

# Organisasjonsgjennomgang av Samferdselsdepartementet

---

Rapport 2010:13  
ISSN 1890-6583

## Forord

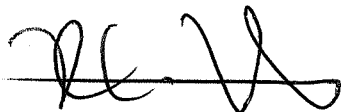
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet foretatt en organisasjonsgjennomgang av departementet.

Arbeidet med gjennomgangen har pågått i perioden mai-oktober 2010. Datagrunnlaget har i hovedsak bestått av offisielle og interne dokumenter, intervjuer med ledere og ansatte i departementet samt intervjuer med ledere i underliggende etater og selskaper.

Vi takker alle som velvillig har delt sin kunnskap og sine synspunkter i samtaler og i form av skriftlige innspill til oss.

Avdelingsdirektør Eivor Nebben har vært prosjektansvarlig i Direktoratet for forvaltning og IKT. Seniorrådgiver Dag Solumsmoen har vært prosjektleder, og seniorrådgiver Ingunn Botheim har vært prosjektmedarbeider.

Oslo, 5. november 2010



Hans Chr. Holte  
direktør

# Innhold

<b>1</b>	<b>Oppsummering</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Innledning</b>	<b>3</b>
2.1	Bakgrunn	3
2.2	Mandat	3
2.3	Metode og datagrunnlag	3
2.3.1	Modell for organisasjonsutvikling	3
2.3.2	Datagrunnlag	4
2.4	Organisering	5
<b>3</b>	<b>Introduksjon til SD</b>	<b>6</b>
3.1	Organisering og oppgaver	6
3.2	Organisasjonsgjennomgang i 2003	8
<b>4</b>	<b>Funn fra gjennomgangen</b>	<b>10</b>
4.1	Et internasjonalisert og reregulert politikkområde	10
4.2	SD - et gjennomføringsdepartement	10
4.3	Krevende rollekombinasjoner	12
4.4	Organisasjonsstruktur	13
4.4.1	Lite departement – stort apparat	13
4.4.2	Ubalanse mellom avdelingene	13
4.4.3	Sektorinndeling er best – tross alt	14
4.4.4	SD består av seksjoner, ikke avdelinger?	14
4.4.5	Linjen dominerer	15
4.4.6	Kommunikasjonsavdelingen vokser, men hjelper det fagavdelingene?	15
4.4.7	Begrenset potensial for å delegerer til underliggende virksomheter	16
4.4.8	Gråsoner til andre departementer	17
4.5	Prosesser og arbeidsformer	17
4.5.1	Skepsis til team	17
4.5.2	Tverrgående mekanismer er for svake?	18
4.5.3	Liten evne til å utjevne arbeidsbelastningen	21
4.5.4	Etatsstyringen utvikler seg positivt	21
4.6	Medarbeidere og ledelse	22
4.6.1	Godt arbeidsmiljø, men lite kjennskap til hverandres kompetanse	22
4.6.2	Lang tjenestetid, men ikke forgubbing	22
4.6.3	Sektorspesifikk kompetanse kan være sårbart	23
4.6.4	Vanskelig å prioritere kompetanseutvikling	23
4.6.5	Faglig dyktige ledere, men hva med personalledelse?	23
4.6.6	Lokale lønnskabaler skaper ubalanse	24
4.6.7	Fysisk plassering – et tilbakevendende tema	24
4.7	Kravene til organisasjonen i liten grad fulgt opp	25
4.8	Utfordringer framover	25
<b>5</b>	<b>Vurderinger og forslag</b>	<b>26</b>
5.1	Utfordringer for SD som organisasjon	26
5.1.1	SD – et ”satt” departement?	26

5.1.2	Hovedutfordringer .....	26
5.2	Endre SDs ansvar og oppgaver?.....	27
5.2.1	Skille ut eierrollen?.....	27
5.2.2	Oppgaver over til direktoratsnivået? .....	29
5.3	Behov for strukturendringer internt.....	29
5.3.1	Ny hovedstruktur? .....	30
5.3.2	Bør sektororganiseringen modifiseres? .....	31
5.3.3	Behov for endringer innenfor sektororganiseringen? .....	31
5.4	Behov for å videreutvikle sekretariatsrollen .....	34
5.4.1	Styrke analysefunksjonen .....	34
5.4.2	Opptre mer proaktivt .....	35
5.5	Styrke samhandling på tvers .....	35
5.5.1	Mer helhetlige prioriteringer fra toppen .....	35
5.5.2	Styrke tverrgående fora.....	36
5.5.3	Styrke NTP som tverrsektoriell prosess .....	37
5.5.4	Uformelle strategidiskusjoner med etater og selskaper .....	37
5.5.5	Incitamenter og rutiner for samordning.....	37
5.6	Behov for endringer knyttet til ledelse og medarbeidere .....	38
5.6.1	Økt satsing på personalledelse og lederteam .....	38
5.6.2	Mer fleksibel ressursutnyttning og bredere kompetanseutvikling .....	39
5.6.3	Personal- og lønnspolitikken må støtte opp under krav til organisasjonen ...	40
5.7	Endrede krav til SD som organisasjon .....	40

Vedlegg 1: Oversikt over informanter i intervjurunden

Vedlegg 2: Intervjuguide internt

Vedlegg 3: Intervjuguide eksternt

# 1 Oppsummering

Målet for denne organisasjonsgjennomgangen er å legge et grunnlag for å vurdere endringer som kan gjøre Samferdselsdepartementet (SD) bedre rustet til å møte nåværende og framtidige utfordringer.

## Funn og observasjoner

SD er et lite departement med et meget stort underliggende apparat. Mye av ansvaret for å forberede det strategiske arbeidet legges i praksis til etatene. Det er for lite langsiktighet i politikktutforming og for lite proaktiv betjening av politisk ledelse. Dels kan dette ses som et utslag av stor politisk oppmerksomhet og mediepågang og høyt press på implementering av EU-regelverk. Dels kan det ses som utslag av et ”gjennomføringsdepartement” med begrenset analysekapasitet, en utviklet forsiktighetskultur og lite oppmerksomhet om og kompetanse på utviklingsoppgaver.

SD er eier av en rekke selskaper, men også regulerings- og tilsynsmyndighet, klagemyndighet og kjøper av transporttjenester innenfor de samme sektorene. Siden SD også er sektororganisert, innebærer dette en komplisert rolleproblematikk. SD har en klar bevissthet om dette, men etater og selskaper peker på at rollekombinasjonene likevel kan føre til svekket tillit til SD eksternt.

Organisering med en fagseksjon for hver sektor og klar linjestyring har en rekke fordeler, men skaper også behov for mer samhandling og samordning på tvers. Det er etablert en del tverrgående enheter, fora og prosesser i departementet, men dette vurderes ikke som tilstrekkelig for å kunne arbeide ut fra et helhetlig perspektiv på transportpolitikken.

Vi har spissformulert en påstand om at SD er et ”satt” departement, bl.a. ved at

- Det er svært stor kontinuitet på leder- og seniornivå.
- Det er relativt lite oppmerksomhet om utvikling, utprøving og nytenkning, herunder lite bruk av og interesse for alternative arbeidsformer.
- SD opptrer primært reaktivt i sin rolle som sekretariat for politisk ledelse, også når vi tar høyde for at SD nødvendigvis må legge stor vekt på gjennomføring av internasjonalt og overnasjonalt regelverk.
- SD har høye terskler mellom sektorinndelte seksjoner, bl.a. er det lite utveksling av erfaring/kunnskap/kompetanse på tvers.

## Hovedutfordringer

Stilt opp mot slike vurderinger av SDs situasjon har vi identifisert følgende hovedutfordringer for SD som organisasjon:

- Sikre et bedre grunnlag for legitimitet til rolleutøvelsen utad
- Styrke sekretariatsrollen med tanke på mer langsiktighet i politikktutforming og mer proaktiv betjening av politisk ledelse
- Legge til rette for å arbeide i et mer helhetlig transportpolitisk perspektiv.

Disse utfordringene overlapper hverandre slik at det ikke er et entydig forhold mellom den enkelte utfordring og de tiltak vi drøfter for å gjøre SD bedre rustet.

## Vurderinger og forslag

For å møte de tre hovedutfordringene vurderes en rekke mulige endringer, bl.a.:

- For å redusere mulige rollekonflikter kan eierskap til flere av selskapene overføres til NHD. For å unngå svekket sektorpolitisk styring av selskapene må det imidlertid først vurderes hvor relevant eierstyring er for SD i denne sammenhengen og hvordan man kan kompensere eventuelt tap av styringsmuligheter.
- Det er et begrenset potensial for å avlaste SD ved å overføre oppgaver til direktoratsnivå. Denne vurderingen vil imidlertid endres dersom det blir aktuelt å etablere et transportdirektorat for oppgaver bl.a. knyttet til kjøp og kollektivtransport.
- Det vurderes som uaktuelt å gå over til rent funksjonsbasert organisering. Nyten ved å modifisere sektororganiseringen med egne enheter for eierskap, kjøp eller regulering vurderes som ganske usikker og kan heller ikke anbefales, bortsett fra når det er snakk om slike enheter innenfor de nåværende seksjonene.
- For å gi større tyngde til det tverrsektorielle perspektivet foreslår vi en transportpolitisk avdeling opprettet ved å slå sammen Planseksjonen og Miljø- og kollektivtransportseksjonen. Det skisseres alternative løsninger mht. hvordan organiseringen for øvrig bør tilpasses dette.
- For å skjerme langsiktighet i sekretariatsrollen foreslås bl.a. å organisere egne analyseprosjekter, gjerne tverrsektorielt, og å øke analysekapasiteten.
- For å få grunnlag for å gjøre sekretariatsrollen mer proaktiv foreslås mer kontakt og flere møteplasser mellom politisk ledelse og fagavdelingene.
- For å øke samhandling og samordning foreslås bl.a. å styrke sjefsforaene som prioriteringsorgan. Videre foreslås å gi enkelte tverrgående fora klarere fullmakt til å binde opp linjeenhetene og å knytte slike fora til et høyere nivå (rapportere til sjefsmøtet).
- For å styrke NTP som tverrsektoriell prosess har SD allerede iverksatt tiltak. Vi foreslår i tillegg å gi Planseksjonen fullmakt til å etablere tverrsektorielle team som kan bearbeide materiale fra fagavdelingene i et transportpolitisk perspektiv, samt å organisere prosessen slik at politisk ledelse trekkes inn i en tidlig fase for å legge forpliktende transportpolitiske føringer.
- For å styrke ledernes personallederfunksjon foreslår vi en økt satsing på bygging av lederteam og at lederne også vurderes ut fra hvordan de legger til rette for å utvikle og motivere medarbeiderne. For å avlaste seksjonslederne kan et alternativ til å opprette et nytt ledernivå være å teamorganisere innenfor seksjonene og anvende kollegabasert kvalitetssikring.
- For å få en mer fleksibel ressursutnytting og en mindre sårbar kompetanse foreslås det å organisere for bredere utviklingsmuligheter for medarbeiderne: mer prosjekt- og teamorganisering, arbeid i ”tospann” samt mer systematisk bruk av hospitering både internt og fra etatene.
- De krav som stilles SDs organisasjon må være kjent og de må bli reflektert i lønns- og personalpolitikken, bl.a. bør det være meritterende å lede tverrgående fora og å ta ansvar utenfor egen seksjon.

## 2 Innledning

### 2.1 Bakgrunn

Samferdselsdepartementet (SD) satte tidlig i 2010 i gang en prosess for å vurdere egen organisasjon og arbeidsmåter. Prosessen ble inndelt i to faser:

- Fase 1: Drøfting av utfordringer for departementet i et 3-5 års perspektiv
- Fase 2: Vurdering av nåværende organisasjon på grunnlag av funn i fase 1

Formålet med fase 1 var å avdekke hvor ”trykket” på organisasjonen kan forventes å komme, og hvilke utfordringer SD må være forberedt på å håndtere de nærmeste årene. Sentralt i denne fasen var å gjennomføre ”lyttmøter” mellom departementsråden og alle seksjoner i departementet. Formålet med møtene var å få fram hva de ulike seksjonene ser som de viktigste utfordringene for departementet, samt hvilke krav som bør legges til grunn for departementets organisering og arbeidsmåter. Lyttmøtene ble avholdt våren 2010.

Formålet med fase 2 var å vurdere om SD er innrettet slik at utfordringene kan møtes på en god måte, eller om det er behov for å endre organisasjonsstruktur og/eller arbeidsmåter.

### 2.2 Mandat

Difis bistand er knyttet til fase 2 i prosjektet. Målet er å utarbeide et grunnlag for at SD skal kunne vurdere endringer i organisasjonen (organisering, prosesser, medarbeidere og ledelse) for å være bedre rustet til å møte de utfordringene departementet står overfor.

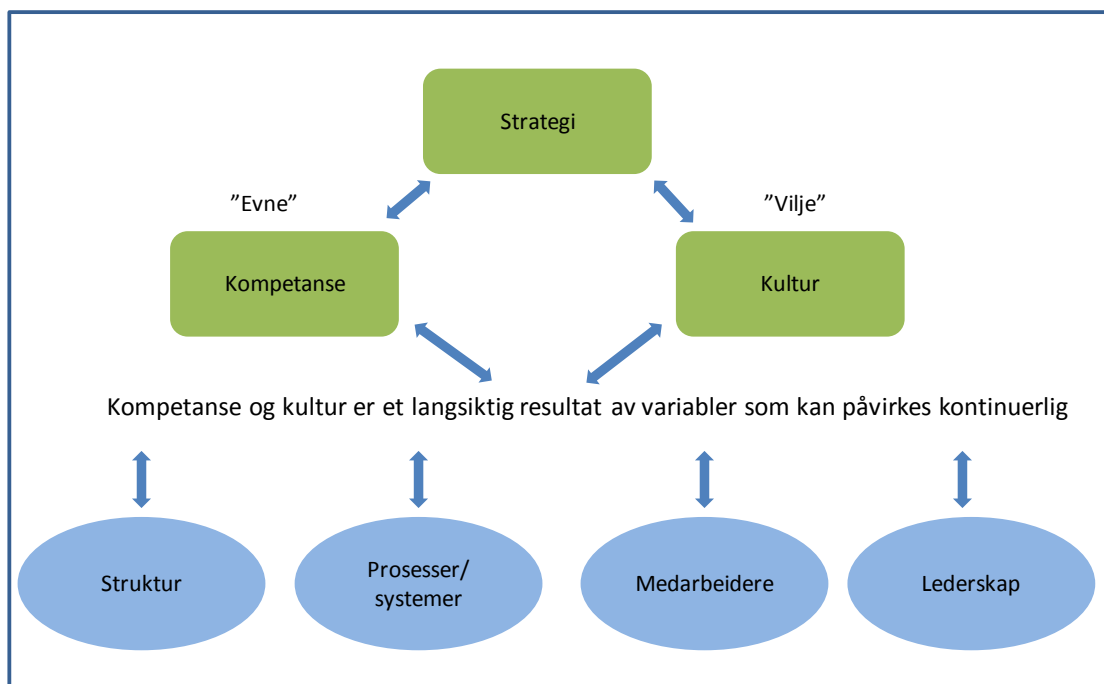
Prosjektet skal munne ut i en rapport som oppsummerer departementets utfordringer, vurderer dagens organisasjon i lys av disse og kommer med eventuelle forbedringsforslag.

### 2.3 Metode og datagrunnlag

Arbeidet med denne gjennomgangen har pågått i perioden juni-oktober 2010.

#### 2.3.1 Modell for organisasjonsutvikling

Som et utgangspunkt for å vurdere SDs organisasjon og behovene for forbedringer har vi valgt å bruke en modell for organisasjonsutvikling.



I denne modellen er organisasjonen inndelt i sju ”delsystemer” og disse er ordnet i tre ulike nivåer: Når en virksomhet skal iverksette en bestemt strategi, er det to faktorer som erfaringsvis kan bli særlig kritiske for omstillingen, nemlig organisasjonskultur (”vilje til endring”) og kompetanse (”evne til endring”).

Både kultur og kompetanse er imidlertid vanskelig å påvirke og endre direkte. De er resultater av og påvirkes kontinuerlig av de mer konkrete delsystemene **struktur, prosesser, medarbeidere og lederskap**, som er enklere å påvirke. Det er særlig på dette laveste nivået i figuren en kan iverksette ulike målrettede tiltak for å få til ønskelige endringer. I vår gjennomgang av SD har vi derfor konsentrert oss om dette nivået. Vi har søkt å belyse hvor egnet dagens organisasjon er til å ivareta SDs utfordringer:

- Hvor godt egnet er nåværende formelle organisering? (Struktur)
- Hvor godt egnet er departementets prosesser, arbeidsformer og rutiner for samhandling mellom avdelingene? (Prosesser)
- Hvor godt egnet er departementets personalpolitikk og kompetanseutvikling mv? (Medarbeidere)
- Hvor godt egnet er departementets ledelsesfunksjon? (Lederskap)

Denne modellen er også utgangspunktet for disponering av rapporten.

### 2.3.2 Datagrunnlag

Foruten referater fra ”lyttemøtene” har vi gått igjennom en rekke relevante dokumenter, bl.a. stortingsdokumenter, interne planer (vp), personalstatistikk, en arbeidsmiljøundersøkelse i 2009, rapporten om SDs etatsstyring (Grøholt-rapporten) samt materiale fra Difis kartlegging av styringen av selskaper med sektorpolitiske mål.



For å få et mer utfyllende bilde av hvordan dagens organisasjon fungerer har vi gjennomført en rekke intervjuer:

For å få et eksternt blikk på SD er det gjennomført intervjuer med ledere for åtte underliggende virksomheter og selskaper. For enkelte av selskapene har også styreleder deltatt i samtalen. Vi har også hatt kontakt med Finansdepartementet (FIN) for å få deres synspunkter på SD.

Internt er det gjennomført intervjuer med politisk ledelse, departementsråden, alle avdelingenes ledergrupper (fem intervjuer), samt fem forskjellige utvalg av to-tre medarbeidere på tvers av avdelingsgrenser. Det konkrete valg av medarbeidere ble foretatt av lokale tillitsvalgte.

De som ble intervjuet (se vedlegg 1) fikk tilsendt en intervjuguide på forhånd for å kunne være forberedt på hva spørsmålene og samtalen ville dreie seg om. Intervjuguidene (se vedlegg 2 og 3) ble utformet i samråd med oppdragsgiver.

Underveis i prosjektet har Difi hatt kontakt med oppdragsgivers styringsgruppe for å orientere om framdriften i arbeidet, for å diskutere funn og vurderinger og for å legge fram et rapportutkast for diskusjon.

## **2.4 Organisering**

SD er prosjektets oppdragsgiver og har godkjent prosjektplanen og i den forbindelse også mandatet for prosjektet. Oppdragsgiver har også bidratt ved å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentert foreløpige funn og utkast underveis i prosjektet.

I SD har arbeidet vært organisert med en styringsgruppe ledet av departementsråden og for øvrig bestående av ledermøtet samt en representant for de tilsatte. Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen (PØA) har hatt sekretariatsansvaret.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Prosjektansvarlig i Difi har vært avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben. Prosjektet ble utført av Dag Solumsmoen og Ingunn Botheim.

## 3 Introduksjon til SD

### 3.1 Organisering og oppgaver

SD har ca 140 ansatte og er organisert med fem avdelinger med følgende stikkord for oppgaveporteføljen:

**Luft-, post- og teleavdelingen (LPT)** med 34 ansatte består av to seksjoner:

- Luftfartsseksjonen: Rammevilkår og lov- og forskriftsarbeid. Statens eierinteresser i Avinor. Etatsstyring av Luftfartstilsynet og Havari-kommisjonen. Utredning, plan-, økonomi- og budsjettsaker. Anbud for regionale flyruter. Konesjons-, klage- og fortolkningsaker etter luftfartsloven. Flysikkerhet. Flystøy og andre miljøspørsmål. Internasjonale luftfartssaker, bl.a. EØS-/EU-saker. Skandinavisk luftfartssamarbeid.
- Post- og teleseksjonen: Rammevilkår og lov- og forskriftsarbeid. Konesjoner etter post- og telelovgivningen. Frekvensforvaltning. Etatsstyring av Post- og teletilsynet. Statens eierinteresser i Posten Norge. Beredskap og sikkerhet. Informasjonssamfunnsspørsmål. FoU på IKT. Internasjonalt samarbeid på post og tele.

**Kommunikasjonsavdelingen (KA)**, som har seks ansatte, samordner SDs informasjonsvirksomhet og leder den informasjonsfaglige delen av arbeidet. Informasjonsrådgivning. Avdelingen skal bistå mediene og medvirke til at offentlighetsloven praktiseres etter sin hensikt. Intern informasjon og ansvar for departementets nettsider.

**Transportavdelingen (TA)** med 22 ansatte har to seksjoner:

- Miljø- og kollektivtransportseksjonen (MKS) er ansvarlig for samordning av arbeid med kollektivtransport, miljøspørsmål og tilgjengelighet til transport. Virkemiddelbruk overfor miljøproblemer i sektoren. Virkemidler som kan bedre tilgjengelighet til kollektive transportmidler. Avgiftspolitiske saker. Internasjonale kollektivtransport- og miljø saker.
- Veg- og sjøtransportseksjonen (VSS): Rammevilkår for transport. Lov- og forskriftsarbeid. Klager og fortolknings spørsmål etter yrkestransportloven. Inntektssystemet for kommuner/fylkeskommuner vedrørende samferdselsformål, tilskudd til Hurtigruten og riksvegferjer. Internasjonale transportsaker.

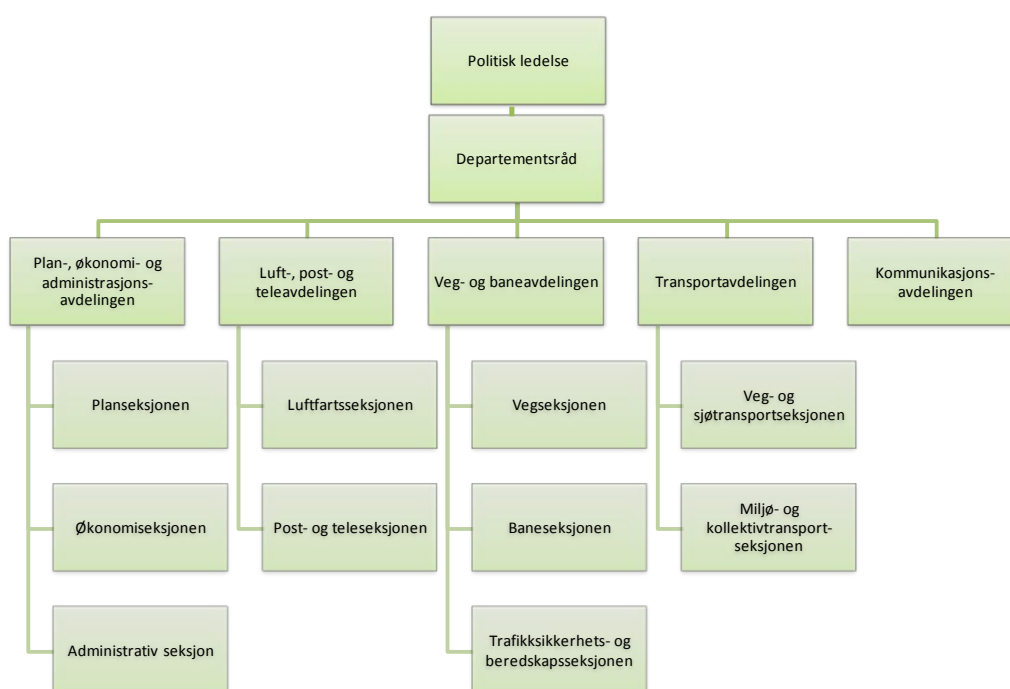
**Veg- og baneavdelingen (VB)** har 44 ansatte og tre seksjoner:

- Trafikksikkerhets- og beredskapsseksjonen (TBS): Samordning av arbeid med sikkerhet og beredskap innenfor departementets område. Utredning og analyser av sikkerhet i vegtrafikken. Saker etter vegtrafikkloven, taubaneloven og sikkerhetsloven. Samordning av nasjonal transportberedskap. Internasjonalt samarbeid om vegtransport og sivil transportberedskap.
- Baneseksjonen (BS): Skinnegående transport og taubaner. Rammevilkår for jernbanesektoren. Etatsstyring av Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn. Statens eierinteresser i NSB og Baneservice. Budsjett- og økonomisaker, kjøp av persontrafikk tjenester. Analyser, utredninger, internasjonale jernbanespørsmål, tilsynsoppgaver, langtidsplaner, lov- og forskriftsarbeid.

- Vegseksjonen (VS): Rammesvilkår og styringssystemer for Statens vegvesen. Etatsstyring. Ansvar for bygging, drift og bruk av veginfrastrukturen. Langtidsplanlegging og budsjetter. Bompengesaker og vegfinansiering. Miljø saker for vegsektoren. Internasjonale vegsaker. Vegloven med forskrifter og spørsmål knyttet til plan- og bygningsloven

**Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen (PØA)** har 34 ansatte fordelt på tre seksjoner:

- Administrativ seksjon (AS): Samordning av interne planprosesser knyttet til personal-, organisasjons- og IKT-utvikling. Personaladministrasjon, arbeidsmiljø, IKT-virksomhet og arkiv. Personalsaker for etatene, bl.a. prinsipielle saker, regelfortolkning og større bemanningsendringer
- Økonomiseksjonen (ØKS): Samordning av budsjettarbeid. Avleggelse av statsregnskapet. Ansvar for internbudsjett og regnskap. Fellessaker på økonomiområdet, bl.a. styringsopplegg, økonomi-instruksjoner og -fullmakter. Offentlige anskaffelser.
- Planseksjonen (PLS): Strategisk planlegging, utredning og analyse på tvers av sektorene, særlig Nasjonal transportplan. Konkurransflater og rammevilkår transportsektorene imellom. Utvikling av analyseverktøy. Arbeid med plansaker og stortingsmeldinger fra andre departementer. Ansvar for FoU. Internasjonalt samarbeid om transportforskning. Koordineringsansvar for Intelligent Transport Solutions (ITS).



**Nasjonal Transportplan (NTP)** er et helt sentralt dokument for SD og for investeringsbeslutninger i samferdselssektoren. Ved ferdigstilling som stortingsmelding har planen et tiårsperspektiv, og den rulleres hvert fjerde år. Gjeldende NTP (2010-2019) ble lagt fram i mars 2009, og arbeidet med den neste planen (2014-2023) startet i januar 2010.

SDs arbeid med dokumentet går over en tre års periode fordelt på en utredningsfase, en planfase og en meldingsfase. I de tidlige fasene leverer etatene utredninger og innspill, mens andre eksterne aktører etter hvert får anledning til å påvirke innholdet. I de fasene er sekretariatsfunksjonen for prosessen lagt til etatenes felles programstyre for NTP.

PLS har sekretariatsansvaret i SD, og arbeidet ledes av en styringsgruppe ledet av departementsråden og bestående av alle ekspedisjonssjefene (og ansvarlig ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet). Det utpekes ”NTP-medarbeidere” i alle relevante seksjoner. Alle viktige NTP-dokumenter forelegges seksjonene før de behandles i styringsgruppa. I meldingsfasen fordeles kapittelansvar internt i PLS med eventuelle bidrag fra andre. Noen kapitler skrives i andre seksjoner i dialog med PLS.

## 3.2 Organisasjonsgjennomgang i 2003

I 2002/2003 foretok SD en intern organisasjonsgjennomgang med vurdering av behovet for omorganisering. Et viktig premiss til grunn for vurderingene den gang var at alle avdelinger skulle involveres i transport som politikkområde, bl.a. med tanke på at alle på ledermøtet skulle ha en ”aksje” i transport. Konkret ledet dette til at daværende Post- og teleavdelingen fikk Luftfartsseksjonen overført fra Transportavdelingen, og at daværende Økonomi- og administrasjonsavdelingen fikk Planseksjonen overført til seg.

Generelt ble antall seksjoner redusert for å få sterkere fagmiljøer og mer fleksibel ressursutnytting. Dette ble særlig vektlagt for seksjoner med samordningsoppgaver: Miljøseksjonen og Kollektivtransportseksjonen ble slått sammen til Miljø- og kollektivtransportseksjonen (MKS), mens Trafikksikkerhetsseksjonen og Beredskapsseksjonen ble slått sammen til Trafikksikkerhets- og beredskapsseksjonen (TBS).

Samtidig ble Vegseksjonen og Baneseksjonen lagt til samme avdeling for å styrke samarbeid og samordning mellom disse to sektorene og for å få mer samkjørt etatsstyring av Jernbaneverket og Statens Vegvesen. Også den sammenslåtte TBS ble lagt til den nye Veg- og baneavdelingen (VB).

### Krav til SD som organisasjon

Etter omorganiseringen i 2003 ble det skissert en rekke overordnede krav til departementets organisasjon. Disse kravene ble oppdatert våren 2010.

1. Organisasjonen skal innrettes slik at den på en hensiktsmessig måte ivaretar departementets hovedmål slik disse er formulert i styringsdokumenter som f.eks. budsjettproposisjon og virksomhetsplan.
2. Organisasjonen må på en hensiktsmessig måte ivareta sektorovergrepene og gjennomgående problemstillinger knyttet til etatsstyring, eierskap, tilsyn, kjøp, EU/EØS-saker m.m.
3. Organisasjonen skal være mest mulig flat samtidig som en opprettholder en god kvalitetssikring av departementets produkter og gir den enkelte leder og medarbeider stort ansvar innenfor fastsatte rammer.

4. Organisasjonen skal legge grunnlag for engasjerte ledere og medarbeidere, gode lederteam og godt samarbeid mellom ledere og medarbeidere.
5. Organisasjonen skal legge til rette for klar plassering av ansvaret for mål- og resultatoppnåelse, god kvalitet i oppfølgingen av den enkelte sektor, utvikling av samferdselspolitikken og profesjonell håndtering av departementets ulike roller overfor de enkelte sektorer.
6. Organisasjonen skal gi fleksibilitet for å møte endrede arbeidsoppgaver bl.a. gjennom tilrettelegging for alternative organisasjonsformer og mobilitet av medarbeidere på tvers av avdelinger/seksjoner.

## 4 Funn fra gjennomgangen

### 4.1 Et internasjonalisert og reregulert politikkområde

SD har ansvar for et politikkområde som kan sies å omfatte to deler. Transportpolitikk utgjør den klart største delen med alle avdelinger involvert. Den andre delen er kommunikasjonspolitikk, som er et område for en enkelt seksjon (Post- og teleseksjonen) i Luft-, post- og teleavdelingen.

Felles for de to delene er at de inngår i et internasjonalisert og liberalisert politikkområde som i utpreget grad er reregulert gjennom en voksende EU/EØS-lovgivning. Reguleringen er riktig nok ikke like omfattende for alle sektorene, men det har vært en utvikling fra 1990-tallet med at de fleste samferdselsstatene har gått fra å være forvaltningsbedrifter med monopol til å bli konkurranseutsatte aksjeselskaper. Dette innebærer en overgang fra etatsstyring med mulighet for løpende instruksjon, til en mer indirekte styring gjennom lovregulering og eierstyring av de nye selskapene. Disse befinner seg på et mer og mer konkurranseutsatt, men samtidig regulert marked med helt andre handlingsbetingelser enn de opprinnelige etatene.

Dette har samtidig medført at SD har måttet håndtere en mer komplisert rolleproblematikk. SD er ikke bare eier av selskapene, men også reguleringsmyndighet, klagemyndighet og kjøper av transporttjenester. Alt dette gir SD mange "hatter" som ikke kan bæres samtidig.

Videre har samferdselssektoren alltid vært et område med en åpenbar geografisk dimensjon, noe som innebærer at politikkområdet også er av stor distriktspolitisk interesse. I norsk sammenheng har dette gjort samferdsel til et detaljorientert og til dels sterkt politisert område.

De siste par årene har også samferdselssektoren fått mer oppmerksomhet idet det har kommet til syne akkumulerte behov for bedre infrastruktur og mer vedlikehold. Disse behovene har nå kunnet imøtekommes i langt sterkere grad som følge av at finanskrisen utløste sterkt økende bevilgninger bl.a. til samferdsel.

### 4.2 SD - et gjennomføringsdepartement

Vi deler ofte departementenes oppgaver inn i følgende hovedkategorier:

- Sekretariat for politisk ledelse
- Gjennomføring av sektorpolitikken, herunder kjøp av tjenester og forholdet til kommunesektoren
- Styring av underliggende virksomheter og selskaper (etats- og eierstyring)
- Forvaltning av lov- og regelverk, herunder myndighetsutøvelse
- Intern administrasjon

Rollen som sekretariat for politisk ledelse står helt sentralt i alle departementer. Sekretariatsrollen kan deles i to hovedelementer - bidrag til politikktutforming og bistand til politikkkformidling.

Med *politikkutforming* menes embetsverkets faglige forberedelse av politikk, f.eks. utarbeidelse av stortingsdokumenter, handlingsplaner, regjeringsnotater, svar på spørretimespørsmål og faglig grunnlag for medieutspill osv.

Embetsverkets bistand til *politikkformidling* dreier seg først og fremst om å formidle utad hva som er innholdet i vedtatte planer og beslutninger, samt den politiske ledelsens standpunkter til aktuelle saker. Det dreier seg både om bistand til å håndtere mediene, til å gi tilsvaret til medieoppslag og kommunikasjonsfaglig bistand til å tydeliggjøre statsrådets egne budskap.

På spørsmål om hvordan SD ivaretar sekretariatsrollen er det flere informanter som gir uttrykk for at SD først og fremst er et "gjennomføringsdepartement". De oppfatter at departementet i liten grad er orientert mot utviklingsoppgaver, men snarere mot drift og forvaltning. Det vises til at SD er blant de departementene som har aller størst press på seg til å implementere EØS-regelverk, og at departementets sterke side er å implementere både nasjonal politikk og internasjonalt regelverk på en effektiv måte.

Det blir også understreket at samferdselsområdet er politisert og gjenstand for mye medieomtale. Dette krever mye "brannslukking" fra departementets side. I første halvår 2010 mottok SD 563 henvendelser fra journalister, og det ble sendt ut 62 pressemeldinger. Samferdselsministeren er også utsatt for svært stor pågang fra Stortinget: I sesjonen 2009-10 kom det 55 spørretimespørsmål (flesteparten av alle statsråder) og 185 skriftlige spørsmål (bare helseministeren fikk flere slike spørsmål).

Alt dette bidrar til å svekke vilkårene for den langsiktige politikkutformingen og for å fungere proaktivt som sekretariat for politisk ledelse. Når det gjelder hvordan SD opptrer innenfor disse rammene, får vi også et inntrykk av departementet har lagt seg på en reaktiv linje, og dette bekreftes i samtaler med politisk ledelse og FIN. SD oppfattes som et relativt "forsiktig" departement, men uten at det nødvendigvis alltid oppfattes som et negativt trekk. I intervjuer med medarbeiderne antydes det at når saksframlegg passerer opp gjennom linjen, blir de "utvannet" i unødig grad slik at mer "spenstige" og eventuelt kontroversielle forslag ikke når politisk ledelse.

Informanter både i og utenfor SD gir uttrykk for at sekretariatsrollen i stor grad er sektordelt. Det drives politikkutforming og politikkformidling for vei, bane, luftfart, post og tele, men i liten grad en helhetlig tilnærming. Med unntak av Nasjonal Transportplan (NTP) utøves sekretariatsrollen i hovedsak i de ulike seksjonene, og heller ikke NTP-prosessen kan sies å ivareta et helhetlig transportpolitisk perspektiv. Som en informant i SD uttalte: "*NTP-prosessen starter ut med store visjoner og interessante scenarier, men ender opp med en bunke enkeltprosjekter.*"

Det synes å være en utbredt oppfatning av at det er behov for å styrke det langsiktige arbeidet i departementet. Flere tar til orde for at sekretariatsrollen bør gis større kapasitet ved at mer forvaltningsorienterte oppgaver legges til underliggende virksomheter. Andre er opptatt av at politikkformidlingsdelen av

sekretariatsrollen bør begrenses. De mener det brukes for mye tid på ad hoc-pregede oppgaver og at departementet bør prioritere arbeidet med etats- og eierstyring høyere.

Som et lite departement er SD i stor grad avhengig av underliggende etaters innspill til politikktutformingen. Mye av ansvaret for å forberede det strategiske og langsiktige arbeidet blir i praksis lagt til etatene. Lederne for de store etatene påpeker at den tradisjonelle rolledelingen på samferdselsområdet innebærer at mye er overlatt til direktoratsnivået, ikke bare forvaltningsoppgaver, men også oppgaver knyttet til sekretariatsrollen. Etatene blir i noen grad sekretariater for sekretariatet.

Fra flere hold, også internt, blir det antydnet at SD lener seg for mye på etatene, at departementet selv bør være mer aktive i politikktutformingen på etatenes vegne og om nødvendig skaffe seg bedre analysekapasitet til å vurdere etatenes innspill. Dette synspunktet støttes også av FIN som mener at SD ikke alltid gjør nok for å vurdere kritisk de innspill som kommer fra etatene.

### **4.3 Krevende rollekombinasjoner**

SD står til daglig oppe i krevende rollekombinasjoner. Mest uttalt er det på jernbaneanrådet der samme seksjon har ansvaret for reguleringer på området, de har eierstyringen av NSB og Baneservice, de kjøper tjenester av NSB, de har etatsstyringen av Jernbaneverket og Jernbanetilsynet, og de er klageinstans for klager på Jernbanetilsynets vedtak.

Vårt inntrykk fra lyttemøtereferatene og vår intervjurunde er at SD har klar bevissthet om utfordringene knyttet til en slik rollekombinasjon. Samtidig peker mange på at det også er fordeler ved at en avdeling eller en seksjon har alle rollene. Det gir grunnlag for god utnytting av fagkompetansen og et helhetlig perspektiv på sektoren. Enkelte av informantene er for øvrig inne på at det er potensial for bedre utnytting av disse fordelene.

Denne rollekombinasjonen oppleves imidlertid som problematisk – særlig for flere av selskapene og etatene. Selv om de gir uttrykk for at SD i praksis stort sett håndterer rollekombinasjonene greit, mener de at det er uheldig at departementet innehar så mange roller. De peker på at SDs tillit eksternt kan bli svekket. Det blir nevnt som eksempel at de opplever at SD nøler dersom det kommer klage på Jernbanetilsynets vedtak, enten det er fra Jernbaneverket, NSB eller en kommersiell aktør.

Flere av de eksterne informantene gir også uttrykk for at de opplever at departementet selv ikke er veldig opptatt av rollekonfliktene. Vårt inntrykk fra intervjuene i departementet er imidlertid at det på ledernivå er en sterk bevissthet om utfordringene knyttet til rolleproblematikken.

For å løse utfordringene knyttet til rollekombinasjonene er det flere – både eksternt og internt - som tar til orde for å legge eierskapet til selskapene (i første rekke Posten, Baneservice og NSB) til Nærings- og handelsdepartementet



(NHD). De mener at det vil være ryddigere at SD begrenser rollene sine på disse områdene til regulering, kjøp av tjenester og klagebehandling.

Fra selskapenes side begrunnes ønsket om endret eierskap også med at SD er mindre opptatt av eierrollen og at det er behov for styrking av eierkompetansen. Selskapene er sektorpolitiske virkemidler for SD, og ifølge selskapene utøves styringen i første rekke gjennom reguleringer og kjøp av transporttjenester og i liten grad gjennom eierskapet.

Blant informantene i SD er det flere som tar til orde for at kjøp av transporttjenester kan føres ut av departementet (se også punkt 4.4.7). Et annet alternativ er å samle kjøpsfunksjonen for flyruter, ferger og jernbane i en avdeling eller seksjon i departementet. På denne måten vil kjøp bli skilt fra regulator- og eierrollen. Det vil også kunne medføre en profesjonalisering av SDs kjøp av transporttjenester, noe som kan være nødvendig tatt i betraktning av at tilbyderne (selskapene) på den andre siden av bordet kan stille med stor kompetanse og profesjonalitet.

Som et motargument vises det til at SDs kjøp av transporttjenester er sektorspesifikt og krever til dels ulik kompetanse. På luftfartsområdet legges flyruter ut på anbud i et marked med flere kommersielle aktører, mens det på jernbaneanrådet (med unntak av Gjøvikbanen) dreier seg om kjøp fra en monopolist, dvs. NSB. Det blir derfor hevdet at det neppe er særlig stordriftsfordeler ved å samle kjøpsfunksjonen på tvers av sektorene.

## **4.4 Organisasjonsstruktur**

### **4.4.1 Lite departement – stort apparat**

Med ca 140 stillinger er SD blant de minste departementene, men har et stort underliggende apparat i form av etater og statseide selskaper. Vi legger for eksempel merke til at Vegseksjonen i SD har 13 stillinger, mens Statens vegvesen har mer enn 5000 ansatte fordelt på Vegdirektoratet og fem regioner. Forholdstallet er i nesten samme størrelsesorden for bane- og luftfartssektorene og overgår klart det som finnes i de aller fleste andre departementssektorer.

Sett over tid er det dessuten et økende misforhold mellom departementets kapasitet og omfanget av ansvaret: I 2003, da forrige organisasjonsgjennomgang ble foretatt, hadde SD et totalbudsjett på 19 milliarder kr. For 2011 er det tilsvarende tallet 29 milliarder, og dette vil ifølge NTP bli ytterligere opptrappet i de nærmeste årene. Antall ansatte i SDs fagavdelinger er bare økt marginalt i samme periode.

### **4.4.2 Ubalanse mellom avdelingene**

Internt i departementet er det store forskjeller mellom avdelingene mht. andelen av budsjettet og antall ansatte. Med 44 ansatte, ca 90 prosent av SDs budsjett og med ansvar for de to største etatene er Veg- og baneavdelingen den klart største avdelingen. Flere peker på at denne ubalansen er uheldig: Avdelingen oppfattes som så dominerende at det kan være problematisk for resten av departementet.

#### 4.4.3 Sektorinndeling er best – tross alt

SD har vært organisert etter sektorprinsippet siden 1992. Lytttemøtereferatene viser at få eller ingen ser noe brukbart alternativ til en slik type organisering. Intervjuene støtter opp under dette hovedinntrykket.

Samtidig er det mange som mener at organiseringen ikke er ideell slik den er i dag. En sektorinndelt struktur disponerer ikke for et helhetssyn på transport. Derimot disponerer den for mer eller mindre problematiske rollekombinasjoner. Men flere peker på at selv om en funksjonsdeling kunne bidra til å løse noen av utfordringene ved rollekonfliktene, ville dette skape andre problemer og i praksis ikke være noe godt alternativ til dagens sektorinndeling.

Hensynet til underliggende virksomheter er et viktig argument for sektorprinsippet, og mange peker på at det også er et stort behov for sektorspesifikk kompetanse for å kunne fungere godt i sekretariatsrollen. Politisk ledelse vil ofte ha behov for detaljert informasjon innenfor de ulike sektorene, og en sektorinndelt organisasjon legger best til rette for dette. Hovedinntrykket er derfor at de aller fleste ikke ønsker større endringer i organisasjonsstrukturen, men heller peker på behov for å styrke samhandling på tvers av seksjoner og avdelinger.

#### 4.4.4 SD består av seksjoner, ikke avdelinger?

Et slående trekk ved SD er den sterke posisjonen seksjonene har. Et gjennomgående inntrykk fra lyttmøter og intervjuer er at det er seksjonene som oppfattes som aktørene. Det er få som er opptatt av avdelingen som enhet, og den enkeltes jobbidentitet synes å være knyttet nesten utelukkende til seksjonen.

Inntrykket av relativt autonome seksjoner bekreftes også av politisk ledelse. De viser til at de i større grad enn i andre departementer har direkte kontakt med seksjonsledere i SD.

Det synes også å være begrenset kontakt mellom seksjoner i samme avdeling, bl.a. vurderes det slik at man ikke har klart å ta ut synergieffekter av å ha Vegseksjonen og Baneseksjonen i samme avdeling. Slike synspunkter gjør seg til dels gjeldende også internt i Veg- og baneavdelingen (VB). Mye av hensikten med sammenslåingen i 2003 var nettopp et ønske om å se infrastruktur og ressursbruk på veg og bane mer i sammenheng. Fra VB selv vises det til at de to seksjonene nå har et samarbeid om ekstern kvalitetssikring, at de samarbeider i NTP-sammenheng, at det er dialog om etatsstyringstemaer, og at det samarbeides om innspill i budsjettarbeidet. Fra andre blir det imidlertid framholdt at i praksis får man fortsatt to separate budsjettforslag for vei og bane. Enkelte hevder at det må gjøres et mer helhjertet forsøk på å få realisert gevinster, bl.a. at det mangler et påtrykk ovenfra for å samhandle tidligere i prosessene.

Det er imidlertid ikke bare i VB at det er begrenset kontakt mellom seksjonene. Selv om Luftfartsseksjonen og Post- og teleseksjonen har det til felles at begge områdene er preget av internasjonale reguleringer og at ingen av områdene er berørt av forvaltningsreformen, synes det ikke å være mye samarbeid på tvers

av seksjonsgrensene. Luftfartsseksjonen har snarere mer kontakt med VB enn med Post- og teleseksjonen, som på sin side har begrenset kontakt med alle seksjonene. Samtidig pekes det på at Post- og teleseksjonen er nærmere Luftfartsseksjonen enn de øvrige seksjonene i SD.

Heller ikke i Transportavdelingen (TA) synes det å være mye samarbeid mellom seksjonene. Miljø- og kollektivtransportseksjonen (MKS) synes f.eks. å ha mer kontakt med VB enn med Veg- og sjøtransportseksjonen i egen avdeling. Flere informanter peker på at TA har flere gråsoner til VB og at avdelingen mangler en tydelig "profil". TA har heller ikke etatsstyringsansvar for noen etater.

I Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen er Planseksjonen (PLS) orientert mot fagavdelingene, særlig mot VB, snarere enn mot de to andre seksjonene i egen avdeling. Dette er imidlertid ikke uventet sett i lys av at PLS fungerer som "motor" i NTP-prosessen, som favner alle transportsektorene. Det er imidlertid utviklet et samarbeid mellom Økonomiseksjonen og PLS, bl.a. om implementering av NTPs målstruktur i budsjettsammenheng.

#### **4.4.5 Linjen dominerer**

Selv om hovedinntrykket er at seksjonene er det dominerende nivået, gir informantene også uttrykk for at SD er en sterkt linjestyrt organisasjon. Sakene må gå gjennom alle ledd i linjen før de presenteres for politisk ledelse. Enkelte knytter dette til at mellomlederne søker ryggdekning for alle tilfellers skyld, mens andre viser til at svært mye skal helt opp til politisk nivå og at det er behov for kvalitetssikring underveis.

Antall nivåer kan dessuten være større i praksis enn formelt. Flere av seksjonene i SD er relativt store, opptil 15 personer, med et tilsvarende kontrollspenn for seksjonsleder. Når det samtidig legges stor vekt på kvalitetssikring, har det imidlertid i praksis utviklet seg mer eller mindre formelle "undernivåer" i enkelte seksjoner, dvs. at underdirektører blir et nytt ledd i linjen.

Flere av informantene peker på at det er uheldig med så mange nivåer og mener at flere saker bør kunne avgjøres på lavere nivå. Det kan dessuten være lite motiverende at sakene skal passere så vidt mange ledd. Andre viser til at saksgangen som regel er svært rask og at det er betryggende med god kvalitetssikring. Andre igjen reiser spørsmål om realismen i ambisjonen fra 2003-omorganiseringen om å ha en mest mulig flat struktur.

#### **4.4.6 Kommunikasjonsavdelingen vokser, men hjelper det fagavdelingene?**

I SD er kommunikasjonsarbeidet nå organisert som egen avdeling (KA), ikke lenger som en enhet i stab. I realiteten synes imidlertid avdelingen fortsatt å fungere som en stabsfunksjon for ledelsen overfor fagavdelingene.

Fra andre sammenhenger vet vi at forholdet mellom fagavdelingene og kommunikasjonsenheten kan være krevende, og også i SD hører vi kritiske synspunkter på hvordan KA fungerer. Enkelte peker på at selv om KA har vokst

i antall ansatte, så er det lite KA produserer selv. Fagavdelingene må fortsatt lage innspill til KA, ofte med korte frister. Enkelte mener at KA bør ha bedre kjennskap til de ulike avdelingenes arbeidsområder og at medarbeidere fra KA i større grad bør delta på seksjonsmøter o.l. Samtidig ville det være nyttig for seksjonene å få mer innblikk i KAs faglige behovsvurderinger og virkelighetsoppfatning.

Enkelte etterspør mer og bedre intern informasjon, bl.a. for å gjøre seg mer kjent med andre avdelinger og deres kompetanse. KA selv mener at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta behovet for intern kommunikasjon og behovet for mer generell informasjon til publikum. Blant informanter i fagavdelingene er oppfatningen at KA først og fremst er der for å støtte politisk ledelse og i liten grad er opptatt av å ivareta fagavdelingenes behov.

Samtidig er det flere som mener at forholdet til KA er greit, og at ordningen med egen taleskriver har vært en god avlastning for avdelingene. Til forskjell fra enkelte andre departementer har vi heller ikke fått høre at KA oppleves som en "overavdeling" som "sjefer" og ensidig pålegger fagavdelingene oppdrag på kort varsel.

#### **4.4.7 Begrenset potensial for å delegere til underliggende virksomheter**

Som nevnt er mange opptatt av at SD bør styrke kapasiteten til å ivareta mer langsiktig politikkutforming og styringen av underliggende virksomheter. Et alternativ for å få til dette er å avlaste departementet ved å delegere myndighet og overføre oppgaver til underliggende virksomheter.

De fleste av informantene gir imidlertid uttrykk for at det er et begrenset potensial for slik delegering. Dels opplever de at dette ikke er noe nåværende regjering ønsker, dels viser de til at det allerede er delegert mye og at SD som lite departement behøver å beholde et visst omfang av sektorfaglige oppgaver, bl.a. for å ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å ivareta departementsrollen overfor direktoratsnivået.

Kjøp av transporttjenester (innenfor flere sektorer) er en oppgave som mange peker på som egnet å legge til en underliggende virksomhet, ev. etter modell fra Rikstrafiken i Sverige. I tillegg til kjøp av transporttjenester kunne et slikt "kollektivtransportdirektorat" ha ansvar for andre oppgaver som i dag ligger i SD, f.eks. etableringen av nasjonal reiseplanlegger, nasjonal administrasjon av systemer for elektronisk billettering og tilskuddsordning for kollektivtransport i distriktene.

På luftfartsområdet er det i større grad enn på andre områder et potensial for delegering, men det er ikke et egnet direktorat å delegere oppgaver til, bl.a. fordi Avinor er omgjort til aksjeselskap. Det vurderes imidlertid ikke som aktuelt å tilbakeføre hele eller deler av Avinor til status som direktorat for å håndtere dette.

Behovet vil imidlertid kunne avhjelpes noe når Luftfartstilsynet (LT) får utviklet sin forvaltningskompetanse. Informantene viser her til den oppfølging

som skjer i kjølvannet av evalueringen av LTs forvaltningskompetanse<sup>1</sup>. Det tas da sikte på at LT vil kunne overta det som kan vurderes som typiske direktoratsoppgaver bl.a. knyttet til regelverksforvaltning. Unntaket er når det kan oppstå konflikt med tilsynsrollen. Det ville for eksempel skape en rollekonflikt dersom LT tillegges oppgaver med å kjøpe flytransporttjenester.

Blant andre momenter i en vurdering av delegeringspotensial har vi merket oss:

- På post- og teleområdet nevner enkelte informanter at frekvensforvaltningen (lisenser til mobiloperatører) bør kunne legges til Post- og teletilsynet, og tilsynet selv mener generelt at de bør kunne brukes mer til utredninger for departementet.
- Som et ledd i den såkalte forvaltningsreformen er en del oppgaver, bl.a. ferjetilskudd, overført til fylkeskommunen. Det oppgis at etter en overgangsfase vil dette medføre redusert saksmengde i Veg- og sjøtransportseksjonen, uten at dette er forsøkt kvantifisert nærmere.
- Enkelte informanter stiller spørsmål om klagebehandling i tilsynssaker kan overføres til særskilt klagenemnd. Dette gjelder primært teletilsynssaker. Slike saker er få, men svært arbeidskrevende bl.a. fordi SD foretar full prøving av alle sider i saken.

#### **4.4.8 Gråsoner til andre departementer**

I intervjurunden fikk vi synspunkter på oppgavefordelingen mellom SD og andre departementer. Dette er et tema som går ut over mandatet for denne gjennomgangen, men vi vil likevel kort vise til noen av disse synspunktene.

##### *Overta ansvaret for havner?*

SD har ansvar for landets transportinfrastruktur, men et unntak er at Fiskeridepartementet v/Havressurs- og kystavdelingen har ansvar for havnene. Flere av informantene er inne på at det ville være hensiktsmessig å få dette området overført for å få et bedre grunnlag for mer helhetlig transportpolitikk.

##### *Endret ansvarsfordeling for IKT?*

På kommunikasjonsområdet har SD en grenseflate til FAD, som har ansvar for samordning av IKT-politikken. Grenseflaten til FAD blir av flere, både internt og eksternt, omtalt som en uhensiktsmessig gråsoner. Ifølge disse informantene bør SD få overta mer av FADs ansvar på dette området.

## **4.5 Prosesser og arbeidsformer**

### **4.5.1 Skepsis til team**

I både lyttemøter og intervjuer møter vi skepsis til utstrakt bruk av team og prosjekter i SD. Selv om flere ser behov for mer samarbeid på tvers, er det ingen som tar til orde for teamorganisering, iallfall ikke på tvers av seksjonene. Det kan synes som at mange holder fast ved en klassisk linjeorganisering som best egnet for SD.

---

<sup>1</sup> Se rapporten *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet* (Difi-rapport 2008:12 )

Intervjuene vitner om at det har vært og er lite bruk av prosjektorganisering i departementet. I arbeidsmiljøundersøkelsen var det 26 prosent som ikke svarte på påstanden om at "organisering i team og prosjekt brukes i den utstrekning det er hensiktsmessig". Dette tyder på liten egen kjennskap til slik alternativ organisering, noe som igjen kan forklare skepsis til dette. Det var for øvrig heller ikke mer enn 40 prosent som sa seg helt eller delvis enig i at slik organisering brukes i hensiktsmessig grad.

I enkelte intervjuer får vi inntrykk av at en skepsis til teamorganisering bygger på en oppfatning av at dette nødvendigvis vil innebære at teamene vil favne på tvers av seksjonsgrenser og medføre sviktende kompetanse og uklare roller for medarbeiderne.

Prosjektorganisering blir brukt i begrenset utstrekning, og selv arbeid som formelt er organisert som prosjekt, er i enkelte tilfeller i realiteten linjestyrt. Samtidig er det flere som peker på behov for å organisere deler av arbeidet på annen måte enn i linjen. Delvis skyldes dette behovet for mer fleksibilitet i organisasjonen og utvikling av medarbeidernes kompetanse (jf. pkt 4.6.3), og delvis vises det til et behov for mer helhetlig tenkning om transport og bedre samarbeid mellom avdelingene/seksjonene.

#### **4.5.2 Tverrgående mekanismer er for svake?**

I en sektordelt organisasjon vil organisasjonsenheter være orientert mot hver sine sektorer eksternt for å løse primæroppgavene. Likevel vil det være aspekter ved primæroppgavene som tilsier kontakt og samarbeid på tvers internt. Selve politikktutformingen kan forutsette en samordnet tilnærming fordi hovedmålene i NTP er tverrsektorielle - ikke sektordelte. Det kan være mer konkrete samordningsbehov ved gjennomføring av politikken eller i den konkrete oppgaveløsningen. Og det kan være behov for å samkjøre eller harmonisere parallelle prosesser i ulike sektorer ut fra hensyn til måloppnåelse og ressursutnyttning. I tillegg kan det rett og slett være behov for å omdisponere ressurser for å møte skiftende arbeidsbelastninger (se pkt. 4.5.3).

I SD er det mange av informantene internt som mener at samhandling på tvers bør styrkes. Det varierer hvor omfattende eller forpliktende de mener det bør være, alt fra ren informasjonsutveksling, utveksling av kunnskap og kompetanse, utvikling av beste praksis (for eksempel etatsstyring) og over til mer konkret samarbeid om saksbehandling og politikktutvikling, for eksempel ved å teste ut synspunkter eller samarbeide om konkrete leveranser på kort sikt.

Vi skal her se på tre typer tverrgående mekanismer: møter på sjefsnivå, seksjoner/enheter med sektorovergripende oppgaver og tverrgående fora/nettverk.

##### **Møter på sjefsnivå**

Departementsråd og ekspedisjonssjefer møtes normalt to ganger i uka. Det ene møtet er *sjefsmøtet* som ledes av statsråden. Her drøftes de sakene som SD står overfor på kort sikt i forbindelse med regjerings- og stortingsbehandling eller som må håndteres på annen måte. Grunnlaget er en omfattende saks- og

dokumentoversikt som oppdateres løpende. Detaljeringsnivået kan til dels være svært høyt.

I tillegg møtes statsråden, departementsråden og kommunikasjonssjefen normalt til et daglig morgenmøte der det foretas en gjennomgang av mediebildet med tanke på oppdrag til fagavdelingene om å forberede statsrådets eventuelle utspill og tilsvær.

Det andre sjefsforumet er *administrativt ledermøte* som ledes av departementsråden. Dette møtet behandler administrative saker som gjelder avdelingene generelt, men har som regel også en orientering og diskusjon om et mer faglig tema. Vårt inntrykk er at det i praksis gis lite rom for de mer tverrsektorielle perspektivene og prioriteringene. Det er snarere dels dagsaktuelle politiske saker, dels internadministrative spørsmål som får oppmerksomhet.

### **Enheter med sektorovergripende oppgaver**

I en sektordelt organisasjon kan det etableres enheter med et samordningsansvar som gir større eller mindre fullmakter overfor linjeenhetene. I SD er det flere slike enheter, men hovedinntrykket er at de har en relativt svak posisjon når det gjelder å få gjennomslag for tverrsektorielle hensyn.

#### *Miljø- og kollektivtransportseksjonen (MKS)*

MKS har et tverrsektorielt ansvar når det gjelder miljø og kollektivtransport. I lyttmøtereferatet heter det imidlertid at ”MKS sitter på et svært begrenset virkemiddelapparat, samtidig som den har et relativt bredt ansvarsområde med stort politisk fokus”. Dette bekreftes når det i intervju med TA-ledelsen framheves som en svakhet at ansvaret for bypolitikk, herunder ledelsen av den såkalte Bygruppa, er lagt til Veg- og baneavdelingen. Ifølge dette synspunktet ville det gi MKS et større virkemiddelapparat å spille på dersom bypolitikk ble lagt sammen med kollektivtransport og miljø. Samtidig pekes det på at samordningshensynet ville være tjent med at miljørettede deler av vegloven og vegtrafikkloven overføres fra Veg- og baneavdelingen til MKS.

Fra Veg- og baneavdelingen blir det imidlertid anført at man bør unngå å gi samordningsseksjoner som MKS ansvar for sektorbaserte virkemidler, ellers blir det uklart hvem som har helhetsansvaret for sektoren.

#### *Planseksjonen (PLS)*

PLS har et tverrsektorielt ansvar ved å være internt sekretariat for NTP-prosessen. I lyttmøtereferatet for PLS heter det bl.a. at det ”oppleves at NTP-arbeidet ikke gis tilstrekkelig prioritet i avdelingene/seksjonene.” Dette samsvarer med inntrykk fra vårt intervju med lederteamet i PØA der det uttrykkes behov for større aksept for den rolle PLS er ment å spille. Samtidig kom det i andre intervjuer fram en skepsis til om PLS nå har tilstrekkelig oppdatert sektorkompetanse siden de ikke lenger er en del av en sektoravdeling.

En slik situasjon vil kunne ende opp med at NTP-prosessen får altfor liten tyngde internt. Men etter det vi forstår, vil det på bakgrunn av evalueringen av den siste NTP-prosessen heretter være slik at utpekte medarbeidere fra

fagseksjonene skal trekkes inn i prosessen på et tidlig stadium med sikte på å bistå PLS. De utpekte medarbeiderne fra seksjonene, spesielt Vegseksjonen og Baneseksjonen, vil i tilstrekkelig grad bli fristilt fra ordinære oppgaver i egne seksjoner i meldingsfasen. Ifølge PLS er dette så langt fulgt opp i den NTP-prosessen som startet i år.

#### *Trafikksikkerhets- og beredskapsseksjonen (TBS)*

TBS har et todelt ansvarsområde der den ene delen (beredskap) gjelder alle sektorer, mens den andre delen (trafikksikkerhet) i overveiende grad er knyttet til veisektoren. Ved omorganiseringen i 2003 ble de to delene lagt i samme seksjon og plassert i VB. TBS-ledelsen sier seg tilfreds med de koblingene som ble gjort den gangen fordi plassering hos ”største bruker” (VB) kan gi et bedre gjennomslag for trafikksikkerhetshensynet enn alternative plasseringer.

#### *Økonomiseksjonen (ØKS)*

ØKS har et tverrsektorielt ansvar for samordning og styring av departementets arbeid med statsbudsjettet og for arbeidet med statsregnskapet. Seksjonen behandler fellessaker på økonomiområdet, bl.a. generelle styringsopplegg for etatene med tilhørende instruksjer og fullmakter.

#### **Tverrgående fora**

Det er en rekke fora i SD som er ment å ivareta tverrgående behov, bl.a.:

- NTP-forum, ledet av PLS, består av sentrale medarbeidere i SD og Fiskeridepartementet. Forumet drøfter uformelt ulike aspekter ved NTP-prosessen.
- Bygruppa, som har deltakere fra seks seksjoner, skal bidra til et mer helhetlig arbeid med bypolitikk, bl.a. ved å konsultere hverandre og samarbeide om framlegg som berører byspørsmål. Gruppa ledes av Vegseksjonen.
- Eierforum samler dem som arbeider med løpende eieroppfølging. Formålet er å informere hverandre og å enhetliggjøre eierstyringen. Forumet ledes av Baneseksjonen.
- EØS-forum samler dem som arbeider med EU/EØS-saker for gjensidig informasjon og rådgiving i større saker. Forumet ledes av departementets EØS-koordinator, som er plassert i stab i Veg- og baneavdelingen.

Vi legger merke til at det er ulik praksis mht om slike fora skal ledes av en sektorseksjon eller en samordningsseksjon.

I tillegg er det enkelte fora som er påtenkt eller forsøkt gjenopptatt, bl.a..

- På bakgrunn av den såkalte Grøholt-rapporten ble det i 2009 vurdert å opprette et forum for etatsstyring. Det ble imidlertid konstatert at det alt er en del samarbeid om temaer knyttet til etatsstyring og at det ikke var behov for et eget forum for dette.
- Kontaktnett for FoU-ansvarlige er tenkt reaktivisert i 2010, bl.a. i lys av erfaringer med prosjektstyring på FoU-området.
- Kjøpsforum ble i praksis lagt på is etter at konkurranseutsetting på jernbane ble stoppet. Det var dessuten lite sammenfall i problemstillinger på tvers av sektorene. Forumet vil bli vurdert gjenopptatt når kontrakter for Hurtigruta og Gjøvikbanen skal lyses ut på nytt.



### 4.5.3 Liten evne til å utjevne arbeidsbelastningen

I tillegg til ulik størrelse har avdelinger og seksjoner også ulik belastning. Både intervjurunden og overtidstatistikken gir indikasjoner på dette. Av fagseksjonene synes det å være Luftfartsseksjonen og Vegseksjonen som har størst belastning.

Det er imidlertid ingen effektive rutiner for omprioritering av ressurser mellom avdelinger og seksjoner. I all hovedsak opprettholdes antall stillinger i den enkelte enhet fra år til år. I arbeidsmiljøundersøkelsen var det bare 15 prosent som sa seg helt eller delvis enig i påstanden om at ”personalressurser overføres mellom avdelinger og seksjoner der dette er hensiktsmessig”.

Det er eksempler på midlertidig utlån av medarbeidere fra en seksjon til en annen (bl.a. fra Post- og teleseksjonen til Luftfartsseksjonen), og dette er trolig en økende tendens. Men vi får inntrykk av at dette i hovedsak er på initiativ fra berørte medarbeidere og at det er vanskelig å flytte ressurser selv *innenfor* samme avdeling. Flere etterlyser mer fleksibilitet i organisasjonen slik at ressursene kan benyttes der det er størst behov.

Et konkret eksempel som nevnes er forværelsene. Hver avdeling har en medarbeider knyttet til sitt forværelse. Det er imidlertid ikke nok kontoroppgaver til å fylle hver av disse stillingene. Derimot har forværelset for politisk ledelse og departementsråd et stort behov for økt kapasitet og avlastning. Likevel har det vist seg vanskelig å få kontomedarbeiderne til å avlaste hverandre på tvers av forværelser. Det hevdes at det også kan være vanskelig å legge enklere saksbehandlingsoppgaver til kontomedarbeiderne fordi andre medarbeidere ikke vil gi fra seg oppgaver. Andre viser til at det er et begrenset omfang av denne typen oppgaver i departementet nå.

### 4.5.4 Etatsstyringen utvikler seg positivt

Som tidligere nevnt er det flere av de interne informantene som mener etatsstyring bør få høyere prioritet. Det vises til at det ligger store utfordringer i å få til bedre måloppnåelse og ressursutnyttning gjennom etatene, og at det trengs større kapasitet til å arbeide med dette i SD.

Fra de underliggende virksomhetenes side gis det i hovedsak uttrykk for at SDs etatsstyring har hatt en positiv utvikling. De opplever at kontakten med departementet er åpen og direkte, og flere gir uttrykk for at dialogen fungerer bedre enn før. Det vises også til at SD har blitt flinkere til å trekke med etatene, bl.a. ved å sende lovutkast på høring til underliggende virksomheter.

Samtidig er det enkelte som peker på at det er mer formalisme enn tidligere i styringsdialogen og at det blir mindre rom for å diskutere faglige problemstillinger. Styringsmøtene kan få et rituellet preg, og det er ikke alltid at de viktigste sakene blir drøftet der. Slik sett er det en utfordring å holde møtene levende og viktige.

Både SD og etatene er opptatt av at styringen skal være på et overordnet nivå. Dette har SD til dels lyktes med gjennom å utarbeide kortere, mer overordnede

tildelingsbrev, men her er det fortsatt forbedringspotensial. Samtidig øker detaljstyringen når det blir stor politisk oppmerksomhet om en sak eller et område. Flere av etatene uttrykker også en viss irritasjon over økende rapporteringskrav og mener at rapportering i større grad må ses i sammenheng med ressursbruken. De viser samtidig til at økningen i rapporteringskrav først og fremst skyldes press fra Riksrevisjonen og andre pålagte, felles rapporteringskrav for staten.

## **4.6 Medarbeidere og ledelse**

### **4.6.1 Godt arbeidsmiljø, men lite kjennskap til hverandres kompetanse**

Hovedtendensen i arbeidsmiljøundersøkelsen høsten 2009 var at arbeidsmiljøet er bra, og at det har skjedd forbedringer sammenlignet med resultatene fra 2007. Intervjuene med ledere og medarbeidere i SD bekrefter dette inntrykket, bl.a. blir det kollegiale arbeidsmiljøet beskrevet som godt, og det er enkelt å ta kontakt med kolleger.

Samtidig er det flere som viser til at den faglige kontakten på tvers av seksjonsgrenser i stor grad er avhengig av ”personlige relasjoner”, dvs. at man kontakter kolleger man allerede kjenner. Flere etterlyser bedre informasjon om hvilken kompetanse medarbeidere i andre avdelinger/seksjoner har. Dette bekreftes i Arbeidsmiljøundersøkelsen der bare 6 prosent sa seg helt enig i at ”du opplever at kunnskap deles mellom avdelinger”. 25 prosent var helt eller delvis uenig, mens nesten halvparten unnlot å svare eller oppga ”verken/eller”.

### **4.6.2 Lang tjenestetid, men ikke forgubbing**

Oversikter fra SD viser at 60 av de 140 ansatte, dvs. ca 43 prosent, har vært ansatt i SD i mer enn 10 år. For ledernivået viser tilsvarende tall at 25 av 34 ledere har vært ansatt i mer enn 10 år. Arbeidsmiljøundersøkelsen i fjor viste at 33 prosent har vært i SD 15 år eller mer.

Med så høye tall for tjenestetid og med lav turnover (5 prosent i 2009) skulle det antas å være en sterk forgubbing på gang. Det kan imidlertid ikke sies å være tilfellet: Gjennomsnittsalderen er 44 år (for ledernivået 53 år), turnover har de siste fem årene variert mellom 5 og 11 prosent, og det er heller ikke slik at svært mange er nær pensjonsalder: Av ledere med personalansvar er riktig nok 5 av 16 over 60 år, men blant underdirektører/seniorrådgivere er det bare 9 av 83 som har nådd den alderen. Denne aldersgruppa er også rimelig fordelt på seksjonene, med et unntak for Luftfartsseksjonen, som på dette nivået har fire over 60 år.

Noe av forklaringen på gjennomsnittsalderen ligger i at 31 prosent av de ansatte har mindre enn tre års tjenestetid. Tendensen bekreftes i intervjuene der flere er inne på at det er en god del nyutdannede som slutter etter et par år, men at de som blir lenger enn det, ofte blir værende lenge.

Dette er et mønster som også er kjent i andre departementer. Likevel er det flere som mener at SD må legge mer til rette for å beholde nye medarbeidere.

De viser til at yngre medarbeidere i større grad ønsker å arbeide i prosjekter eller team og at de forventer en tilrettelegging for kompetanseutvikling gjennom arbeidet.

#### **4.6.3 Sektorspesifikk kompetanse kan være sårbart**

Både ledere og medarbeidere i SD vurderer kompetansen i departementet som høy. Også blant etatsledere og selskapsledere hører vi anerkjennelse av SDs kompetanse. Et unntak er eier-/forretningskompetanse som selskapslederne mener er for svak, bl.a. fordi den får for lite anvendelse (jf. pkt. 4.3). Dessuten er FIN noe kritisk til fagavdelingenes plan- og budsjettkompetanse. Økonomiseksjonen får derimot gode tilbakemeldinger både internt i SD og fra FIN for koordineringen av plan- og budsjettprosessen.

Gjennom arbeidet i seksjonene blir kompetansen sterkt sektorspesialisert. Dette ses på som nødvendig for å kunne ivareta etats- og eierstyringsfunksjonen og ikke minst for å kunne tilfredsstille politisk ledelses behov for detaljert sektorkunnskap.

I intervjuene er det imidlertid enkelte som peker på at kompetansen kan bli for smal og sektorspesifikk, at mye hviler på noen få dyktige enkeltpersoner, og at det er behov for flere ”samferdselsgeneralister” for å kunne ivareta et bredere samferdselsperspektiv. Det synes heller ikke å være praksis for å sørge for tilstrekkelig overføring av kompetanse på tvers, jf. arbeidsmiljøundersøkelsen der bare 20 prosent sa seg helt eller delvis enig i en påstand om at ”kompetanse overføres mellom avdelinger og seksjoner der dette er hensiktsmessig”.

Flere peker også på at spesialiseringen gjør departementet sårbart i den forstand at man blir svært avhengig av enkeltpersoners kompetanse. Spesielt sårbart kan det være hvis flere på samme område slutter samtidig. I Luftfartsseksjonen har man derfor begynt å arbeide mer i ”tospann”, dvs. at to personer får ansvar for samme område. Dette ses som en god måte å drive kompetanseutvikling på, og som en måte å redusere sårbarheten i seksjonen. Dette er imidlertid mindre anvendelig når det gjelder å redusere sårbarhet på ledernivå.

#### **4.6.4 Vanskelig å prioritere kompetanseutvikling**

I intervjuene får vi høre at det er god adgang til kompetanseutvikling i form av kurs. Medarbeidere gir uttrykk for at det ikke er budsjettene som stanser dem i å gå på kurs, men snarere arbeidsmengden. Når man er borte på kurs, betyr det at arbeidsoppgavene hopper seg opp på kontoret.

SD har utarbeidet en kompetanseplan for 2010 der det bl.a. gis oppsummeringer av individuelle opplæringsbehov. Samtidig fastslås det at hovedprinsippet for kompetanseutvikling i SD er ”læring i det daglige arbeid”. Enkelte etterlyser imidlertid at dette prinsippet skal få mer praktiske konsekvenser.

#### **4.6.5 Faglig dyktige ledere, men hva med personalledelse?**

Ledelse har vært et tema først og fremst i intervjuene med medarbeidere i departementet. Inntrykket er at SD har mange faglig dyktige ledere, de fleste av dem har lang erfaring som ledere i SD og høy sektorkompetanse. Det er

samtidig en mannsdominert gruppe. Av departementets 16 ledere med personalansvar er det 12 menn.

I likhet med andre departementer har SD gjennomført lederutviklingstiltak, men det ser ikke ut til at dette har vært viet stor oppmerksomhet den siste tiden. Det etterlyses iallfall bedre personalledelse, og flere av informantene peker bl.a. på at ledere ikke er gode til å motivere medarbeidere, til å gi tilbakemeldinger eller til å fatte upopulære beslutninger. Dette må imidlertid nyanseres, for arbeidsmiljøundersøkelsen viste at 63 prosent sa seg helt eller delvis enig i en påstand om at ”nærmeste leder gir deg konstruktive tilbakemeldinger”.

Juristene er opptatt av at det er for få jurister i ledelsen. I avdelinger der det ikke er jurister i ledelsen opplever de at det er vanskelig å få støtte for å ta opp juridiske problemstillinger. Det pekes på at kvalitetssikringen av juridiske saker da ikke blir god nok og at juristene trekkes for sent inn i en rekke saker. Tilsvarende er økonomer opptatt av å få økonomikompetanse tidligere inn i utredningsprosessene.

#### **4.6.6 Lokale lønnskabaler skaper ubalanse**

I flere av intervjuene med medarbeiderne kommer det fram misnøye med de såkalte ”lønnskabalene”. Når det utlyses ledige stillinger, vil det ofte være minst en avdelings-/seksjonsintern søker som er best kvalifisert og som tilsettes med høyere lønn. Dette kan utløse en kjedereaksjon av interne tilsetninger med tilhørende lønnsopprykk. Dette kan generelt bidra til høyere lønnsnivå, men kan også skape ubalanse mellom avdelingene/seksjonene ved at turnover er ulikt fordelt og dermed også muligheten for slike ”lønnskabaler”.

#### **4.6.7 Fysisk plassering – et tilbakevendende tema**

Både lyttemøter og intervjuer kan tyde på at den fysiske plasseringen av de ulike avdelingene og seksjonene er et tilbakevendende tema. De klareste synspunktene er slik:

- Transportavdelingen uttrykker tilfredshet med sin plassering øverst i bygget, selv om dette gjør at de oppleves som noe perifere av de andre avdelingene.
- Kommunikasjonsavdelingen ønsker å bli plassert nærmere politisk ledelse.
- Veg- og baneavdelingen er den eneste avdelingen som har seksjonene fordelt på to etasjer. Avdelingen selv mener dette er veldig uheldig. Det gjør samarbeidet mellom seksjonene mer krevende, og det er vanskelig å få til uformell kontakt mellom avdelingsleder og medarbeidere. Avdelingens størrelse gjør det imidlertid vanskelig å løse problemet.
- Flere er inne på at det kan være et poeng med fysisk omplassering av seksjonene for å legge til rette for nye samarbeidsrelasjoner (dvs. uten å gå veien om omorganisering).

## 4.7 Kravene til organisasjonen i liten grad fulgt opp

Kravene til SDs organisasjon ble formulert i kjølvannet av omorganiseringen i 2003 og ble justert våren 2010 i forbindelse med den pågående gjennomgangen (jf. pkt. 3.2).

Vår intervjurunde viser at det er liten bevissthet om disse kravene. På spørsmål sier "alle" seg stort sett enige i kravene, men flere peker på at de er for vagt formulert til å være styrende. Selv om det er vanskelig å være uenig i kravene, blir det pekt på at de er for lite orientert mot utvikling av organisasjonen. Enkelte oppfatter også at kravet om "flat struktur" ikke er realistisk. For øvrig blir kravene oppfattet som "honnørord" og ikke som noe som faktisk skal få konkrete følger for SDs organisasjon.

Hovedinntrykket er også at kravene ikke følges opp og at de ikke brukes i den daglige styringen av departementet. Det er heller ingen oppfatning av at kravene legges til grunn i departementets lønns- og personalpolitikk.

## 4.8 utfordringer framover

På spørsmål om hva informantene så som viktige utviklingstrekk og utfordringer for SD var det ikke uventet stor variasjon i svarene. Et hovedskille gikk mellom det vi kan kalle sektorspesifikke utfordringer for eksempel knyttet til utviklingen i telesektoren, og på den andre siden mer generelle utfordringer som berører alle avdelinger i SD.

Fra før var spørsmålet også stilt i lyttmøtene, og mange av svarene derfra kom også opp i intervjurunden. Av det som ikke var nevnt tidligere, kan nevnes følgende stikkord:

- Økt press på utbygging/utbedring av infrastruktur
- Økende krav om tverrsektoriell tilnærming, bl.a. i arbeidet med storbyproblematikk ("bypakker") og kollektivtransport
- Økende kompleksitet i styring og kvalitetssikring
- Økende behov for å redusere næringslivets transportutgifter
- Internasjonalisering, herunder økende omfang av EU-reguleringer
- Avhengighet av IKT, sårbarhet, personvern
- Mindre budsjettvekst i årene framover vil gi økende kamp om økonomiske ressurser - SD har for liten evne til å prioritere ned
- SD opptrer reaktivt og klarer ikke å skjerme behov for langsiktighet mot daglig presserende oppgaver fra politisk ledelse.

## 5 Vurderinger og forslag

I dette kapitlet foretar vi først en kort oppsummering av de viktigste utfordringene som SD etter vår oppfatning står overfor. Dernest går vi over til å vurdere departementets organisering og arbeidsformer for å håndtere utfordringene.

### 5.1 Utfordringer for SD som organisasjon

Når vi skal forsøke å identifisere hvilke utfordringer SD bør prioritere å ta tak i, legger vi vekt på to aspekter: På den ene siden kan vi ikke bare fokusere på det som eksplisitt ble trukket fram som utfordringer i lyttemøter og/eller i intervjurunden. Vi må også ta i betraktning alle funn og observasjoner vi har gjort (kap. 4) og gjøre en vurdering av hvordan dette utgjør utfordringer for SD.

På den annen side, for at dette skal være håndterbart for SDs videre arbeid og utvikling må utfordringene prioriteres og ”oversettes” til noe som utfordrer SD *som organisasjon*. Da kan det først være nyttig med en kort oppsummering av hvordan vi oppfatter SDs utgangspunkt for å ta fatt på utfordringene.

#### 5.1.1 SD – et ”satt” departement?

Hvis vi på bakgrunn av våre funn og observasjoner skal forsøke å formulere et enkelt hovedinntrykk av SD, blir vi stående ved at vi oppfatter SD som et ”satt” departement.

Med en slik spissformulering sikter vi til at

- Det er svært stor kontinuitet på leder- og seniornivå, dvs. mange med lang fartstid i samme posisjon.
- Det er relativt lite oppmerksomhet om utvikling, utprøving, nytenkning, herunder også lite bruk av og interesse for alternative arbeidsformer.
- SD opptrer primært reaktivt i sin rolle som sekretariat for politisk ledelse, også når vi tar høyde for at SD nødvendigvis må legge stor vekt på gjennomføring av regelverk.
- SD er til dels sterkt sektor- og seksjonsinndelt og har høye terskler mellom enhetene, bl.a. er det lite utveksling av erfaring/kunnskap/kompetanse på tvers.

#### 5.1.2 Hovedutfordringer

Hvis vi ut fra materialet skal forsøke å formulere noen hovedutfordringer som kan relateres til SD som organisasjon, blir vi stående ved følgende tre:

##### **Utfordring: Sikre et bedre grunnlag for legitimitet til rolleutøvelsen utad**

Som nevnt viste intervjurunden at SDs rollekombinasjoner kan bli problematiske for SDs legitimitet utad. Selv om SD objektivt sett kanskje klarer å håndtere disse kombinasjonene, vil det være en fare for at det eksternt likevel danner seg et bilde av interessekonflikter og ”samrøre”. Spesielt ved ulike typer hendelser der ansvarsforhold i SD kan komme i søkelyset er det viktig å kunne vise til at det er gjort vurderinger og tiltak for å motvirke uheldige effekter av slike rollekombinasjoner.

**Utfordring: Styrke sekretariatsrollen**

Med bakgrunn i intervjurunden ser vi behov for å styrke sekretariatsrollen ved mer langsiktighet i arbeid med politikkutforming og en mer proaktiv betjening av politisk ledelse. Dels kan problemene ses som et utslag av særtrekk ved politikkområdet, dvs. sterk politisering og mediepågang, høyt press på implementering av regelverk og et lite departements begrensede analysekapasitet. Dels kan de ses som et utslag av et "satt" departement bl.a. med en forsiktighetskultur og lite oppmerksomhet om utvikling og nytenkning.

Et arbeid for å skjerme langsiktighet og gjøre SD mer proaktivt må imidlertid ikke gå på bekostning av SD som gjennomføringsdepartement. Her er det viktig å beholde evnen til effektiv gjennomføring bl.a. for å håndtere presset for å implementere EU/EØS-reguleringer.

**Utfordring: Legge til rette for et mer helhetlig transportpolitisk perspektiv**

Grovt sett er SD organisert med en rekke fagseksjoner som er tildelt hver sin sektor. Dette har en rekke fordeler i det løpende arbeidet, men er samtidig en utfordring fordi det også er behov for et mer helhetlig perspektiv i politikkutforming når hovedmålene i transportpolitikken er tverrsektorielle. Det samme behovet for helhetlig perspektiv gjelder til dels også i det løpende arbeidet med ressursutnytting og resultatopptak. Det er etablert en del tverrgående enheter, fora og prosesser i departementet, men dette er ikke vurdert som tilstrekkelig.

**Hovedutfordringene overlapper hverandre**

Disse tre hovedutfordringene overlapper hverandre i noen grad, bl.a. er det en glidende overgang mellom behovene for å styrke sekretariatsrollen og for et mer helhetlig perspektiv. Når vi i det følgende tar opp hva SD kan gjøre, er det derfor heller ikke skarpt avgrenset hvilke vurderinger og tiltak som gjelder hvilke utfordringer.

## 5.2 Endre SDs ansvar og oppgaver?

Her ser vi først på avgrensningen av SDs ansvar og oppgaver: Kan utfordringene håndteres bedre ved å endre avgrensningen, for eksempel ved å skille ut eierrollen? Under pkt. 5.3 kommer vi tilbake til organisatoriske grep internt.

### 5.2.1 Skille ut eierrollen?

NHD har ansvar for statens eierinteresser i en lang rekke selskaper. Blant disse er Telenor og Mesta der ansvaret for eierinteressene tidligere er overført fra SD.

De gjenværende selskapene – Avinor, NSB, Posten og Baneservice - er beholdt under SD bl.a. fordi eierrollen overfor disse selskapene utgjør en sektorpolitisk styringsmulighet. I prinsippet kan SD styre svært detaljert gjennom generalforsamlingen for disse selskapene. I praksis ser det ut til at dette forekommer svært sjelden ut fra sektorpolitiske hensyn, men muligheten vil altså være der, og en slik eierstyring kommer i tillegg til den styringen som ligger i kjøp av transporttjenester og i å være reguleringsmyndighet med

konsesjonstildelinger og ansvar for tilsyn. En overføring av selskapene til et departement uten ansvar for sektorpolitikken kan antas å svekke muligheten til å drive sektorpolitisk styring, men samtidig kan andre typer styring styrkes på denne måten.

I intervjurunden ble det av flere pekt på at det mest problematiske ved SDs rollekombinasjoner er at eierrollen kommer i konflikt med de andre rollene. Når SD er eier av NSB og Posten, kan dette bl.a. føre til svekket tillit til at SD behandler klager vedrørende disse aktørene på en uhildet måte. Og hvordan oppfattes det at SD fører forhandlinger om kjøp av tjenester fra et selskap de selv eier? Eller at de lyser ut anbud der eget selskap deltar? Det siste eksemplet har ikke vært aktuelt siden Gjøvikbanen ble lagt ut på anbud (2004), men det vil bli aktuelt igjen, spesielt hvis det blir mer omfattende konkurranseutsetting av persontrafikk på jernbane.

For å fjerne grunnlaget for mistillit i slike sammenhenger vil en løsning være å overføre ansvaret for eierinteressene i disse selskapene til NHD. Det vil også plassere eierskapet av disse selskapene i et mer profesjonelt fagmiljø etter som NHD har en egen eierskapsavdeling, presumptivt med den kompetansen som flere av selskapene etterlyste hos SD.

En slik overføring vil slå ulikt ut for ulike selskaper: Eierskapet til Baneservice kan oppfattes som tilnærmet fritt for sektorpolitikk og bør være en relativt klar kandidat for overføring (med forbehold for at Baneservice kan sees som et ledd i å etablere et fungerende marked for de drift- og vedlikeholdstjenester Jernbaneverket er avhengige av å kjøpe). Avinor på sin side er tillagt en del oppgaver som er av direktoratskarakter og spiller generelt en mer sektorpolitisk rolle, herunder også som faglig rådgiver for SD. Overføring til NHD må derfor vurderes som uaktuelt for Avinor.

Posten og NSB står i mellomposisjoner mht. sektorpolitisk relevans, og det er Posten som er minst relevant av disse. En stor del av Postens virksomhet er nå konkurranseutsatt med de reduserte eierstyringsmuligheter det innebærer. Det betyr dessuten at SDs sektorpolitiske interesse bare gjelder en svært liten del av Postens totale virksomhet. Ved en eventuell godkjenning av EUs postdirektiv vil dessuten den siste delen av postmonopolet bli avviklet.

For NSB er situasjonen at det bare er for godstransport at det er åpnet for konkurranse, mens det for persontransporten fortsatt er tilnærmet monopol. Det gjør eierposisjonen langt viktigere enn overfor Posten.

Uansett kan det anføres at det fortsatt er eierstyringsmuligheter som svekkes eller går tapt dersom disse selskapene overføres til NHD. Et spørsmål blir da i hvilken grad disse styringsmulighetene er relevante og realistiske og (i så fall) i hvilken grad de kan omgjøres til styringsvirkemidler for SD som reguleringsmyndighet, typisk som konsesjonsvilkår. En annen innfallsvinkel er å legge større vekt på kjøp av transporttjenester som et bevisst sektorpolitisk virkemiddel.



På bakgrunn av en grundig vurdering av disse mulighetene bør det etter vår oppfatning eventuelt foretas en ny vurdering av spørsmålet om overføring av eierskapet til Baneservice, Posten og NSB over til NHD.

### **5.2.2 Oppgaver over til direktoratsnivået?**

I intervjurunden var det flere som tok til orde for å samle kjøpsfunksjonen fra flere seksjoner og legge den til et nytt organ. Kollektivtransport var også nevnt som et oppgaveområde som kunne legges til et slikt nytt transportdirektorat. Det vil jo bl.a. dreie seg om nettopp kjøp av kollektive transporttjenester.

I Sverige og i Danmark er kjøp av transporttjenester lagt til underliggende virksomheter. Den svenske Rikstrafiken har som oppgave å sikre en samordnet kollektivtransport for buss, båt, fly og tog. Den danske Trafikstyrelsens ansvar for kjøp av tjenester er begrenset til tog og fergetrafikk. Begge virksomhetene håndterer anbud og følger opp inngåtte kontrakter. I Danmark sikres politisk styring ved at muligheter og konsekvenser av forskjellige strategier drøftes med departementet. Trafikstyrelsen har i den sammenheng en rådgivende rolle.

Kjøp av transporttjenester som markedet ikke selv framskaffer, oppfattes imidlertid som en mer politisk oppgave i Norge enn i våre naboland. Det kan betinge en løpende styring ut fra et sektorpolitisk perspektiv, noe som tilsynelatende gjør det lite hensiktsmessig å føre slike oppgaver ut av departementet. Men selv om det på kort sikt neppe er grunnlag for å foreslå en direktoratsløsning på dette området, er dette etter vår oppfatning et realistisk alternativ som bør kunne tas opp til vurdering på et senere tidspunkt. Et slikt transportdirektorat ville også kunne ta opp i seg flere oppgaver fra MKS (jf. pkt. 4.4.7).

Det ble i intervjurunden pekt på at flere oppgaver kunne ha vært lagt ut dersom en del av Avinor (lufttrafikk-delen) ble omgjort til direktorat. Vi går ikke nærmere inn på dette spørsmålet idet vi oppfatter det som utenfor vårt mandat.

Det ble også pekt på at Luftfartstilsynet kan og bør overta flere oppgaver når de har utviklet tilstrekkelig forvaltningskompetanse. Dette bør selvsagt følges opp, men vårt inntrykk er at dette ikke vil utgjøre noe betydelig reduksjon i arbeidsbelastningen for Luftfartsseksjonen.

Med tanke på å avlaste SD for oppgaver er det altså samlet sett og på kort sikt lite å hente ved å delegere myndighet og overføre oppgaver til underliggende nivå. Ved en eventuell etablering av et transportdirektorat og en åpning for å føre kjøpsfunksjonen ut vil imidlertid avlastningspotensialet være vesentlig større.

## **5.3 Behov for strukturendringer internt**

Her ser vi på mulige endringer av den formelle strukturen, både når det gjelder å skifte hovedstruktur, å modifisere hovedstrukturen og å gjøre endringer innenfor hovedstrukturen.

### 5.3.1 Ny hovedstruktur?

For å gjøre en vurdering av hvordan SD skal møte utfordringene, bl.a. å sikre legitimitet til rollekombinasjonene, er det grunn til å se på alternativer til den nåværende sektorbaserte hovedstrukturen.

Etter vår oppfatning vil hovedalternativet til den nåværende strukturen være en funksjonsbasert struktur slik SDs organiseringsprinsipp var før 1992. Til forskjell fra en sektororganisering vil en funksjonsorganisering innebære en langt større innbyrdes avhengighet horisontalt mellom avdelingene. En mulig inndeling kan være en enhet for investering/drift, en for regulering/tilsyn, en kjøpsenhet, en etatsstyrings-/eierenhet mv. De enhetene som i dag har tverrsektorielle nedslagsfelt (MKS, PLS, TBS) vil kunne bestå som før. Hver av disse enhetene vil bli tillagt å ivareta samme funksjon for alle sektorene.

Fordelen med en slik inndeling ville bl.a. være at man reduserer/forebygger rollekonflikter ved å legge rollene til hver sin enhet. Dette ville også gi grunnlag for utvikling av sterke og brede fagmiljøer knyttet til disse rollene. Dernest vil en slik inndeling bety at avdelingene/enhetene ville være tvunget til å samarbeide fordi de ville sitte på hver sin del av nødvendig kompetanse. Dette ville legge til rette for å se sektorene mer i sammenheng med tanke på en helhetlig transportpolitikk.

Samtidig kan dette poenget også snus til et motargument. Hver sektor ville bli sterkt avhengig av at det skjer en effektiv samordning på tvers av de funksjonsdelte enhetene. Det ville lett bli et økende beslutningspress mot departementsledelsen fordi avdelingene ikke lenger ville ha et avgrensbart beslutningsfelt. Det ville også kunne oppleves slik at det gjennomgående var langt mer kontakt på tvers av enhetene enn internt i enhetene, og modellen ville da bli opplevd som lite hensiktsmessig.

Det er også flere andre sterke motforestillinger, bl.a. at SD til dels har sterkt politiserte oppgaver og ofte er nødt til å være detaljorientert for å betjene statsråden tilfredsstillende. Behovet for sektorkompetanse og -kunnskap er derfor stort, og organiseringen bør legge til rette for å fylle et slikt behov. Da står sektororganisering som et bedre alternativ enn funksjonsdeling.

Et annet argument er at omgivelsene, og i første rekke de underliggende etatene, ville ha problemer med å finne rett kontaktpunkt når de skulle henvende seg til et funksjonsdelt SD. Tilsvarende ville departementet være avhengig av sterk samordning på tvers for å avklare hvem som skal representere SD overfor andre departementer i ulike sammenhenger, hvem som skal innhente faglige premisser fra etatene, og hvem som skal utøve etatsstyring og resultatoppfølging av etatene. Noe av dette kunne nok avhjelpest ved å etablere faste, sektorspesifikke kontaktpunkter. I de større avdelingene, dvs. for infrastruktur og regulering, ville det jo også være grunnlag for en underinndeling i seksjoner som fulgte de tradisjonelle sektorgrensene, men totalt sett ville dette gi en fragmentert organisering.

I et framtidig SD der det er aksept for at departementet ikke sitter med en så detaljert sektorkunnskap som i dag, er det tenkelig at funksjonsorganisering vil

være et mer realistisk alternativ. Inntil så skjer kan det etter vår oppfatning ikke være aktuelt å gå over til en funksjonsorganisering. Spørsmålet kan imidlertid vurderes på nytt dersom disse forutsetningene har endret seg ved neste organisasjonsgjennomgang.

### 5.3.2 Bør sektororganiseringen modifieres?

Selv om sektororganiseringen bør bestå som hovedstruktur, er det ikke gitt at strukturen bør bestå uendret. Også i dag er det innslag av funksjonsdeling på seksjonsnivå, og det kan vurderes om det bør tilføres ytterligere slike innslag, spesielt for å redusere potensialet for rollekonflikter.

I så fall vil det være nærliggende å vurdere egne enheter for eierskap og kjøp av transporttjenester. Disse kan tenkes som enheter på tvers av sektorene, for eksempel en enhet for eierskap til selskaper i post, luftfart og bane, eventuelt for bare en eller to av disse.

Tilsvarende kan det tenkes en enhet for kjøp av transporttjenester innenfor sektorene post, luftfart, sjø og bane. Siden en kjøpsenhet etter alt å dømme ville bli svært liten, kunne en løsning være å legge kjøpsfunksjonen for alle sektorene til MKS, som i så fall gjøres til en enhet for kjøp av kollektivtransporttjenester.

Et annet alternativ ville være å samle regulatorrollene på tvers av de ulike sektorene. Det gjelder reguleringsoppgavene for bane, luftfart og veitransport, og her er det allerede i dag faglige berøringspunkter og muligheter for faglig samarbeid og utveksling. Samtidig ville Veg- og baneavdelingen gjøres til mer av en avdeling for infrastruktur.

Felles for disse alternativene er imidlertid at slike enheter vil bli svært små og sårbare. De vil også ha behov for kontaktpersoner i sektoravdelingene for å ha tilgang til relevant sektorkunnskap og -kompetanse.

Slik modifisering av sektororganiseringen fjerner ikke grunnlaget for sektorkompetansen (til forskjell fra en helt ny hovedstruktur). Det er likevel andre motforestillinger som består, bl.a. forvirringen om ansvarsforhold og oppgavefordeling det kan skape både internt og eksternt. Med tanke på at nytten ved slike omorganiseringer vil være ganske usikker, kan vi vanskelig anbefale slike tiltak. En forsiktigere tilnærming ville være å videreutvikle det som i noen grad allerede er forsøkt, dvs. rollebaserte enheter *innenfor* de nåværende seksjonene, for eksempel en eierenhet i Baneseksjonen, og så knytte et stadig sterkere nettverk med tilsvarende enheter i andre seksjoner. Dette blir imidlertid så smått at det til dels vil dreie seg om *en* person i hver seksjon, altså mer et spørsmål om arbeidsdeling i den enkelte seksjon enn om organisering i stort.

### 5.3.3 Behov for endringer innenfor sektororganiseringen?

En tredje type vurdering er om det er behov for organisasjonsendringer innenfor sektororganiseringens logikk. I praksis blir det et spørsmål om det er behov for å omrokkere seksjoner for å finne nye og mer egnede samarbeidskonstellasjoner innenfor og mellom avdelingene, eventuelt om man også bør dele opp enkelte av seksjonene og sette dem sammen på nytt.

Vårt utgangspunkt her er at det bør legges bedre til rette for å arbeide ut fra et helhetlig transportpolitisk perspektiv. Mye kan oppnås ved å styrke samhandlingsprosesser på tvers av organisasjonen, men er det tilstrekkelig? Vi skal her se nærmere på hvordan også formell struktur kan brukes til å sikre større tyngde til dette.

Teoretisk kunne en tenke seg at alle transportsektorer kunne samles i en avdeling som dermed kunne ta seg av alle de sektorspesifikke vurderingene (luftfart, bane, vei og sjø) og samtidig sørge for samordning for en helhetlig transportpolitikk. Dette ville imidlertid omfatte samtlige fagseksjoner bortsett fra Post- og teleseksjonen, noe som ville bli en u håndterlig avdelingsstørrelse. Derfor er det heller grunn til å vurdere hvordan man kan organisere for å styrke det nåværende tverrsektorielle perspektivet i Planseksjonen og gjøre den bedre i stand til å legge premisser for de sektororienterte seksjonene.

Et mulig startpunkt er å se på organiseringen av Transportavdelingen (TA). Den har to seksjoner med helt ulike profiler: Veg- og sjøtransportseksjonen (VSS) er en sektorseksjon med vesentlig innslag av lovforvaltning, mens Miljø- og kollektivtransportseksjonen (MKS) har et mer tverrsektorielt siktemål, men med få egne virkemidler. Lovforvaltningen i VSS kan i en viss forstand også oppfattes som et virkemiddel for MKS, men generelt er det en svak innbyrdes sammenheng mellom de to seksjonene. TA framstår for oss som en "restkategori" fra forrige omorganisering, og vi ser at en endret organisering her kan bidra til å styrke det tverrsektorielle perspektivet.

### **Ny transportpolitisk avdeling?**

Ved å legge MKS sammen med Planseksjonen (PLS) kan vi få et grunnlag for en ny transportpolitisk avdeling. MKS er allerede en sektorovergripende seksjon, spesielt med tanke på miljødelen, og er avhengig av å få sine premisser lagt til grunn i de sektororienterte seksjonene. En kobling til PLS og NTP-arbeidet gir god mening ved at MKS får et bedre grunnlag for den samordningsrollen de må spille.

Derimot er det neppe hensiktsmessig å la MKS overta deler av vegloven og vegtrafikkloven fra VB. Riktig nok ville dette gjøre det mulig å gi økt prioritet til lovarbeid på miljøområdet, men det er vanskelig å "stykke ut" deler av loven på denne måten uten å skape nye og unødige samordningsbehov mellom VB og den nye avdelingen. MKS bør heller styrke sin samordningsrolle ved å sikres tidlig påvirkning av premissene for VBs faglige vurderinger, og det kan skje ved at MKS får drahjelp av NTP-prosessen.

Også PLS er avhengig av å fungere på tvers av sektorene for å løse sine oppgaver. Det vil være fordelaktig hvis MKS kan bidra til at det gis større tyngde til samordningshensynet i planprosessen. NTP-arbeidet vil dessuten kunne operere med mer fleksibel kapasitet over tid fordi kompetansen i MKS lettere kan trekkes inn når de er innenfor samme avdeling. I det hele tatt bør det være åpning for å revurdere skillet mellom de to seksjonene i lys av en slik ny kontekst for virksomheten.

Ved å organisere en ny transportpolitisk avdeling ville man tydeliggjøre og styrke den samordningsrollen som er nødvendig for å markere samferdsel utad som et mer helhetlig politikkområde. Dette kunne samtidig legge grunnlag for en mer systematisk samordningsrolle internt der dette hensynet har en egen stemme i sjefsmøtet og administrativt ledermøte.

Det vil kunne innvendes mot en slik sammensatt transportpolitisk avdeling at den lett kan bli et "tenkeloft" uten tilstrekkelig bakkekontakt og relevans for det løpende arbeidet. Derfor bør det vurderes hvorvidt en slik avdeling bør tilføres oppgaver/enheter som kan gi flere virkemidler og kontaktpunkter. Å tilføre ØKS ville være et slikt bidrag (se nedenfor). Ledelsen av den såkalte Bygruppa, som nettopp har et tverrsektorielt sikte, kan også vurderes overført. Videre bør det sørges for en betydelig og regelmessig personellutveksling mellom en slik avdeling og sektoravdelingene for å legge til rette for en fruktbar miks av tverrsektoriell og sektorspesifikk kompetanse.

### **Nye restkategorier?**

Noe av poenget med å plassere Planseksjonen (PLS) sammen med Økonomiseksjonen (ØKS) ved forrige omorganisering var å få en tettere kobling mellom langsiktig planlegging og det mer kortsiktige, altså at budsjettoppfølgingen kan ligge tettere på de store planene. I praksis har det også vist seg at de to seksjonene har et nyttig samarbeid om NTPs målstruktur og ved at PLS gjennom kontakt med ØKS får nyttige korrigeringer mht. det faktiske mulighetsrommet for planarbeidet. Nettopp denne koblingen vil også være nyttig å ta med inn i en transportpolitisk avdeling.

På den annen side kan det være vanskelig å forsvare at Administrativ seksjon (AS) skulle bli stående alene som egen avdeling. Et svar på dette kan være å slå sammen AS og Kommunikasjonsavdelingen, men dette kan skape inntrykk av en ny restkategori der det mangler innbyrdes sammenheng mellom enhetene. En mulig løsning kan være å beholde ØKS sammen med AS, men samtidig utvikle en sterk kobling mellom ØKS og den nye avdelingen, bl.a. ved systematisk personellutveksling og et fast opplegg for tverrgående samarbeid.

Når det gjelder ny plassering av Veg- og sjøtransportseksjonen (VSS), peker VB seg ut. Det vil både gi et sektorfellesskap (veisektoren) og et beslektet fagmiljø på regulering (banesektoren). Men selv om VSS kan påregne redusert oppgavemengde i kjølvannet av forvaltningsreformen, reiser dette et spørsmål om man bør gjøre VB enda større. Det kan imidlertid være grunn til å problematisere størrelsesargumentet noe, iallfall når det gjelder antall ansatte. En avdeling på ca 50 ansatte er ikke noe særsyn i departementene.

Men for å motvirke en slik større ubalanse kan det vurderes om Trafikksikkerhets- og beredskapsseksjonen (TBS) bør overføres fra VB og plasseres i den nye transportpolitiske avdelingen. TBS kan sies å være både sektororientert og sektorovergripende. Det tverrsektorielle perspektivet omfatter ikke bare andre i SD, men gjelder enda mer overfor andre departementsområder (helse, opplæring, politi). Slik sett passer den tilsynelatende inn i profilen for en transportpolitisk avdeling selv om den samtidig er mer orientert mot egne virkemidler enn de to andre seksjonene. Konkret vil TBS ha samarbeidsflater

med MKS om innretting av virkemidler som kan tjene både miljømål, kollektivtransportmål og trafikksikkerhet. Overfor PLS vil det dreie seg om å komme i en bedre posisjon til å fremme og underbygge trafikksikkerhetsmål i NTP-prosessen.

Samtidig er det vanskelig å komme utenom at TBS vil se seg best tjent med å beholde plasseringen i VB fordi det gir nærhet til veisektoren, noe som utvilsomt er nyttig for å finne gode løsninger for trafikksikkerhet og for å finne budsjettmidler til slike løsninger.

Et alternativ til å skille ut TBS fra VB er å skille ut Baneseksjonen, altså gjeninnføre skillet mellom vei- og banesektoren. Vi ser det imidlertid slik at det bør være en relativt høy terskel for å reversere den sammenslåingen, og at det foreløpig ikke er gjort nok for å realisere ideen fra den gang. En mulighet kan være å sette en tidsfrist for å oppnå de forventede synergieffektene.

## **5.4 Behov for å videreutvikle sekretariatsrollen**

### **5.4.1 Styrke analysefunksjonen**

Med store og faglig tunge underliggende etater er det krevende for SD å kunne gjøre egne, kritiske vurderinger av etatenes innspill. Med tanke på den ulike kapasiteten på de to nivåene vil SD alltid måtte gjøre omfattende bruk av underliggende virksomheters faglige innspill. Dette er i utgangspunktet også god ressursutnytting.

Spørsmålet er likevel om SD i for stor grad er prisgitt sine underliggende etater. I hvilken grad tilfører SD merverdi til innspill fra etatene? Et viktig element i sekretariatsfunksjonen er å gjøre helhetlige vurderinger av innspill på sektorområder og å sette innspill fra etatene inn i en politisk kontekst. Dette krever både kunnskap om politikkområdet, analysekompetanse og politisk forståelse, dvs. evne til å omsette faglige vurderinger til gode politiske saker – til rett tid, samtidig som man ikke taper det langsiktige perspektivet i politikkkutformingene av syne. Etter vår vurdering er det viktig at SD styrker analyseelementene i sekretariatsrollen og på den måten sikrer et mer helhetlig, kritisk – og transportpolitisk – perspektiv på innspill fra etatene.

Enkelte andre departementer har opprettet egen analyseenhet, men dette er i flere tilfeller senere reversert, og vi ser ikke dette som aktuelt for SD. Mer relevant kan det være å skjerme enkeltmedarbeidere i fagseksjonene, for eksempel ved å organisere egne tidsbegrensede analyseprosjekter, helst med et tverrsektorielt tilsnitt. Disse kan også knyttes til PLS, som jo fra før kan sies å ha en analysefunksjon, og som dermed kan få et bredere nedslagsfelt.

Til syvende og sist er det imidlertid neppe mulig å få særlig effekt av slike tiltak uten å øke bemanningen i departementet, enten det skjer ved å låne inn sektorkompetanse fra etatene eller ved nye stillinger. I så fall bør det imidlertid ikke bare være et spørsmål om å rekruttere tradisjonell kompetanse til fagseksjonene, men også folk med bred kompetanse og erfaring fra mer overordnet og tverrsektorielt policy-arbeid.

#### 5.4.2 Opptre mer proaktivt

På bakgrunn av intervjurunden er det vår oppfatning at SD fungerer for reaktivt i sekretariatsfunksjonen for politisk ledelse. SD er riktig nok – og må være – et gjennomføringsdepartement som bruker en stor del av sin kapasitet på dette, men det bør likevel være mulig å opptre mer proaktivt når det gjelder å betjene politisk ledelse med å identifisere mulige tilnærminger, handlingsvalg, begrensninger og løsninger. Dette temaet henger for øvrig nært sammen med det foregående, altså spørsmålet om analysekapasitet. En styrket analysefunksjon vil utvilsomt gi et bedre grunnlag for å være proaktiv.

Foruten kapasitet dreier dette seg også om å gjøre SD til et mer ”dristig” departement. Med en tverrsektoriell tilnærming basert på faglig sektorkompetanse og med god kjennskap til statsrådets politiske kontekst bør SD ta sikte på å være mer i forkant med innspill til politikktutforming og politikkkformidling. Det bør også være rom for å utvikle og slippe fram mer spenstige og eventuelt kontroversielle forslag overfor politisk ledelse, og i mediehåndteringen bør det være en ambisjon å dempe forventninger for eksempel om at statsråden kan drive løpende detaljstyring osv.

For å skape bedre grunnlag for en proaktiv rolle kan det organiseres flere møteplasser mellom fagavdelingene og statsråden. En økt kontaktflate vil også bidra til å øke politikernes forståelse for fagavdelingens situasjon når det gjelder å balansere en proaktiv sekretariatsrolle mot embetsverkets forpliktelse til nøytralitet og faglig integritet. Noen muligheter for å utvide kontaktflaten kan være:

- et ekstra sjefsmøte hver annen uke, slik at det blir mer tid til andre spørsmål enn det dagsaktuelle, bl.a. dialog om hvordan statsråden ønsker arbeid med ulike typer prosesser lagt opp, og om hvilke avklaringer embetsverket vil trenge i ulike faser.
- at statssekretær/politisk rådgiver deltar i enkelte seksjonsmøter for gjensidig oppdatering og drøfting av sektorpolitiske (og tverrsektorielle) spørsmål.
- at ekspedisjonssjefene etter tur deltar på de daglige morgenmøtene for å eksponere dem for de vurderingene som gjøres for å bistå statsråden med politikkkformidlingen.
- at kommunikasjonsmedarbeiderne deltar regelmessig på fagseksjonsmøter slik at fagseksjonene får en bedre forståelse av de utfordringene som ligger i politikkkformidlingen, samtidig som KA blir oppdatert på pågående utredningsprosesser og faglige problemstillinger.

### 5.5 Styrke samhandling på tvers

#### 5.5.1 Mer helhetlige prioriteringer fra toppen

Seksjonenes dominerende stilling gir sterke og enhetlige fagmiljøer innenfor den enkelte seksjon, men det fremmer ikke helhetsperspektivet på SDs virksomhet. Seksjonene framstår typisk som forsvarere av ”sin” sektor. Dette kan være rasjonelt så lenge det foretas en helhetlig prioritering på et høyere nivå i organisasjonen.

Men som tidligere nevnt gir ikke sjefsforaene særlig rom for de mer tverrsektorielle perspektivene og prioriteringene. NTP-prosessen kan muligens være et unntak med sin særskilte styringsgruppe, men generelt er det vårt inntrykk at ekspedisjonssjefene er svært forsiktige med å "blande seg" i hverandres områder. En sektordelt organisasjon som SD trenger imidlertid tvert imot en aksept for å utfordre hverandres sektorpremisser, også på toppen av pyramiden.

Etter vår vurdering bør både sjefsmøtet og det administrative ledermøtet rydde mer plass for diskusjoner på tvers av sektorene med sikte på mer helhetlige strategier og prioriteringer for hele politikkområdet. Ved å organisere en ny transportpolitisk avdeling (jf. pkt 5.3) vil det være et eget fagmiljø til å forberede slike diskusjoner, samtidig som den transportpolitiske helheten vil ha en egen stemme i disse møtene.

### **5.5.2 Styrke tverrgående fora**

Typisk for de tverrgående foraene i SD er at deltakerne utveksler informasjon og erfaringer, sammenlikner og eventuelt lærer av hverandres praksis, drøfter løsninger osv. men uten å treffe beslutninger som binder linjeenhetene. Det som kommer ut av arbeidet i slike fora må igjennom behandling i linjen på vanlig måte. Vissheten om dette kan ha bidratt til å gjøre ledelse av og deltakelse i nettverk, prosjekter og team mindre attraktivt i SD.

Vi vil anbefale at det gis klare mandater til tverrgående fora der det framgår hva de har fullmakt til når det gjelder å binde opp linjeenhetene. Det er ikke slik at alle tverrgående fora skal ha beslutningsfullmakter. Dette må vurderes konkret, og for noen vil det være tilstrekkelig med et mandat om å utveksle erfaringer og eventuelt foreslå standarder for beste praksis.

Vi vil også anbefale at utvalgte fora, fortrinnsvis de som arbeider med en eller annen form for politikktutforming, blir knyttet til et høyere nivå, for eksempel slik at de kan forholde seg direkte til ekspedisjonssjef. Hvis det dreier seg om et tverrsektorielt tema med høy prioritet, bør det også være mulig å la et slikt forum rapportere til sjefsmøtet/administrativt ledermøte, eventuelt også slik at leder av forumet har anledning til å delta i disse møtene.

Samtidig vil vi advare mot at det opprettes tverrgående fora uten at det er godtgjort at det er et reelt samhandlingsbehov der alle deltakerne bør kunne se et utbytte av å delta. Det bør også være en lav terskel for å avvikle slike fora når de ikke lenger tilfører merverdi.

Hvilke fora SD konkret bør ha i tillegg til de nåværende, avhenger bl.a. av hvordan utfordringene knyttet til rollekombinasjonene blir løst. Hvis alle roller fortsatt skal ligge seksjonsvis, bør det blåses nytt liv i kjøpsforum, og det bør på nytt vurderes et etatsstyringsforum. Selv om rammebetingelsene for kjøp er ulike, og selv om underliggende virksomheter må styres på ulik måte, ser vi det som nyttig å få et komparativt perspektiv inn i dette arbeidet i hver seksjon.



Dessuten bør det vurderes opprettet et eget forum/nettverk for regulatorrollen. Dette er en rolle som gjelder flere seksjoner og som kan være nyttig for erfaringsutveksling og kompetanseoverføring. Eventuelt kan dette vurderes i tilknytning til EØS-forumet.

### **5.5.3 Styrke NTP som tverrsektoriell prosess**

Arbeidet med NTP er en omfattende plan- og prioriteringsprosess for hele transportsektoren. Prosessen starter på nytt hvert fjerde år, hver gang med et tiårsperspektiv. Som nevnt har Planseksjonen (PLS) slitt med å få fagavdelingene til å prioritere arbeidet med NTP tilstrekkelig, og fagavdelingene har stilt spørsmål ved PLSs sektorkompetanse.

De endringene som SD har planlagt på grunnlag av en intern evaluering i fjor går på å skjerme utpekte medarbeidere i fagavdelingene for å kunne bidra i NTPs utredningsfase og meldingsfase. Dette vil gi en bedre forankring av NTP i fagavdelingene og samtidig føre bedre sektorkompetanse inn i NTP-arbeidet.

Vi mener imidlertid at det tverrsektorielle perspektivet ved prosessen bør gis ytterligere tyngde. Det kan for eksempel skje ved å sette PLS inn i en ny og bredere transportpolitisk avdeling (jf pkt 5.3.3) som får fullmakt til å utfordre fagavdelingene på policy-utforming tidlig i prosessen. Til å bestille slike notater fra fagavdelingene kan den nye avdelingen etablere tverrsektorielle team med et mandat til å bearbeide materialet i et helhetlig transportpolitisk perspektiv. Den nødvendige kompetansen i slike team må i noen grad lånes inn fra nettopp fagavdelingene, som i sin tur kan få kompensert dette, for eksempel med innlån av sektorkompetanse fra etatene.

En annen måte å styrke det helhetlige perspektivet for NTP-prosessen vil være å få forpliktende transportpolitiske føringer lagt i en tidlig fase slik at disse kan legge rammer for de mer konkrete prioriteringene i siste fase. Dette tilsier en organisering av prosessen der embetsverket utarbeider forslag til slike føringer og forelegger dem for politisk ledelse på et tidlig stadium.

### **5.5.4 Uformelle strategidiskusjoner med etater og selskaper**

Flere av etatene er tungt inne i arbeidet med NTP, men det er likevel behov for mer helhetlig tenkning på transportområdet. Et mulig tiltak, som flere av de eksterne informantene ga positiv respons på, kan være å tilrettelegge for uformelle strategidiskusjoner mellom departementet og etater og selskaper. En slik faglig høyttenkning på tvers av sektorer kan være et nyttig supplement til den styrte og formaliserte kontakten gjennom arbeidet med NTP og den ordinære etats- og eierstyringen.

Etter vår vurdering kan denne typen uformelle strategidiskusjoner bidra til å "løfte" diskusjonene om samferdselspolitikk til å favne langt videre enn investeringsbeslutninger om veistumper og sektorvise budsjettdragkamper.

### **5.5.5 Incitamenter og rutiner for samordning**

Det bør vurderes hvordan det kan utvikles rutiner og gis incitamenter for samordning og samhandling. En mulighet vil være å la budsjett dokumenter og

tildelingsbrev stille krav om vurdering av samordningsbehov og ev. gjennomføring og rapportering av samordningsaktiviteter. Videre bør det vurderes hvordan lederkontrakter både på departements- og direktoratsnivå kan utformes med krav til samarbeid og samordning med tilgrensende enheter, jf. pkt 5.6.3 om hvordan personalpolitikk bør støtte opp under krav til organisasjonen.

Som nevnt synes SD å ha liten evne til å omfordele ressurser. Det bør derfor innskjerpes som rutine at det skal foretas reelle behovsvurderinger før ledige stillinger besettes. Generelt bør det etterstrebtes en delingskultur mht. å avgi og motta ressurser.

#### *Felles ressurscenter for kontorstøtte*

Problemet med å få til en mer fleksibel utnyttning av ressursene knyttet til forværelsene kan løses ved å opprette et felles ressurscenter der alle kontormedarbeiderne inngår. Senteret kan administrativt sortere under Administrativ seksjon. Brukerne, dvs. avdelingene, kan da ha ressurser fra dette senteret på "utlån" og fysisk utplassert i avdelingene. En slik ordning vil kunne gi statsrådets forværelse tilgang til nødvendig avlastning.

Et annet alternativ er å utnytte ledige kapasitet ved å legge enklere saksbehandlingsoppgaver til kontromedarbeiderne, men det kan synes som om omfanget av slike oppgaver er svært begrenset.

## **5.6 Behov for endringer knyttet til ledelse og medarbeidere**

### **5.6.1 Økt satsing på personalledelse og lederteam**

Som nevnt i kap. 4 har flere pekt på at lederne bør legge større vekt på oppgaven som personalleder. I en organisasjon som SD, med faglig tunge og autonome seksjoner, blir utvikling av gode lederteam viktig for å realisere samarbeidsmuligheter både innenfor og mellom avdelingene.

Flere i SD har pekt på at man ikke kjenner godt nok til hva andre seksjoner jobber med, og bedre samhandling mellom lederne kan være ett virkemiddel for å øke denne kunnskapen. Ved å satse mer på lederteambygging i avdelingene kan man bl.a. realisere samarbeidsmuligheter og mulige synergier mellom seksjonene og ikke minst styrke avdelingene som arbeidsfellesskap.

Etter vår vurdering bør SD tydeliggjøre at ledere ikke bare skal oppnå faglige mål for egen enhet, men at de også forventes å motivere og bidra til utvikling av sine medarbeidere og ta et helhetlig ansvar for SDs måloppnåelse.

Det finnes flere måter å drive lederutvikling og bygging av lederteam på, bl.a. med hjelp av eksterne leverandører. Vi vil imidlertid peke på at SD også bør satse på utviklingen av ledere og lederteam i forbindelse med det daglige arbeidet. Det kan f.eks. innebære at lederteamene jevnlig og systematisk setter ledelse på dagsorden i sine faste ledermøter, bl.a. gjennom diskusjon av

lederverdier<sup>2</sup>. Det kan også bety at man i større grad legger opp til diskusjoner av sektorovergrepene i ledermøtene.

Etter vår vurdering er imidlertid det viktigste tiltaket å stille krav til ledere om å sørge for utvikling av medarbeidere og å støtte opp under helheten i departementet. Det er helt sentralt at lederne faktisk blir vurdert ut fra hvordan de ivaretar disse kravene. Det innebærer også eventuelle lønnsmessige konsekvenser ved at det bør "lønne seg" å ta personallederansvaret alvorlig. Det bør for øvrig også "lønne seg" å vise fleksibilitet og avgi ressurser til andre hvis det er faglig forsvarlig, og det samme gjelder for utvist interesse og engasjement i andres arbeidsområder, jf. pkt. 5.5.1.

Nå er noen seksjoner allerede sterkt presset på ressurser, og de fleste lederne er i dag mye opptatt med saksbehandling/kvalitetssikring. En økt satsing på personalledelse kan derfor medføre problemer både mht ledelses- og saksbehandlingskapasitet. Et nærliggende alternativ i en linjestyrt organisasjon vil være å opprette ytterligere ett nivå, dvs. flere nestledere/underdirektører, primært for å ivareta faglig kvalitetssikring. I enkelte seksjoner er dette allerede gjennomført.

Som et mulig alternativ for å avlaste presset på ledelseskapasiteten vil vi peke på teamorganisering med kollegabasert kvalitetssikring. Dette kan eventuelt skje i en begrenset form ved at det bare organiseres team *innenfor* en seksjon. Dermed risikerer man ikke å svekke den nødvendige spesialiseringen av sektorkompetansen. Slike team kan også organiseres med rapportering til seksjonsleder (og ikke direkte til avdelingsleder) dersom det vurderes som ønskelig. Derimot bør man beholde teamorganiseringens ide om at medarbeidere kan være med i flere team samtidig, for dette vil bidra positivt bl.a. til fleksibel ressursutnytting (se neste punkt).

### **5.6.2 Mer fleksibel ressursutnytting og bredere kompetanseutvikling**

SD er et departement med behov for sektorspesifikk kompetanse. Dette har ført til autonome fagseksjoner og til stor grad av spesialisering blant medarbeiderne. Det fører imidlertid også til at organisasjonen blir mindre fleksibel og at medarbeiderne får "smale" utviklingsmuligheter.

Hovedprinsippet for kompetanseutvikling i SD er "læring i det daglige arbeid". Etter vår oppfatning kan det reises spørsmål om dette prinsippet har fått tilstrekkelig gjennomslag bl.a. i form av hvordan det daglige arbeidet er organisert. Vi tror at det i større grad bør legges til rette for fleksibilitet i organisasjonen og bredere utviklingsmuligheter for medarbeiderne. Ved mer bruk av arbeid i "tospann", teamorganisering, prosjekter osv. vil seksjonene bli mindre sårbare, f.eks. ved fravær, og den enkelte medarbeider vil få muligheter til bredere kompetanseutvikling gjennom det daglige arbeid.

---

<sup>2</sup> Se FADs rapport *Plattform for ledelse i staten* (2008)

Et annet mulig tiltak er å legge mer systematisk til rette for hospitering – både mellom avdelingene og mellom departement og underliggende virksomheter. Hospitering mellom avdelingene vil kunne bidra til bredere kunnskap hos den enkelte, bedre utnyttelse av SDs samlede ressurser og danne grunnlag for samarbeid på tvers av avdelinger og seksjoner.

Mer bruk av hospitanter fra etatene kan øke kapasiteten og utvikle sektorkompetansen i SD og samtidig øke etatenes forståelse for hva slags innspill departementet har behov for.

Også hittil har det vært tilfeller av hospitering eller utlån av medarbeidere mellom avdelinger. Inntrykket er at dette i all hovedsak har vært på initiativ fra de berørte medarbeiderne. Etter vår vurdering bør SD vurdere å gjøre denne typen hospiteringer/utlån mer systematisk og utarbeide en egen plan for dette. Hospitering bør være frivillig, men samtidig bør det gjøres til en meritterende faktor for lønns- og karriereutvikling både i etat og departement.

### **5.6.3 Personal- og lønnspolitikken må støtte opp under krav til organisasjonen**

Uansett hvilke type krav SD vil stille til organisasjonen, er det vesentlig at kravene er kjent blant medarbeidere og at de følges opp. Det bør få konsekvenser for ledere og medarbeidere om man følger opp - eller ikke følger opp - kravene som er stilt. Det betyr at kravene til organisasjonen må reflekteres i personal- og lønnspolitikken i departementet.

Dersom SD bestemmer seg for å styrke samhandlingen på tvers av seksjoner, så bør det bl.a. gjøres mer meritterende å lede tverrgående fora og å delta i andre seksjoners prosjekter mm. På samme måte bør ledere ”belønnes” for å tenke helhetlig og å ta ansvar ut over egen seksjon. Personalpolitikken for øvrig bør også utformes slik at tiltak som støtter opp under kravene til organisasjonen blir prioritert.

I den grad de såkalte lønnskabalene sementerer en skjev lønnsutvikling og motvirker en helhetlig fungerende organisasjon, er de uheldige og bør endres eller avvikles. Dette som et ledd i å få en lønns- og personalpolitikk som støtter opp under kravene til organisasjonen.

## **5.7 Endrede krav til SD som organisasjon**

Som en siste fase i denne organisasjonsgjennomgangen av SD bør det legges vekt på forankring og senere oppfølging av de premisser som nå blir lagt til grunn, for eksempel ved å kjøre en prosess internt for å stille nye omforente krav til SDs organisasjon.

Som et utgangspunkt for en slik prosess kan vi vise til det vi lanserte som utfordringer til SD som organisasjon (pkt 5.1). Oppgaven vil i så fall være å bryte disse utfordringene ned i krav som er så vidt konkrete at det senere kan etterspores i hvilken grad de er nådd.

**Vedlegg 1****Oversikt over informanter i intervjurunden****Informanter i Samferdselsdepartementet****Politisk ledelse**

Magnhild Meltveit Kleppa, statsråd  
Lars Erik Bartnes, statssekretær

**Administrativ ledelse**

Det ble gjort fem gruppeintervjuer, ett med hver av lederteamene i avdelingene:

Eva Hildrum, departementsråd  
Anne Marie Storli, KA

Anders Buttedal, PØA  
Frode Johansen, PØA  
Kjell Rosanoff, PØA  
Ingrid Haugen, PØA

Ottar Ostnes, LPT  
Øyvind Ek, LPT  
Jørn Ringlund, LPT

Knut Rønning, VB  
Tore Raasok, VB  
Fredrik Birkheim Arnesen, VB  
Ola Brattegard, VB  
John Arild Jenssen, VB

Pål Tore Berg, TA  
Arnfinn Øen, TA  
Anne Brendemoen, TA

**Representanter for de ansatte**

Det ble gjort fem gruppeintervjuer med ansatte som var valgt ut av tillitsvalgte.  
De utvalgte var:

Dag Nestegard, KA  
Anne Marie Andersen, VB  
Eirik Bratland, VB  
Jan Erik Lindjord, TA  
Hans Einar Nerhus, LPT  
Ingeborg Kjærnli, VB (EØS-koordinator)  
Morten Foss, LPT  
Elisabeth Classon, VB  
Mona Nilsen, PØA  
Randi Faråsengen, PØA  
Tommy Løkken, PØA

## Eksterne informanter

- Jernbaneverket, jernbanedirektør Elisabeth Enger og ass. jernbanedirektør Stein O. Nes
- Jernbanetilsynet, direktør Erik Johnsen
- Vegdirektoratet, vegdirektør Terje Moe Gustavsen
- Post- og teletilsynet, direktør Willy Jensen
- Luftfartstilsynet, direktør Heine Richardsen
- Havarikommisjonen for transport, direktør Grethe Myhre og avdelingsdirektør Kirsten Mulligan
- Avinor AS, administrerende direktør Sverre Quale,
- NSB AS, administrerende direktør Einar Enger og styreleder Ingeborg Moen Borgerud
- Posten AS, administrerende direktør Dag Mejdell
- Baneservice AS, administrerende direktør Lars Skålnes
- Finansdepartementet, avdelingsdirektør Lars-Erik Østby

**Vedlegg 2****Intervjuguide internt****Ivaretagelse av departementets ulike roller og oppgaver**

1. SD kan sies å ha følgende roller:
  - Sekretariat for politisk ledelse, herunder politikkutforming og politikkformidling
  - Styring av underliggende virksomheter og selskaper (etats- og eierstyring)
  - Gjennomføring av sektorpolitikken, herunder kjøp av tjenester og forholdet til kommunesektoren
  - Forvaltning av lov- og regelverk, herunder myndighetsutøvelse

Hvordan ivaretar departementet de ulike rollene? Hva fungerer bra, og hva fungerer mindre bra?

2. Er vektleggingen av de ulike rollene riktig sett i lys av departementets utfordringer?
3. Hvordan ivaretas rollen som sekretariat for politisk ledelse?
  - Opplever du at SD er ”i forkant” når det gjelder politikkutforming?
  - Opplever du at rollen som sekretariat for politisk ledelse har endret seg vesentlig de siste årene? Ev. på hvilken måte? Hvilken betydning har mediepresset for denne rollen?
4. Hvilke krav stiller forvaltningsreformen til samhandling mellom SD og kommunesektoren?

**Utfordringer for SD**

5. Hvilke utviklingstrekk i samfunnet og sektoren oppfatter du er viktige for SD de neste årene (5-10 års sikt)?
6. I hvilken grad er SD rustet til å møte disse utfordringene?
7. Hvilke grep og tilpasninger må SD eventuelt gjøre for å møte utfordringene? (F.eks. knyttet til organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser, kompetanse, lederskap)

**SDs krav til organisasjonen**

8. SD har tidligere skissert en rekke krav som skal sikre at departementet ivaretar sine hovedfunksjoner:
  - Organisasjonen skal innrettes slik at den på en hensiktsmessig måte ivaretar departementets hovedmål slik disse er formulert i styringsdokumenter som f.eks. budsjettproposisjon og virksomhetsplan.
  - Organisasjonen må på en hensiktsmessig måte ivareta sektorovergrep og gjennomgående problemstillinger knyttet til etatsstyring, eierskap, tilsyn, kjøp, EU/EØS-saker m.m.

- Organiseringen skal være mest mulig flat samtidig som en opprettholder en god kvalitetssikring av departementets produkter og gir den enkelte leder og medarbeider stort ansvar innenfor fastsatte rammer.
  - Organisasjonen skal legge grunnlag for engasjerte ledere og medarbeidere, gode lederteam og godt samarbeid mellom ledere og medarbeidere.
  - Organiseringen skal legge til rette for klar plassering av ansvaret for mål- og resultatoppnåelse, god kvalitet i oppfølgingen av den enkelte sektor, utvikling av samferdselspolitikken og profesjonell håndtering av departementets ulike roller overfor de enkelte sektorer.
  - Organiseringen skal gi fleksibilitet for å møte endrede arbeidsoppgaver bl.a. gjennom tilrettelegging for alternative organisasjonsformer og mobilitet av medarbeidere på tvers av avdelinger/seksjoner.
- a. Hvordan og i hvilken grad følges disse kravene opp i SD i dag?
- b. Er disse kravene tilstrekkelige for å møte nye utfordringer?

### Utfordringer for SD

9. Hvor godt egnet er dagens organisasjonsstruktur til å ivareta SDs utfordringer?
- Oppgavefordeling mellom avdelinger?
  - Strukturen internt i avdelingene?
10. I hvilken grad opplever du at det er fleksibilitet i organisasjonen med hensyn til å omfordele ressurser som følge av skiftende prioriteringer?
11. Hvordan er samspillet mellom avdelinger i departementet, og hvordan ivaretas tverrgående oppgaver (for eksempel budsjettarbeid, langtidsplanlegging (NTP), etatsstyring, eierskapsutøvelse, kjøp)?
- Hvilke rutiner finnes for samarbeid/samhandling?
  - Er det behov for mer samarbeid/samhandling?
  - Er det barrierer som hindrer samarbeid?
12. Hvordan ivaretas kommunikasjonen og informasjonen i departementet og innen avdelingene?
13. Har nåværende fysiske plassering av avdelinger/seksjoner spesielle konsekvenser for kommunikasjon og samarbeid internt
14. I hvilken grad benyttes prosjekt-/teamorganisering o.l. som arbeidsform?
- Hvordan fungerer det?
  - Ville det være hensiktsmessig å benytte slike arbeidsformer i større grad?
  - Hva er eventuelle årsaker til at det ikke benyttes i særlig grad?
15. Har departementet en personalpolitikk som legger til rette for mobilitet og nødvendig kompetanseutvikling?
16. Hvordan vil du beskrive det kollegiale arbeidsmiljøet i departementet?



17. Mener du at departementet har nødvendig kompetanse for å håndtere utfordringene framover?
- Hvilke kompetansebehov er viktigst?
  - Hvordan arbeides det med kompetanseutvikling?
  - Hva legges vekt på ved nyrekruttering?
18. Hvordan utøves ledelse på de ulike nivåene i SD?
- Hvordan følges medarbeidere opp?
  - Hva er praksis mht delegering – i egen enhet og i SD som helhet
  - Har SD ledere som legger til rette for medarbeideres utvikling og motiverer medarbeidere til innsats?

**Vedlegg 3****Intervjuguide eksternt****- spørsmål til etater og selskaper**

En intervjuguide er veiledende og følges ikke slavisk. Alle spørsmål vil heller ikke være relevante for alle informanter. Intervjuguiden viser imidlertid de hovedtemaene som vi i utgangspunktet ønsker å berøre. Det vil selvsagt være anledning til å komme inn på andre temaer når dette er relevant.

**Ivaretagelse av departementets ulike roller og oppgaver**

1. SD kan sies å ha følgende roller:
  - Sekretariat for politisk ledelse, herunder politikktutforming bl.a. på grunnlag av faglige innspill fra etater og selskaper
  - Gjennomføring av sektorpolitikken, herunder
    - kjøp av tjenester og forholdet til kommunesektoren
    - Styring av underliggende virksomheter
    - Utøvelse av eierskap i heleide selskaper
  - Forvaltning av lov- /regelverk, herunder myndighetsutøvelse og tilskuddsforvaltning

Hvordan ivaretar departementet de ulike rollene? Hva fungerer bra, og hva fungerer mindre bra?

2. Hvordan fungerer styringsdialogen med SD? Hva er bra, og hva fungerer mindre bra mht. overordnet styring og operativ styring
  - overfor etatene (instrukser og retningslinjer, tildelingsbrevet, etatsstyringsmøter, kontakt via telefon og e-post, tilgjengelighet for politisk ledelse, kontakt med Stortinget, samarbeid om mediehåndtering)
  - overfor selskapene (generalforsamlingsvedtak, oppfølging av saker forelagt Stortinget, foreleggelsesplikt for SD (jf. vedtektene § 10), Eiermøter, tilgjengelighet for politisk ledelse, kontakt med Stortinget, samarbeid om mediehåndtering)

**Utfordringer for SD**

3. Hvilke utviklingstrekk i samfunnet og sektoren oppfatter du er viktige for SD de neste årene (5-10 års sikt)?
4. I hvilken grad er SD rustet til å møte disse utfordringene?

**Endringsbehov for SD**

5. Hvilke krav bør stilles til SDs organisasjon og arbeidsmåter, og hvilke tilpasninger bør SD eventuelt gjøre for å møte utfordringene?

F.eks. knyttet til:

- organisering (ansvars- /oppgavefordeling, herunder alternative arbeidsformer)
- interne arbeidsprosesser, bl.a. samhandling på tvers
- kompetanse og erfaringsbakgrunn hos medarbeidere og ledere
- forholdet til eksterne aktører
- annet?

---

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Organisasjonsgjennomgang av Samferdselsdepartementet
<b>Difis rapportnummer:</b>	2010:13
<b>Forfatter(e):</b>	Ingunn Botheim og Dag Solumsmoen
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	
<b>Prosjektnummer:</b>	101027
<b>Prosjektnavn:</b>	Gjennomgang av Samferdselsdepartementets organisasjon
<b>Prosjektleder:</b>	Dag Solumsmoen
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	FOR
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Samferdselsdepartementet (SD) v/departementsråd Eva Hildrum
<b>Resymé/omtale:</b> Organisasjonsgjennomgangen skal legge et grunnlag for å vurdere hvordan SD kan bli bedre rustet til å møte framtidige utfordringer. På grunnlag av dokumentstudier og en intervjurunde eksternt og internt er det identifisert følgende hovedutfordringer: <ul style="list-style-type: none"><li>• Sikre et bedre grunnlag for legitimitet til rolleutøvelsen utad,</li><li>• Styrke sekretariatsrollen med tanke på mer langsiktighet i politikktutforming og mer proaktiv betjening av politisk ledelse</li><li>• Legge til rette for å arbeide i et mer helhetlig transportpolitisk perspektiv.</li></ul> For å møte disse utfordringene er det drøftet en rekke tiltak, bl.a. å avgrense ansvarsområdet annerledes, skifte eller modifisere hovedstruktur, gjøre endringer innenfor sektororganiseringen (bl.a. opprette en transportpolitisk avdeling), styrke analysefunksjonen, en mer proaktiv sekretariatsrolle, styrke tverrgående fora, satse mer på personalledelse og lederteam, mer fleksibel ressursutnytting, organisering for kompetanseutvikling mv.	
<b>Emneord:</b> Organisasjonsgjennomgang, sektororganisering, rollekonflikt, tverrgående fora, analysefunksjon, prosjektorganisering, teamorganisering, sekretariat for politisk ledelse, fleksibel ressursutnytting, personalledelse, lederteam, departement, direktoratsoppgaver.	
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	51
<b>Dato for utgivelse:</b>	November 2010
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no