

Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017

Og forslag til videre innsatser

Difi notat 2017:2

ISSN 1892-1728

Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har over flere år arbeidet med hva som hemmer eller fremmer samordning i forvaltningen. Det er utarbeidet flere rapporter som dokumenterer arbeidet. Vi har sett et behov for å oppsummere og systematisere erfaringer og læringspunkter fra de enkelte prosjektene.

I lys av læringspunktene og en vurdering av forvaltningens behov kommer vi med forslag til hvordan det bør jobbes videre for å styrke forvaltningens evne til samordning.

Harald Nybøen har hatt hovedansvaret for notatet i samarbeid med Astri Hildrum, Dag Solumsmoen og Helle Sekkesæter. Asgeir Fløtre har vært faglig ansvarlig.

Oslo 19. mai 2017



Eivor Bremer Nebben
Avdelingsdirektør

Innhold

1. Bakgrunn og mål for arbeidet med samordningsproblemer.....	2
2. Samordningsprosjekter som er blitt gjennomført i perioden. Kort oppsummering av hovedfunn og anbefalinger	3
2.1 «Mot alle odds. Veier til samordning i norsk forvaltning».....	3
2.2 «0-24-samarbeidet».....	4
2.3 KMDs samordningsroller.....	6
2.4 Departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter	8
2.5 Evaluering av tre prosjekter i Kunnskapsdepartementet om koordinering av forskningspolitikken	9
2.6 Andre prosjekter hvor samordning har vært et tema.....	9
3. Hva er de viktigste læringspunktene fra prosjektene?	10
4. Behov for videre innsatser – innretting og tiltak.....	12
Kilder:	18
Referanseark for Difi	19

Sammendrag

Forvaltningen er inndelt i mange spesialiserte og sektorbaserte enheter. Dette gir behov for å samarbeide og samordne. Behovet øker som følge av at mange politikkområder blir stadig mer sammensatte og kompliserte, og de følger ikke etablerte administrative og organisatoriske grenser.

Difi har de siste 2-3 årene gjennomført flere prosjekter hvor samordningsbehov og – utfordringer har vært tema. Arbeidet har vært en del av oppfølgingen av regjeringens «Program for beder styring og ledelse». Det er publisert flere rapporter som dokumenterer funn og anbefalinger. Dette notatet oppsummerer erfaringer og læringspunkter, og peker på videre innsatser for å bedre samordningen.

Notatet trekker fram et sett av læringspunkter på grunnlag av erfaringer fra prosjektene. De viktigste læringspunktene er:

- De mest krevende samordningsoppgavene krever politisk lederskap og forankring
- Utvikling av felles problemforståelse er en avgjørende forutsetning
- Samordning krever aktive (topp)ledere
- Det er behov for å spille på og kombinere mekanismer og virkemidler, og utnytte disse på en bevisst måte
- Tradisjonelle arbeidsformer i byråkratiet blir utfordret når det skal jobbes «på tvers», det er behov for å vurdere nye arbeidsmetoder
- Departementene har flere samordningsroller som kan støtte opp under hverandre
- Departementenes styring av samarbeidsoppgaver kan styrkes

På grunnlag av læringspunktene foreslår vi at det videre arbeidet med samordning rettes inn mot følgende rammebetingelser, forutsetninger og områder:

- ✓ At samordning gis sterkere politisk forankring, bl.a. gjennom en bedre utnyttelse av budsjettprosessen
- ✓ At forvaltningen settes bedre i stand til å utnytte virkemidlene, bl.a. gjennom aktiv rådgivning og erfaringsformidling fra Difi
- ✓ At bruken av styringssystemet støtter opp under samordningsbehov
- ✓ At digitaliseringen utnyttes målrettet for samordning
- ✓ At samordningsbehov tas inn som et viktig premiss for pågående og kommende reformer, bl.a. i kommune- og regionreformen

1. Bakgrunn og mål for arbeidet med samordningsproblemer

Difi har de siste tre årene arbeidet systematisk og målrettet med å styrke kunnskapen om hva som hemmer eller fremmer samordning i statlig sektor, og hvordan mekanismer og virkemidler kan innrettes for å ivareta og møte økende samordningsbehov.

Politikkområder følger ikke alltid administrative og organisatoriske grenser. Konsekvensene av dette er behov for samarbeid og samordning på tvers av sektorgrenser. Samarbeidet og samordningen har ikke alltid fungert like godt. Dette er en kjent og allment akseptert problemstilling, og som har vært gjenstand for forskning og mange utredninger. Det har vært satt i verk ulike tiltak for å bøte på problemet, både pedagogiske, organisatoriske og juridiske tiltak, i mindre grad økonomiske. Manglende samordning kan ha uheldige konsekvenser. Det kan være konsekvenser i form av svak ressursutnyttelse, dobbeltarbeid og ineffektive prosesser, redusert kvalitet på og sammenheng mellom statlige tjenester, og at tjenestene ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til brukernes behov.

I de siste årene er samordning blitt stadig mer aktualisert. Et prosjekt som har sett på forvaltningsreformer i Europa (COCOPS 2014), viser at toppledere i Norge og i ti andre europeiske land ser på samordning som en stor utfordring og at de opplever liten eller ingen forbedring på området.

I regjeringens «Program for bedre styring og ledelse» (PSL), 2014-2017, er «Bedre samordning og mer samhandling» ett av fem tiltaksområder, i tillegg til at bedre samordning også er delmål under andre tiltaksområder.

Med utgangspunkt i programmet har Difi prioritert arbeid som kan bidra til å styrke forvaltningens evne til samordning. Difi har i dette arbeidet lagt til grunn en strategi med tre hovedmål:

- Bygge opp og spre kunnskap om hvordan samordningen fungerer, herunder hvilke mekanismer, virkemidler og tiltak som faktisk er tilgjengelige og relevante, og hvordan de kan brukes
- Bidra til at departementene og direktoratene styrer og tilrettelegger på en samordnet måte
- Støtte opp under gjennomføringen av Program for bedre styring og ledelse gjennom utvikling av tiltak som kan bedre forutsetningene for god samordning

2. Samordningsprosjekter som er blitt gjennomført i perioden. Kort oppsummering av hovedfunn og anbefalinger

Difi har gjennomført flere prosjekter i perioden hvor samordningsutfordringer har vært hovedtema. Prosjektene har dels vært egeninitierte, men i samråd med KMD, og dels gitt som oppdrag av KMD. Det har også vært gjennomført et prosjekt i samarbeid med Direktoratet for økonomiforvaltning, DFØ. Oppdraget til dette er gitt i felleskap av KMD og Finansdepartementet, FIN.

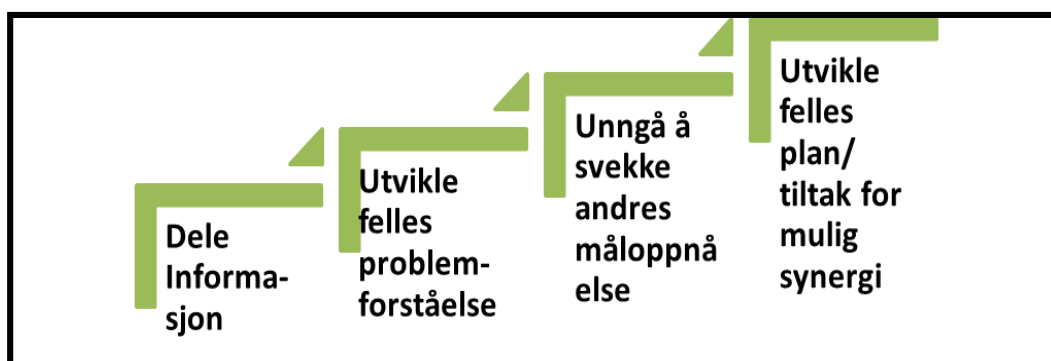
I tillegg omtales kort andre prosjekter hvor samordning har vært et tema, men som ikke har vært en del av gjennomføringen av Program for bedre styring og ledelse.

I det følgende gis en kort presentasjon av hovedinnhold og konklusjoner fra prosjektene.

2.1 «Mot alle odds. Veier til samordning i norsk forvaltning»

Rapporten fra prosjektet ble lagt fram på forvaltningskonferansen høsten 2014. Rapporten følger opp oppdraget gitt i Program for bedre styring og ledelse om å styrke kunnskapsgrunnlaget om samordning. Utgangspunktet er en vurdering av hvordan sentral administrativ samordning fungerer, dvs. horisontal samordning mellom departementene. Det legges til grunn, basert på tidligere Difi-undersøkelser, at samordning sentralt er viktig for å lykkes med samordnet praksis på direktoratsnivået. Rapporten inneholder en nyttig gjennomgang og definisjon av begreper om samordning som har vært retningsgivende for de senere analysene. Den introduserer «**samordningsstigen**» som viser ulike grader av samordning, gitt behov og ambisjonsnivå.

Figur 1: Samordningsstigen



Trinn 1 og 2 kan være selvstendige utfall i form av frivillig tilpasning uten formelle beslutninger. Men de kan også være en forberedelse til beslutninger om interesseavveining på trinn 3 eller 4. Disse to trinnene utgjør to ulike utfall der vi kan skille mellom såkalt negativt og positivt definert samordning.

Når det gjelder **hva** som skal samordnes skiller det mellom samordning av ressursbruk og samordning av politikkinnhold. Samordningen skjer ved bruk av mekanismer og virkemidler. Vi kan i hovedsak snakke om to mekanismer for samordning: **hierarki og frivillig tilpasning**. Til disse mekanismene kan det knyttes ulike virkemidler.

Rapporten introduserer begrepet «**gjenstridige problemer**» og drøfter hvordan departementene kan bli bedre til å fange opp slike problemer og løse disse. Sentrale kjennetegn ved gjenstridige problemer er at de involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i avgrensede ansvarsområder. De respektive sektorene har ulik problemforståelse bl.a. på grunn av ulike virkemidler, og årsaksforholdene er ofte uklare og til dels ukjente. For å håndtere gjenstridige problemer er det nødvendig å nå nivå 4 på samordningsstigen. Rapporten beskriver to «case» som belyser utfordringer som følge av gjenstridige problemer (integrering av innvandrere og oppfølging av ungdom/ «Ny Giv»-satsingen).

Rapporten gir en grundig omtale av rammebetingelser som kan hemme samordningen, særlig den sektoriserede forvaltningsstrukturen. Den framhever også hvordan trekk ved forvaltningskulturen kan virke hemmende, herunder en overdrevent streng tolkning av **ministeransvaret**. I tillegg drøftes virkemidler for økt samordning og hvor godt disse fungerer og i hvilken grad de utnyttes. En konklusjon er at virkemidlene i hovedsak er tilstede, men de utnyttes ikke godt nok.

2.2 «0-24-samarbeidet»

Det formelle oppdraget til Difi ble gitt i tildelingsbrevet for 2016, men var opprinnelig basert på en henvendelse fra Utdanningsdirektoratet om bistand. For å følge opp Difi-rapporten fra 2014 ble Difi bedt om å involvere seg i konkrete «samordningscase». Det første caset skulle omhandle samarbeidet om utsatte barn og unge under 24 år, det s.k. «0-24-samarbeidet». En viktig begrunnelse for å involvere seg i caset var å hente erfaringer som kunne styrke Difis kunnskapsgrunnlag, og bruke og spre disse erfaringene til forvaltningen.

0-24 ble valgt som case etter et sett av kriterier, bl.a. at prosjektet er politisk prioritert, at det spiller på et bredt sett av samordningsvirkemidler, at det involverer både departementer og direktorater og at det kan gi viktig input (læring) til generelle retningslinjer.

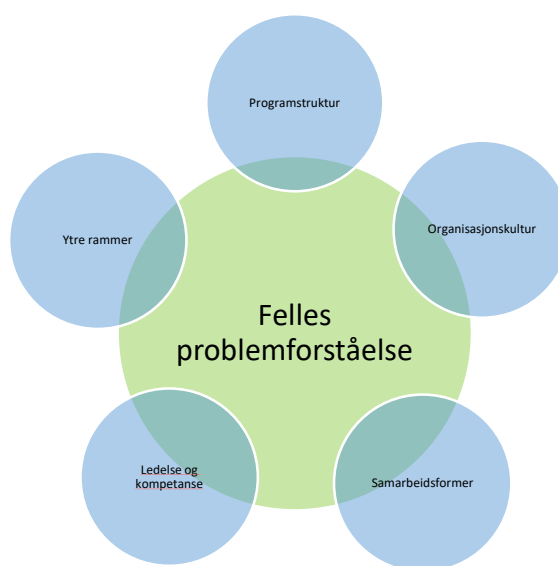
Difi fulgte, i full forståelse med aktørene både på departements- og direktoratsnivå, samarbeidet fra høsten 2015 og fram til sommeren 2016. Difi hadde en rolle både som observatør og som rådgiver. Observatørrollen kan sees i lys av målet om å hente ut lærdommer fra samarbeidet, som et grunnlag for å styrke Difis utviklingsrolle, mens rådgiverrollen i stor grad ble definert på grunnlag av etterspørsel fra programledelsen.

Difi har oppsummert sine erfaringer fra samarbeidet i et s.k. læringsnotat: «Felles problem- felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet» (2016).

Det gis et positivt hovedbilde av hvordan samarbeidet fungerer i en tidlig fase. Dette skyldes i stor grad **en felles bestilling fra departementene og et grundig felles**

forarbeid i de fem direktoratene om problemforståelse og aktuelle tiltak. Dette la grunnlaget for en solid eierskapsfølelse i direktoratene. En viktig erfaring så langt er at problemforståelsen blir utfordret underveis og må hele tiden konsolideres og utdypes. Vi ser også at eierskap og forpliktelse er «ferskvare» som utfordres etter hvert som tiden går og samarbeidet blir en løpende aktivitet.

Følgende modell ble benyttet som grunnlag for å kategorisere råd og innspill til videre utvikling av samarbeidet. Den vektlegger at målestokken er trinn 2 i samordningsstigen (felles problemoppfatning), og vår vurdering på de ulike dimensjonene legger dette til grunn. Modellen er en tilpasning av den såkalte 7S-modellen (Waterman, Peters & Phillips 1980).



I våre råd betoner vi særlig at departementene har et ansvar for å gi tydelige **og felles styringssignaler**. Dette gjelder særlig prioriteringer mot tilgrensende prosesser og satsinger. Klar politisk prioritering og forankring har også stor betydning for å opprettholde momentum og forpliktelse i et langvarig prosjekt som 0-24. Målet er at direktoratene skal utvikle sterkere samhandlingsformer på varig basis.

Vi la også opp til å prøve ut om vi kunne bistå med støtte på andre måter. Det ble arrangert et seminar der deltakerne i 0-24-samarbeidet ble introdusert for verktøy og tilnæringsmåter som ligger i innovasjons- og tjenstedesignsatsingen i Difi. I en periode hadde vi også tilknyttet en ressurs med omfattende erfaring fra omstillingsprosesser på direktoratsnivå og som bidro med råd om hvordan endringer påvirker ledere og medarbeidere.

En erfaring fra seminaret om tjenstedesign var at brukerperspektivet bør tydeliggjøres. Både sluttbrukeren og kommunene er sentrale brukere og 0-24 trenger å jobbe videre med å definere sin plass og rolle mot begge brukergrupper. Sluttbrukerne kan opptre i mange ulike «former» etter hvilken sektor som er involvert, f.eks. barn i barnehage, elev, lærling, pasient, barnevernsbarn, arbeidssøker, enslig mindreårig asylsøker eller «drop-out»-elever.

Det har vært en utfordring å **balansere de ulike rollene Difi har hatt i prosessen**, på den ene siden forholdet mellom observatør og rådgiver, og på den andre siden

overgangen fra deltakende observatør til å drive analyse av samarbeidet. Vi møtte utfordringene på to måter, dels ved å utforme et omforent rolledokument ved oppstart og dels ved å legge opp til en viss arbeidsdeling mellom de som deltok aktivt i samarbeidet fra Difi. Arbeidsdelingen handlet grovt sagt om at en var mer direkte involvert i rådgivningen og en annen hadde et ansvar for de «store linjene». Det er også en erfaring at etterspørselen etter direkte rådgivning vil være stor i slike prosesser og en må ta høyde for det ressursmessig. Det er ikke en god strategi å avvise etterspørselen så lenge den er relevant og i samsvar med avtalt bistand.

Tilbakemeldingene fra styringsgruppen og sekretariatet tyder på at rolleforståelsen har fungert bra. Vi opplevde også selv at det var håndterlig å balansere rollene. Det kan skyldes at vi la vekt på å drøfte innholdet i rollene grundig med styringsgruppen i forkant av vår involvering. Det har også betydning at de involverte medarbeiderne har omfattende erfaring med både policyprosesser og gode kunnskaper om det aktuelle fagområdet.

2.3 KMDs samordningsroller

Ledelsen i KMD ba Difi gjøre en vurdering av hvordan departementet utøver sine samordningsroller. Difis funn og anbefalinger er presentert i rapporten «Ikke bare pådriver... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller». (2016)

Difis analyse viser at KMD har tre samordningsroller overfor andre departementer: som **pådriver, interesseavveier og systemforvalter**. Samordningen fungerer best når departementet/avdelingene kombinerer rollene og tar i bruk virkemidler som er tilpasset et bevisst ambisjonsnivå. Politiske prioriteringer definerer i stor grad handlingsrommet for samordning.

Rapporten utdyper, presiserer og utvikler begrepene om samordning som ble brukt i Difi-rapporten fra 2014. Det skisseres en ny samordningsrolle som systemforvalter for å fange opp en faktisk samordningsrolle som ikke er hverken pådriver eller interesseavveier. Denne rollen innebærer å administrere/utvikle tverrgående systemer, prosesser og ordninger. Den skiller seg fra de to andre rollene ved at den ikke retter seg mot innholdet i styringen, men snarere mot de systemiske rammene for styringen. Slik sett kan rapporten sies å utvide kunnskapsgrunnlaget om samordning. Den gir også råd til KMD om hvordan rollene kan utvikles videre.

Et viktig funn er at alle avdelingene som har vært vurdert har en primær samordningsrolle, og at de i tillegg til den primære rollen også har innslag av de to andre rollene. Slike kombinasjoner kan bidra til å styrke den primære rollen, f.eks. ved at rollen som pådriver kombineres med forvaltning av systemer og ordninger for samarbeid og samordning.

Et annet viktig funn er at andre departementer har tilsvarende samordningsroller. Dette gjør at funnene og anbefalingene fra prosjektet kan ha generell overføringsverdi og være et godt utgangspunkt for andres departementers vurdering av egne samordningsroller.

I matrisen nedenfor er det oppsummert noen stikkord for hva som kjennetegner de tre samordningsrollene på ulike trinn i samordningsstigen. Dette gjelder i hovedsak samordning i «oppstrømsfasen» (Difi-rapport 2016:08 kap 5.7).

	Pådriver	Interesseavveier	Systemforvalter
Trinn 4	Påvirke interesseavveier og få til en omforent policy/beslutning (mainstreaming)	Foreslå policy/beslutning basert på omforent interesseavveining, f.eks. ved redefinering av problemet	Foreslå/beslutte utforming av endret ordning/system basert på dialog og felles problemforståelse
Trinn 3	Markere dissens for å synliggjøre egne premisser og begrense skadevirkninger for egen måloppnåelse	Ikke enighet om avveining. Foreslå minste felles multiplum eller skjære igjennom til fordel for en av interessene	Ikke enighet om endret ordning/system. Foreslå/beslutte med dissens eller modifisere forslag
Trinn 2	Proaktiv pådriver -Initiere og lede arbeidsgrupper mv -Lage retningslinjer og veiledninger -Tilføre kunnskap om aktuelle hensyn, bl.a. i foredrag/kurs/orienteringer	Søke felles problemoppfatning og -løsning Aktiv bearbeiding av premisser og forslag i dialog med andre departementer Aktiv prosessleder ev. i eget samarbeidsforum, og med utredningskapasitet	Skape felles forståelse av utviklingsbehov Utvikle forslag til endringer i dialog med andre departementer Aktiv prosessleder ev. i eget samarbeidsforum, og med utredningskapasitet

Trinn 1	Reaktiv pådriver Svare på høringsrunder og forespørsler	Sende utkast på høring Foreslå beslutning/avveining	Forvalte tverrdepartemental system/ordning Informere om prosedyrer, maler, frister osv. Møteleder og referent i ev. kontaktforum
---------	--	--	--

2.4 Departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter

DFØ og Difi har på oppdrag fra FIN og KMD gjort en kartlegging av erfaringer med departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter. Kartleggingen munnet ut i en veileder som ble lagt fram i januar 2017. Formålet med kartleggingen var å identifisere **kjennetegn** ved god samordning mellom departementene i styring av samarbeidsoppgaver. Kartleggingen omfattet tre utvalgte samarbeidsoppgaver. Utvelgelsen ble gjort på grunnlag av at oppgavene hadde en formell forankring i to eller flere departementer i form av en felles strategi eller en handlingsplan og at de omfattet ulike sektorer. Ut i fra disse kriteriene ble følgende tre samarbeidsoppgaver valgt:

- Strategi for arbeidslivskriminalitet (2015-)
- Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid. Bolig for velferd. (2014-2020)
- Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0-24 år. (2015-2020)

Prosjektet har valgt å formulere kjennetegn på god samordnet styring som et **sett av råd** til oppdragsdepartementene. Rådene er først og fremst rettet mot ledere som har ansvar for etatsstyring, og de er søkt utformet på en slik måte at de kan brukes i det praktiske arbeidet med styring av samarbeidsoppgaver.

Rådene skal dekke både en forberedende fase hvor departementene gir innhold til oppgaven og en gjennomføringsfase hvor departementene sørger for at virksomhetene følger opp oppgaven. Av de 6 rådene som gis kan man si at råd 1 gjelder for alle faser i arbeidet, mens råd 2, 3 og 4 dekker den forberedende fasen og råd 5 og 6 gjennomføringen.

Råd 1: Bli enige om felles prinsipper og verdier som skal være styrende for arbeidet

Råd 2: Søk å få en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter

Råd 3: Søk felles forståelse av omfanget av og ambisjonsnivået for samarbeidet

Råd 4: Etabler forankring på politisk og administrativt nivå som gir eierskap over tid

Råd 5: Gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de løser samarbeidsoppgaven

Råd 6: Bruk som hovedregel de ordinære og etablerte styringsstrukturene, og sørg for gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers

2.5 Evaluering av tre prosjekter i Kunnskapsdepartementet om koordinering av forskningspolitikken

Difi fulgte tre prosjekter om tverrsektorielle utfordringer på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, KD. I evalueringen ble det vurdert hvordan KD har utøvet koordinatrollen som leder av prosjektene og hvordan resultatene kunne bidra til å styrke koordineringen. Resultatet av evalueringen ble presentert i rapporten «Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken», Difi 2015.

Følgende tre prosjekter ble vurdert:

- Utvikling av Langtidsplan for forskning og høyrere utdanning
- Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU
- Nytt mål og resultatstyringsystem for departementenes styring av Forskningsrådet

Difi fant at KD har brukt flere hensiktsmessige grep i disse tre prosessene. De har involvert berørte parter, vekslet mellom hierarki og frivillig tilpasning som samordningsmekanismer og har skapt resultater gjennom et fruktbart samarbeid mellom politikere og embetsverk.

Difis viktigste råd er at de positive erfaringene må utnyttes aktivt i oppfølgingen av Langtidsplan og EU-strategi, og øvrig koordinering av forskningspolitikken.

Selv om samordning av forskningspolitikken byr på spesielle utfordringer bør likevel erfaringene fra disse prosjektene kunne overføres og nyttes på andre politikkområder. Slik sett utgjør denne rapporten en viktig del av kunnskapsgrunnet.

2.6 Andre prosjekter hvor samordning har vært et tema

Ved siden av prosjektene omtalt ovenfor har samordning på litt ulike måter vært tema i andre Difi-prosjekter, bl.a. prosjektet om hva som fremmer eller hemmer effektivisering, «Nøklene til handlingsrommet» (Difi 2016) og EØS-prosjektet om norske påvirkningsmuligheter innenfor EØS, «Utenforskapets muligheter» (Difi 2016). I det førstnevnte prosjektet pekes det på et behov for å få større trykk på effektivisering gjennom sentrale grep og fellesløsninger, f.eks. ved bruk av sektoranalyser som grunnlag for budsjettkutt, utvikle digitale og administrative fellesløsninger, etablere felles rammeavtaler for innkjøp, og utvikle en mer

kompetent arbeidsgiverrolle. Dette er eksempler på samordning av ressursbruk som erfaringsmessig vil ha gevinster i form av kostnadsreduksjoner.

EØS-prosjektet vurderte bl.a. erfaringer med Regjeringens handlingsprogram på EU-området som er et tiltak for mer samordnet prioritering av påvirkningsarbeidet mot beslutningsprosesser i EU. Erfaringene viser at det er mulig å få til bedre samordning i det strategiske EØS-arbeidet gjennom forankring i regjeringen. Handlingsprogrammet la opp til en tverrsektoriell satsing med tilhørende formaliserte prosesser som sikrer en reell samlet prioritering og samtidig som det ansvarliggjør den enkelte statsråd i oppfølgingen.

Samordning har også vært tema i andre Difi-prosjekter/rapporter de senere år, men vi antar at de prosjektene som det er referert til ovenfor gir et dekkende bilde av relevante problemstillinger og erfaringer for vårt formål.

3. Hva er de viktigste læringspunktene fra prosjektene?

På grunnlag av hovedfunn og anbefalinger fra prosjektene omtalt ovenfor vil vi trekke fram noen viktige læringspunkter. Læringspunktene er på et overordnet nivå. I rapportene er flere av punktene mer utførlig drøftet, men hensikten i denne sammenheng er å få fram noen sentrale gjennomgående læringspunkter som kan danne grunnlag for å utforme strategiske råd om videre innsatser.

De viktigste læringspunktene fra prosjektene:

1. De mest krevende samordningsutfordringene, de gjenstridige problemene, kan bare løses gjennom **tydelig politisk lederskap og forankring**. Politisk lederskap innebærer å formulere klare mål for og legge til rette for og støtte opp under tverrsektorielt samarbeid og samordning. Flere av prosjektene viser til betydningen av politisk forankring, bl.a. 0-24-samarbeidet, evalueringen av KDs samordning av forskningspolitikken og EØS-prosjektet. Det kan diskuteres hvor godt det politiske lederskapet fungerer når det gjelder å løse de gjenstridige problemene.
2. En grunnleggende forutsetning for å nå toppen av samordningsstigen er **informasjonsdeling og utvikling av felles problemforståelse**. 0-24-samarbeidet og andre erfaringer fra samordnet styring, viser tydelig at det er en god ide å la de som skal gjennomføre tiltak jobbe med og utvikle problemforståelsen på et tidlig stadium. Digitaliseringen bidrar utvilsomt til å bedre forutsetningene for informasjonsdeling, men dette skjer ikke uten videre. Mulighetene må gå hånd i hånd med en vilje og kultur til å dele og samarbeide.
3. Flere av rapportene peker på at for å få til omstilling og endring i forvaltningen er god ledelse avgjørende. Ledere på alle nivåer, men i særlig

grad toppledere, har ansvar for å vurdere behov for, og ta initiativ til nødvendig samordning. De har også et ansvar for å følge opp overfor politisk ledelse, både ved å synliggjøre samordningsproblemer og for å «mobilisere» politikerne. Økt ledermobilitet kan være et virkemiddel for å fremme tverrsektorielt samarbeid. Det synes som om det fortsatt er for svake krav og insentiver til **ledelsen i sentralforvaltningen** til å fremme samordning, sammenholdt med kravene til sektorbaserte resultater. Mål- og resultatstyringen legger for stor vekt på resultater på egen sektor sammenliknet med krav til resultater som følger av samarbeid med andre.

4. Erfaringene fra prosjektene viser at de kompliserte samordningsoppgavene **krever bruk av både hierarki og frivillig tilpasning, og et bredt sett av virkemidler**. Hierarki som samordningsmekanisme er kraftfullt, men ikke alltid tilstrekkelig, spesielt ikke når det dreier seg om gjenstridige problemer. Blant annet for å skape en felles problemforståelse trengs det også frivillig tilpasning. På den annen side er frivillig tilpasning alene heller ikke nok i mange tilfeller. Det nytter ikke å satse på å bygge konsensus når det egentlig er nødvendig å ha fullmakter til å treffe autoritative beslutninger, f.eks. når det er reelle interessemotsetninger. Dette samspillet mellom samordningsmekanismene er det ikke alltid god nok bevissthet om. Innenfor mekanismene finnes en rekke virkemidler, men det synes som om de ikke etterleves eller utnyttes godt nok. Det er mange regler/retningslinjer som stiller krav til samordning i ulike faser av et arbeid, bl.a. vektlegger den nye utredningsinstruksen behovet for tidlig involvering. Det er stilt spørsmål om retningslinjene for budsjettprosessen i tilstrekkelig grad legger til rette for å løfte fram og prioritere tiltak på tvers av sektorgrenser.
5. Rollen som **lederdepartement** er noen ganger klart definert, men ofte oppleves den som uklar med få eller ingen fullmakter til «å skjære igjennom». Generelt er det behov for at lederdepartementene inntar en mer pro-aktiv rolle når det gjelder håndteringen av gjenstridige problemer.
6. Erfaringene viser at **tradisjonelle arbeidsformer og metoder** utfordres når det skal jobbes «på tvers». Dette tilsier at det er behov for å vurdere om ledere og medarbeidere har god nok kunnskap om arbeidsformer som kreves for å løse samarbeidsoppgaver og å finne fram til arbeidsformer som støtter opp under god oppgaveløsning. Det er til enhver tid et stort antall **tverrsektorielle fora og permanente og midlertidige prosesser** som involverer aktører på tvers av sektorer med sikte på å dele informasjon og utvikle problemforståelsen, få fram forslag til nye tiltak eller iverksette vedtatte tiltak. Eksempler på slike fora eller nettverk kan være styrer, råd og utvalg oppnevnt av regjeringen, koordineringsutvalg og spesialutvalg for EU/EØS-saker, departementsoppnevnte arbeidsgrupper, formelle og uformelle kontaktfora mellom departementene og andre faglige nettverk. Noen av foraene er permanente mens andre er midlertidige. En viktig oppgave for mange av foraene vil være å dele informasjon og identifisere problemer. Vi mangler systematisk kunnskap om hvordan flere av disse gruppene og utvalgene fungerer, men har også her et inntrykk av at økt bevissthet om

ambisjonsnivå for samordningen iht. samordningsstigen vil kunne medvirke til mer effektive prosesser. I partnerskap med statlige virksomheter tester Difi ut **design og brukersentrerte metoder** i utviklingen av offentlige tjenester. Målet er å utvikle mer helhetlige og bedre tjenester for brukerne og en mer effektiv forvaltning. Metoden ble også brukt i 0-24-prosjektet, jf. pkt. 2.2. Erfaringene tyder på at det kan være klokt å tenke alternative tilnærminger for å fange opp brukerbehov.

7. Gjennomgangen av KMDs samordningsroller viser at **departementene kan ivareta ulike samordningsroller**; som interesseavveier, som pådriver og som systemforvalter. Rollene henger sammen og kan støtte opp under hverandre. Det er behov for å avklare ambisjonsnivå og hva som skal være den primære samordningsrollen. Også direktoratene kan ha viktige samordningsfunksjoner noe 0-24-samarbeidet viser. Det er også moderat bevissthet om samordningsroller og hvordan de skal utøves på en god måte, og vi tror basert på KMD-prosjektet at det er potensiale for å jobbe mer systematisk med å utforme egne samordningsroller.
8. **Departementenes felles styring av samarbeidsoppgaver** som gis til underliggende virksomheter kan være vanskelig å tilpasse til det rådende styringssystemet som vektlegger sektorstyring. Det oppleves også som et problem for iverksettende virksomheter at prioriteringen mellom tilgrensede oppgaver er mangelfull. Om denne mangelen på samsvar mellom retningslinjer og praksis mest er et ansvar for praksisfeltet, eller om det snarere er retningslinjene som bør gi bedre retning er et viktig spørsmål å følge opp. Dette spørsmålet sorterer primært til FIN/DFØ som har ansvar for økonomiregelverket og MRS-systemet.

4. Behov for videre innsatser – innretting og tiltak

Med utgangspunkt i læringspunktene fra prosjektene; hva bør Difi (og andre) gjøre framover for å bidra til at forvaltningen blir bedre til å løse samordningsutfordringer?

Innsatsene bør primært rettes inn mot **å bedre rammene eller forutsetningene for samordning**. Det er virksomhetene som har ansvaret for at faktiske endringer skjer. Difi skal støtte opp under og gi felles retning til arbeidet i virksomhetene. Det kan innebære at Difi i større grad bør prioritere støttende og tilretteleggende tiltak framfor nye konkrete prosjekter i egen regi.

Vi tenker oss at innsatsen for bedre samordning bør rettes inn mot følgende forutsetninger, rammebetingelser og områder:

- At samordning gis sterkere politisk prioritet og forankring, bl.a. gjennom bedre utnyttelse av budsjettprosessen

- At forvaltningen settes bedre i stand til å utnytte virkemidlene, bl.a. gjennom aktiv rådgivning og erfaringsformidling fra Difi
- At bruken av styringsystemet støtter opp under samordningsbehov
- At digitaliseringen utnyttes målrettet for samordning
- At samordningsbehov tas inn som et viktig premiss for pågående og kommende reformer, bl.a. i kommune- og regionreformen

Dette er ikke noe Difi alene kan ta ansvaret for. Bl.a. må både FIN og KMD ta særskilt ansvar for følge opp flere av tiltakene hvis de skal realiseres. Endelig kreves det at øvrige departementer og sentrale direktorater øker innsatsen for å løse samordningsproblemer. Vi vil i det følgende gå nærmere inn på hvert enkelt av innsatsområdene og peke på mulige tiltak.

Samordning må gis sterkere politisk prioritet og forankring

Som nevnt vil «mulighetsrommet for samordning i stor grad være politisk definert», (Difi 2014). Den nåværende regjeringen har definert **åtte tverrsektorielle satsingsområder**. Dette bidrar til å forankre viktige samordningsprosesser og til en viss grad imøtekomme forvaltningens behov for klare signaler om å finne løsninger på tvers av sektorer. Utvikling og bruk av langtidsplaner og mer kortsiktige handlingsplaner som slår fast ulike sektorers ansvar og oppgaver kan også bidra til god politisk forankring av samordningsprosesser.

Endringer i departementsstrukturen kan også ha betydning for politisk styring og ha effekter på samordningen, og det vil være nyttig å få mer kunnskap om erfaringer fra departementer som ble fusjonert i denne perioden. (KMD, NFD) Organisasjonsdesign alene løser ikke komplekse samordningsutfordringer, men kan støtte opp under eller legge til rette for god samordning.

Vi tror likevel at en mer målrettet bruk av **budsjettprosessen** vil gi størst gevinst med tanke på god politisk forankring og tilrettelegging for tverrsektorielt samarbeid og samordning. Budsjettprosessen er den viktigste samordningsprosessen. Vi foreslår at det settes i gang en gjennomgang av budsjettprosessen med tanke på hvordan den på en bedre måte kan fremme tverrsektorielle satsinger og samarbeid. Et viktig verktøy for løfte opp tverrgående problemstillinger i budsjettprosessen kan være gjennom bruk av **sektoranalyser/områdegjennomganger**. Disse kan bidra til at man i større grad identifiserer dårlig ressursbruk som følge av mange ukoordinerte tiltak, og de kan bidra til å avdekke om det finnes gjenstridige problemer som ikke fanges godt nok opp via sektorene. Dersom områdegjennomganger skal bli et akseptert og nyttig verktøy må det utvikles «ordninger» for slike analyser, med tydelige modeller og metodikk. (Difi 2015) Erfaringer fra gjennomgangene som ble gjennomført i 2016 bør kartlegges.

Politisk samordning har så langt ikke vært et prioritert tema fra Difis side. Vi har likevel gjennom våre analyser sett eksempler på at tydelig politisk lederskap og forankring spiller en viktig rolle. Dette er et område som peker seg ut og hvor det fortsatt er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget. For å møte dette behovet har Difi inngått et samarbeid med Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo og Høgskolen i Oslo og Akershus som gjennomfører forskningsprosjektet «På toppen av

styringssystemet». Prosjektet har som formål å studere sammenhengen mellom de endringene som har skjedd på toppen av departementene, bl.a. ved større kommunikasjonsenheter og flere politikere, og den samordning som skjer mellom departementene og mellom regjeringsapparatet og stortinget. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og Difis rolle er å medvirke i prosjektet som bruker. I samarbeid med forskningsmiljøene kan vi påvirke innrettingen av forskningen og vi vil aktivt legge til rette for at resultatene fra forskningen blir delt og brukt av forvaltningen.

Forvaltningen må settes bedre i stand til å utnytte samordningsvirkemidlene

Difi sitter på mye kunnskap om hva som kan fremme eller hemme samordning. Det er vel og bra, men det hjelper lite hvis ikke kunnskapen blir formidlet til og tatt i bruk av forvaltningen. Hvordan kan vi sikre dette? Vi ser for oss at det kan utarbeides **en enkel veiledning eller eksempelsamling** om organisering av prosesser og bruk av virkemidler basert på erfaringene fra de prosessene Dif har vært involvert i. Denne kan evt. bygge videre på veilederen om organisering fra 2010 der tematikken er omtalt, men samtidig supplere og oppdatere denne med læring fra de gjennomførte prosjektene. Denne veilederen er aldri blitt formelt ferdigstilt, men utkastet ligger tilgjengelig på Difis nettsider og vi er kjent med at den brukes i forvaltningen.

En annen mulighet er at Difi rutinemessig inviteres inn i tidlige stadier (planstadiet) av spesielt krevende samordningsprosesser for å formidle erfaringer og gi råd. I denne sammenheng kan man tenke seg at arbeidsformer og kompetansekrav til ledere og medarbeidere vil være en del av formidlingen. Dette bygger på erfaringene fra både 0-24-samarbeidet og «styringsprosjektet», der det framkommer at mye kan bli bedre dersom man kommer «godt ut fra hoppkanten».

På operativt nivå vil brukerperspektivet og -behov være en viktig begrunnelse for å samordne. Brukerne ønsker tjenester som treffer deres behov og de ønsker tjenester som henger sammen. Utprøving av nye **metoder som tjenstedesign** for mer treffsikre tjenester framstår som lovende. Difi forvalter en stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign som varer ut 2017. Ordningen skal evalueres og det for tidlig å si noe om hva som vil skje etter det.

KMD vil vurdere å utarbeide **retningslinjer for samordningsvirksomheten** i departementet på grunnlag av rapporten om deres samordningsroller. Vi antar at slike retningslinjer vil være relevante også for andre departementer. Difi kan evt. bistå i å formidle erfaringer i forbindelse med utarbeidelse av retningslinjer.

Bruken av styringssystemet må støtte opp under samordningsbehov

Mål- og resultatstyringssystemet slik det praktiseres i dag, disponerer i liten grad for tverrsektoriell oppgaveløsning. En evt. justering av systemet, men først og fremst en endring av praksis med større vekt på å fange opp felles styringsbehov bør koples sammen med endrede krav til ledere, jf. ny «lederplakat» og endringer i lederlønnssystemet som premierer initiativ for samordning.

I veilederen fra prosjektet om styring av samarbeidsoppgaver er det pekt på noen grunnleggende forutsetninger for å lykkes med samordnet styring:

- Samordne reelt på regjerings- og departementsnivå, jf. også punktet om politisk forankring og behovet for å samordne til dels overlappende planer og programmer på regjeringsnivå
- Styrk helhetstenkningen (holdning, kultur) i forvaltningen, begynn på toppen
- Legg om bruken av mål- og styringsparametre, styr mot effekt – ikke aktiviteter
- Etabler mer likeartet styring (praksis) på tvers av departementene basert på beste praksis
- Planlegg felles satsinger tidlig i budsjettprosessen
- Sektoranalyser og områdegjennomganger kan være et velegnet verktøy for å identifisere områder med behov for samordnet styring

Digitalisering må utnyttes målrettet for samordning

Difi skal sikre felles retning og økt trykk på digitalisering. «Mot alle odds»-rapporten bygget blant annet på en Difi-rapport fra 2010 («Saman om felles mål») der digitaliseringsprosjekter var grunnlaget. Lærdommen var at man må sikre god forankring av mål og planer, klar organisering, etablering av god styring på alle nivå og gode finansieringsmodeller. Det ble også understreket at relasjoner betyr mye og at det er nødvendig å akseptere at samordning tar tid. Virksomhetene må erkjenne at de er gjensidig avhengig av hverandre.

Digitaliseringen av forvaltningen vil ha stor betydning for bedre samordning. Digitaliseringen kan dels være en ekstern drivkraft forvaltningsutvikling, dels et virkemiddel for å samordne offentlige tjenester og ressursbruk, og dels kan den bidra til å legge til rette for samarbeid og kunnskapsutvikling.

For å møte utfordringen med digitalisering er det derfor nødvendig med en tverrsektoriell tilnærming. Det betyr at offentlige tjenester eller myndighetsutøvelse må kunne vurderes som sammenhengende samhandlingskjeder uavhengig av sektorgrenser. Dette stiller krav til en forvaltningsutvikling som legger bedre til rette for samordningshensynet. Digitalisering omtales også som virkemiddel for samordning. Det pekes også på at Departementenes servicesenter (DSS) ivaretar en rekke fellesfunksjoner for departementene, og at samordningsmulighetene som ligger i standardisering og utvikling av fellessystemer i departementene ikke på langt nær er utnyttet. Det er nå utarbeidet en strategi for mer effektive fellestjenester i departement-fellesskapet (2016-2020).

Nasjonale strategier for digitalisering har særlig lagt vekt på **brukerorientering og gjenbruk av data**. Det er et mål å øke gjenbruk av data i offentlig forvaltning. Det er behov for mer kunnskap om hvordan man skal oppnå dette utover det etablerte målet om at alle skal «rydde i eget hus», slik at det også styres og legges til rette for å skape nødvendige forbindelser på tvers i form av metadata, helhetlig lovgivning etc.

Brukerorienteringen betyr at innbyggerne skal tilbys **sammenhengende tjenester**, uavhengig av hvilken virksomhet eller hvilket forvaltningsnivå som har ansvar for den enkelte tjeneste. Målene innebærer at det er behov for samarbeid og samordning for

at strategien skal kunne realiseres. Dette er bl.a. fulgt opp i fellesføringene fra regjeringen: «Departementene skal innen utgangen av 2018 gjøre en vurdering av hvilke tjenester som bør sees i sammenheng med andre virksomheters tjenester, og om tjenestene egner seg for utvikling av tjenestekjeder. Det skal utarbeides planer/strategier for utvikling av tjenestene. Arbeidet skal skje i samarbeid med departementenes underliggende virksomheter, og evt. virksomheter i andre sektorer». Det er behov for bedre kunnskap om hvordan dette skal skje i praksis. Erfaringer fra bl.a. 0-24-samarbeidet viser noe av kompleksiteten som ligger i å samordne seg i tilstrekkelig grad til at helhetlige tjenestekjeder skal kunne være mulig.

Et annet grep er å **utnytte mulighetene digitaliseringen gir til informasjons- og kunnskapsdeling**, altså bidra til samordning av politikkinnhold. Digitaliseringen kan også bidra til å effektivisere ressursbruk gjennom felles administrative støttefunksjoner, altså samordning av ressursbruk. Samordning er også en forutsetning for at digitaliseringen skal fungere. Med tanke på målbildet og handlingsplanen som Difi nå utvikler i samarbeid med Skate, vil det basert på erfaringer fra Difis prosjekter, være av stor betydning at iverksettingen følges av tilstrekkelig samordning på departementsnivå.

Samordning må tas inn som et premiss for reformer

Analysene av samordningsproblemer og –behov har så langt tatt for seg sentralforvaltningen, herunder særlig samordningen mellom departementene. Det er behov for å **styrke kunnskapen om den vertikale samordningen**, samordningen mellom forvaltningsnivåene. Det pågår nå prosesser som skal føre fram til endringer i kommune- og regionstruktur. Difi er i gang med et analyseprosjekt om regional statlig forvaltning. Dette prosjektet reiser problemstillinger både når det gjelder styringen og når det gjelder samarbeidet mellom regionale enheter, særlig der den geografiske inndelingen varierer. Spørsmålet er om det er behov for mer målrettede analyser av konsekvenser for kommuner og andre individuelle brukere. Kommunene opplever f.eks. at statlige tilsynsmyndigheter ikke er godt nok samordnet. I 0-24-samarbeidet har man lagt stor vekt på at styringen skal koordineres via felles oppdragsbrev til fylkesmannen. At det er behov for både horisontal og vertikal samordning parallelt gjør det ekstra viktig med klare styringssignaler og ansvarsfordeling.

Oppsummering av anbefalinger

Vi har i det foregående presentert et sett at mulige innsatser for å styrke samordningen. Det er fortsatt behov for å ha oppmerksomhet på betydningen av god samordning, og innsatsen bør først og fremst konsentreres om å bedre rammebetingelser og forutsetninger for samordning. Innsatsen bør i størst mulig grad koples på pågående og planlagte arbeider eller prosesser hvor samordning er et vesentlig element.

Våre viktigste anbefalinger er oppsummert:

- ✓ Det bør settes i gang en gjennomgang av budsjettprosessen med sikte på å gjøre den til et bedre redskap for tverrgående satsinger
- ✓ Områdegjennomganger og sektoranalyser bør brukes for å avdekke samordningsbehov og det bør utvikles «ordninger» for slike analyser med tydelige modeller og metodikk
- ✓ Det bør utarbeides en enkel veiledning eller eksempelsamling om organisering og gjennomføring av samordningsprosesser, inkludert bruk av virkemidler
- ✓ Det bør utarbeides retningslinjer for samordningsvirksomheten i departementene med avklaring av samordningsroller
- ✓ Samordningsbehov må bli et førende premiss for pågående og kommende forvaltningsreformer

Kilder:

Difi 2014: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning.* Rapport 2014:07.

Difi 2015: *Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken.* Rapport 2015:2

Difi 2016: *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet.* Arbeidsnotat 2016.

Difi 2016: *Ikke bare pådriver ... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller.* Rapport 2016:8

DFØ/Difi 2016: *Departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter.* Rapport desember 2016.

Difi 2016: *Nøkklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hva hemmer effektivisering i staten?* Rapport 2016:6

Difi 2016: *Utenforskapets muligheter. Om norsk påvirkning innenfor EØS.* Rapport 2016:7

KMD 2014: Program for bedre styring og ledelse i staten.

Referanseark for Difi

Tittel på notat:	Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017, og forslag til videre innsatser.
Difis notatnummer:	2017:2
Forfatter(e):	Harald Nybøen, Astri Hildrum, Dag Solumsmoen og Helle Sekkesæter
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	17/00854
Prosjektnummer:	17-64
Prosjektnavn:	Oppsummering av samordningsprosjekter
Prosjektleder:	Harald Nybøen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Oppdragsgiver(e):	Difi
Resymé/omtale:	<p>Difi har de siste 2-3 årene gjennomført flere prosjekter hvor samordning har vært tema. Arbeidet har vært en del av oppfølgingen av regjeringens Program for bedre styring og ledelse. Det er publisert flere rapporter som både bidrar til å klargjøre begreper og styrke kunnskapen om samordning, og å veilede til handling gjennom en vurdering av adekvate virkemidler for samordning.</p> <p>Dette notatet oppsummerer erfaringer og læringspunkter fra prosjektene, og peker på videre innsatser for å styrke samordningen i forvaltningen.</p>
Emneord:	Samordning, gjenstridige problemer, virkemidler for samordning, samordningsroller, departement.
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	19.05.2017
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no