvordan de omtaler etatsstyringsmøter og andre møter. Denne gjennomgangen har først og fremst gitt oss informasjon om hvor mange etatsstyringsmøter departementene hadde planlagt for sine underliggende virksomheter. I tillegg fikk vi noe informasjon om hovedtema for møtene og om andre planlagte møter.

Instruksene og tildelingsbrevene ga gjennomgående lite informasjon om innhold i og deltakelse på møtene. Vi foretok flere søk på offentlig journal for å innhente agendaer og referater fra etatsstyringsmøter. Søkene viste imidlertid at det er svært lite som legges ut på denne måten. Vi valgte derfor å etterspørre agendaer og referater fra hvert enkelt

departement, for perioden september 2020 til september 2021. Samtlige departementer sendte oss agendaene, og ni departementer har sendt alle eller et utvalg av referatene.

Mange departementer har også sendt oss sine interne retningslinjer for etatsstyring. Det har gitt oss et utfyllende bilde av hvilken rolle etatsstyringsmøtene har i styringen av statlige virksomheter.

1.3.2 Intervjuer

Vi har benyttet oss av intervjuer for å innhente informasjon om etatsstyringsmøtenes rolle, funksjon og plass i styringen. Vi har intervjuet ca 35 personer fra i alt ti departementer og ti virksomheter underlagt disse departementene. Intervjuene ble gjort i tidsrommet fra oktober til desember 2021. På departementsnivå snakket vi i de fleste tilfeller med leder for etatsstyrende avdeling/enhet i departementet. På virksomhetsnivå har det gjerne vært direktør eller leder for styringsavdeling/enhet. De fleste av intervjuene har vært gruppeintervjuer der leder har hatt med seg relevante medarbeidere.

I utvalget av departement-virksomhet-relasjonene har vi vært opptatt av å få en spredning langs flere dimensjoner. Vi ønsket å ha med både små og store virksomheter, virksomheter med ansvar for områder med ulik grad av politisering og virksomheter som styres fra flere departementer. Tre av virksomhetene i utvalget er styrt av flere departementer.

Intervjuene ble gjort på Teams. Vi har fulgt en semistrukturert intervjuguide med følgende hovedtemaer:

- Formål med og innhold i etatsstyringsmøtene
- Forberedelse og oppfølging av møtene
- Etatsstyringsmøtenes forhold til andre møter
- Opplevd nytte av etatsstyringsmøtene og hvordan de eventuelt kan videreutvikles

Innenfor hvert av disse temaene stilte vi relativt åpne spørsmål. I tillegg hadde vi noen spissede spørsmål knyttet til noen av de styringsutfordringene som Difi/DFØ har avdekket gjennom tidligere undersøkelser. Her ba vi spesielt respondentene om å reflektere rundt hvor tyngdepunktet i møtene lå mellom en langsiktig og kortsiktig tilnærming og mellom en rituell og en strategisk tilnærming. Vi var også opptatt av å få fram eventuelle erfaringer med samstyring og samordning av styringssignaler mellom ulike departementsavdelinger eller departementer.

Vi opplever at dette opplegget ga oss en god bredde av erfaringer og synspunkter.

2 Etatsstyringsmøter er en del av styringsdialogen

Med etatsstyringsmøter tenker vi på de faste styringsmøtene mellom departementer og den enkelte virksomhet. Møtene er som regel nevnt i tildelingsbrevene og i den årlige styringskalenderen. De kan ha ulike navn som halvårsmøter, tertialmøter, årsrapportmøte eller etatsstyringsmøter.

2.1 Etatsstyringsmøtene er ikke regulert i Regelverk for økonomistyring i staten

Begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. (Finansdepartementets veileder i etatsstyring)

Etatsstyring handler om hvordan departementene styrer de omkring 165 statlige virksomhetene de har ansvaret for ¹.

Departementenes etatsstyring av virksomhetene er regulert i «Regelverk for økonomistyring i staten» som består av «reglement for økonomistyring i staten» og utdypet i «bestemmelser om økonomistyring i staten». Departementene har ansvar for at virksomhetene følger opp Stortingets vedtak gjennom å sørge for at statlige midler brukes på de formål Stortinget vedtar, at virksomhetene bidrar til å oppnå de mål og prioriteringer som settes, samt at virksomhetene opererer effektivt. Det er også departementets ansvar å sørge for at styringsdialogen mellom departement og virksomhet fungerer på en hensiktsmessig måte.

¹ En oversikt over statlige virksomheter finnes på statsregnskapet.no. Eksempler på statlige virksomheter er NAV, Skatteetaten og Kulturrådet. Dette må ikke forveksles med eierstyring, som er når staten styrer selskaper; som NRK, Equinor og DNB.

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

Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer.

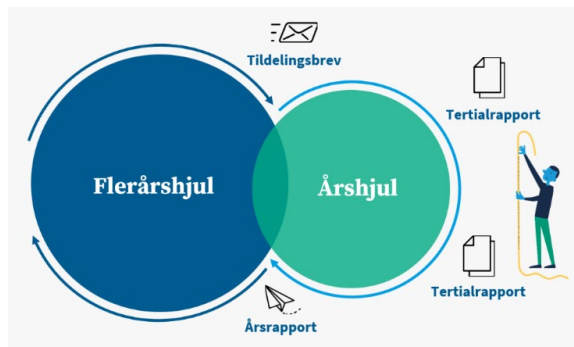
Styringsdialogen mellom departement og virksomhet skal dokumenteres (bestemmelsene 1.4). Virksomheten kvitterer ut de oppgavene de er satt til å løse gjennom årsrapport, halvårsrapport, tertialrapport eller særskilt rapportering. Økonomiregelverket omtaler tre sentrale styringsdokumenter; instruksjer, tildelingsbrev og årsrapport. Alle de tre dokumentene inngår som sentrale elementer i «styringsdialogen».

Etatsstyringsmøtene må sies å være en del av styringsdialogen, dekket under omtalen av «styringsdialogens form og innhold» og «møtefrekvens». Det er imidlertid ingen krav til at det skal avholdes slike møter, og begrepet *etatsstyringsmøter* er heller ikke spesifikt omtalt i regelverket. Departementene har dermed store frihetsgrader når det gjelder form, frekvens, innhold i møtene og hva møtene kalles.

I tillegg til slike styringsmøter er det mye dialog og kontakt mellom departementene og deres underliggende virksomheter. Dette kalles ofte fagmøter og *fagdialog*. Fagdialogen brukes gjerne til å dele informasjon, utdype og avklare oppdrag, og bygger på den måten opp under styringen. Vi kommer mer inn på forholdet mellom denne typen fagmøter og etatsstyringsmøtene i kapittel 4.5.

2.2 Etatsstyringsmøtene avhenger av overordnet departements styringsbehov

Utformingen av opplegg og innhold for etatsstyringen vil avhenge av en rekke forhold knyttet til virksomhetene som etatsstyres og/eller departementet som styrer, jf. figur 2. Dette gjelder også etatsstyringsmøtene.



Figur 1 – Styringsårshjul



Overordnede hensyn kan bl.a. være politisk styrbarhet, rettssikkerhet, likebehandling, effektivitet og faglig uavhengighet.

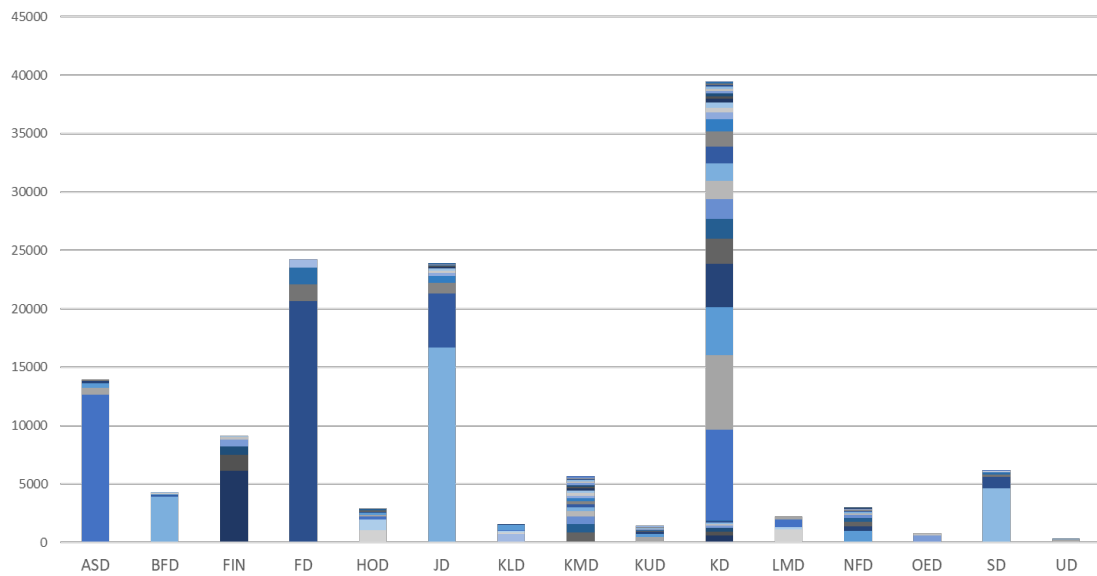
Faktorer knyttet til sektorens særpreg kan bl.a. være grad av politisering, samordningsbehov i og utenfor sektoren, organisering av sektoren, styringstradisjoner og -kultur. Utforming av og innhold i etatsstyringen påvirkes også av i hvilken grad underliggende virksomhet er et virkemiddel for gjennomføring av en bredere sektorstyring eller et

hovedvirkemiddel for å gjennomføre politikk.

Også faktorer knyttet til den enkelte virksomhetens egenart eller rene situasjonsbestemte faktorer spiller inn. Styringsbehovene knyttet til tilskuddsvirksomhet er forskjellig fra styringsbehovene knyttet til tilsynsvirksomhet. Større organisatoriske endringer, endret virkemiddelbruk, akutte kriser/hendelser, ref. Covid-19-pandemien, mv. vil også øke styringsbehovene.

2.3 Etatsstyringsoppgavene varierer mellom departementene

Selv om etatsstyringsoppgaven er viktig for alle departementene, er den mer omfattende for noen departement enn for andre. Mens Utenriksdepartementet har etatsstyringsansvar for to virksomheter med totalt med 276 årsverk, har Kunnskapsdepartementet etatsstyringsansvar for 37 virksomheter med i underkant av 40 000 årsverk til sammen, jf. figur under. Noen av departementene har få, men store og «tunge» virksomheter, mens andre har en mer fragmentert sammensetning av underliggende virksomheter. Det gjelder eksempelvis Kommunal- og distriktsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet.



Figur 2 - Årsverk fordelt per virksomhet, per departementsområde i 2020 (statsregnskapet.no).

Figuren viser at det er stor variasjon i antall virksomheter under hvert departement, og også at det er stor variasjon i antall årsverk under hvert departement. De ulike fargene representerer ulike virksomheter, mens søylene viser akkumulerte årsverk per departementsområde.

3 Hva er etatsstyringsmøtenes form, frekvens og innhold?

I dette kapitlet tar vi for oss den første av våre tre problemstillinger: «Hva er etatsstyringsmøtenes form, frekvens og innhold». Spørsmålet er besvart ved å gå gjennom tildelingsbrev, departementenes interne retningslinjer for etatsstyring, agendaer og referater fra etatsstyringsmøter.

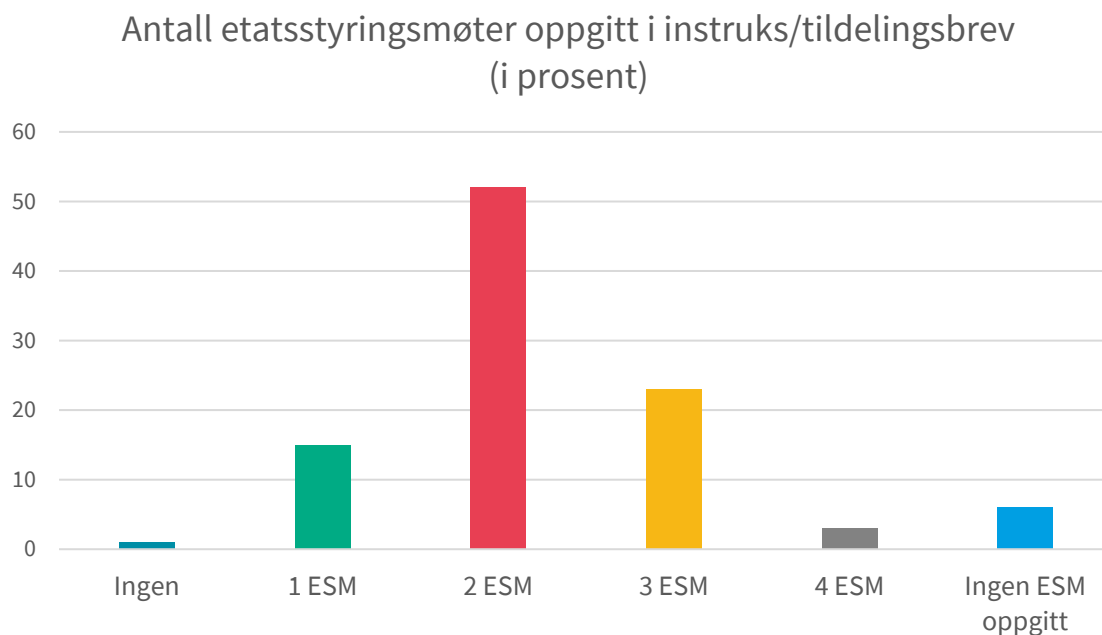
3.1 Det varierer om departementene har omtalt etatsstyringsmøtene i interne retningslinjer

De fleste departementer har departementsinterne veiledere og retningslinjer for etatsstyringen sin, men det varierer hvilken plass etatsstyringsmøtene har i disse dokumentene. I den grad etatsstyringsmøter er nevnt, omtales 1) antall etatsstyringsmøter, som regel i form av et minimumsantall, 2) ansvarsdeling mellom fagavdeling og administrasjonsavdeling, 3) forberedelse av møtet og agendapunkter og 4) referat – hvem som skriver referat og hvordan det skal behandles. Vi finner få eksempler på at formålet med møtet er definert.

3.2 Det er mest vanlig med to til tre etatsstyringsmøter i året

Det er ikke uvanlig at virksomhetsinstruksen angir et minimum antall etatsstyringsmøter i året, men praksis varierer mye. Antall etatsstyringsmøter fastsettes for de fleste virksomhetene i det årlige tildelingsbrevet, som regel konkretisert i en styringskalender. Det varierer imidlertid hvor presist tidspunkt, sted mv. er angitt. Mange angir kun tid på året møtet skal avholdes.

Styringskalenderen sendes normalt ut sammen med tildelingsbrevet og er en oversikt over milepæler, rapporteringstidspunkter og møter for det kommende året.



Figur 3 - Andel av virksomheter som har «n» etatsstyringsmøter/år oppgitt i instruks/tildelingsbrev.

For vel halvparten av virksomhetene planlegges det to etatsstyringsmøter (ESM) i året, ett om våren og ett om høsten. Møtet om våren tar typisk opp årsrapport for det foregående året samt planer og store satsinger for inneværende år, mens møtet om høsten tar opp tertialrapport og planer fram i tid, herunder tildelingsbrev for neste år. Vurdering av risiko er en gjenganger på begge møtene og også hvordan eventuelle saker fra Riksrevisjonen er fulgt opp.

For ca. en fjerdedel av virksomhetene planlegges det tre etatsstyringsmøter i året. Her er det gjerne lagt inn et møte i juni med statusoppdatering, i noen tilfeller avgrenset til ren avviksrapportering. Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet avholder tre etatsstyringsmøter i året for alle sine underliggende virksomheter. For andre departementer varierer antallet etatsstyringsmøter mellom virksomhetene. Det gjelder Kommunal- og distriktsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

For 15 prosent av virksomhetene planlegges det ett etatsstyringsmøte. Svært mange av disse virksomhetene hører inn under Kunnskapsdepartementet. Når det gjelder styringen av universiteter og høyskoler har Kunnskapsdepartementet lagt seg på ett etatsstyringsmøte annet hvert år.

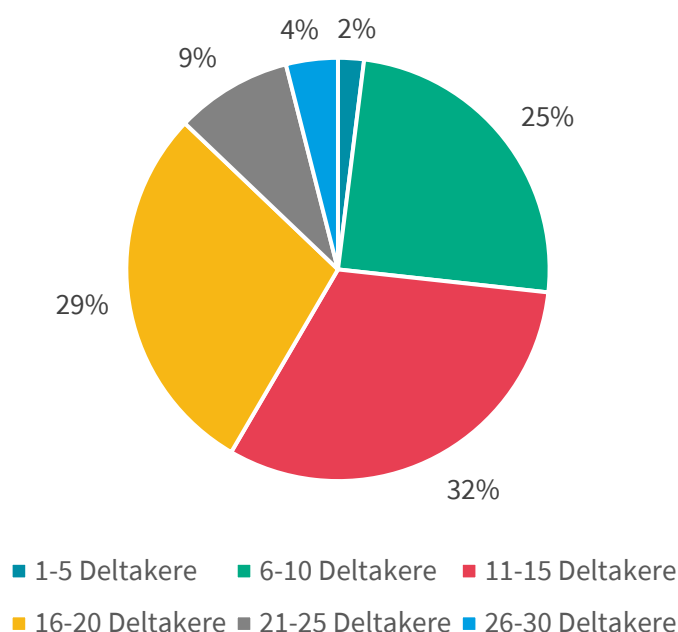
For et fåtall virksomheter legges det opp til fire etatsstyringsmøter.

Én prosent av virksomhetene har ikke etatsstyringsmøter, mens seks prosent har det ikke oppgitt i tildelingsbrev eller instruks.

3.3 Møtene har mange deltakere

Det er stor variasjon i deltakelse på møtene, noe som kan henge sammen med blant annet sektorstørrelse, styringsbehov, historikk og kultur.

I referatene fra etatsstyringsmøtene på våren (årsrapportmøtene) har vi funnet deltakerlistene for 56 ulike virksomheter i 2021. Resultatet er illustrert i kakediagrammet nedenfor. Diagrammet viser at et flertall av møtene har relativt mange deltakere, men også at det er stor variasjon. 73 prosent av møtene har mer enn 11 deltakere og 45 prosent mer enn 16 deltakere.



Figur 4 - Antall deltakere i etatsstyringsmøter

Ser vi nærmere på møter med mer enn 20 deltakere, finner vi etater som Statens vegvesen (30 deltakere), DFØ (27 deltakere), Bufdir (25 deltakere), UDI (25 deltakere), Mattilsynet (23 deltakere), Norad (23 deltakere), Politidirektoratet (22 deltakere), Skatteetaten (20 deltakere), Helsetilsynet (19) og Landbruksdirektoratet (19). Noen av disse, som DFØ, Mattilsynet, Helsetilsynet og UDI styres fra flere departementer. Det kan bidra til at det blir flere deltakere på styringsmøtene og dermed større møter.

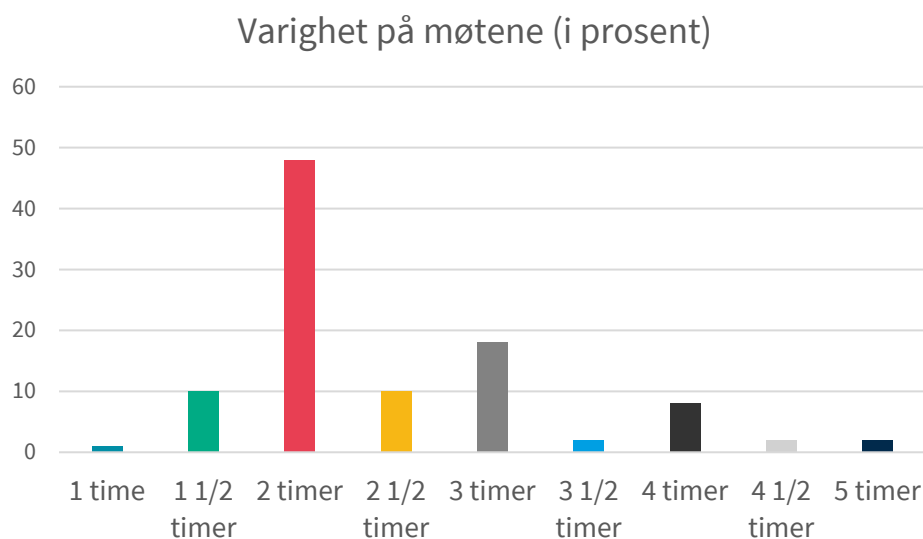
Deltakelsen på styringsmøtene gjennom året kan variere. I diagrammet ovenfor har vi som nevnt sett på vårmøtene/ årsrapportmøtene. For noen av virksomhetene er det vanlig praksis å ha færre deltakere på tertialmøtet, særlig hvis det er et rent avviksmøte. Eksempelvis var det 25 deltakere på UDIs årsrapportmøtet, men bare 7 på tertialmøtet (5 fra departementet og 2 fra UDI).

Det vanligste synes å være at møtene ledes av ekspedisjonssjef i etatsstyrende avdeling, men det er heller ikke uvanlig at departementsråd leder møtene. Her er det ulike tradisjoner i

departementene. Med noen unntak er politisk ledelse vanligvis ikke med på møtene. Ett av unntakene er Samferdselsdepartementet (SD) der statsråden deltar på det første (januarmøtet) av de fire etatsstyringsmøtene som departementet har med sine underliggende virksomheter.

3.4 Møtene varer typisk i to til tre timer

Med utgangspunkt i agendaene for vårmøtet har vi også kartlagt hvor lange møter det er innkalt til. Det mest vanlige er møter som varer i 2 timer eller mer. 48 prosent av møtene varer 2 timer. I tillegg ser vi at 28 prosent varer mellom 2 og 3 timer.



Figur 5 - Varighet på møtene

Også når det gjelder møtenes varighet, har vi tatt utgangspunkt i årsrapportmøtene. Vi vet fra intervjuene at de ulike møtene i årshjulet kan ha ulik lengde, for eksempel ved at det er lagt inn møter som er ren avviksrapporing i forbindelse med tertialrapporteringen og som også varer kortere enn årsrapportmøtet. Siden dette ikke er normalen, mener vi likevel denne grafen gir et godt inntrykk av varigheten på etatsstyringsmøtene.

3.5 Møtene har mange faste agendapunkter

På bakgrunn av gjennomgangen av de tilsendte agendaene, de departementsinterne retningslinjene og intervjuene som er gjennomført, er hovedinntrykket at departementene har mange faste agendapunkter som går igjen. Flere av punktene er faste for alle etatsstyringsmøtene, mens andre er knyttet til henholdsvis vår- og høstmøtet.

Med utgangspunkt i de tilsendte agendaene, intervjuene og retningslinjene, har vi laget tre «typiske», forenklede agendaer.

Den korte	Den mellomste	Den lange
<ol style="list-style-type: none"> 1.Referat fra forrige møte 2.Rapportering (avvik, risiko, økonomi) 3.Enkeltsaker 4.Eventuelt 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Referat fra forrige møte 2.Rapportering 3.Budsjett og regnskap 4.Risiko 5.Enkeltsaker 6.Eventuelt 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Dagens agenda 2.Referat fra forrige møte 3.Årsrapport (første ESM) 4.Rapportering 1.Budsjett og regnskap 2.Måloppnåelse - avvik 5.Risikovurderinger 6.Riksrevisjonssaker 7.Enkeltsaker 8.Tildelingsbrev (siste ESM) 9.Eventuelt

Figur 6 - Eksempler på agendaer til etatsstyringsmøter

De interne retningslinjene i departementene gir i varierende grad føringer for faste agendapunkter eller forslag til agendapunkter. I mange av retningslinjene framgår det ikke noe særskilt om agendapunkter for etatsstyringsmøtene. Der agenda er omtalt, legger retningslinjene ofte vekt på at møtene også skal være framoverskuende. Noen retningslinjer presiserer i tillegg at bare de mest vesentlige forholdene skal vektlegges, og de kan ha forslag til faste agendapunkter på henholdsvis vår- og høstmøtet. Gjennomgangen av instruks og tildelingsbrev viser at de fleste etatsstyringsmøtene også brukes til å følge opp Riksrevisjonssaker.

Selv om agendapunktene i stor grad er like, viser referatene at innholdet i møtet i stor grad tilpasses virksomhetenes egenart og risiko. Intervjuene våre bekrefter dette. Antall saker, type saker og detaljeringsgraden på det som tas opp, varierer avhengig av hvilken virksomhet møtet gjelder.

Når det kommer til utarbeidelse av agendaene er vårt inntrykk fra intervjuene er at disse prosedyrene er gjennomgående like. Agendaene til etatsstyringsmøtene utarbeides av departementene ved etatsstyrende enhet, og utkast til agenda sendes vanligvis til underliggende virksomhet for innspill i god tid før etatsstyringsmøtet. Hvis flere avdelinger i departementet, eventuelt andre departementer, har styringsinteresser overfor virksomheten, inviteres de til å spille inn saker. Endelig agenda oversendes underliggende virksomhet før møtet. Selv om prosedyrene ser like ut på papiret, synes det å variere hvor mye ressurser som legges ned i disse forberedelsene. Dette omtales mer i neste kapittel.

4 Hva er etatsstyringsmøtenes rolle og funksjon?

Prosjektets andre problemstilling dreier seg om hvordan departementene og virksomhetene vurderer etatsstyringsmøtetets rolle og funksjon, og hvilken plass møtet har i den samlede styringen. I dette kapitlet gjengis synspunkter og vurderinger fra intervjuene som kan kaste lys over denne problemstillingen.

«Vi må ha et møte for å behandle de rapportene vi får. Det er vanskelig å skulle se for seg å få en rapport og ikke ha et møte for å behandle den.» (Departement)

«Det er et poeng at ledergruppene møter hverandre, blir litt kjent. Pausepratene påvirker kanskje ikke styringsdialogen, men kan legge til rette for at styringsdialogen blir god». (Departement)

«Utbyttet av møtet er ikke så stort hvis en tenker det er stedet for de store diskusjoner og retningsvalg, men det gir et formelt anker» (Virksomhet)

4.1 Etatsstyringsmøtet dekker flere formål

I intervjuene fremhever de fleste etatsstyringsmøtetets rolle som en sentral del av den løpende styringsdialogen.

«Vi har ikke tro på en tanke om at «vi bare sender brevet [tildelingsbrevet] og håper på det beste.» Etatsstyringsmøtet er en del av den løpende, formelle oppfølgingen». (Departement)

Både departementene og virksomhetene framhever betydningen av å ha en formell arena for å gi, korrigere eller presisere styringssignaler, utveksle informasjon, orientere gjensidig om saker av viktighet og forankre departementets eller virksomhetens synspunkter. Det oppleves som en viktig og nyttig møteplass fordi det legger til rette for at hele lederkollegiet hører og får med seg det samme, og sikrer at ledergruppene er omforent om hva som faktisk står i sentrale styringsdokumenter og hvilke forventninger som ligger til virksomhetene. Mange av våre informanter trekker fram at møtet er viktig for å skape en felles virkelighetsforståelse, både når det gjelder hvilke forventninger som ligger til virksomheten og hvilke politiske rammebetingelser departementet opererer innenfor. Slik sett supplerer etatsstyringsmøtene styringsdokumentene.

Etatsstyringsmøtet ses dessuten som en viktig anledning for ledergruppene i departementet og i virksomheten å møtes. Mange av informantene fremhever dette som et verdifullt mål i seg selv.

«Viktig at alle berørte ledere er til stede på samme arena- at de ser helheten, at de blir kjent med hverandre. Har tro på at det virker tillitsbyggende» (Departementsavdeling)

Det er viktig å bli kjent på tvers av departement og virksomhet, og det trekkes fram at etatsstyringsmøtet gir mulighet til å samle begge ledergruppene i et felles møte. Etatsstyringsmøtet bidrar dermed til relasjons- og tillitsbygging mellom departement og underliggende virksomhet.

En del informanter trekker også fram at etatsstyringsmøtet har en slags disiplineringsfunksjon, knyttet til forberedelse og referatføring av møtet. Forberedelsene «tvinger» departementet til å koordinere sine styringssignaler og ha dialog med de ulike fagavdelingene innenfor eget departement, eventuelt også andre departementer. Også virksomhetene trekker fram at forberedelsene til møtene er et viktig bidrag til informasjonsdeling og samsnacking internt.

4.2 Møtene er under utvikling - fra rituell pliktøvelse til mer strategisk møtearena?

Med noen unntak er våre informanter relativt samstemte i at de opplever etatsstyringsmøtene som nyttig og viktig, men det er store forskjeller mellom virksomhetene i hvordan møtet brukes og hvordan det har utviklet seg over tid. Som vi vil komme nærmere inn på i dette kapitlet er det flere som beskriver en utvikling de siste årene i retning av en mer strategisk bruk av møtene.

«Det har skjedd mye både i departementet og direktoratet, hvor man så at dette kan brukes mer strategisk og ikke som en ren pliktøvelse» (Departement)

4.2.1 Etatsstyringsmøtene er hovedsakelig et rapporteringsmøte

Utgangspunktet for møtet er som regel en avlagt rapport. De fleste av informantene fra departementssiden fremhever at det er viktig med et møte for å behandle og respondere på rapportene de mottar.

På virksomhetssiden gis det tilsvarende uttrykk for at møtene gir dem en anledning til å fremheve og utdype enkelte punkter fra den skriftlige rapporteringen deres.

Et sentralt tema i intervjuene har vært hvordan behandlingen av rapportene foregår, og hvor mye tid som brukes til dette i forhold til andre temaer. Her er inntrykket at det er stor variasjon, men at noen problemstillinger går igjen. Flere trekker fram at det ofte brukes for mye tid på å gjenta det som allerede er sendt skriftlig. Samtidig understrekes det at det har skjedd en positiv endring i løpet av det siste tiåret. Møtene inneholdt mer omfattende resultatgjennomganger tidligere. Utviklingen beskrives slik fra to ulike departementer:

«I de første møtene jeg var med på, gikk man gjennom rapporten side for side, med kommentarer. Dette er det nå slutt på. Vi tror vi kan komme dit at møtet egner seg for strategiske diskusjoner»

«Møtene er blitt mer spisset.....Tidligere var vi mer opptatt av gjennomgangen av rapporten i stort. Nå tar vi rapporten mer til etterretning»

Intervjuene etterlater likevel et inntrykk av at det er svært ulikt hvor langt man er kommet i å utvikle møtene i en mer spisset eller strategisk retning. Mange har imidlertid en ambisjon om å få det til. De fleste ønsker å gå bort fra en mer generell gjennomgang av rapporten til å kunne konsentrere seg mer om saker ut ifra en risikovurdering. Flere peker på at en slik tilnærming også flytter perspektivet til å bli mer framoverskuende. Hensikten med å ta tak i utvalgte problemområder, og saker med stor risiko knyttet til seg, er nettopp å flytte diskusjonene til de store utfordringene og hva som skal for å redusere dem eller korrigere kursen.

Uansett om møtene dreier seg om rapportering eller tar for seg utvalgte saker, trekkes det fram hvor lett det er å fanges av detaljer. Departementene kan ha behov for å gå ned i detaljene for å forstå hva som har skjedd og virksomhetene for å forklare hva som har skjedd. Tilsvarende uttaler flere at fagpersoner eller sektorentusiaster både i virksomhet og departement ofte kan ha innspill som trekker diskusjonen i en veldig detaljert retning. Å sikre at diskusjonen i møtet er på et tilstrekkelig overordnet nivå, krever disiplinering både i forberedelsen og ledelsen av møtet. Det gis uttrykk for at møtet fungerer best dersom en oppnår et mer overordnet blikk.

For å «gjøre unna» de mer rituelle sakene, eksempelvis ukontroversielle tilbakemeldinger på rapporteringen, har enkelte departementer valgt å skrive, og sende over, deler av referatene på forhånd. Ved å forhåndsskrive referater, helt eller delvis, kan tiden i møtet brukes til dialog og diskusjon om andre saker av mindre rituell karakter.

Erfaringene med bruk av forhåndsskrevne referater er delte. Noen virksomheter synes dette er en effektiv og god måte å løse det på, og ser det som en fordel at møtetiden kan brukes til saker som krever mer forklaring og dialog. Forhåndsskrevne referater kan også være et insentiv for å tvinge departementet til å løfte fram det som er viktigst. Andre opplever at de

forhåndsskrevne referatene blir lange og detaljerte og kan bidra til å hemme åpen dialog og gode diskusjoner.

4.2.2 Få spor av langsiktighet i møtene

Flere av etatsstyringsmøtene kan sies å være framoverskuende på kort sikt, i den forstand at de håndterer risiko i inneværende budsjettår. Diskusjoner om avvik og tiltak er som regel knyttet til måloppnåelse i inneværende år. Som nevnt kan også neste års tildelingsbrev være tema på høstmøtet for mange av departementene. Det betyr at møtene også er framoverskuende inn i neste budsjettår, og kan omhandle nye føringer, aktiviteter og oppdrag.

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at etatsstyringsmøtene i begrenset grad brukes som en arena for strategiske diskusjoner eller har et flerårig perspektiv. Flere informanter fra departementer og virksomheter peker på at det ikke er tilstrekkelig tid på

Vi har gjort et enkelt søk på ordet strategi, for å se om og hvordan dette omtales.

En gjennomgang av etatsstyringsmøtereferater fra etatsstyringsmøter i ti departementer viser få spor av strategiske diskusjoner. I den grad strategier og strategiarbeid omtales er det som referanser til eller rapportering på eksisterende strategier - utarbeidet av Regjeringen, overordnet departement eller virksomheten/etaten selv - eller med referanse til pågående/planlagt arbeid med strategier i regi av de samme aktørene. I noen tilfeller gis virksomheter i oppdrag å utarbeide strategier på spesifikke områder.

etatsstyringsmøtene til strategiske diskusjoner. Til det er agendaene for tette, og tiden for knapp. Noen viser også til at denne type diskusjon gjerne blir bedre når den ikke referatføres, og derfor ikke egner seg i et etatsstyringsmøte. Noen departementer, bl.a. Kommunal- og distriktsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, arrangerer derfor egne møter med et flerårig perspektiv og der strategiske spørsmål diskuteres. Andre departementer vurderer å innføre denne typen møter.

4.3 Møtene er en uutnyttet samordningsarena

Mange av våre informanter peker på at forberedelsen av møtene er avgjørende for å få et møte som har en selvstendig verdi i styringen, og blir noe mer enn en rituell møteplass.

I de fleste departementene har som regel flere avdelinger styringsinteresser overfor en underliggende etat, og som regel er i hvert fall både en fagenhet og en økonomienhet interessenter. Ofte har også flere fagavdelinger i samme departement ansvar for eller oppgaver til etaten. Det er gjerne én enhet eller noen utpekte personer i etatsstyrende avdeling som har ansvar for å styre arbeidet med å forberede møtet og koordinere innspillene til dagsorden. Denne prosessen styres på ulike måter. Ikke minst synes det å være store forskjeller i hvor mye prosess det er for å komme fram til endelig dagsorden.

Flere av de departementene og etatene vi intervjuet, har ansvar for områder som krever samordning på tvers av sektorer. Intervjuobjektene trekker fram utfordringer når flere departementer skal samordne styringssignaler til en virksomhet i etatsstyringsmøtene. Det gis blant annet uttrykk for at departementene ikke alltid anerkjenner hverandres ulike styringsinteresser.

Av intervjuene framgår det at innspillene fra andre avdelinger og andre departementer ofte kan være detaljerte og knyttet til enkeltsaker og særinteresser. Slike innspill kan bidra til at det er krevende å holde agendaene og møtene på et overordnet og mer helhetlig nivå. Samtidig tyder intervjuene på at koordinerende enhet i departementene ofte tillater at disse innspillene får plass i etatsstyringsmøtet.

«Ikke nok kraft og vilje i avdelingen til å sile og koordinere. Alle skal få sagt noe – og alle har noe de vil ha med (Departement)»

«Vi kunne fått bedre agendaer hvis departementet hadde en strategisk diskusjon hos seg først (Virksomhet)»

Basert på våre intervjuer, er et hovedinntrykk at det er for liten grad av dialog eller forhåndsmøter for å samsnakke seg om hva som skal diskuteres på møtet, hvilke større problemstillinger som rører seg og hvordan de ulike interessene henger sammen. Samordning av interesser og innspill er særlig krevende når det er flere departementer som styrer samme underliggende virksomhet. De koordinerende enhetene ser slik sett ut til å fungere mer som en oppsamlende enhet av innspillene som kommer, enn en reell samordningsenhet som sorterer, prioriterer og ser de strategiske sammenhengene mellom enkeltsakene.

Men også på dette området synes vi å registrere en positiv utvikling. Flere av våre informanter forteller om økt bevissthet i departementet om hvordan møtet skal brukes og hva det er ønskelig å få ut av det. I den sammenheng understrekes det hvor viktig det er å bruke tilstrekkelig tid på forberedelser, dialog og involvering med dem som har interesser inn i møtet, og minner samtidig om at tiden dette tar ikke må undervurderes.

«Det krever utrolig mye mer forberedelse å få til gode diskusjoner på møtet enn det vi hadde sett for oss på forhånd.» (Departement)

4.4 Etatsstyringsmøtene følges opp ved referat, brev eller andre møter

«De sakene som det blir tatt opp på ESM gjør ofte at det blir satt fart i sakene. Det er viktig både for oss og [virksomheten].» (Departement)

Etatsstyringsmøtene referatføres i all hovedsak. Det er departementet som skriver referatet. Referat sendes deretter til underliggende virksomhet og eventuelt andre deltakere på møtet, til innspill og justeringer, før det ferdigstilles. Flere departementer sier i sine interne retningslinjer for etatsstyring at referatet skal være omforent, og at det skal sendes i kopi til Riksrevisjonen. Ofte er dette også nedfelt i virksomhetsinstruksen.

I flere av de interne retningslinjene presiseres det at referatene bør skrives relativt raskt, og sendes ut to-fire uker etter gjennomført møte. I flere av intervjuene kommer det imidlertid fram at det ofte tar lang tid før referatene sendes på innspillsrunder og ferdigstilles. I noen tilfeller ferdigstilles ikke referatene før rett før neste etatsstyringsmøte. Det betyr at virksomhetene ikke har tid til å vente på de formelle ferdigstilte referatene dersom de skal rekke å følge opp styringssignaler gitt på møtet i inneværende år.

«Det har vært ok med oppfølgingspunkter i agendaen. Ulempen er at referatet kom veldig sent, like før neste møtet, og da ingen funksjon som styringsverktøy.» (Virksomhet)

Etatsstyringsmøtene følges også opp på andre måter enn ved referater, for eksempel i form av brev eller supplerende tildelingsbrev. Etatsstyringsmøter kan også fungere som starten på en lengre prosess, der saken etter etatsstyringsmøtet løftes over i fagdialogen med tilhørende fagmøter. På den måten blir etatsstyringsmøtet viktig for å få satt i gang prosesser. Når arbeidet det er snakk om er ferdig, kan saken igjen løftes inn i etatsstyringsmøtet for formell avslutning.

4.5 Andre møtearenaer supplerer etatsstyringsmøtene

«For det er jo faktisk slik, at det ikke finnes noe slikt som uformelle møter mellom et departement og et direktorat.» (Virksomhet)

Etatsstyringsmøtene kan ikke ses uavhengig av andre deler av dialogen mellom departement og virksomhet. Departementene og underliggende virksomheter har hyppig og omfattende kontakt på mange ulike flater, nivåer og områder. De fleste møtene er ikke

styringsmøter, men bygger opp under styringen ved blant annet å avklare og utdype styringssignaler eller oppdrag. Vi har primært sett på de strukturerte etatsstyringsmøtene og fagmøtene slik de kommer frem av styringskalenderen, men det er viktig å understreke sammenhengen mellom disse møtene og øvrige møteplasser mellom departement og virksomhet. Intervjuene tegner et ulikt bilde av frekvens og form på øvrige møteplasser, avhengig av egenart og relasjon mellom departement og virksomhet. Møtene er en naturlig del av arbeidsdagen, og nødvendig for å få arbeidet i statsforvaltningen til å fungere mest mulig effektivt.

Flere departementer uttaler at disse andre møtene er svært viktige for den samlede styringen av etatene. Etatsstyringsmøtene alene dekker altså ikke behovet for dialog, avklaringer og oppfølging.

Kjært barn har mange navn

De faglige møtene på ledernivå som avholdes i tillegg til etatsstyringsmøtene, er gitt ulike navn som kontaktmøter, fagmøter og særmøter. Formålet med dem kan være informasjonsdeling, diskusjoner eller faglig oppfølging og avklaring. I det videre omtaler vi denne type møter på ledernivå under fellesbetegnelsen «fagmøter».

4.5.1 Det skal holdes faglige møter etter behov

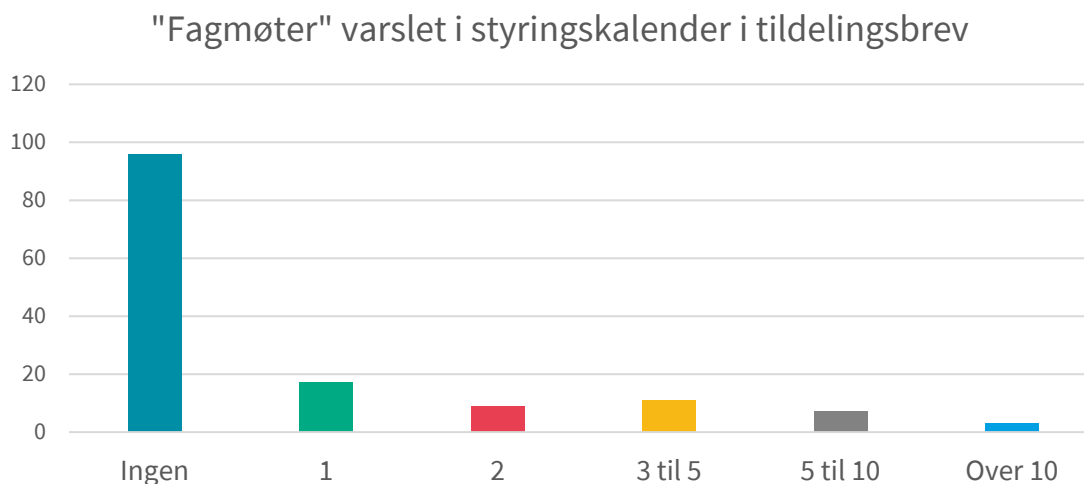
Praksisen med å avholde fagmøter i tillegg til styringsmøter, er nedfelt i formelle styringsdokumenter. I virksomhetsinstruksene og interne retningslinjer finner vi mange eksempler på ulike formuleringer om at det utover ordinære etatsstyringsmøter skal holdes faglige møter etter behov. Det presiseres gjerne at eventuelle nye styringssignaler skal skriftliggjøres i etterkant og at det skal skrives referat dersom det diskuteres saker av vesentlighet på møtene. Noen departementer har også lagt inn formuleringer av denne typen i tildelingsbrevene.

De vi har snakket med, forteller at både departement og virksomhet er bevisste på når de er i styringsdialog og når de er i fagdialog. I all hovedsak oppleves dette som uproblematisk og formelle styringssignaler skriftliggjøres når det er behov for det. Det kan skje i form av brev, supplerende tildelingsbrev eller inkluderes i et etatsstyringsreferat.

Samtidig påpeker en informant at «det er ingen møter med departementet som ikke innebærer styring». Med det siktet vedkommende til at underliggende virksomhet gjerne oppfatter det som at departementer gir føringer for videre utvikling og retningsvalg i den aktuelle saken eller problemstillingen også i fagdialogen, selv om dette ikke er formelle pålegg. Et overordnet inntrykk fra våre intervjuer er imidlertid at dette ikke oppleves som et problem for noen av partene, tvert imot oppleves fagmøtene som en viktig del av den samlede styringen og dialogen mellom departement og virksomhet.

4.5.2 Fagmøter legges sjelden inn i styringskalenderen

I vår gjennomgang av tildelingsbrevene for 2021 hadde 96 virksomheter ingen andre konkrete møter enn etatsstyringsmøter lagt inn i styringskalenderen². Det utgjør 67 prosent av virksomhetene.



Figur 7 – Antall "Fagmøter" varslet i styringskalender i tildelingsbrev

Videre er det slik at i den grad «andre møter» legges inn i styringskalenderen, legges det inn få møter. Over halvparten legger kun inn ett eller to «andre møter» i kalenderen.

Formålet med fagmøtene ser ut til å variere, men hovedsakelig kan de deles i to:

1. møter om oppdrag/oppgaver
2. møter om mer generelle spørsmål som økonomi, strategi eller tildelingsbrev

De fagmøtene som legges inn i styringskalenderen er ofte øremerket til å diskutere generelle spørsmål som økonomi, strategi eller tildelingsbrev, men noen har også lagt inn møter som i utgangspunktet har en mer åpen agenda. For eksempel har Arbeids- og inkluderingsdepartementet lagt inn sju særmøter med NAV. Ett av disse er ofte viet strategi og mer langsiktig styring. Landbruks- og matdepartementet har lagt inn ti kontaktmøter – to for hver fagavdeling – som tar for seg status på de ulike områdene i løpet av året, utredninger, klargjøring av mandater osv.

² Styringskalenderen sendes normalt ut sammen med tildelingsbrevet og er en oversikt over milepæler, rapporteringstidspunkter og møter for det kommende året

4.5.3 Det er andre deltagere på fagmøtene

«Kontaktmøtene og etatsstyringsmøtene har forskjellig funksjon. På kontaktmøtene sitter de som er mer «hands-on».» (Virksomhet)

Det ser ut til at det er noe ulike deltagere på etatsstyringsmøtene og øvrige møter på ledernivå. Mens etatsstyringsmøtene bemannes av «toppledergruppen» fra hver virksomhet, møter i større grad ledere som kjenner sakskomplekset i mer detalj og som er mer operative i de øvrige møtene. De har gjerne også med seg fagfolk som kjenner det aktuelle temaet i større detalj enn topplederne gjør.

Vi får opplyst at den endrede sammensetningen av deltagere, ingen referatførsel og bedre tid, gjør at disse møtene i større grad enn etatsstyringsmøtene åpner for reell dialog og diskusjon om faglige problemstillinger både på kort og lang sikt. Erfaringen blant de vi snakket med, er at disse møtene, sammen med etatsstyringsmøtene, til sammen utgjør en god samlet styring og dialog mellom departement og underliggende virksomhet.

5 Hvordan kan etatsstyringsmøtene videreutvikles?

I dette kapitlet gjengis innspill til hvordan møtet kan videreutvikles. Som vi beskrev i kapittel 1, har vi ikke gjort noen overordnet drøfting og analyse av funnene, og de punktene vi trekker frem kan derfor heller ikke leses som noen normative anbefalinger fra DFØ, men det er viktige lærdommer å ha med seg i det videre arbeidet med å forbedre etatsstyringen.

Et hovedfunn fra intervjuene er at mange opplever etatsstyringsmøtene som et viktig virkemiddel i styringen, både av departementene og av virksomhetene. Det fremheves at det har en viktig effekt i seg selv at ledelsene for departementet og virksomheten samles noen ganger i året. Lederne får satt et ansikt på hverandre, de får samme informasjon og de legger et grunnlag for tillitsbygging og felles situasjonsforståelse.

Samtidig gis det uttrykk for at det er rom for videre utvikling av etatsstyringsmøtene slik at møteplassen kan utnyttes best mulig og gi verdi utover den skriftlige rapporteringen. Med utgangspunkt i det informantene har sagt, kan vi oppsummere følgende læringspunkter.

Gjør møtet til en arena for dialog heller enn ren rapportering

Alle informantene har vært opptatt av at møtet må gi en merverdi utover den skriftlige rapporteringen. Mange beskriver at det har vært en positiv utvikling fra det som tidligere var et rent rapporteringsmøte, der man gikk gjennom rapportene fra a til å, til møter med en ambisjon om å konsentrere seg mer om saker det er knyttet stor risiko til.

Mange opplever likevel at det kan være vanskelig å finne en god form på møtet. Det er ofte mange deltakere. Det medfører ofte at kun noen få har ordet mens de øvrige deltagerne blir tilhørere. Når møtet har en viktig rituell funksjon i mål- og resultatstyringen, kan det være krevende å få de åpne og gode diskusjonene der flere deltar. Flere nevner derfor færre deltagere på møtene som en suksessfaktor for å få dette til.

Flere kommer med råd om å begrense det rituelle til et minimum, og sørge for at møtene inneholder diskusjoner om reelle utfordringer. Det fordrer en åpenhet fra alle partene i møtet, men hvis man får det til, vil det også kunne virke tillitsbyggende. Noen av departementene viser for eksempel til gode erfaringer med å bruke tid i møtet til å gi et bilde av den politiske situasjonen som departementet står i for å bygge en felles situasjonsforståelse.

Unngå å bli fanget av detaljene

Det er en vanlig erfaring at diskusjonene lett kan bli veldig detaljerte på rapporteringsspørsmål eller enkelttiltak, og at det blir for liten tid til de mer overordnede og prinsipielle spørsmålene. Flere peker på at møtene krever god planlegging, og at det er viktig å tenke gjennom hvordan de kan legges opp slik at man unngår å bli fanget av detaljene.

Noen departementer har forsøkt seg med forhåndsskrevne referater, slik at «detaljene» kan tas der og møtet kan brukes til mer overordnede diskusjoner. Andre grep er å legge opp til en stram tidsstyring av rapporteringsdelen i møtet, og sette av mer tid til diskusjon av andre problemstillinger. Noen har også pekt på behovet for god møteledelse for å være tydelig på hvilke diskusjoner som skal tas hvor og eventuelt henvise diskusjonen av ulike spørsmål til andre arenaer.

God forberedelse er avgjørende for at møtet skal bli noe mer enn en rituell møteplass

For at etatsstyringsmøtet skal bli mer enn en rituell møteplass, er det nødvendig å sette av tilstrekkelig tid og kapasitet til forberedelser som involverer alle interessenter. Det kan være etatsstyrende avdeling i departementet, andre fagavdelinger i departementet, andre departementer og underliggende virksomhet. Kvaliteten på møtet henger ofte sammen med i hvor stor grad partene er samsnakket på forhånd om sakene som skal tas opp.

For å lage en agenda som styrer møtet mot de større problemstillingene og sakene, kreves det en prosess og felles vurderinger i forkant av møtet for å bli enige om hva man ønsker å bruke møtet til: hvilke saker er nødvendig å få diskutert og hvor stor plass skal de ta, hvilke saker kan tas i andre møter eller referatføres på forhånd, og hvilke saker går inn i større problemstillinger som alle interessentene har nytte av å diskutere og kjenne til. Det kommer fram i intervjuene at det å ha en god og involverende prosess i utarbeidelsen av dagsorden blir spesielt viktig når det er flere avdelinger og flere departementer som er involvert i den faglige styringen.

Det kan være behov for andre møteplasser for å diskutere de mer langsiktige og strategiske spørsmålene

Diskusjon av strategiske spørsmål utover ettårsperspektivet synes ofte å få liten plass i etatsstyringsmøtet. Møtene er i sin natur mer tilbakeskuende enn framoverskuende. I den grad de brukes til å se framover, gjelder det gjerne håndtering av risiko knyttet til viktige enkeltsaker. Noen av våre informanter mener etatsstyringsmøtene bør brukes til å diskutere mer langsiktige utviklingstrekk og utfordringer. De argumenterer med at det er viktig å utnytte allerede eksisterende møteplasser, slik etatsstyringsmøtet er. Andre argumenterer for å arrangere egne møter mellom ledelsen i departementet og ledelsen i virksomheten for å diskutere strategiske problemstillinger. Flere har gode erfaringer med denne typen strategimøter. De peker på at det er naturlig at slike møter er mer uformelle i formen enn etatsstyringsmøtene. I tillegg er det viktig at disse diskusjonene fasiliteres på god måte og at det settes av tilstrekkelig tid til dem. Det er et gjennomgående trekk at etatsstyringsmøtene oppleves som tettpakkete og med stram tidsramme, og at det derfor er lite tid til slike større diskusjoner. Det taler for å arrangere særskilte møter om dette.

Og til slutt vil vi trekke frem et læringspunkt som kan stå for DFØs regning:

Tenk gjennom hva dere vil bruke etatsstyringsmøtet til – og gjør det!

Etatsstyringsmøter er ikke definert og regulert på linje med andre elementer i styringsdialogen. Det gir departementene større frihetsgrader enn de har i andre deler av etatsstyringen.

Det er et hovedinntrykk at departementene i økende grad er bevisste på hva de ønsker å bruke etatsstyringsmøtet til, og på hvilken måte. Hovedformålet er fortsatt å bruke møtet som en oppfølgingsarena knyttet til tildelingsbrev og rapportering. Samtidig ønsker de å spisse møtene mer mot de store risikoområdene og de større sakene. Det er nok også et ønske om færre deltagere på møtene. I hvilken grad de får dette til varierer, men de fleste må sies å være på vei. Det er uansett positivt at bevisstheten om bruken av møtet er høyere, og stigende.

Det samme gjelder for underliggende virksomhet. De kan, gjennom å påvirke agendaen og gjøre mer bevisste og strategiske valg av hvilke saker og problemstillinger de løfter på møtene, bidra til bedre og mer målrettede møter. Dette er også en anledning for virksomhetene til å bygge den tilliten de ønsker og trenger fra eierdepartementet sitt. Økt tillit er viktig for å få tilstrekkelig faglig handlingsrom i utøvelsen av samfunnsoppdraget deres. Statlige virksomheter er også i økende grad bevisste på mulighetene som ligger i etatsstyringsmøtet, og hvordan dette, sammen med fagmøtene, bidrar til en helhetlig og god dialog med overordnet departement.

Litteraturliste

PwC 2020: *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter* [Etatsstyring i praksis - DFØ \(dfo.no\)](#)

Difi 2017 og DFØ 2017: *Departement si styring av samarbeidsoppgåver som vert gitt til underliggende verksemder* Veiledningsnotat 2017:1 [Departement si styring av samarbeidsoppgåver som vert gitt til underliggende verksemder - DFØ \(dfo.no\)](#)

Difi 2019: *Departementene i førersetet for omstilling?* Difi-rapport 2019:3 [Departementene i førersetet for omstilling? - DFØ \(dfo.no\)](#)

Difi 2019: «Hva er god statlig styring» Difi rapport 2019:9 [Hva er god statlig styring? - DFØ \(dfo.no\)](#)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring - Statsregnskapet.no *Virksomheter i 2020* (2022) [Virksomheter | Statsregnskapet \(dfo.no\)](#)

Finansdepartementet 2011: *Finansdepartementets veileder i etatsstyring* [Innledning - DFØ \(dfo.no\)](#)

Statskonsult. (1997). *Etatsstyring: erfaringer og utfordringer* [Etatsstyring : erfaringer og utfordringer \(nb.no\)](#)

