

Hva skjer i departementene?

Om utfordringer og utviklingsbehov

Rapport 2011:11
ISSN 1890-6583

Forord

Difi har gjennomført et prosjekt der formålet er å belyse hvilke utfordringer departementene står overfor. Dette er tenkt som et bidrag til departementenes vurderingsgrunnlag for å prioritere utviklingstiltak i årene framover.

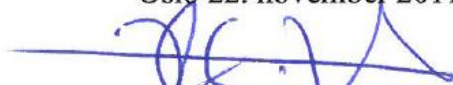
Sett i komparativt perspektiv er norske departementer utvilsomt velfungerende og holder en høy standard. Det er også på det rene at det har skjedd en rekke forbedringer de siste tiårene som følge av fornyelse og omstillingsarbeid. Når vi likevel ser grunn til å identifisere utfordringer, utviklingsbehov og forbedringspunkter, er det fordi det alltid er rom for å gjøre en god forvaltning bedre, og fordi endring og utvikling er nødvendig for å opprettholde en høy standard også i framtida.

Vi takker alle som har stilt opp i intervjuer og bidratt med sin kunnskap og erfaring. En særlig takk til referansegruppa, som har vært en ressurs for prosjektet.

Difi står alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig, mens prosjektet er gjennomført av seniorrådgiverne Dag Solumsmoen (prosjektleder), Ingunn Botheim, Anette Kristiansen og Marit Skaar Reiersen.

Hovedtrekkene i rapporten presenteres på Forvaltningskonferansen 2011.

Oslo 22. november 2011



Hans Chr. Holte
direktør

Et lite utdrag av regjeringens betraktninger om departementsarbeidet på 1850-tallet

Departementsforretningerne faldt desuden ikke saaledes som i et privat Kontor, hvor der var nok at gjøre Aaret rundt; i mange af Regjeringens Kontorer kunde der til enkelte Tider være roligt, medens der til andre Tider var over al Maade meget at bestille, og desuden maatte det «ikke oversees, at mange af de i Departementerne forefaldende Forretninger, i enkelte Contorer næsten samtlige ere af en saa trættende og aandssløvende Beskaffenhed, at det er en ugjærlig Ting at fordre, at Personalet skal være beskæftiget med dem uden nogensomhelst Afbrydelse i hele den fastsatte Contortid, ligesom man endogsaa har Erfaringer, der synes at tyde hen paa, at saadant vilde være farligt for Vedkommendes Sindstilstand.»

Kilde: H K Steffens, 1914: DEN NORSKE CENTRALADMINISTRATIONS HISTORIE 1814 - 1914

Innhold

1	Oppsummering	1
2	Innledning	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Mål for prosjektet	4
2.2.1	Tilnærming	4
2.2.2	Begrepsavklaring	5
2.3	Metode og datagrunnlag	7
2.4	Organisering av prosjektet	8
2.5	Leserveiledning	9
3	Fakta og endringstendenser	10
3.1	Utfordringer og anbefalinger anno år 2000	10
3.2	Faktiske endringer det siste tiåret	10
3.2.1	Eksterne forhold	10
3.2.2	Størrelsesforhold	12
3.2.3	Endret organisering	12
3.2.4	Endringstendenser i arbeidsprosesser mv	15
3.2.5	Endringstendenser i kompetanse og ledelse	16
4	Opplevelse av departementenes utfordringer	19
4.1	”Alt blir politisk”	19
4.2	Politikkformidling tar stadig mer plass	21
4.3	Økende tempo – mer kortsiktighet	22
4.4	Jakten på feil og mangler	23
4.5	Økt åpenhet - ikke bare av det gode	24
4.6	Styringsoppgavene blir mer komplekse	25
4.7	Samordning fortsatt en utfordring	28
4.8	Kompetanse og ledelse er en kritisk ressurs	30
4.8.1	Fagkompetanse ikke lenger like dominerende	30
4.8.2	Ledelse – fortsatt et satsingsbehov	32
4.9	Kostnadseffektivisering – en kommende utfordring	34
5	Sentrale problemstillinger	35
5.1	Er departementene rustet for utfordringene?	35
5.2	Sekretariatsrollen en suksess, men gir nye utfordringer?	36
5.2.1	Bli politikkformidlingen en gjøkunge?	37
5.2.2	Politikkformidling trumfer mål- og resultatstyring?	38
5.2.3	Fagligheten under press?	39
5.2.4	Nøytraliteten under press?	41
5.3	Politikerstyring på defensiven?	42
5.4	Samordning - et iboende problem?	43
5.5	Mye kontroll – for lite innovasjon?	46

5.6	Økt åpenhet – både belastning og mulighet	47
5.7	Kompetanse og ledelse tilpasset utfordringene?	48
5.8	En struktur for fleksibilitet?	51
6	Mulige temaer for vurdering og utviklingsarbeid.....	54

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Utfordringer og anbefalinger anno år 2000

Vedlegg 3: Litteratur og dokumenter

1 Oppsummering

Difi legger med dette fram en analyse av departementenes utfordringer.

På grunnlag av en kartlegging av endringer i og utenfor departementene (kap. 3) starter vi med å peke på bl.a. følgende stikkord for endringene det siste tiåret:
Eksternt:

- Økende mediepågang
- Riksrevisjonen bruker nå 110 årsverk til forvaltningsrevisjon
- Antall skriftlige spørsmål og interpellasjoner tredoblet
- Flere representantforslag, færre spørretimespørsmål
- Økende antall innsynsbegjæringer
- Økte krav til faglige og administrative støttefunksjoner

Internt:

- Oppgaver ført ut, men 15 prosent flere ansatte
- Nær fordoblet antall ansatte i kommunikasjonsenhetene
- Litt flere og litt større departementsavdelinger
- Færre lederstillinger på lavt nivå
- Alternativ organisering i 19 departementsavdelinger (av 104)
- Mer bruk av staber og assisterende departementsråd

Vi har gjennomført en bredt anlagt intervjurunde blant ledere i departementene om hvordan de oppfatter og vurderer utfordringene de har (kap. 4). På dette grunnlaget er det identifisert og analysert en rekke sentrale problemstillinger for departementene som organisasjoner (kap. 5):

Sekretariatsrollen en suksesshistorie, men gir nye utfordringer?

I løpet av noen tiår har man lyktes med å utvikle departementene til sekretariater for politisk ledelse. Det innebærer at man har økt kapasitet og bedre kvalitet på de typiske sekretariatsfunksjonene politikkutforming og politikkformidling. Dette kan imidlertid gi opphav til nye utfordringer:

Politikkformidling får høyere prioritet og legger beslag på mer ressurser, både i form av voksende kommunikasjonsenheter og ved at fagavdelingene trekkes mer inn. Dette må antas å skape problemer for evne og kapasitet til politikkutforming og politikkgjennomføring.

Politikkformidling trumfer mål- og resultatstyring?

Det er et løpende mediepress for å få statsråden i tale i svært mange saker. Samtidig kan en økende betydning av politikkformidling friste statsrådene til å framstå i mediene som en som kan "ordne opp" og "skjære igjennom" overfor underliggende organer. Slik blir det vanskelig å få en konsekvent arbeidsdeling mellom departement og faginstans bygd på mål- og resultatstyringsprinsipper.

Fagligheten under press?

Med økende tempo og økende vekt på politikkformidling legges det et press på fagavdelingenes *kapasitet*. Når mange oppgaver legges ut, kan det skape tvil

om departementenes *fagkompetanse*. I tillegg er embetsverkets faglige *integritet* under press: Som faglig rådgiver for statsråden kan man ikke utelukkende basere seg på sitt faglige skjønn. For ikke å bli vurdert som irrelevant må man også ta inn over seg statsrådets politiske kontekst, dvs. den ramme av regler, økonomi, regjeringsvedtak, politiske forpliktelser osv. som statsråden er i. Man risikerer da å kjøre seg for tidlig inn i ett spor uten å utrede alternativer.

Nøytraliteten under press?

Forpliktelsen til nøytralitet er gjerne omtalt som at embetsverkets lojalitet er begrenset til statsråden som departementssjef, ikke som partipolitiker. Men med stadig økende vekt på bistand til politikkformidling utad kan det spørres om det er riktigere å se det slik at embetsverket i praksis nå er lojal mot statsråden som *politiker*, men fortsatt ikke som partipolitiker? En så vidt liberal tolkning av embetsverkets nøytralitet er neppe problematisk så lenge man kan overføre sin lojalitet til enhver ny statsråd av en annen partifarge.

Samordning - et iboende problem?

Sektorovergripende samfunnsmessige utfordringer (f.eks. klima, finanskrise, terror) peker i retning av mindre selvstendighet for det enkelte departement. Bør vi legge mer systematisk opp til at saker som berører flere departementers ansvarsområder blir gjenstand for en samlet saksbehandling? Og bør SMKs samordningsrolle styrkes ytterligere? En særskilt utfordring er å få til bedre samordning av IKT-løsninger som går på tvers av departementsområdene. Slike løsninger utfordrer den sektordelte styringen og budsjetteringen.

Mye kontroll – for lite innovasjon?

Medienes jakt på feil og mangler fører til økt vekt på kontroll. Ressurser og oppmerksomhet rettes mot kontroll og oppfølging, og departementenes frykt for å bli tatt i feil kan svekke viljen til klare målformuleringer, hemme initiativ til politikkutvikling og bremse utvikling av innovative løsninger. Riksrevisjonens fokusering på avvik på enkeltområder kan føre til uheldige prioriteringer og svekke helhetstenkningen.

Økt åpenhet – både belastning og mulighet

Teknologien fremmer økt åpenhet, men gjør det også vanskeligere å holde noe unntatt offentlighet selv når dette er legitimt. Dette kan skape uønskede tilpasninger i embetsverket, bl.a. kan det oppstå en muntlighetskultur. På den annen side kan åpne nettbaserte høringer og høringsmøter bl.a. i meldingsarbeid gi bedre kunnskapsgrunnlag og økt legitimitet for senere beslutninger.

Kompetanse og ledelse tilpasset utfordringene?

Når fagavdelingene er under tidspress, går dette på bekostning av langsiktighet og analysekompetanse. Embetsverket kan se ut til å få en slags ”regissør”-rolle, dvs. å sørge for at egnede fagmiljøer får relevante oppdrag, at prosessene er ”på skinner” osv. Da blir det mindre relevant med spesialisert fagkunnskap, men mer relevant å ha oversikt og kunnskap på et mer strategisk nivå. Dessuten trengs bestillerkompetanse og kompetanse på strategi og organisering.

Det synes å være en voksende erkjennelse av at personal- og kompetanseutvikling bør dreie seg om noe mer enn å gi individuell opplæring, nemlig å få

til en mer strategisk og utviklingsorientert håndtering av de menneskelige ressursene for å møte de utfordringene departementet som helhet står overfor.

Særskilte lederutfordringer

Ledere må skape forståelse blant medarbeiderne for at det kjappe (og faglige upresise) ofte er det som etterspørres, de må motivere medarbeidere som ikke alltid ser noen sammenheng mellom egne faglige bidrag og de beslutninger som fattes, og de må gi medarbeiderne rom til å bruke hele sin kompetanse. Det bør tilstrebes en kultur for helhet og felles måloppnåelse bl.a. med tanke på å omprioritere ressurser. Ledere i departementene er ofte orientert mot å levere oppover heller enn å lede nedover. Dette gir lav prioritet til personalledelse. Det bør vurderes tiltak for økt mobilitet.

En struktur for fleksibilitet?

Det har skjedd en del modifikasjoner, bl.a. ved en alternativ organisering i noen avdelinger, men selve grunnstrukturen med hierarki, linjestyring og ”byggeklosser” i form av avdelinger og seksjoner er intakt. Likevel kan den reelle arbeidsorganiseringen innenfor strukturen være i dynamisk utvikling i form av uformell tilpasning av arbeidsformer og rutiner.

Grunnstrukturen er robust nok til å ta opp i seg ulike typer oppgaver. Siden 2000 har departementene dessuten hatt en klar stillingsvekst, samtidig som oppgaver er ført ut til underliggende nivå. Dette kan ha gitt handlingsrom til å møte utfordringene med de tradisjonelle ”byggeklossene”. Det kan imidlertid bli nødvendig å endre grunnstrukturen dersom det blir behov f.eks. for et langt sterkere samordnet regjeringsapparat som følge av mer sektorovergripende samfunnsmessige utfordringer.

Tilpasning av arbeidsorganiseringen innenfor grunnstrukturen bør videreføres, bl.a. ved tiltak for å øke mobiliteten. Det vil gi ledere og medarbeidere en erfaringsbakgrunn som understøtter helhetstenkning, fremmer bedre samarbeidsklima og motvirker ensidig sektorforsvar.

Vi ser også grunn til mer bruk av tverrgående arbeidsformer som kan innpasses linjestrukturen. Samtidig bør det vurderes slike arbeidsformer også på tvers av avdelinger, eventuelt også departementsgrenser, for å kunne bli bedre i stand til å håndtere raskt skiftende politiske prioriteringer.

På dette grunnlaget er det anført en del ideer til vurdering og eventuelt utviklingsarbeid (jf. kap.6). Dette retter seg mot

- Å styrke grunnlaget for innovasjon og nytenking
- Å styrke grunnlaget for analyse og langsiktighet
- Å legge til rette for økt fleksibilitet
- Mer utprøving og evaluering
- Å videreutvikle forholdet mellom departement og direktorater
- Utviklingsarbeid på personal- og organisasjonsfeltet
- Å utnytte større muligheter for fysisk tilrettelegging
- Rolleavklaring og opplæring.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Departementenes organisering og arbeidsmåter har vært og er et prioritert område for Difi (og tidligere Statskonsult). For at statsforvaltningen skal fungere godt er det av stor betydning at departementene har en organisering og funksjonsmåte som er tilpasset de aktuelle utfordringene.

Difis satsingsområde *Utvikling av departementene* omfatter:

- Dokumentasjon og formidling av utviklingstrekk i departementenes organisering, oppgaver og arbeidsmåter
- Tilrettelegging for erfaringsutveksling om organiserings- og ledelsesspørsmål i departementene
- Rådgivning overfor ledere i departementene
- Gjennomføring av konferanser og seminarer.

Av tidligere arbeider om dette temaet er det særlig grunn til å nevne notatet *"Framtidens departement"* (Statskonsult 2000), der det ble identifisert en del utfordringer for departementene og skissert hvordan disse utfordringene burde møtes. Av mer sammenfattende analyser kan nevnes rapporten som var temaet for Forvaltningskonferansen 2007: *Ja vel, statsråd?* (Statskonsult 2007), som omhandlet departementenes utfordringer som sekretariat for politisk ledelse.

Det prosjektet som vi oppsummerer i denne rapporten, er egeninitiert og gjennomføres i forståelse med FAD. Rapporten presenteres på Forvaltningskonferansen i 2011.

2.2 Mål for prosjektet

Prosjektet skal primært belyse hvilke utfordringer departementene står overfor i de nærmeste årene. Dette er ment som et bidrag til departementenes vurderingsgrunnlag for å prioritere utviklingstiltak og nye løsninger. Som et delmål skal prosjektet også dokumentere hovedtrekk ved utviklingen av departementene det siste tiåret.

Til forskjell fra *Javel, statsråd?* (Statskonsult 2007), som bare gjaldt rollen som sekretariat for politisk ledelse, er vi denne gang opptatt av hele departementet som organisasjon. Dessuten har vi forsøkt å gjøre det mer framoverskuende ved å fokusere på utfordringer i årene framover.

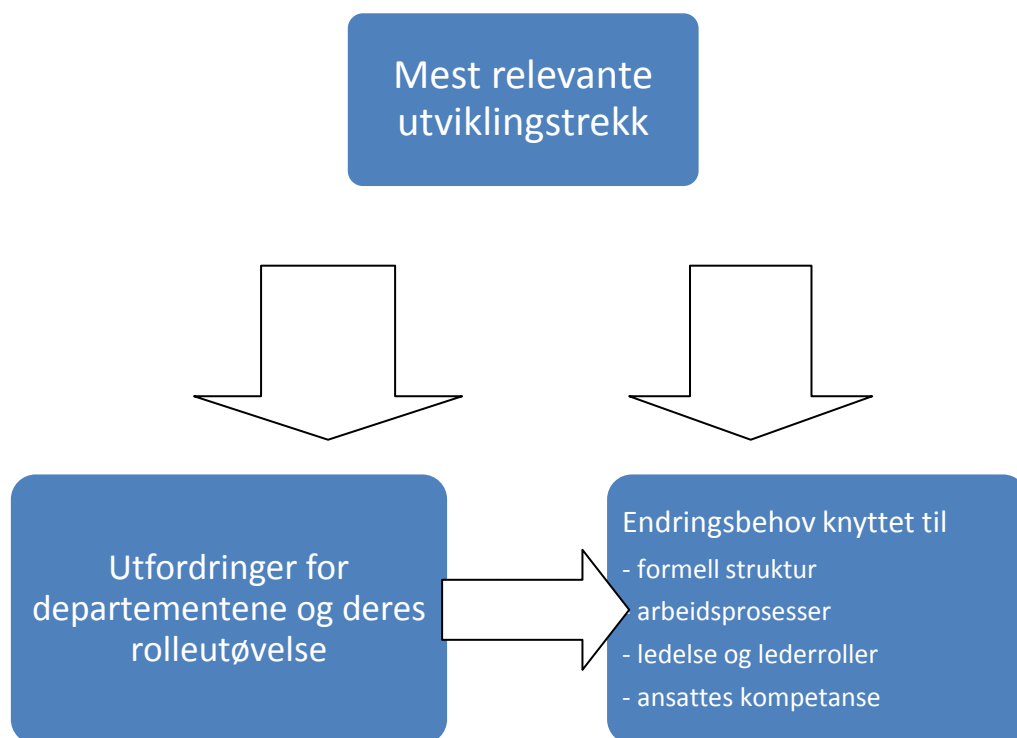
2.2.1 Tilnærming

Vi tar utgangspunkt i at en rekke utviklingstrekk vil påvirke og skape utfordringer for departementene og skape endringsbehov på kort og lengre sikt.

Politiske og samfunnsmessige utviklingstrekk, så som klimaendringer, internasjonal terror, demografiske utfordringer mv kan danne et bakteppe, men vi har fokusert på forhold som kan knyttes mer direkte til departementene som organisasjoner og til deres særskilte situasjon: Hvilke utviklingstrekk vil utgjøre

de viktigste utfordringene for departementene? Hvordan vil departementene og deres rolleutøvelse eventuelt bli påvirket? Hvilke endringsbehov kan vi se som konsekvens av dette, og hvilke behov vil være de mest kritiske å ivareta?

Her er en skjematisk framstilling av resonnementet:



Vårt hovedanliggende vil altså være å identifisere utfordringer og å peke på mulige endringsbehov og utviklingsmuligheter for departementenes organisasjon. Vi presiserer at vår ambisjon er å reise problemstillinger og spørsmål, ikke å gi noen form for fasitsvar.

Som organisasjoner har departementene en rekke kjennetegn, og det er flere måter å kategorisere disse. Her ser vi primært etter trekk ved departementenes organisering, arbeidsprosesser, kompetanse og ledelse.

2.2.2 Begrepsavklaring

Departementene er politisk styrte organisasjoner som både betjener statsråden og er styringsenheter for til dels omfattende forvaltningsområder. Vi har valgt å se disse funksjonene som to hovedroller: sekretariat for politisk ledelse og politikkgjennomføring.

Sekretariat for politisk ledelse

Denne hovedrollen er definert ved at den gjelder den direkte betjeningen av politisk ledelse. Vi kan skjelne mellom:

- bidrag til *politikkutforming*, som er faglig forberedelse av regjeringens og statsrådets politikk, bl.a. utarbeiding av meldinger og proposisjoner, forberedelse av politiske utspill mv. Dessuten utdyping/underbygging av

gjeldende politikk, bl.a. ved svar til Stortinget, ved statsrådens tilsvarende til medieoppslag osv.

- bistand til *politikkformidling*, som er formidling av innholdet i politiske vedtak og av statsrådens standpunkter i aktuelle saker. Dette omfatter å håndtere mediehenndelser, yte medierådgivning i forbindelse med medieoppslag, lansering av statsrådets politikk mv.
- *taktisk-strategisk rådgivning* gjelder tilrettelegging og timing av prosessene for *politikkutforming*, for eksempel når og hvordan politiske saker bør forelegges regjeringen eller andre departementer. Tilsvarende gjelder for tilrettelegging og timing av prosessene for *politikkformidling*, for eksempel hvordan statsråden skal forme sitt budskap eksternt, spesielt overfor mediene.

Politikkgjennomføring

Denne hovedrollen er definert ved at embetsverket opptrer utad med fullmakt og på statsrådets vegne og ansvar. Det gjelder når departementet foretar

- Myndighetsutøvelse, primært gjennom enkeltvedtak eller forskrift
- Styring og oppfølging av underliggende virksomheter (etatsstyring) og statseide selskaper (eierstyring)
- Gjennomføring og oppfølging av sektorpolitikk for øvrig overfor kommuner, næringsliv, borgere, organisasjoner mv.

Disse to hovedrollene er ikke klart atskilt. I departementene er alt potensielt politisk, og statsråden kan når som helst velge å gripe inn i og overstyre den politikkgjennomføringen embetsverket forestår. En slik politisk styringsprosess kan dessuten gjøres til ”normaltilstand”, for eksempel i etatsstyring/eierstyring på politiserte områder. I slike tilfeller er embetsverket i en sekretariatsrolle for å bistå i den styringen som statsråden vil utøve.

Når vi likevel har valgt å holde politikkgjennomføring utenfor sekretariatsrollen i utgangspunktet, er det bl.a. fordi ambisjonen med å utvikle departementene som sekretariater for politisk ledelse forutsatte at store oppgaveområder som nettopp gjaldt politikken gjennomføring skulle føres ut av departementene for å gi rom for en bedre betjening av statsråden. Alle slike oppgaver er imidlertid ikke ført ut (og kan heller ikke bli det), og det blir da interessant å se nærmere på det som blir igjen på departementsnivå av slike oppgaver sett i forhold til det vi her har skissert som sekretariatsrollen.

Forvaltningsverdiene

Uansett hva sekretariatsrollen til enhver tid omfatter, er embetsverket forpliktet på forvaltningsverdiene (St.meld. nr 19, 2008-09)¹:

- demokratisk styring, som tilsier at embetsverket lojalt forbereder og iverksetter den politikk de vet at statsråden ønsker ført.
- rettssikkerhet, som tilsier at embetsverket er partipolitisk nøytrale og opptrer i samsvar med lov

¹ Se også *Etiske retningslinjer for statstjenesten* (FAD 2005),

- faglig integritet, som tilsier at de råd som embetsverket gir statsråden, skal være faglig funderte, bl.a. hva som ut fra faglig skjønn er de beste virkemidlene for å oppnå politiske mål
- effektivitet, som tilsier at innenfor rammen av politiske prioriteringer skal ansatte forvalte offentlige ressurser på en formåls- og kostnadseffektiv måte.

Disse verdiene bør ideelt sett utfylle hverandre og utgjøre et felles verdigrunnlag for embetsverket og for statsansatte for øvrig, men de kan i konkrete sammenhenger også være til dels innbyrdes motstridende (Jacobsen 1960), ikke minst på departementsnivå.

2.3 Metode og datagrunnlag

Våre kilder for å identifisere og utdype hovedutfordringer for departementene i de nærmeste årene har vært intervjuer og foreliggende skriftlig materiale.

Intervjuer

Semi-strukturerte intervjuer av en eller halvannen times varighet har vært hovedkilden for å få synspunkter på departementenes situasjon og hva de bør prioritere i årene framover. Til intervjuene utviklet vi en intervjuguide med temaer og spørsmål som ble sendt informantene på forhånd. I intervjuguiden inngikk noen antakelser fra vår side om hva som vil bli sentrale utviklingstrekk og utfordringer for departementene, slik at informantene fikk et mer konkret utgangspunkt for å reflektere om temaene².

Et usikkerhetsmoment her er at informanter uten tid til forberedelse før intervjuet kan tenkes å si seg enig i forhåndsskisserte utviklingstrekk uten å tenke seg nærmere om. Med tanke på det erfarings- og kunnskapsnivå informantene representerer og med henvisning til at vi faktisk fikk en rekke innspill til og nyanseringer av våre antakelser, ser vi imidlertid ingen grunn til å trekke verdien av materialet i tvil.

Til sammen er det gjennomført 33 intervjuer, de fleste av dem i mai og juni i år, altså før terroranslaget mot regjeringskvartalet. Antall informanter er 38 fordi i enkelte tilfeller var to med i samme intervju. Utvalget av informanter er gjort med sikte å dekke mange og ulike typer departementer, bl.a. er informanter med erfaring fra flere departementer foretrukket. På den måten er nesten alle departementer dekket, direkte eller indirekte. De utvalgte informantene er hovedsaklig på toppledernivå (8 departementsråder og assisterende departementsråder, 12 ekspedisjonssjefer, 2 kommunikasjonssjefer), men også enkelte avdelingsdirektører.

For å gi mer bredde til materialet og sikre et innslag av et utenfra-perspektiv er også fem etatsledere og to andre eksterne ressurspersoner blant våre informanter. Endelig er det gjennomført seks intervjuer med nåværende eller tidligere statsråder og statssekretærer.

² Se vedlegg 1

Med et skjønnsmessig utvalg av informanter kan det alltid stilles spørsmål ved hvor representativt utvalget er. Med et så vidt stort antall intervjuer og med den måten utvalget er gjort mener vi imidlertid at det kan festes lit til tendensen i de funnene vi gjør rede for i denne rapporten. Når vi på grunnlag av materialet forsøker å generalisere om departementene, må det imidlertid gjøres med stor varsomhet. Norske departementer rommer stor variasjon, ikke bare i størrelse og struktur, men også ved ulik grad av sektororientering, kontroll over virkemidler, ulikheter i tradisjon og praksis mv. Det kan følgelig være til dels store unntak fra de tendensene vi skisserer.

Vi har understreket overfor informantene at intervjudata ikke vil bli referert på en måte som kan spores tilbake til den enkelte. Derfor er det i rapporten heller ikke gjengitt navneliste over informantene.

Andre kilder

Ulike typer skriftlig materiale er hovedkilden for å dokumentere trekk ved den faktiske utviklingen av departementene. I tillegg til rapporter fra Statskonsult/Difi og andre fagmiljøer har vi brukt tilgjengelig statistikk og annen offentlig dokumentasjon. I tillegg har vi sett behov for å innhente noen typer data særskilt fra departementene. Dette er gjort ved en mindre spørreundersøkelse rettet til departementenes administrasjonssjefer. Vi har også hatt et møte med nettverket for administrasjonssjefer, dels for å få reaksjoner på foreløpige funn, dels for å få innspill til hvordan utfordringene kan møtes.

Grunnlaget for drøftingene i analysekapitlet (kap. 5) er også supplert med våre inntrykk fra andre prosjekter innenfor dette satsingsområdet, blant annet temaseminarer for departementsledere, og løpende bilateral rådgivning til departementene.

2.4 Organisering av prosjektet

Prosjektet har avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben som prosjektansvarlig. Prosjektleder er seniorrådgiver Dag Solumsmoen. Prosjektmedarbeidere er seniorrådgiverne Ingunn Botheim, Anette Kristiansen og Marit Skaar Reiersen. Seniorrådgiver Svein Eriksen har vært intern kvalitetssikrer av prosjektet.

Referansegruppe for prosjektet har bestått av fem ressurspersoner med erfaring fra flere sentrale departementsposisjoner. Deltakere har vært tidligere departementsråd Harald Rensvik, departementsråd Kristin Berge, tidligere NAV-direktør Tor Saglie, ekspedisjonssjef Heidi Heggenes og ekspedisjonssjef Tale Teisberg.

Det har vært tre møter i referansegruppa i løpet av prosjektperioden. Både opplegg for prosjektet og foreløpige funn og rapportutkast har vært forelagt til drøfting for bl.a. å få en vurdering av i hvilken grad rapporten vil bli opplevd som relevant for departementene. Vi understreker at referansegruppa er en rådgivende ressurs uten noe ansvar for den endelige rapporten eller andre resultater fra prosjektet.

2.5 Leserveiledning

Rapporten har to kapitler (kap. 3 og 4) som gjengir det vi har kartlagt:

I kap. 3 viser vi en del fakta om departementenes situasjon i dag, samt noen aktuelle utviklingstendenser gjennom det siste tiåret.

I kap. 4 gjengir vi et konsentrat av intervjumaterialet: Hvordan opplever og vurderer informantene departementenes utfordringer? Her har vi kategorisert utfordringene i ni hovedbolker. Materialet er dessuten supplert med tall fra en spørreundersøkelse blant departementenes administrasjonssjefer.

Materialet fra kap. 3 og 4 brukes i kap. 5 til å analysere og identifisere sentrale problemstillinger for departementenes utvikling.

I kap. 6 legger vi fram en del ideer og temaer for videre vurdering og eventuelt utviklingsarbeid, dels for departementene samlet, dels for departementene enkeltvis.

3 Fakta og endringstendenser

For å analysere departementenes utfordringer framover kan det være nyttig med noen fakta om departementenes situasjon i dag samt noen aktuelle utviklingstendenser gjennom det siste tiåret.

3.1 Utfordringer og anbefalinger anno år 2000

Et bakteppe for situasjonen i dag kan være en vurdering som ble gjort i år 2000 av departementenes utfordringer i de neste årene og hvordan det ble anbefalt å møte dem (Statskonsult 2000). Både utfordringene og anbefalingene er kort gjengitt i vedlegg 2.

En hovedtanke i Statskonsults vurdering den gang var at departementene skulle konsentrere seg om "kjerneoppgavene". Til forskjell fra tidligere skulle dette gjøres langt mer konsekvent: Bare det som *måtte* utføres på departementsnivå (primært av konstitusjonelle grunner) skulle holdes tilbake. Framfor alt skulle en dermed rendyrke rollen som sekretariat for statsråden og gi større kapasitet og mer tid og oppmerksomhet til å ivareta denne funksjonen. For øvrig ble det lagt vekt på at departementene burde åpne for en mer fleksibel organisering, utvikle bestillerkompetanse, legge til rette for kontinuerlig læring, øke bruken av IT i saksbehandling, samt fremme en mer utviklingsorientert ledelse.

3.2 Faktiske endringer det siste tiåret

Hva vet vi om departementenes situasjon og utvikling det siste tiåret?³

3.2.1 Eksterne forhold

Først kan vi slå fast at eksterne premissgivere har påført departementene en klart økende arbeidsbelastning det siste tiåret.

Fra sesjonen 2001-2002 til sesjonen 2010-2011 en sterk økning i noen typer av Stortingets henvendelser:

- Antall representantforslag har økt fra 148 til 173
- Antall skriftlige spørsmål har økt fra 590 til 1973
- Antall interpellasjoner har økt fra 32 til 109
- Antall spørsmål i spørretimen (muntlige og ordinære) har gått ned fra 637 til 451.

Fra 1990-tallet har Stortingets kontrollkomite mulighet til å innkalle statsrådene til åpne høringer om saker der det synes å være grunnlag for å reise kritikk, fra 2001 er det også anledning til å innkalle embetsmenn. Antallet slike høringer ser ut til å ha stabilisert seg rundt 5-6 per sesjon.

³ Hovedkildene for tallene i dette kapitlet er Statens sentrale tjenestemannsregister (SST), www.stortinget.no og Telefonkatalogen for regjeringskvartalet for 2001 og 2011.

Riksrevisjonen

i tillegg til den tradisjonelle regnskapsrevisjonen etablerte Riksrevisjonen på midten av 1990-tallet en avdeling for forvaltningsrevisjon som skal undersøke departementenes effektivitet og oppfølging av stortingsvedtak. I dag er det to slike avdelinger med til sammen ca 110 årsverk, mens totalt antall ansatte er 534. Antall forvaltningsrevisjoner (Dokument 3-rapporter) har økt fra seks rapporter i 2001 til 13 i 2010.

Mediehenverdeler

Utviklingen i mediene utgjør en økende belastning for departementene ved at de ikke lenger har noen deadline, men oppdateres døgnet rundt. Det har også vært vekst i antall journalister⁴ og medier. Som et eksempel på belastningen kan det nevnes at Samferdselsdepartementet i første halvår 2010 fikk 563 henvendelser fra journalister (Difi 2010).

Økende krav til faglige og administrative støttefunksjoner

Siden 1990-tallet er det stilt økende krav til faglige og administrative støttefunksjoner, bl.a. i form av Økonomireglementet, anskaffelsesregelverket, kvalitetssikring av kostnadsoverslag for store investeringer, krav til HMS-arbeid mv. Dette medfører økt ressursbruk til analyser, evalueringer, behovsvurderinger og kompetanseheving, men også mer ressurser til å holde disse tjenestene/tiltakene på et høyere kvalitetsnivå enn tidligere.

Et eksempel er Økonomiregelverket, som har vært et viktig grunnlag for å videreutvikle etatsstyring og som har generert bruk av evalueringer. Dette har også medført at departementene har måttet sikre seg bedre økonomisk/-administrativ kompetanse og økt analysekapasitet for å følge opp forpliktelsene i regelverket.

Det kan også nevnes at det siste tiåret er innført en ordning med kvalitetssikring av kunnskapsgrunnlaget for store investeringsprosjekter. Siden 2000 er det gjennomført 153 slike kvalitetssikringer ved hjelp av eksterne konsulentfirmaer, hvorav de fleste er knyttet til samferdsels- og forsvarsprosjekter.⁵ Denne ordningen krever høy kompetanse hos departementene for å være en god oppdragsgiver.

Økende antall innsynsbegjæringer

I mai 2010 ble portalen Offentlig elektronisk postjournal (OEP) åpnet for publikum. Alle kan nå be om innsyn elektronisk, de kan søke anonymt og uten begrensninger. For departementene samlet har det vært en økning fra ca 35500 i 1997 til ca 39000 begjæringer i 2010. For 2011, som blir det første hele året med OEP, kan det imidlertid ventes at tallet blir vesentlig større.⁶ Potensialet

⁴ Ifølge Norsk Journalistlags nettside doblet antallet seg fra ca 1990 til 2007, mens det siden har vært stabilt på ca 9000 (se også Statskonsult 2007).

⁵ NTNU Concept-programmets hjemmeside <http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen/bakgrunn-for-ordningen>

⁶ En sammenlikning av første kvartal 2010 med første kvartal 2011 viser en dobling av antall elektroniske innsynsbegjæringer.

for slike begjæringer er også utvidet ved at bruken av unntaksbestemmelser i Offentlighetsloven er gjort strengere, samtidig som det i mange av departementene er innskjerpet at også interne dokumenter skal journalføres slik at disse også blir tilgjengelige for innsynsbegjæringer.

3.2.2 Størrelsesforhold

For perioden fra år 2000 til i år viser Tjenestemannsregisteret (SST) at:

- antall ansatte i departementene har økt fra 3813 til 4386
- gjennomsnittsalder for de ansatte har økt fra 42,7 år til 45,2 år
- kvinneandelen er stabil rundt 56-57 prosent.

Økningen på ca 570 flere departementsansatte er langt sterkere enn økningen i statsansatte generelt - hhv. 15 mot 5 prosent. Til sammenlikning er det ingen økning i antall avleverte stortingsmeldinger og proposisjoner: Antallet er snarere lavere i 2010 enn i 2001, men for tiårsperioden sett under ett er det relativt stabilt.

Derimot har det skjedd en standardisering og kvalitetsheving på en rekke felter det siste tiåret. Dette har vi ikke kartlagt nå, men det er ingen tvil om at bl.a. den faglige statsrådsbetjeningen og en rekke støttefunksjoner har vært gjenstand for systematiske forbedringer både i denne perioden og tidligere. Tidligere Statskonsult-rapporter gir også klare indikasjoner på dette, og inntrykket underbygges av materialet fra intervjurunden for denne rapporten.

Antall i politisk ledelse og i kommunikasjonsenhetene

Antallet politikere i departementene har økt fra 79 i 2001 til 86 i 2011, en økning på 9 pst. Økningen er relativt mindre enn økningen i antall ansatte i departementene generelt. Antall ansatte i kommunikasjonsenhetene har økt fra 68 i 2001 til 138 i 2011, altså en fordobling.

3.2.3 Endret organisering

I tråd med ambisjonen om å rendyrke departementene som sekretariater for politisk ledelse har man i perioden etter 2000 fortsatt å føre de mer operative og rutinemessige oppgavene ut til underliggende nivåer. Et mulig uttrykk for dette finnes i en undersøkelse som bl.a. viste at andelen av departementsansatte som bruker en dominerende eller nokså stor del av sin arbeidstid på enkeltvedtak har gått ned fra 27 til 18 prosent fra 1996 til 2006 (NSD 2007). Tilsvarende andel av arbeidstid for ”annen planlegging og utredning”⁷ har gått opp fra 39 til 48 prosent i samme tidsrom.

Sammenslåinger har medført at antall sentraladministrative organer har gått ned fra 74 i 2001 til 61 i 2010 til tross for at en rekke nye direktoratsorganer er opprettet i denne perioden, som regel med tilføring av oppgaver og personell fra departementsnivået. Det gjelder bl.a. ved etableringen av Sosial- og helsedirektoratet, Politidirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Statens landbruksforvaltning, Utlendingsnemnda, Domstolsadministrasjonen, Statens sivilretts-

⁷ Arbeid med lovforberedelse er da holdt utenfor.

forvaltning, Dfø og Difi. Vi finner imidlertid også to tilfeller av det motsatte: Under FD og UD er oppgaver ført tilbake til departementene fra underliggende virksomhet (Difi 2008a). Totalt antall ansatte på direktoratsnivået er nå ca 12500.⁸

Avdelinger og seksjoner

Dersom vi ser på intern struktur, finner vi at i 2011 er det 104 avdelinger og 367 seksjoner (eller det som kan sies å tilsvare seksjoner) i departementene. Dette utgjør i snitt om lag 42 ansatte per avdeling og om lag 12 ansatte per seksjon.

I 2001 var det 97 avdelinger i departementene og 307 seksjoner, dvs. i gjennomsnitt om lag 39 ansatte per avdeling og om lag 12 ansatte per seksjon. Det har altså vært en viss økning i gjennomsnittlig avdelingsstørrelse, mens gjennomsnittlig seksjonsstørrelse er helt stabil.

Bruk av staber mv

I 2001 var Utenriksdepartementet alene om å ha assisterende departementsråd (tre assisterende utenriksråder). I 2011 har 7 departementer assisterende departementsråder, inkludert en assisterende regjeringsråd og en assisterende utenriksråd.

Utviklingen av staber har også tiltatt. I 2001 var det 9 departementer som hadde en person eller gruppe direkte tilknyttet departementsråden i en stabsposisjon. Kommunikasjonsenhetene kommer da i tillegg. I 2011 har 13 departementer ansatte i stabsposisjon under departementsråden. Samlet antall ansatte i slike posisjoner er 37, et vesentlig større tall enn i 2001. I tillegg skiller Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet seg ut ved å ha et ledelsessekretariat rundt sine ministre. Disse sekretariatene har også vokst siden 2001.

For øvrig er det på avdelingsnivå i mange departementer vokst fram avdelingssekretariater og staber knyttet direkte til ekspedisjonssjefen utenom seksjonene. Disse tar seg dels av administrative oppgaver, dels løser de faglige oppgaver for ekspedisjonssjefen, herunder også samordningsoppgaver.

Organisering av kompetanse på tvers av fagavdelingene

I tillegg til administrasjonsavdelinger med tilhørende seksjoner for personal, budsjett, arkiv osv. har departementene etter hvert også sett behov for å spesialisere og organisere annen kompetanse på tvers av fagavdelingene.

Analyseenheter

For å ta vare på et langsiktig perspektiv og utføre og bestille relevante analyser har det vært forsøkt med egne analyseenheter. Flere slike enheter befinner seg innenfor fagavdelinger, men hvis vi holder oss til enheter på avdelingsnivå, eventuelt i stabsposisjon til departementsråden, finner vi at

- KD har analyseavdeling, som også koordinerer internasjonal virksomhet.

⁸ Tall oppgitt fra NSD. Det foreligger ikke sammenliknbare tall for år 2000.

- JD og UD har hatt forsøk med analyseenhet, som senere er avviklet eller stilt i bero
- FAD opprettet en økonomisk analyseenhet for bl.a. samfunnsøkonomiske analyser. Denne er nå tatt inn som seksjon i en av fagavdelingene
- I NHD er en egen analyseenhet under utvikling.

Internasjonalt arbeid

Enkelte departementer har også egne avdelinger for det internasjonale arbeidet: SMK, MD, KD. Dette er stabilt siden 2000. Videre har nå JD et internasjonalt sekretariat, og OED har en internasjonal koordineringsenhet. Flere andre har internasjonale samordningsenheter innenfor en avdeling.

Andre eksempler på organisering av kompetanse på tvers av fagavdelingene er lov- eller rettsavdeling (JD, HOD), økonomi og styring (KD og FD) samt eierstyring (NHD, HOD). En tidligere tendens til å organisere egne etatsstyringsavdelinger eller -seksjoner synes å ha snudd, trolig fordi det ble for stor avstand til fagkompetansen i de respektive sektoravdelingene. Ellers finner vi et interessant eksempel på midlertidig organisering av særskilt kompetanse i Samhandlingsavdelingen i HOD. Den skal ha et helhetlig ansvar for framdrift og oppfølging av reformen og en koordinerende og strategisk rolle overfor øvrige avdelinger i HOD.

Alternativ organisering

Et tilbakevendende tema i organisasjonstenkingen det siste tiåret er å få til en mer fleksibel organisering av departementene. Hensikten har vært å få bedre samhandling på tvers, bedre ressursutnytting og mindre sårbarhet, men også å gi medarbeiderne faglige utviklingsmuligheter og mer selvstendig ansvar. Dette har i noen grad lyktes. På spørsmål om departementene har fått en flatere organisasjonsstruktur og en mer fleksibel oppgaveorientert organisasjon det siste tiåret, svarer 5 av 11 administrasjonssjefer ”i liten grad”, 5 av 11 oppgir ”i noen grad”, mens 1 av 11 mener man har fått dette ”i stor grad”.

På spørsmål om grunnlaget for nye arbeidsformer svarer 6 av 10 administrasjonssjefer at selvstendige medarbeidere med høy kompetanse vil muliggjøre større grad av delegering og kollegabasert kvalitetssikring, og gi mindre behov for kvalitetssikring i linjen.

Undersøkelser som Difi tidligere har foretatt viser at departementene har tatt i bruk teamorganisering, lag, ressursgrupper, egne lederteam, prosjektorganisering mv. Dette har i hovedsak erstattet seksjonene, men i enkelte tilfeller skjedd innenfor den tradisjonelle seksjonsorganiseringen. Erfaringene er ikke entydige, men de fleste er positive og fortsetter praksisen, til dels med hyppige justeringer (Difi 2009).

JD, KRD, BLD og KD ser ut til å være de som har gått lengst i sin bruk av alternativ organisering. JD har en relativt utstrakt bruk av team, mens KRD har det i to avdelinger. KD har både team, prosjektorganisering, faggrupper mv innenfor fem avdelinger, men har også eksempler på team på tvers av avdelinger. Helseerettsavdelingen i HOD er et eksempel på en rent prosjektorganisert avdeling. Totalt har vi funnet 19 avdelinger fordelt på 10

departementer som bruker slik alternativ organisering over tid, og ikke bare i forbindelse med utarbeidingen av for eksempel en stortingsmelding.

Organisering av fellestjenester

I de senere årene har det blitt lagt større vekt på utnytting av stordriftsfordeler innenfor de administrative tjenestene. Statens forvaltningstjeneste (nå Departementenes Servicesenter - DSS) fikk i 2004 overført ca 40 årsverk fra departementene for å håndtere oppgaver på områdene IKT, lønn og regnskap.

Uavhengig myndighetsutøvelse

En kartlegging av uavhengig myndighetsutøvelse i staten viste at uavhengig myndighetsutøvelse har et relativt stort og økende omfang (Difi 2010d), samtidig som det i mange tilfeller kan være uklart om det er tilstrekkelig rettslig hjemmel for den angitte uavhengigheten. I tillegg til delegert myndighet kan altså underliggende organer gis en *formell* faglig uavhengighet, dvs. at det aktuelle departement i lov eller forskrift er avskåret fra å instruere i enkeltvedtak og ev. i lovforståelse. Departementet er da henvist til å styre gjennom utforming av regelverk.

3.2.4 Endringstendenser i arbeidsprosesser mv

Forskyvninger i ressursfordelingen

Ressurskartlegginger i til sammen sju departementer på 1990-tallet viste at andelen ressurser til sekretariatsrollen varierte mellom 13 prosent (UD) og 37 prosent (FIN) (Statskonsult 1999).

Vi har ikke tall for hvordan departementene i dag fordeler sine ressurser på sekretariatsrollen og politikkgjennomføring og underkategorier av disse. Departementene registrerer ikke sin tidsbruk fordelt på ulike typer oppgaver, og en særskilt kartlegging av dette vurderte vi som for omfattende og for kontroversielt å gjennomføre, bl.a. på bakgrunn av erfaringene fra kartleggingene på 1990-tallet.

Nå kan vi imidlertid gå ut fra at det aller meste av veksten i kommunikasjonsenhetene er gått inn i sekretariatsrollen, og inntrykkene fra intervjurunden både denne gangen og ved en tidligere rapport (Statskonsult 2007) er entydige: Sekretariatsrollen - og da primært politikkkformidling – tar en stigende andel av departementenes ressurser, jf. kap. 4 nedenfor.

Samordning og samarbeid på tvers

Det er vanskelig å finne tall for bruken av tverrdepartementale grupper og statssekretærutvalg. Under den nåværende regjeringen er det imidlertid svært få permanente statssekretærutvalg. Derimot er det fortsatt bruk av slike utvalg for kortsiktige ad hoc-oppgaver med til dels sterkt tidsbegrenset varighet, dels for å styre utarbeiding av meldinger, handlingsplaner etc, dels for å avklare uenigheter mellom statsråder, ofte under ledelse av samordningsministeren.

Å kartlegge tverrdepartementale arbeidsgrupper på embetsmannsnivå er en omfattende oppgave som vi ikke har tatt på oss i denne omgang. Sist det ble forsøkt ble tallet ca. 100 slike grupper og utvalg (Statskonsult 1999b), men det er vanskelig å finne en god avgrensning av hva som bør regnes som slike

utvalg. Intervjumaterialet denne gang gir iallfall ingen indikasjoner på at bruken av slike grupper og utvalg har avtatt.

Som grunnlag for SMKs samordningsrolle blir nå statsministeren avlastet av en samordningsminister. I stedet for å ha en stabssjef med statssekretærs rang har man en erfaren statsråd med statsministerens fullmakt til å samordne på politisk nivå. Totalt er det 10 politisk ansatte ved SMK i 2011 mot 8 i 2001. Kommunikasjonsavdelingen er doblet i løpet av det siste tiåret, mens Innenriksavdelingen, som har en særlig samordningsrolle for å forberede regjeringskonferansene, har uendret størrelse.

Bruken av sosiale medier og IKT-verktøy

I perioden siden år 2000 har alle departementer tatt i bruk sosiale medier, og ifølge en Difi-undersøkelse⁹ har de kommet lengre enn mange andre offentlige virksomheter. Departementene bruker dette i første rekke som et verktøy for å formidle informasjon utad. Men i noen grad blir sosiale medier også brukt eksternt og internt for læring og faglig kunnskapsdeling. Av de 11 departementene som har svart på Difis undersøkelse, oppgir 6 at de har en strategi for bruk av sosiale medier, mens 5 av 11 oppgir at de har retningslinjer for bruken.

I 2010 utviklet 13 departementer en felles IKT-strategi for de departementene som har felles IKT-drift via DSS. Disse departementene har også et felles forum for å samordne seg som "kunder" overfor DSS. På vegne av departementene på felles driftsplattform forvalter DSS infrastruktur som datarom, nettverk, servere, applikasjoner, lagring, skrivere mv.

DSS oppgir at det er begrenset bruk av samhandlingsverktøy. I tillegg til e-post er nå noen nye løsninger implementert for de 13 departementene, så som SharePoint der bl.a. KD og NHD har kommet langt med å ta dette i bruk, mens andre knapt har begynt å bruke løsningen. Synkronisering mot mobile enheter kan nå ha fått en sterkt utvidet bruk ved at mange flere nylig er satt opp med mobiltelefoner. Elektroniske møter er med få unntak begrenset til video på enkelte sentrale møterom. Generelt er det økende etterspørsel etter mulighet for direktekommunikasjon, samhandlingsløsninger, system for oversikt/styring/-dialog med andre, informasjonsgjenfinning, mobilitet og fleksibilitet.

3.2.5 Endringstendenser i kompetanse og ledelse

Turnover blant departementene varierer i hovedsak mellom 5 og 15 prosent. Det er imidlertid lite meningsfylt å forsøke å vurdere hvor gode slike gjennomsnittstall for alle departementene er. Det som på et gitt tidspunkt kan være for høy eller for lav turnover i ett departement, kan være en passende turnover i et annet departement på samme tidspunkt.

Enkelte har pekt på at det er et problem at mange gode medarbeidere faller fra i rekrutteringsprosessen for ledere og at ledere generelt sitter for lenge. Generelt

⁹ Rapport under arbeid

synes det til nå ikke å ha vært noe problem å rekruttere gode medarbeidere, men flere informanter ser det som en utfordring å holde på de beste medarbeiderne.

Utdanningsbakgrunn og nivå

Ifølge SST er utdanningsnivået blant departementsansatte stigende:

- Antall ansatte med doktorgrad har økt fra null i 2001 til 35 i 2010
- Andelen ansatte med utdanning av høyere grad på universitets- og høyskolenivå har økt fra 62 prosent i 2001 til 68 prosent i 2010.
- Andelen med eksamen artium/økonomisk gymnas eller mindre har gått markert ned og utgjør nå under 5 prosent.

Når det gjelder fagbakgrunn, fortsetter juristene å dominere som største faggruppe i departementene. Om lag 20 prosent er jurister, og dette er relativt stabilt siden 2001. Andelen samfunnsvitere har økt betydelig og er nå nær 14 prosent. Innenfor denne kategorien utgjør statsviterne om lag en tredjedel. Siviløkonomene har også økt og utgjør nå ca 6 prosent, som er den samme andelen som samfunnsøkonomene har. Det kan også nevnes at antall med høyere grad i medievitenskap har økt fra 1 ansatt i 2001 til 15 ansatte i 2010, men de utgjør altså fortsatt en forsvinnende liten andel av totalen.

Ledere og lederstillinger

Bruken av lederstillinger har endret seg betydelig i den siste tiårsperioden:

- Antall byråsjefer er redusert fra 53 til 2
- Antall underdirektører er redusert fra 279 til 239
- Antall avdelingsdirektører har økt fra 354 til 481
- Fagdirektørstillinger fantes ikke i år 2000, mens det nå er 35.

Mens antallet medarbeidere i departementene har økt med nær 15 prosent, har altså antall lederstillinger på lavere nivå sunket med nær 30 prosent. Derimot har det vært en klar økning av avdelingsdirektører.

Kjønnsfordelingen for ledere i departementene viser at andelen kvinnelige ledere har økt fra 36 prosent i 2005 til 42 prosent i 2010. For toppledere har andelen kvinner økt fra 27 pst. i 2001 til 31 prosent i 2010.

Gjennomsnittsalderen blant ledere har økt fra 47,4 år i 2001 til 50,9 år i 2010. For toppledere har den økt fra 52,3 år til 54,8 år.

Hvor går lederrollen?

I 2008 ble det utformet et dokument kalt *Plattform for ledelse i staten* (FAD 2008b). Her understrekes det at ledelse i staten er særpreget ved at man er forpliktet på demokratiske og rettsstatlige verdier, samtidig som man er et redskap for folkevalgte myndigheter. Som et av fokusområdene for statlige lederroller framheves kompetanse, læring og utvikling.

Blant annet på denne bakgrunn stilte vi administrasjonssjefene spørsmål om lederrolle og ledelsesperspektiv i departementene: I hvilken grad mener du det har gått i retning fra administrativ og faglig styring og kontroll og over til mer utviklingsorientert ledelse og tilrettelegging? Svarene viser at 7 av 10 mener det har gått i den retning. En av respondentene peker på at mye av ressursene spises

opp av administrative oppgaver på grunn av økte kontroll- og rapporteringskrav. Dermed blir ledelse minst like administrativt tungt som før. Det er likevel stor variasjon mellom departementene. For eksempel har man i KD delt funksjonen i en administrativ del og en utviklingsdel, samtidig som man har bygget opp en intern utviklingskompetanse som bl.a. kan bistå lederne.

4 Opplevelse av departementenes utfordringer

Når vi i intervjurunden ba om informantenes vurderinger av utfordringer, brukte vi uttrykket ”utfordringer for departementene”. Enkelte påpekte at man må skille mellom utfordringer for embetsverket og utfordringer for politisk ledelse, og at de oppfattet at vi spurte etter embetsverkets utfordringer. Dette er riktig for så vidt som embetsverket kan sies å ha et selvstendig ansvar for å møte de utfordringer som departementene har som organisasjoner. Samtidig vil mange av utfordringene for politisk ledelse også sterkt påvirke embetsverkets situasjon og dermed eventuelt utgjøre utfordringer for departementene.

I dette kapitlet er det også tatt inn noen resultater fra spørreundersøkelsen blant administrasjonssjefene i departementene.

I intervjurunden fikk vi svært ofte positiv respons på de utviklingstrekk vi skisserte i intervjuguiden, jf. vedlegg 1. Mange svarte at de ”kjente seg igjen” og at de opplevde alle de skisserte trekkene som relevante utfordringer for departementene. Samtidig fikk vi også flere ideer og innspill til endringer. Vi har på denne bakgrunnen systematisert informantenes opplevelse av utfordringer i de følgende kategoriene:

4.1 ”Alt blir politisk”

Informanter som kan sammenlikne med situasjonen for 15-20 år siden er klare på at skillet mellom politikere og embetsverk gradvis er bygd ned. For noen år siden registrerte vi en tendens til at politisk ledelse og embetsverk er mer integrert og at de oppfattes å jobbe på samme lag (Statskonsult 2007). Inntrykket i dag er at denne tendensen fortsetter og til dels forsterkes. Flere påpeker at embetsverket i langt større grad enn tidligere trekkes med i det som reelt må sies å være politiske overveielser. For å sitere en ekspedisjonssjef blant våre informanter: *”Det er nok en trend at man blir suget mer inn i deres sfære”*. En annen sier at *”departementene går mer i retning av å bli et politisk sekretariat”*. En tredje spissformulerer ytterligere: *”Alt blir politisk”*.

Her er det imidlertid store variasjoner mellom departementene. Det framgår av intervjurunden at avveiningen mellom lojalitet til statsråden og hensynet til faglig integritet tolkes forskjellig i de ulike departementene. En av informantene sa det slik: *”Noen embetsverk går for mye over på politikernes side, noen er veldig aktivistiske på sitt fagområde, og noen snur kappen etter hva statsråden måtte mene”*. Flere nevner Finansdepartementet som klar eksponent for en streng tolking.

Et annet uttrykk for at mer blir politisk er at embetsverket mye sjeldnere uttaler seg på vegne av departementet. Det er statsråden (ev. statssekretæren) som typisk fronter enhver sak uansett graden av politisk betydning.

Fra andre informanter blir det framholdt at embetsverket er bevisste på at de ikke skal drive politikk og at denne rolleforståelsen fortsatt holder mål til tross

for en nedtoning av skillet og med et økende press om å delta mer i en gråsone til politikerrollen. Dette gjøres blant annet ved å holde strengt på at embetsverket bare skal gi faglige råd om virkemidler og ikke begynne å synse om de politiske målene.

Fra politiker-informantene blir det fremhevet at det er viktig med motforestillinger og fagkompetanse i departementene. Politisk ledelse ønsker klare og faglig begrunnede konsekvensvurderinger og anbefalinger. Det er en fare dersom embetsverket kommer med for få motforestillinger og blir for servile.

Når det gjelder etatssjefenes stemme utad, er vårt inntrykk at det varierer fra statsråd til statsråd hvor mye rom de mener etatssjefene bør ha til å ytre seg på sine fagområder.

Embetsverket blir mer involvert i politikkformidling

Når mye mer enn før har en tendens til å bli politisk, og når skillet mellom politikere og embetsverk bygges ned, henger det tydelig sammen med at embetsverket er mer engasjert i politikkformidling. De skal ikke bare bistå med fagkunnskap for å imøtegå/korrigere medieoppslag eller levere utkast til statsrådets "statements", de skal også gi kommunikasjonsfaglige og taktisk-strategiske råd om å forme, time og kanalisere et politisk budskap for at statsråden skal framstå positivt i mediene.

Informantene synes å være enige om at politikkformidling spiller en klart større rolle enn tidligere i embetsverkets hverdag. Bakgrunnen er at statsrådene nå er langt mer opptatt av å være synlig i mediene for i det hele tatt å overleve politisk. En av informantene viste til at "*politikk handler om å få førstesider*", en annen informant sa at embetsverket nå bidrar til å markedsføre statsrådene utad mer som politikere enn som departementssjefer. En tredje fortalte at politisk ledelse regelmessig etterspurte tall for hvor mange "treff" statsråden får på navnet sitt i mediene.

Samtidig pekes det på at det er vanskeligere enn før for statsrådene å styre eller påvirke mediens dagsorden¹⁰. Selv om det er flere medier nå, vurderes det å være vanskeligere enn tidligere å "komme på" gjennom egne politiske utspill.

Flere av informantene er opptatt av at fagavdelingene trekkes mer inn i å lage politisk nyhetsstoff av fagsaker og å lage talepunkter for statsrådets uttalelser. Før var det politikerne som selv laget politikk av saken, men slik er det ikke lenger. Som en av informantene spissformulerte det: "*Alt skal det kokes politikk på*". En annen uttalte: "*Alt skal framstilles med henblikk på å selge*".

På denne bakgrunn er mange av informantene bekymret med tanke på at embetsverkets faglige uavhengighet blir stilt overfor et økende press om å lage

¹⁰ En spørreundersøkelse har vist at 71 prosent av stortingsrepresentantene vurderer at den politiske dagsorden som oftest settes av mediene, mens bare 22 prosent mener det er politikerne som oftest setter dagsorden (Respons Analyse 2009).

”salgbart” nyhetsstoff av faglig kompliserte problemstillinger. Behovet for et mer lettfattelig språk for å nå igjennom i mediene kan også gå på bekostning av nødvendig faglig presisjon. Som en formulerte det: *”Vi blir mer opptatt av å pakke inn enn av hva som er i selve pakken”*. Videre er det enkelte informanter som peker på at politisk ledelse nå er mer opptatt av at de som ansettes skal ha politisk forståelse og teft enn at de har beste fagkunnskap.

Fra andre informanter blir det imidlertid framholdt at rolleforståelsen i fagavdelingene er klar nok, samtidig som det vises til at fagavdelingenes bidrag til politikkformidlingen kan utgjøre en nyttig motvekt mot at kommunikasjonsenhetene opererer for uavhengig av de faglige premissene. Dessuten kan resultatet for politikerne bli langt bedre når kommunikasjon og fag kobles sammen fra starten. Dermed kjenner kommunikasjonsenheten saken når den kommer opp og kan lettere framstille saken på en enkel måte og bistå i besvarelse av spørsmål.

Det økende behovet for politikkformidling gjør det også nødvendig å arbeide mer spesialisert med denne funksjonen, noe som kan bidra til at ressurser trekkes ut av fagavdelingene og plasseres nærmere politisk ledelse, bl.a. som staber rundt departementsrådene. Mest typisk er arbeidet med å forberede statsrådets taler og innlegg. Fra begynnelsen av 2000-tallet har stadig flere av departementene spesialisert denne funksjonen og innrettet egne stillinger for taleskrivere. Enkelte av informantene mener at disse taleskriverne gjennom sitt arbeid kobles så tett til politisk ledelse at det blir vanskelig å arbeide for en annen statsråd senere.

Integrering bringer nye skillelinjer?

Selv om embetsverket og politikerne jobber mer integrert, kan jo dette nødvendigvis ikke gjelde hele embetsverket. En av informantene opplever i praksis en ny inndeling som vedkommende finner lite heldig: På den ene siden de han kaller *”harene”*, som *”hopper og løper rundt statsråden”* og ivaretar den direkte betjeningen. Dette vil typisk omfatte kommunikasjonssjefen, departementsråden og utvalgte ledere og seniorrådgivere. På den andre siden er *”skilpaddene”* i fagavdelingene, som jobber jevnt og trutt innenfor sine fagfelter, men som sjelden har noe kontakt med politisk ledelse.

4.2 Politikkformidling tar stadig mer plass

Om det ikke nødvendigvis er slik at alt er i ferd med å bli politisk, så er det bred enighet blant informantene om at politikkformidling tar mer ressurser, både i form av voksende kommunikasjonsenheter og ved at fagavdelingene må arbeide mer innenfor denne funksjonen.

Enkelte peker på at medarbeidere i fagavdelingene i økende grad får oppdrag fra dag til dag med å lage håndnotater og talepunkter. Dette oppfattes som et uttrykk for at den typiske statsråd i dag er mer hjelpeløs enn tidligere og etterspør bistand deretter. Som en av disse sa det: *”Det skal et håndnotat til alt”*. Motstykket til dette er imidlertid at statsrådets arbeidssituasjon er blitt mer presset. Som en annen informant sa: *”Skal en statsråd forberede seg faglig, må det skje nattestid.”*

Når det gjelder politikkutforming, peker informantene på at det blir for lite kapasitet til mer langsiktige analyser, kunnskapsutvikling osv. Man trenger en måte å skjerme dette, for eksempel sier en av informantene at *”vi er heldige nå fordi vi jobber med en stortingsmelding som gjør at vi får politikerne til å løfte blikket.”* På spørsmål om særskilte analyseenheter er egnet til å skjerme langsiktigheten, er det delte oppfatninger, se pkt. 4.1.

Når det gjelder politikkgjennomføring, blir særlig etatsstyring av flere trukket fram som et tema som vil kunne trenge mer ressurser og tid og oppmerksomhet fra ledelsen, bl.a. begrunnet med at etatsstyrer forvalter store verdier og dessuten har et potensial for å bli politisert. En av informantene viser til en betydelig overføring av oppgaver til direktoratsnivået og tilføyer at han *”synes sekretariatsrollen har gått for langt. Det fører til at man kan miste bestillerkompetansen man trenger til å styre etatene.”*

Det er her interessant å merke seg at enkelte mener at det nå er lagt for mye myndighet og oppgaver ut til direktoratsnivået. Denne vurderingen begrunnes dels med tap av kompetanse, dels med tap av styringsmuligheter for å imøtekomme den politiske ledelsen når det kommer opp ønsker om mer direkte styring.

4.3 Økende tempo – mer kortsiktighet

En gjenganger i våre intervjuer er at tempoet i departementsarbeidet stadig øker og at kortsiktigheten dominerer. Dette gjelder særlig politikkformidling, som nødvendigvis må forholde seg til mediernes løpende oppdatering. Det forventes også nærmest umiddelbar respons på mediehenvendelser, primært fra statsrådets egen munn. Politisk ledelse på sin side forventer straks-håndtering av negative medieoppslag, herunder at fagavdelingene straks er ”på ballen” og leverer egnet nyhetsstoff til kommunikasjonsenheten. Når tidspresset er som verst, opplever enkelte også at kommunikasjonsenheten forenkler og tilpasser fagstoff uten å konsultere fagavdelingene.

Her er det imidlertid interessant at en av politiker-informantene erkjenner at *”å synes i media blir for viktig”*. Vedkommende understreker at statsrådene må prioritere strengt og ikke bli en slave av mediene: *”Politikerne må ta tilbake politikken”*, og de må tåle å se på trykk at statsråden ikke har noen kommentar.

Også for politikkutforming får vi høre at fristene blir kortere, kanskje uforsvarlig korte i noen tilfeller. Blant flere av våre informanter vekker dette bekymring for embetsverkets mulighet til å ivareta analysebehov og til å ivareta en viss langsiktighet og grundighet i utredningsprosessene. Høyt tempo og kortsiktighet gjør det også mer krevende å prioritere saker og å legge opp løp for større saker. Det er en bekymring for at departementene blir for opptatt med det dagsaktuelle og dermed for operative. Synspunktet er at departementene burde bli mer strategiske og at politikerne må våge å delegere mer til embetsverket og holde fast ved det, også når mediepresset trappes opp.

Det er også en bekymring for fagkompetansen i departementene. Enkelte mener de ser en "erodering" av fagligheten og at kvalitetssikring ofte er svak. Det vises bl.a. til at det som tidligere ville ha blitt utredet internt i embetsverket, nå ofte blir satt ut til eksterne oppdrag¹¹. Mange er opptatt av at departementene må beholde et fagmiljø og ikke sette ut alle analyseoppgaver. En av politikerinformantene understreket behovet for kapasitet til langsiktig tenkning og tilføyde at: *"Det er viktig at departementene har innovasjonskraft"*.

Det er delte meninger om nytten av egne analyseenheter. Enkelte mener at slike enheter kan bidra til at departementene blir flinkere til å prioritere det som er viktig, men som ikke haster. Andre viser til at analyseenheter kan innebære dublering av fagavdelingenes kompetanse og at man fratar fagavdelingene de mest interessante fagoppgavene, eventuelt at det blir strid om slike oppgaver. Et tredje synspunkt er at analyseenheter må kobles tett på analyseprosessene og være en støttespiller for fagavdelingene, samtidig som de må skjermes fra å bli trukket inn i statsrådets dag til dag-agenda.

Høyt tempo innebærer også at statsråden nærmest kontinuerlig er på farten. Som en informant sa: *"Den store utfordringen er å få politikerne i tale. De er overalt, og vi løper etter dem for å få beslutninger ... Det er tilfeldig når man får statsråden i tale og hvor lenge"*. Statsrådets fravær gir statssekretærene et større handlingsrom, og enkelte informanter peker på at dette blir problematisk dersom statssekretærene ikke har avklart standpunkter med statsråden.

Som et grep for å møte tempokravet er det i enkelte departementer nå opprettet særskilt stilling som stabssjef for å håndtere saksflyten rundt statsråden bedre. Et annet svar på tempokravet er å ta i bruk bedre IKT-løsninger, så som bruk av en samarbeidsplattform for å dele kunnskap raskere. Vi blir fortalt at slike løsninger gjør at man kan arbeide i et tempo som ikke var mulig for 5-10 år siden. Samtidig pekes det på at departementene kunne komme mye lengre på dette området dersom det er vilje til det.

Andre informanter ser det som et større problem at departementene avser for lite tid til planlegging og iverksetting av vedtatte reformer, altså til *politikkgjennomføring*. Som eksempel på forhastet iverksetting blir enkelte større reformer nevnt¹². Det refereres også en uheldig tendens til at man forventer gevinster av reformer nærmest umiddelbart etter at de er vedtatt, mens man realistisk sett må regne med flere år etter iverksetting før full virkning gjør seg gjeldende.

4.4 Jakten på feil og mangler

Informantene er jevnt over helt samstemte om at departementene er mer utsatt enn tidligere for kontroll og kritikk. Jakt på feil og mangler er intensivert på

¹¹ En kartlegging viser generelt økende konsulentbruk i departementene (Difi/SSØ 2010).

¹² Se også tidligere NAV-direktør Tor Saglies uttalelser om et for høyt ambisjonsnivå ved iverksetting av NAV-reformen: *"Man skrudde på alle bryterne samtidig ... Systemet ble overbelastet"* (Dagsavisen 15.9.11)

flere plan, til dels med gjensidig forsterkende effekt: Mediene er blitt flere, de oppdateres løpende, og de oppleves å være kontinuerlig opptatt av å finne saker og vinklinger som kan sette statsrådene i uheldig lys. Et særlig problem med dette er at de gjerne fokuserer på enkeltskjebner og detaljer som kan gi et misvisende inntrykk av hva som er departementets politikk og ansvar på det enkelte område. Flere av informantene er derfor opptatt av at departementene må klare å formidle helheten og bredden i reformene, mao. øker behovet for å satse på politikkformidling.

Det er også svært mange som er bekymret for det økte trykket på forvaltningsrevisjon. Enkelte forsikrer riktig nok at Riksrevisjonens arbeid i hovedsak er positivt, og at det er mye å lære av deres rapporter, bl.a. å bidra til mer realisme i målstyringen og bedre kompetanse på anskaffelsesreglene. Riksrevisjonen har også bidratt til at departementene har tatt mer lærdom av tidligere erfaringer.

Men det kritiske synet er i klar overvekt. En av informantene sier det slik: *”Det har vært riktig med satsingen på forvaltningsrevisjon, men dette er i ferd med å ta overhånd”*. Flere hevder at Riksrevisjonen ofte tar fatt i små deler av en helhet og kritiserer disse mens helheten tapes av synet,¹³ for eksempel slik at Riksrevisjonen gjerne konstaterer at saksbehandlingstiden er lang, men analyserer ikke *hvorfor* den er lang.

En annen informant uttaler: *”Riksrevisjonen kan bli et hinder for politikktutvikling ved at det spres redsel for å gjøre feil”*. Dette har ikke minst å gjøre med at Riksrevisjonen har stor gjennomslagskraft i mediene og at de utnytter dette sterkere enn før. En annen av informantene sa det slik: *”Man kan ikke ha en forvaltning som ikke gjør feil, men vi bruker mye ressurser på å unngå feil”*.

4.5 Økt åpenhet - ikke bare av det gode

Flere informanter kommenterer at økt åpenhet ikke bare er av det gode: En strengere offentlighetslov og overgang til elektronisk postjournal (OEP) gir utslag i en kraftig økning i antall innsynsbegjæringer og dermed en vesentlig økt arbeidsbelastning for departementene. Enkelte hevder at det her er et potensial for misbruk ved at man nå kan kreve innsyn anonymt og at det ikke er noen begrensninger på hvor mye det kan begjæres innsyn i hver gang.

Teknologiutviklingen medfører også at både statsråd og embetsverk nå ofte møtes av forventninger om en åpen og direkte dialog på nettet. Flere av informantene er skeptiske til at embetsverket skal være proaktive i sosiale medier, dels av prinsipielle, dels av kapasitetsmessige hensyn.

¹³ Direktør Marianne Andreassen i DfØ sier i et intervju med Aspekter 4/2010 at *”Riksrevisjonen og andre tilsynsorgan skaper – ofte gjennom mediene ”finn fem feil-kultur” – et overdrevent fokus på det feilfrie, som gjør det vanskelig for statsforvaltningen å holde fokus på sine opprinnelige mål... ”*, Gjengitt på www.spekter.no

Enkelte peker på en utfordring for departementene ved at skillet mellom det som er offentlig og det som ikke er det, er i ferd med å viskes ut. Økt åpenhet kan være utilsiktet: Bruk av internett gir vesentlig økt risiko for at sensitivt materiale blir spredt utenfor den kretsen materialet er ment for. Potensialet for bevisste og ubevisste lekkasjer øker, og når lekkasjen skjer, får den straks en enorm spredning.

Dette byr ifølge flere av informantene på problemer: Et initiativ til ny politikk risikerer å bli kjent utad allerede før departementet internt har fått anledning til å vurdere nærmere hva som skal utredes, hvilke forutsetninger som skal gjelde, hvilken sammenheng det skal inngå i mv. I så fall gis berørte interessegrupper sjansen til å skape misvisende oppfatninger av reformen før det er klarlagt hva den egentlig er ment å gå ut på.

En av informantene forteller om en utredningsprosess der ingen uenigheter mellom berørte departementer ble dokumentert skriftlig så lenge det var håp om å komme til enighet. Poenget var å unngå å låse fast posisjoner for tidlig til å ha reelle diskusjoner selv om man da måtte sette seg ut over god forvaltningsskikk. Forslag ble først forankret i linjen når alle var rimelig enige om dem.

På den annen side er det flere informanter som mener det er positivt med langt mer åpenhet i politikktutformingsprosesser. Det vises til eksempler i tidlige faser av meldingsarbeid, med bruk av sosiale medier og nettbaserte høringer eller invitasjon til seminarer, høringsmøter e.l.

4.6 Styringsoppgavene blir mer komplekse

Enkelte av informantene påpeker at det er et økende antall typer premisser og hensyn som nå vurderes som relevante i beslutningsprosessene, og det er langt flere fag- og interessegrupper enn før som melder seg på når premissene skal legges for offentlige beslutninger. Med et høyt og fortsatt økende forventningsnivå mht. rettigheter til og kvaliteten på offentlige tjenester blir det ekstra krevende å finne løsninger.

Enkelte oppgir også en tendens til at det blir vanskeligere å se konsekvenser av politiske vedtak. Det kan være relativt få innsigelser til omfattende reformvedtak, men når det senere blir enkeltsaker og enkeltskjebner, kommer det protester, noen ganger med stor oppslutning bl.a. fordi dette nå lettere kan mobiliseres gjennom sosiale medier.

Informasjonsekspløsjon

På spørsmål om den økende informasjonsflommen medfører økende kompleksitet for departementenes utredninger og beslutninger, er oppfatningene noe delte. Mange sier seg enig og viser til enorm informasjons- og kunnskapsutvikling både nasjonalt og internasjonalt. Hvordan skal man kunne vite tilstrekkelig om hvilke virkemidler som fungerer eller ikke, bl.a. med tanke på politikktutforming på tvers av sektorene?

Når det så i tillegg kommer en økende kunnskapspluralisme, dvs. ulike skoleretninger for hva som er god latin på det aktuelle feltet, kan embetsverkets

faglighet komme under ekstra press. Samtidig mener flere av informantene at analysekapasiteten i departementene er svak, og at det er behov for en koordinerende analysekraft i departementene som kan sammenstille og vurdere det som kommer fra direktoratene og andre. Ellers står man i fare for å bli kun en regissør av utrednings- og høringsprosesser. Ifølge disse informantene må ikke sekretariatsrollen innebære at man renonserer på kravet til faglig nivå.

Andre informanter ser ikke informasjonsekspløsjonen som noe stort nytt problem og viser dels til at offentlig styring alltid har vært komplisert, dels til at ny teknologi også gir bedre muligheter til å håndtere dette.

Internasjonalisering

Flere trekker fram internasjonalisering som en kompliserende faktor for departementenes situasjon. Framvekst av internasjonale og overnasjonale regler innebærer et behov for å være proaktiv for å påvirke i forkant av vedtak og for å tilpasse nasjonalt regelverk til vedtakene i etterkant. Samtidig begrenses mulighetsrommet for departementenes politikkutforming nasjonalt. Det blir også vanskeligere å overskue og forstå konsekvenser av politikken og internasjonale føringer. Internasjonalisering utgjør også en kompetanseutfordring for departementene.

Rettighetsfesting

Andre peker på den økende rettighetsfestingen, som også kan være knyttet til internasjonalt regelverk og de rettigheter som springer ut av dette. Mer vanlig er det likevel å se rettighetsfestingen på bakgrunn av nasjonal politikk der interessegrupper i økende grad får gjennomslag for at tilgang til individualiserte velferdstjenester skal være lovfestet. Enkelte er opptatt av at dette begrenser mulighetsrommet unødige og at man bør vurdere alternative virkemidler.

Etatsstyring

Etatsstyring blir av flere trukket fram som et tema som vil kunne trenge mer ressurser og oppmerksomhet, bl.a. begrunnet med at etatsstyring i flere tilfeller har et politisk potensial, men også fordi dette har blitt undervurdert hva gjelder kompetanse, ressurser og type oppfølging.

Disse synspunktene får imidlertid ikke sterk støtte i spørreundersøkelsen blant administrasjonssjefene: På spørsmål om etatsstyring blir for lavt prioritert internt var det bare 4 av 11 som svarte at det i noen grad var en utfordring. 5 av 11 mener departementene i noen grad har utfordringer med organiseringen av etatsstyringen i eget departement.

De siste par tiårene har det skjedd en strømlinjeforming av slike prosesser med utvikling av bl.a. rapporterings- og dokumentasjonsrutiner. Mange ser imidlertid at etatsstyringen har blitt for rituell og for kontrollfiksert. Enkelte viser til utviklingen av eierstyringen som et forbilde for utviklingsbehovet for etatsstyring. Det pekes på at etatsstyringsdialogen i for stor grad er konsentrert om aktivitets- og økonomioppfølging og i for liten grad gir anledning til dialog om viktige faglige temaer og til å utvikle felles forståelse rundt ”de store spørsmålene”. Dette er helt i tråd med funn i en tidligere Difi-undersøkelse (Difi 2008b).

Flere av informantene foreslår å se etatsstyring (og ev. eierstyring) mer som en del av sektorstyringen, bl.a. å gjøre den mer orientert mot sammenhengen med "tilgrensende" etater, eventuelt også på tvers av departementsområdene. Det er da også 7 av 11 administrasjonssjefer som oppgir at departementene i noen grad mangler analyser av tverrgående utfordringer knyttet til etatsstyringen. Enkelte informanter kan fortelle at de i større grad enn før har møter med flere av sine underliggende virksomheter samtidig. Fra enkelte etatsjefer blir det pekt på at en slik møtepraksis vil være en fordel.

Andre informanter problematiserer "bestillerkompetansen". Samtidig med utskilling av oppgaver til direktoratsnivået kan det lett skje at man undervurderer hvor bred og dyp kompetanse som departementene må beholde og videreutvikle for å gjøre de gode "bestillingene" hos etatene. Departementene må kunne snakke "samme språk" som direktoratene, ha tilstrekkelig kompetanse til å forstå de faglige utfordringene og dilemmaene, og ha evne til å følge opp og forstå det som direktoratene leverer. På spørsmål om svak bestillerkompetanse er et problem var svaret "i noen grad" fra 6 av 11 administrasjonssjefer.

En etatssjef nevner IKT-prosjekter som et eksempel på at departementene ikke har nødvendig fagkompetanse til å kunne være en relevant dialogpartner. Da blir etatssjefen stående alene uten et fagmiljø å diskutere med i moderdepartementet, og IKT får ikke nødvendig oppmerksomhet for å kunne være et svært sentralt element i oppgaveløsning, kvalitetsutvikling og innovasjon. Blant administrasjonssjefene i departementene oppgir bare 3 av 10 at det "i noen grad" er en utfordring å knytte IKT-styringen til etatsstyringen.

Når enkelte mener det vil bli stilt sterkere krav til profesjonalisering av etatsstyrerrollen, vil det i tillegg til bestillerkompetanse også omfatte at departementene i større grad må kunne være medspillere for etatslederne når det er behov for det, samtidig som de ikke skal være redde for å gripe inn og overstyre når det trengs.

Andre peker på at etatsstyring bør bli mer kontinuerlig og skjermet fra andre oppgaver og med mer innretning mot kvalitet og innovasjon. I et slikt perspektiv synes flere at etatsstyringen fortsatt er svak, men at dette muligens er i ferd med å bedre seg. En mulig indikasjon på dette er at mange informanter er opptatt av å få satt etatsstyring på dagsorden. Flere viser til at praksisen med å sette sist tiltrådte saksbehandler på denne oppgaven er på vei ut.

IKT som styringsoppgave

Når vi kommer inn på IKT som styringsutfordring, viser flere av informantene til skillet mellom IKT-bruk for departementenes egen drift og IKT-systemer i sektoren(e). Skillet blir av enkelte brukt til å avvise at IKT er en styringsutfordring: Driftsfunksjonene blir nå håndtert av DSS (for de fleste departementene), og IKT-systemer og -prosjekter i sektoren bør kun finansieres, men ikke styres av departementene, for de har ikke kompetanse til slik styring. Enkelte tilføyer at det bør de heller ikke ha. En annen begrunnelse er at *"samordningen mellom etatene bør finnes et annet sted, alt bør ikke løftes*

opp”, som en av informantene uttrykker det. En annen mener at ”departementene tør ikke ta stilling til store IT-prosjekter”, og viser til at dette heller ikke er viktig for politisk ledelse.

Det er likevel flere som har et kritisk perspektiv på departementenes forhold til IKT-styring. En informant formulerte det slik: *”IT-utvikling er ikke bare et premiss for forvaltningen. Det er viktig å håndtere det, gå aktivt inn med strategier og mål. Må ikke være teknologistyrte”*. En annen erkjente at IKT er en viktig utfordring, men at det krever tunge investeringer og mye kompetanse og at det er vanskelig å høste politisk gevinst av. En tredje mente at manglende IKT-styring handler mye om manglende politisk vilje til å sette mål for effektivisering. Manglende kompetanse på dette området får også konsekvenser ved at departementene ikke klarer å være en samtalepartner og støtte for etatslederne når det skal tas beslutninger om større IKT-systemer.

Flere er opptatt av det tverrsektorielle aspektet ved IKT-styring: *”For å lykkes med digitalisering må man tenke tverrsektorielt”*, ifølge en av informantene. En annen sier at *”IKT er en driver for samordningsutfordringer”*, og en tredje at *”det er økt behov for å utfordre sektorinndelingen når det gjelder IKT-utviklingen. Grupper av departementer bør samhandle tettere, for eksempel velferdsdepartementene”*. Andre pekte på problemer med at innsats og investering på ett (budsjett)område ikke alltid fører til gevinst på det samme området.

4.7 Samordning fortsatt en utfordring

Svært mange av informantene er inne på samordning som en av utfordringene. For noen er dette den klart største utfordringen departementene står overfor, mens andre framholder at det nå er større bevissthet om samordningsproblemer og større evne til å håndtere dem. Det er likevel knapt uenighet om at det fortsatt er for mange siloer, for mye revirtenkning, for lite fleksibilitet og for mange ressursløsende kamper mellom departementene. En av informantene formulerer det som at *”det er liten evne til håndtering av løsninger utenom ”boksene”*. Andre peker på det individuelle statsrådsansvaret som et iboende problem fordi dette systemet forutsetter klart sektordelte grenser for ansvaret.

Flere er inne på at færre departementer kunne redusere problemene. Tanken er at færre departementer kan bidra til færre departementsgrenser og dermed færre kulturelle barrierer mellom departementene. Med færre statsråder ville det dessuten bli færre som har behov for å få en positiv mediedekning, og dermed reduseres behovet for politikkformidling.

Departementer med samordningsroller

Det er delte oppfatninger om SMKs samordningsrolle. Flere mener at denne rollen er blitt reelt styrket med en egen samordningsminister og at kapasiteten er forbedret. Andre mener dette har monnet lite og at de savner en større evne og vilje hos SMK til å ”skjære igjennom” når det er uenighet mellom departementene. Det etterlyses også større evne og vilje til å pålegge departementene å samordne seg på det administrative planet, gjerne ved å bruke FAD som iverksetter.

Flere informanter mener at FAD er for svakt som samordningsdepartement og at det mangler autoritet overfor departementsfellesskapet. Det blir hevdet at det fortsatt er et potensial for innsparing og effektivisering ved å sentralisere administrative funksjoner, det framholdes at konserntenkning bør få mer innpass: ”mer bør være felles”, og at FAD bør få en sterkere rolle som pådriver for slike løsninger. Det stilles spørsmål om hvorfor det ikke kan trekkes på felles ressurser for eksempel når alle departementene trenger et opplegg for risikostyring. Uansett hvem som står for samordningen er det viktig at noen er ansvarlig som vet å utføre gode prosesser for å få til endring og utvikling.

På spørsmål til administrasjonssjefene om det er behov for flere fellesløsninger er det positivt svar fra alle som svarer når det gjelder IKT og kompetanseutvikling. Når det gjelder personalforvaltning, er 6 av 10 positive, og for rekruttering er det like mange positive som negative svar på om det er behov for fellesløsninger. For arkiv er det en liten overvekt av negative svar. Også andre områder nevnes som aktuelle for fellesløsninger: Utvikling av felles elektronisk personal- og lederhåndbok, utnyttning av kompetanse og ressurser for rekruttering på tvers, rammeavtale med rekrutteringsfirma og ledelsesutvikling.

Finansdepartementets samordningsrolle er utvilsomt sterk i budsjettspørsmål, men oppfattes av flere å ha utviklet seg i negativ retning de siste årene. Ifølge disse informantene er FIN for detaljfokusert og bare opptatt av økonomiske konsekvenser i et ettårsperspektiv mens gevinstene på lengre sikt tapes av syne. Andre hevder at FIN ikke samarbeider konstruktivt for å nå fram til gode løsninger.

Tverrsektorielle utvalg og grupper

På spørsmål om statssekretærutvalg som samordningsmekanisme er det flere som har dårlige erfaringer og uttrykker sterk skepsis. Slike utvalg oppfattes som lite effektive. De utvalgene som oppgis å fungere best, er de med et presist mål for arbeidet og med kortvarige oppdrag. Flere har tro på at tverrdepartementale arbeidsgrupper på embetsmannsnivå kan gi resultater. De bidrar i alle fall til at ulike dimensjoner ved en sak er godt belyst.

Enkelte peker på at koalisjonsregjeringer kan innebære en ekstra byrde for samordning: Det er en tendens til at departementene, for eksempel når de møtes i tverrdepartementale embetsmannsgrupper, bare angir sine ”posisjoner” og ikke er med på en reell prosess for å finne omforente løsninger. Dermed presses samordningen oppover til regjeringnivå, som blir overbelastet. Mange av informantene forteller om et stort og økende antall notater til behandling i regjeringen, og enkelte mener også at dette omfatter sakstyper som burde kunne løses på lavere nivå.

Betydningen av å tenke organisering

Vi har også fått synspunkter på at departementene er for lite oppmerksomme på betydningen av å tenke styring og organisering bl.a. ved iverksetting av nye lover og reformer. Det vises til at iverksetting av reformer ofte omfatter tiltakskjeder og leveransesystemer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette tilsier kompetanse og forståelse av konsekvenser av organisatoriske løsninger, samt tid til å gjennomføre og samordne slike utredningsprosesser.

Etatene bedre enn departementene?

Enkelte av informantene mener at etatene er bedre til å legge til rette for samordning enn departementene. Det vises til ulike etatslederfora der det arbeides bevisst med samordningsbehov og –mekanismer, og at det som virker godt er når en etat tar føring og andre lærer og samarbeider med denne. Samtidig er det enkelte som erkjenner at departementene er for dårlig koordinert når det gjelder å håndtere samordningsbehov i forholdet til underliggende virksomheter.

For lite fleksibilitet

Flere av informantene er opptatt av at departementene som organisasjoner mangler fleksibilitet. Det pekes på at det styres for mye i linjen, og det tas for lite ansvar for å samarbeide og finne løsninger på tvers av linjen, bl.a. for å håndtere stadig mer komplekse samfunnsoppgaver.

Samtidig hevder andre at det har blitt bedre samarbeid på tvers av seksjons- og avdelingsgrenser de siste 10-20 årene, kanskje fordi oppgavene gjør det mer nødvendig å involvere flere enn tidligere. Det er også flere som peker på at strukturen er godt tilpasset de oppgaver forvaltningen er satt til å løse, at den bidrar til å bygge felles forståelse, og at den sørger for en god kvalitetssikring.

Enkelte ønsker seg prosesser som gjør at vi får prosjekter med mer ansvar på tvers av departementene. I slike sammenhenger ønskes det tidlig involvering av ledelsen slik at man får på plass rammer og spilleregler.

Det hevdes at muligheten for fleksibilitet er der ved at alle er ansatte i departementet – ikke avdelingen – slik at de i teorien lett kan omdisponeres med tanke på at oppgavens art bør styre ressursdisponering og organisering. Å realisere denne fleksibiliteten vil imidlertid måtte kreve betydelige holdningsendringer.

Mangel på incentiver?

Endelig har problemer med fleksibilitet og samordning også en menneskelig faktor: Flere er opptatt av at det mangler incentiver til samordning, samarbeid og helhetstenkning. En av informantene sa det slik: *"I dag er det de "usmidige" som avanserer, de som viser evne til å slåss for egne sektorinteresser"*. Noen mener også det er for lite lederutveksling mellom departementene. En mulighet som nevnes er å stille som vilkår for eksempel for å bli ekspedisjonssjef at man må ha arbeidet i minst to departementer. Andre ønsker ikke å gjøre dette til krav, men at slik erfaring skal veie tyngre enn i dag.

4.8 Kompetanse og ledelse er en kritisk ressurs

4.8.1 Fagkompetanse ikke lenger like dominerende

Mange av informantene ser fagkompetanse som departementenes fremste sterke side (pkt. 5.1). De framstiller dette nærmest som en forutsetning for at departementene kan fungere. Det kan tilsi at bare små endringer i evnen til å beholde denne typen medarbeidere kan gi store utslag.

Utfordringen er å beholde og utvikle

Når vi spør om problemer med rekruttering til departementene, finner vi relativt lite bekymring blant våre informanter selv om dette likevel varierer noe mellom departementene. De fleste synes å være rimelig tilfreds med tilgangen på kvalifiserte folk, iallfall så lenge det ikke stilles krav om en del erfaring. I spørreundersøkelsen er det likevel 5 av 9 administrasjonssjefer som oppgir at de har en egen satsing på omdømme som arbeidsgiver med tanke på rekruttering.

Derimot er det flere som har bekymringer når det gjelder å beholde og videreutvikle dyktige medarbeidere. Flere erkjenner at departementene er for dårlige til å drive kompetanseutvikling og at behovet for mer systematisk innsats på dette området er større enn tidligere. Det oppleves at de ansatte går raskere lei enn før: Flinker fagfolk vil ikke bare skrive talepunkter, men være med på politikkutvikling. Flere av lederne ser at nye og yngre medarbeidere vil utfordre både ledelsesform, arbeidsmåter og kommunikasjonsformer i tida som kommer. At departementsansatte har høy formalkompetanse er ikke noe nytt, men utfordringene og utviklingstrekkene beskrevet ovenfor vil stille nye krav til selve kunnskapsforvaltningen.

På tiltakssiden er det svært få som nevner lønn. Bare få av informantene (som alle er ledere) oppfatter lønn som viktigste motivasjonsfaktor for medarbeiderne. Det er flere som er opptatt av motiverende ledelse og arbeidsformer som kan gi mer varierte og utfordrende oppgaver mv.

Få tiltak for mobilitet

Bare 3 av 10 administrasjonssjefer oppgir at de ”i stor grad” har tiltak og rutiner for mobilitet mellom fagavdelinger/seksjoner. Tiltak for mobilitet mellom departementer scorer enda lavere. Når det gjelder mobilitet vertikalt, oppgir 6 av 10 at de i noen grad har tiltak for mobilitet mellom departementer og underliggende etater.

Hva slags kompetanse?

En annen utfordring er å vite hvilken type kompetanse man trenger og vil trenge framover. I en tidligere Difi-undersøkelse var alle departementene helt eller delvis enig i en påstand om at det blir økende behov for kompetanseutvikling i årene framover. På spørsmål om hvilke temaer det er behov for kompetanseutvikling var det da høyest score for internasjonalt arbeid, offentlige anskaffelser, ledelseskompetanse, arbeids- og samarbeidsformer, og forvaltningskunnskap i staten. Brukerorientering, økonomistyring, forvaltning og IKT mfl. fikk markert lavere score (Difi 2008c).

I intervjurunden fikk vi synspunkter på at man har vært for opptatt av å rekruttere folk med høy fagkompetanse og at man trenger en annen type kompetanse enn før. Som en av dem sa: ”*Tidligere kunne man leve godt som byråkrat ved å være en flink fagperson. Nå holder ikke det lenger*”. Det pekes bl.a. på at politisk forståelse, personlig egnethet, kommunikasjonsevner og forvaltningskunnskap er blitt viktigere, spesielt på høyt nivå.

Mer generelt sier enkelte at det er ”for lite spenstig rekruttering” til å møte nye typer utfordringer. Det sies også at kompetansen i departementene er for lik kompetansen i direktoratene. Andre mener at fagkompetanse må styrkes og vektlegges mer og at departementene må bli tydeligere kunnskapsbedrifter.

Kompetanse og arbeidsformer

Flere av informantene er inne på at arbeidsformer har betydning for å motivere og beholde medarbeidere og dermed for å beholde og utvikle kompetanse. Blant annet kritiseres det at departementene er for stive som organisasjoner når det kommer til arbeidsformer og arbeidstidsordninger. Det hevdes av enkelte at en tradisjonell tenkemåte og et til dels reaktivt reaksjonsmønster hindrer det innovative og proaktive perspektivet som kreves for å møte utfordringene framover. Det er for lite dynamikk i arbeidsformene, og omstilling og omdisponering av ressurser går for seint. Heller enn å være så opptatt av organisering og struktur, bør man tenke på oppgavene og styre ressursene ut fra dette.

Et poeng som nevnes av flere er at det er nødvendig å redusere kontrollbehovet i linjen, og bedre kompetansen i bunnen. Dette vil redusere flaskehalsene og gjøre det lettere å jobbe i det høye tempo som forventes. Andre peker på at departementene er for lite opptatte av å utvikle seg, og at departementene ikke klarer å ta ut potensialet som utgjøres av et stort antall dyktige medarbeidere.

Hva vektlegges ved rekruttering av medarbeidere?

Som ventet scorer formell kompetanse og fagbakgrunn høyt ved rekruttering: 9 av 10 administrasjonssjefer mener dette vektlegges i stor grad. Men personlige egenskaper og egnethet blir vurdert høyt av nesten like mange: 8 av 10 oppgir at de vektlegger dette i stor grad. Departementserfaring og relevant sektorerfaring blir vektlagt langt mindre.

Strategisk tilnærming til kompetansefeltet?

Svarene fra administrasjonssjefene kan tyde på at en mer strategisk tilnærming har fått innpass på personal- og kompetansefeltet: 7 av 9 administrasjonssjefer oppgir at deres strategi for personal- og kompetanseutvikling ses i sammenheng med departementets virksomhetsstrategi. 8 av 10 oppgir at de har avsatt en egen personalressurs med ansvar for utvikling av departementet som organisasjon. Alle spurte har regelmessige kartlegginger/målinger innenfor ledelses- og personalfeltet.

4.8.2 Ledelse – fortsatt et satsingsbehov

Også utøvelse av ledelse og utforming av lederroller kan ha stor betydning for å beholde og utvikle kompetanse.

Enkelte av informantene peker på at ledere blir sittende for lenge. Spørreundersøkelsen tyder på at det heller ikke gjøres mye for å sikre utskifting: Kun en av 10 administrasjonssjefer oppgir at deres departement i stor grad har rutiner for rotasjon mellom lederstilling og fagstilling. Ingen av de 10 spurte sier at de i stor grad har rutiner og tiltak for lederavvikling. Åremål for lederstillinger blir nevnt som et mulig virkemiddel, men det forutsettes da at det gjøres gjeldende for alle departementer.

Hva vektlegges ved ansettelse av ledere?

Departementene rekrutterer enklest på lavere nivåer. Når det skal rekrutteres til mellom- og topplederstillinger, viser flere til at det interne søkergrunnlaget ofte er svekket fordi mange erfarne og dyktige medarbeidere slutter for tidlig. For å løse noen av utfordringene knyttet til lederrekruttering og utvikling mener mange at det er behov for egne utviklingsprogrammer og at departementene her har en lang vei å gå.

På spørsmål om hva som vektlegges ved ansettelse av ledere svarer 6 av 10 administrasjonssjefer at evne til personalledelse vektlegges i stor grad. 8 av 10 sier at fagledelse vektlegges i stor grad. Erfaring fra egen sektor blir bare vektlagt ”i stor grad” av 3 av 10. Erfaring fra andre sektorer og andre departementer samt internasjonal erfaring vektlegges enda mindre.

Resultatoppfølging av ledere

Flere av informantene ser behov for at lederne blir veiledere i større grad enn å være fagekspert. Ledere i departementene er som oftest rekruttert fra en fagrolle. Det påpekes av enkelte at det er svak anerkjennelse av ledelse som funksjon. En kritikk vi fikk høre i denne forbindelse er at toppledere i departementene ikke har eierskap til sine sektorområder og i stedet fraskriver seg selvstendig lederansvar ved å vise til politisk ledelse. Det hevdes at lederne reflekterer for lite rundt eget ansvar, rolle og måte å lede på, og at de bør ta mer ansvar for gjeldende ordninger og for hvordan departementene organiserer seg. En annen kritikk er at departementene trenger ledere som er mer i stand til å sette mål, utvikle strategisk tenkning og få folk til å jobbe etter dette. I den sammenheng spissformuleres en kritikk mot departementsrådsrollen i enkelte departementer: Det blir mye korrekturlesing og ”koffertbæring” for statsråden.

På spørsmål om hva som blir vektlagt i resultatoppfølging av lederne svarer 6 av 10 administrasjonssjefer at bidrag til gode løsninger for hele departementet vektlegges i stor grad, mens 4 av 10 oppgir at medarbeiderutvikling og personalledelse vektlegges i stor grad. Når det gjelder hensiktsmessig disponering av ressurser på tvers av seksjoner og avdelinger, mener bare en av 10 at dette vektlegges i stor grad (men til gjengjeld er det 8 av 10 som oppgir at dette vektlegges i noen grad). I intervjuene er hovedinntrykket at departementene ikke er gode nok på å belønne helhetsperspektivet og at resultatoppfølgingen i stor grad fokuserer på de faglige resultatene.

Bruk av departementets ledergruppe

Flere av informantene ser behov for at lederne fungerer bedre sammen som departementets ledergruppe, og det framgår av intervjuene at flere ledergrupper utvikler seg mer i denne retningen. Spørreundersøkelsen bekrefter dette ved at 6 av 10 administrasjonssjefer mener departementets ledergruppe brukes mer aktivt til å diskutere felles ledelsesutfordringer nå enn for 10 år siden. De temaene som drøftes er personalledelse, ledelse av kunnskapsmedarbeidere, strategisk personalpolitikk, endringsprosesser, ressursfordelingsspørsmål samt hvordan utnytte personalressursene best mulig, eventuelt på tvers av enheter.

Økende bevissthet om betydningen av ledelse?

Intervjurunden gir oss inntrykk av at det er økende bevissthet om betydningen av ledelse. Det samme gjelder behovet for ledelseskompetanse, bl.a. fordi ledere i departementene ikke nødvendigvis har denne kompetansen når de tiltrer. Det gis mer støtte til lederutvikling enn tidligere, men fortsatt synes ledelse ennå å stå relativt svakt som satsingsområde i departementene.

Når det gjelder utviklingstiltak og støtteapparat for ledere, oppgir 7 av 10 administrasjonssjefer at det gis tilbud om dette i endrings- og utviklingsarbeidet. Av tiltak som nevnes er omfattende lederutviklingsprogrammer, kollegabaserte veiledningsgrupper, lederopplæring i personalforvaltning, mentorordning, coaching, lederavtaler, elektronisk personalhåndbok, støttefunksjon for ledere i forbindelse med rekruttering, vanskelige samtaler og konflikthåndtering.

4.9 Kostnadseffektivisering – en kommende utfordring

Mange av informantene så det slik at selv om kostnadseffektivisering alltid er et sentralt hensyn, så oppfattes det ikke som den mest sentrale utfordring for departementene i dagens situasjon. Det ble vist til at det siste tiåret stort sett har vært preget av å fordele vekst, men at man bør forberede seg på at både sektorbudsjettene og departementenes egne driftsbudsjetter etter hvert vil bli utsatt for reelle kutt. Oppgavene må gjøres mer rasjonelt og med færre ansatte. Andre mente at det er først med en endret aldersstruktur i samfunnet fra ca 2020 og framover at det vil tvinges fram en annen holdning til dette.

Samtidig var det flere som mente at det utvilsomt er et potensial for å effektivisere, også på driftsbudsjettene, bl.a. ved å sentralisere mer av departementenes fellesfunksjoner. Enkelte var oppgitte over hvor tregt slike prosesser går og ønsket en sterkere rolle fra FADs side.

5 Sentrale problemstillinger

Departementene står utvilsomt overfor voksende krav og forventninger. Det som gjør det ekstra vanskelig er at krav og forventninger i noen tilfeller trekker embetsverket i ulike og til dels motstridende retninger. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på noen slike problemstillinger, men aller først noen betraktninger om departementenes sterke sider, altså i hvilken grad de er rustet for å møte utfordringene.

5.1 Er departementene rustet for utfordringene?

Enkelte av utfordringene som er nevnt har noe karakter av å være iboende trekk ved et politisk-administrativt system. Det gjelder særlig koblingen mellom faglige vurderinger og politiske hensyn, som innebærer en integrering av to typer rasjonalitet. Dette må nødvendigvis by på problemer som ikke kan "løses" en gang for alle, man må snarere finne måter å leve med dem på.

For øvrig sitter vi igjen med to typer inntrykk fra intervjurunden som tilsynelatende kan være i strid med hverandre:

På den ene siden gir summen av opplevde utfordringene i kap. 4 et inntrykk av at det både internt og blant etatsledere er til dels sterk bekymring for enkelte sider ved utviklingen i departementene.

På den andre siden ser vi en gjennomgående tendens til at departementene vurderes som robuste, og at det er tiltro til at de med sin kompetanse og rollebevissthet vil klare å håndtere nåværende og framtidige utfordringer. "*Det går i riktig retning, men for tregt*" er en uttalelse som kan være typisk for denne holdningen.

En slik holdning kan knyttes til bl.a. følgende momenter:

Flere av informantene understreker at det har skjedd en profesjonalisering og standard- og kvalitetsforbedring på en rekke områder innenfor departementene det siste tiåret. Mye er oppnådd i departementenes utviklingsarbeid, og den faglige statsrådsbetjeningen og en rekke støttefunksjoner har vært gjenstand for systematiske forbedringer både i denne perioden og tidligere.

På spørsmål om hva som typisk er departementenes sterke sider, begynte de aller fleste informantene med å understreke embetsverkets høye fagkompetanse. Dette oppfattes som selve forutsetningen for å få jobben gjort og for å bli møtt med nødvendig tillit hos politikerne og for å ha legitimitet i omgivelsene for øvrig. Flere framholder at det norske embetsverket gjennomgående holder et høyt faglig nivå, og den vanlige oppfatningen er også at dette jevnt over er anerkjent eksternt. Samtidig er det altså mange som peker på at høy fagkompetanse ikke lenger er tilstrekkelig, men må suppleres med annen type kompetanse.

Departementenes faglige oppgaver ble av enkelte også påpekt som et aktivum fordi de bidrar sterkt til at departementene oppfattes som en attraktiv arbeidsplass.

Flere av informantene viste til en annen sterk side ved departementene i rolleforståelsen når det gjelder å håndtere gråsonen til politikerrollen, dvs. å balansere mellom de klassiske embetsmannsverdiene lojalitet, nøytralitet og faglig integritet. Flere framhevet også den skikkelighet, ærekjærhet og høye arbeidsmoral som de mente preger departementene. Det var også de som sa seg imponert over hvordan underordnede engasjerer seg i jobben. Dette ble bl.a. synliggjort i forbindelse med terrorangrepet på regjeringskvartalet 22. juli.

Departementenes tydelige beslutnings- og ansvarslinjer ble også trukket fram som en sterk side. Klare ansvarsforhold har stor betydning bl.a. for å sikre at departementene er innrettet på å levere innen fastsatte frister. Når det gjaldt evne til omstilling og omdisponering av ressurser, var det delte oppfatninger. Enkelte hevdet at departementene, nettopp for å kunne ha løpende leveranser til politisk ledelse, også er omstillings- og tilpasningsdyktige. Flere var imidlertid kritiske til dette, se også nedenfor om behov for fleksibilitet (pkt. 5.7 og 5.8).

5.2 Sekretariatsrollen en suksess, men gir nye utfordringer?

Hvis man ser på departementsutviklingen over lengre tid, er det en enkelt ambisjon som dominerer, nemlig å utvikle departementene som sekretariater for statsrådene. Svært mye av forvaltningsutviklingen siden 1945 kan forstås i lys av dette, særlig når det gjelder etableringen av direktorater og utvikling av nye styringssystemer.

Også i perioden etter 2000 har man fortsatt å føre oppgaver ut til underliggende nivåer. Samtidig er det etablert direktorater på mer sentrale politikkområder enn før (politi, helse, utdanning, barnevern mfl). Overføring av slike saksområder begrunnes ikke lenger bare med å gi avlastning, men også bedre styring. Dette til forskjell fra tidligere da man beholdt de politisk mer følsomme saksområdene i departementene for å sikre politisk styring. Utvikling av en mer effektiv etatsstyring er trolig årsak til man ikke er like tilbakeholdende med å skille ut slike oppgaveområder til direktoratsnivået (Grønlie 2009).

I dag er det neppe noen tvil om at arbeidet med sikte på å gjøre departementene til effektive sekretariater for politisk ledelse har vært en suksesshistorie. Selv om forholdene varierer mellom departementene, er det ingen tvil om at det har skjedd en profesjonalisering og kvalitetsheving av selve statsrådsbetjeningen, uansett om man sammenlikner med situasjonen for 30, 20 eller 10 år siden.

Men med bakgrunn i de opplevde utfordringene vi har gjengitt i kap. 4 kan det være grunn til å stille spørsmål: Er sekretariatsrollen i ferd med å utvikle seg i en retning som medfører nye utfordringer? Har forutsetningene endret seg så vidt mye at ambisjonen om sekretariatsrollen bør presiseres?

5.2.1 Blir politikkformidlingen en gjøkunge?

Både denne kartleggingen og tidligere arbeid (Statskonsult 2007) viser at embetsverket er langt mer involvert i politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning enn for noen tiår siden. Ambisjonen om å gjøre departementene til et effektivt sekretariat ser ut til å gjøre embetsverket mer ensidig orientert mot å imøtekomme statsrådens behov på kort sikt, og det handler primært om å få formidlet statsråden og hans/hennes politikk med positiv vinkling og bredest mulig dekning. Dette skjer ikke bare gjennom de voksende kommunikasjonsenhetene, men også ved at fagavdelingene trekkes mer inn i denne funksjonen.

I noen tilfeller trekkes også ressurser ut av fagavdelingene og plasseres nærmere politisk ledelse, bl.a. som staber rundt departementsrådene. Typisk er arbeidet med å forberede statsrådets taler og innlegg, der det har skjedd en profesjonalisering av taleskrivere.

Hva gjør denne satsingen på politikkformidling med departementets evne til å arbeide med politikkutforming? En sak er at statsråden har behov for å bruke mer tid på politikkformidling enn før, men det er også en viktig virkning at det gis færre anledninger for statsråden til å føre en dialog med fagavdelingene for å utforme politikk. Hvis vi utvider perspektivet, er det også grunn til å anta at det blir vanskeligere å få rom til å arbeide med saker som går på tvers av departementsområdene og/eller som er langsiktige og lite synlige. Et nærliggende eksempel er beredskapsområdet.

Stadig oppstyking av det mer langsiktige arbeidet med politikkutforming må nødvendigvis redusere kapasiteten, men det kan også påvirke kompetansen: Når analyser og annet arbeid av mer langsiktig karakter stadig blir avbrutt av kortsiktige oppdrag, kan dette medføre mer bruk av eksterne oppdrag istedenfor å skjerpe sitt eget fagmiljø på større faglige oppgaver (se videre under pkt. 5.2.3).

Mindre kapasitet til politikkgjennomføring?

En annen bekymring gjelder kapasiteten til politikkgjennomføring. Vårt inntrykk er at denne funksjonen er vel så presset som politikkutforming, særlig med tanke på at det er lett å undervurdere den kapasitet som trengs for å forberede og iverksette vedtatte reformer. Behovet kan også øke som følge av departementets oppgaver som styringsenhet for sektoren og et økende behov for å se etatsstyring som del av en bredere sektorstyring og ev. også som del av tverrsektorielt politikkområde. Som nevnt er flere av informantene inne på at det trengs mer og dypere fagkompetanse for å ivareta den såkalte bestillerrollen i etatsstyringen. Begrunnelsen kan bl.a. være at ellers vil etatene med sitt informasjonsovertak kunne styre departementene mer enn omvendt.

Sett i lys av dette kan det kanskje synes rimelig at antall departementsansatte har økt selv om mange oppgaver er ført ut og mye myndighet er delegert til direktoratsnivået. Men inntrykket er at økningen i liten grad har gått med til å dekke nettopp disse behovene. Det er for øvrig også vårt inntrykk at man ved overføring av oppgaver, myndighet og personell til direktoratsnivået lett kan undervurdere behovet for at også departementet må omstille sine arbeidsformer,

sin informasjonsinnhenting og sin kompetanse for å innta en ny styringsrolle overfor underliggende nivå.

Kan embetsverket si nei?

Hvis det er slik at det sekretariatsrollen er i ferd med å få en uheldig ressursforskyvning mot mer politikkformidling, blir det problematisk å forsøke å bremse dette: Det er i statsrådets åpenbare interesse å få god støtte til politikkformidling, og mange informanter mener det er uaktuelt å si nei til det de oppfatter som politiske prioriteringer. Men ikke alle er enige i dette og mener det er legitimt å markere behov for å skjerme ressurser til bl.a. analyse. Politiker-informantene ønsker klare råd fra sine medarbeidere, og i det lyset bør kanskje embetsverket bli mindre tilbakeholdende med å peke på negative konsekvenser av nåværende ressursfordeling og praksis? I et politisk styrt system må politisk rasjonalitet ha forrang framfor administrativ rasjonalitet, men også den politiske rasjonaliteten vil jo – ikke bare på lengre sikt – være tjent med at ressurser skjermes til analyse og politikkgjennomføring.

For dårlig kommunikasjon av oppdrag?

Økt vekt på politikkformidling kan også føre til at det blir et økende skille mellom dem som har statsrådets øre (av en informant kalt "harene") og de andre (kalt "skilpaddene"), jf pkt. 4.1. Dette vil skape problem med å formidle klare bestillinger nedover i systemet. "Harene" er for travelt opptatte med å gå statsråden til hånd, til at de klarer å formidle statsrådets oppdrag på en fullgod måte til "skilpaddene" som ikke har tilstrekkelig kontakt med politisk ledelse til å lese mellom linjene hva som behøves av faglige innspill. Med stor tidsnød kan det jo også føre til at "harene" selv formulerer forenklete budskap og innspill til statsråden uten å ha faglig dekning for det.

Dersom denne beskrivelsen har noe for seg, er det lite overraskende at flere av informantene ser behov for at politikere og embetsverk har en jevnlig dialog om hvilke spilleregler og rollefordelinger som skal gjelde.

5.2.2 Politikkformidling trumfer mål- og resultatstyring?

Å gjøre departementene til sekretariater for politisk ledelse innebar at de primært skulle bistå statsråden med å utforme og underbygge politikk, og da måtte de mer typiske byråkratioppgavene overlates til andre. Dette var en tanke som samsvarte godt med ideen om mål- og resultatstyring, som kom for fullt på 1980-tallet: Politisk ledelse skulle styre i stort ved å trekke opp mål og strategier, mens det skulle delegeres til underliggende organer å styre i smått.

Nå kan det innvendes at det skillet mellom politikk og forvaltning som denne tanken bygger på, er urealistisk. I praksis blir dette enda tydeligere i medievirkeligheten på 2000-tallet, som stiller statsråden overfor nye utfordringer bl.a. med å måtte påvirke mediernes dagsorden til egen fordel. Da er det ikke nok å utforme og kunngjøre politiske mål og reformer. De må også vinkles og "pakkes inn" som godt nyhetsstoff. Sekretariatsrollen har måttet ta opp i seg et vesentlig element av politikkformidling – noen vil si politikerprofilering – for å kunne betjene politisk ledelse på en relevant måte.

En mulighet for statsrådene til å framstå positivt i mediene ligger i å iscenesette seg som en "hands on"- statsråd som selv ordner opp til fordel for uheldige enkeltskjebner som er vist fram i mediene, en statsråd som kan "skjære igjennom" i saksbehandlingen istedenfor å overlate dette til faginstanser. Dette motsvares av et mediepress for å få statsråden i tale uansett om saken egentlig er etatens/kommunens/foretakets ansvar. Mange av informantene kjenner igjen dette mønsteret, som gjør det vanskelig å få til en rasjonell arbeids- og ansvarsdeling mellom departement og faginstans. En av politiker-informantene uttalte at *"det er ikke mulig med reell delegering, politikerne holdes ansvarlige uansett"*.

En "hands on"-profil blir lett selvforsterkende ved at den skaper forventninger om å gripe inn i enkeltsaker på nytt og på nytt. Dette virker også internt ved å disponere for et mer defensivt embetsverk som sørger for politisk klarering og dermed bygger opp under et unødig topptungt og uoversiktlig beslutningssystem. Det kan også medføre mer detaljerte regelverk og nye rapporteringsordninger for å sikre mot feil og for å møte en antatt forventning om å kunne rapportere om status på kort varsel dersom det oppdages kritikkverdige forhold.

En liknende "hands on"-tilnærming har i enkelttilfeller også vært anvendt i reform- og utredningsprosesser der statsråden har stilt seg i spissen for arbeidet (som en slags "overprosjektdirektør") for å framstå som en handlekraftig pådriver for forandring.

Styringssystemet kan også bli "overkjørt" på annen måte. Reell målstyring forutsetter en læringssløyfe, dvs. man skal følge opp resultater og effekter og trekke erfaringer av dem for å justere styringssignaler og ny input i neste omgang. Et politikerperspektiv er imidlertid primært framtidsrettet, og læring av tidligere feil kan ofte virke mindre relevant. Det er symptomatisk når enkelte informanter forteller at evalueringer utføres over en lav sko uten at det fører til noe større læring i departementene.

5.2.3 Fagligheten under press?

Med faglighet sikter vi primært til kunnskap og kompetanse som er forankret i et vitenskapsbasert fagmiljø, men også erfaringsbasert og sektorspesifikk kunnskap er relevant. På dette samlede kunnskapsgrunnlaget utøver embetsverket sitt faglige skjønn og setter det inn i statsrådets kontekst.

Som det framgår av intervjurunden, setter det økende tempoet et høyt press på fagavdelingene. Man risikerer da å svekke den kvalitetssikringen som har vært departementenes styrke; nemlig det at en sak går gjennom mange ledd og knas til et godt resultat. Vi oppfatter at fagavdelingene slites mellom på den ene siden dag til dag-oppdrag om å gi innspill til og kvalitetssikre innholdet i statsrådets uttalelser og utspill, og på den andre siden behov for å kunnskapsbasere og analysere en mer langsiktig politikkutforming, bl.a. om hvilke virkemidler som under hvilke betingelser er mest formålstjenlig. For mange departementer spiller direktoratsnivået her en viktig rolle, ikke bare for å skaffe seg oppdatert oversikt over utviklingen i vedkommende sektor, men også

for å gi faglige råd til politikktutformingene. I praksis trekkes da direktoratsnivået inn i sekretariatsrollen.

Når arbeid med analyser og annet av mer langsiktig karakter stadig blir avbrutt av kortsiktige oppdrag, kan man bli henvist til å sette ut oppdrag til andre istedenfor å skjerpe sitt eget fagmiljø på større faglige oppgaver. Dette kan i sin tur svekke motivasjonen hos medarbeidere som ønsker å utvikle seg faglig. Å sette analyseoppgaver ut til andre kan dessuten være noe mer enn et kapasitetsspørsmål: For å bygge tillit til beslutningsgrunnlaget blir det nå oftere enn før vurdert som nødvendig å få embetsverkets faglige vurderinger supplert eller underbygd med analyser og evalueringer i uavhengige fagmiljøer.

Som nevnt uttrykker enkelte informanter tvil om embetsverkets faglige grundighet. Med tanke på det økende tidspresset kan jo dette virke sannsynlig. Det må nødvendigvis være fristende for embetsverket å bruke for eksempel formuleringen "*Etter en faglig vurdering ...*" i større grad enn det strengt tatt er grunnlag for, når tidsfristene strammes til.

Flertallet av informantene deler ikke dette synet. Tvert imot framholder mange nettopp fagkompetansen som embetsverkets sterke side når de skal møte utfordringene framover. På den annen side kan det være en indikasjon på at en tvil om grundigheten kan ha noe for seg når Difi i en undersøkelse finner manglende etterlevelse av Utredningsinstruksen når det gjelder konsekvensvurderinger og utredning av alternativer¹⁴. En del av forklaringen antas å være manglende kompetanse i departementer og utredningsutvalg, bl.a. når det gjelder samfunnsøkonomiske analyser.

Faglig integritet også under press?

Fagligheten kan også sies komme under press dersom forståelsen og praktiseringen av den faglige rollen endres. Embetsverkets forpliktelse til faglig integritet er offisielt omtalt i entydige vendinger: "*En embets- eller tjenestemann som gir sine faglige råd i en sak, skal i utgangspunktet ikke la seg påvirke av det vedkommende tror å vite om statsrådets egne politiske vurderinger. Rådet bør gis ut fra faglige vurderinger alene ..*" (St.meld. nr 11, 2000-01, jf. Jacobsen 1960). I Etsiske retningslinjer (FAD 2005) og i forvaltningsmeldingen (St.meld. nr 19, 2008-09) er formuleringene noe mindre entydige. Men uansett ser det ut til at rolleforståelse og praksis avviker fra normen slik den her er formulert. Samtidig aner vi store variasjoner mellom departementene på dette området.

Riktig nok blir det framholdt, også fra politiker-informanter, at faglige motforestillinger er viktig, ikke minst for å forberede statsråden på den motstand politikken vil møte i offentligheten. Men man må uansett ta inn over seg den *politiske konteksten*, dvs. den ramme av lov, økonomi, regjeringsvedtak, tidspres, politiske behov og forpliktelser mv som statsråden befinner seg i der og da. I praksis vil det måtte dreie seg om å gi faglig baserte råd og løsningsforlag *innenfor* denne konteksten. I motsatt fall vil embetsverket lett bli

¹⁴ Arbeidsnotat av 15.6.11 fra Difi til FAD.

vurdert som irrelevant og lite egnet til å fylle en rolle som sekretariat for statsråden.

Her kan flere faktorer komme til å trekke i samme uheldige retning: For å være relevant i sekretariatsrollen og for å gi tilstrekkelig raske innspill, kan man kjøre seg for tidlig og for lett inn i ett spor og unnlate å utrede alternative problemforståelser og virkemidler. Innsnevringen kan for øvrig også skyldes embetsverket selv ved at de arbeider innenfor en tilsvarende faglig forståelsesramme og sjelden lar seg utfordre til å tenke nytt om problemforståelse og alternativ bruk av virkemidler¹⁵. Tidspress virker selvsagt i samme retning.

Faglighet som offentlig ytring?

Med tanke på statsrådets kamp om dagsorden og for å få positive medievinlinger, kan det reises spørsmål om dette fører til trangere kår for etatssjefer som ønsker å formidle faglige vurderinger til offentligheten som grunnlag for offentlig debatt. Det er ikke vårt inntrykk at det skjer en systematisk innstramning her, selv om det utvilsomt gis "signaler" til enkelte etatssjefer nå og da. Men det er heller ikke urimelig å anta at noen etatssjefer uoppfordret pålegger seg selv større tilbakeholdenhet når de ser hvordan mediene vinkler en eventuell uenighet mellom statsråd og etatssjef.

Det er neppe realistisk å presisere grensene for det handlingsrommet etatssjefene bør ha mht. å ytre seg offentlig, men det vil iallfall være ønskelig at det signaliseres at det er relativt vide grenser. Dette vil kunne bidra til en mer opplyst offentlig debatt. Faglige ytringer om politisk følsomme temaer vil riktig nok kunne være krevende for statsråden å håndtere, men det vil samtidig kunne gi den endelige politiske beslutningen større legitimitet og generelt større tillit til at fagorganene faktisk ivaretar sin forpliktelse til å gi sine råd på faglig grunnlag (Difi 2008b).

5.2.4 Nøytraliteten under press?

Når skillet mellom politikk og embetsverk i realiteten bygges ned, kan det spørres om konsekvensen for embetsverkets nøytralitet og upartiskhet. Blir denne normen nå tolket mer liberalt for å tilpasses nye realiteter?

Den tradisjonelle normen om nøytralitet er gjerne presisert til at embetsverket skal være lojal mot statsråden som departementssjef, ikke som partipolitiker (St.meld. nr 19, 2008-09). Man skal altså lojalt bistå med å gjennomføre statsrådets politikk, og man skal gi faglige innspill som er relevante for statsrådets politiske kontekst, men hva med lojalitet når det gjelder politikkformidling?

Avgrensningen mot partipolitikk blir understreket når det stunder til valgkamp, og det gir en avklaring i den forstand at det i valgkamptider er enklere å se når

¹⁵ Ifølge tidl. statsråd Bård Vegar Solhjell er regjeringen mer en vedtaksmaskin enn et politisk prosjekt, bl.a. fordi: "Et stivnet embetsverk ... har utviklet en kultur som forsvarer av systemet og evner ikke å produsere nye og kreative løsninger "utenfor skjemaet"". Aftenposten 14.11.11.

statsråden skifter mellom de to rollene. Men for øvrig er forskjellen til periodene mellom valgkampene ikke lenger særlig stor. Man kan snarere hevde at statsråden befinner seg i en kontinuerlig valgkamp der det daglig gjelder å fremme egen politikk og å imøtegå kritikk og politiske angrep. Derfor har embetsverkets bistand til politikkformidling økt betydelig, noe som skjerper problemene med å skille mellom embetsmannsrollen og politikerrollen. Men så lenge man utad ikke framstår som partipolitisk, blir dette sjelden satt på spissen.

Vårt inntrykk spesielt når det gjelder den indre kretsen rundt statsråden er at de ikke bare er lojale mot statsråden som departementssjef internt: Lojalitet synes i realiteten å være et aktivt engasjement for statsråden som departementets representant utad, herunder også overfor andre departementer. Typisk vil statsrådets politiske seire og nederlag også oppfattes som departementets seire og nederlag.

Kanskje vi kan si at lojaliteten er utvidet til å gjelde statsråden som politiker, men fortsatt ikke som partipolitiker? For å tjene som sekretariat for statsråden som departementssjef er det i praksis ikke lenger mulig å avgrense seg mot statsrådets rolle som politiker? Dette er vel den logiske konsekvensen dersom ”alt blir politisk”.

Er dette i så fall problematisk for tilliten til embetsverket? Er det mulig å skille statsrådets rolle som politiker fra rollen som partipolitiker? Og er det mulig å skape forståelse for det?

Et poeng i denne forbindelse kan være at lojalitet til statsråden som politiker, men ikke som partipolitiker, kan forstås slik at lojaliteten lar seg overføre til neste statsråd selv om denne har en annen partifarge. Dette kan sees som et moderne uttrykk for embetsverkets profesjonalitet og nøytralitet: Enhver ny statsråd skal betjenes like godt som den forrige. I praksis kan det imidlertid oppstå problemer hvis de som arbeider tettest med statsråden, for eksempel kommunikasjonssjefer og taleskrivere, knytter mer personlige lojalitetsbånd.

En lakmustest på om nøytraliteten er satt under uforsvarlig press er om den politiske opposisjonen ikke lenger har tillit til at embetsverket etter et regjeringsskifte vil bistå dem like godt som den sittende regjering. Både i denne intervjurunden og i en tidligere runde (Statskonsult 2007) har vi fått høre fra politiker-informanter at de er imponerte over hvor raskt og profesjonelt embetsverket ”snur seg rundt” og kan betjene en ny statsråd med en annen partifarge like profesjonelt. Offentlig fremmes det noen ganger kritikk mot kommunikasjonssjefer når de angivelig har gått for langt i å fremme statsrådets politiske ærend. Men hovedtendensen synes å være at embetsverkets nøytralitet i liten grad er et tema. Dette vil imidlertid kunne fortone seg annerledes dersom det skulle bli større ideologisk avstand mellom regjeringalternativene.

5.3 Politikerstyring på defensiven?

En Difi-rapport har påvist at det er en stor og økende grad av uavhengig myndighetsutøvelse i underliggende forvaltningsorganer: Om lag halvparten av alle forvaltningsorganer som treffer enkeltvedtak er gitt enten formell eller

uformell uavhengighet (Difi 2010d). Formell uavhengighet er et avvik fra det ordinære instruksjonsforholdet og innebærer en styringsbegrensning (og tilsvarende ansvarsbegrensning) for statsrådene. Uformell uavhengighet gir i praksis også begrenset styring, men ikke tilsvarende ansvarsbegrensning. I tillegg kommer departementenes forhold til uavhengige organer som ikke treffer enkeltvedtak.

Men selv om formell faglig uavhengighet er blitt utbredt i antall organer, er det grunn til å påpeke at en stor andel av dette omfatter organer med et spesialisert og smalt ”nedslagsfelt”. Derimot gjelder fortsatt statsrådets instruksjonsmyndighet uten begrensninger for en rekke store etater som treffer svært mange enkeltvedtak med betydning for næringsliv og innbyggere.

Under pkt 5.2 drøftet vi tendenser til at stadig mer blir politisk og at politisk ledelse oftere framstår som beslutningstaker også på et detaljnivå. Tilsynelatende er det stikk i strid med den uavhengighetstendensen vi skisserer her. Kanskje kan likevel begge tendenser være riktige: Politisk ledelse og toppen av embetsverket i departementene blir stadig mer engasjert i kampen om dagsorden, i å kommunisere politikken utad og i å profilere statsråden positivt. Dette tilsier sterk politisk styring med det som er relevant for dette arbeidet, og det tilsier et embetsverk som har ”fingerspitzengefühl” for hva som er (og kan bli) politisk følsomt.

Til tross for slike kontrollbehov kan forvaltningen likevel få et økende spillerom til å forme praksis på områder som i øyeblikket ikke er politiserte, eller der det av ulike grunner er ønskelig for politisk ledelse å unngå involvering. Her kan de uavhengige organene (i noen grad også de ordinære direktoratene) fungere som ”lynavedere” for eventuell kritikk. Det gir politisk ledelse tid til å områ seg og eventuelt gripe inn, om nødvendig med regelendringer for å endre praksis, i noen tilfeller også for å oppheve uavhengigheten. Slik kan man framstå som den ansvarlige og handlekraftige i siste instans.

Mer bruk av formell uavhengighet er i seg selv neppe uttrykk for at politikerstyring er på defensiven, men *begrunnelsene* som benyttes tilsier at politikerstyring har redusert legitimitet, se for eksempel en slik formulering i tilsynsmeldingen: ”*Politisk overstyring i enkeltsaker vil ... kunne gjøre saksbehandlingen vilkårlig og skape utilsiktede presedensvirkninger. På sikt vil dette kunne undergrave tilsynets legitimitet overfor omverdenen.*” (St.meld. nr 17, 2002-03, s. 9). Samme tendens til skepsis mot politikerstyring finner vi i EUs føringer for utviklingen av tilsynsorganer i medlemsstatene. Dette står i kontrast til vurderingene på 1950-tallet, da departementenes styring under parlamentarisk kontroll snarere ble vurdert som en sikring mot vilkårlighet (Grønlie 2009).

5.4 Samordning - et iboende problem?

Med samordning tenker vi her primært på interesseavveining og autoritativ konfliktløsning. Samordning av ressurser for å få til mer fleksibel og rasjonell ressursutnytting kommer vi til i pkt. 5.7 og 5.8.

Som nevnt i kap. 4 vurderes tverrsektorielle samordningsbehov av mange som en av de største utfordringene. Denne utfordringen er selvsagt langt fra ny og knytter seg bl.a. til at aktuelle politikkområder ofte går på tvers av forvaltningssektorer. Det kan derfor trenge særskilt innsats for å samordne i alle faser av beslutningsprosessene: både problemforståelse, politikktutforming, beslutning, gjennomføring og oppfølging av politikkens resultater.

Selv om departementene kanskje har en bedre samordningsevne nå enn før, kan samordningsbehovene komme til å øke i årene framover fordi de samfunnsmessige utfordringene i økende grad kan bli sektorovergripende. Illustrerende eksempler er klimaendringer, eldrebølge, terrortrusler, internasjonal gjelds-/finanskrise mv. Dette er en type utfordringer som må møtes av et godt samordnet regjeringsapparat. Kanskje dette bør lede til mindre selvstendighet for enkeltdepartementer, ikke bare ad hoc, men som en permanent ordning? Og bør det lede til en sterkere og mer akseptert samordningsrolle for enkelte departementer?

Til forskjell fra svensk forvaltning har det enkelte norske departement relativt stor selvstendighet basert på en klar sektorinndeling. Dette er i samsvar med prinsippet om individuelt ministeransvar, som har en konstitusjonell forankring. Flere av informantene er inne på dette forholdet når de omtaler samordningsproblemer, og det kan gi grunn til å spørre om det individuelle ministeransvaret står i veien for en mer kraftfull løsning av samordningsbehovene.

Inspirasjon fra svensk forvaltning?

Mer realistisk kan det være å se nærmere på mer konkrete samordningsmekanismer, så som den svenske ordningen med ”*gemensam beredning*” som sikrer at saker som berører flere departementers ansvarsområder blir gjenstand for en samlet saksbehandling (Statskonsult 2002). Av særlig interesse kan det være å se de positive konsekvensene av å legge et ekstra samordningstrykk på slike prosesser fra politisk nivå, samtidig som arbeidet ble gjort i fellesskap mens alle hadde tilgang til det samme materialet fra starten av prosessen. Det ble da tydelig at ”*alla arbetade för en och samma regering.... inte utifrån varje enskilt departements eget intresseområde*” (Statskontoret 2011). Kanskje kan slike eksempler inspirere til utprøving av sterkere samordningsmekanismer for spesielt viktige samordningsspørsmål.

Styrke SMKs samordningsrolle?

Som vist i kap. 4 er det i det norske systemet en relativt utstrakt bruk av konsensusøkende samordningsvirkemidler. På bakgrunn av det som kom fram av kritiske merknader i intervjurunden kan det være grunn til å peke på muligheter for å styrke SMKs samordningsrolle ytterligere. Også her kan det være grunn til å se hen til Sverige der Regeringskansliet har stor kapasitet for samordning på politisk nivå.

I tillegg til å løse opp i uenighet mellom departementer kan det være behov for samordning både i tidligere og senere faser i beslutningsprosessene. En mulighet kan være at SMK samordner oppfølgingen av vedtak i større saker der

flere departementer er involvert i iverksettingen. En annen tanke er at SMK i større grad kan initiere og styre prosesser for samordnet politikkutvikling på prioriterte politikkområde som går på tvers av departementsgrensene.

Mer strategisk og tverrsektoriell IKT-styring?

Som det framgår av kapittel 4 er det delte oppfatninger blant informantene om IKT-styring. Enkelte er avvisende til at IKT er en styringsoppgave for departementene, mens andre informanter er opptatt av at IKT-utfordringer ofte er tverrsektorielle og at departementene mangler relevant kompetanse på dette området.

En kartlegging viser at det er stor variasjon i hvordan IKT-styringen utøves overfor de ulike sektorene (Jansen og Berg-Jacobsen 2011). Samtidig ser det ut til at IKT-styringen i hovedsak er vel integrert i det enkelte departements etatsstyring. Det foreligger imidlertid ikke felles, overordnede mål for departementene på IKT-området, det stilles i liten grad krav til elektronisk samhandling og informasjonsutveksling i etatene (Riksrevisjonen 2011), og det er fortsatt lite vektlegging av samhandling på tvers i forvaltningen.

Utviklingen av sekretariatsrollen, med stadig sterkere vektlegging av politikkformidling utfordrer departementene mht muligheter for langsiktighet og faglig analyse. Vektleggingen av kontroll innebærer samtidig at departementene er redde for å gjøre feil. Mange IKT-satsinger krever betydelige investeringer, og IKT-prosjekter innebærer derfor ofte risiko for departementene og etatene som er involvert. I tillegg krever en overordnet styring av slike prosjekter en kompetanse som ikke alltid er til stede i departementene.

Det kan synes som departementene har en flerfoldig utfordring: Dels gjelder det behov for kompetanse på IKT-styring i egen sektor, dels gjelder det at IKT-styringen er så fragmentert, og dels gjelder å få en bedre utnytting av potensialet for gode fellesløsninger på IKT-området. Dette reiser spørsmål om rammebetingelsene for en overordnet IKT-styring er til stede i dagens departementer.

Også andre undersøkelser (Difi 2010b, FAD 2008) tyder på at mange departementer mangler kompetanse for å ivareta et overordnet ansvar for IKT i egen sektor. Det er imidlertid mer uklart hva slags kompetanse som faktisk etterlyses. Selv om flere er inne på at det er behov for bedre kompetanse om styring av IKT-prosjekter, er det også erkjent at det ikke dreier seg om ren teknologikompetanse. Det kan synes som om det er behov for både forståelse for sektorens behov og virkemåte, og mer kunnskap om IKT-styring på et strategisk nivå.

Når de store og tunge IKT-satsingene ligger i underliggende etater, vil det imidlertid alltid være en utfordring for departementene å ”matche” den fag- og IKT-kompetansen som finnes der. Dette ser vi også på andre områder, f.eks. når det gjelder å vurdere store investeringsforslag fra etatene. Det såkalte KS-regimet, som ble innført i 2000, har imidlertid bidratt til bedre kvalitetssikring av de største investeringsprosjektene, herunder også IKT-prosjekter.

Etter vår vurdering bør departementene i sin tilnærming til IKT-styring i sektoren vurdere å flytte sin fokusering i en første fase fra ”risiko” til ”muligheter for innovasjon og kvalitetsforbedring av tjenester”. Det er grunn til å legge større vekt på gevinster, ikke bare gevinstrealisering i form av forventet innsparing og effektivisering, men de reelle gevinstene en kvalitativt bedre oppgaveløsning kan gi for brukerne. Ikke minst regjeringens ambisjoner om *digitalt førstevalg* tilsier en slik tilnærming.

En særskilt utfordring er knyttet til å få til bedre samordning og styring av IKT-løsninger som går på tvers av departementsområdene. Det dreier seg bl.a. om såkalte ”felleskomponenter” (som f.eks. AltInn, felles eID mv, jf, Difi 2010b). Slike løsninger, som utfordrer den tradisjonelle sektordelte styringen og budsjettfinansieringen, kan sees som premisser for å gjøre myndighetsutøvelse og tjenesteyting mer effektiv og brukerrettet.

Behov for samfinansieringsmodeller

En særlig utfordring i tverrgående prosjekter er at kostnader og gevinster ikke alltid følger hverandre, dvs. at investeringer i en virksomhet og sektor først og fremst gir gevinster i en annen sektor (Difi 2010b og c). En annen utfordring er at gevinstene kan komme langt senere enn kostnadene. De sektorinndelte budsjettprosessene oppleves ikke å håndtere dette på en god måte. I prosjekter der det er nødvendig med samfinansiering på tvers av sektorer vil det derfor også være særlig viktig at de overordnede departementene involveres i å finne gode løsninger, for eksempel konkrete øremerkede tildelinger til fellestiltakene.

Potensial for fellesløsninger for IKT-drift?

Ut over de sektorvise og tverrgående utfordringene på IKT-området, synes det også å være visse utfordringer knyttet til å ta ut potensialet for gode fellesløsninger i departementsfellesskapet. Det er tre store IKT-miljøer i departementene; FD, DSS og UD, som synes lite samkjørte blant annet mht. saksbehandlingsverktøy. Av disse er det DSS som ivaretar driften av IKT på vegne av 13 av departementene i dag. Det er imidlertid begrenset hvor gode fellesløsninger det er mulig å få til så lenge fire departementer og SMK fortsatt har eget driftsansvar.

5.5 Mye kontroll – for lite innovasjon?

En intensivt jakt på feil og mangler fører naturlig nok til at departementene blir opptatt av kontroll både internt og overfor underliggende virksomheter. Ideelt sett kan en slik kontrollfokusering bidra til en statsforvaltning som etterlever lov- og regelverk og som har god oversikt over måloppnåelse og ressursbruk. I verste fall kan vi få departementer som er så redde for å gjøre feil at det kan hemme politikktutvikling og innovative løsninger.

Etter vår vurdering er det grunn til å spørre om frykt for å gjøre feil kan bidra til at departementene unnlater å foreslå reformer fordi de vil unngå å få kritikk for at ikke alt går som planlagt. Av den grunn kan også de enkelte målformuleringene bli lite ambisiøse. Dessuten kan det virke negativt på tillitsforhold internt: Lederne kan bli mer opptatt av å sjekke at medarbeidere

forholder seg til reglene enn av å stimulere til å gjøre et selvstendig og godt arbeid.

Når informantene trekker fram Riksrevisjonens fokusering på avvik på relativt ”smale” områder, er det ikke minst fordi det fører til at departementene må kanalisere ressurser til disse områdene for å ”rydde opp”. Ofte går dette ut over helhetstenkningen for den aktuelle sektoren.

En beslektet effekt kan oppstå når det innkalles til åpne høringer i Stortingets kontrollkomite. Det legger beslag på stor kapasitet og kan i verste fall nærmest lamme virksomheten for en periode i de aktuelle departementsavdelinger som skal forberede sin statsråd på mulige spørsmål.

Økt oppmerksomhet på kontroll og rapportering fører også til behov for å avsette ressurser til dette. En kartlegging for et tiår siden viste en ressursbruk til administrative funksjoner som varierte mellom 26 og 33 prosent blant de sju departementene som var undersøkt (Statskonsult 1999). Vi har ikke oversikt over den senere utviklingen i ressursbruk til slike funksjoner, men andelen kan være økende som følge av økende vekt på kontroll og støttefunksjoner. På den annen side kan en rekke tiltak for å effektivisere og IKT-basere slike funksjoner ha medført at de har redusert sin andel av ressursbruken. Dette har vi heller ikke tall for.

5.6 Økt åpenhet – både belastning og mulighet

Stor grad av åpenhet er utvilsomt av stor betydning for at forvaltningen skal kunne ivareta demokratiske verdier. Flere tiltak for å tilrettelegge bedre for åpenhet har da også vært gjennomført de siste tiårene. Oppbygging av kommunikasjonsenheter kan også sees i dette perspektivet i og med at slike enheter skal bidra til at mer informasjon tilrettelegges og offentliggjøres.

I kap. 4 gjenga vi bekymringer om at det blir vanskeligere å beholde noe unntatt offentlighet, selv når det er legitimt grunnlag for det: Det kan bli nærmest politisk umulig å lansere kontroversielle reformforslag når det ikke er mulig å holde slike initiativ internt i en innledende fase.

Stor grad av åpenhet innebærer også at det blir enklere for dem som er ute etter å finne feil og mangler. Dette er slik det skal være, men når embetsverket vet hvor ødeleggende resultatet av slike medieoppslag kan bli for statsråden (og indirekte for departementet), nesten uansett sakens alvor, bør man være forberedt på at det skjer uønskede tilpasninger. Viktigst her er at det kan bli mer grobunn for en muntlighetskultur, bl.a. med bruk av møte og telefon framfor å sende noe skriftlig som må journalføres. Kommunikasjonsenheter kan fristes til å forsøke å tåkelegge og dreie medieoppmerksomheten bort fra kritikkverdige temaer.

Forventninger til departementene om åpenhet gjennom sosiale medier synes foreløpig primært rettet mot politisk ledelse, men trolig bør man være forberedt på at slike forventninger også vil rette seg mot embetsverket. I tillegg til behov for økt kapasitet kan deltakelse i sosiale medier få konsekvenser for

embetsverkets rolleutøvelse. Det gjelder spesielt dersom deltakelsen begynner å arte seg som en uformell saksbehandling. Det er problematisk sett i lys av normene for rettssikkerhet og god forvaltningsskikk.

En annen type mothensyn mot økt åpenhet er sikkerhetshensynet, som i år ble sterkt aktualisert ved et terroranslag mot regjeringskvartalet. Hensynet til økt sikkerhet kan gjøre det nødvendig med tiltak som gjør departementene mindre eksponert fysisk og teknologisk. Spørsmålet blir om man samtidig kan unngå å redusere opplevelsen av tilgjengelighet.

Åpenhet har stort gevinstpotensial

Det er grunn til å understreke at det er et stort potensial for gevinster ved å øke åpenheten. Kanskje gjelder det spesielt i politikktutformingsprosesser, for eksempel i utvalgs- og meldingsarbeid, med bruk av sosiale medier og nettbaserte høringer eller ved å invitere til fysisk deltakelse i seminarer, høringmøter e.l. Dette kan brukes til å heve kvaliteten på kunnskapsgrunlaget ved at flere verdifulle tanker og ideer slipper til.

Økt åpenhet er samtidig positivt i et demokratiperspektiv ved at det legger grunnlag for økt deltakelse og ved å gi flere anledning til å gi innspill. Et eksempel er Helse- og omsorgsdepartementets netthøring *Fremtidens helsetjeneste*, som var et ledd i arbeidet med Nasjonal helse- og omsorgsplan. Departementet opplevde at de mottok langt flere innspill fra vanlige borgere enn de ville gjort i en ordinær høringsprosess.

Det vil også kunne skapes økt legitimitet rundt departementenes virke, bl.a. ved å gi innsyn i arbeidet med å finne løsninger. Ved å åpne for innsyn i premissene for beslutningene og hvilke dilemmaer embetsverket og politikerne eventuelt har stått overfor, kan det skapes større forståelse for valg og utforming av løsninger.

Skepsis i embetsverket til økt åpenhet er forståelig, for umiddelbart kan det virke til å komplisere arbeidssituasjonen. Men når prosessene har vært åpne, flere har hatt anledning til å uttale seg, og dilemmaene er kjente, kan det i sin tur bidra til at beslutninger og iverksetting i de neste fasene kan bli enklere.

Også i politikkgjennomføringsfasen kan det være aktuelt med økt åpenhet, bl.a. for å teste ut ulike måter å informere om og å iverksette vedtak på. Kanskje vil man lettere nå andre grupper enn vanlig gjennom bruk av sosiale medier. Åpenhet i denne fasen vil gjøre det enklere å fange opp skjevheter og uheldige enkeltutslag av beslutninger. Dels vil dette lettere kunne utbedres underveis i iverksettingen, dels vil man få bedre kjennskap til ulemper som vil måtte komme for enkelte grupper. Det gir ledelsen et bedre grunnlag for å forsvare helheten i vedtatt politikk.

5.7 Kompetanse og ledelse tilpasset utfordringene?

På bakgrunn av utfordringene gjengitt i kap. 4 stiller vi spørsmål om kompetanseprofil og kompetanseutvikling i departementene:

Er kompetanseprofilen blitt tilstrekkelig tilpasset sekretariatsrollen?

En forskyvning av ressursbruken til fordel for sekretariatsrollen har hatt konsekvenser for kompetanseprofilen i departementene. En opplagt endring er økt behov for kommunikasjonsfaglig kompetanse til voksende kommunikasjonsenheter. For fagavdelingene legges det ikke lenger så ensidig vekt på fagkunnskap, men noe mer på personlig egnethet i form av strategisk og politisk forståelse, og gjerne en kombinasjon av fagkunnskap og gode kommunikasjonsevner.

Utvikling av departementene som faglige sekretariater for statsråden tilsier kapasitet og utviklet kompetanse til å bistå i politikktutforming. Dersom vi ser utviklingen over flere tiår, har det utvilsomt også skjedd en gradvis tilpasning av kompetansen fra enkeltsaksbehandling til mer komplekse fagoppgaver, som bl.a. krever analytisk kompetanse og evne til å samhandle på tvers av fagområder og kompetanser.

Samtidig ser vi nå en bekymring i embetsverket for at politikktformidling tar mye ressurser og oppmerksomhet fra fagavdelingene, og at dette går på bekostning av langsiktighet og analysekompetanse. Satt på spissen kan det se ut til at embetsverket nå blir mer av en slags ”regissør” for prosessene, dvs. å sørge for at egnede fagmiljøer får de relevante oppdragene, at prosessene i regjeringsapparatet er ”på skinner”, at relevante aktører/interessenter kobles på til rett tid osv.

Dette gjør det mindre relevant å opprettholde spesialisert fagkunnskap på mange områder. Det blir i stedet behov for å ha oversikt over politikkområdene på et mer strategisk nivå. For øvrig kan det være grunn til å vurdere behov for bl.a.

- innsikt i internasjonale forhold av betydning for politikkområdet
- kjennskap til forskning og utviklingsarbeid/miljøer på det aktuelle område
- kompetanse på strategi og konstituerende styring og organisering
- bestillerkompetanse, dvs. å identifisere behov og definere oppdrag, samt å kvalitetssikre og forstå leveransene.

Er kompetanseprofilen for lite tilpasset politikkgjennomføring?

Selv om det trolig fortsatt er et visst potensial for å føre ut enkeltsaker fra departementsnivået, legger vi til grunn at departementene har - og må ha – en andel av sine ressurser rettet mot politikkgjennomføring. Det dreier seg da primært om sektoransvar og etatsstyring, herunder IKT-styring, og forutsetter bl.a. betydelig bestillerkompetanse og strategikompetanse på enkeltområder.

Hva gjøres for å utvikle og tilpasse kompetansen til utfordringene?

Hvordan er forståelsen av kompetanseutvikling som ledd i virksomheten som helhet? En tidligere utredning gir et hovedinntrykk av at kompetanseutvikling i statlige virksomheter (inkludert departementene) er dårlig forankret i ledelsen, lite strategisk og med for svak kobling mot styring, endringsbehov, ressursforvaltning og resultatoppfølging (Difi 2008c).

Departementene har en vel utviklet personalforvaltning. Gjennom de siste årene har flere av departementene adoptert et mer strategisk perspektiv på bruken av

menneskelige ressurser. Det synes å være en gryende erkjennelse av at personal- og kompetanseutvikling bør dreie seg om noe mer enn å gi individuell opplæring, nemlig å få til en mer strategisk og utviklingsorientert håndtering av de menneskelige ressursene for å møte de utfordringene departementet som helhet står overfor. En utviklingsretning for personalfunksjonen kan spissformuleres slik: Fra regelforvalter til utviklingsstab for ledelsen. I praksis bør det bl.a. få som konsekvens at man skjærer ressurser til utvikling, ellers vil drift og forvaltning lett sluke for mye.

Ledelse tilpasset utfordringene?

I *Plattform for ledelse i staten* (FAD 2008b) utdypes utfordringer med å drive ledelse i et politisk styrt system. Det angis noen overordnede felleskrav, men det er ingen felles strategi for ledelse og bruk av personalressursene i departementene.

Særskilte lederutfordringer

Med økende tempo og kortsiktighet kan det bli nødvendig for lederne å utfordre byråkratrollen: Lederne må skape forståelse for at man arbeider i et system der det kjappe og tidvis tabloide er det mediene etterspør fra statsråden. Lederne må også kunne motivere medarbeidere i et system hvor det langt opp til toppen. De faglige interessante arbeidsoppgavene er av mange omtalt som "gullet" for staten som arbeidsgiver, men motivasjonen kan uansett svekkes dersom medarbeiderne ikke ser noen sammenheng mellom egne faglige bidrag og de beslutninger som fattes.

Til embetsverket stilles det krav til nytenking og utvikling. Dette står i et motsetningsforhold til frykten for å gjøre feil og eventuelt stille statsråden i forlegenhet. For lederne er det derfor viktig å skape en god rolleforståelse og gi medarbeiderne et faglig handlingsrom de finner tilfredsstillende og som får dem til å bruke hele sin kompetanse og bl.a. våger å stille de rette spørsmålene.

En sentral lederutfordring i departementene blir å skape tilstrekkelig fleksibel ressursdisponering innenfor rammene av linjeansvaret. Når flere av våre informanter pekte på dette behovet, var det i hovedsak rettet mot mulighetene til å omdisponere medarbeidere, budsjettmidler og andre ressurser på kort varsel. Her kan det være behov for en tydeliggjøring av at medarbeidere er ansatt i departementet og ikke i den enkelte avdeling.

Økt leveringsdyktighet fordrer bedre ressursutnyttning på tvers, men også å åpne for å ta i bruk og utvikle den enkeltes kompetanse. Dette er viktige strategiske ledelsesspørsmål fordi det fordrer en klar forståelse blant lederne for felles mål samt vilje til å gjøre de nødvendige prioriteringer og omdisponeringer. Det kan være nødvendig å utfordre et system som i praksis understøtter båstenkning og en forvaltningskultur preget av forsiktighet, kontinuitet og sektorforsvar. Dessuten har medarbeiderne gjerne en sterk forventning til sin leder om å kjempe for å beholde ressurser og oppgaver i egen avdeling.

Etter vår vurdering handler dette mye om hvordan ledergruppene i departementene fungerer. Med en kultur for å tenke helhet og felles måloppnåelse vil det være lettere å få omprioritert personal- og andre ressurser

mellom avdelinger. Da må det imidlertid være eksplisitte forventninger til alle ledere – og medarbeidere – om å ta et helhetlig ansvar for departementets oppgaveløsning. Slike forventninger kan springe ut av en strategi som angir kriterier for veivalg og bruk av virkemidler. Krav om helhetstenkning må også gjenspeiles i insentivsystemene, bl.a. i lederlønnskontrakter og i lokale lønnsforhandlinger.

Lav prioritet til personalledelse?

En vanlig erfaring er at ledere i departementene er mer orientert mot å levere ”oppover” enn å lede ”nedover”. Dette gir lav prioritet til personalledelse. Medarbeiderundersøkelsen (Difi 2010d) viser imidlertid at det er en større andel av de ansatte i departementene enn i staten som helhet som er enig i at deres nærmeste leder er en god personalleder.

Det er i kap. 3 vist at det har blitt færre lederstillinger på lavere nivå i departementene det siste tiåret, i alt nesten 100 færre byråsjefer/underdirektører, og denne utviklingen vil etter alt å dømme fortsette. Dermed får medarbeiderne færre muligheter til å få erfaring med lederrollen. Man blir mer henvist til roller uten personalansvar, så som faglig koordinator, prosjektleder mv. Dette vil også kunne gi lavere prioritet til personalledelse, siden en som tiltrer som ny avdelingsdirektør kan være uten personalledererfaring. Færre lederstillinger på lavere nivå gjør også at lederne må bruke andre virkemidler mer aktivt for å fremme medarbeidernes karriereutvikling og dermed unngå at de dyktigste medarbeiderne slutter.

Tilstrekkelig utskifting?

Endelig er det et spørsmål om det er tilstrekkelig utskifting blant ledere. Etter vår vurdering er det grunn til å vurdere tiltak for økt mobilitet. Ett slikt tiltak er å gjøre avansement til ekspedisjonssjef og departementsråd avhengig av at vedkommende har (leder)erfaring fra andre departementer. Kanskje bør det også vurderes å innføre interne åremål for lederstillinger, for eksempel for avdelingsdirektører, slik at det skapes større mobilitet mellom fag- og lederstillinger. I en erfaringskartlegging¹⁶ Difi gjorde i 2009, kom det fram at en av de viktigste positive effektene av åremålsordningen var at det er enklere å slutte som leder uten å måtte begrunne det nærmere.

5.8 En struktur for fleksibilitet?

Grunnstrukturen er stort sett intakt

Hvis vi ser på den hierarkiske og linjestyrte grunnstrukturen i departementene det siste tiåret, er det vanskelig å få øye på de store endringene. Det har utvilsomt skjedd en rekke omorganiseringer ved at avdelinger er delt, slått sammen eller omrokkert, også på tvers av departementsgrenser, men selve grunnstrukturen er intakt, og ”byggeklossene” i form av avdelinger og seksjoner er de samme.

¹⁶ Upublisert notat

Som vist i kap. 3 har det skjedd modifikasjoner, bl.a. ved en mer utstrakt bruk av staber. Det er også vokst fram et alternativ til ordinær seksjonsorganisering i noen departementsavdelinger. Men hovedinntrykket er likevel at grunnstrukturen står støtt: Av 104 departementsavdelinger er det 19 som har tatt i bruk teamorganisering eller andre alternativer til seksjonsorganisering, og enkelte av disse har endog organisert teamene innenfor rammen av seksjonen. Vi kjenner ytterst få tilfeller av at det teamorganiseres på tvers av avdelingene.

Endringer skjer innenfor grunnstrukturen

Det denne kartleggingen ikke fanger opp, er i hvilken grad tradisjonelle arbeidsmåter modifiseres gjennom praksis og sedvane uten at dette kommer til uttrykk i den mer formelle organiseringen. En mulig indikasjon fant vi i ved å spørre administrasjonssjefene om departementene har fått en flatere organisasjonsstruktur og en mer fleksibel oppgaveorientert organisasjon det siste tiåret. Da svarer fem av 11 ”i noen grad”, mens en av 11 mener man har fått dette ”i stor grad”, jf. kap. 3.

Slike svar forutsetter ikke at det er tatt i bruk teamorganisering. Mer fleksibel og oppgaveorientert organisering kan for eksempel bety at man i visse typer hastesaker hopper over ett eller flere ledd i beslutningslinjen, ved at man for enkelte typer sammensatte oppgaver tar i bruk arbeidsformer som i realiteten er å prosjektorganisere, ved at man organiserer samarbeid på tvers av avdelings- og departementsgrenser etc. Trolig er det stor variasjon mellom departementene mht. hvor stort handlingsrom man oppfatter å ha til å gjøre tilpasninger av denne typen.

Slike tilpasninger har utvilsomt foregått over flere tiår for å tilpasse seg til nye krav. De siste 10-15 årene har det dessuten skjedd en endring ved at e-post og tekstmeldinger er tatt i bruk (og mer avanserte samhandlingsløsninger er også på vei inn). Dette har vært et nødvendig svar på kravet til økt tempo, men det har også medført et kommunikasjonsmønster som bryter mye mer med de hierarkiske kommunikasjonslinjene enn hva som var situasjonen tidligere, bl.a. har det utvilsomt økt den direkte kontakten mellom politisk ledelse og rådgivernivået.

En tilsynelatende stabil grunnstruktur er altså ikke til hinder for at den reelle arbeidsorganiseringen kan ha vært preget av en langt mer dynamisk utvikling. Men endringene har kunnet skje innenfor en grunnstruktur som i hovedsak består som før.

Grunnstrukturen er robust, men kan komme under økende press

En mulig fortolkning av dette er at det linjestyrte og sektor- og nivådelte hierarkiet ikke bare er nødvendig for å ivareta et klart definert statsrådsansvar, men at denne grunnstrukturen også har vært og er robust nok til å ta opp i seg et økende innslag av oppgaver som har lite til felles med tradisjonelle byråkratioppgaver. Her kan vi minne om at norsk forvaltning sammenliknet med mange andre land synes å være mindre styrt av formelle og strenge prosedyreregler (Statskonsult 2007), og at norske departementer har betydelig selvstendighet til å prøve ut nye ledelses- og arbeidsprosesser og samarbeidsordninger.

En supplerende fortolkning er at departementene siden 2000 har hatt en klar stillingsvekst, samtidig som de har fortsatt å skille ut oppgaver til underliggende nivå. Dette kan ha gitt tilstrekkelig handlingsrom for de fleste til å møte utfordringene med de tradisjonelle ”byggekløssene”, mens et begrenset antall avdelinger har grepet til mer utradisjonell organisering.

Hvis dette er riktig, vil det kunne bli et økende press på grunnstrukturen når stillingsveksten flater ut, og når det ikke lenger er mulig å frigjøre kapasitet ved å føre oppgaver ut. Tilsvarende kan det kanskje bli nødvendig å endre grunnstrukturen dersom enkelte av de utfordringene vi har skissert, blir akutte, f.eks. ved behov for brå og store kostnadskutt eller ved behov for et langt mer samordnet regjeringsapparat for å håndtere sikkerhetstrusler etc.

På kort sikt er det snarere grunn til å fortsette tilpasningen innenfor grunnstrukturen, bl.a. for å fremme effektiv arbeidsorganisering og fleksibel ressursbruk (se kap. 6).

6 Mulige temaer for vurdering og utviklingsarbeid

Med bakgrunn i materialet i kap. 4 og analysen i kap. 5 vil vi her peke på en del temaer og spørsmål til videre vurdering og eventuelt utviklingsarbeid.

Styrke grunnlaget for innovasjon og nytenking

I kapittel 5 reiste vi spørsmål om frykt for å gjøre feil hemmer nytenkning og innovasjon i departementene. En slik utvikling kan møtes ved å skjerme kapasitet til analyse og langsiktighet (se pkt. nedenfor) og ved å benytte eksternt kompetanse. Men da bør det ikke bare settes ut utredninger og analyser på oppdrag for deretter å vente på rapport. Departementene bør også vurdere muligheter for selv å delta i prosessene. Fagmiljøer (direktorater, institutter, kunnskapssentra, ressurspersoner) kan inviteres til departementet for å gi innspill til handlingsplaner, sektorstrategier mv, og for å formidle kunnskap om hvilke virkemidler som virker under hvilke betingelser. Uformelle strategidiskusjoner på tvers av sektorer og nivåer kan bidra til å ”løfte” perspektivet og vil være et nyttig supplement til grunnlaget for de ordinære etatsstyringsprosessene. Samtidig bidrar en slik arbeidsform til å skjerpe departementets fagkompetanse.

Vi vil også reise spørsmål om hvordan det kan skapes bedre klima for nytenking og innovasjon. Departementene må nødvendigvis utøve kontroll med både egen og underliggende virksomhet, men det er likevel et spørsmål om hvor hovedvekten skal legges: Er det ønskelig med departementer som bruker store ressurser på kontroll og rapportering internt og eksternt for å unngå enhver feil? Eller ønsker vi oss departementer som er opptatt av å utvikle kreative, framtidsrettede og kanskje kontroversielle løsninger?

Styrke grunnlaget for analyse og langsiktighet

Vi ser behov for at det legges noen føringer fra sentralt hold for å binde departementene til å sette av ressurser til mer langsiktige analyser. Tidligere ble det lagt fram omfattende langtidsprogrammer hvert fjerde år, men dette er nå avløst av en mer begrenset perspektivmelding som avgis fra FIN. SD har Nasjonal Transportplan som rullerer hvert tredje år, og FD har langtidsproposisjoner som så langt har vært utgitt hvert fjerde år. For øvrig er det opp til ordinære stortingsmeldinger for det enkelte saksområde å trekke opp langsiktige perspektiver.

Vi spør om departementene bør pålegges å utarbeide en form for perspektivanalyser eller ”framtidsoversikter”¹⁷ for utvalgte og brede

¹⁷ Finland har en ordning der det hvert fjerde år – i god tid før riksdagsvalg - legges fram ”framtidsoversikter ” med 8-10 års perspektiv: På grunnlag av en åpen utredningsprosess lages det faglige vurderinger av situasjonen og framtidsoversikter i utvalgte sektorer, og det påpekes spørsmål som trenger politiske avklaringer. www.vnk.fi/toiminta/hallitusohjelman-seuranta/tulevaisuuskatsaukset/sv.jsp

politikkområder. Disse bør ikke være sektorspesifikke, men nettopp spenne på tvers av departementsgrenser for å lage tverrdepartementale og flerfaglige analyser. Analyser som produseres på denne måten vil kunne være nyttige som grunnlag for å diskutere politiske veivalg både internt i regjeringsapparatet og eksternt, samtidig som de bidrar til et mer samordnet regjeringsapparat.

Et alternativ til egne analyseenheter i det enkelte departement kan være å organisere prosjekter for tidsavgrensede analyseoppgaver. De kan være knyttet til departementsråd, til enkeltavdelinger eller på tvers av avdelinger. Alternativt kan man også prøve med mer varige staber/enheter innenfor fagavdelingene, men med regelmessig utskifting av medarbeiderne til og fra enhetene i linjen.

Legge til rette for økt fleksibilitet

For å legge til rette for større fleksibilitet er det etter vår vurdering grunn til mer bruk av tverrgående arbeidsformer innenfor avdelingene. Mange departementer organiserer arbeid i prosjekter i dag, men det kan være rom for ytterligere bruk av dette. Mange oppgaver er tidsbegrenset, og det vil ofte være hensiktsmessig å organisere disse som små prosjekter, forankret hos en avdelingsdirektør eller ekspedisjonssjef. Det er ikke nødvendig å opprette styringsgrupper for mindre prosjekter. Snarere bør prosjekt være en fleksibel og effektiv arbeidsform innenfor linjestrukturen.

Samtidig bør perspektivet for tverrgående arbeidsformer også utvides til vurdering av teamorganisering både innenfor og på tvers av avdelinger. Departementene vil kunne bli bedre i stand til å håndtere skiftende politiske prioriteringer, og medarbeiderne vil kunne oppleve en faglig mer tilfredsstillende arbeidssituasjon. Man kan også tenke seg prosjektorganisering på tvers av departementsgrenser for å håndtere samarbeidsbehovet på enkelte høyt prioriterte politikkområder, forutsatt at man finner måter å håndtere prinsippet om det individuelle statsrådsansvaret.

En annen type grep er å øke mobiliteten på tvers og diagonalt. Det vil kunne gi flere ledere og medarbeidere en erfaringsbakgrunn som understøtter helhetstenkning, fremmer bedre samarbeidsklima og motvirker ensidig sektorforsvar. Her bør det vurderes å gjøre det mer meritterende å skifte departement. En annen mulighet til vurdering er å innføre internt åremål for ulike ledernivåer. For å gjøre det lettere å omplassere ledere internt kan det også vurderes hvilke lederstillinger i departementet som må være embetsstillinger med det spesielle ansettelsesvernet som følger med.

I tillegg til organisering er det behov for å utvikle en kultur som støtter opp under helhetstenkning og fleksibilitet. Med knappere ressurser og behov for å kunne "snu seg raskt" er det viktig å få på plass rutiner for rask omdisponering av ressurser, enten det dreier seg om penger, stillinger eller medarbeidere, uten at det er nødvendig å gå til organisatoriske endringer.

Mer utprøving og evaluering

Generelt vil vi foreslå at det satses mer på systematisk utprøving og evaluering når det gjelder temaer som organisering, arbeidsformer, bruk av teknologi osv. Ansvar for å følge opp slike forsøk kan kobles til tverrgående fora eller nettverk slik at kunnskap deles og det blir et felles eierskap til resultatene.

Departementsrådskollegiet og nettverket for administrasjonssjefene kan spille en rolle her, enten selv eller ved å etablere særskilte nettverk som styrings/-referansegrupper for slike forsøksprosjekter.

Noen mulige temaer for slike nettverk:

- Prøve ut og evaluere ulike samordningsmekanismer, bl.a. lederlønnskontrakter med forpliktelser/incentiver for helhetstenkning?
- Samle erfaringer med ulike modeller for samfinansiering på tvers av sektorer
- Prøve ut ulike former for nettbasert deltakelse i prosesser for politikkutforming
- Iverksette tiltak for mer mobilitet på tvers av departementene
- Samle erfaringer med ulike måter å forbedre saksflyt og logistikk rundt statsråden, jf. enkelte departementers bruk av stabssjef praksis i dag.

Videreutvikle forholdet mellom departement og direktorater

Difi har tidligere tatt til orde for å videreutvikle den faglige samhandlingen mellom departement og underliggende virksomhet (Difi, 2008b): I tillegg til å sikre at styringsdialogen berører viktige problemstillinger kan dette gjøres gjennom faglige temasamlinger, konkret faglig samarbeid, hospiteringsordninger o.l. Dette kan styrke departementenes fagkompetanse og også bestillerkompetanse. Dessuten kan det bidra til økt gjensidig rolleforståelse og gjøre departementene til bedre diskusjonspartnere for direktoratene, f.eks. i forbindelse med større reformer og ved utvikling av IKT-systemer.

Ved opprettelse av nye direktorater og overføring av oppgaver fra departementet er det lett å undervurdere behovet for at departementet må omstille sine arbeidsformer, sin informasjonsinnhenting og sin kompetanse for å ivareta en styringsrolle. De ansatte må venne seg til at de ikke lenger skal ha direkte kontakt med sektoren, men må forholde seg til et direktorat. I mange tilfeller kan derfor styringen bli for detaljert, eller at man fortsetter å utføre operative oppgaver til tross for at disse er delegert.

En annen utfordring er å kunne ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å kunne ivareta politisk ledelses behov for rask kunnskapsoppdatering og faglige innspill. Man bør ikke dublere kompetansen som direktoratet har, men samtidig er det viktig at direktoratene ikke får en rolle som ”sekretariat for sekretariatet”, dvs. man bør unngå å trekke direktoratene med i den videre bearbeidningen av faglige innspill de har avgitt.

Utviklingsarbeid på personal- og organisasjonsfeltet

Vi ser behov for å styrke tendensen til at personalfunksjonen blir en del av en strategi- og virksomhetsutvikling med sikte på en mer helhetlig departementsutvikling. Regelforvaltning er ivaretatt, men det er behov for å ta

mer av en rolle som utviklingsstab for ledelsen. Ressurser til utviklingsarbeid bør settes av og skjermes. Et mulig grep kan være å etablere en særskilt utviklingsansvarlig til å sette på utviklingsspørsmål på dagsorden.

Felles ressursbase

For å styrke utviklingsarbeidet faglig og få en bedre ressursutnytting bør det vurderes å etablere en felles ressursbase for departementene bl.a. for organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling, lederutvikling, støttetjenester for rekruttering mv. En slik ressursbase kunne gi tilbud spesielt tilrettelagt for deltakere fra departementene. Dette ville kunne oppleves mer relevant, samtidig som en ville etablere læringsarenaer som kunne ha en funksjon etter gjennomført program. En mulighet er en ordning der erfarne ledere på avdelingsdirektørnivå er mentorer for nye ledere fra et annet departement. Dette vil kunne ha gunstige sideeffekter som felles forståelse og begrepsapparat på tvers av departementene.

Ansvar for rekruttering, utvikling og eventuell avvikling av ledere og medarbeidere ligger i det enkelte departement, men også her kan det vurderes en felles ressurs i form av veiledning og utlån av kompetanse på tvers av departementsgrenser.

Felles kompetanseheving

I kap. 5 omtalte vi en mangel på det vi kan kalle strategisk styringskompetanse på IKT-området. Vårt spørsmål her er om departementene bør gå sammen og få en felles kompetanseheving på området selv om de primært styrer hver sin sektor. En slik felles kompetanseoppbygging ville også bidra til å skape tverrsektoriell kontakt på et mer uformelt plan.

Utnytte større muligheter for fysisk tilrettelegging

Når en rekke departementer skal bygges opp igjen etter ødeleggelsene 22. juli, er det åpnet større muligheter til å vurdere

- organisering og lokalisering av departementenes interne oppgaver: Kan man videreføre utviklingen med å sentralisere fellesfunksjoner?
- mer fleksible kontorinnredninger, bl.a. skiftende bruk av landskapsløsninger i kombinasjon med cellekontorer
- mer tilrettelegging for videokonferanser med sentrale samarbeidspartnere
- mer tilrettelegging for IKT-baserte måter å arbeide på.

Rolleavklaring og opplæring

Utviklingen av sekretariatsrollen kan tyde på at det er behov for stadig bevisstgjøring og videreutvikling av innholdet i embetsmannsrollen. Som flere av informantene var inne på, vil det være ønskelig at hver ny regjering avsetter tid til å reflektere over hvilke spilleregler de ønsker skal gjelde for statsrådenes forhold til embetsverket. Dette kan formidles som felles retningslinjer til alle departementene.

Når en ny statsråd tiltrer, er det vanlig at departementets administrative ledelse har en samtale med politisk ledelse om rolleforståelse og spilleregler. Det kan imidlertid også være behov for en felles orientering til nye politikere som ikke

har tidligere erfaring som statsråder eller statssekretærer, selv om det erfaringsvis er krevende å få samlet politikerne til denne typen felles opplæring.

Når fagligheten og nøytraliteten til embetsverket settes under press, vil det også være viktig med kontinuerlig opplæring og bevisstgjøring om hva det innebærer å være ansatt i et politisk-administrativt system. Det handler om å skape trygghet og forståelse for rolleutøvelse i et departement. Det er vesentlig at alle departementsansatte har god forvaltningskompetanse når de skal ivareta sekretariatsrollen balansert mot hensyn til nøytralitet og faglig integritet. Slik kunnskap blir selvsagt formidlet gjennom arbeidet, men vi foreslår likevel at det vurderes å styrke slik opplæring av nyansatte i departementene. Etter vår vurdering er dette også temaer som jevnlig bør tas opp til diskusjon i departementene for å sikre at alle medarbeidere har en god rolleforståelse.

Intervjuguide

Framtidas departement

- om departementenes utfordringer

Om bakgrunn og formål med prosjektet

Difi har som et av sine satsingsområder å bidra til utvikling av departementene. Som et ledd i dette har vi startet et prosjekt for å identifisere utfordringer og endringsbehov for departementene i årene framover. Hensikten er å stimulere til diskusjon og å bidra til departementenes vurderingsgrunnlag for å prioritere utviklingstiltak.

Prosjektet gjennomføres i forståelse med FAD, og prosjektet vil munne ut i en rapport som vi legger fram på Forvaltningskonferansen i november 2011. Rapporten vil primært bygge på intervjuer med ledere i departementene samt noen etatsledere og politikere med departementserfaring, til sammen ca 25 intervjuer. Parallelt med intervjuene vil det imidlertid også bli innhentet data om departementenes organisering, prosesser, ledelse og kompetanse per i dag og hvordan disse har endret seg det siste tiåret.

Om intervjuet

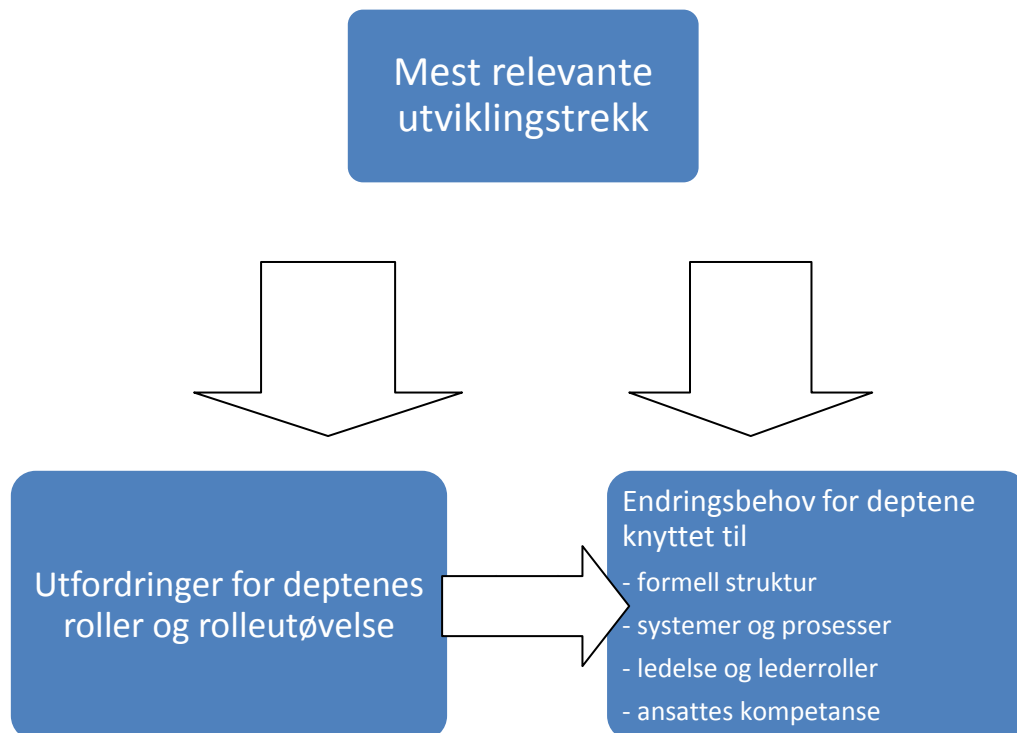
En intervjuguide er veiledende og følges ikke slavisk. Alle spørsmål er ikke relevante for alle informanter. Intervjuguiden viser de hovedtemaene som vi i utgangspunktet ønsker å berøre, men det vil selvsagt være anledning til å komme inn på andre temaer når dette er relevant.

Vi understreker at intervjumaterialet vil bli behandlet konfidensielt, og det som sies i intervjuene vil ikke bli gjengitt på en slik måte at opphavspersonen kan identifiseres.

Om problemstillingen for prosjektet

Vårt utgangspunkt er at en rekke utviklingstrekk vil påvirke og skape utfordringer for departementene i deres rolleutøvelse og skape endringsbehov i departementenes organisasjon og virkemåte.

Her er en skjematisk framstilling av resonnementet:



Med **departementenes roller** tenker vi på

- sekretariat for politisk ledelse, dvs. bistand til politikkutforming og politikkformidling
- sektorstyring og gjennomføring av vedtatt politikk, herunder
 - myndighetsutøvelse/forvaltningsoppgaver,
 - etatsstyring og eierstyring.

Med **utviklingstrekk** tenker vi primært på forhold/tendenser som særlig påvirker departementene. Her er noen antakelser om hvilke utviklingstrekk som kan bli de mest sentrale:

a) Stadig økende forventningsnivå

- *Innbyggere/næringsliv/brukere er mer ressurssterke og har økende forventninger til departementene som styringsenheter og som ansvarlige for kapasitet, kvalitet, fleksibilitet, åpenhet mv.*

b) Mindre tillit til politikk og forvaltning

- *Større vekt på kontroll, intensivert jakt på feil og mangler (Riksrevisjonen, mediene)*
- *Krav om uavhengig kunnskapsutvikling*
- *Krav om rettighetsfesting - mindre skjønnsadgang*
- *Mer bruk av uavhengig myndighetsutøvelse*

c) Politikk blir stadig mer en kamp om dagsorden

- *Politisk ledelse etterspør mer bistand til politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning (også fra fagavdelingene)*

d) Styring av offentlig politikk blir stadig mer kompleks

- *Kunnskapseksplosjon og kunnskapspluralisme gjør det vanskeligere for departementene å være oppdatert*
- *Etatsstyring og eierstyring blir mer krevende (og mer politisk?)*

-
- Økende behov for tverrsektoriell politikkutforming og -iverksetting

e) **IT blir et stadig mer sentralt premiss for politikk og forvaltning**

- Forståelse av IT-systemers betydning blir stadig mer sentralt for offentlig myndighetsutøvelse, tjenesteyting og utvikling/gjennomføring av reformer
- Sosiale medier åpner nye muligheter for politikkutforming og politikkformidling

f) **Økende press på kostnadseffektivitet på alle nivåer**

- Økende behov for omstilling og effektivisering bl.a. som følge av demografisk utvikling

Spørsmål til informantene

1) **Utvalg av relevante utviklingstrekk**

- Er det disse som er og vil være de mest sentrale utviklingstrekkene for departementenes situasjon, f.eks. i et tidsperspektiv på 6-8 år framover?
- Hvilke andre utviklingstrekk vil du ev. peke på?
- Hvilke vurderer du som de viktigste?

2) **Formulering av utfordringer**

- Hvordan vil departementenes roller og rolleutøvelse bli utfordret av slike utviklingstrekk de neste årene? Hva med forholdet mellom rollene, for eksempel når det gjelder ressursfordeling mellom sekretariatsrollen og de andre rollene?
- Hvordan vil du formulere utfordringene for departementene (gjærne så konkret at det gir grunnlag for å vurdere hvordan de kan håndteres)?

3) **Om endringsbehov og –muligheter**

- Hvordan vurderer du departementenes utvikling det siste tiåret sett opp mot slike utviklingstrekk og utfordringer? (Utvikler departementene seg i riktig retning?)
- Hvilke sterke sider har departementene som kan gjøre det mulig å møte utfordringene i årene som kommer?
- Hva er de viktigste svake sidene med tanke på å håndtere slike utfordringer?
- Hvilke endringer vil være de mest kritiske for departementene når det gjelder:
 - formell struktur internt?
 - rolle- og forventningsavklaringer, bl.a. politiker- vs. embetsmannsrollen?
 - kommunikasjons- og arbeidsformer?
 - utrednings- og beslutningsprosesser?
 - lederroller?
 - ansattes kompetanse?
 - forholdet til andre departementer?
 - forholdet til underliggende etater?
 - annet.....?
- På hvilken måte kan /bør slike endringsbehov ivaretas?

Kommentarer for øvrig?

Vedlegg 2

Utfordringer og anbefalinger anno år 2000

Som et mulig bakteppe for å vurdere utviklingen trekker vi fram en vurdering som ble gjort i år 2000 av mulige utfordringer og hvordan disse burde møtes (Statskonsult 2000):

Utfordringer for departementene på 2-3 års sikt ble den gang ansett å være:

- Hvordan være et godt sekretariat for politisk ledelse i et turbulent terreng?
- Hvordan ivareta et strategisk blikk i mengden av fragmenterte og kortsiktige krav?
- Hvordan håndtere økende kompleksitet og raskere endringer i omgivelsene?
- Hvordan prioritere og rasjonalisere slik at det blir rom for å ivareta kjerneoppgavene?
- Hvordan sikre kompetanse til å møte framtidige behov?
- Hvordan utvikle organisering, lederskap, kultur og arbeidsformer som er tilpasset endrede krav og oppgaver?

For å møte disse og andre utfordringer ble bl.a. følgende anbefalt:

Konsentrasjon om kjerneoppgavene

En hovedtanke i Statskonsults notat for ti år siden var at departementene skulle konsentrere seg om "kjerneoppgavene". Til forskjell fra tidligere skulle dette gjøres langt mer konsekvent: Bare det som *måtte* utføres på departementsnivå (primært av konstitusjonelle grunner) skulle bli igjen. Framfor alt skulle en dermed tydeliggjøre rollen som sekretariat for statsråden og gi *større kapasitet* til å ivareta denne funksjonen. Den andre kjerneoppgaven ble ansett å være å gjennomføre sektorpolitikken, herunder foreta etatsstyring med stor vekt på å delegere myndighet og å begrense rapporteringskravene.

Mer eksperimentering – mer fleksibilitet

Ved å skille ut alle oppgaver som innebar enkeltsaksbehandling var det også tanken å åpne for en mer fleksibel organisering. Dette ville være bedre tilpasset de gjenværende oppgavene, som ville ha mer karakter av analyse, planlegging og utredning og som var rettet inn mot politikkutforming bl.a. i mer tverrsektorielle sammenhenger. Generelt ble det i notatet oppfordret til mer eksperimentering med organisering og arbeidsformer, bl.a. ved å redusere antall hierarkiske nivåer for saksbehandlingen, bruke prosjektarbeidsformer.

Utvikle bestillerkompetanse

Når oppgaver skilles ut, oppstår et spørsmål om hvilken kompetanse departementene bør bli sittende igjen med. Arbeid med politikkutforming forutsetter kunnskapsinnhenting, systematisering og analyse, men selv om dette i stor grad overlates til andre, ble det understreket at bare departementene selv kan sette materialet inn i en relevant politisk kontekst. I notatet ble det i denne forbindelse lagt vekt på å utvikle bestillerkompetanse

Bruk av IT til saksbehandling, samhandling og kunnskapsdeling

I notatet så man IT som en muliggjørende teknologi som departementene måtte benytte. Både medarbeidere, publikum og politikere mente man forventet gode IT-løsninger. Man mente at departementene måtte tilpasse sine ambisjoner på IT-området til sin evne til å drive igjennom forandringer i organisasjonen. Man mente det var mye å hente i form av effektivitet, kvalitet, fleksibilitet, selv om risikoene også var der i form av uhensiktsmessig regelverk, mangel på kompetanse, økt risiko og behov for lederoppmerksomhet.

Lederrollen

Endringer i oppgaver, organisering og arbeidsformer ville kreve ledere som delegerte, ikke styrte i detalj. Man ville legge vekt på tilrettelegging, oppfølging og utviklingsarbeid. Det ble hevdet at det var behov for ledere som var villig til å gjøre noe med organiseringen og arbeidsformene for å rekruttere medarbeidere med ettertraktet kompetanse.

Kompetanse

Det var ifølge notatet behov for ny type kompetanse i departementene. Man mente departementene måtte ha medarbeidere som innehadde strategisk kompetanse, bestillerkompetanse, informasjons- og mediekompetanse, sosial kompetanse, læringskompetanse og handlingskompetanse. Kompetanseutvikling innenfor departementene ville bli enda viktigere enn tidligere. Blant annet mente man at departementene måtte tilrettelegge for kontinuerlig læring og støtte opp om mobilitet, selv om dette på kort sikt kunne redusere departementenes ytelse. Dette ble vurdert som nødvendig fordi departementene trengte både ny kompetanse og bruke kunnskapen man da hadde på nye måter.

Litteratur og dokumenter

- Bragelien, Iver og Aksel Mjøs, 2009: *En gjennomgang av statens lederlønnssystem*. SNF-rapport nr 05/09
- Difi, 2008a: *Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*. Rapport 2008:3
- Difi, 2008b: *Direktoratenes faglige rolle*. Rapport 2008:14
- Difi, 2008c: *En ny giv – strategiske veivalg for statens sentrale opplæring*. Rapport 2008:16
- Difi, 2009: *Evaluering av teamarbeid i Justisdepartementet*. Rapport 2009:8
- Difi, 2010a: *Organisasjonsgjennomgang av Samferdselsdepartementet*. Rapport 2010:13
- Difi, 2010b: *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor*. Rapport 2010:17
- Difi, 2010c: *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver*. Rapport 2010:18
- Difi, 2010d: *Statlig, men uavhengig. Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak*. Notat 2010:1
- Difi, 2010e: *Medarbeiderundersøkelsen*. Rapport 2010:5
- Difi/SSØ, 2010: *Bruk av konsulenttjenester i statsforvaltningen*. Notat oktober 2010
- FAD, 1984: *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*, fastsatt i kgl.res. 30.11.84
- FAD (daværende Moderniseringsdepartementet), 2005a: *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Fastsatt 7.9.2005
- FAD, 2008: *Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten*. Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe avgitt 15.05.2008
- FAD 2008b: *Plattform for ledelse i staten*
- Finansministeriet (Danmark), 2004: *Betænkning nr 1443 – Embedsmænds rådgivning og bistand*
- Grønlie, Tore og Yngve Flo, 2008: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, bind 2
- Jacobsen, Knut Dahl, 1960: *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1960, s. 231
- Jansen, Arild og Ivar Berg-Jacobsen, 2011: *Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport*. Avdeling for forvaltningsinformatikk, UiO
- NSD, 2007: *Sentraladministrasjonsundersøkinga 2006*
- Respons Analyse, 2009: *Medievaner og holdninger. Undersøkelse blant stortingspolitikere*.
- Salomonsen, Heidi Houlberg, 2004: *Når politisering professionaliseres – embedsmænds politiske rådgivning af ministeren*. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr 3/2004
- Sitra, 2011: *Mission possible. Agility and Effectiveness in State Governance*
- Statskonsult, 1999: *Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene*. Notat 1999:1
- Statskonsult, 1999b: *På kryss og tvers. Om departementenes samordningsmekanismer*. Rapport 1999:12
- Statskonsult, 2000: *Framtidens departement*. Notat 2000:4
- Statskonsult, 2002: *Den norske departementsstrukturen*. Notat 2002:5
- Statskonsult, 2007: *Javel, statsråd?* Rapport 2007:27
- Statskontoret, 2011: *Samordning av varselsinsatser under finanskrisen 2009-09*. Rapport 2011:11

Offentlige dokumenter

- Riksrevisjonen, 2011: Dok.3:1 *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*
- Statsministerens kontor, 2003: *Om R-konferanser.*
- St.meld. nr. 11, 2000-2001 *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*
- St.meld. nr. 17, 2006-2007 *Eit informasjonssamfunn for alle*
- St.meld. nr. 19, 2008-2009 *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- St.prp. nr. 1, 2011-2012 *Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov
DIFIs rapportnummer:	2011:11
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen, Ingunn Botheim, Anette Kristiansen, Marit Skaar Reiersen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	400901
Prosjektnavn:	Framtidas departement – 10 år etter
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Prosjektansvarlig avdeling:	FOR
Oppdragsgiver(e):	Egeninitiert
Resymé/omtale:	<p>Rapportens hovedtema er å belyse hvilke utfordringer departementene som organisasjoner står overfor i årene framover.</p> <ul style="list-style-type: none">• Som et bakteppe dokumenterer rapporten i kap. 3 noen hovedtrekk ved utviklingen av departementene det siste tiåret.• På grunnlag av en bredt anlagt intervjurunde blant ledere i departementene blir det i kap. 4 gjengitt hvordan informantene opplever utfordringene.• I kap. 5 reises en del sentrale problemstillinger omkring de krav og forventninger som omgir departementene.• I kap.6 skisseres en del ideer og temaer til vurdering for ev. utviklingsarbeid.
Emneord:	Politikkutforming, politikkformidling, politikkgjennomføring, faglighet, sekretariat for politisk ledelse, partipolitisk nøytralitet, samordning, kompetanse, ledelse, åpenhet,
Totalt antall sider til trykking:	72
Dato for utgivelse:	22.11.11
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no