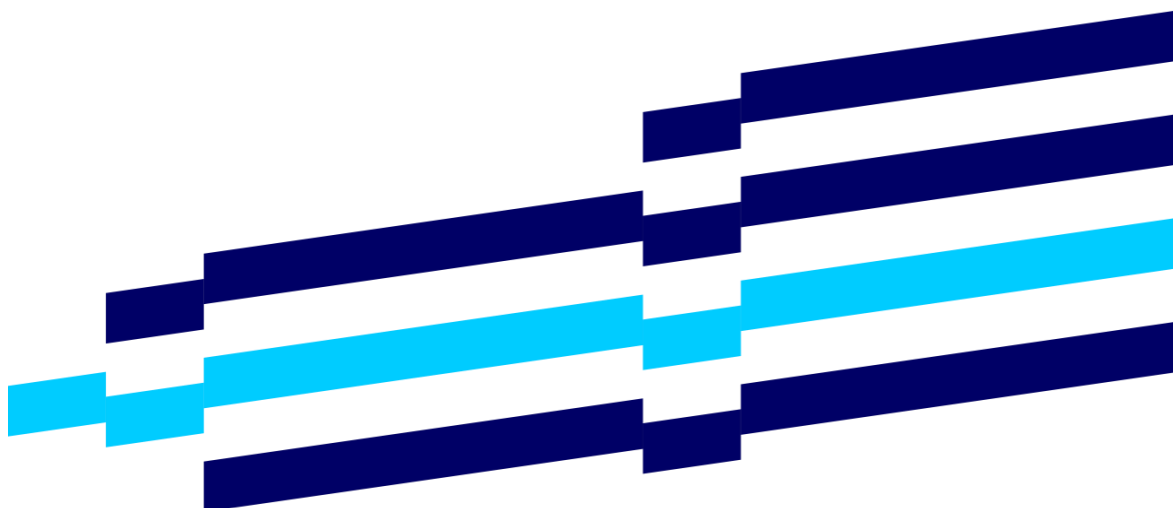


# Departementene i førerretet for omstilling?

Et samarbeidsprosjekt med DFØ



## Forord

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) leverer med dette en rapport om departementenes rolle i omstillingsarbeidet. Hovedformålet er å sammenfatte kunnskap om utfordringsbildet, analysere kunnskapsgrunnlaget og gi råd om hvilken rolle departementet bør innta i dette arbeidet.

Vi takker alle bidragsytere for at de stilte opp til intervju og seminar og delte sine erfaringer og synspunkter med oss.

Hovedelementer i rapporten ble presentert på Forvaltningskonferansen i november 2018.

Arbeidet med rapporten har vært organisert som et felles prosjekt mellom DFØ og Difi. De to direktoratene står felles ansvarlig for kap. 1, 2 og 3. DFØ står ansvarlig for kap. 4, mens Difi står ansvarlig for kap. 5.

Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset, Difi, har ledet styringsgruppa for prosjektet. DFØs representant i styringsgruppa har vært avdelingsdirektør Wibecke Høgsveen.

Arbeidet med rapporten er utført av Margrethe Ellingseter og Maria Alrek, DFØ, og Eivor Nebben og Dag Solumsmoen, Difi. Dessuten har Elisabeth Aarseth og Anette Simonsen fra DFØ og Astri Hildrum fra Difi deltatt i enkelte faser av arbeidet. Mathias W. Johannessen, Difi, har bidratt med materiale til vedleggene.

Fra Difis side har Trond Fevolden og Harald Nybøen bidratt med intern kvalitetssikring av rapporten.

Oslo, 01.04.2019

Steffen Sutorius

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1	Bakgrunn.....	8
1.2	Formål og problemstillinger .....	8
1.2.1	Hva er omstilling?.....	8
1.2.2	Problemstillinger.....	9
1.3	Leseveiledning .....	10
<b>2</b>	<b>Data og metode</b> .....	<b>11</b>
2.1	Dokumentgjennomgang .....	11
2.2	Innhenting av erfaringer og synspunkter.....	11
2.2.1	Intervjuer .....	12
2.2.2	Arbeidsseminarer .....	12
2.2.3	Seminarer om framtidsdepartementet .....	13
2.3	Andre datakilder .....	13
2.3.1	Etatsstyring i praksis. Case: Samferdselsdepartementet .....	13
2.3.2	Kvantitative data.....	14
<b>3</b>	<b>Sentrale trekk ved utfordringsbildet</b> .....	<b>15</b>
<b>3.1</b>	<b>Faglighet og langsiktighet under press</b> .....	<b>15</b>
3.1.1	Sekretariatsfunksjonen tar mye oppmerksomhet og ressurser .....	15
3.1.2	Det kortsiktige perspektivet dominerer.....	15
3.1.3	Beslutninger om omstilling tas ofte på svakt grunnlag .....	16
3.1.4	Lite oppmerksomhet om effekter .....	17
<b>3.2</b>	<b>Svak strategisk styring gir svak omstillingskraft</b> .....	<b>18</b>
3.2.1	Etatsstyringen er for driftsfokusert .....	18
3.2.2	Strategiske utviklingsbehov diskuteres i for liten grad.....	18
3.2.3	Usikkerhet om styring av digitaliseringsprosjekter .....	19
3.2.4	Ubalanse mellom sektorfaglig og styringsfaglig kompetanse.....	20
3.2.5	Lite treffsikre incentiver?.....	21
3.3	Departementskulturer bremser omstilling? .....	22
3.3.1	En defensiv rolleforståelse? .....	22
3.3.2	Mye internrekruttering kan virke konserverende .....	23
3.3.3	Lite egenerfaring med større omstillinger .....	24
<b>3.4</b>	<b>Omstilling på tvers er et motbakkeløp</b> .....	<b>24</b>
3.4.1	Hvert departement er orientert mot egen sektor .....	25
3.4.2	Samordningsdepartementer med lite gjennomslag.....	26

3.4.3	Forvaltningspolitikkenes styrke – avhengig av et politisk mandat .....	26
3.4.4	Systemhindringer for tverrsektoriell omstilling.....	26
<b>4</b>	<b>Styring og utredning: Analyse og anbefalinger .....</b>	<b>28</b>
4.1	Et helhetlig og langsiktig perspektiv er nødvendig .....	28
4.1.1	Kunnskapsgrunnlag som synliggjør behov og mulighet for omstilling	28
4.1.2	Utnytte direktoratene som kunnskapsleverandører.....	30
4.2	Departementenes rolle i omstilling av underliggende etater.....	31
4.2.1	Rollen må tilpasses kontekst og kunnskap .....	31
4.2.2	Bygg tillit og rolleforståelse .....	32
4.2.3	Legg opp til en strategisk styringsdialog som utfordrer .....	33
4.2.4	Felles ansvar for felles mål.....	35
<b>5</b>	<b>Samordnet omstilling: Analyse og anbefalinger .....</b>	<b>36</b>
5.1	Omstilling på tvers trenger politisk prioritet .....	36
5.1.1	Komplekse omstillinger kan trenge et påtrykk ovenfra.....	36
5.1.2	Sektorprinsippet bør tolkes mer fleksibelt .....	37
5.1.3	Et slagkraftig omstillingsdepartement – KMD? .....	37
5.1.4	Et slagkraftig omstillingsdepartement – FIN?.....	38
5.1.5	Områdegjennomganger kan være et nyttig virkemiddel.....	39
5.2	Departementene bør forpliktes på økt mobilitet .....	39
5.3	Ledere bør ta mer ansvar horisontalt.....	40
5.3.1	Hierarki bør suppleres med frivillig tilpasning.....	40
5.3.2	Gi ledernivået tydeligere ansvar og sterkere virkemidler.....	40
5.3.3	Lederlønnskontraktene bør fremme samordnet omstilling .....	41
5.4	Styring for samordnet omstilling .....	41
5.4.1	Styringssystemet bør støtte bedre opp under omstilling på tvers.....	42
5.5	Oppsummerte anbefalinger .....	42
	<b>Referanseark for Difi.....</b>	<b>49</b>

## Vedlegg:

- 1 Et mer aktivt storting
- 2 Kartlegging av organiseringen av departementenes etatsstyring
- 3 Referanser

## Sammendrag

Denne rapporten er resultat av et samarbeidsprosjekt mellom Difi og DFØ. Prosjektet er egeninitiert og er begrunnet i at departementenes rolle i å fremme omstilling får for lite systematisk oppmerksomhet. Samtidig er det uttrykt en klar forventning til ledere i departementene om at de har et særlig ansvar for å fremme omstilling. Hva skal til for å ivareta dette ansvaret?

I arbeidet har vi vært opptatt av å få fram erfaringer med hvordan dette ansvaret ivaretas i dag, samt hva som skal til for å styrke denne rollen.

Datagrunnlaget består av tidligere utredninger samt intervjuer og arbeidsgrupper med om lag 60 sentrale ledere og ressurspersoner i departementer og direktorater.

DFØ og Difi har fordelt ansvaret for anbefalingene slik: DFØ har ansvaret for anbefalinger innenfor sine fagområder (styring og utredning), og disse er gitt i kap.4. Difi har ansvaret for anbefalinger på sine fagområder (organisering og ledelse), og disse er gitt i kap.5.

### Fire hovedutfordringer

- *Faglighet og langsiktighet under press.* Den løpende statsrådsbetjening fra dag til dag tar mye plass, mens langsiktige utviklingsbehov lett kommer i skyggen.
- *For svak strategisk styring.* Styringsdialogen med underliggende virksomheter handler for mye om drift og for lite om utviklingsbehov. Departementene etterspør i for liten grad etatens planer for fornyelse og utvikling.
- *For defensivt?* Embetsverket synes å ta en for defensiv rolle når det gjelder å initiere og tilrettelegge for omstilling.
- *Omstilling på tvers er et motbakkeløp.* Hvert departement er orientert mot egen sektor mens tverrgående omstillingstiltak i praksis får lav prioritet. Krav og incentiver er i all hovedsak innrettet på å nå sektorinterne mål.

### Departementene bør styrke sin rolle som strategisk aktør

Vår hovedanbefaling er at departementene bør styrke sin rolle som strategisk aktør. Hva dette betyr vil variere med konteksten:

- *Overfor politisk ledelse* bør embetsverket ta en mer proaktiv rolle blant annet ved i større grad selv å initiere, utrede og fremme forslag om omstillingsbehov og -muligheter for enkeltetater og på tvers av etatsgrenser.
- *Overfor underliggende virksomheter* bør departementene på den ene side stille kritiske spørsmål og etterspørre initiativ til omstilling, gevinstrealisering, digital transformasjon mv. På den annen side bør det legges vekt på å støtte etatslederne ved å bygge tillit, skape felles målbilde, gi handlingsrom og sikre forutsigbarhet. Balansen mellom å utfordre og å støtte bør varieres bl.a. ut fra endringsvilje og -evne i etatene.

- *Overfor andre departementer* bør departementene ta et mer aktivt ansvar for å fremme sektorovergrepene omstilling. Dels kan det gjelde å utfordre egne etater til å samarbeide om å løse tverrgående omstillingsbehov, dels kan det handle om å utvikle samarbeid med tilgrensende departementer om en felles tilnærming til tverrgående omstilling.

### **Departementene bør sørge for et kunnskapsgrunnlag som ivaretar helhet og langsiktighet**

For å identifisere omstillingsbehov og -muligheter anbefaler DFØ:

- Helhet og langsiktighet i omstillingsarbeidet krever god problemforståelse, en tydelig beskrivelse av hva en ønsker å oppnå for brukere og samfunn og god informasjon om status, utfordringer og valgalternativer. Departementene bør derfor prioritere og systematisere arbeidet med å få opp gode kunnskapsgrunnlag som synliggjør måloppnåelse, effekter og årsakssammenhenger når utviklings- og omstillingsbehov skal vurderes. Dette kan blant annet gjøres gjennom en mer systematisk bruk, kobling og oppfølging av forhåndsutredninger, underveisevalueringer og etterevalueringer.
- Kunnskap om utfordringer, måloppnåelse og effekter finnes hos ulike aktører og i ulike formater. Gjennom å avklare roller og ansvar for innsamling, analyse og tilgjengeliggjøring, kan departementet bidra til å utvikle mer helhetlige kunnskapsgrunnlag som synliggjør behov og muligheter for omstilling.
- Tidspress og politiske føringer kan sette departementene og virksomhetene i et krysspress mellom det å fremskaffe gode beslutningsgrunnlag og det å oppfylle tidsfrister. Departementene bør være tydelige på kravene som gjelder til gode utredninger og beslutningsgrunnlag, også når politisk ledelse ønsker raske svar, samtidig som en utnytter den fleksibiliteten som ligger i prinsippet om forholdsmessighet i utredningsinstruksen.

### **Departementene bør balansere rollen som tilrettelegger og pådriver på eget departementsområde**

For å bidra til utvikling og omstilling i underliggende virksomheter anbefaler DFØ:

- Departementets rolle i omstilling av underliggende virksomheter må tilpasses kunnskap og kontekst. Rollen vil dels handle om å bygge en løpende endringsvilje og endringsevne lokalt i virksomhetene og dels om å sørge for at departementet har tilstrekkelig kunnskap til å se når departementet selv må initiere og legge til rette for omstilling. Selv om virksomheten har ansvar for løpende utvikling og omstilling på eget ansvarsområde, har departementet et overordnet ansvar, herunder for politisk forankring ved behov.
- Departementet skal være en retningsgivende pådriver, men ikke slik at etatssjefen mister incentiver. Departementet bør klargjøre roller, ansvar og forventninger i styringsdokumenter som instruks og tildelingsbrev, og sørge for at rolle- og forventningsavklaringer, også når det gjelder utviklings- og omstillingsbehov, inngår som del av styringsmøter og øvrig styringsdialog.
- Departementet bør løfte styringsdialogen til et mer langsiktig og strategisk nivå. Dette kan gjøres gjennom systematisk dialog om eksempelvis utfordringer, effekter og effektivitet i virkemiddelbruken, risiko og langsiktige planer i virksomhet og sektor.

- Departementene må være tydelige i sin forventning om at etatene tar felles ansvar for felles mål og samordne sine styringssignaler. Dette innebærer å utvikle tydelige overordnede, felles mål, konkretisere hva den enkelte virksomhet forventes å oppnå, samt å utvikle og teste ut hvordan ulike virksomheter kan rapportere i fellesskap på et område.

### **Departementene bør bidra til mer samordnet omstilling på tvers**

For å bidra til en mer samordnet styring og ledelse av omstilling på tvers anbefaler Difi:

- Komplekse omstillinger kan trenge et påtrykk fra autoritativt hold for å sikre framdrift. Det bør derfor være en ordinær del av SMKs rolle å kunne øve påtrykk i slike prosesser.
- Sektorprinsippet brukes ofte til å forsvare eget revir. Men det foreligger ikke konstitusjonelle hindringer mot å tildele flere statsråder et felles ansvar for et felles problem. En mer fleksibel tolkning av sektorprinsippet bør derfor kunne anvendes for å løse gjenstridige samfunnsproblemer.
- For å gjøre KMD til et mer slagkraftig omstillingsdepartement bør det få sterkere virkemidler for å fremme tverrgående omstilling.
- Ordningen med områdegjennomganger bør fortsatt forankres i et samarbeid mellom FIN og KMD, men fordelt slik at FIN er i førersetet for budsjettgjennomganger, mens KMD er i førersetet for bredere analyser av politikk-/forvaltningsområder.
- Statsbudsjettprosessen er preget av at hvert departement kjemper for sine saker. Prosessen bør gjennomgås med tanke på hvordan den kan utnyttes bedre for å fremme omstilling på tvers av departementsområder.
- Det er svært liten mobilitet mellom departementene, noe som skaper grobunn for ulike fagkulturer og siloperspektiver. Det bør derfor utredes ordninger som kan bidra til vesentlig økt mobilitet mellom departementene.
- Ledelse er undervurdert som virkemiddel for samordning. Gode ledere kan fungere som «oversettere» mellom fagmiljøer for å legge til rette for læring og felles problemforståelse mellom departementene. Ledere bør måles på sine bidrag til tverrgående oppgaveløsning.
- Virksomhetene bør være forpliktet til å ha en løpende vurdering av tverrgående omstillingsbehov og eventuelt til å drøfte disse med andre berørte virksomheter.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Offentlig forvaltning har i flere tiår arbeidet med å omstille seg for å møte nye utfordringer. Den siste Perspektivmeldingen angir rammebetingelser for fortsatt omstilling: mindre økonomisk handlingsrom, sterk teknologisk utvikling, en demografisk utvikling som gir relativt færre yrkesaktive mv. (Meld. St. 29 2016-17, NOU 2016:3).

På bakgrunn av slike endringer er det en utbredt erkjennelse at statsforvaltningen må videreføre og intensivere den omstillingen som allerede har pågått i mange år for å sikre et fortsatt høyt velferdsnivå.

Alle som jobber i stat og kommune har et ansvar for å bidra til at forvaltningen klarer å tilby mer effektive, brukerorienterte og helhetlige løsninger og tjenester. Vi velger imidlertid å fokusere på departementene i denne forbindelse fordi deres rolle synes å få for lite systematisk oppmerksomhet, ikke minst sett i lys av nye krav til effektivisering og digitalisering. Flere analyser og utredninger kan også tyde på at departementene ikke legger nok trykk på omstillings- og utviklingsarbeid i statsforvaltningen (bl.a. Difi 2016, Digitaliseringsrådet 2017, ASD 2018).

Det er dessuten uttrykt en klar forventning til departementene om at de skal ta en rolle i å fremme omstilling i statsforvaltningen. Som det heter i erfaringsrapporten fra regjeringens *Program for bedre styring og ledelse i staten*:

«Departementsrådene og ekspedisjonssjefene har et særlig ansvar for å gi kraft og retning til den omstillingen samtlige ledere og virksomheter står overfor» (KMD 2018, s. 41).

Dette ansvaret danner et utgangspunkt for dette prosjektet.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Prosjektet skal bidra til at departementene blir bedre i stand til å fremme omstilling i forvaltningen.

Målgruppe for rapporten er primært ledere og ansatte i departementene, men den vil også være av interesse for etatsledere og andre berørte i forvaltningen.

### 1.2.1 Hva er omstilling?

Omstillingsbegrepet er omfattende og vanskelig å avgrense. Men i hovedsak dreier det seg om endring av arbeidsprosesser, virkemidler, organisering, bemanning og/eller kompetanse.

De vanligste formålene med omstilling er:

- Effektivisere ressursbruk (kostnadseffektivitet)
- Forbedre måloppnåelse (formålseffektivitet) og imøtekomme brukerbehov (brukereffekter).



Begge disse formålene er relevante for bruken av omstillingsbegrepet i denne rapporten.

Omstillingsprosesser har ulikt nedslagsfelt og kan skje på tre ulike nivåer.

- Nasjonalt overgripende omstilling, for eksempel Digitaliseringsstrategien. Dette er noe alle deler av forvaltningen må forholde seg til. Departementenes rolle blir å oversette dette til egen sektor.
- Omstilling av hele eller deler av en sektor, for eksempel omorganisering av helsesektoren. Her har departementet et større ansvar for å initiere omstilling, og prosessene vil ofte ha et større innslag av top-down-tilnærming.
- Omstilling i den enkelte etat, som for eksempel modernisering av Lånekassen, skatteetaten eller Statsbygg, med alt det har av konsekvenser for arbeidsprosesser, kompetansebehov mv. Her er det grunn til særlig bevissthet om rolle- og ansvarsdelingen mellom departement og underliggende virksomhet. For departementet vil det være viktig at etaten har en evne til selv å foreta nødvendige omstillinger. Departementet bør søke å sikre at virksomheten har kompetanse og kraft til å initiere og gjennomføre omstilling. Samtidig må departementet også ha evne til å fange opp omstillingsbehov som er av et slikt omfang og innretning at de bør tilrettelegges av departementet.

Hvem som initierer en omstilling kan ha betydning for hvordan omstillingsprosessen gjennomføres. Politisk initierte omstillinger kan omfatte alle de tre nivåene, nasjonalt, sektor og etat. De rent politisk initierte omstillingene er i større grad gitte størrelser for embetsverk og etater. I slike tilfeller er det likevel rom for ulike måter å forberede og gjennomføre endringene på, og vi er uansett interessert i hvordan embetsverket kan og bør håndtere omstillingsoppgavene.

I denne rapporten er vi mest opptatt av omstillinger som er etatsinitiert eller initiert fra embetsverket. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å avgjøre hvor initiativet egentlig kom fra, f.eks. at embetsverket initierer og får politisk klarering, eller at embetsverk og etatsleder sammen blir enige om mål for en ny omstilling.

### 1.2.2 Problemstillinger

Vi legger følgende hovedproblemstilling til grunn for prosjektet:

**Hvordan bør departementene utøve sin rolle i omstilling av forvaltningen, og hva skal til for å ivareta en slik rolle?**

De mest sentrale elementene i departementenes rolle for å fremme omstilling vil være etatsstyring og samordning på tvers av departementsgrenser. Vi kan derfor dele denne problemstillingen inn i en vertikal og en horisontal dimensjon. Som underlag for begge disse styringsrelasjonene er det nødvendig med et kunnskapsgrunnlag om behov og forutsetninger for å få til omstilling. På denne bakgrunn har vi brutt hovedproblemstillingen ned i tre problemstillinger:

*1) Hvordan kan departementene ivareta et helhetlig og langsiktig utviklingsperspektiv som ramme for omstilling?*

Spørsmålet her er bl.a. hvordan departementet kan tilrettelegge for gode valg og prioriteringer i omstillingsarbeidet.

2) *Hva bør være departementenes rolle overfor underliggende virksomheter for å fremme omstilling?*  
Ansvaret for å gjennomføre politikken er i hovedsak lagt ut til direktoratsnivået (eller til kommunene). Hva betyr det for departementenes rolle når det gjelder å fremme omstilling?

3) *Hvordan kan departementene enkeltvis og samlet bidra til omstilling på tvers av departementsgrenser?*

Spørsmålet gjelder ikke bare hvordan de berørte departementer samordner sin styring i det enkelte tilfellet, men også hvordan den mer overordnede rollefordelingen mellom departementene kan tilrettelegge for å omstille på tvers.

### **1.3 Leseveiledning**

I kap. 2 redegjør vi for datainnhenting og metodebruk i prosjektet.

I kap. 3 trekker vi fram noen sentrale trekk ved utfordringsbildet for departementene: Hva står de overfor når de skal fremme omstilling i eget område og på tvers av departementsområder?

I kap. 4 og 5 analyserer vi utfordringsbildet i lys av de problemstillingene vi har trukket opp i kap. 1 og gir noen anbefalinger. DFØ gir i kap. 4 sine anbefalinger innenfor fagområdene styring og ledelse, mens Difi i kap. 5 gir sine anbefalinger for en mer samordnet omstilling på tvers av departementsområder.

## 2 Data og metode

Difi har i flere sammenhenger (bl.a. Difi 2016) etterlyst en mer aktiv rolle for departementene i å fremme fornyelse og omstilling. Vi ønsket nå å ta dette et skritt videre og se nærmere på hva det bør innebære: Hvilken rolle bør departementene ta i omstillingen av forvaltningen, og hva skal til for at de kan ta slik en rolle?

Vi vil søke forbedringsbehov og -muligheter innenfor tre områder: 1) hvordan identifisere behov og muligheter for omstilling, 2) hvordan fremme omstilling i underliggende virksomheter, og 3) hvordan legge til rette for omstilling på tvers. Dette er utgangspunktet for våre tre delproblemstillinger (jf. pkt. 1.2.2) og dermed et grunnlag for datainnsamlingen.

Formålet for prosjektet har vært å sammenfatte kunnskap om utfordringsbildet, analysere kunnskapsgrunnlaget og gi råd om hvilken rolle departementene bør ta for å fremme omstilling. Undersøkellesdesignet har derfor vært å systematisere foreliggende dokumentasjon og utfordre ledere og ressurspersoner i forvaltningen til å diskutere endringsbehov og mulige tiltak.

Datagrunnlaget er dokumentgjennomganger, seminarer og intervjuer. Ved siden av tidligere utredninger baserer vi oss i stor grad på hva informantene har av erfaringer og og synspunkter. Et annet undersøkelsesdesign kunne ha vært å gå i dybden på hvordan to eller tre omstillingsprosesser ble initiert og fulgt opp. Da hadde vi fått dybdekunnskap om disse konkrete casene, men hadde mistet helhetsbildet. Med begrenset tid og kapasitet kunne vi ikke gjøre begge deler, og vi valgte vår tilnærming. Vi har imidlertid fått kunnskap om konkrete omstillingsprosesser gjennom Digitaliseringsrådets arbeid, som i løpet av et par år har hatt 40 statlige digitaliseringsprosjekter til vurdering.

### 2.1 Dokumentgjennomgang

En viktig del av datagrunnlaget har vært det som er skrevet om dette tidligere. Både Difi og DFØ har gjort utredninger og undersøkelser som er relevante for våre problemstillinger. Disse og andre rapporter utgjør derfor et viktig datagrunnlag, se vedlagte dokumentliste. Ved å gå igjennom og systematisere kunnskap fra disse rapportene fikk vi et godt grunnlag for å beskrive utfordringene. Denne informasjonen ble brukt som grunnlag for intervjuer og diskusjoner i arbeidsseminarer.

### 2.2 Innhenting av erfaringer og synspunkter

Vi har i løpet av prosjektperioden hentet inn synspunkter fra i alt 60 ledere og ressurspersoner i departementer og underliggende virksomheter om hvordan de opplever departementets rolle i utviklings- og omstillingsarbeid og hva som kan gjøres for å styrke denne rollen. Dette har dels vært gjort som intervjuer og dels som arbeidsseminarer. Ingen av våre konklusjoner og anbefalinger bygger på informasjon fra disse intervjuene eller arbeidsseminarene alene. Synspunkter fra disse intervjuene og seminarer er med på å utfylle og nyansere det bildet som vi har fra en rekke undersøkelser som er gjort det siste tiåret. Med til sammen 60 informanter har vi en betydelig kilde til å få en bedre forståelse for utfordringer og endringsbehov i departementene.

### 2.2.1 Intervjuer

Vi har gjennomført 24 intervjuer som i alt omfattet 35 personer. Av disse intervjuene var 8 med etatssjefer, mens intervjuene på departementsnivå i hovedsak var med ekspedisjonssjefer.

Utvalget av informanter ble gjort med sikte på å få synspunkter fra ledere som

- har erfaring med store omstillinger i enkeltvirksomheter eller prosesser med krav til tverretattlig samarbeid, eller
- har erfaring fra en samordningsrolle overfor andre departementer, eller
- har ansvar for etatsstyring.

De første intervjuene var av mer eksplorerende karakter for å kunne presisere problemstillingene og utarbeide en intervjuguide som informantene opplevde som relevant for temaet. Intervjuene var semistrukturerte, og vi utformet separate intervjuguider for henholdsvis departementsledere og etatssjefer. Hvor mye tid vi brukte på de ulike spørsmålene, var avhengig av posisjonen til den vi intervjuet. Det er laget intervjureferater, men de er ikke lest og godkjent av intervjuobjektene. Intervjuene er brukt for å gi oss bedre forståelse av problemstillingene, og de ga et grunnlag for å utfylle utfordringsbildet og å peke på mulige forbedringer som vi senere la fram til diskusjon i våre arbeidsseminarer. I rapporten bruker vi noen steder anonymiserte sitater for å illustrere noen spesielle eller typiske synspunkter.

### 2.2.2 Arbeidsseminarer

Vi har hatt fire arbeidsseminarer der vi samlet ledere og ressurspersoner for å dele erfaringer og ideer til forbedringer. Gjennom disse diskusjonene ble problemstillingene utdypet på en annen måte enn det som er mulig gjennom intervju og ga oss dermed også dypere innsikt. Til sammen har 25 personer deltatt på disse arbeidsseminarene, og de fleste departementsområdene var representert. Alle arbeidsseminarer varte i 3-4 timer og hadde noe av den samme oppbyggingen. Vi presenterte funn/påstander om utviklingstrekk og utfordringer til diskusjon. Deretter utfordret vi deltakerne til å komme med synspunkter på hvordan utfordringene kan møtes og hvilke endringer som må til.

#### **Arbeidsseminar med tidligere ledere i sentrale posisjoner**

Deltakerne var fem tidligere departementsråder, en tidligere virksomhetsleder og en tidligere ekspedisjonssjef. De representerte lang erfaring og en stor bredde med hensyn til ulike typer omstillingsprosesser. I tillegg har de hatt stor interesse for forvaltningspolitiske problemstillinger. Vi konsentrerte diskusjonen om to problemstillinger:

- Hva slags rolle bør departementene spille overfor underliggende virksomheter for å fremme omstilling?
- Hvordan kan departementene fremme omstilling som krever samarbeid på tvers?

#### **Arbeidsseminar med ledere som har hatt prosjekter i digitaliseringsrådet**

Her samlet vi deltakere fra departementer og direktorater for å diskutere hvilken rolle departementene bør spille overfor underliggende virksomheter for å fremme digitalisering. Fire

direktorsledere og fire departementsledere deltok. Vi valgte primært deltakere som har hatt prosjekter i Digitaliseringsrådet og som vi dermed visste hadde interessante erfaringer å dele med de andre. Vi var opptatt av å få med departementer og direktorater som ikke var i en innbyrdes styringsrelasjon slik at de skulle føle seg minst mulig bundet i diskusjonen. Vi diskuterte bl.a. følgende problemstillinger:

- Hvordan kan departementene legge til rette for samarbeid på tvers?
- På hvilket nivå og på hvilke måter bør departementet styre?
- Hva skal til for at departementene etterspør fornyelse og omstilling?

### **Arbeidsseminar med etatsstyringsansvarlige**

Her samlet vi etatsstyringsansvarlige fra seks departementer for å diskutere hvordan man kan fremme omstilling overfor underliggende virksomheter. Vi valgte skjønnsmessig deltakere fra etatsstyringsnettverket som vi antok hadde ideer om de aktuelle problemstillingene:

- Departementenes rolle i omstilling av underliggende virksomheter
- Departementene som omstillingsstrateg i egen sektor

### **Fokusgruppe om hvordan fremme omstilling på tvers av departementsgrenser**

Her samlet vi noen få personer fra høyeste nivå i embetsverket - tre departementsråder og en ekspedisjonssjef - som vi visste hadde et særlig engasjement for problemer knyttet til tverrgående problemer, og vi ba dem om å reflektere om vårt spørsmål:

- Hvordan fremme omstilling på tvers av departementsgrenser?

### **2.2.3 Seminarer om framtidsdepartementet**

Parallelt med vårt prosjekt har Difi høsten 2018 også arrangert to seminarer med departementsansatte for å få fram sentrale utviklingstrekk på departementsnivå og for å identifisere strategiske utfordringer som departementene står overfor. Det var 25 deltakere fra 13 departementer. På disse seminarene kom det fram et utfordringsbilde som utfylte og bekreftet utfordringsbildet i vårt prosjekt om departementenes rolle i å fremme omstilling.

## **2.3 Andre datakilder**

### **2.3.1 Etatsstyring i praksis. Case: Samferdselsdepartementet**

Som et ledd i prosjektet har vi på oppdrag for Samferdselsdepartementet gjennomført en avgrenset kartlegging av hvordan fire avdelinger har innrettet sin etatsstyring av fire etater. Det er foretatt intervjuer i fire fagavdelinger og administrasjonsavdelingen, samt med ledelsen i de respektive etatene. Vår beskrivelse av styringspraksis er basert på disse intervjuene med toppledere og deres nærmeste medarbeidere i styrings spørsmål, og vi har ikke gått ned i etatene og inn i enkeltsaker for å få et fullstendig bilde av hvordan etatsstyringen fungerer.

Denne kartleggingen har hatt et videre siktemål enn å se på departementets rolle i omstilling, og har sett på praksis og oppfatninger om etatsstyring mer generelt. Vi har imidlertid også vært opptatt av å få synspunkter på hvilken plass omstilling har hatt i etatsstyringen og i hvilken grad departementet etterspør virksomhetenes planer for utvikling og fornyelse. Oppdraget har gitt oss anledning til å gjøre et dypdykk i etatsstyringen i fire ulike avdelinger i ett departement, og gitt oss eksempler på hvordan styringspraksisen varierer avhengig av faktorer som etatens oppgaver, størrelse, politisk oppmerksomhet og styringskultur.

### **2.3.2 Kvantitative data**

Vi skulle gjerne hatt mer kvantitativ informasjon om hvordan departementene har utviklet seg de siste årene, både med tanke på rekruttering, organisering og tidsbruk på ulike arbeidsoppgaver. Det har vi ikke hatt ressurser til å innhente til dette prosjektarbeidet.

Vi har innhentet data om hvordan departementene har organisert etatsstyringen, herunder også om det har skjedd vesentlige endringer i organiseringen de siste 5-10 årene. Et spørsmål er om vi kan spore en tendens til at departementene er i ferd med å styrke sin styringskompetanse (se vedlegg 2).

Vi har også data som indikerer hvordan departementene utsettes for økende press utenfra. Det gjelder primært arbeidsbelastning som svar på spørsmål og vedtak i Stortinget (se vedlegg 1).

## 3 Sentrale trekk ved utfordringsbildet

I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi oppfatter utfordringene for departementenes evne til å fremme omstilling i statsforvaltningen.

I denne beskrivelsen vil vi nødvendigvis være mest opptatt av det vi ser som mangelfulle forhold. Utfordringene berører departementene i ulik grad. Samtidig er det viktig å understreke at det skjer mye god omstilling i forvaltningen og at de ansvarlige departementene har sin del av æren for dette.

### 3.1 Faglighet og langsiktighet under press

#### 3.1.1 Sekretariatsfunksjonen tar mye oppmerksomhet og ressurser

Det har skjedd store endringer i departementene de siste 20-30 årene. Over flere tiår har det vært høyt prioritert å utvikle departementene som sekretariat for politisk ledelse. Forvaltningsoppgaver og oppgaver knyttet til politikkgjennomføring er i stor grad lagt ut til direktoratsnivå, og departementene prioriterer å være et profesjonelt sekretariat for statsråden, dvs. at de i første rekke er opptatt av å yte bistand til politikkutforming og politikkformidling.

Estimater gjort i KD sammenliknet med kartlegginger på 1990-tallet (KD 2017, Statskonsult 1999) bekrefter dette bildet: Statsrådsbetjeningens andel av ressursbruken har økt vesentlig. En tilsvarende kartlegging ble gjennomført i områdegjennomgangen av KLD i 2016 og viser en liknende utvikling. Vi har ikke slike estimater for de andre departementene, men ser ingen grunn til at dette bildet skulle være vesensforskjellig der.

Samtidig er rammebetingelsene for departementene kraftig endret. Statsrådets dagsorden styres i stor grad av mediene, det er en sterk teknologisk utvikling, og det er økende forventninger blant innbyggerne. Den løpende statsrådsbetjening fra dag til dag tar mye plass. Dette er kartlagt tidligere (Difi 2011), og våre informanter i departementene denne gangen bekrefter at de også opplever tidspresset på de faglige oppgavene slik. En ekspedisjonssjef illustrerte det ved å si:

*«Det vi tidligere så som selvsagt å bruke en uke på, feier vi nå ut på et kvarter».*

En større vektlegging av departementene som sekretariat for politisk ledelse har vært en villet utvikling og på mange måter vellykket. De fleste statsråder opplever at de har et profesjonelt apparat rundt seg. Men økt vekt på sekretariatsfunksjonen kan også bety risiko for at det kortsiktige perspektivet blir for dominerende og at fagligheten settes under press.

#### 3.1.2 Det kortsiktige perspektivet dominerer

Nå når forvaltningsoppgaver og gjennomføringsoppgaver er ført ut av departementene, kunne en forvente at det er rom for å gi større oppmerksomhet om de langsiktige utviklingsbehov i sektoren og om at omstilling faktisk iverksettes i samsvar med intensjonene.

Dette er imidlertid ikke i tråd med vårt inntrykk fra intervjurunden. Eksempelvis beskrev en av informantene utviklingen slik:

*«Medieutviklingen har slått inn for full styrke. Et jag som ikke kan sammenlignes med hvordan det var for 10 år siden. Utspillskulturen er blitt veldig sentral, det gir utfordringer for langsiktighet og faglighet. Dette er jeg bekymret for»*

En tidligere departementsråd utfyller dette bildet: «.. ironisk nok fylles mye av departementenes tid i dag av relativt tilfeldige enkeltsaker, både store og små, ofte generert av medieoppslag, og gjerne kombinert med at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite fatter interesse for saken.» (Hildrum 2018, s.66).

Vi har ikke grunnlag for å hevde at omstilling og mer strategisk utviklingsarbeid bevisst blir lavt prioritert, men det er et spørsmål om fordeling av oppmerksomhet: Når det gis så stor prioritet til å betjene statsråden fra dag til dag, og når omfanget av denne arbeidsbelastningen knapt lar seg styre, blir det begrenset kapasitet til mer langsiktige utredninger og analyser bl.a for å vurdere omstillingsbehov. En tidligere toppbyråkrat sier det slik:

*« Press på raske leveranser gir mindre tid til god forberedelse av omstilling og reform. Det er en klar tendens til at skinnen selges lenge før bjørnen er skutt – og at det viser seg at skinnen slett ikke er et bjørneskinn når det kommer til stykket.»*

Dette problemet er for øvrig ikke noe særnorsk. Også i en dansk utvalgsutredning uttrykkes det bekymring for om den økte innsatsen på politikktutvikling «kan have fortrængt opmærksomheden på den store opgave, som reformgennemførelse og eksekvering normalt er» (Bo Smith-utvalget, s. 145).

### 3.1.3 Beslutninger om omstilling tas ofte på svakt grunnlag

Flere av våre informanter trekker frem mangelfullt kunnskapsgrunnlag som en av utfordringene for å få til omstilling.

Dette understøttes av DFØs nullpunktsmålning av revidert utredningsinstruks. Rapporten viser at det gjennomgående er et klart forbedringspotensial i å besvare Utredningsinstruksens seks spørsmål. Nesten fire av ti utredninger mangler gode problembeskrivelser, og over halvparten av dem mangler tydelige mål. Den største mangelen er likevel fravær av alternative tiltak: I over syv av ti utredninger har man bundet seg til ett tiltak. En tredje svakhet er at effektene av tiltakene ikke beskrives tilstrekkelig. Departementene og underliggende etater peker på tidspress og manglende ressurser som viktige årsaker til at utredningene ikke er tilfredsstillende. (DFØ 2017).<sup>1</sup>

Dette underbygges av en undersøkelse fra Difi, som har pekt på manglende kapasitet og kompetanse som en av de viktigste årsakene til svak etterlevelse av instruksene (Difi 2012).

Nullpunktsmålningen viser også at mange synes det er vanskelig å vurdere virkninger av tiltak. Virksomhetene peker også på behovet for samordning, internt og eksternt, som en utfordring i arbeidet med utredninger. En siste viktig utfordring som særlig departementene trekker fram, er spenningen mellom fag og politikk. Det blir ofte konflikt mellom politikernes utålmodighet og

---

<sup>1</sup> DFØ vil foreta en ny evaluering i 2019 for å undersøke om kvaliteten på utredninger av statlige tiltak er i samsvar med kravene i Utredningsinstruksene.



forvaltningens ønske om grundighet. Hvis politisk ledelse allerede har bestemt seg for en løsning, oppleves det som lite relevant å sette i gang en bred utredning (DFØ 2017).

Videre viser nullpunktsmålingen at det for tiltak med vesentlige virkninger, i for liten grad gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser.<sup>2</sup>

### 3.1.4 Lite oppmerksomhet om effekter

Flere av våre informanter peker på at dagens styringsdokumenter ikke gir et godt nok grunnlag for å si om man når sektormålene, eller om tiltak som igangsettes har ønsket effekt. Grunnlaget for å fange opp utviklings- og omstillingsbehov utfra manglende måloppnåelse er derfor begrenset.

Dette var et problem som ble dokumentert i DFØs casestudie av budsjettproposisjonen i fem departementer (DFØ 2008). Studien viste at målene for sektoren ofte er tvetydige og at det i liten grad er identifisert indikatorer for å vurdere måloppnåelsen. Dette skaper uklarhet om det langsiktige målet for sektoren og om hvordan man kan belyse de mest sentrale sidene ved de overordnede målene. Resultatrapporteringer preges i stor grad av beskrivelser, mens det er få vurderinger av sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse/effekter for brukere og samfunn.

Selv om studien beskriver situasjonen flere år bak i tid, er det vårt inntrykk at mange av de samme utfordringene fortsatt er gjeldende. Flere av Riksrevisjonens rapporter de senere årene peker på svakheter i rapporteringen på måloppnåelse, og at rapporteringen i stor grad er for tiltaks- og oppgavebasert (Dokument 1 2014-15 og 2018-19). I 2017 evaluerte DFØ utviklingen av innholdet i statlige virksomheters årsrapporter (DFØ 2018). Rapporten viser at omtalen av måloppnåelse og effekter fortsatt har et forbedringspotensial. DFØs dialog med departementer og virksomheter bekrefter også dette bildet.

En nyere rapport viser det samme innenfor UD's område og påpeker at «*there is little presentation of results evidence to support proposals for changes in either allocations of funding or how the aid administration might more efficiently or effectively deliver against the goals and objectives set by the Storting and Government.*» (Norad 2018, s.26).

Selv om departementene i budsjettproposisjonen skal belyse oppnådde resultater på overordnet nivå,<sup>3</sup> dvs. effekter for brukere og samfunn, ser vi at rapporteringen i Prop 1 S i praksis ofte er på aktivitets- og tiltaksnivå, mens måloppnåelse og effekt får liten oppmerksomhet. Prop. 1 S har derfor et uutnyttet potensiale som et strategisk beslutningsdokument for utvikling av sektorpolitikken.

Departementene kan likevel ha god innsikt i sine departementsområder, men ofte er kunnskapen personavhengig. Som en ekspedisjonssjef sa: «*Helheten og analysen er ikke nedfelt i ett enkelt*

---

<sup>2</sup> Det følger av utredningsinstruksen at når man utreder tiltak som ventes å medføre vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettvirkninger, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse i samsvar med Finansdepartementets rundskriv R-109.

<sup>3</sup> Jf. Bevilgningsreglementet og Hovedbudsjettsskriv 2019 (Finansdepartementet)

*dokument eller dokumentert, men er mer resultat av akkumulering av kunnskap over tid i departementet. Mye av kunnskapen er personavhengig.»*

Flere informanter fra departementene mener at heller ikke virksomhetenes årsrapporter gir god nok styringsinformasjon om måloppnåelse og sammenhengen mellom virkemidler og effekter. Dette støttes av en DFØ-rapport, der man har evaluert effekten av de nye kravene til innhold og struktur i årsrapport innført i 2013 (DFØ 2018).

Evalueringen viser at årsrapportene nå gir et bedre grunnlag enn tidligere for en mer framoverskuende styringsdialog. Men likevel inneholder de fortsatt mest aktivitetsredegjørelser og omtale av leveranser. Det er få virksomheter som redegjør for og vurderer egen ressursbruk, virkemiddelbruk og effekter (jf. DFØ 2014, 2018).

## **3.2 Svak strategisk styring gir svak omstillingskraft**

### **3.2.1 Etatsstyringen er for driftsfokusert**

I Difi-rapporten *Hva skjer i departementene?* (2011) kom det fram kritikk av styringen som for rituell og kontrollfiksert og for lite opptatt av ”de store spørsmålene”. Etter 22.juli-kommisjonens rapport ble dette enda tydeligere satt på dagsorden, og det ble en sentral del av regjeringens *Program for bedre styring og ledelse* (2014-2017). Her tas det til orde for å redusere detaljstyringen, øke handlingsrommet og ansvarliggjøre virksomhetene, blant annet ved å vektlegge få og tydelige mål i tildelingsbrev (KMD 2018). Samtidig er det en tilbakevendende kritikk i Difi-rapporter at virksomheter styres for detaljert av overordnet nivå (Difi 2016).

I perioden 2015-2017 gav DFØ støtte til fire par departement-direktorat for å utvikle styringen i en mer strategisk og mindre detaljorientert retning. Erfaringen fra dette var at det er stor interesse for å utvikle og forbedre styringen. En hovedutfordring synes blant annet å være at departementenes måltallstyring ofte er løsrevet fra målene, og at det ofte praktiseres aktivitets- og leveransestyling fremfor mål- og resultatstyring (KMD 2018).

I våre intervjuer kommer det også fram kritiske synspunkter fra etatsledere på at departementene fokuserer for mye på driftsparametere og er for lite opptatt av det langsiktige perspektivet. Som en av etatslederne sa:

*«Departementene bør se muligheter i større reformer. Mål- og resultatstyring kan være konserverende om den innrettes mot driftsparametere. Disse parameterne kan komme under press i omstillingsperioder. Departementet må innse at omstilling koster noe og kan gi midlertidig nedgang på måltallene.»*

### **3.2.2 Strategiske utviklingsbehov diskuteres i for liten grad**

I praksis er det stor variasjon i hvorvidt og når behov for omstilling settes på dagsorden i styringsdialogen. Politisk initierte omstillingsprosesser blir ofte ikke del av den formelle styringsdialogen før beslutningen er tatt og etatene skal gjennomføre omstillingen. Det er heller ikke alltid at etatsinitierte omstillinger blir et tema i styringsdialogen:

«Vi har store, tunge etater som er vant til å drive selvstendig. Her ser man nok heller ikke så mange spor i styringsdialogen. .... Vi forsøker nå å hanke dette inn i styringsdialogen. ... Styringsdialogen må være relevant og ikke bare et ritual som foregår på siden.» (Leder, departement)

I vår undersøkelse av styringspraksisen i Samferdselsdepartementet så vi at for to av direktoratene, som stod midt i store, politisk initierte omstillingsprosesser, var departementet svært opptatt av den pågående omstillingen. De to andre direktoratene var i en annen situasjon og etterlyste flere strategiske signaler, for eksempel spørsmål om etatens planer for omstilling, premisser for etatens strategiprosesser eller initiativ til gjennomganger av oppgavefordeling og grensdragning innenfor sektoren.

Vårt generelle inntrykk er at strategiske utviklingsbehov diskuteres for lite i styringsdialogen. Flere etatsledere vi intervjuet, forteller at departementene sjelden tar det strategiske blikket, og disse etatslederne savner diskusjoner om strategiske utviklingsbehov og mer interesse for etatens planer for fornyelse og innovasjon. En etatsleder sier det slik:

«En inngang er det administrative og driftsfokuserte perspektivet: Gjør man tingene riktig? Men den strategiske dialogen er det viktigste redskapet for omstilling: Gjør vi de riktige tingene?»

Dette er også en av hovedkonklusjonene fra Digitaliseringsrådet<sup>4</sup> etter at de har hatt mer enn 30 statlige digitaliseringsprosjekter til gjennomgang. I en erfaringsrapport slås det fast at «...departementenes medvirkning er avgjørende for at vi skal komme videre» (2017, s. 5). Rådet ser det slik at departementer i for liten grad etterlyser fornyelse, samordning og gevinstrealisering. Dette fordi virksomhetene på sin side lett vil ta utgangspunkt i dagens prosesser og organisering og ser ikke mulighetene som ligger i teknologien. Rådet mener derfor departementene har en viktig oppgave i å oppmuntre virksomhetene til å fornye seg og gi dem nødvendig handlingsrom til dette.

### 3.2.3 Usikkerhet om styring av digitaliseringsprosjekter

På spørsmål om digitaliseringsprosjekter stiller departementene overfor særskilte styringsutfordringer, peker flere av våre informanter på at det er ikke digitalisering i seg selv som gjør slike prosjekter spesielt krevende, men kompleksiteten i disse prosessene. Størrelsen, risikoen og kostnadene kan tilsi at departementene bør være tettere på og få mer informasjon om framdrift, men uten å detaljstyre.

Digitaliseringsrådet viser i sin erfaringsrapport også til at enkelte departementer er usikre på hvor aktivt de skal styre og følge opp digitaliseringsprosjekter (2017, s.35). Deres erfaring er at flere departementer har hatt en tendens til å abdisere fra slike prosjekter og håpe at det går bra. Hvis det derimot viser seg at prosjektene er i ferd med å gå galt, vil de typisk gripe inn og nærmest overta den

---

<sup>4</sup> Digitaliseringsrådet ble oppnevnt av regjeringen som del av *Program for bedre styring og ledelse i staten*. Formålet er å gi praktisk hjelp og støtte til virksomhetsledere med ansvar for digitaliseringsprosjekter.

operative styringen. Rådet etterlyser derfor en mer balansert tilnærming til store digitaliseringsprosjekter.

Et avgjørende punkt for at departementet skal være trygge på underliggende virksomheters styring av digitaliseringsprosjekter, er at virksomhetene har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta dette ansvaret. En rapport fra Riksrevisjonen (2015) om gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter konkluderer med virksomhetene ikke har tilstrekkelig kompetanse på gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser, og at virksomhetene ikke har god nok oppmerksomhet mot dette.

Vi samlet en gruppe etatsledere og departementsledere med mye erfaring fra digitaliseringsprosjekter for å diskutere disse spørsmålene. Deres budskap var: Styringen av digitaliseringsprosesser bør være en integrert del av etatsstyringen, men stiller enda sterkere krav til dialog, kontakt og tillitsbaserte relasjoner mellom departement og virksomhet. Når digitaliseringsprosesser arbeider etter en smidig metodikk, må også etatsstyringen være smidig. Det er verken hensiktsmessig eller mulig å lage detaljerte planer. Det må legges til rette for fleksibilitet og dialog mellom departement og virksomhet som gjør det mulig å avklare retningsvalg underveis. Våre informanter forteller at det begynner å bre seg en forståelse av at dette er måten å styre digitaliseringsprosjekter på, men at det er vanskelig å få til i praksis. Som det ble sagt fra en erfaren departementsleder :

*«Vi skal sette mål, stille de gode spørsmålene, vise tillit. Erfaringen er at når det går galt, så begynner vi å detaljstyre».*

Et springende punkt her er at departementet bør være akkurat passe informert, og det krever en finstemt rolleforståelse:

*«I praksis er det en vanskelig grensegang til at departementet vet nok, men ikke går for langt inn i det. Alt departementet vet, vet i prinsippet også statsråden, og derfor er det viktig med en armlengdes avstand. Samtidig er det da en risiko for at man ikke sitter med den nødvendige informasjon.» (ekspedisjonssjef).*

### 3.2.4 Ubalanse mellom sektorfaglig og styringsfaglig kompetanse

#### *Store variasjoner i styringspraksis*

Siden 1990-tallet er det arbeidet mye med å strømlinjeforme og profesjonalisere styringen av underliggende virksomheter. Vi har likevel kunnet registrere at det er stor variasjon mellom departementene og innad i departementene i hvordan etatsstyringen er organisert og hvordan styringsdialogen praktiseres (se også Difi/DFØ 2017). Dette avspeiles i utformingen av styringsdokumenter som tildelingsbrev og instruks, form og innhold i styringsdialogen og hyppighet og type kontakt mellom departement og virksomhet. Flere informanter understreker at det kan være god grunn til denne variasjonen fordi både departementene, virksomhetene og den sektor de inngår i, er svært ulike. Styringen må derfor tilpasses egenart, risiko og vesentlighet.

#### *Endringer i organisering av etatsstyringen*

Tradisjonelt har de fleste departementene i hovedsak vært organisert etter sektorprinsippet, og ansvaret for etatsstyring har fulgt denne inndelingen: Som en del av sektoransvaret har fagavdelingene hovedansvaret for etatsstyring av sine underliggende enheter. Samtidig er det ofte en enhet i administrasjonsavdelingen som koordinerer og rådgir fagavdelingene om etatsstyring.

Administrasjonsavdelingene kan også ha ansvar for etatsstyringen av enkelte underliggende virksomheter som ikke faller logisk under en fagavdeling, eller der det er særlig viktig med faglig uavhengighet, for eksempel ombud.

I intervjurunden var det flere som betonte betydningen av styringskompetanse. En leder for en styringsseksjon sa det slik: «*Det er behov for mer styringskompetanse i etatsstyringen. Det burde ha vært gjort mer for å standardisere indikatorer for måloppnåelse og for at risikobilde, rapportering og styringsdialog henger sammen...*»

Dette ledet oss til å foreta en enkel kartlegging av hvordan departementene per i dag har organisert sin etatsstyring og om de har gjort endringer de siste årene (se vedlegg 2).

Kartleggingen viser bl.a. at flere departementer profesjonaliserer styringen i den forstand at sentrale etatsstyringsenheter spiller en mer sentral rolle vis a vis fagavdelingen enn de har gjort tidligere. Finansdepartementet har gått i lengst i denne retningen: En sentral enhet har overtatt ansvaret for etatsstyringen, dvs. enheten «*eier*» alle prosessene og dokumentene og ber fagavdelingene om innspill. Men fagavdelingene har fortsatt et ansvar for den faglige styringen av etatene, og etatene vil dermed ha en linje både til fagavdelingene og til etatsstyringsenheten.

ASD har nylig besluttet å gjøre noe tilsvarende, men bare for to av de underliggende virksomhetene, NAV og Trygderetten. For de andre etatene er det fortsatt fagavdelingene som har etatsstyringsansvaret.

Justis- og beredskapsdepartementet har opprettet en sentral enhet med tanke på å styrke departementets styring av store prosjekter, altså ikke selve etatsstyringen.

Kunnskapsdepartementet har etablert et såkalt knutepunkt for etatsstyring som skal ha en sterkere koordinerende funksjon i etatsstyringen (se vedlegg 2 for nærmere omtale).

Her ser vi altså at det prøves ulike modeller der poenget synes å være å profesjonalisere og styrke etatsstyringen og å få en bedre balanse mellom - og utnyttning av - sektorfaglig og styringsfaglig kompetanse.

I vår fokusgruppe for etatsstyring, der vi hadde samlet medarbeidere som har ansvar for etatsstyring i ulike departementer, var det flere som understreket at for å være en god partner i omstilling kreves det god kunnskap om de sektorfaglige spørsmålene. Dessuten vurderte de etatsstyring som en av de viktigste oppgavene for fagavdelingene.

### 3.2.5 Lite treffsikre incentiver?

Flere informanter framhever at situasjonen lenge har vært preget av pengerikelighet eller iallfall at man ikke har måttet prioritere strengt. Dette er imidlertid nå endret med Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE) som siden 2015 har gitt et årlig kutt på mellom 0,5 og 0,8 prosent av driftsbudsjettene.

*Flate budsjettkutt fremmer primært innsparing?*

Enkelte av de etatslederne vi intervjuet, vurderer at slike kutt kan fremme omstilling, og de legger vekt på at ordningen gir forutsigbarhet. Men det som oppleves som en utfordring, er at slike kutt skyver prioriteringene nedover i systemet istedenfor at departementet selv foretar mer helhetlige

prioriteringer. En annen type innvending er at det fører til en lite strategisk nedskalering fra etatene: Det blir lett til at man «bare skrur til og løper litt fortere», altså en innsparing som ikke innebærer noen egentlig omstilling. Ifølge disse informantene kan slike osthøvelkutt demotivere etaten til å ta et større løft og effektivisere mer enn den fastsatte prosenten, for da vil det være mindre å “gå på” året etter.

Flere virksomheter opplever dessuten kutt utover ABE-kuttene, bl.a. som følge av områdegjennomganger. Samtidig er det forventninger om at kuttene ikke skal gå utover volum og kvalitet i oppgaveløsningen. Hvis det samtidig også overføres flere oppgaver nedover i systemet, oppleves dette som lite rimelig fra etatens side. Noen av informantene ønsker da at departementet peker på hva som skal nedprioriteres. Andre framholder at departementet bare skal orienteres «om det som vil smerte» fordi det er etaten som har best kunnskap om hva og hvordan det bør kuttes, også når det går på bekostning av volum og kvalitet. Atter andre framholder at områdegjennomganger bør ha et lengre tidsperspektiv hvis de skal bidra til omstilling.

*«Jeg skulle ønske jeg hadde fått beskjed om å lage en plan for å redusere budsjettet 20 prosent over fire år. Det kunne vi fått til. Utfordringen nå er at det kommer plutselig og tilfeldig. I kombinasjon med kutt fra Stortinget blir det hele så uforutsigbart. Departementet bruker oss ikke godt nok.» (etatsleder)*

Tidligere har Difi vurdert at nytten av slike flate kutt avtar etter hvert: «Generelle budsjettkutt er imidlertid mindre treffsikre og etter vår vurdering bør det på sikt vurderes å differensiere kravene til ulike sektorer eller enkelte virksomheter.» (Difi 2016).

#### *Lokaliseringskrav svekker incentivet?*

I en tidligere Difi-rapport heter det: «Når omorganiseringer innebærer endret lokalisering, er det ifølge våre informanter spesielt tydelig at politikk og administrative forslag til effektivisering står i motsetning til hverandre.» (2016, s.16). Enkelte av våre informanter er også inne på dette og påpeker at dette kan motvirke omstilling: Med en gang man initierer større omorganiseringer, aktualiseres retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Dette medfører krav som ofte utløser nye kostnader. Ut fra dette kan altså de som er opptatt av driftseffektivitet på eget område, se seg bedre tjent med å sitte stille heller enn å initiere omstilling.

### **3.3 Departementskulturer bremser omstilling?**

#### **3.3.1 En defensiv rolleforståelse?**

Regjeringen har satt i gang mange større reformer og omstillinger, og det er vårt inntrykk at embetsverket spiller en aktiv rolle i å iverksette denne typen politisk initierte prosesser. Men hvilken rolle spiller embetsverket når det gjelder å ta egne initiativ og fremme disse overfor statsråden? Dette synes å variere til dels mye mellom departementene. Enkelte kan være proaktive ved å utrede og lansere mulige omstillinger overfor statsråden, eventuelt ha slike ideer og utredninger klare til bruk når det politisk ligger til rette for det. En ekspedisjonssjef sa det slik:

*«Vi i vårt departement forteller politisk ledelse hva de bør ville med disse etatene....»*

Motstykket til en slik proaktiv rolle er et embetsverk som nøyer seg med å være en formidler og «oversetter» av politisk initierte omstillinger overfor etatene, slik at disse forstår hva som er

forventet av dem. I en slik rendyrket reaktiv rolle vil embetsverket heller ikke være mer enn en ren formidler av etatens initiativer opp til politisk ledelse. Som en av informantene sa: «*Mange departementer har for mye av en postkassefunksjon, som et rent bindeledd mellom etat og politisk ledelse.*»

Bak dette kan det ligge en frykt for å være politisk:

*«Vi har diskutert med depråden om vi skulle ha en sektorstrategi. Det ønsker ikke depråden – han mente da er vi inne på det politiske.»* (Ekspedisjonssjef)

En leder i et departement er også inne på at en slik litt passiv rolle som «postkasse» mellom politisk ledelse og etatene kan ha blitt forsterket ettersom iverksettingsoppgaver er ført ut av departementet og embetsverket får mindre direkte befattning med konkrete problemer og brukeropplevelser:

*«Embetsverket blir litt halsende etter. Innsikten om behov sitter hos politikerne og i underliggende virksomheter»*

Basert på bl.a. intervjurunden ser vi grunn til å reise spørsmål om det i for liten grad er embetsverket selv som tar initiativ til å få fram et kunnskapsgrunnlag for omstilling og utvikling av sektoren. Og som vi var inne på tidligere, etterspør de også i for liten grad etatens planer om fornyelse og utvikling.

All omstilling vil innebære en viss risiko. Omorganisering kan slå helt feil ut til tross for konsekvensvurderinger, digitaliseringsprosjekter kan havarere på tross av kvalitetssikring, beregnede effektiviseringsgevinster kan utebli. Dette går dårlig sammen med en kultur der det viktigste er å ikke sette statsråden i forlegenhet. I intervjurunden i departementene ble vi minnet om denne forsiktighetskulturen der det viktige er å unngå at statsråden kan trekkes til politisk ansvar for feil og mangler. Dette gir ikke ledere incentiver til å gjøre noe nytt og til å ta risiko. Det kan illustreres ved følgende utsagn fra en departementsråd:

*«Angsten for å gjøre feil er større enn ved ikke å gjøre noe»*

Dermed blir det også viktig å stille spørsmål om hva ledere reelt sett blir målt på. Det er de siste årene gitt mange programerklæringer om at det må stilles sterkere krav til ledere i staten om å omstille og effektivisere. Dette var også et viktig budskap i regjeringens program for bedre styring og ledelse som gikk fra 2014 til 2017. Om dette har fått konsekvenser for hva ledere i departementene reelt sett blir styrt på, vet vi lite om. Men i en rapport fra Difi i 2016 vises det til at lederlønnskontrakter i liten grad følges opp, og at det ikke får noen konsekvenser om resultater uteblir (Difi 2016, s.19).

### 3.3.2 Mye internrekruttering kan virke konserverende

Departementskulturene vil over tid påvirkes av rekrutteringsmønsteret. Det har vist seg at det er nesten ingen rekruttering til høyere stillinger i departementene fra utenfor statsforvaltningen,<sup>5</sup> og det

---

<sup>5</sup> Samlet sett for ledere i staten er bildet annerledes: Ifølge Medarbeiderundersøkelsen 2016 har relativt mange av topplederne i staten erfaring som leder i annen virksomhet (Difi 2016d).

er svært liten mobilitet i lederstillingene i departementene: Av 871 ledere i departementene i 2013 var det bare 21 ledere hadde byttet departement det siste året (SST-tall). Når rekruttering til lederstillinger i departementene primært skjer internt, kan det bidra til å forsterke en forsiktighetskultur (Difi 2016). På den annen side kan det bidra til å sikre institusjonshukommelse og at departementene beholder viktig sektorfaglig kompetanse.

En opptelling i september 2016 viste i alt 99 ekspedisjonssjefer. Av disse var de aller fleste ekspedisjonssjefer eller avdelingsdirektører også i 2009 (Difi 2016, s 19). Det ble også kartlagt at gjennomsnittlig fartstid for ledere i departementene er 7 år og at stabiliteten er størst i avdelingsdirektørsjiktet (Difi 2016c, s.8). Det er variasjoner mellom departementene, men generelt kan dette trekket ved karrieremønsteret antas å virke konserverende på kulturen i departementene.

### 3.3.3 Lite egenerfaring med større omstillinger

Mange av etatslederne vi har intervjuet, betoner at departementene i liten grad har egenerfaring med større omstillinger og at de ofte vet for lite om etatene: *«Uansett er det viktig at departementene må forstå underliggende virksomheters situasjon. Det er en mangelvare i mange departementer at ledere aldri selv har ledet en stor etat, og derfor ikke helt forstår hvilke utfordringer en etat står i.»* (etatsleder)

Disse informantene viser til at dette kan gi seg utslag bl.a. i at det gis for korte frister for gjennomføring, og at man overser at omstilling i en første fase kan medføre svakere resultater (måltall) og ofte har en ekstra kostnad, såkalte pukkelkostnader. Dessuten kan konsekvensene for gjeldende IKT-systemer og administrative rutiner lett bli undervurdert.

Flere av informantene på departementsnivå framholder at for å kunne være en sparringpartner og en støtte for etatsleder idet en omstillingsprosess innledes, bør embetsverket ha kompetanse og erfaring til å forstå kompleksiteten i etatens situasjon og til å se eventuelle muligheter for samarbeid med tilgrensende etater.

En annen side av dette er at departementene i mange tilfeller fortsatt mangler kompetanse til å være en støtte for etatene når de er i situasjoner der de bør vurdere mulighetene for digital transformasjon, altså til å løse oppgavene på en helt ny måte basert på digital teknologi (Digitaliseringsrådet 2018, s.47).

## 3.4 Omstilling på tvers er et motbakkeløp

Samordningsbehov har vært et sentralt tema i regjeringens *Program for bedre styring og ledelse i staten*. Blant annet som følge av dette synes det å være en økende erkjennelse av behovet for mer samarbeid og samordning på tvers av sektorgrensene. Mange av våre informanter trekker da også fram dette som departementenes største utfordring ved siden av kortsiktighet, jf. pkt. 3.1.

Difi har lenge hatt stor oppmerksomhet om forvaltningens evne til samordning. Vårt inntrykk er at bevisstheten om denne typen problemstillinger har økt, og det finnes flere vellykte eksempler på omstilling på tvers av departementsområder, som f.eks. A-ordningen og ID-porten. Samtidig er også erfaringen at å jobbe med denne typen problemstillinger er et motbakkeløp.



### 3.4.1 Hvert departement er orientert mot egen sektor

I rapporten *Mot alle odds* (Difi 2014) ble det påpekt at komplekse samordningsutfordringer krever at man både benytter hierarkiet og samtidig bygger horisontale nettverk og samarbeidsfora som kan styrke grunnlaget for frivillig tilpasning på tvers. Dette er krevende fordi sektorprinsippet står sterkt i norsk forvaltning og fordi forvaltningskulturen i stor grad er bygd opp om lojalitet til egen statsråd og dermed forsterker sektorprinsippet.

Vår intervjurunde bekrefter dette inntrykket: Samarbeid med andre departementer blir lett nedprioritert. Krav og incentiver er i all hovedsak innrettet for å nå sektorbaserte resultater. Som en ekspedisjonssjef sa:

*«Men først må man ta kverken på revirkampen. Man sitter stort sett og argumenterer for sin egen statsråd. Det er en drøm hvis folk på alle nivå tenkte at de jobbet for regjeringen.»*

Departementenes rolle er ikke minst viktig for samordning på direktoratsnivå. Som det heter i en annen rapport: *«Direktoratenes evne til samordning seg imellom er ofte avhengig av at departementene har tatt nødvendige initiativ, gjort nødvendige avklaringer, løst tverrsektorielle konfliktspørsmål mv.»* (Difi 2013b). Dette kommer bl.a. til uttrykk når det gjelder harmonisering av regelverk og begreper for å legge til rette for samordnet omstilling. Her er departementenes engasjement helt nødvendig, jf. A-ordningen som et eksempel.

Samtidig opplever en rekke informanter at underliggende etater samarbeider bedre seg imellom enn departementene gjør på sitt nivå. Det kan skyldes at etatene har mer praktiske oppgaver, mens departementene er opptatt av å beskytte statsrådets budsjett og av å holde atskilt det ansvaret som de mener følger av sektorprinsippet.

Når det gjelder samordning gjennom etatsstyring, er det etter hvert en del eksempler på at departementer gir berørte etater likelydende mål i tildelingsbrevene. Men ifølge noen av våre informanter er dette ofte ikke nok bl.a. fordi målene plasseres på ulike nivåer i etatenes målhierarkier og blir prioritert ulikt. Da blir det tilsvarende vanskelig å samordne. Og som en etatsleder sa:

*«Å bidra til annen etats måloppnåelse har (i praksis) alltid lavere prioritet enn å nå egne mål.»*

Digitaliseringsrådet skriver i sin erfaringsrapport (2017) at statlige virksomheter som ønsker å bli målt på gevinster utenfor eget ansvarsområde, ikke nødvendigvis får gehør for dette fra eget departement. Rådet observerer at departementene tenderer til å formulere bestillinger som avgrenser prosjekter til virksomhetens ansvarsområde. Enkelte av våre informanter framhever også en slik erfaring.

Et spørsmål som enkelte informanter kom inn på, var om lederrollene i departementene kan legge bedre til rette for omstilling på tvers. En departementsråd svarte at det da gjelder å finne eller skape «lommer» av kapasitet: *«Vi må lage arenaer for at de tverrgående problemene kan løses. Ledere må prioritere, og da må de renonsere litt på krav til kvalitet i statsrådsbetjeningen»*

En annen departementsråd la også vekt på å skape rom: *«Den hierarkiske oppbyggingen er krevende. Innenfor et departement er det viktig å skape rom og å identifisere det som har behov for tverrsektoriell behandling internt.»*

### 3.4.2 Samordningsdepartementer med lite gjennomslag

De fleste departementene kan i hovedsak konsentrere seg om egen sektor for å styrke sin måloppnåelse. Men noen departementer er avhengige av andre for å nå sine mål. Disse utgjør den type samordningsdepartementer som må ta en pådriverrolle overfor andre departementer (Difi 2016b). Det klareste eksemplet er KLD, men også NFD, KMD, HOD, KD og BLD har politikkområder som er avhengig av andre for sin måloppnåelse. Som følge av et strengt håndhevet sektorprinsipp har de i utgangspunktet ingen fullmakter overfor sektordepartementene og er i hovedsak henvist til såkalte pedagogiske virkemidler. Flere av våre informanter er da heller ikke i tvil om at slike samordningsdepartementer gjennomgående er lite effektive som pådrivere.

Et eksempel som nevnes av flere er KMDs langvarige arbeid for å sentralisere administrative fellesfunksjoner i regjeringskvartalet. Som en avdelingsdirektør spurte: «*hvor mye tid skal man bruke på å diskutere dette før noen skjærer igjennom?*»

Men det er også eksempler på at samordningsdepartementer forsøker nye veier i sin pådriverrolle, bl.a. har KMD initiert en rutine med dialogmøter med ledelsen i de andre departementene for å kartlegge omstillingsinitiativ og fremme omstillingsprosesser (jf. Difi 2016b). Andre prosjekter viser at sammenhengende styringssignaler og en bevisst bruk av samordningsroller er viktig når departementene skal styre på tvers.

### 3.4.3 Forvaltningspolitikken styrke – avhengig av et politisk mandat

Generelt er det flere av våre informanter som tar til orde for at KMD som omstillingsdepartement gis et klarere mandat fra regjeringen bl.a. til å få initiert tverrgående digitalisering. De ser det ikke som tilstrekkelig med konsensusbaserte fora på direktoratsnivå for å få gjennomslag for dette. Som en departementsråd sa til oss: «*Det (dvs. KMD) må være et lederdepartement som har samme autoritet som den FIN har i budsjettprosessen*».

Andre peker nettopp på at FIN er det eneste reelle samordningsdepartement fordi de har ansvar for å samordne arbeidet med statsbudsjettet og at man ikke får til store reformer uten å ha FIN i ryggen. Med ansvar for utredningsinstruksen, rammeverket for samfunnsøkonomisk analyse og kvalitetssikringsordningen for store statlige investeringer har departementet også en nøkkelrolle for omstilling i forvaltningen. Departementet har også ansvaret for områdegjennomganger som beslutningsgrunnlag for strukturelle endringer i offentlig sektor. Disse ser derfor på FIN som det egentlige omstillingsdepartementet og mener at FIN i for stor grad fokuserer på kortsiktige innsparinger heller enn behovet for større omstillinger på lengre sikt.

### 3.4.4 Systemhindringer for tverrsektoriell omstilling

Mange av informantene nevner at budsjettprosessen hemmer samordning og prioritering av viktige fellestiltak. Statsrådene blir vurdert ut fra hvor gode de er på å sikre penger til eget departementsområde, jf. uttrykket «budsjettvinner». Det blir for tungt for enkeltstatsråder å dra lasset for bredere satsinger. Tiltak som krever prioritering på tvers av flere departementer, f.eks.

tverrgående digitalisering, blir da lett skadelidende. Enkelte etterlyser en mekanisme for å lage bredere resultatområder til prioriteringsdiskusjonene.

Det samme gjelder når investeringer i én sektor kan få store gevinster for andre sektorer. Et eksempel er prosjektet for biometrisk ID: Ansvar ligger i justissektoren, men gevinsten ved at folk ikke kan drive med identitetssvindel kommer hos andre etater og sektorer.

Også flere Difi-rapporter viser at innretningen av budsjettprosessen kan ha stor betydning for samordning (bl.a. Difi 2017).

Omstilling på tvers av departementsområder blir forankret i regjeringen. Men selv med et regjeringsmandat i ryggen er det svært krevende prosesser for den som blir utpekt til lederdepartement. Flere forteller om prosesser som kjørte seg fast og som trengte et påtrykk fra autoritativt hold. De etterlyser prosesser og rollefordelinger som kan sikre framdrift og at de nødvendige beslutningene blir tatt.

Et annet strukturelt trekk som flere peker på, er at det vertikale karrieremønsteret i departementene styrker siloene: For å endre departementskulturene bør det etter disse informantenes mening ikke være mulig å gå helt til topps bare innenfor ett enkelt departement eller en enkelt sektor.

## 4 Styring og utredning: Analyse og anbefalinger

DFØ står alene ansvarlig for dette kapitlet. I dette kapitlet gir DFØ sin analyse og anbefalinger på fagområdene styring og utredning. Analysen tar utgangspunkt i utfordringsbildet slik det ble presentert i kapittel 3 vurdert opp mot problemstillingene som ble reist i kapittel 1.

DFØs rolle som regelverksforvalter for økonomiregelverket og utredningsinstruksen innebærer at våre råd innenfor styring og utredning er generiske og i liten grad direkte innrettet mot konkrete temaer som omstilling. Vi vurderer imidlertid at rådene for hva som er god styring og godt utredningsarbeid har stor relevans også når omstillingsbehov skal vurderes og omstilling skal gjennomføres.

Omstilling handler om endringer og utvikling av en viss størrelse og omfang. Vi vil i dette kapitlet trekke fram noen råd knyttet til bruk av mål- og resultatstyring, forhånds-, underveis- og etterevalueringer, samfunnsøkonomiske analyser og risikostyring som vi mener har særlig relevans også i omstillingsarbeidet.

Hovedproblemstillingen *“Hvordan bør departementene utøve sin rolle i omstilling av forvaltningen, og hva skal til for å ivareta en slik rolle?”* krever et nyansert svar. Begrunnelsen for dette er at omstillingsbegrepet, slik vi bruker det i denne rapporten, favner over et bredt felt av endringsbehov, der omstillingens bakgrunn, omfang og innretning har stor betydning for hvilken rolle departementet bør og kan ta.

### 4.1 Et helhetlig og langsiktig perspektiv er nødvendig

Med bakgrunn i utfordringsbildet beskrevet i kap. 3 er det rom for at departementene styrker sin rolle som strategisk aktør i utvikling og omstilling av forvaltningen.

Mange av våre informanter har poengtert at man får til bedre omstilling med å ta et langsiktig perspektiv og ved å gjøre grundige, kunnskapsbaserte analyser. Samtidig erfarer mange at faglighet og langsiktighet er under press, blant annet som følge av at departementenes sekretariatsfunksjonen tar mye oppmerksomhet og ressurser, at det er et høyt medietrykk og fokus på enkeltsaker, at beslutninger om omstilling ofte tas på svakt grunnlag, og at kunnskapsgrunnlaget som skal gi informasjon om måloppnåelse og effekter, ofte er for svakt til å fange opp utviklings- og omstillingsbehov.

I dette delkapitlet tar vi opp viktige forutsetninger for at departementene kan spille en strategisk rolle i omstilling av forvaltningen, med særlig vekt på betydningen av gode og helhetlige kunnskapsgrunnlag.

#### 4.1.1 Kunnskapsgrunnlag som synliggjør behov og mulighet for omstilling

Samfunnet er komplisert, og problemområdene er ofte sammensatte. Desto viktigere er det at kunnskapsgrunnlaget er helhetlig og faglig fundert slik at valg og beslutninger har god forankring i problemet som skal løses.

En viktig forutsetning for å kunne bidra til helhet og langsiktighet i omstillingsarbeidet, er god problemforståelse og en tydelig beskrivelse av hva man ønsker å oppnå for brukere og samfunn (overordnede mål). Ofte undervurderes arbeidet som må til for å få opp den nødvendige innsikten i utfordringsbildet, og ofte blir overordnede mål i for liten grad operasjonalisert og konkretisert til et nivå som gjør det mulig å måle og vurdere effekter og utviklingsbehov. Vi anbefaler at departementene legger vekt på problemanalyse, og at arbeidet med formulering av mål som tydeliggjør ønskede effekter for brukere og samfunn, får økt oppmerksomhet i den faglige styringen og i dialogen mellom departement og underliggende virksomhet. En tydeliggjøring av hvilket problem som skal løses og hvilke mål som skal nås, vil skape et godt fundament for å besvare utredningsinstruksens seks grunnleggende spørsmål.

Selv om kunnskapsgrunnet kan være bredt og omfattende, er det mange ganger for fragmentert slik at helhetsblikket blir for svakt. Ofte vil departementene ha de beste forutsetningene for å se helheten og sammenhengene mellom ulike fagområder og etatsgrenser, mens virksomhetene har den beste kunnskapen om egne virkemidler og situasjonen for sine målgrupper. Vi anbefaler derfor at departementene sammen med underliggende virksomheter jobber systematisk med å utvikle et *felles* kunnskapsgrunnlag som synliggjør måloppnåelse, utfordringer og utviklings- og omstillingsbehov. Gjennom å jobbe sammen om å identifisere og ta aktive valg om hva som er relevant og nyttig styringsinformasjon og hvilke kilder som skal brukes, opparbeides felles forståelse og innsikt.

Vi anbefaler også at departementene tar initiativ til en systematisk bruk, kobling og oppfølging av forhåndsutredninger, underveisevalueringer og etterevalueringer. På denne måten opparbeides et gjennomarbeidet grunnlag for å identifisere evalueringsspørsmål og indikatorer som klargjør hvilke data og kunnskap som bør innhentes når og hvordan, for å gi nødvendig helhet.

For å få innblikk i endringsbehov innad og på tvers av sektorer, er det ofte ikke tilstrekkelig å vurdere de årlige resultatene fra en enkelt virksomhet isolert sett. Ønskede effekter avhenger ofte av et sett av virkemidler, også på tvers av ulike aktører, sektorer og departementsgrenser. Vi anbefaler at departementene i større grad enn i dag lager et samlet kunnskapsgrunnlag for sin sektor, der hensikten er å vurdere ulike virkemidler og tiltak *samlet* opp i mot overordnede mål/ønskede effekter. For å få til dette, må departementene blant annet samordne systemene for oppfølging og rapportering slik at de gir mulighet for å sammenstille og aggregere kunnskapsgrunnet. Det tverrfaglige 0-24-samarbeidet og arbeidslivskriminalitets-arbeidet er relevante eksempler vel verdt å ta lærdom av. Vi kan også lære av erfaringer i andre land på dette området, eksempelvis fra Nederland og New Zealand. Det kan også hentes inspirasjon og råd fra et felles veiledningsnotat utarbeidet av Difi og DFØ om departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter (Difi/DFØ 2017).

Klare roller og ansvar for kunnskapsinnhenting, kunnskapsbearbeiding og kunnskapsutvikling i sektoren er viktig for å kunne nyttiggjøre seg det samlede kunnskapsgrunnet som finnes i departementet, i underliggende virksomheter og hos eventuelle andre kilder. Gjennom å klargjøre hvordan sektorens samlede kunnskapsgrunnlag skal systematiseres, bearbeides og tilgjengeliggjøres for beslutningstakerne og andre, kan departementet bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlag som også synliggjør behov og muligheter for omstilling.

Gode beslutningsgrunnlag er ikke bare viktig når nye forslag skal vedtas, men også når man skal revidere, bytte ut eller avslutte tiltak. Utredningsinstruksen med veileder gir støtte til å løse noen av

utfordringene som er belyst foran, som behovet for å legge mer vekt på å utrede og definere hva som er problemet, hva man ønsker å oppnå, hvilke alternativer som finnes og hva konsekvensene kan være. Samtidig vil tidlig involvering av berørte parter i tråd med utredningsinstruksens krav motvirke silo- og sektortenkning og bidra til at underliggende virksomheters erfaring og kunnskap utnyttes når beslutningsgrunnlag skal utarbeides. Departementene har derfor et særlig ansvar for å planlegge arbeidet på en måte som tilrettelegger for gode prosesser og nødvendig involvering og utredning i tråd med utredningsinstruksens krav. På den måten kan departementet ivareta det overordnede kvalitetssansvaret for beslutningsgrunnlag innen egen sektor.

Noen departementer peker på politiske føringer og tidspress som viktige årsaker til at utredningsarbeidet ikke alltid er godt nok. Tidspress er en reell utfordring, og spørsmålet er hvordan departementene kan håndtere krysspresset mellom å fremskaffe gode beslutningsgrunnlag og å oppfylle tidsfrister. Her anbefaler vi at departementene er tydelige på de kravene som gjelder, også når politisk ledelse ønsker raske svar. Departementene bør samtidig utnytte den fleksibiliteten som ligger i prinsippet om forholdsmessighet i arbeidet med utredninger. Hvor omfattende en utredning skal være må stå i forhold til virkningen av det foreslåtte tiltaket.

I tilfeller der det er gitt klare politiske føringer om løsninger og valg, kan det oppleves uhensiktsmessig å utrede alternativer. Også her har departementene likevel en viktig rolle i å ivareta best mulige beslutningsgrunnlag, blant annet gjennom å synliggjøre tilleggsinformasjon som beslutningstakerne kan miste ved manglende utredning. Dette kan eksempelvis være informasjon om utilsiktede virkninger eller alternative tiltak som kan løse problemet på en mer effektiv måte. Tilsvarende er det viktig at departementene søker en bredere tilnærming i situasjoner med "smale" utredningsmandater. Det er ikke nødvendigvis slik at beslutningstaker har sett de utfordringer som kan ligge i et for smalt utredningsmandat.

Poenget om gode beslutningsgrunnlag blir også løftet fram fra en av våre informanter:

*Dette krever rolleforståelse og fingerpitzgefühl i embetsverket. Vi må gjøre vårt beste for å gi politisk adekvat beslutningsgrunnlag, hvis de tar en annen beslutning enn vi har anbefalt, eksekverer vi den (Eksepedisjonsjef departement)*

#### 4.1.2 Utnytte direktoratene som kunnskapsleverandører

Direktoratene har blitt opprettet dels for å avlaste departementene og dels for å legge til rette for langsiktig kunnskapsoppbygging over tid. Direktoratene har derfor en viktig faglig rolle i den forstand at de skal utvikle, forvalte og formidle kunnskap på sitt saksområde (Difi 2008).

Direktoratenes faglige rolle kan deles i to. Dels dreier det seg om å være faglig rådgiver for departementet, dels dreier det seg om å være et kompetanseorgan utad. I rollen som faglig rådgiver for departementet skal direktoratene bidra med alt fra komplekse faglige utredninger til rene faktaopplysninger som skal gå inn i departementets arbeid. Rollen som kompetanseorgan utad omfatter direktoratets utvikling og formidling av fakta og kunnskap til sektoren, til statlig og kommunal forvaltning, til mediene og til allmennheten generelt.

Vårt inntrykk, basert på våre studier og øvrig kontakt med departementene, er at det er stor variasjon i hvordan direktoratene utøver den faglige rollen og hvordan departementene utnytter direktoratene

som kunnskapsleverandører. I lys av at faglighet og langsiktighet er under press, anbefaler vi at det innhentes mer kunnskap om dette samspillet, med sikte på å finne gode eksempler og modeller.

## 4.2 Departementenes rolle i omstilling av underliggende etater

I kapittel 3 vises det til at etatsstyringen har for liten oppmerksomhet på overordnede mål og effekter, at det ettårige perspektivet overskygger det langsiktige, og at det er for lite samordning på tvers. Det fremkommer videre at departementene har stor oppmerksomhet på sitt påse- og kontrollansvar av underliggende virksomheter, mens mange etatsledere i større grad ønsker seg et departement som tar det langsiktige og strategiske blikket og som både utfordrer og støtter dem i omstillingsarbeidet.

I dette delkapitlet går vi nærmere inn på departementets rolle i omstilling av underliggende virksomheter og hvordan departementet kan fremme/utvikling og omstilling gjennom mer overordnet, forutsigbar og tilpasset styring.

### 4.2.1 Rollen må tilpasses kontekst og kunnskap

Hvilken rolle departementene bør ta i omstilling av underliggende virksomhet avhenger av kunnskap og kontekst. I tillegg vil omstillingens bakgrunn, omfang og innretning ha betydning for om departementets rolle er å legge til rette for at virksomheten selv kan sitte i førersetet eller om departementet bør gjøre det.

#### *Type omstilling*

Både ledere i departementene og etatsledere mente at etatene generelt bør ha hovedansvaret for omstilling i egen virksomhet. Her er det virksomheten som har mest kunnskap. Dette vil særlig gjelde initiativ som handler om drift og det løpende omstillingsarbeidet på virksomhetens ansvarsområder (utvikling/kontinuerlig forbedring). Her er det viktig at etaten har evne til selv å foreta de omstillinger som trengs løpende. Departementets oppmerksomhet kan da i hovedsak konsentreres om å sikre at virksomheten har faglige forutsetninger og kraft til å initiere og gjennomføre omstilling. For å legge til rette for at virksomheten selv kan ta hovedrollen i det løpende omstillings- og utviklingsarbeidet, er det viktig å følge opp ambisjonen som ble gitt i regjeringens program for bedre styring og ledelse, der ett av tiltaksområdene handlet om å redusere detaljstyringen og øke handlingsrommet for virksomhetene.

Samtidig må departementet sørge for at departementet selv har nok kunnskap og innsikt til å fange opp omstillingsbehov som er av et slikt omfang og innretning at omstillingen bør tilrettelegges av departementet.

Selv om en omstillingsprosess er initiert av underliggende virksomhet, har departementet en viktig rolle i å forankre omstillingsinitiativene politisk, og det har en avgjørende rolle i de tilfeller det kreves behandling i Stortinget og regjeringen.

Departementene forventes å ta en mer aktiv rolle overfor underliggende virksomheter ved politisk initiert omstilling, omstilling som involverer flere etater eller hele eller deler av en sektor, og omstilling som innebærer sammenslåing/samordning av etater. Dette understøttes av noen informanter som har gitt uttrykk for at det vil være vanskelig å oppnå enighet om sammenslåing:

*«Ingen direktører vil komme og si: skal vi slå oss sammen? Må ha et politisk vedtak. Departementet må gjøre vurderingen om å slå sammen eller legge ned institusjoner. Da må departementet i førersetet». (Tidligere departementsråd)*

#### *Fase i omstillingsprosessen*

Flere av informantene peker på at det er viktig at departement og virksomhet etablerer en felles forståelse for behov og formål innledningsvis i en omstillingsprosess. For store omstillinger som krever involvering fra departementet, bør departementet tidlig i prosessen gi retning for omstillingen, styre på et overordnet nivå og ha et særlig ansvar for avklare om tiltaket er politisk gjennomførbart. Underliggende virksomhet har ansvar for å utvikle egen virksomhet, herunder å initiere omstillinger på eget ansvarsområde. Virksomheten bør normalt også ha ansvar for selve gjennomføringen når omstilling er besluttet.

#### *Virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet og endringsvilje/evne*

Det er likevel forskjeller på tvers av etater og etatsledere. Virksomhetens endringsevne og endringsvilje vil påvirke hva slags rolle departementene bør ta i omstilling av underliggende etater. Endringsorienterte etater bør få støtte fra departementet for å få til endring. Etater som er passive, bør i større grad utfordres til å tenke over omstillingsbehov og muligheter. Departementene bør her også kunne formidle kontakt og erfaringer mellom etater de mener kan ha utbytte av samarbeide eller kunnskapsoverføring. Som en informant sa det:

*«I de etatene vi styrer, er det stor forskjell i modenhetsnivå og omstillingsvilje. Styringen må tilpasses dette.». (Ekspedisjonssjef)*

I tillegg kan virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet tilsi at departementet kan ha behov for å være tettere på omstillingsarbeidet i underliggende virksomhet, eventuelt ha en tettere oppfølging av enkelte prosjekter. Dette kan for eksempel gjelde større digitaliseringsprosjekter, som ofte er både kostbare, risikofylte og virksomhetskritiske. I slike tilfeller er det særlig viktig at departementet er tydelig på rolle- og ansvarsdelingen mellom departementet og virksomheten, siden en tett involvering kan skape uklarheter som begrenser virksomhetens muligheter og evne til selv å ivareta sin rolle på en god måte.

#### *Ulik kunnskap*

Departement og underliggende virksomhet har ulik kunnskap og erfaring som det er viktig å utnytte når utvikling og omstilling settes på agendaen. Departementene har bedre forutsetninger for å se helheten og sammenhengen mellom etater og øvrig virkemiddelapparat i egen sektor, mens virksomhetene har detaljkunnskap om egen virksomhet og virkemiddelbruk. Departementene har et særlig ansvar å utnytte det samlede kunnskapsgrunnlaget i styringsdialogen, og for at begge perspektiver tas inn i strategiske diskusjoner om utviklings- og omstillingsbehov og -muligheter.

### **4.2.2 Bygg tillit og rolleforståelse**

En viktig forutsetning for at departementene skal kunne bidra til omstilling i underliggende virksomheter, er god rolleforståelse. I utgangspunktet bygger rollefordelingen mellom departement og virksomhet i en omstillingssituasjon på de samme prinsippene som for øvrig i etatsstyringen: departementet setter overordnede mål og gir retning, mens underliggende virksomhet gis handlingsrom og ansvarliggjøres for resultater.



Blant dem vi intervjuet, nevnte mange at det er viktig med et bevisst forhold til når departementets ansvar slutter og når underliggende virksomhet overtar. Departementet skal være en retningsgivende pådriver, men ikke slik at etatssjefen mister incentiver og slipper ansvar. Det er en balansegang og krever god rolleforståelse. Vi anbefaler at departementet klargjør roller og ansvar i styringsdokumenter som instruks og tildelingsbrev, og at rolle- og forventningsavklaringer, herunder felles forståelse av risikotoleranse, inngår som del av styringsmøter og øvrig styringsdialog.

En god styringsrelasjon bygger på tillit, og det er utvilsomt viktig at topplederne seg imellom bygger opp et tillitsforhold, ikke minst for å håndtere større omstillingsprosesser. Større omstillingsprosesser kan periodevis kreve tettere dialog mellom departement og underliggende virksomhet. Departementene må gjøre vurderinger av risiko, herunder risiko som har politiske implikasjoner, og samtidig formidle at virksomhetene har et ansvar for å informere departementet om vesentlige risikoer. Vår erfaring er at de etatene som opplever handlingsrom og tillit, også har investert i å informere og involvere departementet om egne strategier og planer. For å kunne være i førersetet for egen omstilling og sikre seg støtte og tillit, anbefaler vi at underliggende virksomheter forankrer omstillingsplaner av en viss størrelse med departementet og informerer departementet i nødvendig grad.

Dette understøttes også av en av våre informanter som sier det slik:

*«Vi rapporterer ved store milepæler og har løpende kontaktmøter der vi orienterer om fremdrift. Departementet må være bevisst på hva de skal mene. De har vært spørrende og utfordrende i denne prosessen. Vår rolle har vært pedagogisk: forklare og betrygge dem om at vi har kontroll på dette». (Etatsleder)*

#### 4.2.3 Legg opp til en strategisk styringsdialog som utfordrer

I kapittel 3 konstaterte vi at styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet ofte er driftsfokusert og for lite strategisk innrettet. For å legge til rette for god dialog om omstillingsbehov og -muligheter, bør styringsdialogen løftes til et mer langsiktig og strategisk nivå.

*Informasjon om effekter, dvs. hva som virker og ikke virker*

Et kunnskapsgrunnlag om effekter og sammenhengen mellom tiltak/virkemidler og måloppnåelse, er en viktig forutsetning for å diskutere behov og muligheter for omstilling i styringsdialogen. Dette gir gode rammer for å identifisere og initiere nødvendig omstilling både internt i en etat og mellom etater. Det er også viktig å ha en felles forståelse for hva som er nyttig styringsinformasjon, og at virksomhetene er bevisst hvilken informasjon og rapportering departementet trenger.

*«.. Skal ikke undervurdere betydningen av et godt kunnskapsgrunnlag som man henter inn hvert år som en del av den ordinære styringsgrunnlaget. Vet vi hva som virker, er vi bedre rustet til å argumentere for eller mot tiltak». (Leder, departement)*

Mange etatsledere ønsker i større grad å bli utfordret av departementene og savner å bli stilt overfor strategisk utfordrende spørsmål. For å kunne være en strategisk dialogpartner er det viktig at departementene har tilstrekkelig kunnskap og innsikt i den enkelte etat og dens rolle i statsforvaltningen.

Vi anbefaler at styringsdialogen løftes slik at den også retter seg mot utfordringsbildet og sammenhengene mellom det virksomheten leverer og det som oppnås av virkninger. Her vil utviklingstrekk når det gjelder måloppnåelse og risiko, kvalitet og kapasitet knyttet til virksomhetens

leveranser, tilstandsutvikling hos sentrale målgrupper og mulige alternative og mer effektive virkemiddelvalg være viktige temaer.

### *Profesjonalisering gjennom bedre balanse mellom fag og styring*

For å stille de strategisk riktige spørsmålene har noen informanter pekt på at det vil være hensiktsmessig med en bedre balanse mellom styringsfaglige og sektorfaglige kompetansen. Som nevnt i kap. 3, arbeider flere departementer med å profesjonalisere etatsstyringen i den forstand at en søker modeller som kan gi en bedre balanse og bedre utnyttelse av den samlede sektorfaglige og styringsfaglige kompetansen. Vi anbefaler at man tester ut, samler og deler erfaringer med sikte på å finne fram til modeller som forener styringsfaglig og sektorfaglig kompetanse slik at man får mer helhetlige kunnskapsgrunnlag og styringsdialoger. Dette kan skje på ulike måter og hva som er egnede modeller, vil avhenge blant annet av hvordan departementets portefølje av underliggende virksomheter ser ut.

### *Større vekt på risikostyring*

All utvikling, innovasjon og omstilling innebærer risiko, og det er viktig at både departement og virksomhet har et bevisst forhold til den risikoen de er villige til å akseptere. Risikoer kan både være av strategisk og operativ karakter og kan påvirke virksomhetens mulighet og evne til å initiere og gjennomføre utvikling og omstilling.

Noen informanter har pekt på risikostyring som en måte å løfte styringsdialogen på. Ved å fokusere på trusler/risiko for at mål ikke blir nådd i rapportering og i styringsdialogen, vil man lettere få departementets oppmerksomhet på det viktigste, og slik bruke etatsstyringsmøtene bedre.

Vi anbefaler at risiko vektlegges i styringsdialogen og at departementet særlig vektlegger dialog om utviklingstrekk i strategiske og operasjonelle risikoer som kan true overordnede og langsiktige mål. Vi anbefaler videre at departement og virksomhet har en opplyst og god dialog om risiko slik at de oppnår en felles oppfatning av risikobildet og hva som er departementets og virksomhetenes omforente risikotoleranse. Dette kan for eksempel oppnås ved at nivået på eksponert risiko regelmessig inngår som del av dagsorden på etatsstyringsmøter.

### *Etatens strategi – en mulighet for et mer langsiktig perspektiv i styring*

Virksomhetenes strategidokument bør være forankret i langsiktige og overordnede mål, og kan være en mulighet for å løfte styringsdialogen og koble det kortsiktige til et mer langsiktig perspektiv.

Det er i dag stor forskjell departementer og etater imellom når det gjelder hvordan de ser på strategien som dokument og i hvilken grad den diskuteres i styringsdialogen. Tradisjonelt er virksomhetsstrategien sett på som etatens eget dokument, der de prioriterer hva de må gjøre for å nå målene gitt av departementet i tildelingsbrevet.

Vi anbefaler at etatenes strategi forankres i tydelige overordnede mål som klargjør ønskede brukereffekter og inngår som et av flere elementer for å løfte styringsdialogen. Vi anbefaler også at sammenhengen mellom virksomhetenes strategi og styringsdokumenter som tildelingsbrev, stortingsmeldinger og handlingsplaner fra departementet klargjøres i dialogen mellom departementet og den underliggende virksomheten. Dette kan bidra til å løfte dialogen til et mer langsiktig og strategisk nivå. Det er samtidig viktig at involvering skjer på en måte som ikke forstyrrer arbeids- og ansvarsdelingen mellom departement og virksomhet.

#### 4.2.4 Felles ansvar for felles mål

I mange tilfeller vil det være større potensiale for omstilling om man ser flere virksomheter under ett heller enn å se på prosessene og virkemidlene i en enkelt virksomhet. En slik tilnærming krever samordning av styringssignaler og tydeliggjøring av roller og ansvar.

Samordning av innsats på tvers av etatsgrenser krever engasjement og koordinering fra departementene. I tillegg er det viktig at etablerte styringsprinsipper og -strukturer benyttes til å understøtte ambisjonen om samordning. En viktig forutsetning for god samordning er tydelige overordnede, felles mål som klargjør hvilke effekter en ønsker å se og for hvem. Deretter er det viktig at de overordnede målene operasjonaliseres og konkretiseres til mål som tydeliggjør hva den enkelte virksomhet forventes å oppnå for sine brukere og målgrupper som ledd i arbeidet mot felles mål. Målkonflikter, eksempelvis som følge av ressurs- og kapasitetsutfordringer eller at målet som er knyttet til samordnings-initiativet står i et motsetningsforhold til andre mål, må tas opp til drøfting og avklaring.

Samordning av styringssignaler, herunder målformuleringer og prioriteringssignaler til underliggende virksomheter, kan gjøres i tildelingsbrevet, og roller og ansvar kan avklares i instruks og eventuelt utdypes i tildelingsbrevet knyttet til det aktuelle målet. Felles ansvar for felles mål bør tydeliggjøres og diskuteres i dialog med berørte departementer og underliggende virksomheter, for eksempel igjennom felles etatsstyringsmøter. For virksomheter som styres av mange departementer, er både felles målstruktur og felles tildeling av budsjettmidler en mulighet som kan prøves ut for å fremme omstilling og effektivisering på sikt.

En mer samordnet styring ut ifra felles mål vil også kreve at en utvikler oppfølgings- og rapporteringssystemet, slik at en får mer kunnskap om sammenhengen mellom virkemiddelapparat og ønskede bruker- og samfunnseffekter på tvers av etater og sektorer. Vi anbefaler at ulike etater tester ut hvordan de kan rapportere i fellesskap på et område. Dette er også i samsvar med en av anbefalingen fra en arbeidsgrupperapport om det tverretatlige a-krim-samarbeidet.

## 5 Samordnet omstilling: Analyse og anbefalinger

Difi står alene ansvarlig for dette kapitlet.

Her vil vi fokusere på den horisontale dimensjonen: Hvordan kan departementene enkeltvis og samlet fremme omstilling på tvers av departementsområder? Ikke minst gjelder det å få til en sammenhengende digitalisering som følger tjeneste- og verdikjeder på tvers av etats- og sektorgrenser. I dag ser vi strukturelle og kulturelle trekk ved departementene og departementsfellesskapet som virker hemmende for slik omstilling. Hva skal til for å endre dette?

### 5.1 Omstilling på tvers trenger politisk prioritet

Det er en erfaring fra Difis tidligere undersøkelser at omstilling på tvers trenger en klar politisk prioritering. En av våre informanter sa det utvetydig: «*Når det er nødvendig å gå på tvers, er man avhengig av politikere som vil noe.*» I en tidligere Difi-rapport heter det at «*mulighetsrommet for samordning vil i stor grad være politisk definert*» (Difi 2014). Denne avhengigheten har også vist seg i tverrsektorielle satsinger, så som satsingen mot arbeidslivskriminalitet mv.

Det er i dag praksis at alle større omstillinger som omfatter flere departementsområder besluttet i regjeringen. Her det viktig at vedtaket gir konkret retning og mål for omstillingen, og at ansvar og roller for de berørte departementer blir klart plassert.

#### 5.1.1 Komplekse omstillinger kan trenge et påtrykk ovenfra

Sektorprinsippet vil vanligvis oppfattes å stå i veien for å gi et lederdepartement fullmakt til noe mer enn å lede en prosess, enten det er en utredningsprosess eller en gjennomføringsprosess. Selv når omstilling på tvers av departementsområder blir forankret med et regjeringsmandat i ryggen, er det ofte svært krevende prosesser. For å få et felles resultat og dermed bedre mulighet for gjennomslag må lederdepartementet basere seg på å skape konsensus. Og flere har fortalt oss om prosesser som kjørte seg fast.

I slike situasjoner ser vi behov for noen med autoritet som kan stille seg bak lederdepartementet og trykke på for å sikre framdrift i gjennomføringsprosesser. Flere toppledere har pekt på at SMK bør fylle en slik rolle, bl.a. en tidligere departementsråd: «*Det er nå en gang slik at også fagstatsråder og et embetsverk trenger et trykk for å få lederoppmerksomhet på de aller viktigste tingene!*». Han utdypet dette slik: «*... i noen saker må SMK og en statsminister bruke sin makt overfor en eller flere statsråder og fagdepartementer, og SMK har en viktig rolle i å bistå statsministeren i å identifisere når dette er nødvendig.*»<sup>6</sup>

En slik rolleutvidelse kan f.eks. skje ved at SMK får statusoppdateringer fra enkelte tverrdepartementale omstillingsprosesser som antas å være konfliktfylte, slik at det er mulig å

---

<sup>6</sup> Sitat fra Tor Saglies innlegg på medlemsmøte 8.11.2018 i Nordisk Administrativt Forbund

reagere på eventuelt manglende framdrift. SMK vil i slike tilfeller primært ivareta en rolle som pådriver overfor departementene, men de kan eventuelt også sørge for at saken blir løftet opp til behandling i regjeringen med sikte på å skjære igjennom.

For øvrig kan kanskje arbeidet med strategien mot arbeidslivskriminalitet tjene som et eksempel på at SMK kan spille en slik utvidet rolle. Selv om ASD i det tilfellet sto som koordinerende departement for strategien, var det «SMKs initiativ og tydelige marsjordre» som ble opplevd som avgjørende for å lykkes (Difi/DFØ 2017, s.28).

### 5.1.2 Sektorprinsippet bør tolkes mer fleksibelt

I tillegg til en forsterket rolle for SMK kan man også se nærmere på selve anvendelsen av sektorprinsippet. Et tilbakevendende tema i vurderinger av samordningsbehov og -muligheter er at statsrådsansvaret er bundet til sektorprinsippet. Dette brukes som argument for å forsvare revir og budsjettposter mot tverrsektorielle grep.

Difi har tidligere tatt til orde for at sektorprinsippet tolkes unødig strengt (Difi 2014) og har fått støtte for det synet fra fremtredende juridisk hold:

*«Det står i regjeringens makt å modifisere sektorinndelingen når dette fremstår som hensiktsmessig». Det er ingenting i veien for å legge «avledet ansvar for et saksområde til statsministeren, en samordningsminister, to statsråder i fellesskap eller et utvalg av statsråder ...» (Smith 2015, s.262)*

Det foreligger altså ikke konstitusjonelle hindringer mot å tildele to statsråder et felles ansvar for et definert formål som berører begge ansvarsområder. Ved å ansvarliggjøre alle de berørte statsrådene allerede i starten av et samarbeid vil man lettere få den nødvendige prioritering av ressurser og oppmerksomhet. Etter vår oppfatning bør det vurderes nærmere hvordan en slik mer fleksibel tolkning av sektorprinsippet kan anvendes når det tas initiativ til prosesser som skal løse de mer gjenstridige samfunnsproblemene.

Spørsmålet om tolkning av sektorprinsippet berører også hvem som har embetsverkets primære lojalitet. Formelt sett kan det her slås fast at lojaliteten til egen statsråd ikke har forrang foran lojaliteten til regjeringen, jf. KMDs nye retningslinjer for forholdet mellom politikk og embetsverk: *"Embetsverket skal følge opp beslutninger fra Kongen i statsråd, konklusjoner fra regjeringskonferanser og beslutninger fra egen statsråd."* (KMD 2019).

### 5.1.3 Et slagkraftig omstillingsdepartement – KMD?

Forvaltningsutviklingen er summen av det som skjer innenfor hver enkelt sektor og hver statlig virksomhet. Dersom KMD skal fylle sin forvaltningspolitiske rolle som et omstillingsdepartement, må departementet ha kunnskap om hvilke utfordringer virksomhetene står overfor og slik danne seg et bilde av tverrgående utviklingstrekk i forvaltningen og identifisere eventuelle sumeffekter av det som skjer lokalt. På dette grunnlaget kan KMD bygge allianser og påvirke i kraft av kunnskap og kompetanse og bruk av varierte og tilpassede virkemidler.

Etter vår oppfatning bør KMD gjøres til et mer slagkraftig omstillingsdepartement.<sup>7</sup> Et første skritt kan være å gi KMD et mer eksplisitt mandat til å fremme omstilling. Mandatet kan omfatte både å initiere tverrgående utredningsprosesser for å avdekke omstillingsbehov og å fremme forslag om konkrete omstillinger (som eventuelt må behandles i regjeringen). Når det spesielt gjelder digitalisering, er det allerede tatt skritt som viser at det legges økende vekt på å fremme tverrgående initiativer til omstilling: KMD har fått en egen digitaliseringsminister, noe som vil kunne føre til større politisk trykk på sektordepartementene om å ta et felles ansvar. Det er i denne sammenhengen også verdt å merke seg at Riksrevisjonen ser «*behov for en aktør med en sterkere myndighet til å følge opp de sentrale føringene i digitaliseringsrundskrivnet.*» (Riksrevisjonen 2018, s.73).

Et annet skritt kan være at departementsrådskollegiet har som oppdrag fra regjeringen å avdekke og fjerne hindringer i tverrsektorielle omstillinger. Departementsråden for omstillingsdepartementet KMD peker seg da ut som leder av et slikt arbeid, men med deltakelse av departementsrådene i de mest berørte departementene. Hvis man ikke kan bli enige om å fjerne avdekkede hindringer, kan de bringes opp for avklaring i regjeringen.

I tillegg kan KMD stå som forvalter av gjennomgående føringer på noen områder. Vi tenker spesielt på digitalisering der det er avgjørende at forvaltningen følger en del felles prinsipper og retningslinjer dersom man skal lykkes. Et eksempel kan være at den typen krav og anbefalinger som er gitt i Digitaliseringsrundskrivnet gjøres gjeldende for omstilling mer generelt. Tilsvarende kan det også være behov for at KMD kan utvikle og forvalte flere sentrale tiltak knyttet til arbeidsgiverområdet (se pkt. 5.2).

På denne bakgrunn mener vi at KMDs virkemidler og rammebetingelser som omstillingsdepartement bør gjennomgås med tanke på hvordan departementet bedre kan fremme tverrgående omstilling.

#### 5.1.4 Et slagkraftig omstillingsdepartement – FIN?

Som nevnt i kap. 3 mener mange informanter at Finansdepartementet bør ta en sterkere rolle i omstilling, særlig gjennom sitt ansvar for budsjettprosessen og med den tyngde det gir å ha budsjettmakt. Som en ekspedisjonssjef uttrykte det: «*FIN er i unik posisjon til å jobbe frem gode strukturtiltak. .... FIN burde tatt en sterkere rolle som pådriver for omstilling*».

Budsjettprosessen er regjeringens viktigste planprosess og preget av at fagdepartementene kjemper for sine saker, mens det er lite rom for prioriteringer av fellessatsinger ol. Etter vår oppfatning bør man gjennomgå budsjettprosessen med tanke på hvordan den på en bedre måte kan fremme omstilling på tvers for å komme fram til tverrsektorielle løsninger på politisk prioriterte områder. For eksempel kan det gjøres til en fast rutine å ta opp forslag til nye fellessatsinger på budsjettkonferansene. Det ville også bidra til en politisk forankring av slike satsinger.

##### *Omstillingsdepartementer i samarbeid?*

Men også utenom budsjettprosessen kunne FIN spille en sterkere rolle for omstilling, bl.a. gjennom et tett samarbeid med KMD. Til forskjell fra en del andre land er ansvaret for finanspolitikken og

---

<sup>7</sup> Se også Hermansen 2015, s. 133 for en drøfting av dette behovet.

forvaltningspolitikken hos oss plassert i hvert sitt departement, noe som kan gjøre det tyngre å få gjennomslag, spesielt for omstilling på tvers. Med de to politikkområdene plassert i hvert sitt departement er det nyttig med et tett samarbeid om forvaltningspolitiske utfordringer, herunder også større omstillingsoppgaver.

### 5.1.5 Områdegjennomganger kan være et nyttig virkemiddel

Ordningen med områdegjennomganger kan styrke samarbeidet mellom FIN og KMD, samtidig som den gir gode muligheter til å anlegge både et tverrgående og et langsiktig perspektiv på omstillingsbehovene. Slike gjennomganger, som også er kalt sektoranalyser (jf. Difi/DFØ 2015) kan være rent budsjettfokuserede «spending reviews» eller bredere analyser av politikk-/forvaltningsområder der det foreslås endringer i styring, organisering og ledelse for å forbedre resultatene, eventuelt gjennom bedre samordning.

Etter vår oppfatning bør ordningen med områdegjennomganger fortsatt forankres sentralt i FIN og KMD, og med en politisk forankring for å bidra til at det velges ut politisk relevante områder og at gjennomgangene følges opp i etterkant.

Det vil være logisk å fordele de to kategoriene gjennomganger slik at FIN er i førersetet for budsjettgjennomganger, mens KMD er i førersetet for analyser av politikk-/forvaltningsområder. I begge tilfeller må det forutsettes en aktiv deltakelse fra begge parter i styringen av gjennomgangene.

Samtidig bør det sikres utstrakt involvering av fagdepartementene, både i budsjettgjennomganger og analyser. Dette er nødvendig for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag og for å legge bedre til rette for gjennomføring av tiltak.

## 5.2 Departementene bør forpliktes på økt mobilitet

Som vist i kap.3 er ledersjiktet i departementene svært stabilt. I tillegg kommer at det er liten mobilitet mellom departementene. I vår intervjurunde var det flere toppledere som etterlyste mer mobilitet for å bygge ned det siloperspektivet som fortsatt synes å være dominerende.

Vi legger til grunn at god kjennskap til og kunnskap om andre sektorer fremmer evnen til å innta et helhetsperspektiv på tverrgående problemer. Mobilitet kan bidra til dette, også ved å skape kontaktflater som kan gjøre det lettere å ta kontakt ved behov.

Det vurderes som nyttig å få inn andres perspektiv og å forstå andre fagkulturer, og hospitering kan være spesielt relevant mellom departementer med tilgrensende ansvarsområder. KMD har tidligere utarbeidet retningslinjer for intern mobilitet i staten med en mal for avtale om hospitering.

På oppdrag av KMD har Difi nylig levert et opplegg for en pilot for frivillig mobilitet mellom departementene. For å få vesentlig økt mobilitet er det imidlertid neppe tilstrekkelig med frivillig hospitering. Etter vår oppfatning er tiden nå moden for grep som skaper mer utveksling og mobilitet mellom departementene. Dette vil måtte utredes særskilt, men som et minimum bør man utvide bruken av hospiteringsordninger og gjøre dem tilnærmet obligatoriske for utvalgte grupper. Samtidig bør det klargjøres i lønns- og personalpolitikken at det er meritterende å ha vært i flere departementer.

### 5.3 Ledere bør ta mer ansvar horisontalt

Flere informanter understreker at det trengs ledere som forstår hvor viktig samarbeid er, og som kan legge til rette for omstilling på tvers. Disse informantene mener ledelse er undervurdert som virkemiddel for samordning. De mener det legges for lite vekt på ledelse bl.a. i form av å motivere, legge opp til dialog og å vise tillit til hverandres kunnskap istedenfor å forsvare eget revir.

Et spørsmål var om endrede lederroller i departementene kan legge bedre til rette for omstilling på tvers. En departementsråd svarte at det da gjelder å finne eller skape «lommer» av kapasitet:

*«Vi må lage arenaer for at de tverrgående problemene kan løses. Ledere må prioritere, og da må de renonsere litt på krav til kvalitet i statsrådsbetjeningen.»*

En annen departementsråd la også vekt på å skape rom:

*«Den hierarkiske oppbyggingen er krevende. Innenfor et departement er det viktig å skape rom og å identifisere det som har behov for tverrsektoriell behandling internt.»*

#### 5.3.1 Hierarki bør suppleres med frivillig tilpasning

Vi kan knytte ledelse til to ulike samordningsmekanismer – hierarki og frivillig tilpasning:

Som virkemiddel for *hierarki* vil ledelse dreie seg om å sørge for iverksetting av sentrale beslutninger som er viktige for samordningshensynet. Uten tydelig ledelse vil man ikke få initiert og gjennomført beslutninger om endret organisering, nye prosesser osv.

Som tilrettelegger for *frivillig tilpasning* vil ledelse dreie seg om å initiere, lede og fasilitere samarbeid og dialog på tvers med sikte på å harmonisere ulike interesser og hensyn.

Frivillig tilpasning mellom sidestilte departementer er viktig for å fremme omstilling. Ledere kan fungere som «oversettere» mellom fagmiljøer for å legge til rette for felles problemforståelse, læring og erfaringsutveksling mellom departementene. Her er det også viktig at lederopplæring gir plass for slike arbeidsformer som er innrettet på samarbeid og problemløsning på tvers.

Flere informanter har pekt på behov for bedre utnytting av interdepartementale fora og samarbeidsnettverk, spesielt på ledernivå. Dette ble også vektlagt av *Program for bedre styring og ledelse*. Det gjelder også å skape felles oppslutning om det som det blir enighet om. Dette er ikke minst viktig for å håndtere gjenstridige problemområder når hierarki som samordningsmekanisme ikke strekker til.

Etter vår oppfatning bør departementsrådskollegiet utnyttes mer strategisk til å fremme samarbeid om omstilling på tvers basert på felles ansvar der det er relevant. Departementsrådene bør i større grad ansvarliggjøres for helheten, jf. omtalen av KMD som omstillingsdepartement ovenfor (pkt.5.1.3).

#### 5.3.2 Gi ledernivået tydeligere ansvar og sterkere virkemidler

For å fremme omstilling på tvers ser vi behov for å ansvarliggjøre ledernivået i det enkelte departement i større grad.



Ifølge Statens personalhåndbok skal ledere i staten blant annet legge til rette for god styring, samarbeid og samordning, brukerorientering og fremtidsrettet bruk av teknologi. I tillegg kommer statens lederplakat der en av fem forventninger til ledere er at de « .. fremmer samhandling og effektiv oppgavefordeling».

Ledere på alle nivåer, særlig toppledere, bør se det som sitt ansvar å vurdere behov for - og eventuelt initiere - samarbeid om omstilling. Men det er fortsatt svake krav og incentiver til ledelsen i sentralforvaltningen til å fremme samordnet omstilling, sammenholdt med kravene til resultater fra den enkelte virksomhet. Her kan vi vise til erfaringer som Difi har dokumentert tidligere. Med henvisning til en rekke prosjekter, bl.a. 0-24-samarbeidet, har Difi pekt på at slik mål- og resultatstyring praktiseres, legges det «for stor vekt på resultater i egen sektor sammenlignet med krav til resultater som følger av samarbeid med andre» (Difi 2017, s.11). Dermed blir det ingen krav eller incentiver til ledelsen om å bidra til tverrsektoriell oppgaveløsning.

### 5.3.3 Lederlønnskontraktene bør fremme samordnet omstilling

Kravene i lederlønnssystemet skal være i samsvar med og støtte opp under virksomhetenes mål. God resultatoppnåelse for lederne skal i prinsippet gi individuelle lønnsplåser. Men i den grad rene sektormål dominerer i lederlønnskontraktene, vil det svekke motivasjonen til å tenke på tvers av sektorer.

I KMDs mal for lederlønnskontrakter ble det ved en revisjon i 2017 gitt plass til å beskrive «*lederens bidrag til at egen organisasjon samhandler helhetlig og effektivt med virksomheter med tilstøtende arbeidsområder*», men KMD har ikke oversikt over i hvilken grad de enkelte kontraktene faktisk stiller krav om slik samordning. Det er jo også et spørsmål om hvordan resultater som følger av samarbeid med andre, skal kunne måles. Kan de vurderes opp mot ønskelige effekter? Uansett bør det etter vår oppfatning være slik at departementene skal stille krav til etatslederne om å fremme samordning og samarbeid på tvers der det er relevant.

## 5.4 Styring for samordnet omstilling

Å utforme felles mål og oppdrag i tildelingsbrevet om oppgaver som er avhengig av felles innsats, ser ut til å ha blitt litt mer vanlig de siste årene, men dette krever oppfølging hvis det skal få reelle konsekvenser for prioriteringene i de underliggende virksomhetene.

Flere av våre informanter pekte på at selv om målene er felles, vil de ha ulik prioritet i de ulike etatens målhierarki. Dette er også et poeng i en veileder om departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomhet. Her vises det til erfaringene fra innsatsen mot arbeidslivskriminalitet der sakene som virksomhetene skulle samarbeide om, hadde svært ulik prioritet i de berørte virksomhetene. Selv om en sak har stor betydning for samarbeidet, kan det være krevende for en virksomhet å prioritere den når den normalt ville ha blitt nedprioritert innenfor virksomhetenes samlede portefølje (Difi/DFØ 2017, s 24).

Forventninger om å ta ansvar for felles mål bør derfor presiseres, for eksempel gjennom felles etatsstyringsmøter. For virksomheter som styres av flere departementer er felles målstruktur og felles budsjett mulige virkemidler for å fremme samordnet omstilling.

En mer samordnet styring basert på felles resultatområder vil kreve en utvikling av rapporteringssystemet, slik at det blir mer kunnskap om sammenhengen mellom virkemiddelbruk og effekter på tvers av etater og sektorer. Flere etater kan for eksempel rapportere i fellesskap på et område. Dette er en av anbefalingene fra det tverretatlige a-krimssamarbeidet (Difi/DFØ 2017).

Når det spesielt gjelder å samordne gjennomføring av omstilling, vil de berørte virksomhetene være avhengige av at de respektive departementene samordner sin styring og legger til rette for samordning mellom sine underliggende virksomheter. Difi og DFØ har tidligere gitt råd om hvordan departementene bør jobbe i slike sammenhenger.

I intervjurunden kom det fram at det på noen områder er enklere for etatene enn for departementene å samarbeide. Etatene befinner seg nærmere praksis og er mer opptatt av å finne praktiske løsninger og er ikke like mye fanget av sektorprinsippet. Det er derfor viktig å tilrettelegge for at uavklarte spørsmål blir løst på lavest mulig nivå og for at samarbeidsinitiativ nedenfra blir tatt vare på, for eksempel ved å få til nødvendige regelendringer og samordne regelverk på tvers av sektorer.

Her kan departementene også være pådrivere, f.eks. ved at etatene har stående instruks om å vurdere samarbeid på tvers av sektor- og departementsgrenser i de tilfeller der dette er relevant for omstilling og utvikling. I tilfeller der det oppleves målkonflikter som hindrer samordnet omstilling på etatsnivå, vil dette kunne bringes opp til de berørte departementene for en omforent løsning, eventuelt via avklaring i regjeringen.

#### 5.4.1 Styringssystemet bør støtte bedre opp under omstilling på tvers

Økonomiregelverket bygger på mål- og resultatstyring og er gjennomgående innrettet på en vertikal sektor- og etatsstyring. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp står ikke i veien for samordning på tvers av departements- og etatsgrenser, men det har fra ulike hold vært framholdt at praktiseringen av prinsippet har bidratt til å motvirke samordningsshensyn (bl.a. Difi 2014 og 2017).

For å påvirke slik praksis bør det etter vår oppfatning vurderes å formalisere en forpliktelse til jevnlig å vurdere behov for samarbeid og samordning med tilgrensende etater. I *Bestemmelser om økonomistyring i staten* listes det opp hva tildelingsbrevet skal inneholde (pkt.1.4). Her kan det f.eks. tilføyes et punkt i tildelingsbrevene om at etaten skal vurdere om det foreligger tverrgående omstillingsbehov og at slike behov i så fall skal drøftes med berørte etater.

Til sammenlikning kan vi vise til den svenske Myndighetsförordningen (SFS 2007), som gjelder de svenske direktoratene generelt. Den formaliserer bl.a. en forpliktelse til å samordne seg innbyrdes: «*Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten. Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.*» (§ 6)

## 5.5 Oppsummerte anbefalinger

For å bidra til en mer samordnet styring og ledelse av omstilling på tvers anbefaler Difi:

- Det bør bli en ordinær del av SMKs rolle å øve påtrykk for gjennomføring av de mer komplekse omstillingene.

- Det bør vurderes hvordan en mer fleksibel tolkning av sektorprinsippet kan bidra til å løse gjenstridige samfunnsproblemer.
- KMD bør få sterkere virkemidler som omstillingsdepartement. f.eks.
  - mandat til å initiere tverrgående utredningsprosesser for å avdekke et omstillingsbehov
  - at departementsrådskollegiet har som oppdrag fra regjeringen å avdekke og fjerne hindringer for tverrsektorielle omstillinger, med departementsråden i KMD som prosessansvarlig
  - at KMD kan forvalte gjennomgående føringer på digitaliseringsområdet og arbeidsgiverområdet.
- Ordningen med områdegjennomganger bør fortsatt forankres i et samarbeid mellom FIN og KMD, men fordelt slik at FIN er i førersetet for budsjettgjennomganger, mens KMD er i førersetet for analyser av politikk-/forvaltningsområder. De aktuelle fagdepartementene bør involveres for å sikre kunnskapsgrunnlag og gjennomføring av tiltak.
- Budsjettprosessen bør gjennomgås med tanke på hvordan bedre fremme omstilling på tvers.
- Det bør utredes hvordan mobiliteten mellom departementene kan økes vesentlig, bl.a. med obligatorisk hospitering for utvalgte grupper.
- Ledere bør måles på sine bidrag til tverrgående oppgaveløsning.
- Virksomhetene bør være forpliktet til å ha en løpende vurdering av tverrgående omstillingsbehov og eventuelt til å drøfte disse med andre berørte virksomheter.

## Vedlegg 1

## Et mer aktivt storting

I matrisen nedenfor er det angitt tall for utviklingen i Stortingets spørsmål og forslag overfor regjeringen og departementene.

	Sesjonen 2001-02	Sesjonen 2017-18
Antall representantforslag	148	248
-Antall skriftlige spørsmål	590	2380
Antall interpellasjoner	32	30
Antall spørsmål i spørretimen	637	466
Antall anmodningsvedtak	148	429

Når det særskilt gjelder utviklingen i antall anmodningsvedtak, viser grafen nedenfor en tydelig samvariasjon med om det er flertalls- eller mindretallsregjering:



Kilde: [Stortinget.no](http://Stortinget.no) sin oversikt over anmodninger

## Vedlegg 2

# En kartlegging av organiseringen av departementenes etatsstyring

## Om kartleggingen

Vi sendte to spørsmål til administrasjonssjefene i samtlige departementer:

1. Hvordan er etatsstyringen organisert i ditt departement?
2. Hvis du tar de siste 5-10 årene i betraktning: Har det vært endringer i ansvars-/arbeidsdelingen mellom fagavdelingene, administrasjonsavdelingen og eventuelle andre sentrale enheter når det gjelder etatsstyring?

Etter to runder med påminnelser fikk vi svar fra alle spurte.

## Kort oppsummering fra undersøkelsen

Kartleggingen viser at den mest utbredte måten å organisere etatsstyringen på fortsatt er at det formelle ansvaret er tillagt den relevante fagavdelingen i departementet. Administrasjonsavdelingen holder på sin side i systemene og rutineene for etatsstyringen.

Fem departementer har imidlertid svar som viser avvik fra dette mønsteret. Fire av disse (ASD, FIN, JD og KD) har nylig opprettet eller delegert ansvar til organisasjonsenheter som i ulik grad og på ulike vis tillegges etatsstyringen av enkeltvirksomheter eller prosjekter eller som tildeles klarere koordinerende ansvar. FD vurderer en slik løsning ved en forestående omorganisering.

Av de fire ovennevnte departementene har **Finansdepartementet** tilsynelatende gått i lengst i retning av å sentralisere etatsstyringen: En sentral enhet har overtatt ansvaret for etatsstyringen, dvs. enheten «eier» alle prosessene og dokumentene og ber fagavdelingene om innspill. Men fagavdelingene har fortsatt et ansvar for den faglige styringen av etatene, og etatene vil dermed ha en linje både til fagavdelingene og til den sentrale etatsstyringsenheten. Etatsstyringsenheten ledes av en ekspedisjonssjef og er dermed representert i departementets ledergruppe.

**Arbeids- og sosialdepartementet** (ASD) har fra 1.1.2019 opprettet en ny Budsjett- og etatsstyringsavdeling. Den nye avdelingen får ansvar for arbeidet med statsbudsjettet og overtar ansvaret for etatsstyringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten fra Velferdspolitisk avdeling. De øvrige to avdelingene i departementet beholder ansvaret for etatsstyringen av sine underliggende virksomheter. ASD begrunner endringen med at størrelsen på Arbeids- og velferdsdirektoratet i seg selv tilsier større behov for koordinering av styringen og at overføringen av ansvar i større grad bidrar til å likestille etatsstyringsoppgavene som tilligger fagavdelingene.

**Justisdepartementet** har nå en enhet som skal styre store prosjekter. Enhet for økonomi og styring (ØS) er en relativt nyopprettet stabsfunksjon i departementet som har ansvaret for å koordinere

arbeidet med statsbudsjettet, intern virksomhetsstyring i departementet og oppfølging av større investeringsprosjekter i justissektoren. ØS ivaretar også et overordnet ansvar for departementets styring av underliggende virksomheter gjennom å utarbeide malverk og retningslinjer for departementets styring samt gi råd til fagavdelingene og drive kompetanseutvikling på styringsfeltet. Dette ble tidligere ivaretatt av Administrasjons-avdelingen. Det er åpnet for at konsentrasjonen av kompetanse og ressurser på prosjektstyring i ØS også kan innebære at ØS kan overta oppfølgingen av større avgrensede prosjekter i underliggende virksomhet som en del av etatsstyringen. God samordning med etatsstyrende avdeling er en forutsetning i slike tilfeller.

**Kunnskapsdepartementet** har opprettet en knutepunktfunksjon for etatsstyring. Den har ingen direkte styringsfunksjon overfor virksomhetene, men skal bidra til økt kvalitet i departementets sektor- og etatsstyring, og har i den sammenheng også en stabsfunksjon for departementsråden. Knutepunktfunksjonen er gitt ansvar for å utarbeide blant annet policy-dokumenter og andre fellesdokumenter som gjelder etatsstyring.

I de øvrige departementene er det mindre endringer. Der hvor det er beskrevet endringer i arbeidsdelingen og prosessen knyttet til etatsstyring, er det flere som har avgitt svar som peker i retning av mer ansvar til administrasjonsavdelingen enn i retning av fagavdelingen.

Vi tolker summen av dette slik at det er en tendens til å gi økt prioritet til etatsstyring og for å bygge opp større styringskompetanse sentralt i departementene. Dette er interessant med tanke på å styrke departementenes rolle som fremmer av omstilling av underliggende etater både enkeltvis og samlet. En sentral enhet vil lettere kunne utnytte erfaringer med å fremme omstilling i en etat til å fremme omstilling i de andre etatene. Mer generelt kan en sentral enhet bidra til at fagavdelingene hever blikket og tar et mer tverrsektorielt perspektiv på etatsstyringen.

## Vedlegg 3

### Referanser

#### Offisielle dokumenter og rapporter

- ASD 2018: *Departementets rolle, ansvar og kompetansebehov for å lykkes med digitalisering, fornying og endring*. Veileder.
- DFØ 2014: *Kartlegging av årsrapporter 2012*. Rapport nr 2
- DFØ 2018: *Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene*. Rapport nr 1
- DFØ 2008: *Mål og resultatstyring i St.Prop nr 1 En casestudie* Rapport 8
- DFØ 2017: *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav?* Rapport 1/2017
- Difi 2008: *Direktoratenes faglige rolle*. Rapport 2008:14
- Difi 2010: *Saman om felles mål. Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver*. Rapport 2010:18
- Difi 2011: *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011:11
- Difi 2012: *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*. Rapport 2012:8
- Difi 2012b: *Et fleksibelt hierarki? Om alternativ organisering av departementsavdelinger*. Rapport 2012:4
- Difi 2013: *Evalueringsrapport av Politidirektoratet*. Rapport 2013:3
- Difi 2013b: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratets rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Difi 2013c: *Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?* Rapport 2013:5
- Difi 2014: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Rapport 2014:7
- Difi 2014b: *Erfaringar frå endringsprosessar generelt og involvering av brukarar og tilsette spesielt*. Rapport 2014:1
- Difi 2015: *Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken*. Rapport 2015:2
- Difi 2016: *Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Rapport 2016:6
- Difi 2016b: *Ikke bare pådriver. Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*. Rapport 2016:8
- Difi 2016c: *Alternative karriereveier for toppledere*. Upublisert notat
- Difi 2016d: *Medarbeiderundersøkelsen*. Rapport 2016:2
- Difi 2017: *Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017*. Notat 2017:2
- Digitaliseringsrådet 2017: *Erfaringsrapport*
- Digitaliseringsrådet 2018: *Erfaringsrapport*
- Difi/DFØ 2015: *Bruk av sektoranalysar og evalueringar. Ei kartlegging*. Difi-rapport 2015:18, DFØ-rapport nr 3/2015.
- Difi/DFØ 2017: *Departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter*. Veiledningsnotat
- DJØF (Jurist- og økonomforbundet) 2015: *Embedsmanden i det moderne folkestyre* (Bo Smith-utvalget)
- FIN 2011: *Veileder i etatsstyring*
- FIN (udatert): *Retningslinjer for håndtering av større IT-prosjekter*
- KD 2017: *Ressurskartlegging*. Internt notat
- KMD 2016: *Digital agenda*. Meld. St. 27 (2015-2016)

- KMD 2018: *Program for bedre styring og ledelse i staten: Erfaringsrapport*
- KMD 2018b: *Digitaliseringsrundskrivet Rundskriv H 8/18*
- KMD 2019: *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket. Retningslinjer*
- Meld. St. 29 (2016–2017): *Perspektivmeldingen 2017*
- NORAD 2018: *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management* Rapport 2018 nr 4
- NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskomisjonens andre rapport*
- Riksrevisjonen 2014-2015: *Dokument 1*
- Riksrevisjonen 2015: *Undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige IKT-prosjekter. Administrativ rapport nr. 1 2015*
- Riksrevisjonen 2018: *Undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter. Administrativ rapport nr. 1 2018*
- Riksrevisjonen 2018-2019: *Dokument 1*
- SFS 2007: *Myndighetsforordning. Svensk forfattningssamling 2007:515*
- Statskonsult 1999: *Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene. Notat 1999 nr. 1.*
- Statskontoret 2016: *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen. Rapport 2016:26*

### **Faglitteratur**

- Christensen, Egeberg, Lægreid og Trondal 2018: *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*
- Hermansen, Tormod 2015: *En bedre styrt stat?*
- Hildrum, Eva 2018: *Nordisk forvaltning i en krevende tid – kan forvaltningen fremdeles utøve sin rolle som fundament for et demokratisk samfunn?* Nordisk Administrativt tidsskrift 2018, nr 3
- Smith, Eivind 2015: *Ministerstyre – et hinder for samordning?* Nytt Norsk Tidsskrift nr 3
- Welde, Morten 2015: *Oppdaterte sluttkostnader - prosjekter som har vært underlagt KS2. Arbeidsrapport for Concept-programmet/NTNU*



## Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Departementene i førersetet for omstilling?
Difis rapportnummer:	2019:3
Forfatter(e):	Eivor Nebben, Dag Solumsmoen, Margrethe Ellingseter (DFØ), Maria Alrek (DFØ)
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	DFØ
Saksnummer:	18/00146-3 18/00406
Prosjektnummer:	2018027
Prosjektnavn:	Departementene i førersetet for omstilling?
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Prosjektansvarlig avdeling:	UOA
Oppdragsgiver(e):	Egeninitiert
Resymé/omtale:	<p>Utgangspunktet er at det er en klar forventning til ledere i departementene om at de har et særlig ansvar for å fremme omstilling. Hva skal til for å styrke denne rollen?</p> <p>Vår hovedanbefaling er at departementene bør styrke sin rolle som strategisk aktør. Dette innebærer å sørge for et bedre kunnskapsgrunnlag for omstilling, å bidra til mer strategibasert omstilling i eget departementsområde, og å bidra til mer samordnet omstilling på tvers. I kap. 4 og 5 er det angitt en rekke mulige tiltak for å få til dette.</p>
Emneord:	Omstilling, etatsstyring, styringsdialog, digitalisering, samordning, sektorprinsippet, mobilitet, rekruttering, departementskultur
Totalt antall sider til trykking:	49
Dato for utgivelse:	1.4.2019
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no