

Den norske departementsstrukturen

En gjennomgang av enkelte trekk og utfordringer ved departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering

Forord

Departementene har en nøkkelstilling i forvaltningen. Til tross for dette har departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering i liten grad vært gjenstand for helhetlige vurderinger. I 2000 ga Statskonsult ut notatet "Framtidens departement. Utfordringer og muligheter for departementene." (Notat 2000:4). Dette notatet vakte stor interesse i departementene, noe som etter vår oppfatning viser at det er behov for systematisk tenkning omkring videreutviklingen av den norske departementsstrukturen. Gjennom å beskrive enkelte sentrale kjennetegn ved dagens departementsstruktur, samt å peke på noen utfordringer som er knyttet til denne strukturen, er hensikten med det foreliggende notatet å danne et bakteppe for prosjekter i forbindelse med videreutviklingen av departementsstrukturen. Vi håper at notatet kan bli et utgangspunkt for et mer omfattende arbeid der departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering blir grundig belyst.

Notatet er utarbeidet på bakgrunn av et internt prosjekt i Statskonsult. Notatet er skrevet av Asbjørg Harstad Antonsen, Eivor Bremer Nebben og Marit Rønning. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av notatet. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, august 2002

Svein Eriksen
avdelingsdirektør

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	FORHOLDET MELLOM DEPARTEMENT OG REGJERING	3
2.1	Regjeringens arbeidsform.....	3
2.2	Utfordringer for den kollektive arbeidsformen.....	4
2.2.1	En sektororientert forvaltning	4
2.2.2	Et stort antall departementer	5
2.2.3	Statsministerens kontor er lite	6
2.2.4	Regjeringskonferansene er overbelastet.....	7
2.3	Hvordan møte utfordringene?	9
3	DEPARTEMENTENES OPPGAVER	11
3.1	Utfordringer ved ny oppgavesammensetning.....	13
4	DEN HIERARKISKE STRUKTUREN.....	15
5	FRITTSTÅENDE FORVALTNINGSORGANER UNDER DEPARTEMENTENE	17
5.1	Utflytting av oppgaver fra departementene	17
5.2	Utfordringer i styringen av frittstående forvaltningsorganer	18
5.2.1	Hvordan få mål- og resultatstyringen til å fungere bedre?	20

1 Innledning

Statskonsult drøfter i dette notatet en del trekk ved den norske departementsstrukturen, det vil si departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering. Det er flere grunner til at det er viktig å vie departementene forvaltningspolitisk oppmerksomhet. Departementene har en nøkkelstilling i forvaltningsorganisasjonen. De forbereder praktisk talt alle saker som skal avgjøres av Kongen eller Stortinget, og de skal sørge for at det som regjering eller Storting har besluttet, blir iverksatt på en effektiv måte. Departementsstrukturen som helhet har vært gjenstand for lite oppmerksomhet de siste 30 årene. Den siste omfattende gjennomgangen ble foretatt av Modalsli-utvalget som ble oppnevnt i 1966, og la fram sin innstilling i 1970.

I de godt og vel 30 årene som er gått siden Modalsli-utvalgets innstilling forelå, har det skjedd vesentlige endringer i departementenes handlingsbetingelser. Disse endringene påvirker også arbeidet i departementene. Her skal vi kort nevne noen av de viktigste utviklingstrekkene:

- ?? Departementenes politiske omgivelser er vesentlig endret. Mindretallsregjeringer og flerpartiregjeringer er blitt vanlige, samtidig som velgernes tilknytning til de politiske partiene er svekket. Dette påvirker arbeidsvilkårene for den politiske ledelsen. Arbeid med langsiktige programmer viker plassen for politisk brannslukking. Det oppstår en tydeligere spenning mellom en mediestyrt politisk handlingslogikk og en administrativ mål-middeltenkning.
- ?? Befolkningens tillit til det offentlige er redusert, mens kravene til at offentlig sektor skal løse problemer på stadig flere områder, har økt.
- ?? Norsk politikk er vesentlig mer internasjonalsert i dag enn for 30 år siden, i første rekke som en følge av EØS-avtalen. Områdene for internasjonalt samarbeid følger ikke de norske departementsgrensene. Dette stiller store krav til vår evne til å håndtere tverrsektorielle og tverrdepartementale problemstillinger.
- ?? Mediesituasjonen er helt annerledes enn for 30 år siden. Antallet etermedier er vesentlig større og båndene mellom avisene og de politiske partiene er langt på vei brutt. Mediene følger i dag mer utpreget enn tidligere sin egen dagsorden med krav til pågåenhet og et høyt tempo. Dette har store konsekvenser for arbeidsformene og arbeidsrytmen i departementene.
- ?? Norske departementer har – som andre deler av norsk statsforvaltning – tatt i bruk moderne informasjonsteknologi i et stort omfang. Dagens teknologi gjør det mulig for de ansatte å ta uformell kontakt med aktører innenfor og utenfor departementssystemet i langt større utstrekning enn tidligere. Dette skaper nye utfordringer for de formelle og etablerte samordningsorganene.

Punktene over illustrerer at departementenes rammebetingelser har endret seg mye de siste årene. De står nå overfor mange nye utfordringer, men selv om det

er gjort en del tilpasninger både i organisering og oppgaver, synes hovedstrukturen å bestå relativt uendret.

I 2000 ga Statskonsult ut notatet "Fremtidens departement – utfordringer og muligheter for departementene" (Notat 2000:4). Den store interessen for dette notatet, viser etter vår mening at det er behov for systematisk tenkning omkring videreutviklingen av den norske departementsstrukturen. Gjennom å beskrive enkelte sentrale kjennetegn ved dagens departementsstruktur, samt å peke på noen utfordringer som er knyttet til denne strukturen, er hensikten med det foreliggende notatet å danne et bakteppe for prosjekter i forbindelse med videreutviklingen av departementsstrukturen.

Vår ambisjon med dette notatet er ikke å gi noen uttømmende gjennomgang av alle viktige kjennetegn og utfordringer som er knyttet til den norske departementsstrukturen. Vi tar for eksempel ikke opp forholdet mellom departementene og EU. EØS-avtalen innebærer spesielle utfordringer for departementene, noe som blant annet er behandlet i Statskonsultrapport 2002:05 "EØS-arbeidet i norsk forvaltning". Basert på erfaringer og observerte utviklingstrekk, har vi gjort et utvalg av det vi oppfatter som de mest aktuelle kjennetegnene og utfordringene. Vi håper at notatet kan bli starten på et mer omfattende arbeid der departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering blir grundig belyst.

2 Forholdet mellom departement og regjering

2.1 Regjeringens arbeidsform¹

Grunnlovens § 3 sier: ”Den udøvende magt er hos Kongen.” Med dette er Kongen, det vil si regjeringen, gjort til øverste leder av statsforvaltningen.

Etter Grunnlovens § 28 skal ”Sager af Vigtighed” avgjøres av Kongen i statsråd. Dette innebærer at hele regjeringen står bak beslutningen, ikke bare den statsråden som saken sorterer under. Saker som er behandlet i statsråd, kommer også automatisk under parlamentarisk kontroll ved Stortingets gjennomgang av regjeringsprotokollene (Andenæs 1986).

Grunnloven angir enkelte typer saker som må avgjøres i statsråd. Dette omfatter blant annet embetsutnevnelser og -avskjedigelser og benådningssaker. I tillegg skal framleggelse av proposisjoner og meldinger for Stortinget, sanksjoner av Stortingets lovbeslutninger, delegasjon av myndighet lagt til Kongen i statsråd og utstedelse av provisoriske anordninger, behandles og vedtas i statsråd. Hva som for øvrig regnes som saker av viktighet, beror på et skjønn, hvor en også ser hen til tidligere praksis.

Grunnloven sier ikke noe om behandlingsmåten for mindre viktige saker, men det vanlige er at avgjørelsesmyndigheten blir delegert til et departement eller en annen offentlig myndighet. Selve beslutningen om myndighetsoverdragelse må imidlertid skje i statsråd. Når en lov legger en myndighet til Kongen, blir myndigheten svært ofte ved kongelig resolusjon, overdratt videre til departementet, og det er da den enkelte statsråden som leder av departementet, som utøver myndigheten. De mest generelle reglene om delegering finnes i regjeringsinstruksen av 23. mai 1909 § 5. Utviklingen har gått i retning av at stadig færre saker avgjøres ved statsrådsbehandling, og dette har ført til at mer myndighet er blitt konsentrert hos de enkelte statsrådene som departementssjefer.

Statsråd avholdes normalt én gang i uken, og det forekommer sjelden noen diskusjon av den enkelte saken i statsrådsmøtet. Før det formelle statsrådet hvor Kongen deltar, avholdes det et forberedende statsråd som er et uformelt møte hvor regjeringen klarerer at de sakene som står på statsrådslistene kan legges fram for Kongen i statsråd. Heller ikke i det forberedende statsråd er det noen omfattende diskusjon av sakene. Viktige eller kontroversielle saker skal ha vært drøftet i regjeringskonferanser tidligere, men regjeringens medlemmer kan komme med supplerende opplysninger om en sak, eller det kan bli stilt spørsmål som må besvares. Hvis det viser seg at saken trenger en mer inngående drøfting, blir den normalt utsatt, og henvist til behandling på en regjeringskonferanse.

¹ Den beskrivende delen i dette avsnittet er i hovedsak basert på følgende publikasjoner fra Statsministerens kontor: ”Om statsråd. Forberedelser av saker til statsråd”, 2000 og ”Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanser”, 2000.

De viktigste politiske diskusjonene i regjeringen foregår i regjeringskonferansene som normalt avholdes to ganger i uken. Konferansene har sin bakgrunn i praktiske behov for å komme sammen og drøfte viktige spørsmål. Regjeringskonferansene er ikke regulert i Grunnloven eller i annen lovgivning.

Regjeringen kan ikke treffe formelle beslutninger i regjeringskonferansen. Den formelle beslutningskompetansen er enten tillagt det enkelte fagdepartementet eller Kongen i statsråd. I retningslinjene om regjeringskonferanser fra Statsministerens kontor, er det imidlertid presisert at de konklusjonene som trekkes i regjeringskonferansene eller i forberedende statsråd, er politisk bindende for regjeringens medlemmer.

Hovedregelen er at statsrådene bør legge alle viktige saker fram til drøfting i regjeringen. Hva som skal regnes som viktige saker, beror på en skjønnsmessig vurdering. Retningslinjene nevner spesielt saker med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige og saker hvor det er uenighet mellom statsrådene.

Oppsummeringsvis kan vi si at selv om statsrådene ved delegering har fått myndighet til å fatte en rekke formelle vedtak, står den kollektive beslutningsformen sterkt i den norske regjeringen. Dagens retningslinjer for regjeringens arbeid presiserer det kollektive ansvaret som regjeringen har for de beslutningene som fattes. Dette gjelder både i de sakene der regjeringen som kollegium formelt sett står bak beslutningene ved at de legges fram for Kongen i statsråd, men også i de sakene der beslutningsmyndigheten er delegert til én enkelt statsråd.

2.2 Utfordringer for den kollektive arbeidsformen

Fordelene ved regjeringens kollektive arbeidsform er at den i utgangspunktet legger til rette for helhetlig tenkning omkring prioriteringer og måloppnåelser. Statsrådene skal ikke kunne ta viktige politiske beslutninger på sine departementers områder uten at dette er diskutert med de andre regjeringsmedlemmene. Den kollektive arbeidsformen stiller store krav til regjeringen som samordningsforum.

Vi vil i det følgende gå inn på noen trekk ved regjeringen selv, og ved departementenes organisering og saksforberedelse som har betydning for hvordan den kollektive arbeids- og beslutningsformen og regjeringen som samordningsforum faktisk fungerer.

2.2.1 En sektororientert forvaltning

I Norge, som i de fleste andre land, er departementene organisert etter saksområder. Sektororientering er fortsatt et viktig kjennetegn ved norsk forvaltning. Vi ser imidlertid en viss utvikling i retning av funksjonsspesialisering på enkelte områder. Eksempler på dette er at forvaltning av eierskap og tilsyns-

funksjoner og utforming av sektorpolitikken, splittes opp og legges til forskjellige departementer.

Sektororienteringen kan sies å være legitimert gjennom prinsippet om særlig berørte parters rett til medbestemmelse. Flertallsstyre oppfattes som rimelig i situasjoner der alle berøres i tilnærmet samme grad av en beslutning. Men jo klarere det er at enkeltpersoner eller enkeltgrupper berøres særskilt, desto mindre rimelig blir det at flertallet skal bestemme suverent. Dette har medvirket til at det er en omfattende kontakt mellom forvaltningen og ulike grupper innenfor sektoren. I den forrige Maktutredningen som avleverte sluttrapport i 1982, var én av hovedkonklusjonene at dette førte til at det norske samfunnet består av blokker eller segmenter av samspilte beslutningsdeltakere som deler virkelighetsoppfatning og i første rekke er orientert mot sektorens interesser (NOU 1982:3).

Sektororienteringen er på mange måter bygget inn i det administrative apparatet gjennom etablering av egne departementer og avdelinger rundt spesielle interessegrupper og verdier. Kontinuerlig fokus på spesielle oppgaver og problemer, skaper naturlig nok en identitet og en kultur som også raskt bringes videre til nye tjenestemenn. Statlige institusjoner blir sjelden nedlagt, og dette gir systemet en voldsom "hukommelse" – også i forhold til verdier og interesser som har liten oppslutning i samfunnet for øvrig (Egeberg 1978, NOU 1982:3). Administrasjonens fokus på spesielle, avgrensede interesser, kan derfor redusere den politiske ledelsens evne til å se helhet og prioritere på tvers av saksområder.

Sosialiseringen i departementene gjelder i stor grad også den politiske ledelsen, og bidrar til at sektorinteressene ofte står i fokus også i regjeringen. En fram-tredende forvaltningsforsker har gjort følgende observasjon: "Statsrådene kan imidlertid betraktes som "medlemmer" i minst to organisasjoner; regjeringen og eget departement. En statsråd vil derfor kunne framstå like mye som departementsrepresentant som regjeringsrepresentant", (Egeberg 1978).

Sektororienteringen kan føre til at statsrådene i liten grad legger seg opp i saker der de ikke har noen sektorinteresser, mens de er sterke forkjempere for sine sektorer i saker der deres ansvarsområde er berørt. Sektororienteringen kan trekke i retning av utvannede beslutninger som fra et samlet samfunnsmessig synspunkt ikke nødvendigvis er den beste løsningen, men bidrar til at ingen av statsrådene har følelsen av å ha "tapt" eller "vunnet" og at alle har oppnå noe.

2.2.2 Et stort antall departementer

Etter regjeringsskiftet i oktober 2001, er det i Norge 17 departementer i tillegg til Statsministerens kontor. Regjeringen består av 18 statsråder og statsminister. Hovedregelen er at en statsråd leder ett departement. Unntaket er Utenriksdepartementet som har to statsråder. Disse statsrådene har delt departementets saksområder mellom seg og har i utgangspunktet ikke overlappende ansvarsområder.

Antallet departementer har vært relativt stabilt over tid, men arbeidsdelingen mellom dem har endret seg. Det har skjedd mange nedleggelse, flyttinger og opprettinger. De fleste har skjedd i forbindelse med regjeringsskifter, og har ofte vært begrunnet med fordeling av arbeidsbyrde mellom statsråder, og ønsker om å vie nye politiske områder og saker mer oppmerksomhet. Slike endringer skjød fart fra midten av 1980-tallet; siden den gangen er det bare regjeringen Stoltenberg som har latt departementsstrukturen være intakt ved regjeringsovertakelsen (Skjeie 2001, s. 177). De endringene som har vært gjort, synes i liten grad å ha bakgrunn i noen systematiske vurderinger av hvilke saker som henger sammen, og hvilke som skal prioriteres gjennom egne departementer (Christensen med flere 2002, s. 47).

Sammenlignet med andre land, har Norge relativt mange statsråder. En stor regjering representerer en utfordring for den kollektive beslutningsformen på to måter:

- ?? Regjeringskollegiet kan bli for stort til at det er mulig å få til en realitetsdiskusjon omkring sakene. Det er et spørsmål om hvor grensen går, men det kan ikke være tvil om at den norske regjeringen ikke kan bli særlig mye større uten at det blir vanskelig å holde på den kollegiale arbeids- og beslutningsformen.
- ?? Departementenes produksjon av r-notater bestemmer dagsorden for regjeringskonferansene. Mange departementer innebærer derfor at flere saker kommer til avklaring i regjeringen enn tilfellet ville vært med færre departementer. Dette kapasitetsproblemet er blitt forsterket ved at den gjennomsnittlige saksmengden fra hvert departement har økt de senere årene.

2.2.3 Statsministerens kontor er lite

Statsministeren har ingen formell myndighet i henhold til Grunnloven. Statsministerens autoritet og makt er først og fremst knyttet til personlige egenskaper i tillegg til posisjonen i partiet og partiets styrke.

Statsministerens kontor er en liten organisasjon sammenlignet med departementene. Den politiske ledelsen ved Statsministerens kontor har økt de siste årene, og talte ved regjeringsskiftet høsten 2001 fem statssekretærer og tre politiske rådgivere. Den administrative staben har fortsatt et beskjedent omfang. Ved Økonomisk avdeling, som har et særlig samordningsansvar i forhold til regjeringskonferansene, er det fem stillinger i tillegg til ekspedisjonssjefen.

I et stort regjeringskollegium som er basert på en kollektiv arbeids- og beslutningsform, er det behov for en instans som ivaretar en samordnet funksjon. Statsministeren og hans/hennes kontor har en slik funksjon i regjeringskollegiet, men denne preges av at det er få medarbeidere i forhold til saksmengden. Statsministerens kontor tilrettelegger regjeringsarbeidet og koordinerer de sakene som kommer opp til regjeringsbehandling. De organiserer regjeringskonferansene og skal etterse at retningslinjene og instruksene for regjeringens

og departementenes arbeid følges, men kapasiteten til å gå i dybden i sakene og å delta i utredningsprosesser, er begrenset.

2.2.4 Regjeringskonferansene er overbelastet

Retningslinjene for regjeringskonferanser inneholder en rekke regler om saker som skal forelegges regjeringen i regjeringskonferansene før arbeidet igangsettes. Dette gjelder for eksempel saker med vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser og saker som reiser vesentlige prinsipielle og politiske spørsmål. Videre skal forslag om oppnevning av viktige offentlige utredningsutvalg forelegges regjeringen i regjeringskonferanse. Det samme skal igangsetting av arbeid med større lovsaker, omfattende stortingsmeldinger og planlagte redegjørelser for Stortinget. Retningslinjene angir videre at budsjettsaker av en viss størrelse, viktige forskrifter og viktige avgjørelser for øvrig, for eksempel i enkeltsaker, skal forelegges regjeringen i regjeringskonferanse.

I regjeringskonferansene presenterer hver av statsrådene sine saker i form av et r-notat på 2–3 sider. Disse notatene skal danne det skriftlige vurderingsgrunnlaget for regjeringen. Ifølge retningslinjene for forberedelse av saker til regjeringskonferanser, skal utkast til r-notater forelegges andre berørte statsråder. Det skal gis ”rimelig tid” til å vurdere saken forsvarlig. Dersom de berørte statsrådene har innvendinger i forhold til innholdet i eller behandlingen av notatet, tas dette inn som en skriftlig merknad i notatet.

Fristene for behandling av r-notater i berørte departementer er imidlertid kort, særlig hvis det er snakk om store og komplekse saker. Ifølge retningslinjene skal berørte departementer ha en frist på tre arbeidsdager fra mottaksdato, men fristene er ofte kortere enn dette. Når det gjelder utkast til proposisjoner om meldinger til Stortinget, skal fristen være tre uker ifølge retningslinjene, men dette fravikes også ofte.

Disse omfattende retningslinjene legger til rette for at statsråder som føler seg berørt av saker på andre statsråders ansvarsområder, kan komme inn i saken på et forholdsvis tidlig tidspunkt. Samtidig gir disse vide retningslinjene et agenda-problem. De fleste saker kan i prinsippet legges fram for regjeringen som kollegium, og overbelastningen på regjeringen blir spesielt merkbar fordi en del av sakene er konflikter som burde ha kunnet funnet et løsningsnivå på et lavere nivå. Blant mange statsråder er irritasjonen stor over mengden av merknader fra andre statsråder i r-notater, og peker på at det er uheldig at enkelte statsråder/departementer ikke bruker mer tid på samordning før saken kommer opp i regjeringen (Skjeie 2001, s. 184).

Det etterlyses derfor en sorteringsmekanisme som sikrer at det er de viktigste sakene som faktisk kommer til behandling i regjeringskollegiet, og at flere saker finner sin løsning på et lavere nivå. I dag er det Utredningsinstruksen²

² ”Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.” Fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000. Ansvaret for instruksen ligger i Arbeids- og administrasjonsdepartementet.²

som regulerer saksutredningsprosessen i departementssystemet. Formålet med instruksene er å ”sikre god forberedelse og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksene skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.” Utredningsinstruksene skal i utgangspunktet sikre at berørte departementer blir trukket inn i saker som angår deres ansvarsområde, men det stilles ingen krav om at det skal arbeides mot å komme fram til enighet.

Instruksene fastsetter at når et departement begynner arbeidet med en sak, skal det gjennomføres en forhåndsvurdering av ”forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser.” Dersom forhåndsvurderingen viser at saken har slike konsekvenser, fastsetter instruksene at forhåndsvurderingen og et eventuelt utredningsmandat skal forelegges berørte departementer til uttalelse. Hvor omfattende konsekvensene må være for at de berørte departementene skal bringes inn, varierer i forhold til hvilke konsekvenser det er snakk om.

Dersom den gjennomførte konsekvensutredningen viser at en sak kan medføre ”vesentlige økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder, eller på annen måte berører disse i vesentlig grad, ...” skal saken forelegges berørte departementer på nytt før saken sendes på alminnelig høring. Formålet med denne foreleggelsen er at de berørte departementene skal få vurdere om konsekvensene er tilstrekkelig utredet. Dersom et departement mener at saken ikke er tilstrekkelig utredet, kan spørsmålet legges fram for regjeringen.³

Utredningsinstruksene er altså basert på at ansvaret for den enkelte saken er forankret i ett departement, og det er opp til dette departementet å vurdere hva som skal anses som vesentlige og mindre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder. Det er også i stor grad opp til det departementet som har ansvaret for saken å bestemme når og hvordan de andre departementene skal bringes inn i saken.

De økonomiske og administrative konsekvensene står i en særstilling i Utredningsinstruksene, og den bygger i stor grad opp under Finansdepartementets rolle som samordningsdepartement på statsbudsjettområdet. For å sikre at det tas hensyn til egne sektorinteresser innenfor andre departementers ansvarsområder, har mange fagdepartementer ønsket å få sine ansvarsområder spesielt nevnt i instruksene. En del konsekvenser er etter hvert tatt eksplisitt inn i instruksene, for eksempel konsekvenser for miljøet, næringslivet, distriktene, helse og likestilling. Selv om det er presisert at listen ikke er uttømmende, undergraver denne oppsplittingen den helhetlige konsekvensvurderingen som Utredningsinstruksene er ment å ivareta.

Utredningsinstruksens minimumskrav om foreleggelse er ikke svært strenge, og stiller ingen krav om at de berørte departementene skal trekkes inn i selve saksforberedelsen eller at det skal arbeides mot å komme fram til enighet på departementsnivå. Resultatet kan bli at berørte departementer føler at de

³ Retningslinjer om r-konferanser, punkt 2.4.

kommer for seint inn i saksutredningsprosessen, og at de får for dårlig tid til å vurdere konsekvensene. Dette kan igjen føre til mange, til dels dårlig begrunnede, merknader i r-notatene, og at det dermed blir mindre rom for helhetlige og prinsipielle diskusjoner om sakene i regjeringen.

Selv om intensjonen med Utredningsinstruksen er god, er det et spørsmål om den med dagens utforming faktisk bidrar til både økt saksmengde og økt sektororientering i regjeringen, og at den i for liten grad bidrar til samordning og avklaringer på lavere nivåer.

2.3 Hvordan møte utfordringene?

Vi har ovenfor beskrevet noen trekk ved regjeringen og departementene som kan hindre realiseringen av fordelene ved den kollektive arbeidsformen som preger norske regjeringer. Disse trekkene underbygger hverandre og virker gjensidig forsterkende. Et stort antall departementer, grad av sektororientering og manglende insentiver til å komme fram til enighet på tidlige stadier i utredningsprosessene, fører til at mange saker presses oppover i systemet og ender med regjeringsbehandling. Dette skaper lite rom for mer helhetlige og prinsipielle diskusjoner, og sektortenkningen forblir dominerende også i regjeringen.

Intervjuer viser at mange statsråder ergrer seg over at andre ikke avklarer saker før de kommer til regjeringsbehandling. Mange uttrykker at de ønsker mer tid til prinsipielle og politisk retningsgivende diskusjoner i regjeringskollegiet. Samtidig uttrykker de fleste at de ikke ønsker å bli verken styrt eller samordnet på sine sektorområder (Skjeie 2001).

Et eksempel som kan belyse dette forholdet mellom det prinsipielle ønsket om å tenke helhet og den faktiske fokuseringen på egen sektor, er regjeringens budsjettkonferanser. I disse konferansene settes det av relativt god tid med mulighet til å diskutere helheten og prioriteringene i et av de viktigste virkemidlene regjeringen har for gjennomføring av sin politikk, nemlig statsbudsjettet. Likevel preges også disse konferansene i sterk grad av at den enkelte statsråden blir forsvaret av sine sektorområder. Sektortenkningen vinner fram selv om alle prinsipielt sett ønsker en mer helhetlig tenkning.

Det er naturlig at både politikere og embetsverk preges av departementenes sektorvise spesialisering. I denne organiseringen ligger det insentiver til sektororientering på alle nivåer. Spørsmålet er hvordan en kan bidra til at disse sektorsynene balanseres mot hverandre, og hvordan en kan sikre at hensynet til helhet og overordnet prioritering ivaretas på en tilfredsstillende måte.

I denne sammenhengen er det nærliggende å vurdere en reduksjon i antall departementer. Færre departementer vil medføre at departementene blir mindre spesialiserte. Flere spørsmål som i dag finner sin løsning i regjeringen, kan avgjøres av én statsråd innenfor ett større, sammenslått departement. Dette kan føre til at statsrådene opptrer mindre sektororientert i regjeringen, og det er derfor grunn til å tro at et mindre regjeringskollegium i større grad vil kunne

fokusere på overordnede problemstillinger og helhetlig styring og prioriteringer.

Det virker imidlertid lite sannsynlig at det er mulig å få til en drastisk reduksjon i antall departementer. Nedleggelse av et departement eller en statsrådspost tolkes ofte som en nedprioritering av et område. Sektor- og særinteressenes sterke stilling vanskeliggjør derfor slike tiltak.

Et annet mulig tiltak er å gjennomgå systemet for saksforberedelse med sikte på å utvikle et regelverk som sikrer mer samordning og overordnede vurderinger i selve saksforberedelsen. Det bør også gjøres mer forpliktende å følge regelverket. I dag undergraves systemet av at det ikke er noe å vinne på å følge regelverket, og at det ikke er noe å tape på å la være. Departementene står i dag ganske fritt til å gjøre strategiske vurderinger med hensyn til hvilke departementer som skal trekkes inn i saksforberedelsen og når det skal skje.

Det svenske systemet for ”Gemensam beredning”, sikrer i større grad enn den norske Utredningsinstruksen, at saker som berører flere departementers ansvarsområder, blir gjenstand for en mer samlet saksbehandling. Det svenske regelverket foreskriver i detalj hvilke saksområder som skal gjøres til gjenstand for ”Gemensam beredning” og hvilke departementer det i hvert tilfelle må samarbeides med. Beredningen er ikke avsluttet før alle partene er enige. Dersom det ikke oppnås enighet blant tjenestemennene, må saken føres opp på politisk nivå. I slike tilfeller er det statssekretærene, og om nødvendig statsrådene i de berørte departementene, som prøver å bli enige. Dersom dette også er umulig, blir saken brakt inn for statsministerens statssekretær og deretter for statsministeren. Som siste utvei, avgjøres saken gjennom allmenn beredning, som er et statsrådsmøte som ledes av statsministeren og der samtlige statsråder deltar.

Skal et system etter mønster av den svenske ”Gemensam beredning” gjennomføres, er det nødvendig å styrke den politiske ledelsen i departementene og ved statsministerens kontor. Et slikt system vil innebære at politikerne bringes inn for å avklare saker på et tidligere tidspunkt enn i dag, og det krever både økt kapasitet og større myndighet enn det statssekretærene har i dag. Det bør også vurderes om Statsministerens kontor bør styrkes på administrativt nivå slik at en får en instans som kan føre en viss kontroll med at regelverket faktisk følges.

3 Departementenes oppgaver

Departementene ivaretar oppgaver av svært ulik karakter. På den ene siden skal departementene utføre oppgaver som er knyttet til politiske saker og prosesser som er rettet mot regjering og Storting. Videre har departementet en sentral rolle i gjennomføringen av den vedtatte sektorpolitikken, det vil si bruken av offentlige virkemidler til å nå vedtatte politiske mål. På den andre siden skal departementene ivareta klassiske forvaltningsoppgaver som blant annet utarbeidelse av forskrifter, behandling av enkelthenvendelser og klager på enkeltvedtak som er gjort i underliggende etater.

Mer skjematisk kan departementenes oppgaver oppsummeres i tre hovedkategorier:

?? *Politiske oppgaver*

Dette er de oppgavene som departementet har for å bistå statsråd og regjering med både å utrede, utforme, iverksette, følge opp og justere den politikken som regjeringen ønsker å føre på departementets saksområder. Det innebærer blant annet å omsette politiske mål og programmer til konkrete lovforslag, budsjettforslag og stortingsmeldinger. Det innebærer også løpende bistand til politisk ledelse, svar på spørretimespørsmål og utarbeidelse av ulike debattinnlegg, samt samarbeid og koordinering av blant annet politikk på tvers av departementsområder og samarbeid med internasjonale organer. Dette er oppgaver som inngår i det vi gjerne kaller sekretariatsfunksjoner for politisk ledelse.

?? *Organisering og styring av sektoren*

Dette er oppgaver som er knyttet til den overordnede styringen av underliggende organer, det vil si å sørge for at forvaltningsapparatet innenfor sektoren ivaretar det ansvaret og de oppgavene som apparatet er tillagt.

?? *Forvaltningsoppgaver – utøvelse av myndighet*

Dette omfatter i hovedsak forskriftsarbeid og behandling av enkeltsaker. Enkeltsaker vil i hovedsak være klagesaker der en forvaltningsavgjørelse er truffet av et underliggende organ. Men det forekommer også saker der departementet er førstehåndsmyndighet. Enkeltsaker omfatter dessuten lovforklaring og saker av prinsipiell karakter som underliggende organer legger fram for departementet, eller som departementet av eget initiativ tar til behandling.

Det forvaltningspolitiske målet har over lang tid vært å utvikle departementene i retning av å legge større vekt på funksjonen som sekretariat for politisk ledelse.⁴ Tyngdepunktet har forskjøvet seg fra forvaltningsoppgaver til politiske

⁴ Dette er uttalt allerede i Rasjonaliseringskomiteens innstilling fra 1946, og seinere i St. prp. nr. 121 (1955). Videre av Forvaltningskomiteen (1958), Reglementskomiteen (1966), Modalsliutvalget (1970), i St. meld. nr. 31 (1975–1976) og i de ulike regjeringenes fornyelses- og moderniseringsprogrammer på 1980- og 1990-tallet.

oppgaver. Sagt på en annen måte: Mens departementene tidligere i hovedsak beskjeftiget seg med å forvalte vedtatt politikk, er de i økende grad opptatt av å skape og utforme politikk, og å styre gjennomføringen av politikken gjennom administrativ styring av underliggende etater.

I Maktutredningens sluttrapport er arbeidsoppgavene i departementene kartlagt slik som de fordelte seg i 1976 (NOU 1982: 3). Tallene viser at den største andelen av de departementsansatte – 28 prosent – brukte *hovedtyngden* av sin arbeidstid på enkeltvedtak. Andelen er høyere blant konsulentene enn blant lederne, og høyere blant mellomlederne enn blant topplederne. Utredning og planlegging som ikke er knyttet til arbeid med lover, forskrifter, avtaler og konvensjoner, har den nest største andelen. 20 prosent oppgir at de har hovedtyngden av sitt arbeid på slike saker, og andelen er ganske jevnt fordelt mellom stillingsnivåene.

Spørreundersøkelsen fra 1976 er senere fulgt opp i undersøkelser fra 1986 og 1996 (Christensen og Egeberg, 1992 og 1997). Tallene viser at andelen som bruker *helt eller en nokså dominerende del* av sin tid på enkeltvedtak, er konstant fra 1976 til 1986, mens andelen har sunket betydelig fram til 1996. Utredning og planlegging som ikke er knyttet til lover, forskrifter med mer, har fått økt oppmerksomhet, og utgjør i 1986 og 1996 den klart høyeste andelen.

Oppgaveforskyvningen har skjedd ved at forvaltningsoppgaver har blitt overført til andre forvaltningsorganer. Denne overføringen av arbeidsoppgaver har skutt fart det siste ti-året, og vi ser nå tendens til at også en del oppgaver som er nært knyttet til funksjonen som sekretariat for politisk ledelse, flyttes ut av departementet.

Lovforslag, budsjettforslag og forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler må bygge på analyser for å få klarlagt konsekvenser av ulike handlingsalternativer. Enkelte departementer har den siste tiden gått relativt langt i å føre utrednings- og utviklingsoppgaver ut av departementet. Tanken bak, er at departementet i første rekke skal ha kompetanse til å bestille analyser, og etterpå å bearbeide de utredningene de innhenter slik, at de kan brukes i en politisk sammenheng. Bestillingene går både til underliggende organer, til private konsulenter og advokater og til forsknings- og utredningsmiljøer. I tillegg er det lang tradisjon for å opprette arbeidsgrupper og oppnevne offentlige utvalg som skal utrede spørsmål på bestilling fra departementet.

Overføringen av oppgaver til andre forvaltningsorganer har stor betydning for oppgavesammensetningen i departementene, men fritar ikke statsråden for ansvar overfor Stortinget. Statsforvaltningens hierarkiske oppbygning, som følger av Grunnlovens § 3 hvor den utøvende makt legges til Kongen, innebærer at den enkelte statsråden fortsatt er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for de avgjørelsene som fattes i underliggende organer med mindre Stortinget har begrenset instruksjonsretten. Instruksjonsretten gir departementet både en plikt og en rett til å gripe inn og omgjøre eller sette til side vedtak og vurderinger som er gjort i underliggende organer.

Departementet kan instruere underliggende forvaltningsorganer ved å fastsette forskrifter eller andre generelle regler, men en instruks kan også gjelde behandlingen av en enkelt sak. Selv om myndigheten til å avgjøre en sak i utgangspunktet er delegert til underordnet organ, kan departementet overta behandlingen av saken. Overordnet organ kan, etter klage eller av eget tiltak, omgjøre vedtak som er truffet av underordnet organ. Når det dreier seg om beslutninger som gjelder rettigheter eller plikter til én eller flere bestemte personer – enkeltvedtak, er hovedregelen at de berørte kan klage til overordnet forvaltningsorgan, som har plikt til å behandle innkomne klager. Avgjørelser av klagesaker vil ofte ha presedensvirkninger og virke styrende overfor underordnet organ. Bortsett fra plikten til å behandle klager, kan det overordnede organet fra sak til sak la være å bruke sine fullmakter, og god forvaltningsskikk tilsier at det stort sett ikke bør gripes inn i enkeltsaker som er til behandling i et underordnet organ.

3.1 Utfordringer ved ny oppgavesammensetning

Utviklingen i behandlingen av for eksempel klagesaker og forskriftsutforming, illustrerer forskyvningen av departementenes oppgaver fra forvaltningsoppgaver til de mer politiske oppgavene. Vår hovedmodell for klagesaksbehandling med overordnet organ som overprøver underordnet organ, har endret seg vesentlig de senere årene ved at departementene i større grad har delegert klagefunksjonen til direktorater eller klagenemder.

Nye tall fra Statskonsult viser at det nå bare er ca. 8 prosent av klagesakene som behandles i et departement. De øvrige godt og vel 90 prosentene, avgjøres av direktorater eller særskilte klagenemder. Et aktuelt spørsmål i denne sammenhengen er hvorvidt denne oppgaveforskyvningen kan ha konsekvenser for departementets øvrige oppgaver. Blant annet vil klager ofte angå prinsipielt viktige spørsmål som er knyttet til ulike fagområder og de kan bringe opp uklare forhold. På den måten tilføres overordnede myndigheter gjennom klagesaksbehandlingen viktig informasjon om anvendelse av det regelverket de har ansvaret for, og klagesaksbehandlingen kan være en direkte pådriver til å rette opp og tilpasse de virkemidlene som er til rådighet. Utskilling av klagesaker kan dermed innebære at departementene blir dårligere egnet til å ivareta forskriftskompetansen, og vi ser også at forskrifter i stadig større grad utformes på direktoratsnivå med varierende deltakelse fra departementene.

Et annet viktig spørsmål er om den nye vektleggingen av oppgaver som bygger oppunder funksjonen som sekretariat for politisk ledelse, har påvirket embetsverkets og den politiske ledelsens utførelse av de klassiske forvaltningsoppgavene som blant annet er knyttet til enkeltsaksbehandlingen. Selv om enkeltsaksbehandlingen utgjør en liten del av virksomheten i departementene, er det et prinsipielt viktig spørsmål hvordan denne oppgaven utføres, i og med at den hierarkiske oppbygningen av statsforvaltningen er et grunnleggende trekk ved vår konstitusjon.

Når embetsverkets fokus i større grad dreies mot hva som er politisk mulig og hva som kan gi politisk gevinst, kan de gamle ”embetsmannsdyder” som faglig

uavhengighet, forutsigbarhet og likebehandling komme under press. Det er derfor mulig at en sentral verdi som rettssikkerhet, kan bli dårligere ivaretatt jo sterkere funksjonen som sekretariat for politisk ledelse vektlegges.

I Sverige har forvaltningsmyndighetene en grunnlovsbeskyttet rett og plikt til å treffe enkeltvedtak etter sin egen vurdering – det vil si uten anvisning eller instruks fra overordnet politisk myndighet. Formålet med denne ordningen er å fremme rettssikkerheten ved forvaltningens myndighetsutøvelse. Det skal ikke tas politiske hensyn ved enkeltavgjørelser.

I Norge er det en helt annen tradisjon for å drive politikk gjennom enkeltvedtak. Et argument for å legge ansvaret for enkeltsaker til politiske myndigheter, er at det i første rekke er slike organer som har den demokratiske legitimiteten som regelverket gir rom for. I mange saker, for eksempel om konsesjoner og utbygginger, er det legitimt å tillegge politiske hensyn betydelig vekt. Samtidig dukker det opp eksempler på enkeltsaker hvor det virker urimelig at en politisk ledelse i et departement skal kunne sette til side faglig begrunnede avgjørelser i underliggende etater.

De siste årene har en del virksomheter fått en vesentlig friere stilling i forhold til statsrådets instruksjonsrett ved at de er blitt skilt ut som egne rettssubjekter, som statsforetak, særlovsselskap, aksjeselskap, eller stiftelser. Også innenfor den store gruppen som vi i dag betegner som forvaltningsorganer, er det en del virksomheter som Stortinget har bestemt skal være unndratt regjeringens instruksjons- og organisasjonsmyndighet på visse områder. Ofte henger det sammen med at de har fått oppgaver som stiller særlige krav til upartiskhet, for eksempel å løse individuelle rettsspørsmål, behandle klager eller føre tilsyn. Eksempler på statlige organer som har en slik uavhengig stilling er Datatilsynet, Statistisk sentralbyrå og ulike ombud.

Gruppen forvaltningsorganer med en delvis uavhengig stilling i forhold til regjeringen, synes å være økende, uten at det har vært ført noen prinsipiell diskusjon om hvilken selvstendighet ulike typer oppgaver krever, og hvilke hensyn som taler for og imot å avskjære regjeringens instruksjonsrett. Vi mener derfor at det er behov for en prinsipiell grenseoppgang i forhold til i hvilke enkeltsaker departementet bør ha instruksjonsrett, og i hvilke saker instruksjonsretten bør avskjæres.

4 Den hierarkiske strukturen

Norske departementer er utviklet innenfor rammen av den byråkratiske organisasjonsmodellen som ble etablert i løpet av 1800-tallet. Den var tilpasset datidens samfunnsforhold, oppfatninger om statens funksjon og rolle i samfunnet og datidens former for administrative oppgaver. Gjennom en struktur som la vekt på saksbehandling via hierarkisk tjenestevei, regelstyring og spesialisering, var målet å sikre at saksbehandlingen i departementene ivaretok verdier som likebehandling, forutsigbarhet, likhet for loven og objektivitet.

En hierarkisk struktur innebærer saksbehandling på flere nivåer. Ansatte i lederstillinger har ansvaret for å se saksområder og saker i sammenheng og utøve styring og samordning, mens ansatte i saksbehandlerposisjon skal utføre det grunnleggende forberedende arbeidet med sakene, hvorpå sakene siles og slippes oppover i hierarkiet.

Den hierarkiske oppbyggingen av departementene er i stor grad basert på og tilpasset behandlingen av enkeltsaker, og særlig enkeltvedtak, det vil si ”avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet” og som ”gjelder rettigheter eller plikter til én eller flere bestemte personer.”⁵ Faglig spesialisering, et regelverk som gir lite rom for skjønnsutøvelse og saksbehandling i flere ledd, sikrer kvalitet og upartiskhet i de avgjørelsene som fattes. I et system hvor departementene har myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker, er det viktig at den prosessen som fører fram til vedtakene, skaper legitimitet. Departementenes hierarkiske oppbygning er et uttrykk for dette.

Det finnes en rekke påstander om at den offentlige forvaltningen faktisk befinner seg i en avbyråkratiseringsprosess med hensyn til organisasjons- og arbeidsformer. Tydeligst kommer dette til uttrykk gjennom ulike forsøk på å få til samarbeid på tvers av spesialiserte sektorområder. Kollegiale organisasjonsformer har i økende grad supplert den hierarkiske organiseringen. En stadig større andel av departementansatte deltar i arbeids- og prosjektgrupper som går på tvers av avdelings- og departementsgrenser.

Selv om det finnes klare utviklingstrekk som svekker den byråkratiske organisasjonsmodellen, har departementene fremdeles mange likhetstrekk med det klassiske byråkratiet. Sett i forhold til andel lederstillinger og antall ledernivåer i departementene, synes de hierarkiske trekkene snarere å være styrket enn å være svekket de siste årene. På 1970-tallet kom departementsrådsstillingen, og på 1980- og 1990-tallet har antallet mellomlederstillinger økt gjennom innføring av avdelingsdirektører og underdirektører. Antallet ledernivåer i dagens departementer varierer både mellom departementene og mellom avdelingene innenfor et departement, men hovedbildet er at både andelen lederstillinger og antallet ledernivåer har økt (Christensen og Egeberg 1992 og 1997).

Departementenes hierarkiske organisering innebærer at man i stor grad har skapt én grunnleggende struktur for alle typer saker som behandles i

⁵ Forvaltningslovens § 2 b.

departementene. Den hierarkiske strukturen skal ivareta rettsstatsprinsippene, men er samtidig styrende for behandlingen av saker der disse prinsippene er underordnet. Dette gjelder særlig i departementenes utøvelse av funksjonen som sekretariat for politisk ledelse.

Hvorfor er så den hierarkiske strukturen fortsatt så dominerende i departementene?

Ett trekk som både kan virke konserverende og trekke i retning av stadig flere og mindre enheter, er at muligheten for å belønne medarbeidere med forfremmelse øker jo flere nivåer som etableres. Dette er selvsagt en effekt det bør søkes å unngå.

Det kan videre hevdes at hierarkiet har andre fordeler som, til tross for den økte vektleggingen av funksjonen som sekretariat for politisk ledelse, gjør denne strukturen til en effektiv måte å organisere arbeidet på. Vi tenker her særlig på kvalitetssikring og mulighetene for vertikal koordinering og samordning. Hierarkiet som *kvalitetssikringsmekanisme* forutsetter at kompetansen er økende jo høyere opp i systemet en kommer. Overordnede har myndighet til å sette til side de underordnedes anbefalinger. I en situasjon med høy turn-over i departementene, kan en hierarkisk struktur begrunnes både ut fra et opplærings- og et kvalitetssikringsperspektiv. En hierarkisk organisasjon kan synes bortimot uslåelig når det gjelder å frambringe avgrenset område- og sektorkunnskap hos de ansatte. Samtidig kan den hierarkiske strukturen i seg selv bidra til en høy turn-over fordi det er en arbeidsform som i økende grad kommer i utakt med de ønskene og forventningene særlig unge mennesker har til sitt arbeidsforhold. Den hierarkiske strukturen skaper også lite rom for alternative karriereveier for de som ikke ønsker en lederstilling.

Hierarkiets funksjon som *vertikal samordningsmekanisme* er velkjent. I en stadig mer kompleks virkelighet og med stadig økende saksmengder, er det behov for at noen har ansvaret for å holde oversikten. Organisasjonsgrenser stimulerer til konsentrasjon og fordypning, og de kan hindre at ulike hensyn og interesser sammenblandes for tidlig i saksgangen. Eksistensen av overordnede posisjoner, innebærer at innehaverne av disse er forpliktet til, og belønnet for, å se flere hensyn og interesser i sammenheng. Det er også viktig at ledelsen ikke får for mange personer å forholde seg til. Dette gjelder særlig i forholdet mellom den politiske ledelsen og administrasjonen i departementene. Et annet spørsmål er hvor høy og smal den hierarkiske pyramiden bør være og hva som er et optimalt kontrollspenn for en leder.

Departementene ble utformet i en tid da enkeltsaker i stor grad dominerte over utviklingsoppgaver – nå er det omvendt. Det er derfor behov for å tilpasse organisasjonsstrukturen til en ny oppgavesammensetning. Departementenes valg framover står derfor ikke mellom hierarki eller ikke-hierarki, men at en i større grad bør identifisere hvilke oppgaver som egner seg og hvilke som ikke egner seg for hierarkisk organisering, og ta stilling til hvor høy og smal den hierarkiske pyramiden skal være.

5 Frittstående Forvaltningsorganer under departementene

5.1 Utflytting av oppgaver fra departementene

Hvorvidt forvaltningsområder skal organiseres innenfor et departement eller i et underliggende forvaltningsorgan, og hvilken grad av uavhengighet disse virksomhetene bør ha i forhold til et departement, har vært et hovedspørsmål innenfor forvaltningspolitikken. Opp i gjennom historien har det variert hvorvidt et saksområde har blitt organisert som en departementsavdeling eller som et underliggende forvaltningsorgan. En mellomløsning har vært å innordne enkelte direktorater som en departementsavdeling. Dette var en vanlig organisasjonsform i begynnelsen av forrige århundre. I dag er det bare Kriminalomsorgen som har en slik organisering.

I hele etterkrigstiden har det vært en bevisst politikk å opprette frittstående forvaltningsorganer under departementene. At en institusjonen er frittstående, kommer til uttrykk i at den treffer avgjørelser eller fremmer forslag i eget navn og ikke på vegne av statsråden som tilfellet er i et departement. Dersom instruksjonsmyndigheten ikke er begrenset, bærer statsråden likevel det fulle konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for virksomheten. I praksis har imidlertid mange av disse virksomhetene stor frihet i forhold til overordnet departement.

Begrunnelsene for å etablere slike frittstående forvaltningsorganer utenfor departementene, er at det på den ene siden skal bidra til en mer effektiv forvaltning og et klart skille mellom faglige og politiske vurderinger. På den andre siden, skal det bidra til økt styringskapasitet i departementene. Oppgaver av rent faglig eller rutinemessig karakter skyves ut, og gir departementene mulighet til å konsentrere sin virksomhet om de prinsipielle sakene, det vil si å styre og utvikle politikken innenfor sektorområdet og å være sekretariat for politisk ledelse.

Vi har de siste årene sett en utvikling i retning av at stadig flere oppgaver skilles ut fra departementene og legges til nye eller tidligere etablerte forvaltningsorganer. Justisdepartementet har gjennomgått en omfattende omstilling som har hatt en uttalt ambisjon om å skille klarere mellom departementets kjerneoppgaver og oppgaver som kan delegeres til organer på direktoratsnivå. I den forbindelse, ble det blant annet etablert et nytt Politidirektorat, og domstolsadministrasjonen legges til et eget organ. Andre eksempler er Utdannings- og forskningsdepartementet som har satt i gang en prosess der de ønsker å gjennomgå departementets oppgaveportefølje, og Miljøverndepartementet som utreder muligheten for en ny planenhet på direktoratsnivå. I forbindelse med opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt og et "nytt" Statens helsetilsyn i 2002, er også oppgaver overført fra departementet til direktoratsnivå.

I en situasjon der mange departementer er i ferd med å gå gjennom sin oppgaveportefølje og mange oppgaver som tidligere ble utført inne i departementet flyttes ut, er det naturlig å se nærmere på hva dette faktisk innebærer. Blant de spørsmålene som står ubesvart er blant annet:

- ?? Hvor ensartet er utviklingen på tvers av departementene, og hvor ensartet bør den være?
- ?? Hvordan påvirker utskillingen av oppgaver mulighetene for politisk styring? Hvilke oppgaver bør departementene ha og hvilken kompetanse og kapasitet bør det være i et departement for at det skal kunne fungere som et effektivt sekretariat for politisk ledelse, og for at det skal kunne styre store og kompetente ytre etater?
- ?? Hvilke prinsipper bør gjelde for arbeidsdelingen mellom direktorat og departement, og er det mulig å sette en klarere grense for hva som bør være departementsoppgaver og hva som bør være direktoratsoppgaver?

5.2 Utfordringer i styringen av frittstående forvaltningsorganer

Mulighetene for politisk styring blir brukt som begrunnelse både for løsninger som innebærer en innordning av et forvaltningsområde i departementet, og for løsninger som innebærer en utskilling av forvaltningsområder fra departementet. Enhetsløsninger bygger på en antagelse om at politisk styring best blir fremmet ved å ha en fagadministrasjon så nær den politiske ledelsen som mulig, mens direktoratsmodellen blant annet blir begrunnet med at det avlaster departementet for enkeltsaker og dermed frigjør kapasitet til langsiktig planlegging og policyutvikling. I tillegg skaper den en avstand mellom fagadministrasjonen og den politisk-administrative ledelsen i departementet som er viktig for å sikre at det skapes et klart skille mellom hva som er rene faglige begrunnelser og hva som er politiske begrunnelser.

Det vil alltid være en utfordring å styre frittstående direktorater politisk. En økt avstand mellom politisk-administrativ ledelse i departementene og ledelsen i direktoratene, betyr ikke bare at direktoratene har mindre påvirkningsmulighet oppover, men også at politiske styringssignaler når ut til direktoratene i mindre grad enn om fagadministrasjonen ligger inne i departementet. På enkelte forvaltningsområder, for eksempel forsvar og helsesektoren, har denne debatten vært et stadig tilbakevendende tema. Temaet var sist oppe i forbindelse med at Stortinget i juni 2002 vedtok at Forsvarets overkommando igjen skulle integreres i Forsvarsdepartementet. Slike debatter illustrerer et helt sentralt dilemma i forvaltningspolitikken som går ut på at det kan være uhensiktsmessig å styre store og tunge sektorer direkte fra departementet. Samtidig er det også en stor utfordring for et departement å styre store etater på større avstand.

Regelverk har tradisjonelt vært departementets viktigste styringsinstrument for å påvirke hvordan et direktorat bør handle på de saksområdene som de har ansvar for. Ved lover og forskrifter blir statlige organer tillagt kompetanse og pålagt

plikter. Instruks er i stor utstrekning blitt brukt til å fylle ut og supplere de direktivene som er gitt ved lov eller forskrift. En instruks kan angå avgjørelsen av en bestemt sak, eller den kan være generell og for eksempel inneholde regler om hvordan visse typer saker skal behandles eller gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved utøvelse av skjønnsmessig myndighet. Mange direktorater fikk ved opprettelsen en detaljert instruks. Instruks fra departement til underliggende organer blir ellers tatt inn i rundskriv, meddelelsesblader og lignende (Eckhoff og Smith 1997). I tillegg er det innenfor staten også et gjennomgående regelverk som er knyttet til prinsipper for saksbehandling, økonomistyring og lønns- og personalpolitikk.

Budsjettbehandlingen er også viktig. Gjennom budsjettvedtakene blir de økonomiske ressursene fordelt. Budsjettvedtakene og departementets tildelingsbrev inneholder ikke bare fullmakter til å bruke penger, men også direktiver om hvordan pengene skal brukes. Disse direktivene kan være mer eller mindre spesifiserte, alt etter hvor sterkt departementene ønsker å binde de underliggende organene. Gjennom budsjettbehandlingen får også departementet informasjon om hvordan de underliggende virksomhetene arbeider for å nå de overordnede målene, og hvilke planer de har (Eckhoff og Smith 1997).

Fra midten av 1980-årene er det gjennomført en rekke reformtiltak som har hatt til hensikt å gi den enkelte statlige virksomheten utvidet handlefrihet i forbindelse med ressursdisponering – det gjelder både endringer i bevilgningsreglementet og i statens lønns- og personalpolitikk. Parallelt med disse reformene har *mål- og resultatstyringen* utviklet seg til å bli en sentral doktrine for hvordan styringen i staten skal skje. Det innebærer en klar vridning av fokuset, over til å bli mer opptatt av resultatene av det som gjøres, enn av hvordan oppgavene utføres. Mål- og resultatstyringen er basert på et prinsipp om at det sentrale organet skal utvikle mål og resultatindikatorer, og at det lokale nivået skal gis størst mulig frihet til selv å velge hvordan disse målene skal nås, men da til gjengjeld melde tilbake til departementet om hva de har oppnådd.

Overgangen til mål- og resultatstyring har medvirket til at statlige virksomhetsledere har fått betydelig større handlefrihet, og evalueringer viser at de har fått større resultatbevissthet (Christensen og Læg Reid 1998). Samtidig har det også utviklet seg et relativt omfattende og detaljrikt kontrollsystem. Flere evalueringer både fra Norge og andre land, har pekt på at forsøk på å bryte ned mer overgripende politiske mål til virksomhetsspesifikke mål- og resultatkrav, samt å gjøre disse presise og målbare, har ført til en ny form for detaljstyring (Statskonsultrapport 1999:19, SOU 1997:57). Delvis kommer dette til uttrykk ved en detaljorientering når det gjelder å beskrive mål, resultatindikatorer og aktiviteter som i seg selv kan virke byråkratiserende, og delvis kommer det til uttrykk ved at skriftligheten og kommunikasjonen innenfor og mellom administrative enheter har økt betraktelig (Christensen og Læg Reid 2001).

Denne utviklingen illustrerer begrensningene som er knyttet til mål- og resultatstyringen i offentlig sektor. Den er et godt virkemiddel for å gjøre underliggende forvaltningsnivåer mer målrettet og resultatorientert. Samtidig er det store utfordringer som er knyttet til i hvilken grad overordnede organer kan måle resultatene av hva som gjøres i underliggende organer. Dette henger blant

annet sammen med at store deler av offentlig virksomhet har mål som kan være vanskelig å vurdere oppnåelsen av på kort sikt. Det er derfor en viktig utfordring for departementene å tenke igjennom hvilke virkemidler som skal til for at mål- og resultatstyringen skal fungere etter hensikten.

5.2.1 Hvordan få mål- og resultatstyringen til å fungere bedre?

I dag er styringsdialogen og de mest sentrale styringsdokumentene – tildelingsbrev og årsrapport, knyttet til de årlige bevilgningene. Ett års budsjettorison har sine klare begrensninger. Det er vanskelig å vurdere sammenhengen mellom ressursbruk og samfunnsmessige virkninger i et ettårig perspektiv, og Statskonsult har derfor ved flere anledninger tatt til orde for å *utvide tidsperspektivet i styringen* utover bevilgningsåret (Statskonsultrapport 1999:19). Dersom analyse av samfunnsmessige resultater skjer med noen års mellomrom, er det mulig å gjøre mer reelle effekt- og nyttevurderinger blant annet ved hjelp av brukerundersøkelser. Dette vil selvfølgelig også bidra til å redusere og forenkle den årlige og kvartalsvise rapporteringen.

Mål- og resultatstyringen må tilpasses den enkelte virksomheten. Statlige forvaltningsorganer utgjør en svært uensartet gruppe. Hvor stor frihet ulike typer statlige virksomheter skal ha, og hvilken type oppfølging som kreves fra overordnet organ, avhenger av virksomhetens art. Forvaltningsorganene har i dag et vidt spekter av fullmakter som er knyttet til økonomi, budsjett og administrasjon. Statskonsult har tidligere pekt på at det er vanskelig å få en samlet oversikt over utbredelsen av ulike fullmakter i dagens organisasjonssystem, og anbefaler at det *utarbeides en oversikt over hvilke fullmakter som er gitt*, og begrunnelsene for disse. En slik oversikt vil gi et inntrykk av variasjonsbredden innenfor forvaltningsorganformen, og kan danne utgangspunkt for utarbeidelse av retningslinjer for bruk av ulike fullmakter (Statskonsultrapport 2001:24). Dette vil også gi et godt utgangspunkt for å vurdere hvilke styringsmessige ambisjoner departementet bør ha for ulike typer virksomhet.

En hensikt med mål- og resultatstyring er å få ledere på ulike nivåer til å bli mer bevisst målene og ta et større ansvar for oppgaveløsningen. Å ha et slik ansvar krever at de har en god forståelse for både virksomhetens egenart og hvilke forventninger departementet har til oppgaveløsningen. Et spesielt ansvar ligger selvfølgelig på virksomhetslederne. I dag blir ledere i stadig større grad eksternt rekruttert. De ansettes av departementet og de ansettes på åremål. Det blir sett som positivt at ledere skiftes ut, og at det kommer nye ledere inn med friske impulser og som ser virksomheten utenfra med nye øyne. Samtidig har departementet her en viktig oppgave i å formidle klare holdninger til hva som forventes av en leder i staten og i den aktuelle virksomheten. *Lederrekruttering og lederutvikling* er en viktig styringsmulighet. Det bør derfor utvikles en systematisk lederutvikling for ytre etat, der alle nye ledere i forvaltningsorganene får tilbud om å delta i et organiserte lederutviklingsprogrammer. En slik systematisk satsing på å utvikle ledernes kvalifikasjoner, vil redusere behovet for løpende kontroll og oppfølging.

Et virkemiddel som tradisjonelt har vært brukt for å sikre overordnet styring av underliggende virksomheter, er *dublisering av kompetanse* i departementer og virksomheter. Departementene og de store etatene har vært til forveksling like hverandre både i organisering og oppgaveprofil (Christensen med flere 2002, s. 40). Å bygge opp overlappende kompetanse i departementer når oppgaver skilles ut til underliggende virksomheter, har vært en måte å sikre departementenes styring på. Det er et mål å gjøre departementene til effektive sekretariater for politisk ledelse, og da bør de ikke være for store. Samtidig har departementene en viktig oppgave i styring, overvåking og utvikling av sektorpolitikken, og innenfor en del områder er det sannsynligvis påkrevet med spesialistkompetanse i departementene. Dette trenger ikke nødvendigvis å bety at man bygger opp permanente staber med lik kompetanse i departementer og underliggende virksomheter. Det kan også oppnås ved å satse mer bevisst på styrt og systematisk *personalmobilitet mellom departementer og ytre etater*. Det vil bidra både til kunnskapsoverføring og til økt forståelse mellom departementsnivået og underliggende virksomheter.



Litteratur

Andenæs, J. (1986). *Statsforfatningen i Norge*. Tano.

Christensen, T. med flere (2002) *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget.

Christensen, T. og Egeberg, M. (1992 og 1997). *Forvaltningskunnskap*. Tano.

Christensen, T. og Læg Reid, P. (1998). *Den moderne forvaltning*. Tano
Aschehoug.

Christensen, T. og Læg Reid, P. (2001). "New Public Management i norsk statsforvaltning" i Tranøy, B. S og Østerud, Ø (red): *Den fragmenterte staten*. Gyldendal.

Eckhoff, T. og Smith, E. (1997). *Forvaltningsrett*. 6. utgave. Tano.

Egeberg, M. (1978). "Institusjonell pluralisme som interesseartikulerende system" *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bind 19.

Skjeie, H. (2001). "Inne i beslutningsmaskinen" i Tranøy, B. S. og Østerrud, Ø. (red): *Den fragmenterte staten*. Gyldendal 2001.

Stigen, I. M. (1991): "Avbyråkratisering og modifisert forvaltning? Om bruk av prosjektorganisering i norsk sentralforvaltning" i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1991 (7).

NOU 1982:3. *Maktutredningen*.

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm.

Statskonsultrapport 1999:19. *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*.

Statskonsultrapport 2001:24. *I god form*.

Andre publikasjoner

Om statsråd. Forberedelse av saker til statsråd. Utgitt av Statsministerens kontor, 2000.

Om r-konferanser. Forberedelse av saker til statsråd. Utgitt av Statsministerens kontor, 2000.

Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000.

REFERANSER

Tittel:	Den norske departementsstrukturen. En gjennomgang av enkelte trekk og utfordringer ved departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering
Forfatter(e):	Asbjørg Harstad Antonsen, Marit Rønning og Eivor Bremer Nebben
Statskonsults notatnummer:	2002:
Prosjektnummer:	695
Prosjektnavn:	Den norsk departementsstrukturen
Prosjektleder:	Marit Rønning
Oppdragsgiver(e):	
Resymé:	Notatet beskriver enkelte sentrale kjennetegn ved den norske departementsstrukturen, og peker på noen utfordringer som er knyttet til denne strukturen. Hensikten med notatet er å danne et bakteppe for prosjekter i forbindelse med videreutviklingen av departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Departementene, departementsstruktur, Utredningsinstruksen, forvaltningsorganer, hierarki, mål- og resultatstyring, regjeringens arbeidsform, departementenes oppgaver, instruksjonsrett.
Dato:	August 2002
Sider:	23
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO