
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Oppdraget	5
1.2 Analysemetoden	5
2 Hva gjør dagens departement?	8
2.1 Kategorisering av oppgaver	8
2.2 Hvilke oppgaver kan et departement gjøre?	8
2.3 Hvilke oppgaver må et departement ha?	9
2.3.1 Sekretariat for politisk ledelse	10
2.3.2 Gjennomføring av sektorpolitikken	10
2.3.3 Styring av underliggende virksomhet	11
2.3.4 Forvaltningsoppgaver	11
2.3.5 Internadministrasjon	11
2.4 Hvilke oppgaver bør ikke et departement ha?	11
2.5 Hva får departementene bra og mindre bra til?	12
3 Fem utviklingstrekk i det norske samfunn	14
3.1 Kunnskapssamfunnet	14
3.1.1 Kunnskap som produksjonsressurs	14
3.1.2 Tverrfaglighet og samordningsbehov	14
3.1.3 Kunnskap og strategiutvikling	15
3.1.4 Konkurransen om kunnskapsarbeidere	16
3.2 Bruk av informasjonsteknologi (IT)	16
3.2.1 Samfunn og politikkområder i endring	17
3.2.2 Endringsmuligheter i departementene	17
3.3 Politikken blir et bikkjeslagsmål	18
3.4 Tillit på spill	19
3.4.1 Effektivitet	19
3.4.2 Kvalitet	20
3.4.3 Objektivitet	20
3.5 Omverdenen setter dagsorden	21
3.5.1 Det offentlige ordskiftet	21
3.5.2 Internasjonal samhandling	22
4 utfordringer for departementene	23
4.1 Hvordan påvirker utviklingstrekkene departementene?	23
4.2 Hovedutfordringer for framtidens departement	24
4.3 Eksterne politiske, strukturelle og administrative rammer	24
5 Hva må gjøres?	26
5.1 Roller og oppgaver	26
5.1.1 Konsentrasjon om kjerneoppgavene	26
5.1.2 Tydeliggjøre rollen som sekretariat for politisk ledelse	28
5.1.3 Sektorpolitikk og etatsstyring	29
5.2 Organisering	31
5.2.1 Flatere struktur	31

5.2.2	Fleksibel struktur	32
5.2.3	Organisering av driftsfunksjoner.....	34
5.3	Kompetanse	35
5.3.1	Hva slags kompetanse blir mer og mindre viktig i	
	departementene?.....	36
5.3.2	Kompetanseutvikling.....	37
5.3.3	Rekruttering.....	38
5.4	Arbeidsformer	38
5.4.1	Prosjektarbeid.....	39
5.4.2	Kreativitet.....	39
5.4.3	Selvstendigjøring.....	40
5.4.4	Kunnskapsutvikling og dialog med omverdenen	40
5.4.5	Bruk av IT	41
5.5	Lederskap.....	43
5.5.1	Fra aktiv i oppgaveløsning til aktiv i tilrettelegging og	
	oppfølging	43
5.5.2	Hvordan legge til rette for endring og utvikling?.....	44
6	Visjon for framtidens departement	46
Vedlegg 1	Analysemodell av framtidens departement	
Vedlegg 2	Departementene i dag	
Vedlegg 3	Etatsstyring og IT	

Sammendrag

Justisdepartementets organisering og ansvarsområde er under endring. I den forbindelse har Justisdepartementet bedt Statskonsult utarbeide et prinsippnotat om hvilke krav som stilles til et departement to til tre år fram i tid.

Svært få oppgaver *må* ligge i et departement, mens alle oppgaver *kan* ligge i et departement. Hvilke oppgaver departementet har er avgjørende for intern organisering, arbeidsformer, kompetansebehov og lederskap.

Statskonsults tidligere undersøkelser viser at statsrådene stort sett er fornøyde med embetsverket. De etterlyser imidlertid mer kreativitet og initiativ fra embetsverket. Fra andre prosjekter vet vi at departementenes arbeid med langsiktige problemstillinger og større saker blir vanskeliggjort av mange småsaker. Departementene har betydelige utfordringer i å bedre etatsstyringen.

For å se hvilke utfordringer morgendagens departement vil bli stilt overfor, tar vi utgangspunkt i fem trekk ved dagens samfunn som vil prege utviklingen videre framover. *Kunnskapssamfunnet* gir krevende brukere og krevende medarbeidere. Departementet får en kompleks omverden der mange har mye kunnskap og kunnskapen raskt foreldes. *Bruk av IT* gir nye utfordringer og muligheter innenfor politikkområdene, samtidig som det gir departementet nye muligheter, både i gjennomføring av sektorpolitikken og internt i departementene. *Politikken blir et bikkjeslagsmål*. Statsrådets meninger har svakere forankring i parti og folk. Politikken blir mer et spørsmål om virkemidler enn om mål. Skiftende stortingskoalisjoner er kritiske til enhver regjeringens arbeid. *Befolkningens tillit til staten* er ikke lenger sikker. Nytt og nødvendigheten av offentlige tiltak og effektivitet må i større grad dokumenteres. Brukerne stiller høye krav til tjenesteytingen. Staten må vokte seg vel for å blande sine ulike roller. *Omverdenen setter dagsorden* for departementene. Det offentlige ordskiftet blir kvassere og raskere. Internasjonaliseringen begrenser departementenes virkemiddelbruk.

Dette gir departementene utfordringer på mange områder. Selv om statsrådets omfattende konstitusjonelle og politiske ansvar, hyppige og arbeidskrevende budsjettprosesser og eksisterende departementsstruktur setter grenser for hva det enkelte departement kan gjøre, har den administrative ledelsen i det enkelte departement likevel store muligheter for å videreutvikle departementet.

Råd om hva et departement bør gjøre i framtiden, gis alltid med usikkerhet. Vår første tilråding er derfor at *departementet må være villig til å eksperimentere mer med organisering og arbeidsformer*. Ikke alle forsøk vil være vellykkede.

Departementene må i ennå større grad begrense sine oppgaver til å være sekretariat for politisk ledelse og å gjennomføre sektorpolitikken, herunder etatsstyring. Forvaltningsoppgaver og oppgaver knyttet til drift av underliggende virksomheter bør ut av departementet.

I gjennomføringen av sektorpolitikken må departementet i større grad *legge vekt på den samlede virkemiddelbruken*. Etatsstyringen er et viktig redskap i

gjennomføring av sektorpolitikken. *Mål, delegering, tillit, resultatanalyse og etablering av gode sirkler* er nøkkelord i etatsstyringen.

Hierarkiet internt i departementet må bli flatere og oppgavene styre organiseringen. Avdelingene bør bestå, men det er ikke alltid nødvendig med linjeledere mellom ekspedisjonssjef og medarbeidere. Utviklingsoppgaver skal prosjektorganiseres. Det kan være nødvendig å endre organisering og arbeidsformer etter politisk ledelses behov, for å ivareta oppgaven som sekretariat for politisk ledelse på en god måte.

Departementene trenger både ny kompetanse og å bruke dagens kunnskap på nye måter. *Strategisk kompetanse, bestillerkompetanse og handlingskompetanse* blir viktigere framover. Fagkompetansen må være mindre detaljbasert, mer tverrfaglig og sammensatt. For å sikre seg nødvendig kompetanse må departementet tilrettelegge for kontinuerlig læring og støtte opp om mobilitet, selv om det på kort sikt kan redusere departementets ytelse.

For å rekruttere medarbeidere med ettertraktet kompetanse må det gjøres noe med organisering og arbeidsformer, selv om bedre utviklede og differensierte insentivsystemer også kan bidra. Ledere må kunne få bistand i rekrutteringsprosesser.

IT er en muliggjørende teknologi, som departementet må utnytte. Det er vanskelig for departementet å forutse hvordan medarbeiderne tar nye IT-løsninger i bruk og det er krevende å sikre gevinstrealisering. *Departementet må tilpasse sine ambisjoner på IT-området, mot sin evne til å drive igjennom forandringer i organisasjonen.*

Prosjektarbeid, kreativitet og selvstendigjøring skal være kjennetegn på arbeidsprosesser i framtidens departement. Prosjektarbeid gir medarbeideren større ansvar og bedrer muligheten for ideutveksling med andre. Kreativitet fordrer handlerom og aksept for feil. Samtidig må departementet sikre at det ikke gjøres feil som kan få politiske konsekvenser.

Departementet må kontinuerlig holde seg oppdatert på utviklingstrekk i sektoren og ny kunnskap som er relevant for virkemiddelbruk og oppgaveløsning. Dialog med underliggende virksomheter, fagmiljøer, interesseorganisasjoner osv. kan være å foretrekke framfor å bygge opp store, rigide informasjonssystemer.

Endringer i oppgaver, organisering og arbeidsformer krever at *ledere delegerer, ikke detaljstyrer oppgaveløsning og legger vekt på tilrettelegging, oppfølging og utviklingsarbeid.*

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Justisdepartementet har i den senere tid jobbet mye med å finne fram til hensiktsmessige avgrensninger av departementets ansvarsområder, organisering av sektormyndigheter og egen organisering. I Justisdepartementets rapport "Justis- og politidepartementets oppgaver og organisering", som ble lagt fram 1. september 1999, tar departementet utgangspunkt i hva som er departementets kjerneoppgaver, både når det gjelder politikkområder og når det gjelder oppgaver og funksjoner. Kjerneoppgavene knyttes til strafferettskjedene og lovtilsyn, mens departementet i forhold til oppgaver særlig framhever sekretariat for politisk ledelse, i tillegg til forvaltningsoppgaver og etatsstyring. I rapporten foreslås det en rekke endringer, hvorav mange er blitt fulgt opp. Dette har bl.a. ført til opprettelse av Politidirektoratet og diskusjon om et sivilrettsdirektorat. Ansvaret for Regjeringsadvokaten er flyttet til Statsministerens kontor, utlendingssaker til Kommunal- og regionaldepartementet og Datatilsynet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I tillegg har andre prosesser i Justisdepartementet ført til opprettelsen av Utlendingsnemnda og regionalisering av kriminalomsorgen. I sum innebærer dette at departementet får et redusert ansvarsområde og endrede arbeidsoppgaver.

På denne bagrunn ønsker Justisdepartementet å få bedre oversikt over sin framtidige situasjon og hvilke utfordringer det vil stå overfor framover. Justisdepartementet ber om Statskonsults syn på

- hva Justisdepartementet som et godt sekretariat for politisk ledelse bør legge vekt på å levere i framtiden og hvilke oppgaver det bør befatte seg med
- herunder hvilke oppgaver departementet ikke bør befatte seg med og hva som er mulige fallgruver knyttet til å utvikle en feilaktig oppgaveportefølje.
- hvordan et godt departement bør arbeide, og eksempler på arbeidsmåter fra relevante andre organisasjoner som kan inspirere vår egen videreutvikling.

Justisdepartementet ønsker et prinsippnotat om framtidens departement som sådant med eksempler på hvilke konsekvenser dette vil ha for Justisdepartementet. Særlig viktig er brukernes forventninger og oppgaven som sekretariat for politisk ledelse. Justisdepartementet ønsker også en bredere gjennomgang av hvilke oppgaver som bør ligge til et departement. Tidshorisonten er to til tre år fram i tid.

1.2 Analysemetoden

Selv i det moderne samfunn, der "all that is solid, melts in to empty air", er det grenser for hvor mye samfunnet endrer seg på tre år. Om vi legger vekt på stabilitetsaspektet kan vi gi råd om framtidens departement ved å finne fram til de utfordringer dagens departement har og se hvordan disse bør møtes i fram-

tiden. En slik framgangsmåte kan imidlertid resultere i et departement som er velegnet for å takle de utfordringer det hadde for tre år siden, men som ikke møter de utfordringer som har meldt sin ankomst senere. Vi har derfor valgt å anvende en analysemodell for å finne fram til de sentrale utfordringene for framtidens departement.¹

Vi tar utgangspunkt i fem tema som vi mener vil bli sentrale i utviklingen de neste tre årene; endringer i politikken, legitimitet og tillit til staten, omverdenen setter dagsorden, endret bruk av IT og kunnskapssamfunnet. Dette er velkjente tema for dagens departementer. Vi hevder imidlertid at disse samfunnstrekkene kommer til å spille en enda viktigere rolle om tre år enn de gjør i dag og at de legger viktige premisser for hvilke krav som vil stilles til departementet.

Neste skritt i analysemodellen er å vurdere hvordan disse utviklingstrekkene påvirker behov og krav fra ulike aktører i departementenes omgivelser. Vi har lagt vekt på krav fra Stortinget og fra politisk ledelse i departementene, underliggende virksomheter, sluttbrukere, bedrifter og frivillige aktører, medarbeidere, fagorganisasjoner og ledere, internasjonale organisasjoner og media, andre forvaltningsnivåer og andre departementer. Et godt departement skal ikke innfri alle krav og forventninger fra disse aktørene, men det må forholde seg til deres krav i lys av rollen som sekretariat for politisk ledelse og gjennomfører av sektorpolitikken, og det må balansere kravene mot hverandre.

Etter å ha identifisert kravene fra aktører utenfor departementet, vurderer vi hvilke konsekvenser dette har for departementet. På hvilken måte påvirker det departementenes omgivelser, oppgaver og oppgaveløsning at sluttbrukerne vil ha individuelt tilpasset tjenesteyting, at medarbeiderne er mer krevende, at Stortinget stiller høye krav til saksframlegg og dokumentasjon osv. En del av disse kravene kan samles i utfordringer som gjelder for hele departementet, for eksempel knyttet til hvordan departementet skal håndtere økende kompleksitet og usikkerhet i samfunnssektoren. Andre krav er mer spesifikt knyttet til oppgaver departementet har for eksempel som sekretariat for politisk ledelse.

For ytterligere å tydeliggjøre hvordan vi tror utfordringene vil endre departementene, har vi laget en visjon for framtidens departement.

Basert på dette kommer siste fase i analysen, å finne forslag til hvordan utfordringene kan møtes og visjonen virkeliggjøres i form av konkretisering av roller og oppgaver, forslag til organisering, kompetansebehov, arbeidsformer og lederskap.

I denne framstillingen ser vi det som mest hensiktsmessig å slå sammen krav fra aktører og hva dette innebærer for departementet i form av utfordringer, framfor å behandle disse hver for seg.

I analysen prøver vi å fange opp og beskrive utfordringene slik de vil fortone seg for departementets toppledelse. Dette innebærer at den enkelte medarbeider, bl.a. avhengig av sin plass i departementsstrukturen, vil kunne oppleve utford-

¹ Vedlegg 1 gir en framstilling av tenkemåten.

ringene annerledes eller møte andre utfordringer i tiden framover. Departementets svar på de utfordringene vi skisserer, krever imidlertid innsats fra alle i departementet. Analysen er rettet inn mot den administrative delen av departementet. Når vi i rapporten omtaler *departementet*, omfatter det ikke statsråden og den øvrige politisk ledelse.

Det er enkelte begrensninger knyttet til denne framgangsmåten. Mange ulike aktører påvirker utviklingen. Dersom noen av disse – det være seg internasjonal storkapital, norske politikere eller arbeidstakere – arbeider aktivt for å endre utviklingen, kan den ta andre retninger enn hva vi forutsier. Det kan imidlertid være andre utviklingstrekk enn de vi har valgt, som vil prege utviklingen framover – selv uten målbevisst innsats fra en eller flere grupper. Utfordringene for departementet kan da bli annerledes. Videre kan beskrivelser av framtiden bli kastet om kull av endringer på enkelte viktige områder. Kraftig fall i oljeprisen, endringer av konstitusjonelle forhold og EU-medlemskap kan stå som eksempler på slike forandringer. Endringer som medfører at statsrådenes ansvar endres, for eksempel slik at de ikke kan holdes til ansvar for alt som skjer innenfor departementets ansvarsområde, kan ha betydning for departementenes organisering og arbeidsmåte. Endret bruk av oljeinntektene gir andre utfordringer enn ved et fortsatt stramt statsbudsjett der bare enkelte, høyt prioriterte områder får substansielle budsjettøkninger. Det kan tegnes ut ulike framtidsbilder med utgangspunkt i at en eller flere uforutsette hendelser inntreffer. I dette prosjektet har vi valgt å se bort fra slike endringer.

Prosjektet er gjennomført innenfor et relativt kort tidsrom. Vi har ikke samlet inn empiri spesielt for dette prosjektet. Så vel analyse av utfordringer som forslag til endringer er i stor grad basert på den kunnskap Statskonsult har opparbeidet gjennom sin løpende kontakt med statsforvaltningen og departementene. I utformingen av hva som preger framtidens departement, har vi hatt nytte av en idédugnad med erfarne personer med en fortid eller nåtid i departementene. På enkelte punkter i notatet kunne det være ønskelig å ha mer konkrete beskrivelser eller bedre dokumentasjon enn hva tidsrammene har gitt anledning til.

Dette notatet er ikke rettet spesifikt inn mot Justisdepartementet. Utfordringene og de mulige løsningene er aktuelle for alle departementer. Når vi i dette notatet skriver om departementet, er det derfor framtidens departement vi sikter mot.

2 Hva gjør dagens departement?

2.1 Kategorisering av oppgaver

Det finnes alternative inndelinger av departementsoppgaver. Inndelingene er ikke i motstrid med hverandre, men de har litt forskjellig perspektiv. Noen inndelinger er mer opptatt av roller enn av oppgaver, mens andre er mer opptatt av det formelle/konstitusjonelle enn av faktiske hovedfunksjoner. Inndelingene gir imidlertid ikke noen anvisning på konkrete grenser for hvor langt et departement bør gå i å utføre oppgaver ut over de kjerneoppgavene av konstitusjonell og politisk karakter som *må* utføres. Men kjerneoppgaver vil i denne sammenheng være et relativt begrep som vil variere over tid i forhold til hva som er og kan bli politiske saker og i forhold til hva departementet kan delegere til underliggende organer.

Torstein Eckhoff i *Forvaltningsrett* inndeler oppgavene slik:

- Forberedelse av saker som behandles i statsråd
- Utøvelse av selvstendig myndighet bl.a. til å gi forskrifter og treffe enkeltvedtak
- Planlegge, instruere og kontrollere underordnede forvaltningsorganers virksomhet

En annen mulig inndeling for hovedoppgaver som Statskonsult har brukt i *departementsgjennomgangene*,² er:

- Sekretariat for politisk ledelse/politikkkutforming
- Gjennomføring av sektorpolitikken
- Forvaltningsoppgaver
- Organisering og styring av sektorene
- Forvaltning av tilskuddsordninger
- Utførelse av internadministrative funksjoner

I den videre behandlingen av oppgaver som et departement kan, må eller ikke bør gjøre, vil vi legge denne inndelingen til grunn.

2.2 Hvilke oppgaver kan et departement gjøre?

Departementsgjennomgangene viser at alle departementenes oppgaver kan passes inn i inndelingen ovenfor.

1. Sekretariat for politisk ledelse består av oppgaver knyttet til politiske saker og prosesser rettet mot regjering og Storting. Det vil dreie seg om utarbeidelse av saksgrunnlag som skal behandles i statsråd, arbeid i forhold til statsrådets opptreden i Stortinget, samt forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler. Generelt kan vi si at dette omfatter de prosessene

² Statskonsult notat 1999:1 Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene. med tillegg fra gjennomgang av Landbruksdepartementet og Barne- og familiedepartementet

som finner sted før politiske ramme- og/eller prinsippvedtak blir truffet, samt den løpende service overfor politisk ledelse knyttet til taleskriving, møter og liknende.

2. Gjennomføring av sektorpolitikk er hvordan virkemiddelapparatet brukes for å nå politiske mål. Det omfatter fagsaker og oppgaver som gjennomføres innenfor politisk opptrukne rammer, og som i hovedsak retter seg mot sektoren (næringslivet og private, kommuner og fylkeskommuner). Den omfatter samhandling (samordning og påvirkning) med andre offentlige aktører og arbeid med internasjonale saker, foruten generell veiledning og informasjon til andre offentlige organer og samfunnet for øvrig.
3. Forvaltningsoppgaver³ består primært av forskriftsarbeid, enkeltvedtak og enkelthenvendelser i tillegg til direkte administrering av tilskuddsordninger og utbetaling av tilskudd.
4. Styring av underliggende virksomhet omfatter den formelle styringsdialogen, utarbeiding av tildelingsbrev/klargjøring av resultatkrav, organisasjonsutvikling, omorganisering, behandling av enkeltsaker, personalspørsmål, IT, økonomi- og resultatoppfølging av etaten (analyse av virksomhetens resultater, felles prosjekter om utvikling av resultatindikatorer osv.).
5. Internadministrasjon omfatter det interne hjelpe- og serviceapparatet, som er bygget opp for å understøtte utøvelsen av departementets faglige aktiviteter. Typiske internadministrative områder vil være personal-, økonomi- og eiendomsforvaltning, IT-støtte, men også arkivarbeid, intern organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling osv.

Det er ingen helt klare skiller mellom de ulike oppgavene i inndelingen ovenfor. For eksempel kan en forvaltningsoppgave eller en sektorstyringsoppgave bli politisk og dermed må behandles i kraft av rollen som sekretariat for politisk ledelse. Beskrivelsen av oppgavene ovenfor viser likevel at det er en mengde ulike oppgaver som et departement kan ha og som departementene i dag har.

2.3 Hvilke oppgaver må et departement ha?

Det er ingen allmenn kodifisering av hvilke konkrete aktiviteter som må utføres i et departement, ut over at det må bistå statsråden med å ivareta hennes konstitusjonelle og politiske ansvar. Dersom departementene skal kunne ivareta nye utfordringer og styrke de viktigste funksjonene innenfor nåværende ressursramme, må oppgaveporteføljen endres og ressursene fordeles annerledes. Vi går derfor nærmere inn på hvilke aktiviteter under de ulike oppgaver som departementet må utføre.

³ I departementsgjennomgangene ovenfor ble tilskuddsforvaltning behandlet som en egen oppgave. I denne sammenheng slår vi forvaltningsoppgaver og forvaltning av tilskuddsordninger sammen.

2.3.1 Sekretariat for politisk ledelse

Departementet har en del konstitusjonelle og politiske oppgaver som ikke kan delegeres eller skilles ut. Dette er oppgaver knyttet til politiske saker og prosesser rettet mot regjering og Storting. Det dreier seg om arbeid med St. prp. nr. 1 (departementets fagproposisjon), tilleggs-/endringsproposisjoner og annet overordnet budsjettarbeid, andre dokumenter til Stortinget og regjeringen, statsregnskap og riksrevisjonssaker. Departementet må også gi løpende bistand til politisk ledelse. Dette gjelder ikke minst håndtering av forholdet til media og ekstern informasjon.

Saksgrunnlag, budsjettet og forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler må bygge på analyser for å få klarlagt effekter og konsekvenser av tiltak, ordninger og virkemidler i forhold til de politiske målene. Mye av denne typen kartlegging og analysearbeid kan utføres utenfor departementet, men ansvar for bestilling og bearbeiding av informasjonen og analysene innenfor den politiske konteksten må ligge i departementet.

Departementet må samarbeide og koordinere politikk på tvers av departementsområder, bl.a. gjennom tverrdepartementale grupper og prosesser. Behovet for å øve innflytelse og samarbeide med internasjonale organer og andre land i politikktutforming som kan få nasjonale konsekvenser, må ofte dekkes av departementet, men underliggende virksomheter kan ofte ha en betydelig rolle i disse prosessene.

2.3.2 Gjennomføring av sektorpolitikken

Departementet vil ha ansvaret for at politiske vedtak blir iverksatt innenfor politisk opptrukne rammer. Dette må gjøres ved hjelp av de virkemidler departementet har til disposisjon:

 Lover og regler som stiller krav til privatpersoner og juridiske subjekter og gir grunnlag for sanksjoner (frihetsberøvelse).

 Penger, enten i form av tilskudd til ønskelig aktivitet (fri rettshjelp) eller avgifter på mindre ønskelige aktiviteter (avgifter knyttet til miljøskadelige utslipp).

 Organisering i form av statlige etater (politietat) og ulike selskapsdannelser, men også andre forvaltningsnivåer (fylkesmenn og kommuner).

 Informasjon enten som et selvstendig virkemiddel for eksempel for å informere om faren knyttet til visse typer aktiviteter (sykle uten hjelm) eller for å understøtte andre virkemidler (informere om ulykkesrisiko).

En vellykket gjennomføring av sektorpolitikken avhenger av at departementet kombinerer bruken av disse virkemidlene på den rette måten og at det er samsvar mellom styringsambisjonene og styrken i virkemiddelbruken.

Hvor omfattende gjennomføringen av sektorpolitikken er for departementet, vil imidlertid variere. Departementet kan ha underliggende organer som mye av dette kan delegeres til. Andre forvaltningsnivåer kan ha hovedansvaret for iverksetting. Departementet vil være avhengig å ha data og analyser for å overvåke hvordan den iverksatte politikken fungerer, og for å produsere innspill til den videre politikktutviklingen. Men igjen kan departementet bestille kartlegging, databearbeiding og analyser og selv tilpasse dette til politisk relevant materiale.

2.3.3 Styring av underliggende virksomhet

Underliggende virksomheter er, som det framgår ovenfor, et virkemiddel for å gjennomføre sektorpolitikken. Det er imidlertid et så vidt omfattende tema at det er hensiktsmessig å skille det ut.

Departementet må ha ansvar for å organisere forvaltningsapparatet på sin sektor og sikre at den fungerer i forhold til det ansvar og de oppgaver apparatet er tillagt. De styringsvirkemidlene som er utviklet for dette, er i hovedsak styringsdialogen, utarbeiding av tildelingsbrev / klargjøring av resultatkrav, og økonomi- og resultatoppfølging av etatene. I tillegg vil oppgaven være å ivareta eierstyringen for selskaper som departementet forvalter eierskapet til. Hvor omfattende disse oppgavene er, vil variere fra sektor til sektor og over tid.

2.3.4 Forvaltningsoppgaver

Departementet må ikke ha forvaltningsoppgaver. Utarbeidelsen og fastsettelsen av forskrifter kan delegeres til underliggende etater, men det kan oppfattes som politisk viktig at departementet har forskriftsfastsettelsen. Tilskuddsforvaltning kan legges ut til underliggende virksomhet eller andre forvaltningsnivåer. Behandling av enkeltsaker, enten det er første instans eller som klageinstans, *må* ikke ligge i departementet, men det forutsetter at det er andre instanser som kan behandle sakene. På noen områder kan det være nødvendig med lovendring for å fjerne forvaltningsoppgaver fra departementet.

2.3.5 Internadministrasjon

Et hvert departement må ivareta internadministrative rutiner, bl.a. knyttet til arkiv, økonomistyring, personaladministrasjon, IT, produksjonsrutiner osv. Men det er et organisatorisk spørsmål om det enkelte departement skal være selvforsynt med disse funksjonene. Funksjonene kan kjøpes eller løses i fellesskap mellom departementene. Det er likeledes et spørsmål hva som skal legges til spesielle funksjoner i departementet eller om oppgavene skal være integrert i fagavdelinger og/eller være en del av lederoppgavene.

2.4 Hvilke oppgaver bør ikke et departement ha?

I og for seg kan departementet ha så mange eller så få myndighetsoppgaver de vil. Men konstitusjonelt sett er det ikke noe i veien for verken å ha et ”ribbet”

departement som kun har de nevnte kjerneoppgavene, eller å ha et ”altomfattende” departement, dvs. at alle statlige myndighetsoppgaver ligger i selve departementet. Hvilke oppgaver som må utføres av departementet, er avhengig av hvordan arbeidsdelingen mellom departement, underliggende organer og andre organisasjoner/institusjoner ordnes.

Selv om departementet må ha ansvar for en funksjon eller oppgave, kan store deler av oppgaveutførelsen bestilles fra andre. Men departementet må ha ansvaret for selv å transformere informasjon, kartlegginger, analyser, resultatrapporter osv. til politisk relevante dokumenter og beslutningsgrunnlag. Likeledes må de selv ha ansvaret for å ha systemer som sikrer at organiseringen og styringen av sektoren er hensiktsmessig i forhold til sektoroppgavene. Men implementering og de operative oppgavene kan legges til sektorens organer.

2.5 Hva får departementene bra og mindre bra til?

For lettere å se utfordringene for framtidens departement, vil vi kort oppsummere hva departementene i dag er gode og mindre gode til å gjøre. I vedlegg 2 har vi beskrevet nærmere noen trekk ved dagens departementer – bygget på kartlegginger og analyser som Statskonsult har utført de seneste årene.

Det har stadig vært forsøk på å styrke departementene som sekretariat for politisk ledelse. Statsrådene uttrykker behov for å få dekket denne funksjonen ved at departementet dels er politikktutfører og dels politikktutformer. Men de uttrykker også som et problem at konsentrasjonen om de større sakene og det mer langsiktige blir forstyrret av mange enkeltsaker. Dette kan ha sammenheng med både oppgaveporteføljen i departementet, men også med det press media representerer og til dels regjeringens forhold til Stortinget.

Selv om det over en lang periode har vært en tendens til å skille ut oppgaver – bl.a. enkeltsaker og andre forvaltningsoppgaver – til underliggende organer, har departementene vokst. Spesielt administrasjonsavdelingene er blitt større, og det kan antas at mer ressurser brukes til internadministrasjon selv om det ikke finnes eksakte tall for dette.⁴ I dag bruker departementene mellom en firedel og en tredel av samlet arbeidstid til internadministrasjon. En årsak kan være at departementene ikke har klart å integrere og effektivisere nye styringssystemer og utviklingstiltak i organisasjonen. Nye enheter, koordinatore og staber etableres for å ivareta oppgavene knyttet til styring, rapportering og utvikling i stedet å få integrert dette i den eksisterende organisasjonsstrukturen og til ledelsesfunksjonen. Likeledes kan utnyttelsen av den informasjonen som samles inn gjennom rapporteringssystemene, bli bedre både for å bedre etatsstyringen og gjennomføringen av sektorpolitikken og som grunnlag for politikktutforming i rollen som sekretariat for politisk ledelse.

Statsrådene er i de kartlegginger som er utført relativt godt fornøyd med embetsverket, men de ønsker mer kreativitet i løsningsforslagene. Dette kan ha sammenheng både med arbeidsform, kompetanse og med hvordan departe-

⁴ Departementene har i liten grad oversikt over hva de bruker tiden til.

mentene utnytter miljøer både utenfor forvaltningen og i underliggende organer/andre forvaltningsnivåer i sitt arbeid.

Behovet for å få til koordinering og samordning mellom avdelinger i departementene møtes til en viss grad av endringer av organisasjonsstrukturen i departementene, opprettelse av staber og egne koordineringsfunksjoner og enheter. I mange departementer er imidlertid fraværet av samordning mer framtrædende. Til en viss grad kan dette være forårsaket av at departementene består av svært selvstendige avdelinger som selv har lite behov for koordinering.

3 Fem utviklingstrekk i det norske samfunn

Vi fokuserer her på fem utviklingstrekk utenfor sentralforvaltningen som etter vår oppfatning vil ha vesentlig betydning for departementene i tiden framover. Det er i prinsippet basert på politiske valg om disse utviklingstrekene skal gjøre seg gjeldende. Noen av dem, for eksempel de som er knyttet opp til politikken, er enklere for norske politikere å påvirke enn andre, for eksempel de som er knyttet opp til kunnskapssamfunnet og bruken av IT.

3.1 Kunnskapssamfunnet

3.1.1 Kunnskap som produksjonsressurs

I fysikken er *arbeid* et uttrykk for kraft ganger vei. Det var en naturlig definisjon den gangen den ble laget. I dag er den slags arbeid noe maskiner gjør, bare de blir tilført energi og får de rette instruksjoner. De fleste fabrikkene er lagt ned eller flyttet til land der manuell arbeidskraft er billig. Det vi leverer er kunnskap om prosesser, produkter, behov, markedsføring, transport, muligheter, risikoanalyser, teknologi osv. Samfunnet og næringslivet baserer seg på kunnskap som den viktigste innsatsfaktoren. For produsenter av mobiltelefoner er hurtig utvikling viktig: to måneder mer eller mindre fra idé til produkt kan være forskjellen på suksess og ruin. Det har skjedd en fantastisk økning i mengden utvinnbar olje i Nordsjøen takket være bedre kunnskap om hvordan reservoarene skal håndteres.

Flere får mye kunnskap. I løpet av de siste 50 årene er andelen av befolkningen med universitets- og høyskoleutdanning vokst fra 3 til over 21 prosent. Samtidig er innslaget av *boklig lærdom* i en rekke andre utdanninger også steget. Kunnskapssamfunnet gir mer krevende og selvbevisste brukere. Med høy endringstakt og økt hastighet i samfunnet, bl.a. som følge av økt bruk av informasjonsteknologi, krever aktørene rundt departementet rask saksbehandling og har liten toleranse for lange utredninger for å løse problemer de har nå.

Evnen til å bruke kunnskap er nøkkelen til å lykkes. Kunnskapen blir ikke slitt av å bli brukt. Tvert i mot oppsøker den de stedene der den blir brukt mest; det er der den utvikler seg. De virksomhetene som gir kunnskapen best vilkår, som praktiserer gode arbeidsformer, som har spennende oppgaver, der det er spennende kolleger med ulike fagbakgrunner, som har kreative diskusjoner, er virksomhetene som vinner.

3.1.2 Tverrfaglighet og samordningsbehov

De fleste moderne utfordringer stiller krav om ulike typer kunnskap. Det er ikke lenger opplagt hvilket fag som er det rette til å løse bestemte spørsmål. Moderne tjenester og produkter skal fungere i sammenhenger som er preget av mange forhold. Et moderne web-firma trenger kanskje en god programmerer, en systemanalytiker, en journalist, en grafisk designer, en markedsførings-ekspert og en kulturhistoriker. En produsent av elbiler trenger kanskje eksperter

på materialer, mekanikk, produksjonsmetoder, batterier, logistikk, energipriser, transportbehov, design, og symbolske verdier. Et moderne justisdepartement trenger kanskje sosiologer, statsvitere, statistikere, kriminologer, journalister, historikere, antropologer, økonomer, informatikere, kjemikere, biologer og jurister.

Å arbeide med samfunnet blir mer komplekst. Dels fordi aktivitetene veves inn i hverandre og blir mer avhengige av hverandre som en følge av økt arbeidsdeling og spesialisering. Dels fordi vi mennesker har grepet inn i komplekse sammenhenger – det være seg miljø, klima eller oppvekstforhold for unge, og dels fordi ny kunnskap viser at det er sammenhenger der vi før trodde ting var enkle.

Økende kompleksitet gjør det vanskelig – og til dels meningsløst – å opprettholde grenser mellom ulike sektorer. Tiltak innenfor en sektor gir lett uintenderte endringer innenfor en annen sektor. Kriminalitetsutviklingen er avhengig av en rekke andre faktorer enn straffesakskjedens virksomhet.

Hvert enkelt departement vil ønske å påvirke prosesser i andre departementer for å sikre ivaretagelse av sine interesser. Departementene må utvikle gode samarbeidsformer på tvers av departementer, slik at de utad ikke framstår som ulike sektorer. Samarbeidsformene må ivareta behovet for god faglig forankring i alle departementer som er med i prosessen og hensynet til den enkelte statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar.

Vi trenger departementer som kan utforme en politikk for det komplekse samfunnet. De må også kunne forklare denne politikken på en måte som hjelper politikerne i deres arbeid med å styre samfunnet.

3.1.3 Kunnskap og strategiutvikling

For departementene er kunnskap helt avgjørende for å identifisere problemområder, finne løsninger og formulere politikk. Mindre vekt på saksbehandling og mer vekt på rollen som politisk sekretariat øker behovet for kunnskap, samtidig som det er mindre forutsigelig og entydig hva slags kunnskap som trengs. Arbeidsformene i departementet vil bevege seg fra relativt strukturerte beslutningsprosesser til kunnskapsproduserende prosjekter som minner om forskning. Tyngdepunktet vil gå fra administrasjon og enkeltsaker til politikkutforming i en kompleks virkelighet. For departementet er det en utfordring å forstå hva slags kompetanse departementet har behov for i forhold til framtidens krav og oppgaver og engasjere seg aktivt i rekruttering og kompetanseutvikling. Det er også nødvendig å forstå hva ulike oppgaver krever av spesialisering, samordning og arbeidsformer og sørge for at departementet er organisert hensiktsmessig. Samlet krever dette at departementet forstår egne endrings- og utviklingsbehov og legger til rette for en utviklingsorientert kultur.

I takt med at flere har høyere utdanning og at flere virksomheter så tydelig lever av kunnskap er departementenes kunnskapsmonopol brutt. Departementenes selvfølge autoritet er svekket. Det finnes mange gode utredningsmiljøer, dyktige konsulentfirmaer, anvendte forskningsinstitutter, interesseorganisa-

sjoner med alternativ ekspertise, for der kunnskap møtes og brytes. Departementene må jobbe sammen med disse miljøene, utveksle kunnskap med dem og trekke på andres resultater. Brukerne av det offentlige vil i økende grad vurdere det offentlige opp mot andre tjenesteytere. Den som skal klare seg i denne konkurransen, må kunne bruke kunnskap.

3.1.4 Konkurransen om kunnskapsarbeidere

Prognosene for framtidens arbeidsmarked spriker. Enkelte mener det vil bli mangel på lavt kvalifisert arbeidskraft, andre at det vil bli mangel på høyt kvalifisert arbeidskraft. Alle mener det vil forbli mangel på IT-kompetanse. Det vil imidlertid bli økt konkurranse om arbeidskraften fordi arbeidsmarkedet vokser samtidig som det blir færre unge og flere pensjonister. Disse demografiske endringene vil ha begrenset betydning på 2-3 års sikt, men også i denne perioden vil flinke folk kunne velge mellom mange jobber. De vil gå dit det er best å være kunnskapsarbeider. Departementene vil ikke lenger framstå som en av de mest attraktive arbeidsplassene bare fordi de er departementer.

Kunnskapssamfunnet gir krevende medarbeidere og ledere. Medarbeiderne krever engasjerte og tydelige ledere som ikke detaljstyrer og som gir dem tillit, ansvar og handlerom. Skal de bli værende i departementet krever de utviklingsmuligheter. Flere vil ønske fleksible løsninger med hensyn til arbeidstid og arbeidsform. Mange medarbeidere ønsker å jobbe i prosjekt. Medarbeiderne vil ha større lojalitet til oppgaver enn til administrative linjer. Fagorganisasjonene ønsker livslang læring og utvikling for den enkelte, samtidig som de er opptatt av arbeidstidsbestemmelsene osv.

Lederne krever handlingsrom og myndighet i samsvar med ansvar. De ønsker mer tid og rom til ledelse og trenger utvikling både faglig og som ledere. De forventer støtte og lojal oppfølging fra sine overordnede i vanskelige situasjoner. Dyktige ledere og medarbeidere vil kreve differensiert lønn.

For å møte kravene fra medarbeidere og ledere blir personalpolitikk, leder- og medarbeiderutvikling viktigere, og lederskapet må endre karakter fra administrativ styring til utviklingsorientert ledelse. Å rekruttere og beholde flinke ledere og medarbeidere krever nye typer insentiver og internadministrative rutiner. Mange internadministrative oppgaver vil i større grad måtte integreres med andre oppgaver i departementene.

Med økt vektlegging av oppgaven som sekretariat for politisk ledelse og gjennomføring av sektorpolitikk kombinert med en omverden som er kompleks og usikker, vil departementet få færre rutineoppgaver og det vil måtte legges større vekt på utviklingsarbeid. For å mestre dette er rett kompetanse avgjørende.

3.2 Bruk av informasjonsteknologi (IT)

Omfattende bruk av IT er et av de utviklingstrekk som virkelig preger samfunnsutviklingen. Dette legger rammer for departementenes arbeid på flere

måter. For det første preger bruken av IT samfunnssektorene som departementene er satt til å styre. For det andre påvirker bruken av IT egnetheten til ulike virkemidler og for det tredje skaper bruken av IT forventninger til arbeidet som utføres av departementene.

3.2.1 Samfunn og politikkområder i endring

Samfunnet er inne i en teknologisk revolusjon. Nesten alle typer virksomhet er påvirket. Denne utviklingen er knyttet til globalisering og internasjonalisering. Internasjonal konkurranse krever internasjonal konkurransedyktighet. Dette påvirker norske bedrifters valg av IT, og det påvirker innbyggernes forventninger til arbeidsgivernes og forvaltningens IT-bruk. Det lokale spillerrommet er mindre, bl.a. fordi aktuelle løsninger må fungere sammen med et bredt spekter av forhold (maskinvare, programvare, nettverk, standarder, kompetanse) som i realiteten er fastlagt av globale krefter. Det finnes ingen egen norsk IT-vei.

Betydningen av moderne bruk av IT varierer fra sektor til sektor. Økte muligheter for fjernundervisning gjør at norske universiteter er i ferd med å bli konkurranseutsatt. Ny teknologi skaper muligheter for et (for) intensivt fiske. Avhengigheten av IT endrer samfunnets sårbarhet og gjør det nødvendig å revidere trusselbildene. Kommunikasjonssatellitter gjorde det gamle kringkastingsmonopolet umulig. Nye løsninger for dokumenthåndtering gjør skillet mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementets ansvar for saksbehandling og Kulturdepartementets ansvar for arkivsaker utydelig. Moderne telekommunikasjon gjør det vanskeligere å avlytte kommunikasjon mellom kriminelle. Elektroniske spor skaper nye trusler mot personvernet og nye muligheter for å sikre bevis. Elektronisk overvåking muliggjør nye soningsformer. Moderne mobil telekommunikasjon skaper nye muligheter for kommunikasjon i politiet.

For departementene betyr dette at noen politikkområder blir uaktuelle og at andre dukker opp. Vi ser også at endringene svekker eller eliminerer skillene mellom tidligere separate politikkområder. Dette stiller store krav til departementenes omstillingsevne. Tradisjonelle virkemidler mister sin effekt, mens nye kommer til. Dette stiller krav til departementenes evne til å utforme ny politikk og til å revidere gamle vurderinger. Det er ikke alltid like lett å forstå utviklingen på IT-området. Dette stiller krav til departementenes analytiske kapasitet, kjennskap til aktuelle fagmiljøer og evne til å formidle innsikt og vurderinger til andre.

3.2.2 Endringsmuligheter i departementene

Den moderne bruken av IT setter også sitt preg på departementenes egen bruk av IT og på andre interne forhold. Kvalifiserte arbeidstakere har forventninger til IT-bruken på arbeidsplassen. Aktører i omgivelsene tar det etter hvert som en selvfølge at de kan sende e-post til og dele dokumenter med folk som jobber i departementene. Økt bruk av gruppevare kan øke forventningene til samarbeid departementene i mellom. Pressen og publikum har høye forventninger til departementenes bruk av World Wide Web, og dette er et medium som opererer med en annen publiseringsterskel enn tradisjonelle media. Politisk ledelse forventer profesjonell IT-støtte og har et utstrakt behov for å jobbe mobilt

hjemmefra, fra FN, NATO, OSSE, og noen ganger fra nærmeste nettkafé. Moderne bruk av IT setter normer for produktivitet og kvalitet som departementene også er påvirket av. Betydningen av IT vokser slik at ledelsen i større grad må interessere seg for departementets egen bruk av IT. Små driftsmiljøer med IT-kompetanse i det enkelte departement får betydelige produksjonsproblemer når folk slutter. Det er en utfordring for departementet å sørge for at det til en hver tid har effektive driftssystemer og rutiner.

Alt i alt er det viktigere enn før å jobbe med utviklingen av departementene og forvaltningen ellers som brukere av IT. Det er mye å hente i form av effektivitet, kvalitet, fleksibilitet og attraktivitet. Utfordringene er også der – bl.a. i form av uhensiktsmessig regelverk, mangel på kompetanse, økt risiko og behov for lederoppmerksomhet.

3.3 Politikken blir et bikkjeslagsmål

Velgerne blir i begrenset grad opptatt av de tradisjonelle konfliktlinjene i politikken, sentrum-periferi, arbeid-kapital osv. Postmaterielle verdier som krav til selvrealisering og livskvalitet spiller en betydelig rolle. Velgerne får liten lojalitet i forhold til partiet og foretrekker å ta stilling fra sak til sak. Det blir en flora av interesseorganisasjoner som fronter særinteresser. I den offentlige debatt blir særinteressene sterke.

Partiene får færre medlemmer. Få unge melder seg inn, gjennomsnittsalderen er høyere enn for befolkningen, og medlemsmassen er ikke representativ for velgermassen. Ei heller det enkelte partis medlemsmasse er nødvendigvis representativ for partiets velgere. Partienes makt, evne og/eller vilje til å styre partimedlemmenes og stortingsrepresentantenes oppfatninger reduseres. Høy omløpshastighet på saker begrenser statsrådets muligheter til å få støtte i partiapparatet ut over den sentrale profesjonaliserte delen. Den profesjonaliserte delen av partiapparatet øker i betydning. Blant annet økt personfokusering og raske endringer i omgivelser fører til at politikerne i mindre grad føler seg bundet av partiprogrammet.

Politikken blir i større grad en kamp om virkemidler, i mindre grad en kamp om framtidsvisjoner. Skillet mellom partiene blir uklare og alliansene skiftende. Enkelt saker brukes for å markere politiske forskjeller, med den følge at de blir politisert. Det kan bli sprik mellom styringsønsker i enkelt saker og styringsvilje i stort.

Stortinget vil bruke statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar til å holde henne ansvarlig for feil begått i etatene og kreve at statsråden griper inn for å rette opp. Statsråden krever at departementet skal følge opp etaten på en slik måte at feil unngås. Politisk ledelse i departementene krever lojal oppfølging og rask gjennomføring av politisk fattede vedtak. Samtidig ønsker de mer initiativ og kreative innspill til politikktutforming. De har behov for analyser og dokumentasjon for å møte kravene fra Stortinget og omverdenen for øvrig.

Stortinget utvikler sin rolle som kontrollør av forvaltningen med fokus på om Stortingets vedtak gjennomføres etter intensjonene og om de har de forutsatte konsekvenser. Uklare skillelinjer mellom de politiske partiene, mindretallsregjeringer og til dels uklare samarbeidskonstellasjoner i Stortinget fører til at det blir økt kamp om gode saker og "eierskap" til virkemidler. Stortinget kommer i større grad med egne forslag eller ønsker endringer i regjeringens forslag. Det vil være en utfordring å løse saker gjennom i Stortinget. Saker som forelegges Stortinget må være forberedt, slik at departementet raskt kan fremme alternative forslag. Statsråden vil fortsatt kunne stilles til ansvar for alt som skjer innenfor vedkommendes politikkområde. Det politiske og konstitusjonelle ansvaret blir vanskelig å håndtere fordi den enkelte statsråd i økende grad blir avhengig av innsats innenfor andre departementsområder for å løse sine oppgaver. Maktforskyvning mot Stortinget gir embetsverket store krav til dokumentasjon av hensiktsmessighet og effektivitet av regjeringens tiltak.

Stortinget kontrollerer informasjon som kommer fra departementet opp mot informasjon fra andre kilder. Media har søkelys på statsrådenes utsagn og virkelighetsbeskrivelser. Statsråden må kunne være trygg på at den informasjon hun gir Stortinget og offentligheten er riktig. Dette stiller krav til interne kvalitetsrutiner.

Kommuner og fylkeskommuner, som er viktige instanser i gjennomføring av sektorpolitikk, krever reell selvstendighet og mindre detaljstyring fra staten. Samtidig krever de økonomisk kompensasjon for nye statlige pålagte oppgaver. Rikspolitiske aktører krever raske resultater. Sentralt dirigerte tiltak kan settes raskere ut i livet enn tiltak som er avhengige av beslutninger og prioriteringer på lokalt nivå.

3.4 Tillit på spill

Demokratiet, rettsstaten og sosialstaten forutsetter at befolkningen har tillit til myndighetene. Tillit kan forvitte og må stadig vedlikeholdes. Befolkningens grunnleggende tillit til den norske stat bli neppe vesentlig endret de neste tre årene, men i kunnskapsamfunnet får den autoritetsbaserte tillit magre kår. Aktørene er forbeholdne med å ha tillit til statlige reguleringer og tiltak. Staten må kontinuerlig vise seg tilliten verdig. Tapt tillit er vanskelig å vinne tilbake. Vi ser særlig tre områder der tilliten kan svikte.

3.4.1 Effektivitet

På enkelte områder har staten høye styringsambisjoner. Staten kan bruke ulike virkemidler som lov, penger, organisering eller informasjon for å innfri ambisjonene. I et komplekst samfunn i endring er det krevende å finne den rette kombinasjonen av virkemidler. Det vil bli krevende å begrunne at de lover, tilskuddsordninger eller andre virkemidler som brukes, er den best mulige kombinasjonen av virkemidler. Særlig vil uintenderte konsekvenser få kritikk og svekke tilliten til at staten driver en effektiv styring.

Staten forvalter en vesentlig del av samfunnets økonomiske ressurser. Kravene til effektiv bruk av pengene vil være høye. Dette gjelder særlig i forhold til drift av offentlige virksomheter. Dersom departementet ikke kan vise at de pengene som bevilges over statsbudsjettet brukes effektivt og at de ønskede resultater oppstår, vil tilliten til offentlig sektor som en god forvalter av felles ressurser, forvitte. Politikere vil ønske at offentlig sektor løser flere oppgaver. Driftsbudsjettene vil ikke øke i takt med oppgavene. Avvik mellom politiske løfter og det faktiske tilbudet fra det offentlige kan undergrave befolkningens tillit til statlige organer som gode tjenesteleverandører. Det er nødvendig å ha god økonomistyring både for å kunne vite hva som er konsekvensene ved å frigjøre ressurser til nye oppgaver og for å dokumentere sammenheng mellom bevilgninger og resultater.

3.4.2 Kvalitet

Brukerdefinert kvalitet blir stadig viktigere på bekostning av ekspertdefinert kvalitet. Mottakerne av offentlige tjenester, det være seg enkeltpersoner eller næringsdrivende, opplever seg selv stadig mer som kunde enn som bruker eller klient. De har kunnskap om både sine behov og sine rettigheter. De vil forvente betydelig skreddersøm og ha liten toleranse for sektorisering av offentlige tiltak eller å "bli sendt fra kontor til kontor". Brukernes rettigheter blir tydeligere blant annet ved at sentrale rettigheter lovfestes, slik det alt har skjedd på helsesektoren. De vurderer det offentlige tjenestetilbudet etter samme kriterier som de vurderer private tjenestetilbud.

Private aktører er interessert i å overta eller supplere deler av den statlige tjenesteproduksjonen, for eksempel er private vaktsselskaper interesserte i å supplere politiets oppgaver. På andre områder er staten direkte involvert i konkurranse med private aktører, for eksempel mellom arbeidsformidlingens vikarservice og private vikarbyråer. Offentlige tjenesteytere vil bli sammenliknet med private.

For å få brukernes tillit, må det offentlige svare på deres kvalitetskrav.

3.4.3 Objektivitet

For det tredje er det spørsmål om tilliten til staten som en nøytral instans med fellesskapets beste for øye. Denne tilliten er alt rokket ved. Opprettelsen av Utlendingsnemnda er et tiltak for å øke tilliten til rettssikkerheten, ikke for å øke rettssikkerheten. Diskusjonen om egen ordning for gjenopptakelse av straffesaker er bl.a. et tegn på manglende tillit til domstolenes objektivitet. De mistenkes for å sette egen prestisje foran sannhet og rettferdighet. Sviktende beslutningsgrunnlag, særlig i tilknytning til større endrings- og utviklingsprosjekter, kan undergrave tilliten til staten som utreder, saksforbereder og til en viss grad beslutningsmyndighet.

Det er imidlertid også et spørsmål om tilliten til at staten ikke gir seg selv urettmessige fordeler på bekostning av andre, det være seg enkeltpersoner, økonomiske aktører eller andre forvaltningsnivåer. Det vil bli krevende for et departement å ha ansvar for utforming av regelverk, tjenesteproduksjon og

kontroll innenfor en sektor, slik for eksempel Samferdselsdepartementet i dag regulerer jernbanetjenestene, eier NSB BA og er overordnet Jernbanetilsynet, uten å miste tillit.

3.5 Omverdenen setter dagsorden

3.5.1 Det offentlige ordskiftet

Utviklingstrekk på det politiske området omtalt ovenfor gir sentrale politikere større handlefrihet i forhold til partiet, men samtidig mindre ryggdekning og forankring. Politiske utspill fra statsråden rettet mot velgerne kan bli møtt med motstand i den offentlige debatt også fra partifeller. Samtidig øker Stortingets innflytelse på den politiske dagsorden, ikke bare gjennom institusjonaliserte ordninger som dokument:8, spørretime, spontanspørretime og skriftlige spørsmål til statsrådene, men også på grunn av Stortingets praktisering av disse ordningene.

Samtidig blir det stadig flere interesseorganisasjoner, bedrifter og grupperinger som ønsker å delta i det offentlige ordskiftet og få oppmerksomhet om sine problemer, utfordringer og forslag til løsninger. Stadig flere interesser organiseres og organisasjonene får i sum stadig flere medlemmer. Organisasjonene ser seg tjent med offentlig oppmerksomhet om sine saker. Særinteresser kan få betydelig oppmerksomhet gjennom sin organisatoriske tyngde, for eksempel Norges idrettsforbund.

Media er en viktig aktør i det politiske liv, både gjennom saker de selv setter på dagsorden og som en nødvendig kanal ut til velgerne. Informasjonen er lett tilgjengelig og snappes opp tidlig i utviklingsprosesser som kan ha konflikt-potensiale. Små, medieflinke organisasjoner, som Bellona, kan i perioder få betydelig oppmerksomhet om sine saker. Pressens kontinuerlige søking etter nyheter og behovet for å selge politiske ideer gjør det nødvendig for departementene å håndtere media ikke bare når forslag foreligger, men også under ulike stadier av utviklingsprosessen. Dette kombinert med økt omløpshastighet på nyheter, bl.a. drevet fram av nettaviser med kontinuerlig publisering, nødvendiggjør at også embetsmenn involveres i mediesammenheng. Personfokuset i media øker, både på politisk nivå og på embetsnivå. Dette aktualiserer rolleavklaring mellom det politiske og det administrative nivå på en ny måte.

Det offentlige ordskiftet foregår i stor grad på mediedramaturgiens premisser, med fokus på konflikter/problemer og enkeltpersoner og en framstilling preget av forenkling og kortsiktig fokus. Politikere holdes til ansvar for enkeltsaker behandlet av underordnet organ. Det gjør det vanskelig for departementet å underbygge prinsipielle standpunkter og legge premissene for ordskiftet med sine lengre resonnementer. Likevel er mediene en nødvendig kanal for departementet for å informere om, skape debatt og bygge oppslutning om politikken.

Enkeltpersoner og interesseorganisasjoner benytter situasjoner som enkeltpersoner er kommet opp i, til å fremme sine saker. Et kritisk Storting og media vil reagere på enkeltskjebner. Departementet må tilpasse behandlingen av

enkeltsaker i departementet etter statsrådens ønsker. Selv om disse ikke behandles i departementet, stilles statsråden til ansvar. Departementet må forholde seg til enkeltskjebner i stedet for enkeltsaker. For departementet blir det en utfordring å skjerme politikerne for unødvendig oppstuss rundt enkeltsaker og enkeltskjebner og å unngå at håndtering av enkeltskjebner motvirker langsiktig tenkning.

3.5.2 Internasjonal samhandling

Det nasjonale handlingsrom endres. En betydelig del av lovene som vedtas i Norge, er tilpasninger til EØS-regelverket. Videre inngår Norge bindende avtaler knyttet til for eksempel WHO som begrenser det statlige handlingsrommet for bruk av økonomiske og regulatoriske virkemidler. Også menneskerettighetsdomstolen bidrar til utviklingen av norsk lov. Samtidig har vi i alle fall i noen grad muligheten til å påvirke internasjonale forhold som i sin tur berører Norge.

Tradisjonelle virkemidler får begrenset rekkevidde. Liberalisering av kapitalmarkedet og muligheter til samhandling på tvers av grensene – bl.a. som følge av internett – reduserer virkningene av statlige reguleringer. Norske borgere kan via internett enkelt kjøpe varer det er regulert tilgang på i Norge, for eksempel reseptbelagte medisiner. De kan også benytte seg av tjenester som er regulert i Norge. Mulighetene for å drive arbeidsformidling fra utlandet var et element i vurderingen av statlig monopol for arbeidsformidling. Bedrifter og markeder etableres på tvers av landegrensene og kan foreta strategiske tilpasninger i forhold til rammebetingelsene i de ulike landene. Globaliseringen begrenser muligheten for særnorske utviklingstrekk og løsninger. Styringsambisjoner må tilpasses andre lands ambisjonsnivå.

Internasjonale aktører og reguleringer følger ikke samme inndeling som norske departementer og sektorer. Også dette stiller krav til samarbeid mellom departementene. Internasjonalt arbeid blir stadig vanskeligere å skille ut som en egen funksjon som ivaretas av egne organisatoriske enheter eller personer. Behovet for representasjon i og dialog med internasjonale organer medfører også at embetsverket reiser mer og dermed er mindre tilgjengelige for over- og underordnede.

Utfordringer for departementene

4.1 Hvordan påvirker utviklingstrekkene departementene?

Utviklingstrekkene vi har skissert i kapittel 3, virker inn på departementene på flere ulike måter.

De endrer samfunnssektorene som departementene må forholde seg til. Den enkelte sektor framstår som mer komplekse enn tidligere og endringene skjer raskere. Behovene er mer heterogene. Styringsmuligheter og -virkemidler endrer seg. Det er større usikkerhet forbundet med konsekvenser og resultater av prioriteringer og tiltak.

De påvirker krav som andre aktører stiller til departementene. Kravene fra Stortinget, media og internasjonale organer til departementet øker. Det kreves raskere resultater og dokumentasjonskravene øker. Sluttbrukerne er mer krevende. Det totale omfanget av krav og oppgaver oppleves som overveldende.

De påvirker ledere, medarbeidere og departementene som organisasjoner. Ledere og medarbeidere har endrete forventninger til arbeidsform, ledelse, handlingsrom og utviklingsmuligheter. Flinke ledere og medarbeidere er bevisste sin markedsverdi og er flyktige. IT gir muligheter for nye arbeidsformer og medarbeiderne ønsker å utnyttet IT. Betydningen av oppdatert informasjon og kunnskap som produksjonsressurser i departementene øker og krever nye arbeidsformer.

Utviklingstrekkene er ikke særegne for departementene. Alle virksomheter – offentlige, private og frivillige – må forholde seg til mer komplekse, heterogene og turbulente omgivelser og mer krevende brukere. Tilsvarende representerer endret bruk av teknologi, nye typer medarbeidere og nye konsepter og tanker rundt arbeidsformer en utfordring i seg selv for de fleste typer etablerte virksomheter, samtidig som det gir muligheter for å møte omgivelsenes krav og behov på nye måter. Det kan derfor være mye å lære av det andre virksomheter gjør for å møte utfordringene.

Noen forhold gjør imidlertid departementenes utfordringer spesielle sett i forhold til andre organisasjoner:

- Departementene kan ikke velge seg en strategisk nisje, men må forholde seg til hele samfunnssektorer
- Departementene må operere innenfor rammene av skiftende politiske prioriteringer
- Departementene og embetsverket skal ivareta faglig kontinuitet og uavhengighet på tvers av skiftende politiske regimer

-
- Departementene må operere innenfor rammene av det politiske og konstitusjonelle ansvaret som er lagt til statsråden
 - Departementene må operere innenfor rammene av budsjettssystemet og øvrige statlige styringsprosesser
 - Departementene har et ansvar for å ivareta et system som gir forutsigbare rammer og retningslinjer for brukerne og som ivaretar tradisjonelle forvaltningsverdier som likebehandling, rettssikkerhet og åpenhet.

4.2 Hovedutfordringer for framtidens departement

Samlet gir endringene etter vår mening følgende hovedutfordringer for det enkelte departement:

Hvordan prioritere og rasjonalisere ressursbruk slik at det blir rom for å ivareta kjerneoppgavene på en god måte?

Hvordan være et godt sekretariat for politisk ledelse i et turbulent politisk terreng?

Hvordan ivareta et strategisk blikk og grep i mengden av fragmenterte, kortsiktige krav og aktiviteter?

Hvordan håndtere økende kompleksitet og avhengighet, raskere endringer og større usikkerhet i samfunnssektorene og omgivelsene?

Hvordan sikre at departementene har nødvendig kompetanse til å møte framtidige krav og behov?

Hvordan utvikle organisering, lederskap, kultur og arbeidsformer i departementene som er tilpasset endring i krav og oppgaver?

4.3 Eksterne politiske, strukturelle og administrative rammer

Utfordringene kan langt på vei møtes av tiltak det enkelte departement selv rår over. Det er imidlertid enkelte eksterne politiske, strukturelle og administrative forhold som begrenser departementenes handlingsrom og som går ut over hva det enkelte departement kan gjøre noe med.

Dette gjelder for eksempel et ettårig budsjettssystem med halvårlige revisjoner og flere justeringer. Denne praksisen genererer mange rituelle og arbeidskrevende aktiviteter i sentralforvaltningen og tvinger politikere og embetsverk inn i kortsiktige, detaljerte og kanskje marginale prioriteringsdiskusjoner.

Det gjelder også statsrådets altomfattende politiske ansvar for det som skjer innenfor statsrådets underliggende organisasjon. Dette vanskeliggjør samarbeid på tvers av departementer og sektorer, øker kontrollkulturen på bekostning av gjennomføring og utvikling av politikk og knytter mye av departementets oppmerksomhet mot enkeltsaker og enkeltskjebner.

Vi vil også peke på at dagens departementsstruktur, som kan forstås i lys av det konstitusjonelle system og den politiske utvikling, ikke nødvendigvis er den mest hensiktsmessige verken i forhold til gjennomføring av sektorpolitikk, samarbeid på tvers av sektorer eller for regjeringen som politisk organ.

Disse forhold ligger utenfor rammene av det dette notatet omhandler, som er organisering, styring og ledelse av det enkelte departement. Men vi mener det er viktig å påpeke utfordringer og mulige endringsbehov på overordnet systemnivå. Vi tror det er nødvendig å diskutere hensiktsmessigheten av eksisterende departementsstruktur, praktiseringen av statsrådets konstitusjonelle ansvar og et arbeidskrevende og kortsiktig budsjettssystem i lys av de utviklingstrekk vi har beskrevet og hovedutfordringene for departementene for å finne gode løsninger for framtidens departement.

Men selv om de eksterne rammene begrenser mulighetsrommet for tiltak, vil vi sterkt understreke at toppledelsen i departementene kan gjøre mye med intern organisering, arbeidsprosesser osv. Eksterne rammebetingelser må ikke bli en unnskyldning for ikke å gripe fatt i utfordringer internt i den enkelte sektor og det enkelte departement.

5 Hva må gjøres?

I dette kapitlet beskriver vi mulige løsningstiltak for å møte departementenes hovedutfordringer. Fornuftige løsninger vil måtte variere fra departement til departement avhengig av situasjon og spesielle utfordringer.

For å være så operative som mulig i forslag til løsninger, har vi valgt å inndele kapitlet i hovedpunktene

- roller og oppgaver
- organisering
- kompetanse
- arbeidsformer
- lederskap

Før vi går videre, vil vi imidlertid presentere første mulige løsningstiltak: Det bør være knyttet mindre alvor og mer eksperimentering til utprøving av alternative organisasjons- og arbeidsformer i departementet. Det må være mulig å gjennomføre endringer for å få erfaring med andre måter å jobbe på, og heller bruke erfaringene til utvikling av nye rutiner dersom det viser seg at forsøket ikke er vellykket. Tidvis kan det å endre på organisering eller arbeidsprosesser i seg selv gi positive effekter. Generelt er det Statskonsults inntrykk at norske departementer er mindre eksperimenterende enn departementer i andre land.

5.1 Roller og oppgaver

5.1.1 Konsentrasjon om kjerneoppgavene

Departementet må være mest mulig konsentrert om kjerneoppgavene. Hovedtiltakene er å få skilt oppgaver som ikke er vesentlig for betjening av kjerneoppgavene, ut av departementet og få rasjonalisert internadministrative oppgaver.

Kjerneoppgavene er å være sekretariat for politisk ledelse og å være øverste organ for gjennomføring av sektorpolitikken med ansvar for styring av underliggende virksomheter. Dersom departementet skal kunne ivareta disse oppgavene på best mulig måte, må andre oppgaver knyttet til forvaltningsoppgavene og internadministrasjon ut av departementet, delegeres til underliggende etater og/eller få mindre ressurser i departementet. Justisdepartementets nylig gjennomførte analyse av eget departement konkretiserer hvilke oppgaver i departementet som ikke er sentrale for å ivareta departementets kjerneoppgaver. Endringene som nå gjennomføres innenfor sektoren, vil gi departementet vesentlig bedre muligheter til å lykkes med sine viktigste oppgaver. Flere departementer vil ha nytte av slike kritiske vurderinger av egen oppgaveportefølje.

I forvaltningsoppgaver legger vi forskriftsarbeid, tilskuddsadministrasjon, informasjon og behandling av enkeltsaker. Forskriftsarbeid kan ha viktige politiske elementer, men kan også være av mer teknisk karakter. Alt teknisk

forskriftsarbeid bør delegeres til underliggende organer. I forhold til politisk viktige forskrifter kan departementet avklare innholdet i endringen med politisk ledelse og overlate til underliggende etat å forestå det mer praktiske arbeidet med høring og liknende. Endelig fastsettelse kan ligge i departementet. Departementet bør utvise et strengt skjønn for når det selv tar hånd om hele arbeidet med forskriftsfastsettelser.

Tilskuddsadministrasjon består både av utforming av regelverk, tildeling av tilskudd og vurdering av virkningene av tilskuddet. Den politiske viktigheten må avgjøre om en eller flere av disse deloppgaven må ligge i departementet. Generelt bør det være mulig å delegere regelverksarbeidet. Hensynet til reell klagebehandling tilsier at lavere nivåer har ansvar for førsteinstansbehandling.

Departementet bør aldri være førsteinstans i saksbehandlingen. Det krever rutiner og kompetanse som avviker fra hva ivaretagelse av kjerneoppgavene krever, samtidig som brukers reelle klagemulighet begrenses og Kongen i statsråd belastes med klagesaker. Klagesaker kan ende opp i departementet som følge av lovbestemt klagesaksbehandling og lite ytre apparat. Med både flere direktorater under departementet, et ytre apparat under disse og desentralisert statsforvaltning, bør muligheten til å redusere antall klagesaker i departementet ned mot null være tilstede. Etableringen av klagenemnder muliggjør også dette. Klagenemnder reiser imidlertid mange spørsmål som ikke er prinsipielt avklart.

Statsrådets ansvar for alt som skjer innenfor hennes ansvarsområde innebærer at statsråden noen ganger må forholde seg til enkeltsaker. Statsrådets ansvar endres når gjennomførende organ blir gjort om til selskap, men dette er neppe realistisk eller ønskelig på Justisdepartementets område. Delegering av enkeltsaker til underliggende organer kan allikevel redusere presset på departementet og statsråden. I Sverige uten ministerstyre er dette enklere. I Danmark er ministeren direkte ansvarlig, og kan visstnok ha opptil 4 000 enkeltsaker i løpet av året.

For i størst mulig grad å skjerme politisk ledelse for enkeltsaker, må departementet sikre at ansvaret for og behandlingen av enkeltsaker er forsvarlig i underliggende organer og at departementet får nødvendig informasjon om det politisk viktige rundt disse sakene. Statsråden vil alltid motta henvendelser fra enkeltpersoner, organisasjoner osv. i egenskap av politisk leder for departementet. Hvordan disse enkeltsakene skal håndteres, må departementet finne fram til i samarbeid med den enkelte statsråd.

Flere departementer mener at de har ansvar for veiledning på sine politikkområder. Dette gir seg utslag i både produksjon av informasjonsmaterieil til publikum og andre forvaltningsnivåer. I tillegg kommer rundskriv til etatene. Vi ser ikke dette som departementsoppgaver. Informasjonsmaterieil kan produseres av underliggende organer eller regionalt eller lokalt. Eventuelle rundskriv for å sikre at mål og tiltak blir forstått og fulgt opp, kan legges inn i etatsstyringsdialogen. Underliggende organer får ansvaret for at ytre etat gjennomfører dette og ansvaret for å bruke ulike virkemidler for å sikre at dette legges til dem.

Internadministrasjon krever i dag opptil en tredel av ressursene i departementene. Dette må reduseres.

5.1.2 Tydeliggjøre rollen som sekretariat for politisk ledelse

Statsråder vil være forskjellige – både mht. erfaring og behov for embetsverkets støtte. De vil også være forskjellige mht. hvilke behov de har for detaljert eller mer overordnet informasjon og grunnlag for saker som er eller blir politiske. Det er en utfordring for embetsverket og spesielt departementets administrative ledergruppe å forholde seg til vekslende behov.

Departementet skal betjene statsråden i forhold til vedkommendes behov. Samtidig skal departementet som det byråkratiske stabile element sikre at statsråden opptrer og fungerer etter de konstitusjonelle og parlamentariske krav, politiske rutiner og vedtatte beslutningsprosedyrer. Departementet må kunne møte både den politisk erfarne og den nyutnevnte amatøren i rollen som statsråd.

Departementet bør møte statsråden som en endringsvillig organisasjon, ikke bare når det gjelder hvilke saker som skal prioriteres og hvilke type løsninger som skal søkes, men også når det gjelder organisasjonsstruktur, ressursfordeling og arbeidsformer. For statsrådene, og særlig de uten erfaring fra å lede store organisasjoner, kan det være vanskelig å overskue muligheter og begrensninger innenfor departementet. For administrativ toppledelse kan det være vanskelig å se den enkelte statsrådens behov. En mulighet for å avklare forventninger og behov er å gjennomføre en samling over en dag eller to med politisk og administrativ ledelse en stund etter at statsråden har tiltrådt. Departementets administrative toppledelse bør være aktive samtalepartnere og forslagsstillere i en slik prosess.

Dersom statsråden har ett eller noen få sentrale satsingsområder, kan det være hensiktsmessig å organisere en eller flere prosjektgrupper rundt statsråden som ikke består utelukkende av den administrative ledergruppen i departementet, men er tilpasset de oppgaver som vedkommende statsråd og regjering spesielt har på den politiske dagsorden. Også innenfor mer avgrensede områder kan det være hensiktsmessig å ha større grad av samspill mellom politisk ledelse og embetsmenn. For eksempel i forbindelse med utforming av Stortingsmeldinger kan en direkte dialog mellom dem som skriver meldingen og politisk ledelse være positivt.

Vi vil også peke på at ettersom den enkelte statsråd og/eller regjering leder departementet i en tidsavgrenset periode, kan det være nærliggende å benevne det å være sekretariat for den enkelte politisk ledelse som et prosjekt. Framfor dagens strenge linjestruktur opp til departementsråd og statsråd, kan departementet da – også for statsråder uten sterke satsingsområder – organisere en prosjektgruppe rundt statsråden.

Oppgaver knyttet til informasjon og media er en viktig del av funksjonen som sekretariat for politisk ledelse. Presset på statsråden og departementet er blitt til

dels tyngende, men det er også helt nødvendig å utnytte mediakanalene for å komme ut med politikken, forklare hva som skjer og formidle resultater. Det er et spørsmål om departementene har tatt inn over seg og lagt til rette for at dette er en oppgave som må styrkes. UD har en pressetalsperson med mye faglig kompetanse samt kompetanse på å håndtere media. Store bedrifter har også personer som ivaretar dette. Framtidens departement bør ha en høyt profilert funksjon som departementets pressetalsperson. Denne funksjonen bør være på nivå med ekspedisjonssjef, og bør være utformet slik at den er en attraktiv stilling for toppfolkene i sektoren.

Etter vår oppfatning vil slike organisatoriske grep tydeliggjøre oppgaven som sekretariat for politiske ledelse. De viktigste tiltakene – ut over å tilføre oppgaven mer ressurser – er imidlertid mer fleksibel organisasjonsstruktur i departementet som helhet, utvikling av kunnskap og kompetanse osv. Vi vil også peke på at det for statsråden er livsnødvendig at den informasjon som går fra regjering til Storting er korrekt. Statsråden skal ikke bruke tid på å kontrollere informasjon fra departementet. Dette er avhengig både av kvaliteten på saksbehandlerens arbeid til vanlig og av interne administrative rutiner.

5.1.3 Sektorpolitikk og etatsstyring

Den andre store oppgaven departementene bør oppprioritere er gjennomføring av sektorpolitikken – herunder styring av underliggende virksomhet. Hvordan en konkret gjennomfører sektorpolitikk, varierer fra sektor til sektor blant annet etter statens styringsambisjoner og organiseringen av virkemiddelapparatet. Likevel må alle departementer sørge for at de bruker virkemidlene de har til rådighet best mulig, og at de avdekker behov for endret bruk av virkemidler tidligst mulig. Dette krever blant annet at departementet vet hva det ønsker å oppnå og kan identifisere i hvilken grad bruk av ulike virkemidler bidrar til at departementet når målene. Skal departementene få til dette bedre, kreves det endringer i departementenes interne organisering, arbeidsformer, kompetanse med mer som omtales nærmere senere i dette kapitlet.

Etatsstyring er en særlig gren i gjennomføringen av sektorpolitikken. Fra departementets ståsted skal ikke etaten være noe annet enn et redskap for å nå de sektorpolitiske målene. Ut fra kjennskap til sektoren og de politiske prioriteringene må departementet finne fram til hvilke deler av etatens virksomhet det ønsker å styre. Departementet må definere sitt styringsbehov, dvs. hva departementet mener det er viktig å styre underliggende sektor på. Departementet må for eksempel påse at underordnet virksomhet utfører fastsatte oppgaver innenfor tildelte rammer. Dette kan imidlertid nyanseres ut i fra virksomheters ulike formål og innretning. for eksempel vil behovet for styring på ressursrammer og kostnadseffektivitet vanligvis oppleves som større, jo større bevilgning en underliggende virksomhet er satt til å forvalte. Tilsvarende vil behovet for å styre på produktivitet og kostnadseffektivitet være størst i forhold til vare- eller tjenesteproduserende virksomheter. Departementet må utvikle krav og resultatindikatorer ut fra de styringsparametrene som er riktige for sektoren.

I etatsstyringen bør departementet konsentrere seg om å styre på de områdene de har mer og bedre kunnskap og informasjon om enn etaten. Departementet er

i en bedre posisjon enn etaten til å se hva den skal bidra med i gjennomføringen av sektorpolitikken. Det innebærer at departementet skal sette mål for virksomheten og prioritere mellom disse. Departementet har en større forpliktelse enn etatene til å se sammenhenger mellom ulike sektorer, og skal sette krav til nødvendig samordning mellom egen etat og andre. Departementet skal være mer strategisk enn etaten, og bør være pådriver for at etaten identifiserer framtidige utfordringer. Departementet har en rekke andre formål å bruke pengene til, og må stille krav til effektiviseringstiltak og nødvendige omstillinger. Departementet vet hva de krever av en etatsleder, og skal tilsette denne.

Dette innebærer samtidig at departementet ikke bør blande seg i eller ivaretar interne funksjoner som IT eller personal for underordnet etat. Departementet skal tilsette etatsleder, men bør ikke tilsette øvrige ledere eller styre etatens personalpolitikk. Departementet kan involvere seg i IT når det gjelder større investeringer og når det er anvendelser av IT som endrer etatens tjenester betydelig. For departementet er IT til internadministrasjon irrelevant, mens bruk av IT til overvåking av kriminelle er høyst relevant.⁵

Departementet skal være svært forsiktig med å overprøve beslutninger i etaten, som ikke har annen sammenheng med departementets roller og oppgaver i forhold til etaten enn at departementet er overordnet myndighet. Det ligger i dette at god etatsstyring innebærer mye delegering. Delegering som prinsipp innebærer å bevege seg fra administrasjon og kontroll til styring på strategisk nivå, og fra kontroll av enkeltsaker til systemkontroll. Departementet må se at underliggende virksomhet har de nødvendige faglige og administrative systemene for å utføre de oppgaver de er pålagt. Departementet må derfor definere sitt ansvar for systemkontroll.

Delegering er vanskelig. Det forutsetter tillit og selvstendighet som igjen forutsetter delegering. Poenget er å etablere gode sirkler. Er departementet og etaten i en dårlig sirkel, vil det alltid være grunner til ikke å delegere. Et departement som har delegert en oppgave, vil mer enn én gang komme til å ha opplevelsen av at oppgaven kunne blitt bedre utført hvis de selv hadde gjort jobben. Er det dyktige folk i ledelsen, blir det gjerne slik. Hvis departementet griper inn i slike oppgaver, kan det imidlertid lett svekke ansvarsfølelsen hos dem som utfører oppgaven, slik at behovet for kontroll blir opprettholdt eller øker. Da blir ledelsen eller departementet overbelastet, slik at det skapes en propp i systemet. Med de strukturelle grep som Justisdepartementet nå har gjennomført, har de en gylden anledning til å etablere gode sirkler fra starten av.

Delegering til underordnet etat er et strategisk anliggende, og må forankres høyest mulig i departementet. Den lederoppmerksomheten dette krever, er en god investering, og avkastningen kommer i form av velfungerende etater. Etatsstyring på strategisk nivå vil også bidra til å gjøre jobben som etatsleder mer attraktiv. Slik bygges gode sirkler.

⁵ Se for øvrig vedlegg 3 om etatsstyring og IT.

Strategisk styring og omfattende delegering må følges opp med fornuftig rapportering. Departementet skal være like bevisst om hva de ber om rapportering på som hva de styrer på. Vi vil bemerke at rapporteringskrav i seg selv kan virke styrende på etatens virksomhet. Opplevs rapporteringskravene som relevante, kan de også virke motiverende.

Departementene må utvikle kompetanse til å etterspørre resultatinformasjon. De må stille krav til rapportering som utfordrer underliggende virksomhet til å produsere resultatinformasjon på en best mulig måte og framfor alt analysere denne. Etatene må klare å kople resultatinformasjon med kostnadsinformasjon. Rapporteringskravene må ikke invitere til at underliggende etat adderer og sammenstiller en rekke tall uten at disse følges av forklarende analyser. Departementet bør også be etaten om analyser av utviklingen på sektoren – også på områder der etaten ikke har et resultatansvar. Departementet må stille klare krav til kvaliteten, relevansen og tilgjengeligheten i resultatrapportene. Skal rapporteringen bli noe annet enn en papirøvelse, må departementet kunne bruke og faktisk bruke resultatinformasjonen i den senere styringen av etaten, i utviklingen og gjennomføringen av sektorpolitikken og i rapporteringen til Stortinget.

I etatsstyringen oppstår det konflikter som kan være en utfordring til tilliten og de gode sirkler. Klar oppgave- og ansvarsfordeling og klare retningslinjer for etatsstyringen er nødvendige strukturelle støtter når det røyner på. Etaten må være sikker på at den alltid blir hørt i budsjettspørsmål og andre saker som er av betydning. Likeledes må departementet kunne være sikker på at etaten bringer fram informasjon også om forhold som kan sette etaten i et mindre flatterende lys.

5.2 Organisering

For å kunne ivareta de utrednings- og analyseoppgaver som følger av endringer i departementets oppgaver, tror vi det er nødvendig å ha en flatere struktur, mer oppgaveorientert organisering og rom for mer fleksibel ressursallokering. Vi tror også det er nødvendig å samordne og rasjonalisere driftsfunksjonene i og mellom departementene, praktisere mer reell delegering i ansvars- og oppgavedeling mellom departement og underliggende virksomheter og tenke nytt rundt organisering av utvikling og drift av IT.

5.2.1 Flatere struktur

Mindre enkeltsaksbehandling og driftsoppgaver i departementene vil gi rom for mer utviklingspregede oppgaver som krever en annen type organisering enn et hierarki med flere nivåer. Mer komplekse oppgaver vil gi behov for mer tverrfaglig oppgaveløsning og økt behov for samordning mellom ulike typer fagfelt og saksområder. Raskere endringer i omgivelser og prioriteringer gir behov for å raskt kunne flytte ressurser fra ett område til et annet. Selvstendige medarbeidere med høy kompetanse muliggjør større grad av delegering og kollegabasert kvalitetssikring og gir mindre behov for kvalitetssikring i linjen.

Samlet gir dette behov for en flatere organisatorisk struktur i departementene. Gitt at enkeltsakene er lagt ut av departementet, vil en sterk hierarkisk struktur være til hinder for å få til dynamiske prosesser, raskere og korte beslutningsveier, utnytte ressurser og utnytte, beholde og utvikle kompetanse.

Organisasjonsstrukturen skal sikre at

- ansvaret for oppgaver er forankret
- oppgavene løses med den rette kompetansen og med tilstrekkelige ressurser
- resultatene kvalitetssikres før de realiseres (går ut).

Det er ikke noe i veien for at disse hensynene kan ivaretas i et flatere hierarki med færre nivåer og større grad av oppgavebasert fleksibel organisering.

I de fleste landene er det eksempler på departementsorganiseringer som bryter til dels markert med det klassiske mønsteret. Departementene eller vedkommende deler av departementene er i disse tilfellene ikke organisert i faste saksenheter. De har en flat struktur med få ledernivåer og en relativt løs matrise- og/eller prosjektorganisering som tilspisses de oppgaver som til en hver tid skal løses. Valg av en slik organisasjonsform er avhengig av typen saker som behandles. Vi finner den igjen i departementer og departementsenheter, der myndighetsutøvelse gjennom enkeltsaker ikke lenger er noe dominerende innslag, men der politikkutforming og andre former for bistand til den politiske ledelsen i første rekke står sentralt. Departementer og departementsenheter med en alternativ organisasjonsform finnes mest gjennomgående på det næringspolitiske feltet. Det typiske eksemplet er det danske Erhvervsministeriet. Men også det svenske Näringsdepartementet og deler av det nederlandske Økonomidepartementet etterstreber en prosjektbasert arbeidsform.

Flat struktur innebærer så få nivåer som mulig. Vi vil foreslå to: ekspedisjons-sjef og medarbeidere av ulike kategorier. Vi ser ikke personalansvaret som et problem som hindrer muligheten for å ha avdelinger med 20 personer, selv om det kan være krevende. I enkelte avdelinger kan det være behov for flere nivåer. Med endrete arbeidsformer og selvstendige, kompetente medarbeidere vil lederrollen endre seg og det vil bli mer rom for å ivareta medarbeiderutvikling og personalledelse. En flat struktur er ikke til hinder for å ha avdelingsdirektører og underdirektører som opererer som erfarne rådgivere og som får ansvaret for større og kompliserte oppgaver. Rang og lønn kan knyttes til oppgavens vanskelighetsgrad og til erfaring og ansvar, mer enn til linjeansvar, ressurs- og personalansvar.

5.2.2 Fleksibel struktur

Opgavene bør styre organiseringen av oppgaveløsningen.

Enkeltsaker behandles mest effektivt i hierarkiske strukturer med klar ansvars- og oppgavedeling. Selv om framtidens departement har færre slike saker enn dagens, vil det alltid ha enkeltsaksbehandling og rutinesaker. Utviklings- og utredningsarbeid trives ikke i hierarkier, men fordrer bruk av prosjektorgani-

sering. Det finske Finansministeriet har hatt ren prosjektorganisering i en tidligere periode, men gått bort fra dette. Departementet kan beholde avdelingsstrukturer og flate hierarkier, men må samtidig løse store deler av arbeidet gjennom bruk av prosjektorganisering og andre mer eller mindre formaliserte samarbeidsformer.

Prosjektorganisasjonen kan holdes innenfor avdelingens grenser, trekke på flere avdelinger, flere departementer eller inkludere folk utenfra. Både fagoppgaver og mer administrative utviklingsoppgaver kan løses gjennom prosjekter. Vurdering og videreutvikling av enkeltvirkemidler innenfor sektorpolitikken er et typisk eksempel på oppgaver som kan egne seg for prosjektorganisering innenfor en avdeling. Likeså utforming av nye tiltak for å realisere et ønske fra politisk ledelse. Utarbeiding av budsjett og tildelingsbrev kan gjøres som et prosjekt innenfor avdelingen. Miljøverndepartementet har til tider etablert såkalte "husgrupper" på tvers av avdelinger bl.a. for utarbeidelse av stortingsmeldinger som angår flere avdelinger. Sosial- og helsedepartementet har innført noe tilsvarende. Gode eksempler på bruk av prosjektorganisering i departementene er stortingsmeldingsarbeidene om *Politiet 2000 – et tryggere samfunn* og organisering av domstolene. Prosjektgrupper med kompletterende kompetanse har ansvaret for å utarbeide stortingsmeldingen, men gjør utstrakt bruk av referansegrupper, arbeidsgrupper, bestilte bidrag fra forskningsinstitusjoner og konsulenter. Fornyelsesenheten i Arbeids- og administrasjonsdepartementet som skal bistå administrasjonsministeren og regjeringsutvalget i gjennomføring av *Fornyelsesprogrammet*, er et annet eksempel på prosjektorganisering.

God gjennomføring av sektorpolitikken fordrer godt samarbeid med de ansvarlige for andre sektorer. Ofte vil dette være andre avdelinger i eget departement. I Justisdepartementet har politi- domstols- og kriminalomsorgsavdelingene klare felles interesser i å forstå kriminalitetsbildet best mulig og få felles forståelse av virkningen av ulike tiltak. Vi vil peke på at slike felles analyseoppgaver med hell kan prosjektoorganiseres. Prosjektet kan forankres i en avdeling og ha medlemmer fra andre berørte avdelinger. Dette kan både gi et miljø for utvikling av analyse i prosjektet og sikre at analysene er relevante for og brukes i de ulike fagavdelingene. Erfaringsmessig blir både samarbeid på tvers av avdelinger og utviklingsarbeid nedprioritert. For å motvirke at det skjer, kan departementsråden stille krav til de aktuelle ekspedisjonssjefer om ressursinnsats og resultater.

Også departementsinterne oppgaver kan løses gjennom prosjektarbeid. For å få sammenheng mellom avdelingenes hverdag og administrative systemer, bør det meste av utvikling av internadministrative rutiner bli gjennomført som prosjekter på tvers av avdelingene.

Prosjektene må bemannes ut fra oppgavens karakter. Prosjektleder kan gjerne være avdelingsdirektør eller underdirektør, men også andre erfarne medarbeidere. Med mye bruk av prosjekter kan mange personer med disse titlene være uten linje- og personalansvar, men med betydelig ansvar i de prosjektene de leder. Det danske Finansdepartementet har en ordning med "flytende ekspedisjonssjefer" som tilordnes ansvar for prosjekter, uten derved å ha leder- og personalansvar. Prosjektleder kan ikke samtidig være oppdragsgiver og

mottaker av prosjektet. Det må være tydelig hvor i linjen prosjektet er forankret og hvem i linjen som er ansvarlig for prosjektet. For prosjekter som går på tvers av avdelinger og departementer, kan det være hensiktsmessig å etablere en styringsgruppe. Ansvarlig for prosjektet kan være enhver linjeansvarlig – fra byråsjef til statsråd, alt etter hva som er mest hensiktsmessig. En tydelig forankring til linjen bidrar til å klargjøre hvorledes resultatet av prosjektarbeidet behandles videre.

Prosjektorganisering gjør det enklere å samle tilstrekkelige ressurser til oppgaver som plutselig settes på dagsorden f.eks. på grunnlag av spørsmål i Stortinget, begjæring om høring i Stortinget eller et nytt tiltak, f.eks. kontantstøtte. Når ressurser samles fra ulike seksjoner eller avdelinger, bør ledelsen legge mer vekt på enhetenes bemanningssituasjon og muligheter for å nedprioritere oppgaver enn på hvor stor andel de har av oppgaven. En annen måte å skaffe ressurser til prioriterte oppgaver på, som ikke påvirker organisasjonsstrukturen, er å holde noen stillinger ”flytende” i forhold til departementets avdelinger. Disse kan tildeles avdelinger i forbindelse med arbeidskrevende, tidsavgrensede oppgaver. Kommunal- og regionaldepartementet gjør dette.

5.2.3 Organisering av driftsfunksjoner

Effektivisering av driftsfunksjoner er et mål i seg selv. Det frigjør ressurser til departementets egentlige funksjoner, og det reduserer mulighetene for at gamle prosedyrer lever videre i kraft av seg selv. Større organisatoriske og/eller oppgavemessige endringer i departementet er en gylden anledning til å gå kritisk gjennom administrative rutiner. I en slik situasjon bør en samtidig vurdere omorganisering av driftsfunksjonene, for å sikre at de er tilpasset den nye organisasjonens behov. I en slik kritisk gjennomgang må ikke departementet spare seg til fant. Skal fagmedarbeiderne produsere effektivt, må de ha et godt nok støtteapparat.

En flatere og mer fleksibel struktur krever fleksible og effektive støttefunksjoner. Skal avdelingene kunne opprettholde og drifte sine egne støttefunksjoner, må avdelingene ha en viss størrelse. Ved overgang til mindre avdelinger kan sentralisering av driftsfunksjoner som har ligget til enkelte avdelinger, for eksempel arkiv, personal og regnskap, være som et naturlig skritt. Sentralisering av driftsfunksjoner for personal innebærer naturligvis ikke noen endring i personalansvaret. Det må stadig ligge hos ansvarlig linjeleder.

Drift av intern IT kan være et eksempel på avveininger som bør gjøres rundt samarbeid om og kjøp av driftsfunksjoner. Departementet har ikke behov for noen stor IT-enhet. En liten enhet er sårbar i forhold til sykdom og turnover. Gode fagfolk søker gode fagmiljøer, og de må ha en viss kritisk størrelse for å være attraktive. Departementet har meget høye krav til driftssikkerhet og oppetid. For en liten enhet er det vanskelig å imøtekomme slike krav. Dette kan tale for at departementet vil være tjent med å kjøpe IT-tjenester fra en ekstern leverandør (privat eller Statens Forvaltningstjeneste), eller inngå i et samarbeid med ett eller flere andre departementer om felles IT-funksjon. Samarbeidet på tvers av departementene blir mer omfattende. Departementene må samarbeide mer på tvers for å nå de sektorpolitiske målene. Valg av IT-løsninger må derfor

så langt som mulig legge til rette for utstrakt samarbeid i departementsfellesskapet. Departementet kan arbeide aktivt for å etablere samarbeid mellom departementene når det gjelder IT-drift, for eksempel i form av etablering av en felles driftsenhet. Styringen av IT-virksomheten må imidlertid være departementets egen. Dette må reflekteres i de kontrakter som regulerer kjøp av eller samarbeid om slike tjenester. Slike kontrakter krever oppfølging, samtidig som det blir mindre arbeid med rekruttering og styring av egen IT-enhet. Dersom man velger å kjøpe IT-tjenester, stiller dette krav til lederoppmerksomhet rettet mot departementets egen IT på samme nivå som hvis man hadde hatt en egen IT-funksjon.

Det er ikke alt som bør sentraliseres. Sekretærrollen endres når man går fra omfattende enkeltsaksbehandling til mer prosjektorganisert utredning. Kreative støttepersoner som behersker IT, framskaffer dokumentasjon, tilrettelegger informasjon og hjelper til med nødvendig arkivering og dokumentasjon, er av stor betydning i godt prosjektarbeid. For at en slik moderne sekretærrolle skal kunne realiseres, er det viktig at sekretærene er en del av og kjenner godt til det arbeidet som utføres i virksomheten.

Diskusjonen om samarbeid departementene i mellom når det gjelder IT-drift har paralleller til andre driftsfunksjoner. Vurderingene og beslutningene vil naturligvis variere, men generelt er det fordel i ikke å bygge opp egne støttefunksjoner der disse kan hentes fra aktuelle fellesorganer. Dette kan i tillegg ha en positiv effekt i forhold til å bygge opp et arbeidsmessig og kulturelt fellesskap med de øvrige departementene.

Interne støttefunksjoner bør ikke ha ansvar i forhold til tilsvarende saksfelt i underliggende virksomheter. Det er for eksempel ikke hensiktsmessig å organisere intern IT og arbeid med IT i underliggende etater i samme enhet i departementet. Det er betydelige forskjeller mellom departementets behov og etatenes behov. Departementets behov er primært alminnelig kontorstøtte med fokus på støtte for samarbeid i departementet og mellom departementene, mens de underliggende etatene har spesialutviklede applikasjoner, spesielle krav til omgivelsene som systemene brukes i og betydelige forskjeller i behovene hos ulike brukergrupper.

5.3 Kompetanse

Å sørge for at departementene tiltrekker seg og har riktig kompetanse i forhold til nye krav og behov er en viktig oppgave for lederne som ikke blir mindre viktig i framtiden. Endringer i samfunnssektorene og krav og behov fra omgivelsene gir behov for nye typer kompetanse. Endringer i organisering og arbeidsformer gir nye muligheter for utnyttelse av kunnskap, men stiller også nye krav til kompetanse hos både ledere og medarbeidere.

Kompetanse består av kunnskap, ferdigheter og holdninger. På noen områder trenger departementene å få tilført ny kunnskap, mens de på andre områder trenger å bruke eksisterende kunnskap på en ny måte. Å bruke eksisterende kunnskap på nye måter i nye arbeidsformer kan være vel så utfordrende som det

å ta i bruk ny kunnskap. Å innarbeide nye organiserings- og arbeidsformer er viktige grep i kompetanseutvikling og holdningsendring.

5.3.1 Hva slags kompetanse blir mer og mindre viktig i departementene?

Fagkompetanse vil fremdeles være viktig, men det vil være behov for mer sammensatt og tverrfaglig kompetanse enn tidligere. Oppgavene blir mer komplekse og samarbeid på tvers av fagområder nødvendig. Økt dialog og kunnskapsutveksling med omverdenen krever blikk og forståelse for hva som er relevant kunnskap mer enn dybdekunnskap på et fagområde. Mindre enkelt-saksbehandling og regelverksarbeid i departementene reduserer behovet for detaljert fagkunnskap på et enkelt saksområde.

Strategisk kompetanse blir viktigere på flere ulike måter. Dels for å kunne ivareta rollen som sekretariat for politisk ledelse på en god måte, dels for å kunne gjennomføre sektorpolitikken og dels for å kunne utnytte mulighetene ny teknologi gir i sektoren. Med strategisk kompetanse mener vi evne til å forstå dynamikken i sektoren på et overordnet nivå, evne til å fange opp, analysere og forstå hva som er mulig og nødvendig å utvikle og endre i sektoren, evne til å foreslå gode løsninger for sektoren i et helhetlig og langsiktig perspektiv og evne til å iverksette nødvendige omstillinger. Med raskere endringstakt og økt kompleksitet i omgivelsene, trenger politikerne et embetsverk som er oppdatert på utviklingstrekk, sammenhenger og endringsbehov for å få innspill til sektorpolitikk. Embetsverket skal forstå mulighetsrommet og kunne utforme og diskutere strategiske analyser og vurderinger i lys av ulike politiske prioriteringer og veivalg. Politikerne er avhengige av raske resultater for å oppnå politisk gevinst. I et impulsstyrt departement preget av fragmenterte og kortsiktige aktiviteter blir den strategiske kompetansen hos embetsverket spesielt viktig for å beholde retning og handlekraft i gjennomføring av sektorpolitikken.

Bestillerkompetanse innebærer å kunne analysere departementets behov og deretter formulere dette behovet slik at det kan danne grunnlag for bestilling til andre. Departementet er avhengig av store mengder informasjon som grunnlag for politikktutforming. Mye av denne må departementet bestille fra andre, forskningsinstitusjoner, eksterne samarbeidspartnere og underliggende virksomheter. Dersom departementet skal basere deler av sin interne drift på kjøp av tjenester, må disse bestilles. Tidvis er det å utforme en kravspesifikasjon relativt enkelt, andre ganger kan det være en utfordrende utviklingsoppgave.

Informasjons- og mediekompetanse blir viktigere for å kunne støtte politikerne i å få fram sitt politiske budskap og møte pågangen fra media. Ikke bare som en egen funksjon, men som et integrert perspektiv og kompetanse i embetsverkets arbeidsmåte. Å holde seg oppdatert på relevante nyheter og utviklingstrekk i sektoren krever kompetanse på kunnskapshåndtering. Departementene trenger medarbeidere som kan legge til rette for og utnytte ny teknologi i innhenting, vurdering og formidling av ny kunnskap på sektorens område. Mens den tradisjonelle arbeidsmåten i departementene stiller store krav

til skriftlighet, vil nye arbeidsformer og økt kontakt med omgivelsene stille større krav til god muntlig framstilling og presentasjon.

Sosial kompetanse er evnen til å kommunisere og samarbeide med medarbeidere, kolleger, ledere og ulike samarbeidspartnere i omgivelsene. I det tradisjonelle hierarkiske byråkratiet er det en viktig del av den sosiale kompetansen å forstå sin plass og rolle og innordne seg i stabile sosiale strukturer. I et flatere og mer fleksibelt organisert departement vil rollene bli mer mangetydige og den enkeltes rolle vil kunne skifte fra oppgave til oppgave.

Evnen til å kunne fylle ulike roller i ulike situasjoner blir viktigere. Evnen til å inngå i nye samarbeidskonstellasjoner blir viktigere. I et mer åpent departement i dialog med omverdenen er sosial kompetanse en nødvendighet for å kunne etablere gode relasjoner og nettverk. For lederne blir god sosial kompetanse avgjørende for å kunne være en god leder for krevende kunnskapsarbeidere.

Læringskompetanse er evnen til å lære nye kunnskaper og ferdigheter. Dette blir en helt nødvendig kompetanse og holdning å utvikle på alle nivåer i departementene. Å tilegne seg og ta i bruk ny kunnskap krever mental åpenhet, nysgjerrighet og mot og er en forutsetning for å få til de endringsforslag vi presenterer.

Handlingskompetanse er evnen til bruke de andre delkompetansene i å få til resultater. I en flatere, mer fleksibel og oppgaveorganisert struktur vil evnen til å få til resultater – utover å levere eget bidrag – være en viktig evne ikke bare for lederne, men også for medarbeidere på ulike nivåer. Evnen til å ta initiativ, selvstendige vurderinger og fatte beslutninger og få til samspill med andre blir en viktigere kompetanse for flere for å få til resultater.

Vurdering av kompetansebehov i departementene leder tankene tradisjonelt i retning av hva slags type fagkompetanse som er nødvendig for å løse oppgavene på en god måte. Å kunne analysere og konkretisere dette, er fremdeles nødvendig. Men i tillegg er det viktig at lederne tenker gjennom hva de nye kompetansebehovene vi har beskrevet ovenfor betyr for hvordan de jobber med rekruttering og langsiktig kompetanseutvikling. Jobber ledere i departementene i dag med rekruttering og kompetanseutvikling på en måte som fanger opp og støtter opp under framtidens kompetansebehov?

5.3.2 Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling er et lederansvar. Det innebærer mer enn kartlegging av kompetansebehov, utvikling av planer og iverksetting av tiltak som kurs, skoloring osv. Det å skape og gripe muligheter for *kontinuerlig læring* gjennom tilrettelegging av arbeidet er kanskje den viktigste delen av kompetanseutviklingen og lederoppgavene. Eksempler på hvordan dette kan gjøres kommer vi tilbake til i punkt 5.4. Kompetanseutvikling kan skje på mange ulike måter. Vi skal ikke gå i detalj på mulige tiltak her, men henviser til andre temahefter, veiledninger og rapporter fra Statskonsult.

Ett moment vil vi imidlertid framheve som spesielt viktig i tillegg til variasjon i arbeidsformer. For å utvikle strategisk kompetanse og helhetssperspektiv, legge til rette for fleksibel ressursbruk og tverrfaglig samarbeid, tror vi det er nødvendig med tiltak som støtter mobilitet innenfor det enkelte departement og mellom departementene. Mer mobilitet vil kunne redusere detaljfokus og bryte ned faglig eierskap til saksområder. Økt mobilitet kan også gi bredere spekter av utviklingsmuligheter for den enkelte og dermed gjøre departementene mer attraktive som arbeidsplass.

Tiltak som kan gi mobilitet er for eksempel rotasjonsordninger, hospitering, studiepermisjoner, karriere- og lønnsmessig belønning av mobilitet, oppgavebestemte engasjementer, prosjektorganisering, åremålsstillinger for leder.

5.3.3 Rekruttering

Avhengigheten av dyktige kunnskapsmedarbeidere øker samtidig som konkurransen hardner. Departementene må sørge for å være en attraktiv arbeidsplass for den type ledere og medarbeidere de trenger og ruste opp kompetanse og rutiner for rekruttering. Det viktigste tiltaket for å gjøre departementene mer attraktive som arbeidsplasser, tror vi er at det faktisk gjøres noe med organisering og arbeidsformer. Breddekompetanse, kreativitet og selvstendig tenkning tiltrekkes ikke av og utvikles ikke i lange hierarkier og en skriftlig notatkultur.

Departementene må i større grad markedsføre seg som en interessant arbeidsplass overfor ulike fag- og studiemiljøer. Et trainee-program for departementene ser vi som et interessant tiltak for å øke interessen og statusen ved det å jobbe i departementene. Vi tror også det er nødvendig å utvikle nye typer insentivsystemer for å kunne konkurrere om arbeidskraften. Departementene må kunne tilby fleksibilitet og utviklingsmuligheter for den enkelte. Nye roller i en mer fleksibel og oppgaveorientert organisering gir rom for mer differensiering i lønn i alternative karriereveier utenom linjen.

Gode rekrutteringsprosesser tar tid og krever engasjement fra lederne. Den viktigste forutsetningen for å rekruttere ledere og medarbeidere med riktig kompetanse, er å definere nøyaktig hva man trenger og lage gode kravspesifikasjoner for de stillinger som skal besettes. Når kravene skal utformes bør lederen sørge for å bli utfordret og få innspill som sikrer at nye kompetansebehov blir fanget opp. Selve rekrutteringsprosessen bør ikke gjennomføres av én leder alene. Det å rekruttere medarbeidere med ny type kompetanse og egenskaper i forhold til det lederen selv besitter. Det er lettere å se, forstå og anerkjenne kompetanse man kjenner igjen fra egen erfaringsbakgrunn. I vurderingen av søkere og gjennomføring av intervjuer bør det derfor helst være flere enn én person involvert. Når spesielt viktige fagstillinger eller lederstillinger skal besettes, bør interne eller eksterne rekrutteringsmiljøer konsulteres både i utforming av krav til stillingen og utvelgelse av kandidater.

5.4 Arbeidsformer

For at departementene skal kunne være mer kreative i sine innspill og løsningsforslag, er det nødvendig å variere arbeidsformer etter type oppgave og ulike faser i arbeidsprosesser. Det er oppgavens karakter som bør bestemme arbeidsform. På en del områder er departementenes tradisjonelle arbeidsmåter hensiktsmessig og bør ikke endres. Løpende drifts- og saksbehandlingsoppgaver utføres mest effektivt i linjen og bør for eksempel ikke prosjektorganiseres.

Vi ser variasjon i arbeidsformer som en nødvendig forutsetning for å bli et attraktivt departement som tiltrekker seg, utvikler og beholder dyktige ledere og medarbeidere. Bruk av IT gir nye muligheter i interne arbeidsprosesser.

5.4.1 Prosjektarbeid

Når oppgavene er komplekse, utviklingspregede og unike, krever sammensatt kompetanse på tvers av eksisterende organisasjonsstrukturer og er avgrenset i tid, er prosjektorganisering en naturlig arbeidsform. Oppgaven med å utvikle og produsere en stortingsmelding vil være en typisk oppgave som egner seg godt for prosjektorganisering.

For at prosjektorganisering skal fungere godt i praksis, er det nødvendig med et avklart rolle og ansvarsforhold mellom linje og prosjekt. Hvis departementene ikke har mye erfaring med prosjektarbeidsformen, kan dette by på utfordringer i en startfase. Linjelederne må gi prosjektet handlingsrom og arbeidsro innenfor rammene av mandatet og avtalte milepæler. Dette krever at lederne tør å gi fra seg detaljkontroll og fullmakter. Kontrollbehovet gir seg av og til utslag i overorganisering av prosjektene med styringsgrupper og interne og eksterne referansegrupper med uklar funksjon og mandat. Dette er ressurskrevende og underminerer prosjektet som arbeidsform.

Prosjektorganisering krever at linjelederne er villige til å avgi ressurser og har respekt for avtalte ressursrammer. En vanlig frustrasjon for prosjektmedarbeidere er at det ikke er noen som har oversikt over deres totale arbeidsbelastning og innsats. Lojaliteten til linjen er stor og det er vanskelig å sette grenser når egen linjeleder trenger en til hasteoppdrag. En organisasjon der prosjektorganisering er utbredt, bør ha systemer som gir gode oversikter over bundne ressurser og framdrift i prosjekter.

Vi mener ikke å si at alt som ikke skjer i linjen behøver å organiseres i et prosjekt. Hvis alle samarbeidsformer på tvers formaliseres i en prosjektstruktur, kan det gi en ny type rigiditet og ikke den fleksibilitet som vi tror er nødvendig i framtidens departement. Idédugnader, seminarer, nettverk, økt bruk av internett, erfaringsutvekslingsarenaer, kollegabasert konsultering og andre tiltak som støtter opp under helhetstenkning, kunnskapsdeling og tverrfaglighet er tiltak som kan tas i bruk også når oppgaveløsning skjer i linjen.

5.4.2 Kreativitet

Politikerne har etterlyst mer kreative innspill fra embetsverket. Departementenes tradisjonelle organisering, kultur og arbeidsformer gir ikke spesielt

god grobunn for kreativ tenkning. Hierarkisk kvalitetssikring og kontroll, saksbehandling i lukkede kontorer, store krav til skriftlighet og dokumentasjon, og lite rom for prøving og feiling gir større sjanser for reproduksjon av etablerte tanker og løsninger enn nytenkning og kreativitet.

De viktigste tiltakene for å gi grobunn for mer kreativ tenkning i departementene tror vi ligger i flatere og mer tverrfaglig og oppgaveorientert organisering, mer mobilitet, dialog med omverdenen og utradisjonell rekruttering. Kreativitet oppstår gjerne i møtet mellom ulike tankesett og innfallsvinkler. Sosialiseringen i departementene er sterk, og å tenke nytt krever impulser og friskt blod utenfra.

Det er også en nødvendig forutsetning for kreativitet og nytenkning at det er rom for prøving og feiling. Det er umulig å treffe blink hver gang man tenker nytt. Dette kan gi en utfordring i forhold til åpenhet og innsyn. Hvis embetsverket skal inngå i mer kreative diskusjoner med politisk ledelse i forkant av politiske vedtak, er det nødvendig å unngå krav til innsyn i disse prosessene. Dette behøver ikke å representere noe demokratisk problem eller problem i forhold til offentlighetsloven.

5.4.3 Selvstendigjøring

For å legge til rette for mer selvstendige tanker og innspill fra departementene, er det nødvendig å la den enkelte leder og medarbeider få mer handlerom i vurdering av ulike typer løsninger.

Ved sterk hierarkisk kontroll vil insitamentene til selvstendig tenkning og initiativ reduseres. Hvis medarbeiderne vet at det de produserer uansett skal gjennom flere ledd med kvalitetssikring, så svekkes motivasjonen for å ta ansvar for det de presenterer i første omgang. Vi tror det må åpnes for større grad av konsultering og kollegabasert vurdering underveis i arbeidsprosessen. Vi tror også det er nødvendig å gjøre den enkelte leder og medarbeider mer synlig i presentasjonen av resultatene av arbeidet. Dette virker motiverende og vil gjøre departementsoppgavene mer attraktive for dyktige kunnskapsarbeidere.

Å gi medarbeiderne mer handlerom og ansvar krever at lederne tør å delegere og slippe detaljkontroll. Dette er ikke lett å få til i en kultur som tradisjonelt har lagt stor vekt på faglig kvalitetssikring og der lederne på noen områder er rekruttert blant de flinkeste saksbehandlerne. For å få til dette, er det nødvendig at kravene til lederne endres samtidig som lederne fortsatt må kunne fagfeltet.

5.4.4 Kunnskapsutvikling og dialog med omverdenen

Når kunnskap, teknologi og omgivelser endrer seg raskt, blir god dialog med omverdenen en forutsetning for å være oppdatert og kunne utvikle gode løsninger.

Departementene må føle omgivelsene på pulsen gjennom å sørge for gode informasjonssystemer og deltakelse i fora utenfor departementet. Vi har liten

tro på store altomfattende systemer som registrerer detaljert informasjon fra ytterst ute i sektoren og summerer den opp i store kvantitative systemer uten kvalitativ analyse og bearbeiding underveis. Dels er det krevende å utvikle, implementere, drifte og sikre god datakvalitet i slike systemer, og dels er det ulik type informasjon som er relevant for beslutninger på ulike nivåer i forvaltningen. Generelle informasjonssystemer som ikke er knyttet til styringsdialogen eller konkret oppgaveløsning, bør være fleksible i strukturen og ha løse koplinger som gjør det enkelt å endre fokus og innhold når omgivelser og oppgaver endrer seg.

Internett åpner for helt nye muligheter når det gjelder informasjons- og kunnskapsutveksling med omverdenen. Alle departementer bør ha systemer som gir enkel tilgang med linker til relevante fagmiljøer, forvaltningsorganer, fagtidsskrifter, aviser, samarbeidspartnere i inn- og utland, og andre nyttige informasjonskilder.

Departementenes viktigste kilde til informasjon om hva som skjer i sektoren, er egne underliggende virksomheter. Departementene er avhengige av en god dialog med etatene for å kunne tilpasse virkemidler til situasjon og behov og for å kunne bruke etatene effektivt som virkemidler i gjennomføring av sektorpolitikken. For å kunne tolke og bruke informasjonen effektivt, bør den suppleres med kvalitative analyser og vurderinger fra de som har nærhet til brukerne i sektoren. Departementene må vurdere hva de fra sitt ståsted trenger av informasjon for å utforme sektorpolitikken og kunne styre sektoren på en god måte. Dette perspektivet må være førende for hva departementene krever av informasjon fra etatene, i tillegg til rapportering om framdrift, resultater og produktivitet.

Departementene bør også bringe omverdenen inn i utviklingsarbeid for å sørge for kompletterende kompetanse der det er nødvendig. Dette kan skje gjennom å etablere diskusjonsfora, seminarer, konferanser, tankeverksteder, eller ved å trekke eksterne ressurspersoner inn i konkrete utviklingsprosjekter, slik vi har nevnt eksempler på tidligere.

5.4.5 Bruk av IT

Når det gjelder hva departementet skal bruke IT til, er det naturligvis et bredt spekter av muligheter. I sitt arbeid med IT må imidlertid departementet legge vekt på at IT ikke lenger bare er et verktøy. Selv om man ikke uten videre kan bygge eller forandre en organisasjon med IT, er det heller ikke slik at IT er noe man bare bruker, og ellers fortsetter som før. IT utgjør en *muliggjørende* teknologi, som departementet kan velge å utnytte. Det er ikke alltid lett å drive dette arbeidet målrettet, bl.a. fordi utnyttelsen av de nye mulighetene er knyttet til tradisjon, kultur og praksis i virksomheten. Det er heller ikke lett å styre dette, og det er urealistisk å sikre seg full kontroll. Folk får nye vaner, en attraktiv arbeidsplass må være moderne i sin IT-bruk, og nye generasjoner ser på IT som en selvfølge. Trendene her er sterke, og det er mye å vinne ved å utnytte de nye mulighetene og trendene til organisasjonens formål. Det motsatte er å sende svært negative signaler til moderne arbeidstakere.

Det er ikke noen enkel sammenheng mellom hva slags IT som tas i bruk og hvilke endringer som finner sted i organisasjonen. Dette er ikke automatikk, og det er heller ikke slik at ledelsens vilje uten videre slår igjennom. Det som er sikkert, er imidlertid at en tydelig innsats for å få resultater ut av bruken av IT er av stor betydning. I Statskonsult har vi opplevd at et nytt virksomhetsstyringssystem først tok fart da administrasjonen satte inn krefter og la opp rutinene slik at de forutsatte at avdelingene brukte det nye systemet, samtidig som nøkkelpersonell gjorde en innsats for å tilpasse systemene og bruken av dem til brukernes arbeidssituasjon. Dette kan kalles gevinstrealisering, og er en tids- og ressurskrevende prosess. Det er mange eksempler på at samme IT-anvendelse gir svært ulik «effekt» i ulike organisasjoner. Vellykket IT-relatert omstilling krever at det settes krefter inn på gevinstrealisering, og departementet må derfor vurdere sine IT-ambisjoner opp mot sin kapasitet til å drive igjennom forandringer i virksomheten.

Den vanligste formen for IT-bruk i et departement er alminnelig kontorstøtte som tekstbehandling, regneark, presentasjonsprogram, elektronisk post og søking etter informasjon på World Wide Web (WWW). Dette er ofte mer styrt av markedet og av hva andre bruker enn av departementets egne behov. For å sikre samarbeid med andre og framtidig fleksibilitet, er det vesentlig å legge til rette for maksimal leverandøruavhengighet, for eksempel ved å lagre dokumenter i leverandøruavhengige formater. Det er store muligheter for produktivetsforbedringer med slik bruk av IT, men det krever god tilrettelegging og oppmerksomhet rettet mot skjulte driftskostnader.

Elektronisk publisering på WWW er blitt en selvfølge. Departementene er under betydelig press når det gjelder å informere, og her gir WWW gode muligheter for å nå tidlig fram til de rette målgruppene. Samtidig har WWW bidratt til å skru forventningene i været. Dette betyr at bevissthet om elektronisk publisering må inn tidlig i utredningsprosessene, og aktuelle verktøy må tilpasses til det. Et enkelt eksempel på dette er at det er behov for dokumentmaler som gjør konverteringen til formater for elektronisk publisering enklere. Et moderne departement trenger en strategi for bruk av WWW.

I et departement der forvaltningsoppgavene er delegert, vil behovet for å bruke sektorens egne fagsystemer være begrenset. Allikevel kan det være et visst behov for dette. Departementet må derfor ha tilstrekkelig frihet til å styre egen IT slik at dette er mulig.

Elektronisk saksbehandling er en samlebetegnelse på en lang rekke IT-anvendelser som støtter saksbehandlingsarbeid. Gevinstene ved slik bruk av IT, kanskje særlig de kvalitative gevinstene, kan være betydelige. Ambisjonsnivået kan variere, og det er et poeng å finne fram til en trinnvis strategi for innføring av elektronisk saksbehandling. Valg av anvendelser er bl.a. knyttet til organiseringen av arkivet i departementet. Med en betydelig reduksjon i antallet saker virker det naturlig med ett felles arkiv, men med arkivstøtte tilgjengelig i avdelingene. Forsvarlig elektronisk lagring av alle egenproduserte dokumenter bør være en ambisjon fra starten. Et egentlig elektronisk arkiv med mottak av elektroniske dokumenter og skanning av mottatte papirdokumenter er mer krevende. E-post brukes også til journalverdig intern og ekstern kommunika-

sjon, og det bør etableres rutiner og løsninger for hensiktsmessig håndtering av journalverdig e-post og for oppfølging av henvendelser mottatt på e-post. I mange sammenhenger er fraværet av slike rutiner et større problem enn manglende «elektroniske signaturer».

IT-støtte for samarbeid er kanskje den viktigste formen for elektronisk saksbehandling i et departement. Aktuelle anvendelser er støtte for tverrgående fora (konferansesystemer og chat-rooms, for eksempel), felles elektronisk kalender, dokumentasjon av beslutninger, internt innsyn i departementets dokumenter og kunnskapsbaser, deling av erfaringer, internutdanning, prosjektstøtte, støtte for hjemme- og fjernarbeid, avansert mobil IT for nøkkelpersonell (særlig politisk ledelse) osv. Deler av dette er opp til det enkelte departement, mens andre deler kan tilrettelegges og utnyttes bedre i samarbeid med de øvrige departementene. Dette kan være en ekstra grunn til å samarbeide med andre departementer om intern IT. Denne typen anvendelser handler mye om kultur, og også mye om at nye generasjoner har andre forventninger til arbeidsformer og bruk av IT.

5.5 Lederskap

Framtidens departement krever dyktige ledere som har et godt grep om fornyelsesbehov, organisasjons- og medarbeiderutvikling. Å utvikle menneskene og bruke de menneskelige ressursene er en av de aller viktigste utfordringene framover. Ledelse er å få til et målrettet samspill som gir resultater. Ledernes viktigste oppgave er å legge til rette for et godt samspill mellom oppgaver, folk og arbeidsformer. Lederne må ha et blick på hva som er den beste løsningen for den enkelte oppgave samtidig som de i koplingen av folk og oppgaver legger til rette for kompetanseutvikling og medarbeidervekst på lengre sikt.

Dagens ledere i departementene er viktige endringsagenter i det å implementere løsningsforslagene vi har beskrevet i dette kapitlet. Utviklingsutfordringene bør reflekteres i hvilke krav som stilles til lederne og hvilke type resultater som belønnes. Lederne bør også få tilbud om egne utviklingstiltak og et godt støtteapparat i endrings- og utviklingsarbeidet.

5.5.1 Fra aktiv i oppgaveløsning til aktiv i tilrettelegging og oppfølging

Vi har beskrevet en utvikling mot et departement der lederne blir mindre sentrale i selve oppgaveløsningen, men mer sentrale i tilrettelegging og oppfølging av arbeidet. Dette er en måte å utøve lederskap på som krever andre grep enn tradisjonell faglig linjeledelse med sjefen som bidragsyter og viktigste kvalitetssikrer i arbeidet.

Å få til dette krever at lederne forstår hva slags typer oppgaver som trenger ulike typer organisering og arbeidsform og aktivt utnytter bredden i ulike måter å organisere arbeidet på. Lederne må kjenne sine medarbeideres kompetanse og utviklingsbehov og vektlegge begge perspektiver i sammensetning av arbeidsgrupper.

Den kanskje viktigste utfordringen for lederne er å tørre og evne å delegere. Hvis lederne involverer seg tett i oppgaveløsningen og ikke tør å la medarbeiderne slippe til, vil ledernes kapasitet bli overbelastet og medarbeiderne bli demotiverte. Kunnskapsarbeidere ønsker å jobbe selvstendig og få mulighet til å bruke og videreutvikle sin kompetanse i jobben. Dette krever at lederne ikke detaljstyrer måten oppgavene løses på eller innholdet i løsningene underveis i arbeidet. Medarbeiderne må få ansvar, fullmakter og handlingsrom innenfor rammene av tydelige resultatkrav og ressursrammer.

Ledernes rolle underveis i arbeidet vil være å være tilgjengelige som veiledere og samtalepartner, med vekt på aktiv lytting og spørsmålsstilling mer enn faglig detaljstyring og kontroll. I oppfølging av gjennomført arbeid bør lederne gi konstruktiv tilbakemelding på resultater og oppgaveløsning som gir medarbeiderne grunnlag for videreutvikling.

I en spørreundersøkelse Statskonsult gjennomførte i april 2000, ble 300 medarbeidere i departementene spurt om hva slags lederatferd som stimulerer til å gjøre en god jobb. Medarbeiderne i departementene sier at de ønsker seg ledere som er tydelige og stiller klare krav, men som gir dem handlerom og mulighet til å utnytte sin kompetanse og som støtter dem i å gjøre en god jobb uten å detaljstyre. Nærmere en tredel av de spurte framhevet konstruktive tilbakemeldinger som det viktigste lederen kan gjøre for å stimulere dem til å gjøre en god jobb.

I en flatere og mer fleksibel struktur med større organisatoriske enheter er behovet for tydelige, beslutningsdyktige og handlekraftige ledere større enn tidligere. Det er lederne som skal definere og bemanne oppgavene. Det er lederne som skal prioritere og stille krav til mål, ressurser, forventede resultater og arbeidsform for oppgavene. Det er lederne som har overordnet ansvar for framdrift, kvalitetssikring og oppfølging av oppgavene. Og det er lederne som må ta grep om samordningsbehov og utviklingstiltak på områder ut over løsningen av den enkelte oppgave.

5.5.2 Hvordan legge til rette for endring og utvikling?

Lederne har en utfordring i å lære og ta i bruk nye ledergrep og i å avlære tradisjonelle handlemåter og tankemønstre. Den viktigste barrieren for endring og utvikling ligger i hodene på folk – ikke i strukturene. Strukturene kan enkelt endres, mens tankemodeller, vaner og holdninger er vanskeligere å endre.

Departementene har i varierende grad tatt inn over seg at ledelsesperspektivet må endres fra administrativ og faglig styring og kontroll til utviklingsorientert ledelse og tilrettelegging. Den enkelte leder kan gjøre mye i å endre egen lederatferd, men det hjelper lite hvis toppledelsen i departementet fremdeles belønner innsats etter tradisjonelle resultatkriterier og ikke motiverer den enkelte leder til å ta i bruk handlingsrommet og gir mulighet til å prøve seg fram.

Utviklingsoppgavene må vektlegges og reflekteres i kravene som stilles til lederne og følges opp i resultatvurdering og medarbeidersamtaler med

overordnet. Flere departementer har utviklet og tatt i bruk lederevaluering som et verktøy i intern leder- og ledelsesutvikling. Vi tror dette kan være et godt virkemiddel for å endre fokus og lederpraksis. Statskonsult har hatt flere forsøksprosjekter med lederevalueringer, og det finnes nyttige verktøy og erfaringer for de som ønsker å ta dette i bruk. Mer systematiske verktøy for vurdering av den enkeltes kompetanse, innsats og utviklingsbehov kan også være et nyttig hjelpemiddel for lederne i medarbeiderutvikling. I tillegg til konstruktive tilbakemeldinger på løsning av enkeltoppgaver, bør lederne bruke medarbeidersamtaler systematisk og aktivt for å motivere den enkelte til å bli bevisst og ta ansvar for egne utviklingsbehov.

Vi har tidligere nevnt ulike mobilitetsfremmende tiltak som et virkemiddel i kompetanseutvikling. Mobilitet er vel så viktig på ledernivå som på medarbeidernivå. Økt bruk av hospiteringsordninger, rotasjonsordninger, permisjoner og åremål gir grunnlag for endring og utvikling. Et konkret tiltak kan være å stille krav ved tilsetning av nye ledere om at de skal ha bakgrunn fra flere virksomheter eller i det minste fra flere ulike avdelinger i samme virksomhet.

De fleste departementene har de senere årene satset systematisk på lederutvikling i form av interne lederutviklingsprogrammer. Dette er nyttige tiltak som kan ha stor effekt for den enkelte leder og for å sette fokus på ønsket lederatferd. Som et supplement til dette, tror vi det kan være nyttig å etablere arenaer for erfaringsutveksling for ledere på tvers av avdelinger der konkrete hverdagsutfordringer og problemstillinger utveksles og diskuteres. En mulighet for å lage et miljø for endring er å etablere noen forsøksprosjekter med endret arbeidsform og bruke tid på evaluering og erfaringsutveksling. Et annet virkemiddel for å støtte ledere i endrings- og utviklingsarbeid kan være mentorordninger eller coaching. Det kan være enklere å få til en åpen dialog om vanskelige situasjoner med en erfaren leder som ikke er egen overordnet.

Et siste virkemiddel som vi vil framheve, er å bruke ledergruppene i departementene mer aktivt til å diskutere ledelsesutfordringer. Ledermøtene er ofte rent saksorienterte informasjons- og beslutningsfora der det er lite rom for å diskutere utviklingstiltak og egen lederhverdag. Å få til dette, krever trygghet og åpen kommunikasjon og – ikke minst – tid.

6 Visjon for framtidens departement

Samfunnet og departementenes omgivelser og oppgaver endrer seg. Departementenes ledere og medarbeidere stilles overfor store utfordringer i å videreutvikle og tilpasse organisasjon og arbeidsformer til nye krav og oppgaver.

Vi har påpekt noen sentrale utfordringer som vi tror er gyldige for alle departementene uavhengig av sektor, og foreslått en del konkrete måter å møte utfordringene på. Som en oppsummering og avslutning av rapporten har vi formulert en visjon for framtidens departement som har tatt utfordringene på alvor og gjort konkrete grep med organisering, kompetanse, arbeidsformer og lederskap.

For å være rustet til å møte dagens og morgendagens hovedutfordringer, tror vi departementene bør fungere i samsvar med denne visjonen:

Et leveringsdyktig departement som konsentrerer ressursbruken om å være et godt sekretariat for politisk ledelse og å sørge for rask og effektiv gjennomføring av sektorpolitikken.

Et strategisk departement som har et framtidsrettet og strategisk blikk på og grep om hva som er mulig og nødvendig å utvikle og endre i sektoren

Et politisk bevisst departement som forstår dynamikken i politiske prosesser og kan bistå politisk ledelse i å få konkretisert og gjennomført sine politiske idéer i turbulente omgivelser

Et åpent departement som er i dialog med omverdenen og som er åpent for nye tanker, idéer og utviklingstrekk.

Et fleksibelt departement som raskt kan omprioritere ressurser til nye oppgaver og som tilpasser virkemidler og arbeidsformer til behov, situasjon og oppgaver.

Et oppdatert departement som løpende identifiserer og tar i bruk ny kunnskap og teknologi i gjennomføring av sektorpolitikken og egen oppgaveløsning.

Et attraktivt departement med arbeidsformer og arbeidsmiljø som tiltrekker seg dyktige ledere og medarbeidere også med utradisjonell bakgrunn og kompetanse

Det er et paradoks i departementer og andre virksomheter der hverdagens krav og oppgaver tårner seg opp, at det ikke settes av tid til å jobbe med hvordan organisasjonen kan bli mer effektiv på lengre sikt. Vi tror ikke departementene har råd til å la være å bruke tid og ressurser på nødvendige endrings- og utviklingstiltak. Endringstakten i omgivelsene, endrete behov og krav fra aktører i omgivelsene, press fra egne medarbeidere og økt konkurranse om

arbeidskraften gjør det helt nødvendig å ha et mer langsiktig utviklingsperspektiv for å få til god og effektiv oppgaveløsning på lang sikt.

7 Forord

På oppdrag fra Justisdepartementet har Statskonsult utarbeidet dette notatet om framtidens departement. Det er ikke rettet spesifikt inn mot Justisdepartementets framtid, men sikter mer allment mot de utfordringer departementene vil møte de neste to-tre år. Det er lagt vekt på departementenes utfordringer knyttet til oppgaven som sekretariat for politisk ledelse, samtidig som departementene også skal kunne møte andre brukeres krav. Notatet viser at departementene må gjennom store endringer for å være vel forberedt på framtiden.

Prosjektet har trukket på en rekke ressurspersoner i og utenfor Statskonsult. Vi takker for nyttige innspill.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i notatet. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Arbeidet er utført av Erik Oftedal, Inger Johanne Sundby, Mette Grøholdt og Pål Sørgaard. Anne-Grete Aase har bistått i slutføringen av dokumentet.

Oslo, september 2000

Vivi Lassen
avdelingsdirektør

REFERANSER

Tittel:	Framtidens departement Departementenes muligheter og utfordringer
Forfatter(e):	Erik Oftedal, Mette Grøholdt, Pål Sørgaard, Inger Johanne Sundby
Statskonsults notatnummer:	2000:4
Prosjektnummer:	24 524
Prosjektnavn:	Framtidens Justisdepartement
Prosjektleder:	Erik Oftedal
Oppdragsgiver(e):	Justisdepartementet
Resymé:	De krav som vil stilles til departementet om to til tre år beskrives. Utfordringene til framtidens departement trekkes opp. For å møte disse, må departementene gjennomføre store endringer innenfor oppgavefordeling, organisering, arbeidsmåter, kompetanse og lederskap
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Departement, oppgaver, organisering, arbeidsformer, kompetanse, lederskap
Dato:	11.09.00
Sider:	48
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO