
Forord

Statskonsult ser det generelt som ønskelig å systematisere og analysere erfaringer fra statlige omstillinger. Til grunn for dette ligger en oppfatning om at statlige virksomheter kan ha noe å lære av hverandre på dette feltet, blant annet på grunn av mange felles rammebetingelser.

Justisdepartementet har nylig gjennomført en omfattende omorganisering, og i den forbindelse er departementets saksvolum, kontrollspenn og bemanning betydelig redusert. Flere sider ved denne prosessen var svært interessante ut fra et omstillingssynspunkt, og Statskonsult tok derfor initiativ til en nærmere dokumentasjon og analyse. Justisdepartementet var positiv til vår henvendelse, stilte nødvendig materiale til rådighet og åpnet for en intervjurunde blant deltakerne i prosjektet.

Vi takker alle informantene i Justisdepartementet for velvillig bistand.

Vi håper rapporten vil være av interesse for Justisdepartementet selv og for andre i sentralforvaltningen som arbeider med omstillingsspørsmål. Siktemålet er å formidle erfaringer og invitere til refleksjon om hvordan slike prosesser kan og bør legges opp.

Rapporten er utarbeidet av seniorrådgiver Dag Solumsmoen (prosjektleder) og rådgiver Hogne Tellnes. I en tidlig fase var rådgiver Godtfred Bøen prosjektleder. Førstekonsulent Tone Skarpsno har bistått med slutføring av rapporten. Avdelingsdirektør Svein Eriksen og fungerende avdelingsdirektør Jørn-Flemming Nordvik har vært prosjektansvarlige.

Oslo, desember 2001

Jon Blaalid
direktør

Innhold

SAMMENDRAG.....	1
1 BAKGRUNN.....	3
2 MÅL OG HOVEDTEMAER FOR DOKUMENTASJON.....	5
2.1 MÅL OG AVGRENSNING.....	5
2.2 STRUKTUR OG HOVEDTEMAER.....	5
2.3 METODE	6
3 FORLØPET AV PROSESSEN	7
3.1 BAKGRUNN.....	7
3.2 FØRSTE FASE – INITIATIV OG PROSJEKTBEKRIVELSE	9
3.2.1 <i>Prosjektbeskrivelsen – versjon I</i>	10
3.2.2 <i>Prosjektbeskrivelsen – versjon II</i>	11
3.2.3 <i>Prosjektbeskrivelsen – versjon III</i>	13
3.3 ANDRE FASE – STYRINGSGRUPPAS UTREDNING	13
3.4 TREDJE FASE – RAPPORTEN PÅ HØRINGSRUNDE.....	18
3.4.1 <i>Forslagene i rapporten</i>	18
3.4.2 <i>Høringsrunden</i>	19
3.4.3 <i>Tilleggsutredning og videreføring</i>	21
3.5 UTFALLET.....	22
4 HOVEDTEMAER FOR VURDERING AV PROSESSEN.....	23
4.1 INITIATIV OG GJENNOMSLAG.....	23
4.2 PROBLEMOPPFATNING OG AKTUELLE LØSNINGER.....	26
4.3 ORGANISERING OG DELTAKELSE.....	33
4.4 ALLIANSER OG FORANKRING	35
4.5 ENKELTPERSONER OG -AKTØRER.....	39
5 ERFARINGER OG MULIGE LÆRDOMMER.....	41

Vedlegg 1 – Intervjuobjekter

Vedlegg 2 – Kronologisk oversikt

Sammendrag

Denne rapporten er Statskonsults dokumentasjon av det som ble hetende strategiprojektet i Justis- og politidepartementet (JD). Rapporten omfatter projektets plan- og utredningsfase i 1998–1999, men ikke den påfølgende gjennomføringsfasen.

I kapittel 3 gjør vi rede for det faktiske forløpet av prosessen fra idé til beslutningsgrunnlag. I kapittel 4 gir vi vår fortolkning av prosessen. Utgangspunktet er fem hovedtemaer som gir hver sin innfallsvinkel til det som skjedde:

- Initiativ og gjennomslag for projektet
- Problemoppfatning og aktuelle løsninger
- Organisering og deltakelse
- Allianser og forankring
- Enkeltpersoner og -aktører.

På grunnlag av analysen i kapittel 4 oppsummerer vi i kapittel 5 noen trekk ved strategiprojektet som det eventuelt kan trekkes lærdom av for denne typen prosjekter. Sterkt forenklet er det følgende:

- Departementsråden kommuniserte tydelig besluttosomhet og vilje til å prioritere projektet og til å ta nødvendige avgjørelser, selv om disse også kunne ha upopulære konsekvenser både blant ledere og ansatte.
- Den projektansvarlige departementsråden var hentet utenfra og var ansatt for bare tre år. Dette innebar ”friske øyne” i styringen av projektet, samtidig som han ikke trengte å bekymre seg for eventuell misnøye internt.
- Det ble avsatt tid og ressurser for å komme raskt til et beslutningsgrunnlag. Dette gjaldt også på toppledernivå slik at departementsråden selv kunne tilføre energi til prosessen.
- Projektet hentet inspirasjon og modell fra Finansdepartementet (FIN).
- Det ble formulert konkrete og lett forståelige omstillingsmål (”reduere JDs saksvolum og kontrollspenn”).
- Projektet hadde en god ”timing”, idet det kunne utnytte et politisk stemningsskifte som åpnet muligheten for et politidirektorat.
- Kontinuitet i deltakelsen la et godt grunnlag for læring og utvikling i arbeidet med problemoppfatning og løsninger. Varierte arbeidsformer i arbeidsgruppa i utredningsfasen fungerte positivt med tanke på både nyttenkning og effektiv framdrift.
- Projektets problemoppfatning ble grundig dokumentert, noe som var viktig på bakgrunn av en lang forhistorie med mislykkede framstøt.

Noen av de vurderingene og prioriteringene som ble gjort i strategiprojektet, var særlig viktige for prosjektets innretning. De kan gi grunnlag for refleksjon omkring andre prosjekter i liknende situasjoner:

- Siden behovet for avlastning ble oppfattet å være overmodent, ble det valgt å *ikke* legge opp til en bred strategiprosess før oppgavemengden var redusert. Normalt foretas en strategivurdering *før* det omorganiseres, men her ble strategiprojektet i praksis et prosjekt for å omorganisere.
- Hensynet til rask framdrift og til en enhetlig tilnærming ble prioritert framfor å forankre prosjektet internt gjennom ansattes medvirkning. Dette må ses på bakgrunn av relativt bred enighet om problemoppfatningen.
- Hensynet til å sikre JDs egen styring av utredningsprosessen med sikte på å nå raskt fram til resultater, ble prioritert framfor å forankre prosjektet eksternt gjennom bredere deltakelse og en mer helhetlig tilnærming. Det ble dog sikret en viss forankring gjennom regelmessig kontakt med Statsministerens kontor (SMK).
- Det var allerede flere utredninger i gang på enkeltsektorer innenfor JDs ansvarsområde. Strategiprojektet ga departementsledelsen mulighet for å møte disse prosjektene med et helhetsperspektiv, slik at departementet ikke skulle bli en restkategori av utfallet av prosjektene i enkeltsektorene.
- Det var ingen politisk forhåndsklarering av de forslagene som måtte komme ut av prosjektet. Det ble satset på at en faglig velbegrunnet utredning skulle ha sin egen tyngde, selv om den omfattet kontroversielle løsningsforslag.
- Som løsningsstrategi ble det valgt å definere JDs kjerneområder istedenfor å identifisere enkeltoppgaver som kan legges ut. Dette åpnet for radikale løsninger, herunder også en deling av departementet. Men deling ble ikke vurdert som aktuelt blant annet av hensyn til samordning av straffesakskjeden.

Det som særlig kjennetegner strategiprojektet er at det i realiteten ble et organisasjonsprosjekt. Dette var en pragmatisk løsning i en situasjon der det hastet for JD å få redusert saksvolum og kontrollspenn, og der andre hensyn måtte vike inntil videre. Dersom vi legger til grunn at dette var et riktig strategisk valg (og vi har ikke grunnlag for å si noe annet), vil vi også vurdere det slik at prosjektet var svært vellykket. Det ble på kort tid produsert et helhetlig beslutningsgrunnlag for å gjøre JD til en mindre og enklere departementsorganisasjon og til et potensielt bedre redskap for politisk og administrativ ledelse. Beslutningsgrunnlaget ble deretter brakt fram til politiske vedtak om organisasjonsendringer.

For å ta stilling til i hvilken grad JD senere har oppnådd å bli et nytt og bedre departement, trengs det flere vurderinger. Vi vil anbefale at JD foretar en dokumentasjon og vurdering av selve omstillingsfasen og en evaluering av effektene av omorganiseringen.

1 Bakgrunn

Justis- og politidepartementet (JD) har nylig gjennom en omfattende omorganisering og redusert sin størrelse betydelig og lagt en rekke oppgaver til andre departementer og til underliggende etater. Klare uttrykk for dette er opprettelsen av Politidirektoratet og nedgangen i departementets bemanning fra 437 ansatte i 1998 til 298 ansatte i 2001. Dessuten er ansvarsområdet innskrenket ved at en del ansvarsområder, i første rekke utlendingsforvaltningen, er overført til andre departementer.

Det er bemerkelsesverdig at et departement reduserer sin egen størrelse så vidt sterkt og gjennomfører en så omfattende omorganisering over et relativt kort tidsrom. Omorganiseringen er interessant også fordi den bidrar så sterkt til å innhente et etterslep i Justisdepartementets profil, sammenlignet med andre departementers forhold til sine respektive underliggende etater.

Statskonsult er generelt opptatt av å formidle informasjon og råd om omorganisering og omstilling, for blant annet om mulig å hjelpe forvaltningsorganer på vei med slike tiltak. Muligheten for å generalisere på bakgrunn av erfaringer kan riktig nok være sterkt begrenset, idet departementene hver for seg har særskilte forutsetninger for omstillingsarbeid. Likevel er det mange felles rammebetingelser og problemsituasjoner for departementene, og det gir oss grunn til å se nærmere på det som har skjedd i JD med sikte på å formidle de erfaringene som er gjort.



2 Mål og hovedtemaer for dokumentasjon

2.1 Mål og avgrensning

I denne rapporten er vi opptatt av å dokumentere *hva* som ble gjort for å forberede omorganisering i JD og *hvordan* det ble gjort. I noen grad drøfter vi også *hvorfor* det skjedde som det gjorde. Siden det er snakk om en omfattende prosess over to år, kan ikke ambisjonen være å gå detaljert til verks. Men dette ser vi heller ikke som nødvendig for å forstå hovedtrekkene i prosessen. I tillegg til å dokumentere, har vi søkt svar på spørsmål som:

- Hvilke enkeltfaktorer var kritiske?
- Hva fungerte positivt?
- Hva burde ha vært gjort annerledes?
- Hva kan JD og andre departementer lære av prosessen?

En viktig avgrensning er at vi bare har sett på *planleggings- og utredningsprosessen fram til beslutningsgrunnlaget forelå*. Denne prosessen er imidlertid vidt definert. Vi ser ikke bare på styringsgruppas arbeid med selve utredningen, men også på initiativet og planleggingen som gikk forut for utredningen, helt fra januar 1998.

Derimot tar vi ikke opp vedtakene om og iverksettingen av den foreslåtte omorganiseringen. Denne prosessen, som jo er den egentlige omstillingsprosessen, ble for øvrig i hovedsak gjennomført som separate løp innenfor de ulike avdelingens ansvarsområder.

Videre vil vi understreke at vi heller ikke kommer inn på effektene av omorganiseringen. Det er en evaluering som eventuelt bør komme når effektene har fått noe mer tid til å vise seg.

2.2 Struktur og hovedtemaer

I denne rapporten gjør vi først (i kapittel 3) rede for hovedtrekkene i det faktiske forløpet av planleggings- og utredningsprosessen. Vi trekker her fram en del milepæler i prosessen fra idé til beslutningsgrunnlag. For oversiktens skyld gir vi også noen stikkord for utfallet av de senere beslutningene om omorganisering.

Deretter går vi mer analytisk til verks (i kapittel 4) og gjengir vår fortolkning av prosessen. Vi har formulert fem hovedtemaer som gir hver sin innfallsvinkel. Ved å belyse og drøfte prosessen fra disse ulike vinklene, håper vi å få et dekkende bilde av hva som skjedde og et godt grunnlag med tanke på trekke lærdom av prosessen.

Hovedtemaene er følgende:

-
- **Initiativ og gjennomslag**
Dette hovedtemaet gjelder hvorfor og hvordan prosessen kom i gang, hvordan den ble opprettholdt og eventuelt forsterket, og hvordan framdriften var underveis. Vi berører her også spørsmålet om hvorfor prosessen fikk gjennomslag for å utgjøre et beslutningsgrunnlag for omorganisering.
 - **Problemoppfatning og aktuelle løsninger**
Dette hovedtemaet gjelder definisjonen av det problemet som skal løses og hvilke typer løsninger som vurderes som aktuelle. Hvordan skifter disse oppfatningene underveis og i hvilken grad er det enighet om disse spørsmålene?
 - **Organisasjon og deltakelse**
Dette hovedtemaet gjelder hvordan prosessen er organisert formelt og uformelt. Det omfatter spørsmål om bredden i deltakelsen i ulike faser, type arbeids- og organisasjonsformer som anvendes etc.
 - **Allianser og forankring**
Dette hovedtemaet avspeiler at omorganiseringer også berører interesser og maktfordeling i en organisasjon, og at det gjerne utvikler seg konfliktlinjer i slike sammenhenger. For den som vil gjennomføre endringer vil det være viktig å forankre endringsprosessen blant dem som berøres av den, blant annet ved å informere, invitere til medvirkning og forsøke å skape forståelse og aksept internt og eksternt for at endring er nødvendig, kanskje til og med ønskelig.
 - **Enkeltpersoner og -aktører**
Under dette hovedtemaet tar vi opp enkeltpersoners betydning. Spørsmålet er om og eventuelt hvordan involverte enkeltpersoner og -aktører hadde avgjørende eller iallfall vesentlig innvirkning på utfallet av prosessen.

Til slutt (i kapittel 5) forsøker vi å vurdere mulige lærdommer av erfaringene fra denne planleggings- og utredningsprosessen i JD.

2.3 Metode

For å kunne dokumentere omorganiseringen, henvendte Statskonsult seg til JD for å få tilgang til nødvendig materiale. JD svarte positivt på henvendelsen og sa seg villig til å stille sakspapirer, herunder også interne arbeidsdokumenter, til rådighet. Det ble også åpnet for å foreta intervjuer med deltakere i prosessen i JD.

Høsten 2001 gjennomførte Statskonsult informantintervjuer med de mest sentrale aktørene ved omorganiseringen, i første rekke deltakerne i styringsgruppa for det såkalte strategiprojektet i JD. I tillegg til gjennomgang av sakspapirene, er det dette som danner grunnlaget for dokumentasjonen og vurderingene i denne rapporten.

Oversikt over intervjuobjektene er gjengitt i vedlegg 1.

3 Forløpet av prosessen

I dette kapitlet gjengir vi de faktiske hovedtrekkene i strategiprojektet fra idé til beslutningsgrunnlag. (Se også vedlegg 2 for en kronologisk oversikt). Framstillingen i dette kapitlet er primært deskriptiv, mens våre fortolkninger og vurderinger av prosessen kommer i kapitlene 4 og 5.

3.1 Bakgrunn

Før omorganiseringen hadde Justisdepartementet (JD) 437 ansatte (det nest største departementet) og besto av ni avdelinger med svært varierende størrelse:

- Lovavdelingen (LOV)
- Politiavdelingen (PIA)
- Domstolsavdelingen (DOM)
- Kriminalomsorgsavdelingen (KOA)
- Utlendingsavdelingen (UTA)
- Sivilavdelingen (SIA)
- Polaravdelingen (POA)
- Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA)
- Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA)

Dette kontrollspennet utgjorde i seg selv en svært stor belastning på JDs politiske og administrative ledelse. Andre stikkord for belastningen var:

- at JD årlig hadde et stort og økende saksvolum, for eksempel var antall journalførte dokumenter i 1998 ca. 113 000. (Bare UD hadde flere, mens de andre hadde langt færre)
- at JD hadde direkte styringsdialog med 217 enheter lokalt eller sentralt (av de andre departementene var her KUF nest størst med 89)
- at to av avdelingene (PIA og KOA) selv hadde etatsledelsen av store underliggende etater.

Kort om forhistorien

De siste 30 årene fram til år 2000 vokste JD kraftig i størrelse. Antall ansatte økte fra 117 ansatte i 1970 til 437 ansatte i 1999. Med en så sterk vekst, skilte JD seg ut fra de andre departementene. Én av årsakene var at i denne perioden ble ledelsen av underliggende organer fortsatt liggende i departementet, mens de fleste andre departementene har organisert direktorater til å forestå dette.

Særlig spørsmålet om å skille ut et politidirektorat til å forestå den operative ledelsen av politietaten har vært tatt opp flere ganger, senest tidlig på 1990-tallet. Diskusjonen om et politidirektorat går imidlertid langt tilbake på 1900-tallet. Blant annet har trolig erfaringene under krigen bidratt til at man har vært på vakt mot å få en egenmektig fagdirektør som leder for en så sentral funksjon i spennet mellom samfunn og stat. Politisk styring ble vurdert å være best sikret om etatsledelsen lå i departementet. Flere forsøk på å organisere et direktorat for denne etaten, sist gang i 1991–1992, har derfor ikke ført fram.

I 1993 tok departementsledelsen initiativ til at departementet i større grad burde rendyrke justissektoroppgavene og vurdere muligheten for å overføre til andre instanser de oppgavene som ikke naturlig kunne overføres til egen sektor. Dette ledet imidlertid ikke til noe mer enn at den faste granskningskommisjonen for dykkerulykker ble ført ut av JD.

En vurdering i 1995 av departementets struktur og oppgaver fikk mer konkrete resultater. Sivilavdelingen ble delt i tre ved opprettelse av Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) og Domstolsavdelingen (DOM). Denne endringen, som jo innebar at kontrollspennet ble større, ikke mindre, må imidlertid ses på bakgrunn av påvirkning utenfra. Det var fremmet et Dok 8-forslag i Stortinget om domstolenes situasjon, noe som aktualiserte en egen domstolsavdeling. Videre ble det på bakgrunn av behandlingen av en stortingsmelding om den sivile beredskapen, vurdert som nødvendig å etablere en egen avdeling for dette. Men omorganiseringen tjente også et internt behov ved å avlaste Politiavdelingen.

I 1996 ble det fremmet forslag om å opprette utlendingsnemnd, jf. Ot.prp. nr. 38 (1995–1996). Dette skulle styrke klagerens tillit til rettssikkerheten ved å legge avgjørelsen til et domstolsliknende kollegialt organ. En annen viktig begrunnelse var å avlaste departementet for enkeltsaker. Forslaget ble imidlertid den gangen avvist av stortingsflertallet, som heller ville ha utredet en løsning der bare rene asylsaker ble behandlet i nemnd, jf. Innst. O. nr. 24 (1996–1997).

I 1997 ba daværende departementsråd Surlien ekspedisjonssjefene i JD om å skrive notater om departementets oppgaver og organisering. Disse notatene ga et første utgangspunkt da arbeidet startet i 1998.

I 1997–1998 var flere utredninger og arbeider som ville berøre JDs oppgaveportefølje og organisasjon på gang. Det var for det første spørsmålet om regionalisering av kriminalomsorgen, jf. St.meld. nr. 27 (1997–1998) og Innst. S. nr. 6 (1998–1999). Dette ville avlaste Kriminalomsorgsavdelingen (KOA), blant annet ved å redusere kontrollspennet i etatsledelsen.

For det andre var det på nytt aktuelt å fremme forslag om å etablere klagenemnd i utlendingssaker, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998–1999). På samme måte som sist, var det et viktig hensyn å avlaste departementet for enkeltsaker. I så fall ville det gi grunnlag for en vesentlig reduksjon av Utlendingsavdelingen (UTA).

For det tredje var det nedsatt en domstolskommisjon, jf. NOU 1999:19, og et strukturutvalg for domstolene, jf. NOU 1999:22, noe som blant annet innebar at det kunne bli aktuelt å legge domstolsadministrasjonen utenfor JD for å få større selvstendighet for domstolene. Dette kunne i så fall fjerne grunnlaget for en egen domstolsavdeling i departementet.

For det fjerde ble det nedsatt et utvalg til å utrede spørsmålet om politidistriktsstrukturen, jf. NOU 1999:10 ”En bedre organisert politi- og lensmannsetat”, noe som ville påvirke organiseringen av etatsledelsen i Politiavdelingen (PIA).

For det femte var det på bakgrunn av NOU 1997:14 ”Spillet om pengene”, til vurdering å opprette et eget lotteritilsyn. Dette ville avlaste Sivilavdelingen (SIA).

3.2 Første fase – initiativ og prosjektbeskrivelse

Startpunkt for strategiprojektet kan settes til budsjettseminaret på Voksenåsen i januar 1998. Dette seminaret er en årlig samling av departementets politiske og administrative ledelse for å gå igjennom neste års budsjetttrammer for JD. Her ble det påpekt behov for et dokument som var mer langsiktig enn de årlige virksomhetsplanene. Samtidig burde det ha en annen innfallsvinkel enn ”*Strateginotat for Justisdepartementet*”, et dokument som ble utarbeidet for hver ny regjering blant annet som en orientering til embetsverket om regjeringens satsingsområder i justissektoren.

Sentrale stikkord for diskusjonen på seminaret var behov for samordning, samspill og langsiktighet, samt hvordan JD skulle organisere seg. Diskusjonen endte opp med at det skulle gjennomføres to prosesser:

- en strategiprosess som munnet ut i forslag til organisering av JD (administrativ prosess)
- en prioriteringsprosess fra politisk ledelse med hensyn til hvilke faglige områder som skulle prioriteres (politisk prosess).

Til den første prosessen ble det oppnevnt en arbeidsgruppe bestående av ekspedisjonssjef Reidar Leiro i Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA), ekspedisjonssjef Karen Melander i Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA), ekspedisjonssjef Erik Lund-Isaksen i Kriminalomsorgsavdelingen (KOA), avdelingsdirektør Karin Bugge i PAA og seniorrådgiver Per Hvattum i PAA.

I slutten av januar foreslo denne arbeidsgruppa for departementsråden å legge opp en strategiprosess som skulle omfatte å definere virksomhetsidé, definere strategiområder, lage oppfølgingsplan for strategiområdene, og å definere hovedinnsatsområder innenfor strategiområdene. Etter et møte med departementsråden og spesialråden, ble det gitt grønt lys for å arbeide videre med de to første oppgavene.

Arbeidsgruppa undersøkte om flere departementer hadde erfaringer fra liknende arbeid. De fant at Finansdepartementet (FIN) hadde gjennomført et tilsvarende strategiarbeid, og gruppa opprettet kontakt og innhentet relevant materiale derfra.

I midten av mars 1998 sendte arbeidsgruppa et notat til departementsråden med forslag om å endre opplegget for arbeidet med strateginotatet. Endringene besto i å dempe langsiktigheten for strategiene fra 10–15 år til et 3–5 års perspektiv (mot 2005), og å utvide det planlagte dokumentet (fra 3–4 sider) for at det ikke skulle bli for generelt. For øvrig tok arbeidsgruppa sikte på å utarbeide et forslag til hvordan en strategiprosess kunne organiseres, og her ville de ta modell av FINs arbeid.

I tillegg ble det foreslått å utarbeide et dokument om politiske hovedsatsingsområder som et delprodukt i strategiprojektet. Dette skulle altså være et innspill til den politiske prioriteringsprosessen som også fikk klarsignal på budsjett-seminaret i januar. Denne prosessen foregikk i praksis relativt uavhengig av det egentlige strategiprojektet, men det var den samme arbeidsgruppe som sto sentralt også her. Endelig versjon av dette dokumentet ble sendt til politisk ledelse i slutten av september for godkjenning.

3.2.1 Prosjektbeskrivelsen – versjon I

I begynnelsen av juli 1998 forelå en prosjektbeskrivelse under tittelen ”*Strategiprojekt – mandat og organisering*”. Den omfattet følgende temaer:

1. dagens arbeidssituasjon i Justisdepartementet
2. tidligere vurderinger av departementets struktur og oppgaver
3. bakgrunnen for et strategiprojekt i 1998–1999
4. målsetting og mandat
5. organisering
6. forslag til arbeidsopplegg
7. budsjett, tidsramme
8. presentasjon i departementet og utad

I beskrivelsen av situasjonen ble det understreket at JD arbeidet tungt med store saksmengder og stort kontrollspenn. Det ble lagt vekt på at oppgaver måtte ut av departementet, til andre departementer eller til underliggende etater, for å kunne komme på offensiven med politiske initiativ og strategisk utvikling.

Dokumentet hadde en bred innfallsvinkel og foreslo et relativt bredt mandat, som også omfattet effektivisering av oppgaveløsningen og gjennomgang av eksisterende rutiner. Men svært mye av det underliggende resonnementet omkring strategi, dreide seg om organisering og oppgaveportefølje i departementet. Endring av organisasjonsstruktur ble sett på som en viktig måte å regulere departementets virkemåte og atferd og derved også for den overordnede politiske måloppnåelsen.

Det ble videre foreslått å nedsette styringsgruppe til å lede prosjektet. Denne styringsgruppa var tenkt sammensatt av departementsråden, spesialråden, tre ekspedisjonssjefer og en representant for de ansatte. Arbeidsgruppa var derimot tenkt bredere sammensatt ved at hver avdeling skulle ha sin representant, og her kunne det også bli aktuelt å nedsette undergrupper. Dessuten ble det åpnet for at hver avdeling kunne organisere egen støttegruppe for sin representant. Hensikten med arbeidsgruppa var å koordinere arbeidet på tvers av avdelingene og å legge press på avdelingene om å prioritere oppgaver for prosjektet.

I et eget vedlegg til prosjektbeskrivelsen ble det (inspirert av FINs arbeid) skissert et mulig opplegg med utgangspunkt i en såkalt ”best practice”-undersøkelse i sammenliknbare lands justisdepartementer. Dette kunne eventuelt lede til endringer i prosjektbeskrivelse og mandat. Dernest var det tenkt at styrings-

gruppa skulle ha møter med hver enkelt avdeling, og på bakgrunn av disse møtene og best practice-undersøkelsen skulle det så avklares blant annet hva som burde være JDs hovedfunksjoner og -oppgaver og hvor de øvrige oppgavene burde plasseres.

Tidsrammen for prosjektet ble anslått å være fra høsten 1998 og ut 1999. Det ble foreslått å sette av egne prosjektmidler atskilt fra avdelingenes budsjetter.

For å informere utad, ble det foreslått å omtale prosjektet i statsbudsjettet. Dette ble antatt å bidra positivt til engasjement og prioritering internt i JD. Men for ikke å skape for store forventninger, ble det antydning at det kunne omtales i generelle vendinger som en intern organisasjonsutvikling.

Behandlingen av versjon I

Det ble lagt opp til et stramt løp i det videre arbeidet. Sent i august 1998 ble det sendt to notater til departementsråden. Det ene notatet ble foreslått sendt til deltakerne i administrativt ekspedisjonssjefsmøte (AE-møtet) med prosjektbeskrivelsen vedlagt. Det andre ble foreslått sendt til fagforeningene med orientering om at de ville få prosjektbeskrivelsen til kommentar etter AE-møtet. På bakgrunn av innspill fra AE-møtet, skulle så prosjektbeskrivelsen raskt revideres og leveres organisasjonene med kun én ukes frist for merknader. På denne måten var det tenkt at prosjektet kunne legges fram for statsråden til godkjenning allerede medio september. Deretter kunne alle ansatte bli informert om prosjektet av statsråden i forbindelse med det årlige allmøtet om statsbudsjettet.

AE-møtet ble holdt 7. september 1998 og ga flere innspill til endringer, men den reviderte prosjektbeskrivelsen forelå ikke før i oktober, slik at i praksis foregikk denne prosessen atskillig langsommere enn opprinnelig planlagt.

3.2.2 Prosjektbeskrivelsen – versjon II

I begynnelsen av oktober sendte arbeidsgruppa en revidert prosjektbeskrivelse til departementsråden. I denne ble det tatt inn endringer på bakgrunn av behandlingen i AE-møtet i september.

I prosjektbeskrivelsens kapittel 4 (mål og mandat) ble det tatt inn at man også ivaretar de kravene og forventningene som samfunnet og eksterne brukere har til departementet. Det ble også tatt inn et nytt punkt om at man i arbeidet med strategien skulle vurdere anbefalinger og konklusjoner som framkommer i forbindelse med pågående utredninger, så som Domstolskommisjonen, Strukturutvalget for domstolene, Politidistriktutvalget etc.

I kapittel 5 (organisering) ble det tatt inn et nytt avsnitt om å opprette en uformell kontakt (men med en fast kontaktperson) med Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) for å drøfte aktuelle problemstillinger underveis i prosjektet.

I kapittel 6 (arbeidsopplegg) ble avsnittet vedrørende vedlegg 1 fjernet sammen med selve vedlegget. Derimot ble to nye avsnitt tatt inn, ett om å innhente erfaringer fra andre land og ett om å vurdere å foreta brukerundersøkelser for å kartlegge eksterne forventninger til arbeidet.

Kapittel 8 (presentasjon av prosjektet innad og utad) ble helt omarbeidet og var i samsvar med det de så langt var kommet til i planleggingsprosessen. Her kom det blant annet inn at regjeringen burde orienteres om prosjektet fordi det kunne bli aktuelt å overføre ansvar og oppgaver til andre departementer.

I et eget notat kalt *Strategiprosess – Revidert prosjektbeskrivelse* av 8. oktober 1998, redegjorde arbeidsgruppa for hvilke av AE-møtets merknader de *ikke* ønsket å ta til følge. Det ble foreslått:

- at det ikke skulle tas inn at det skulle tilføres oppgaver til JD
- at det ikke skulle tas inn at det skulle vurderes å etablere et innenriksdepartement
- at prosjektet ikke skulle forankres i AAD og SMK
- at det ikke skulle tas inn at det skulle vurderes hvorvidt noen av JDs oppgaver fortsatt skulle være offentlige oppgaver

Fagforeningene ble tilsendt den reviderte prosjektbeskrivelsen med en kort frist til å gi kommentarer. Det ble vist til at statsråden skulle se prosjektbeskrivelsen og organisasjonenes merknader 1. november 1998.

Reaksjoner på versjon II

Fagforeningene og da særlig Juristforbundet var skeptiske til at et så vidt omfattende arbeid ble satt i gang, blant annet fordi det var satt i gang parallelle utredninger med hensyn til domstolene og politiet. De var urolige over at store oppgavemengder kunne bli flyttet ut av departementet. Dette innebar en usikkerhet om arbeidsmiljøet og framtidige oppgaver for de ansatte. Juristforbundet mente at ambisjonsnivået var for høyt. På den annen side mente de også at det burde legges opp til å vurdere å dele departementet. En sterk reduksjon av kontrollspennet i JD burde etter deres syn tilsi en vurdering av den typisk kontinentale løsningen med både et justisdepartement og et innenriksdepartement.

Fagforeningene var lite fornøyd med at de ikke var foreslått som deltakere i arbeidsgruppa, og spesielt var samtlige misnøyd med at de bare var tiltenkt én felles deltaker i styringsgruppa.

I slutten av oktober sendte arbeidsgruppa et notat til departementsråden med oppsummering av fagforeningenes merknader. Arbeidsgruppa la vekt på å få til et konstruktivt samarbeid og redusere de ansattes usikkerhet. Det burde defineres tydelig når og hvordan deres innflytelse skulle gjøres gjeldende. Samtidig var de opptatt av å legge til rette for nytenkning i arbeidet. Deltakelse i selve skrivearbeidet måtte derfor bygge på faglig kompetanse, og det burde ikke være deltakere med mer eller mindre bundet mandat. Ut fra dette ble det foreslått at fagforeningene ikke skulle være representert i arbeidsgruppa, men at de til gjengjeld skulle få økt deltakelse i styringsgruppa.

Når det gjaldt Juristforbundets innvending mot tidspunktet, viste arbeidsgruppa til at i løpet av de fire første månedene i 1999 skulle det foreligge konklusjoner fra alle de viktigste utredningene, slik at dette kunne danne innspill til JDs prosjekt. Dessuten var det mange spørsmål som kunne behandles uavhengig av de pågående utredningene, eller at de med fordel kunne avklares på forhånd.

3.2.3 Prosjektbeskrivelsen – versjon III

Sven Ole Fagernæs overtok som departementsråd i begynnelsen av november 1998. Han drøftet saken med statsråd Aure og fikk noen synspunkter som ble innarbeidet i prosjektbeskrivelsen:

- Strategiprojektet skal ta utgangspunkt i tidligere utredninger. Det forutsettes at prosjektet resulterer i konkrete endrings- og gjennomføringsforslag.
- Framdrift og omfang på andre pågående utviklings- og omorganiseringsprosjekter skal ikke hindres av strategiprojektet.
- Prosjektet bør ikke bruke mer ressurser enn høyst nødvendig for gjennomføringen.

Videre ble det i denne tredje versjonen av prosjektbeskrivelsen presisert (kapittel 3 – bakgrunn for strategiprojektet) at strategiprojektet nå burde igangsettes med vurdering av JDs oppgaver og organisering. Vurderingen burde omfatte gjennomgang av utfordringer fram mot 2005, med konsekvenser for JD og hvordan JD best kan organiseres for å møte utfordringene.

Kapittel 5 (organisering) ble omarbeidet slik at fagforeningene skulle få to representanter med i styringsgruppa i stedet for én. Oppgaver som tidligere var planlagt gjennomført av arbeidsgruppa eller av avdelingene ble nå tatt ut og/eller lagt til prosjektlederen.

I kapittel 6 (arbeidsopplegg) ble det tatt inn at det skulle kartlegges hvilke departementer og etater som i andre land er tillagt ansvaret for de oppgavene som i Norge er tillagt JD og justissektoren.

I kapittel 8 (presentasjon av prosjektet) ble det innarbeidet at politisk ledelse har besluttet å igangsette prosjektet.

3.3 Andre fase – styringsgruppas utredning

I begynnelsen av desember sendte departementsråden brev til ekspedisjonssjefene og til fagforeningene. I begge brevene vedlegges siste versjon av prosjektbeskrivelsen. Det ble meddelt ekspedisjonssjefene at statsråden hadde besluttet å igangsette prosjektet. Det ble også meddelt hvilke endringer som var de viktigste siden 3. juli. Endringene var:

-
- at Regjeringen måtte orienteres
 - at det burde etableres kontakt med AAD
 - at Styringsgruppa skulle få ytterligere én fagforeningsrepresentant
 - at det ikke ble noen arbeidsgruppe, og at det ble én prosjektleder som skulle lage beslutningsgrunnlaget og som i den forbindelsen skulle trekke veksler på ressurser i avdelingene, og at det skulle rapporteres til AE-møtet
 - at gamle utredninger skulle legges til grunn og at det ble forventet konkrete endringsforslag

Ekspedisjonssjefene ble bedt om å oppdatere sine egne notater fra 1997 om oppgaver og organisering og å gi kommentarer til andres notater, samt korte merknader til hovedutfordringene fram mot 2005.

Styringsgruppa ble sammensatt av:

Departementsråd Sven Ole Fagernæs (leder)

Spesialråd Hans Olav Østgaard

Ekspedisjonssjef Reidar Leiro, PAA

Ekspedisjonssjef Karen Melander, RBA

Ekspedisjonssjef Erik Lund-Isaksen, KOA

Seniorrådgiver Sylvia Peters, Juristforbundet

Rådgiver Ståle Vikdal, NTL

Avdelingsdirektør Karin Bugge ble utpekt til å være prosjektleder. Det dannet seg raskt en arbeidsgruppe rundt henne bestående av tre medarbeidere fra PAA: Per Hvattum, Astri Tverstøl og Knut Olsgard.

Styringsgruppas første møte

Styringsgruppa holdt sitt første møte like før jul i 1998. I følge møtereferatet ble det enighet om følgende:

- Arbeidet skulle betraktes som en idéutviklingsprosess, og man måtte ha en åpen holdning innad, men en mer lukket holdning utad. De ansattes to representanter fikk anledning til å informere lederne i de to organisasjonene som ikke deltok i arbeidet. Ekspedisjonssjefene skulle informeres i AE-møtene.
- Best Practice-undersøkelsen skulle ikke være omfattende. I tillegg skulle arbeidsgruppen kontakte Statskonsult for informasjon om eventuelle liknende prosesser.
- Det skulle likevel ikke gjennomføres kartlegging av eksterne aktørers synspunkter. I stedet skulle det kartlegges forbedringspunkter ved at:
 - Departementsråden skulle kontakte departementsråden ved SMK.
 - Det skulle tas utgangspunkt i notater som ekspedisjonssjefene utarbeidet i 1997 og desember 1998. (Notatene fra 1997 bygde på notat fra PAA av 30. juni 1997, der det framgår at statsråden var betenkt over styringsspennet i JD. På den bakgrunnen ble ekspedisjonssjefene bedt om å gi pro-contra- vurderinger om organisatoriske grep som kunne foretas innenfor rammen av den enkelte avdeling.)

-
- Det burde skjelnes mellom endringer som JD selv kunne foreta og endringer som krevde eksterne aktørers samtykke. Styringsgruppa skulle ikke søke å avklare hvor realistisk det var å få plassert oppgaver i andre departementer, men heller avslutte sitt arbeid når anbefalingene var lagt fram for politisk ledelse.

Styringsgruppas møter i januar og mars

I slutten av januar ble det holdt et nytt møte. På forhånd var det sendt ut et sammendrag av ekspedisjonssjefenes vurderinger fra 1997 og 1998, der det ble pekt på en lang rekke alternative organiseringer for de forskjellige ansvarsområdene, særlig med bruk av direktoratsløsninger. Det var også enkelte skisser til hvordan man kunne dele departementet.

I møtet redegjorde hver av styringsgruppemedlemmene for sine vurderinger om behovet for endringer. Vurderingene varierte fra dem som ville søke forbedringer innenfor gjeldende departementsgrenser (særlig Peters og til dels Melander), til dem som så behov for relativt radikale endringer både horisontalt og vertikalt (særlig Fagernæs).

Det ble på møtet også gitt en oppsummering av departementsrådets kontakt med departementsråden ved SMK. Synspunktet fra SMK var at JD hadde for mange avdelinger og at koordinering mellom avdelingene syntes å være vanskelig. Videre var SMK skeptisk til deling av JD og anbefalte styringsgruppa tidlig å avklare om ønskede endringer hadde politisk interesse eller ble ansett å være politisk mulig å gjennomføre.

I innkallingen til neste møte i styringsgruppa (5. mars 1999), ble det beklaget at et punkt om virksomhetsidé og overordnede mål for JD måtte utsettes. Det ser heller ikke ut til at denne diskusjonen ble tatt senere, for i den ferdige rapporten et halvt år etterpå, var det en tilsvarende beklagelse av at det ikke var utformet noen virksomhetsidé.

Sammenliknet med den opprinnelige prosjektbeskrivelsen var det nå lagt opp til en strammere tidsplan. På møtet ble det behandlet et forslag til videre framdriftsplan, der rapporten var planlagt ferdig 1. juli. Den var imidlertid ikke tenkt overlevert statsråden før i slutten av august, fordi det var avsatt tid til å innarbeide kommentarer og merknader som fagforeningene og ekspedisjonssjefene måtte ha. Men styringsgruppa ble på møtet enig om at når rapporten var ferdig 1. juli, skulle den overleveres statsråden umiddelbart, mens slike merknader skulle ettersendes.

Av referatet framgår det ellers at best practice-sammenlikningen med andre land skulle begrenses til Sverige og Danmark.

De ansattes representanter i styringsgruppa markerte på dette møtet at de så det som problematisk at ekspedisjonssjefene nylig hadde fått en bredere orientering om prosjektet enn hva de selv kunne gi til organisasjonene. Det ble enighet om at sekretariatet skulle utarbeide en kort orientering om prosjektet i internavisen

Justisen. Der skulle det også inviteres til innspill til spørsmål som ble diskutert i strategiprojektet. Men så vidt vi kjenner til, ble dette ikke realisert.

Ny statsråd

I statsråd Aures sykefravær fra 21. januar 1999, fungerte først kirke- og utdanningsminister Jon Lilletun og deretter helseminister Dagfinn Høybråten som vikar. Det var sistnevnte som fungerte da Politidistriksutvalget la fram sin innstilling 4. mars 1999.

Som ny justisminister ble Odd Einar Dørum utnevnt 19. mars 1999. Han ble orientert om strategiprojektet og bakgrunnen for det i et eget notat kort tid etter tiltredelsen.

Styringsgruppas møter våren 1999

Til møtet i slutten av mars forelå et notat fra en av styringsgruppas medlemmer (Peters) med skisse av mulige løsninger dersom det måtte legges til grunn at det bare skulle være 5–6 avdelinger i departementet. Her ble også en intern deling av departementet igjen brakt på bane, denne gang ved å peke på at et justisdepartement med to statsråder ville løse problemet med stort kontrollspenn. Det er i referatet antydnet at dersom dette viste seg å være en politisk akseptabel løsning, så burde styringsgruppa også diskutere dette.

Departementsråden lanserte en tilnærming der man utformet løsninger både innenfor et ”best case”- og et ”worst case”-scenario. ”Best case” ville innebære at man utformet den faglig sett best tenkelige løsningen, gitt at all ønskelig flytting av oppgaver kunne la seg gjennomføre. ”Worst case” ville innebære å finne den beste løsningen, gitt at det viste seg umulig å få flyttet oppgaver ut av JD. Med tanke på det beste scenariet, skisserte departementsråden en løsning med kun fem avdelinger (politi- og redning, sivil, lov, kriminalomsorg, og plan og administrasjon) og med tre nye direktorater (politi- og redning, sivilrett, og kriminalomsorg).

Av møtoreferatet framgår det at det igjen var ulike synspunkter på hvorvidt det skulle vurderes andre muligheter enn bare å redusere oppgavemengde og kontrollspenn ved å skyve oppgaver ut vertikalt og horisontalt.

Styringsgruppa gjennomførte i slutten av april et heldagsmøte der de fortsatte diskusjonen om hva som var JDs kjerneområder og hovedoppgaver, samt organisering av departementet og justissektoren. I tillegg ble en kvantitativ analyse av JDs oppgaver sammenliknet med andre departementer diskutert.

I begynnelsen av mai ble det holdt et nytt ordinært styringsgruppemøte. Den viktigste saken på dette møtet var å behandle utkast til et notat om styringsgruppas vurderinger så langt. Dette notatet skulle deretter behandles på et seminar med alle ekspedisjonssjefene til stede. I tillegg ble det tatt initiativ til et informasjonsskriv til alle medarbeiderne i departementet om status og framdrift i arbeidet. Det skulle imidlertid ikke informeres noe om innholdet i styringsgruppas drøftinger før rapporten ble avlevert.

Innhenting av synspunkter

Seminaret med ekspedisjonssjefene ble avholdt i slutten av mai. De ansattes representanter i styringsgruppa var ikke med her. Hensikten med seminaret var å få ekspedisjonssjefenes synspunkter på de problemstillingene som hadde vært drøftet så langt. På forhånd hadde ekspedisjonssjefene utarbeidet innspill til det notatet de hadde fått. På seminaret ble diskusjonen strukturert rundt følgende forutsetninger: ”Best case”-scenario, ”worst case”-scenario, mellomløsninger, deling av departementet. I referatet fra seminaret legger vi blant annet merke til at det kom opp andre løsninger innenfor ”worst case”-scenariet enn det styringsgruppa hittil hadde lagt opp til. Blant annet ble det pekt på muligheten av å slå sammen Rednings- og beredskapsavdelingen og Sivilavdelingen og eventuelt også Polaravdelingen, istedenfor å slå sammen Sivilavdelingen og Domstolsavdelingen.

I juni ble det tatt kontakt med fire tidligere statsråder for å få intervjuer dem om deres erfaringer med å lede JD og deres synspunkter på organiseringen. Det ble også foretatt studieturer til Danmark og Sverige for å kartlegge hvordan disse landene hadde valgt å organisere sine justisdepartementer og -sektorer. Deltakere her var prosjektlederen, én av medarbeiderne i arbeidsgruppa, samt én av organisasjonsrepresentantene i styringsgruppa.

Regjeringen orienteres

I midten av mai ble Regjeringen informert om prosjektet. På forhånd ble FIN og AAD forelagt saken, men ingen av disse hadde merknader. Regjeringen godkjente opplegget, men det ble konkludert med at dersom forslagene ville berøre andre departementer, skulle disse og SMK trekkes inn i arbeidet.

En utsettelse i innspurten

I innkallingen til møte 14. juni ser vi hva som da var blant de uløste spørsmålene for styringsgruppa: Hva bør være løsningen for rednings- og beredskapsakene og for polarsakene? Bør det foreslås et sivilrettsdirektorat? Bør det bli en regional løsning i tillegg til et kriminalomsorgsdirektorat?

På møtet ble diskusjonen igjen strukturert rundt ”best case”, ”worst case”, mellomløsninger og deling av departementet. Under ”best case” ble alle tvils spørsmål gjennomgått, blant annet ble kriminalomsorgsdirektorat nå nedprioritert, mens sivilrettsdirektorat ble opprettholdt. Under diskusjonen av mellomløsninger, det vil si at bare noen flyttinger ut av JD vil være mulig, ble politidirektorat prioritert på topp, med overføring av UTA til KRD som andreprioritet.

Dagen etter dette møtet i styringsgruppa, ble det fastholdt at avlevering av rapporten skulle skje 1. juli. Dette framgår av en e-postmelding til alle ansatte fra departementsråden der han ga en kort orientering om formål, organisering og framdrift av prosjektet.

En ny e-postmelding 30. juni varslet at styringsgruppa trengte mer tid til de avsluttende diskusjonene og at rapporten ikke ville bli overlevert før 30. august. Det siste møtet i styringsgruppa ble holdt 16. august 1999.

3.4 Tredje fase – rapporten på høringsrunde

I slutten av august, det vil si like før rapporten ble gjort offentlig tilgjengelig, ble det sendt brev til alle departementsrådene med en kort orientering om prosjektet og omorganiseringsforslagene.

Samtidig inviterte Fagernæs alle ansatte i JD til allmøte 1. september 1999. På allmøtet orienterte han om bakgrunnen for prosjektet, de konkrete endringsforslagene og om den videre prosessen. Det ble samtidig slått fast at selv om forslagene innebar en vesentlig reduksjon av JD, skulle ingen bli sagt opp eller gå ned i lønn, men noen måtte regne med å bytte arbeidsplass og å få andre arbeidsoppgaver.

3.4.1 Forslagene i rapporten

Konkret foreslo styringsgruppa følgende:

- Etablering av politidirektorat
- Etablering av sivilrettsdirektorat.
- Overføring av Utlendingsavdelingen (UTA) til KRD
- Overføring av beredskapsområdet til AAD eller FD. Samordningsansvaret for redningstjenesten overføres til Politiavdelingen
- Overføring av ansvaret for Brønnøysundregistrene til NHD eller FIN
- Overføring av sivile tjenestepliktige-sakene til AAD
- Overføring av polarsakene (og dermed Polaravdelingen) til AAD
- Overføring av ansvaret for Statens innkrevingsentral til FIN
- Overføring av ansvaret for regjeringsadvokaten til AAD eller SMK
- Overføring av lotterisaker (inklusive ansv for tilsynet) til BFD
- Overføring av billighetserstatninger til AAD eller sivilrettsdirektorat

På grunnlag av disse foreslåtte endringene gikk styringsgruppa inn for å redusere antall avdelinger i JD fra ni til fem. De fem skulle være kriminalomsorgsavdeling, politiavdeling, lovavdeling, domstols- og sivilavdeling, og plan- og administrasjonsavdeling.

Subsidiært, det vil si hvis det ikke skulle bli mulig å flytte ut oppgaver, foreslo styringsgruppa en reduksjon til sju avdelinger i to alternative varianter.

Styringsgruppa var delt i spørsmålet om rednings- og beredskapsområdet. Flertallet på seks av medlemmene gikk inn for å dele området, slik at ansvaret for beredskap førtes ut, mens ansvaret for redningstjenesten ble igjen. Mindretallet, som var Karen Melander fra Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA), gikk inn for å beholde hele området i JD. Melander hadde også en mindre

særmerknad som gikk på at man ikke burde foreslå endringer før man hadde evaluert omorganiseringen i 1996, og at man burde avvete effekten av de pågående sektorvise prosjektene før flere oppgaver ble flyttet ut.

I rapporten var det også en bredt anlagt særmerknad fra Sylvia Peters fra Juristforbundet. Den var blant annet rettet mot at styringsgruppa primært hadde vært opptatt av å redusere belastningen på departementsledelsen. Hun viste til at det ikke var noen hensyn til selve oppgaveløsningen som kunne forsvare de foreslåtte utflyttingene. Så lenge det ikke var aktuelt å opprette et innenriksdepartement, ville hun derfor gå imot å flytte Polaravdelingen (POA) og RBA ut av departementet, og hun var også kritisk til flytting av Utlendingsavdelingen (UTA).

3.4.2 Høringsrunden

Under oppslaget ”Stripper Justis” i VG dagen etter presentasjonen, ble rapporten omtalt som *”en historisk og gigantisk reform av det tungroddede og byråkratiske Justisdepartementet”*. Det ble særlig fokusert på forslaget om å flytte utlendingspolitikken til KR. Statsråd Dørum understreket at han ikke hadde tatt stilling til de enkelte forslagene i rapporten, men signaliserte samtidig at han støttet målet om et mindre departement.

I begynnelsen av september ble avdelingene og organisasjonene invitert til en intern høring av rapporten. Det ble også sendt et brev til de berørte underliggende etatene med forespørsel om uttalelser på omtalen av den enkelte virksomheten. Endelig ble rapporten sendt på høring til departementene og fylkesmennene. Høringsfristen var først 1. oktober, men ble siden utsatt til 15. oktober. Det ble avgitt totalt 53 høringsuttalelser.

Synspunkter på mandat og forutsetninger

Flere av departementene (FIN, AAD, FD og SHD) signaliserte en positiv holdning til at Justisdepartementet hadde igangsatt et omorganiseringsprosjekt. De ansattes organisasjoner var også i utgangspunktet positive til mandatets hovedmålsetting.

Videre ga de fleste avdelingene i JD sin støtte til hovedmålet. Domstolsavdelingen (DOM) var enig i målsettingen om å styrke departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse, men mente at dette ikke trenger å bety en reduksjon av oppgaveporteføljen. RBA så det som nødvendig med omorganiseringer og var enig i behovet for nye direktorater, samt behovet for å redusere antall enkeltsaker. Avdelingen mente likevel at bredden i saksporteføljen ikke nødvendigvis var hovedproblemet. POA ga uttrykk for tvil når det gjaldt overføring av avdelinger til andre departementer.

Selv om altså mange høringsinstanser ga uttrykk for tilslutning til prosjektets hovedmålsetting, var det også en del som mente at det i mandatet var utelatt viktige forutsetninger og at det til en viss grad var feilfokuseret. Noen av avdelingene i departementet (RBA, POA, DOM og PAA) pekte på at man i større grad burde ha sett hen til hvordan man kunne ha forbedret oppgaveløsningen.

Også Samfunnsviternes Fagforening, Juristforbundet og Statsansattes Landsforening mente at hensynet til en god oppgaveløsning burde ha stått mer sentralt.

Noen avdelinger kommenterte utredningens definisjon av hva som burde være Justisdepartementets framtidige kjerneområder. Politiavdelingen uttalte at *”Vi har særlig registrert som positivt at de avdelingene som har sitt virkeområde innen straffesakskjeden er foreslått beholdt i departementet.”* RBA påpekte at *”Diskusjonen om kjerneoppgaver burde etter vår oppfatning ta utgangspunkt i et faglig helhetssyn og med et underliggende motiv om at **alle** oppgaver i JD skal løses på en forsvarlig, kostnadseffektiv og samtidig kvalitetsmessig god måte, ikke bare saker i straffesakskjeden.”*

Blant organisasjonene uttalte NTL sentralt seg positivt til å konsentrere seg om de oppgavene som ble beskrevet som JDs kjerneoppgaver. Juristforbundet, Statsansattes Landsforening og Samfunnsviterne derimot uttalte seg kritisk til definisjonen av kjerneområdene.

Synspunkter på tidspunktet

En del av høringsinstansene mente tidspunktet for gjennomføring av de ulike forslagene i utredningen var uheldig. Både DOM, UTA, RBA, Samfunnsviterne, Juristforbundet og Statsansattes Landsforbund ga på ulike måter uttrykk for at en gjennomføring av endringsforslagene kanskje burde bero.

I tillegg ble det påpekt fra DOM og Statsansattes Landsforening at den forrige omorganiseringen av Justisdepartementet ble foretatt så sent som i 1996. Det burde derfor ha vært foretatt en evaluering av denne endringen, før forslag til ny struktur ble vurdert.

Synspunkter på prosessen

DOM, Statsansattes Landsforbund, Samfunnsviterne og NTL mente at informasjonsflyten burde ha vært mer åpen. Fra DOM ble det påpekt at både arbeidsgruppa og styringsgruppa kunne ha vært bredere sammensatt, i tillegg til at det kunne ha vært etablert én eller flere referansegrupper. Også Samfunnsviterne pekte på at det ville ha vært en fordel med én referansegruppe i forbindelse med de faglige vurderingene. Statsansattes Landsforbund mente at styringsgruppa kunne ha hatt representanter fra flere avdelinger.

Fra Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) ble det påpekt at det i oppfølgingsfasen ville være behov for å konkretisere hvordan vektleggingen av departementsfunksjonene (sekretariat for politisk ledelse, forvaltningsorgan og etatsledelse) bør endres til fordel for sekretariatsfunksjonen, og samtidig hva en bedre ivaretagelse av de enkelte funksjonene vil kreve i framtiden. Det ble påpekt at *”...det vil være av stor betydning å etablere en felles kultur og lagånd i JD basert på en felles identitet for tilsatte heller enn en avdelingsidentitet.”*

Synspunkter på enkeltforslag

Vi gjengir enkelte av de innkomne synspunktene på de mest sentrale forslagene:

Det var knapt noen av høringsinstansene som hadde innvendinger mot forslaget om politidirektorat, mens flere uttalte seg positivt. Forslaget om sivilrettsdirektorat ble heller ikke avvist av noen, men både AAD og FIN og enkelte avdelinger internt i JD ønsket en nærmere utredning.

Når det gjaldt forslaget om å overføre Utlendingsavdelingen (UTA) til KRD, gikk UTA selv imot, og det samme gjorde Juristforbundet. Det ble argumentert med UTAs samordningsbehov med Politiavdelingen og vist til at etablering av utlendingsnemnd ville bidra til vesentlig avlastning. Utlendingsdirektoratet støttet derimot forslaget, og det samme gjorde NTL. Departementene avvirket tilleggsutredningen om dette spørsmålet.

Forslaget om å flytte ut beredskapsområdet til AAD eller FD og å la Politiavdelingen overta ansvaret for redningstjenesten ble kommentert av mange. Det ble klart imøtegått av RBA, som blant annet viste til at styringsgruppa ikke hadde gitt faglige argumenter som gikk imot begrunnelsen for å samle beredskap og redning i samme avdeling i 1996. Tre av organisasjonene gikk også imot styringsgruppas forslag her. Blant departementenes hørings svar noterer vi oss at FD støttet forslaget, men ønsket en nærmere utredning der de selv ble med, mens AAD signaliserte skepsis til å overta beredskapsområdet.

Forslaget om å overføre polarsakene til AAD ble imøtegått av POA selv og av DOM og Juristforbundet. POA viste blant annet til at ansvaret for sysselmannens politioppgaver uansett måtte tilligge JD og at det faglige og budsjettmessige ansvaret burde ligge samlet. AAD var positiv til forslaget, som også fikk støtte av enkelte andre departementer, mens både MD og UD var imot.

3.4.3 Tilleggsutredning og videreføring

I begynnelsen av oktober ble berørte statsråder innkalt til møte hos statsministeren. Her redegjorde statsrådene for sine synspunkter på de foreslåtte overføringene av ansvarsområder fra JD, og det var en foreløpig diskusjon.

I begynnelsen av september ble det igangsatt en tilleggsutredning om sammenstilling av utlendingsavdelingen i JD og utlendingsforvaltningen i KRD. Arbeidet ble ledet av departementsråden ved SMK, og de to andre deltakerne var departementsrådene i KRD og JD. I denne tilleggsrapporten, som ble overlevert statsministeren i begynnelsen av desember, ble det konkludert med å anbefale at utlendings- og flyktningepolitikken overføres til KRD samtidig med etableringen av Utlendingsnemnda.

Ved årsskiftet 1999/2000 gikk prosjektet over i vedtaksfasen ved at regjeringen fikk til behandling de endringene som berørte andre departementer (men forslag om politidirektorat var da allerede lagt fram for Stortinget, jf. Ot.prp. nr. 7 for 1999–2000). Deretter ble de fleste av de foreslåtte endringene iverksatt (se nedenfor), ikke som en pakkeløsning, men enkeltvis i den enkelte avdelingen/ sektoren.

3.5 Utfallet

Strategiprojektet fikk utvilsomt stort gjennomslag. Et uttrykk for dette er det antallet underliggende organer/enheter som JD har direkte styringsdialog med. I 1998 var det 217 slike enheter, mens tallet nå er 129. Så snart domstolsadministrasjonen blir skilt ut i løpet av 2002, vil tallet reduseres helt ned til 30.

Men det er langt fra slik at samtlige av styringsgruppas forslag ble vedtatt og iverksatt. Dette kan illustreres slik: Hvis alle forslagene ble iverksatt, var det beregnet at antall ansatte ville ha gått ned fra 437 til 218. Men ved utgangen av 2001 er antall ansatte 298.

Her følger en oppstilling av styringsgruppas forslag med angivelse av status pr. i dag:

- Etablering av politidirektorat: Forslaget ble gjennomført i 2001.
- Etablering av sivilrettsdirektorat: Forslaget er lagt på is, men det arbeides med alternative løsninger for å legge ut enkeltsaker.
- Overføring av Utlendingsavdelingen (UTA) til KRD: Forslaget ble vedtatt i Regjeringen i desember 1999 og ble gjennomført 7. juni 2000.
- Overføring av beredskap til AAD eller FD: Forslaget er lagt på is i påvente av utredning om direktoratsstruktur på beredskap/sikkerhetsområdet.
- Overføring av Brønnøysundregistrene til NHD eller FIN: Forslaget ble gjennomført (til NHD).
- Overføring av sivile tjenestepliktige-sakene til AAD: Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.
- Overføring av polarsakene til AAD. Forslaget er ikke aktuelt.
- Overføring av Statens innkrevingsentral til FIN: Forslaget ble gjennomført 2001.
- Overføring av regjeringsadvokaten til AAD eller SMK. Forslaget ble gjennomført i 2001 (til SMK).
- Overføring av lotterisaker (inklusive ansvaret for tilsynet) til BFD: Forslaget ble gjennomført, men til KD.
- Overføring av billighetserstatninger til AAD eller et sivilrettsdirektorat. Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.

Styringsgruppa drøftet også overføring av ansvaret for Datatilsynet til AAD, men endte med å ikke tilrå det. Dette ble imidlertid gjennomført i 2001.

Forslaget om å redusere antall avdelinger i JD fra ni til fem er foreløpig ikke realisert. Ved årsskiftet 2001/2002 var reduksjonen ikke kommet lengre ned enn til åtte avdelinger. Dette blant annet fordi et vedtak om sammenslåing av POA og SIA nylig ble omgjort. Men når domstolsadministrasjonen legges ut av departementet i 2002, vil de gjenværende delene av DOM bli lagt inn i en annen avdeling, slik at antallet i løpet av 2002 vil komme ned i sju avdelinger.

4 Hovedtemaer for vurdering av prosessen

I dette kapitlet gir vi vår fortolkning av strategiprojektet. Dette skjer med utgangspunkt i fem hovedtemaer som setter ulike søkelys på planleggings- og utredningsprosessen. Denne tilnærmingen kan gi enkelte overlappinger i den forstand at samme forhold kan bli omtalt flere ganger, men i så fall er det med ulike innfallsvinkler for å gi et dekkende og mer nyansert bilde av prosessen.

4.1 Initiativ og gjennomslag

Det var et erkjent problem utover 1990-tallet at Justisdepartementet (JD) arbeidet tungt. Departementet hadde et stort kontrollspenn og en stadig voksende oppgavemengde. Problemene med å håndtere et stort saksvolum og et betydelig press både i Stortinget og i mediene ble alvorligere. Dette var særlig knyttet til utlendingssakene, der statsråden ofte ble presset til selv å behandle enkeltsaker og ta avgjørelsene. Også når det gjaldt politisaker, ble ofte enkeltavgjørelser presset til topps i systemet blant annet som følge av medieoppslag. Situasjonen er blitt omtalt som at det bygde seg opp et overtrykk. I flere runder hadde det vært forsøkt å få gjort noe med de problemene som lenge hadde vært påpekt, men svært lite var oppnådd.

Hvorfor så lang tid før noe avgjørende skjedde?

Den viktigste grunnen til at det gikk så lenge før noe avgjørende skjedde, er etter alt å dømme at politikkområdene under JD har vært sett som spesielt viktige å ha sterk politisk styring med. Ikke minst gjaldt dette Politiavdelingen, som samtidig var den klart største avdelingen med godt over 100 medarbeidere.

Flere tidligere mislykkede forsøk på å starte en omorganisering kan ha gitt grunnlag for en innlæring av avmakt i JD. Det kan med andre ord ha vært oppfattet som urealistisk å ta nye initiativ så lenge det ikke kom nye politiske signaler på dette punktet.

Dessuten er det et typisk trekk ved kulturen i ethvert departement at arbeidspress og høyt tempo skal mestres uansett, og evnen til å håndtere et slikt press har høy prestisje. Dette gjorde seg gjeldende også i JD, og det kunne gjøre det vanskelig å sette i gang prosesser som kan ses som en erkjennelse av at man ikke makter oppgavene. Flere av våre intervjuobjekter avviser å bruke begrepet ”krise” om situasjonen i JD før omorganiseringen. De viser til at oppgavene tross alt ble løst med tilfredsstillende kvalitet og – som oftest – innen gitte frister. Slik sett kunne JD ha fortsatt tilnærmet uforandret uten at det ville være snakk om et direkte sammenbrudd.

Vi nevner også at Justisdepartementet er et av de eldste og mest tradisjonsrike departementene med en dominerende juristkultur, sterk systemlojalitet og en grunnleggende regelorientering, noe som kan ha gjort det ekstra tungt å initiere organisatoriske reformer internt. Slike momenter har imidlertid etter alt å

dømme hatt mindre betydning i senere år. Kanskje er det snarere slik at avdelingene når det kom til stykket likevel ikke har ønsket å redusere sitt ansvarsområde. Her er det grunn til å peke på at avdelingene i stor grad synes å ha fungert isolert fra hverandre, og at ikke alle hadde et like stort press. En slik manglende fellesopplevelse av problemer kan tidligere ha begrenset forståelsen for at det kunne være behov for å foreta et grep på tvers av avdelingsgrensene for å styrke JD som departementsorganisasjon.

Dette kan ses i sammenheng med en tendens til ”konsensuskultur” i JD, det vil si at endringsforslag sjelden ble gjennomført mot noen av ekspedisjonssjefenes vilje, slik at forslagene gjerne ble redusert til et ”minste felles multiplum” etter at alle avdelingene har fått uttale seg og gjort sin innflytelse gjeldende.

Alle disse faktorene til sammen gjør det lettere å forstå at det tok lang tid før det kom i gang en prosess for å gjøre vesentlige endringer i JDs organisasjon og ansvarsområder.

Hvorfor lyktes det å få til bevegelse?

Man kunne tenke seg at hendelsene i 1996–1997 med overvåkingsskandale, embetsverket i åpne høringer etc., kan ha beredt grunnen for å vurdere departementets beredskap for å håndtere kriser og dermed også for å vurdere organiseringen. Dette får imidlertid liten støtte blant våre informanter i JD. Derimot finner vi et konkret utgangspunkt allerede i 1996 da daværende departementsråd Surlien tok et initiativ til å drøfte departementets utfordringer fram mot år 2005 og hvilke konsekvenser dette kunne få for intern organisering. Dette ble ikke realisert, men i 1997 ba hun ekspedisjonssjefene gi innspill om behovet for endringer i JDs oppgaver og organisering, og disse notatene synes å ha blitt brukt senere i Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) som et innspill til å tenke strategiprojekt.

Første gang strategiprojektet (i vår betydning) nevnes, synes å ha vært på budsjettseminaret på Voksenåsen i januar 1998. Vårt inntrykk av dette startpunktet er at det var stor uklarhet både med hensyn til hva som egentlig var behovet og hva som skulle være innholdet og produktet av en strategiprosess. Det som likevel framstår temmelig klart, er at daværende strategitenkning og planstruktur ble opplevd som mangelfull og utilfredsstillende for den situasjonen JD var kommet i, og at ledergruppa var mottakelig for å prøve noe nytt. Det var altså ikke lenger bare kontekstuelle faktorer som presset på, det var også noen sentrale aktører, med daværende departementsråd Ruud i spissen, som tok et initiativ til endring.

Hvordan ble initiativet tatt vare på og videreført?

I perioden fram til den første prosjektbeskrivelsen forelå i juli 1998, var den nedsatte arbeidsgruppa preget av usikkerhet både med hensyn til retning for arbeidet og hvordan man skulle gå fram. Det kan være grunn til å spørre om hvordan initiativet klarte å overleve denne fasen.

Sannsynligvis var det viktig at det raskt kom noe relativt konkret på bordet som kunne gi tiltro til at dette var en farbar vei. Noe av det første den nedsatte arbeidsgruppa gjorde, var å spørre andre departementer om de hadde utarbeidet en strategiplan. Det viste seg da at FIN nylig hadde avsluttet en relativt omfattende strategiprosess med påfølgende vedtak om videre utvikling og omorganiseringer.

Kontakten med FIN om dette ser ut til å ha gitt viktig inspirasjon og input til arbeidsgruppa om hvordan de kunne gå fram. Dessuten ble det kort tid etter holdt møter mellom de respektive departementsråder (Ruud og Gjedrem) om behovet for en liknende prosess i JD, særlig med sikte på en bedre arbeids-situasjon for departementsledelsen. At det nettopp var FIN som kunne oppfattes som foregangsdepartement på dette punktet, kan ha gitt ekstra legitimitet til prosjektinitiativet og ekstra tiltro til mulighetene for å realisere noe liknende i JD.

Slik har initiativet fått et fotfeste i departementet. Uansett er det lite som tyder på at arbeidsgruppa var urolig for at prosjektinitiativet ikke skulle bli videreført. Vi har også inntrykk av at arbeidsgruppa selv hadde en sterk motivasjon for å få startet en endringsprosess. Her kan det ha spilt inn at de fleste i arbeidsgruppa var relativt nye i sine posisjoner, slik at de personlig ikke hadde tatt del i dårlige erfaringer med tidligere endringsinitiativ i JD.

Vi legger også merke til at arbeidsgruppa i prosjektbeskrivelsen ikke la skjul på at det er risiko forbundet med å starte et slikt prosjekt. Stikkord som nevnes er merbelastning for politisk og administrativ ledelse, mindre ressurser tilgjengelig for politisk prioriterte oppgaver, uinnfridde forventninger om det til slutt bare blir marginale endringer, uro og usikkerhet blant de ansatte mv. En slik innledning til prosjektbeskrivelsen tyder på at arbeidsgruppa følte seg trygg på at prosjektet ville overleve.

I perioden fra juli til november 1998 synes det å ha vært relativt liten framdrift i prosjektet. Vi legger merke til at i den første prosjektbeskrivelsen var videre framdrift planlagt nær to måneder raskere enn det som ble tilfellet. Trolig var dette påvirket av det forestående departementsrådsskiftet, og et lavt tempo var for så vidt heller ikke unaturlig, siden det var tid for å innhente organisasjonenes og de andre ekspedisjonssjefenes synspunkter. Det ble imidlertid relativt få endringer i prosjektbeskrivelsen etter denne runden.

Tiltredelsen av Sven Ole Fagernæs som departementsråd den 1. november blir av mange tillagt stor betydning. En av våre informanter omtaler dette som at ”prosessen skiftet gir”, og dette kom til uttrykk på flere måter: Framfor alt signaliserte Fagernæs tydelig helt fra starten, at dette prosjektet var noe han ville gi svært høy prioritet, og dette gjentok han internt ved en rekke anledninger. Med den pressede arbeidssituasjonen han ble utsatt for fra første dag, ble han også raskt overbevist om at dette var en riktig prioritering. Dette ble fulgt opp ved at prosjektet fikk avsatt ressurser. Det var allerede avklart at prosjektet skulle ha en prosjektleder på hel tid, og etter hvert ble tre andre medarbeidere stilt til rådighet på tilnærmet hel tid. Det ble lagt opp til at prosjektet skulle ha ett års varighet, noe som ble vurdert som rask framdrift for

en så vidt omfattende prosjektplan. Likevel viste det seg snart at framdriften ble enda raskere, slik at rapporten kunne avleveres etter bare ni måneder. Dette tyder på et stort ”trøkk” i styringsgruppas arbeid med utredningen.

Hvorfor fikk prosjektet gjennomslag?

Sett utenfra kan det se ut til at prosjektet over tid fikk gradvis sterkere gjennomslagskraft, og det kan være fristende å snakke om en selvforsterkende effekt. Men sannsynligvis ligger den viktigste faktoren her i at motstanden på politisk nivå mot direktorater i justissektoren var i ferd med å svekkes. Det første signalet kom allerede høsten 1998, da det under Stortingets behandling av kriminalomsorgsmeldingen viste seg at flertallet i justiskomiteen trolig kunne ha godtatt opprettelse av et kriminalomsorgsdirektorat, dersom JD hadde foreslått det istedenfor en regional løsning. Klarere ble dette våren 1999 da både statsråd Høybråten (som vikarierte for Aure) og representanter i justiskomiteen ga positive reaksjoner på Politidistriksutvalgets innstilling, der det ble tatt til orde for et politidirektorat. Dette ga et løft til strategiprojektet, nettopp fordi direktoratsløsning for politietaten av mange ble oppfattet som selve nøkkelen til å få til vesentlige endringer i JD. Én av medarbeiderne i arbeidsgruppa omtaler dette som at ”da tok det helt av!”.

Vi har ikke grunnlag for å forklare dette stemningsskiftet i Stortinget, men vi tror blant annet at hendelsene i 1996–1997 med overvåkingsskandale og embetsverket i åpne høringer etc., kan ha beredt grunnen politisk for at JD hadde et behov for omorganisering. En annen årsak kan være at det nylig var synliggjort at Justisdepartementet kunne være en for tung arbeidsbyrde for en statsråds helse (i statsråd Aures tilfelle). Også tidligere hadde det vært anledninger som kunne gi liknende inntrykk. Videre har vi merket oss avisomtaler av opprettelsen av Bondevik I-regjeringen, der det ble påpekt at justisministeren var den siste statsrådsposten som ble besatt. Antakelsen var at selv om denne stillingen var ansett som én av de viktige i regjeringen, anså flere av de spurte at dette var en for tung byrde (både politisk og personlig).

4.2 Problemoppfatning og aktuelle løsninger

I forbindelse med tidligere utredningsarbeid, var problemene i JD analysert og dokumentert i flere runder, og dette tankegodset levde videre blant dem som stadig måtte leve med problemer som var blitt påpekt. Dette kan ses som et bakteppe for arbeidet i strategiprojektet.

Fra politiske satsingsområder til administrativ strategi

Tidligere hadde JD en planstruktur der det ble utarbeidet en årlig virksomhetsplan for avdelingene, mens det for hver ny statsråd ble utarbeidet et såkalt strateginotat om politiske hovedsatsingsområder, blant annet til orientering for embetsverket.

På Voksenåsen-seminaret i 1998 ble det etterlyst et mer reelt strategidokument for JD, altså noe som måtte komme i tillegg til dokumentet om hoved-

satsingsområder. I denne forbindelsen ble behovet for samordning på tvers av avdelingene påpekt, og det ble gjort klart at det nye strategidokumentet både burde si noe om langsiktige mål og om hva slags organisering JD trengte for å oppnå sine mål. På dette grunnlaget ble det nedsatt arbeidsgruppe til å starte en strategiprosess.

De første ansatsene var svært ambisiøse og langsiktige. Grappa ville definere virksomhetsidé, definere strategiområder, lage oppfølgingsplan for strategiområdene og definere hovedinnsatsområder innenfor strategiområdene. Strategiprosessen var altså tenkt å være koblet til arbeidet med dokumentet om satsingsområder.

Etter hvert ble det imidlertid klart at et strategiprojekt burde ha en annen og mer selvstendig innretning, uavhengig av politiske prioriteringer. Stikkordet ble å lage en *administrativ strategi*. Som det framgår av den første prosjektbeskrivelsen skulle det utarbeides ”*en administrativ strategi som gir føringer for departementets virksomhet fram mot år 2005*”, altså uavhengig av skiftende regjeringer. Målet var at oppgaveløsningen skulle være forsvarlig, kostnads-effektiv og med god kvalitet. Den administrative strategien skulle gi føringer, ikke bare for omorganiseringer med sikte på å redusere volum og kontrollspenn, men også for gjennomgang av eksisterende rutiner med tanke på forbedring og effektivisering. Strategien skulle munne ut i konkrete punkter om JDs innsatsområder til bruk i avdelingenes virksomhetsplaner.

I prosjektbeskrivelsen baserte man seg på problemoppfatninger som var opplevd av mange som presserende å få gjort noe med, som var modnet over tid og som var utredet og nedfelt skriftlig ved flere tidligere anledninger. Løsningene var det i første omgang mindre enighet om, men grunnplanken i form av felles problemoppfatning synes å ha vært svært solid. En mulig bekreftelse på dette er at endringene i prosjektbeskrivelsene høsten 1998 ble relativt begrensede, selv etter to runder med revisjoner og et skifte av departementsråd.

Fra strategi til struktur

Etter at styringsgruppa kom i gang, ble problemoppfatningen dreid mer entydig mot struktur og oppgavemengde. Forbedring og effektivisering mer generelt og gjennomgang av eksisterende rutiner ble i praksis nedtonet. Fagernæs prioriterte det som det ene av to hovedmål for sin sjefsperiode å redusere porteføljen for JD for å redusere arbeidspresset for ledelsen, og han var en drivkraft for å få til denne dreiningen. Tanken var at det var nødvendig å ”rydde feltet” før det i det hele tatt var meningsfylt å utarbeide strategier for departementet i mer tradisjonell forstand.

Dette møtte til å begynne med motstand i styringsgruppa, der flere oppfattet dette som en for tidlig innsnevring av problemstillingene. Dels ble det tatt til orde for en mer ordinær strategiprosess med en bredere tilnærming før man gikk løs på organisasjonsspørsmål. Dels ble fokuseringen på struktur og kontrollspenn kritisert med henvisning til at dette var et rent topplederperspektiv og at de aktuelle avdelingene tross alt fungerte rimelig bra. Diskusjonen om dette tok tid, men i hovedsak ble departementsrådets innfallsvinkel lagt til

grunn. Strategiprojektet ble i realiteten gjort til et organisasjonsprosjekt. Som det heter i den endelige rapporten: *”For at prosjektet ikke skulle bli for omfattende, ble det besluttet at man i denne omgang skulle legge vekt på å foreta en portefølje- og organisasjonsgjennomgang, framfor å utarbeide en strategisk plan.”* (Side 5.)

Dreiningen fra strategi til struktur kan ses som et uttrykk for en pragmatisk tilnærming i erkjennelsen av at JD hadde behov for raske løsninger. Da statsråd Aure ga klarsignal til å nedsette styringsgruppa, hadde hun da også understreket at dette ikke skulle bli enda et stort utredningsarbeid uten konkrete resultater. Og det er neppe tvil om at denne dreiningen faktisk bidro til at prosjektet ble mer håndterlig innenfor en relativt kort tidshorisont. På den annen side førte dette til at man skjøv noen problemer foran seg, blant annet spørsmål om hva som skulle prege det nye JD med hensyn til verdier, kultur, ledelses- og arbeidsformer mv. Og det var jo tross alt mulig at de føringene som ville bli lagt i form av nytt organisasjonskart for justissektoren, kunne vise seg å være lite hensiktsmessige sett i lys av de utviklingsbehovene som siden kunne komme til å vise seg.

Strategiprojektet som paraply: Styringsgrep eller oppsamlingsheat?

Mer eller mindre parallelt med strategiprojektet pågikk det flere prosjekter knyttet til ulike sektorer underlagt JD (Politidistriktsutvalget, kriminalomsorgsmeldingen, utlendingsnemnd, domstolskommisjonen mv). I forhold til disse er strategiprojektet omtalt som et paraplyprosjekt. Dette er imidlertid et uklart begrep, og det kan være grunn til å spørre om påvirkningslinjene i hovedsak var ment å gå *fra* strategiprojektet *til* sektorprosjektene eller omvendt?

I utgangspunktet måtte det være rimelig å anta at disse sektorvise prosjektene ville redusere departementets portefølje og dermed lette arbeidssituasjonen. I prosjektbeskrivelsen heter det likevel at: *”det er ikke noe som taler for at departementets kontrollspenn og saksvolum vil reduseres i nærmeste framtid. Tvert imot viser de senere års utvikling at tendensen er motsatt.”* (Side 4.) Kanskje ble effekten av de sektorvise prosjektene underkommunisert for å ”selge inn” strategiprojektet? I prosjektbeskrivelsen heter det videre: *”Det pågår i øyeblikket flere utrednings- og organisasjonsutviklingsprosjekter som berører departementets oppgaver og organisering. Sett fra et samordnings-synspunkt bør disse om mulig forankres i en felles strategi for departementet.”* (Side 5.) Dette utdypes i omtalen av at det er nedsatt en kommisjon til å vurdere om domstolsadministrasjonen bør flyttes ut av JD: *”Det vil likevel være en fordel for departementet om man i forkant ... har igangsatt et utredningsarbeid som ser på departementets samlede kontrollspenn, organisering og saksvolum, slik at ikke en omorganisering av domstolsadministrasjonen blir stående isolert.”* (Side 6.)

Ved revisjonen i oktober av prosjektbeskrivelsen ble det presisert at i arbeidet med strategien skulle man vurdere de anbefalingene som måtte komme i forbindelse med de pågående utredningene. Dette kan tolkes som at strategiprojektet sto fritt til eventuelt å overprøve de andre prosjektenes konklusjoner,

men er mer trolig ment som at strategiprojektet skulle ta hensyn til disse konklusjonene.

Juristforbundet slo ned på det samme forholdet da de i sin uttalelse av 21. oktober 1998 til prosjektbeskrivelsen anførte at tidspunktet for å starte strategiprojektet var feil: *”Vi har problemer med å se hvordan man skal kunne utarbeide et strategidokument for departementets fremtidige organisering og arbeidsform uten å kjenne til resultatene av de omtalte prosjektene.”* Juristforbundet advarte videre mot å forutsette konklusjoner i disse sektorvise prosjektene og ville ha alle kort på bordet før det startes et omfattende strategiprojekt.

Når det i den siste versjonen (30. november 1998) av prosjektbeskrivelsen ble innarbeidet at framdrift og omfang av andre pågående utviklings- og omorganiseringsprosjekter ikke skulle hindres av strategiprojektet, kan det ses som en konsesjon til Juristforbundet, men trolig kom det inn etter signal fra statsråden. Det framgår nemlig av departementsrådets notat av 9. november 1998 at hun ikke ønsket forsinkelse i oppfølgingen av kriminalomsorgsmeldingen. For øvrig finner vi liknende synspunkter i styringsgruppas endelige rapport, i form av særmerknader fra henholdsvis ekspedisjonssjef Melander (s. 21) og fra Juristforbundets representant Peters (s. 52), og da med et spørsmål om strategiprojektet egentlig er nødvendig hvis bare effekten av de andre prosjektene får tid til vise seg først.

Vi står altså med to relativt forskjellige vurderinger av hva strategiprojektet burde være. På den ene siden at strategiprojektet skulle bidra til å styre utviklingen av departementet som organisasjon, blant annet ved å legge føringer for de sektorvise prosjektene eller i det minste forberede seg systematisk på de utfordringene som disse prosjektene kunne medføre. På den andre siden det synet at strategiprojektet skulle utsettes og være henvist til å ta vare på det som måtte bli værende igjen i departementet etter at de sektorvise prosjektene var slutført.

Hvilken av disse rollene som strategiprojektet i praksis kom til å ligge nærmest, er det ulike syn på. Det kommer blant annet til uttrykk i vurderingen av hvilke endringer som er ”ektefødte barn” av strategiprojektet. Enkelte av våre intervjuobjekter vil for eksempel se opprettelsen av Politidirektoratet i et slikt perspektiv, mens andre avviser en slik tolkning. For oss er det her interessant å peke på at da tanken om politidirektorat fikk en gunstig politisk motakelse (jf. punkt 4.1 ovenfor), så hadde JD høy ”beredskap” for å utnytte den muligheten som bød seg. I tillegg til å fremme forslaget i strategiprojektet ble det straks etablert et eget prosjekt under ledelse av prosjektdirektør Øystein Blymke for å lage en odelstingsproposisjon med forslag til utforming og innretting av et politidirektorat. Dette ble løpende samordnet med strategiprojektet ved at noen av de samme personene (Fagernæs, Østgaard, Leiro) satt i begge styringsgruppene.

Selv om forholdet mellom strategiprojektet og de sektorvise prosjektene kan synes uavklart, så ga altså etableringen av strategiprojektet ledelsen et

potensielt styrings- og samordningsgrep som man kunne velge å utnytte i større eller mindre grad.

Ideen om kjerneområder

Til å begynne med var prosjektet tenkt å følge en tradisjonell tilnærming, det vil si ved å ta for seg område for område og vurdere hvilke oppgaver som kunne legges ut, fordi JD ikke trengte å beholde dem. Tidlig i styringsgruppas arbeid skjedde det imidlertid også her en dreining: Man gikk over til å søke etter hva som er JDs kjerne og identitet, og hvilke områder/oppgaver JD i så fall *må* beholde. En forløper til denne tenkningen viste seg for øvrig alt i planleggingsfasen. Etter modell fra FINs strategiprosess begynte man da å identifisere JDs hovedfunksjoner, blant annet som rettssikkerhetsdepartement, konfliktløsningsdepartement osv.

Ideen om kjerneområder åpnet for en langt mer radikal tilnærming enn den tradisjonelle, idet det ble lettere å argumentere for å flytte ut alle ansvarsområder som ikke ble definert som kjerneområder og som var lagt til JD av historiske eller andre årsaker. Dessuten måtte ideen gi en god opptakt til å tenke ”det nye JD”.

Også her var Fagernæs en pådriver, men også her møtte han motstand i styringsgruppa. Motargumentene gikk for det første på presedensvirkningen: Hvis alle departementene skulle konsentrere seg om sine respektive kjerneområder, så ville det bli en rekke ”herreløse” områder som ingen ville ha. For det andre – og kanskje viktigere – ville dette lett føre til oppfatninger om A- og B-lag internt, iallfall så lenge områdene som ikke ble oppfattet å tilhøre kjerneområdene, fortsatt var i JD. Disse motforestillingene ble imidlertid ikke tatt til følge.

Det er samtidig verdt å notere at ideen om kjerneområder ikke er entydig. Styringsgruppa valgte å definere straffesakskjeden (politi/domstol/kriminalomsorg) og prinsipielle lov- og rettssikkerhetsspørsmål som kjerneområdene for JD. Men for eksempel i en kontinental forvaltningstradisjon vil politiet neppe bli oppfattet å tilhøre et justisdepartements kjerneområde. Slik sett kunne konsekvensen av kjerneområdetanken også ha vært å dele JD i to på tvers av straffesakskjeden.

Tanken om å dele JD

Situasjonen i JD med en overbelastet politisk og administrativ ledelse måtte naturlig bringe fram tanken om å dele departementet i to, for eksempel etter kontinental modell i et innenriksdepartement og et justisdepartement. Ikke minst for UTA måtte dette fortone seg som en nærliggende løsning, fordi den tilsvarende departementsavdelingen i de aller fleste andre land er plassert i et innenriksdepartement.

Tanken ble også tatt opp av Juristforbundet, som i sin uttalelse til prosjektbeskrivelsen påpekte at mandatet også burde omfatte å vurdere en deling. De så åpenbart dette som et positivt alternativ til å ”kvitte seg med oppgaver og

ansatte”. Muligheten for deling ble for øvrig allerede trukket fram da AE-møtet diskuterte prosjektbeskrivelsen i september 1998, men arbeidsgruppa som sto bak prosjektbeskrivelsen, gikk imot dette i et notat til ledelsen. Argumentet var at spørsmål om et innenriksdepartement ville gjøre prosjektet mer politisk og at det dermed ville bli vanskelig å holde prosjektet internt i JD. Arbeidsgruppa så ikke bort fra at styringsgruppa kunne komme til å drøfte en deling, men så lenge det ikke var nevnt i mandatet, var det heller ikke nødvendig for prosjektet å ha en formell forankring i SMK og AAD.

I styringsgruppas rapport er muligheten for å dele JD gitt en kort drøfting, og konklusjonen er negativ. Dette er i tråd med signalene fra SMK, men avspeiler nok også styringsgruppas (flertallets) egen oppfatning. Begrunnelsen i rapporten går på flere nivåer, blant annet at en deling ikke vil skape bedre forutsetninger for å fungere som sekretariat for politisk ledelse, da det ikke vil bidra til å føre enkeltsaksbehandling og etatsledelse ut av departementsnivået. Dessuten er det vanskelig å dele på en måte som gir ”naturlig” sammenheng mellom områdene innenfor de to nye departementene. I et vedlegg skisserer styringsgruppa tre ulike modeller for deling, hvorav to medfører at straffesakskjeden ikke lenger vil være samlet i ett departement. Endelig viser styringsgruppa til at en deling bør komme som følge av en samlet gjennomgang av departementsstrukturen. Poenget for styringsgruppa synes å være at en slik gjennomgang ville bety at JD ikke lenger ville ha regien på prosessen selv, og at det ville gå lang tid før det kom til noen løsning for JD.

Likevel slapp ikke styringsgruppa tanken om et innenriksdepartement helt. Det heter nemlig at: *”ansvaret for en del av JDs nåværende oppgaver foreslås overført til AAD. Man mener at dette departementet med en slik utvidelse av oppgaveporteføljen i større grad enn i dag vil kunne fylle en reell funksjon som innenriksdepartement.”* (Side 50.)

Sett i sammenheng med den negative konklusjonen for øvrig med hensyn til innenriksdepartement, kan dette virke noe forvirrende. Men styringsgruppa var åpenbart opptatt av å få et annet departement til å overta ansvaret for en del oppgaveområder, og da kunne det være nærliggende å friste med rollen som innenriksdepartement. Dessuten kan dette tolkes slik at styringsgruppa ønsket å starte en debatt om og et arbeid med departementsstrukturen, uten at de selv skulle bli forsinket i å løse sine egne problemer.

Overføring av ansvar til andre departementer

Når det ble vurdert som uaktuelt å dele departementet, var det et alternativ å satse på en overføring av en del større eller mindre ansvarsområder til andre departementer. Også dette er jo uvanlig for et departement, for tradisjonelt har jo interessen vært konsentrert om å få overført områder fra andre.

Men sammenliknet med å dele departementet, måtte dette framstå som gunstigere. Man risikerte ikke å berøre kjerneområdene, samtidig som slike overføringer til sammen likevel kunne utgjøre en vesentlig avlastning. Det ville også være mindre politisk kontroversielt, og man kunne påregne mindre

motstand, ja i utgangspunktet ble det kanskje forventet en positiv holdning fra de berørte departementene.

En motforestilling til tanken om å overføre ansvarsområder til andre, er at dette kan vanskeliggjøre samordning ved at det skiller områder som bør ses i sammenheng.

Dette kan lede til et spørsmål om hvilke avveininger styringsgruppa gjorde her.

På det omtalte Voksenåsen-seminaret i 1998 kretset diskusjonen relativt ofte om manglende samordning som et problem for departementet. Det er derfor litt overraskende at i prosjektbeskrivelsene ble samordning verken gjort til et mål eller en del av mandatet. Det skjedde heller ikke i prosjektbeskrivelsen av 30. november 1998, altså på et tidspunkt da Fagernæs hadde tiltrådt, og han hadde bedre samordning av straffesakskjeden som det andre av sine to hovedmål da han ble departementsråd. (Det første var å redusere JDs portefølje.)

Gjennomgående er heller ikke samordningsbehov gjort til en viktig del av den problemoppfatningen som er gjengitt i styringsgruppas endelige rapport. Unntaket er det helt sentrale hensynet til samordning av straffesakskjeden. Dette var et hensyn som ble framhevet generelt i forbindelse med styringen av JD, og som bidro til å gjøre en deling av departementet uaktuell for styringsgruppa.

For øvrig viser flere av styringsgruppas forslag at hensynet til å få redusert kontrollspenn og oppgaveportefølje fikk førsteprioritet, for eksempel ved at Polaravdelingen ble foreslått overført til et annet departement, selv om ansvaret for Sysselmannens politioppgaver fortsatt ville måtte ligge til JD. Forslaget om å dele RBA ved å flytte ut beredskapsområdet kan også betraktes på denne måten.

Direktoratsløsninger

Selv om begrepet direktorat ikke er nevnt i prosjektets mål og mandat, var neppe noen i tvil om at dette ville bli foreslått av styringsgruppa. En slik løsning ville være lite kontroversielt internt, blant annet fordi det jo ville sikre JD fortsatt kontroll over virksomheten. Videre ville overføring til direktorater bety å normalisere dette departementsområdet sammenliknet med departementsverdenen for øvrig. Slik sett kunne man kanskje forvente at direktoratsløsninger ville fortone seg ukontroversielt også eksternt, men det var selvsagt klar bevissthet om at en slik løsning for politietaten ville være politisk kontroversiell.

Foruten politidirektorat drøftet styringsgruppa også sivilrettsdirektorat, kriminalomsorgsdirektorat og domstolsdirektorat (men fremmet ikke forslag om de to sistnevnte). Argumentasjonen gikk særlig på at funksjonen som etatsleder og klageinstans medførte et stort volum av enkeltsaksbehandling i JD, og at dette gikk på bekostning av rollen som sekretariat for politisk ledelse. Et offensivt trekk ved argumentasjonen var styringsgruppas henvisning til at en departementsløsning kan *”tenkes å føre til dårligere styring med viktige samsfunnsområder. Særlig er det krevende å styre store og tunge sektorer direkte fra departementene. Dette kan tilsi at ikke bare tekniske og rutinepregede saksfelt,*

men også administrasjonen av politisk interessante områder legges ut av departementene.” (Side 26.)

Når det spesielt gjelder politidirektorat, vil vi også peke på hensynet til å få den nødvendige ressursveksten. I prosjektbeskrivelsen nevnes det at ressurser til driften av JD ikke øker i takt med saksvolumet, og at det ikke kan påregnes en fortsatt økning i antall stillinger. Vi antar at det kan ha vært et underliggende argument at en direktoratsløsning ville bety en ny situasjon og dermed gi bedre muligheter for å sikre behovet for økte ressurser til etatsledelsen av politiet.

4.3 Organisering og deltakelse

I den første fasen av prosjektet ble det etter lederseminaret i januar 1998 nedsatt arbeidsgruppe til å utarbeide et prosjektforslag. Departementsråden var oppdragsgiver. Med i gruppa var ekspedisjonssjefen, én avdelingsdirektør og én rådgiver fra PAA, pluss to ekspedisjonssjefer, henholdsvis fra RBA og KOA. De to sistnevnte ble tilsynelatende oppnevnt for å representere en liten og en stor avdeling, men trolig har personlig bakgrunn spilt en vel så viktig rolle, blant annet hadde ekspedisjonssjefen i KOA erfaring fra konsulentvirksomhet, og sjefen i RBA hadde bakgrunn i Forsvarsdepartementet (FD), som har hatt ansvar for betydelige omstillingsprosesser.

Vi legger merke til at denne gruppa ikke ble avvirket etter at prosjektbeskrivelsen var avgitt. Den samme arbeidsgruppa avga nemlig høsten 1998 uttalelse til departementsråden om de merknadene som da var kommet fra organisasjonene til prosjektforslaget. Dessuten ble de samme ekspedisjonssjefene valgt ut til å delta i styringsgruppa senere, for øvrig etter forslag fra den samme arbeidsgruppa. De to øvrige deltakerne ble også med i neste fase, henholdsvis som prosjektleder og som deltaker i den nye arbeidsgruppa. Dette ga utvilsomt kontinuitet i arbeidet med problemforståelse og løsningsalternativer.

I den andre fasen av prosjektet kan vi snakke om en *begrenset deltakelse* i mer enn én forstand: For det første ble det ikke gjort bruk av eksterne krefter, verken i form av private konsulenter eller Statskonsult. Dette ble i enkelte av våre intervjuer omtalt med en viss stolthet, altså at det var positivt at JD var selvhjulpen på dette området. Et annet motiv var trolig at prosjektet var best tjent med noen som kjente JD i utgangspunktet, blant annet for å spare tid.

For det andre ble det opprinnelig vurdert å ha en bredt sammensatt arbeidsgruppe på tvers av avdelingsgrensene, men dette ble det ikke noe av. Dette kan kanskje ses på bakgrunn av at statsråden ga beskjed om at prosjektet ikke måtte bruke mer ressurser enn høyst nødvendig. Men motivet kan også være å holde høyt tempo og å få en mer enhetlig framstilling av problemer og løsningsalternativer. I den siste versjonen av prosjektbeskrivelsen framgikk det at det bare skulle være én prosjektleder som arbeidet for prosjektet og at vedkommende skulle kunne trekke på ressurser internt der de fantes. Kravet fra organisasjonene om å få representanter også i arbeidsgruppa ble på denne måten uaktuelt. Men i praksis dannet det seg en arbeidsgruppe på fire

(medregnet prosjektlederen) som alle var fra Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA).

For det tredje ble heller ikke ledernivået bredt representert. I et prosjekt som vil berøre hele departementet kunne det være nærliggende å la hele ekspedisjonssjefsgruppa utgjøre styringsgruppa. Dette ville imidlertid innebære ni deltakere, pluss departementsråd og ansattes representant(er), noe som ble vurdert som for stort. Foruten ekspedisjonssjefen i PAA ble derfor bare to av ekspedisjonssjefene tatt med. Dette var de samme to ekspedisjonssjefene som hadde vært med i prosessen tidligere, henholdsvis fra KOA og RBA.

Derimot ble de ansattes representasjon utvidet fra én til to, slik at både Juristforbundet og NTL ble representert (men fortsatt var to organisasjoner ikke representert). Med departementsråden og spesialråden ble det da til sammen sju deltakere i styringsgruppa.

Sett på bakgrunn av at det ville bli aktuelt å vurdere overføring av oppgaveområder til andre departementer, ville det ikke være urimelig å trekke inn eksterne deltakere i styringsgruppa. Denne muligheten var også nevnt i prosjektbeskrivelsen, men den ble ikke realisert. Det samme gjelder punktet i prosjektbeskrivelsen om å ha en fast kontaktperson i AAD for uformelle diskusjoner av aktuelle problemstillinger. På den annen side hadde departementsråd Fagernæs eksternt en fast kontaktperson i departementsråd Grydeland ved SMK. Men fordi prosjektet ville berøre departementsgrensene, var det også helt nødvendig å trekke inn SMK. Grydeland deltok ikke i styringsgruppa, men la likevel føringer for arbeidet gjennom samtalene med Fagernæs.

Når det gjelder den mer uformelle organiseringen av arbeidet i styringsgruppe og arbeidsgruppe, legger vi merke til den tette koblingen mellom styringsgruppas leder (Fagernæs) og prosjektleder (Bugge). Departementsråden brukte mye tid på dette prosjektet – i perioder opp mot 25 prosent av sin tid – og det ga blant annet utslag i svært hyppig kontakt med prosjektleder om prosjektets utforming. Noen av våre intervjuobjekter oppfattet dette dithen at departementsråden selv i realiteten var den egentlige prosjektlederen. På den annen side ser det ut til at prosjektleder hadde stor frihet til å arbeide selvstendig med oppgavene, slik at det ikke dreide seg om overstyring. En stor grad av felles problemoppfatning bidro vel også positivt her. Uansett er det neppe tvil om at den tette koblingen mellom prosjektleder og departementsråd var effektiv for å fremme prosjektets gjennomføringskraft.

Prosjektleder og hennes arbeidsgruppe i utredningsfasen var sammensatt av fire medarbeidere i PAA med mye kontakt fra før og med kontorer svært nær hverandre. De brukte en del tid i gruppa på å nå fram til en felles forståelse av oppgaven, og de var her trolig godt hjulpet av en felles utdanningsbakgrunn i samfunnsfag. Samtidig hadde de ulike interessefelter og utfylte hverandre når det gjaldt de faglige bidragene til rapporten.

Arbeidsgruppa ble av departementsråden oppfordret til å tenke høyt og fritt og til å komme med friske innspill. Gruppa brukte varierte arbeidsformer, blant annet idédugnader og scenarioteknikk, foruten mer tradisjonell notatskriving

med konstruktiv kritikk og kommentarer til hverandre. De intervjuede deltakerne har svært positive erfaringer fra dette arbeidet, og alt tyder på at personkjemien stemte godt. Arbeidsgruppa ser i det hele tatt ut til å ha hatt en arbeidsform og -prosess som har lagt til rette for kreativitet og nytenkning, samtidig som produksjon og framdrift var svært god.

4.4 Allianser og forankring

Forankring av et prosjekt må ses i sammenheng med andre faktorer, kanskje særlig hvordan deltakelsen er organisert, men i tillegg vil behovet for forankring påvirkes av hvordan problemet er definert og av oppslutningen om de løsningene som vurderes som aktuelle.

I dette tilfellet kunne man i utgangspunktet anta at det var ekstra stort behov for å forankre initiativet i forkant av prosessen. I et gammelt og tradisjonsrikt departement som JD kunne det tenkes at motkreftene ville være sterke, ikke minst overfor et så vidt omfattende endringsinitiativ. Vårt inntrykk er imidlertid at forankringen av prosjektet både eksternt og internt faktisk ikke ble gjort så sterk som man i utgangspunktet kunne vente.

Forankring eksternt og politisk

Statsråden ble selvsagt holdt regelmessig orientert om prosjektet, og i mai 1999 ble også regjeringen orientert om en mulig omorganisering. I den sammenhengen ble det konkludert med at dersom forslagene ville berøre andre departementer, skulle disse og SMK trekkes inn i arbeidet. Men dette skjedde altså først etter at rapporten forelå. Da ble det gjort en tilleggsutredning, der både SMK og KRD deltok, om å føre utlendingsforvaltningen over til KRD.

Departementsrådene ble formelt først orientert to dager før rapporten ble offentlig, men Fagernæs hadde hatt kontakt med flere av disse tidligere for å søke råd og konferere om mulige løsninger.

Kontakten med departementsråden ved SMK ble brukt til å orientere SMK om hva som ble utredet, spesielt med tanke på at noen av forslagene berørte andre departementer. På denne måten fikk Fagernæs en ryggdekning for at JD kjørte sitt eget løp uten å trekke inn andre departementer underveis. Samtidig fikk han signaler fra SMK om hvilke typer forslag som det neppe ville være grunn til å forfølge videre. Dette gjaldt blant annet ideer som ville innebære opprettelse av et nytt departement.

Vi kan også snakke om en ekstern forankring i forholdet til Stortinget og den offentlige opinionen. Allerede under statsråd Aures sykefravær ble det påpekt i flere aviser at JD var en spesielt arbeidskrevende statsrådspost, og under overskriften *"Lover endringer hos Aure"* (VG 23. januar 1999) uttalte departementsråden om JD blant annet at *"personlig mener jeg at det må reduseres i størrelse, og at antall enkeltsaker statsråden må ta stilling til, må bli færre"*. I oppslaget kom det også fram at det var et prosjekt i gang for å redusere belastningen og skyve oppgaver ut til underliggende etater.

Når det gjaldt forslaget om politidirektorat, la statsråd Dørum til rette for at forslaget skulle bli positivt mottatt i stortingskomiteen, og opinionen ble bearbeidet blant annet gjennom mediene. I VG 2. juli 1999 ble det slått opp at statsråden planla en "slanking" av departementet med ca. 130 stillinger og at politiavdelingen ville bli kraftig redusert til fordel for et nytt politidirektorat. Aftenposten reagerte med en kritisk lederartikkel 6. juli 1999 og påpekte de prinsipielle og betenkelige sidene ved å føre etatsledelsen av politiet ut av JD. Statssekretær Solbakken ga da et tilsvarende svar (Aftenposten 7. juli 1999) der han argumenterte for at en direktoratsløsning vil styrke den politiske styringen, ikke svekke den. Dørum utdypet argumentasjonen for direktorat i en kronikk i Aftenposten 15. oktober 1999 i forbindelse med framlegging av proposisjonen for Stortinget.

På den annen side er det grunn til å legge merke til manglende forankring: Vi har tidligere påpekt at det ikke var eksterne deltakere i styringsgruppa, og dette var et bevisst valg. Vi påviste (pukt 4.2) at den opprinnelige arbeidsgruppa argumenterte imot å nevne deling av JD i mandatet og begrunnet det med at da kunne man unngå å ha eksterne medlemmer i styringsgruppa.

Videre viser flere av våre intervjuobjekter til at det i utgangspunktet ble gjort et bevisst valg om å levere en rent faglig begrunnet utredning. Det ble altså ikke forsøkt å få en politisk forhåndsklarering av en direktoratsløsning og/eller en overføring av områder til andre departementer. Dette er litt overraskende sett i lys av at nettopp manglende politisk aksept tidligere synes å ha vært oppfattet som hovedhindringen for å få en løsning. Det er kanskje illustrerende for en manglende forankring at styringsgruppa også utredet et subsidiært forslag, jf. rapportens kapittel 8 med *"forslag under forutsetning av at endringer må begrenses til JDs egen organisasjon"*. Man var altså forberedt på at også dette forsøket på en mer varig løsning kunne bli stoppet, selv om den politiske responsen våren 1999 på Politidistriktutvalgets innstilling ga grunn til optimisme.

Da styringsgruppas rapport ble offentliggjort, understreket statsråden overfor pressen (jf. VG 2. september 1999) at han ikke hadde tatt stilling til forslagene (men han signaliserte klart at han støttet målet om et slankere JD). Dette kunne også tolkes som en manglende forankring av prosjektet, men måten det skjedde på, blant annet med en aktiv offentliggjøring av rapporten, får oss snarere til å oppfatte dette som et forsøk på nettopp å berede grunnen for forslagene politisk.

Forankringen internt

Forankringen overfor embetsverket skjedde ved at det noen ganger ble gitt orienteringer på ekspedisjonssjefsmøtene. Ekspedisjonssjefene fikk dessuten anledning til å gi innspill til et rapportutkast på et seminar i mai 1999. Da var som nevnt regjeringen allerede orientert og hadde godkjent videreføring. Det er derfor et spørsmål om seminaret ble oppfattet som en reell mulighet til å øve innflytelse på forslagene. Det ble riktig nok uttalt at hensikten var å få en åpen drøfting av de aktuelle forslagene, men viktigere på det tidspunktet var det nok å få fram alle hovedargumenter – pro og contra – i tilknytning til ulike

løsninger, slik at rapporten kunne bli best mulig. Flere av styringsgruppas medlemmer hadde inntrykk av at departementsråden på dette tidspunktet hadde bestemt seg når det gjaldt løsninger, iallfall i hovedtrekkene.

Da styringsgruppa startet sitt arbeid, gjorde departementsråden det klart at han ønsket en friest mulig diskusjon, men dette forutsatte at diskusjonene ikke ble gjengitt utenfor gruppa. Når deltakerne på denne måten ble pålagt å ikke referere fra møtene, skapte dette problemer for de to organisasjonsrepresentantene. For det første var det to organisasjoner som ikke var representert i styringsgruppa, og disse måtte nødvendigvis få informasjon om hva som foregikk. For det andre trengte de to organisasjonsrepresentantene iallfall å få anledning til å konferere med sine respektive lokale styrer om de standpunktene de inntok. Dette ble etterkommet etter diskusjon i styringsgruppa.

Når det ble lagt vekt på å holde diskusjonene internt i styringsgruppa, kunne det jo synes risikabelt å ta de ansattes representanter med. Dette var heller ikke vurdert som opplagt i utgangspunktet, og da organisasjonene krevde å få økt antallet representanter, ble det bare en utvidelse fra én til to. I ettertid oppgir alle involverte at de ansattes representanter var meget positive bidragsytere både med tanke på få fram et godt resultat i gruppa og fordi de framsto overfor sine medlemmer som garantister for prosessen, for eksempel at det ikke var skjulte agendaer. Det ser dessuten ut til at pålegget om ikke å referere fra styringsgruppemøtene i stor grad ble overholdt, slik at det ikke ble spredt rykter om prosessen.

Det vitner heller ikke om stor vekt på forankring at arbeidsgruppa i utredningsfasen besto av fire samfunnsvitere og ingen jurister. Sett i lys av den tradisjonelle juristdominansen i JD, kan dette for en utenforstående virke litt dristig. Man kunne anta at det lett ville oppstå et kommunikasjonsproblem både i forhold til styringsgruppa og til "huset" for øvrig. Når dette synes å ha gått relativt problemfritt, kan det være fordi Fagernæs ble oppfattet som en slags garantist for den problemforståelsen arbeidsgruppa presenterte.

De nevnte avisoppslagene måtte selvsagt gjøre sin virkning innad blant de ansatte, men for øvrig fikk de lite informasjon om prosjektet underveis. Dette ble da også kritisert av de ansattes representanter i styringsgruppa. Først 15. juni ble det sendt en melding i e-post til alle ansatte, og da ble det bare informert om prosjektets mål og problemstillinger, samt hvordan behandlingsmåten ville bli når rapporten var levert.

Samme dag som rapporten forelå, ble det til gjengjeld holdt et allmøte for hele JD med presentasjon av styringsgruppas forslag og anledning til å stille spørsmål. Det ble samtidig slått fast at ingen skulle bli sagt opp som følge av omorganiseringen.

I perioden etterpå brukte dessuten departementsråden tid på å gi respons på reaksjoner og innspill fra organisasjonene og fra enkeltpersoner internt. Videre la ekspedisjonssjefen i Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) under hele prosjektet vekt på å ha et godt forhold til de tillitsvalgte, blant annet slik at han løpende tok opp og behandlet deres spørsmål og krav.

For øvrig er det nok slik at en relativt svak forankring avspeiles i høringsrunden etterpå. Særlig fra de interne høringsinstansene framkom det nemlig en del kritikk mot den måten prosjektet ble gjennomført på. Blant avdelingene var særlig Domstolsavdelingen (DOM) og Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) kritiske både med hensyn til utredningens premisser, tidspunktet og organiseringen, blant annet med hensyn til sterkt begrenset deltakelse og manglende åpenhet for innspill underveis. Flere av organisasjonene fremmet tilsvarende kritikk i høringsrunden.

Forankring relativt lavt prioritert

Det kan selvsagt diskuteres hvor sterk forankringen av prosjektet ”egentlig” var og hvor høy prioritet forankringen ”egentlig” ble gitt. Det er imidlertid mer interessant å se dette i sammenheng med prioriteringen av andre hensyn. Da kan kanskje noe av resonnet bak dreiningen av problemoppfatningen (jf. punkt 4.2) og bak den smale organiseringen av prosjektet (jf. punkt 4.3) fanges inn på denne måten:

- Det ble gitt høyere prioritet til framdrift og en fokusert, enhetlig tilnærming, enn til å sikre en intern forankring gjennom ansattes medvirkning.
- Det ble gitt høyere prioritet til å sikre egen styring av utredningsprosessen med sikte på å nå resultater, enn til å sikre en ekstern forankring gjennom en bredere deltakelse/premissgivning og en mer helhetlig tilnærming.

På denne bakgrunnen er det grunn til å stille spørsmål om hvordan prosjektet likevel fikk tilstrekkelig forankring til at prosjektet og utredningsrapporten faktisk møtte relativt liten motstand og ble lagt til grunn for beslutninger om omorganisering.

Internt ser vi to mulige forklaringsfaktorer: Den ene, som flere av våre intervjuobjekter viser til, er at det blant JD-ansatte åpenbart er sterk lojalitet til ledelsen. Kanskje er dette et trekk som preger JD i større grad enn andre departementer. Dette innebærer liten sannsynlighet for at det gis åpent uttrykk for misnøye.

Den andre (og kanskje viktigere) forklaringsfaktoren er at det var så vidt stor oppslutning om den problemdefinisjonen som prosjektet bygde på. Mange av de ansatte, ikke bare ledelsen, følte problemene på kroppen i det daglige arbeidet og var følgelig positivt innstilt til det som kunne avhjelpe problemene. Riktig nok kan vi neppe snakke om en utbredt *krise*forståelse i bokstavelig forstand, men det synes å ha vært en ganske utbredt oppfatning at situasjonen var overmoden for endring, også endring som innebar løsninger som reduserte JDs ansvarsområder og arbeidsoppgaver.

Når det gjelder ekstern forankring, vil vi anta at det er en tilsvarende forklaring. Som tidligere nevnt, var det uten tvil en utbredt oppfatning i forvaltningen – og etter hvert i det politiske miljøet – at JD var overbelastet og at det var behov for avlastning gjennom omorganisering. Dette reduserte i utgangspunktet behovet for å ”gå ekstra runder” for å forankre prosjektet blant annet i berørte departementer.

Et lite tilleggsmoment her er den vekten som styringsgruppa la på å dokumentere saksmengde, kontrollspenn mv. i JD sammenliknet med andre departementer. Det kunne da vanskelig reises tvil om at arbeidspresset i JD faktisk var ekstra stort.

For øvrig må det her legges til at enkelte av rapportforslagene faktisk heller ikke ble gjennomført, nettopp fordi de møtte motstand. Enigheten i andre departementer om at JD trengte avlastning, strakk seg ikke så langt at det enkelte departementet selv uten videre ville overta ansvarsområder fra JD.

4.5 Enkeltpersoner og -aktører

I november 1998 tiltrådte Sven Ole Fagernæs som ny departementsråd, det vil si han skulle være vikar i tre år mens den faste departementsråden var sysselmann på Svalbard. Samtidig var det klart for å starte strategiprojektets utredningsfase. Den nye departementsråden kunne altså ta mål av seg til å få utredet problemer og gjennomføre løsninger i løpet av en treårsperiode, for så å gå tilbake til sin opprinnelige stilling. Dette innebar at han ikke trengte å bekymre seg for at omorganiseringen kunne medføre misnøye som senere eventuelt ville slå tilbake og vanskeliggjøre hans videre arbeid som departementsråd.

Dette reiser spørsmålet om Fagernæs var håndplukket for dette bestemte formålet: Var han ”påsett” som en ”snuoperatør” i denne treårsperioden for å styre strategiprojektet gjennom de nødvendige fasene av utredning, beslutning og gjennomføring? Svaret må bli nei, etter som strategiprojektet ikke synes å ha vært blant premissene for rekrutteringen.

Fagernæs var ellers i den gunstige situasjonen at han på den ene siden kom utenfra og kunne se ting med nye øyne, samtidig som han på den andre siden kjente enkelte av miljøene i JD relativt godt fra før. Erfaringer som regjeringsadvokat hadde gitt ham – med hvordan JD fungerte blant annet som etatsstyrer, ga motivasjon til å få gjort endringer.

Om departementsrådsrollen er det sagt at man må velge ut hvilke saker man vil gjøre noe ut av, siden det er umulig å gå inn i alt. Fagernæs bestemte seg for at samordning og organisering av JD var det han ville få gjort noe med. Følgelig ga han strategiprojektet høy prioritet på sin agenda og la vekt på å få til løsninger på kort sikt. Denne viljen til å prioritere kommuniserte han sterkt og klart innad i departementet.

Fagernæs var dessuten viktig i kraft av sitt kontaktnett utad. Det ga ham blant annet innsikt i andre departementers arbeid med liknende problemer. Men spesielt er det grunn til å peke på hans kontakter med departementsråden ved SMK, som han kjente fra før. Dette ga ham en mulighet til å sikre seg en støtte som kan ha vært avgjørende for et prosjekt som for øvrig ikke hadde så sterk forankring eksternt.

Blant våre intervjuobjekter er det en entydig vurdering at Fagernæs hadde stor betydning for utfallet av prosjektet. Mange av dem sier til og med at den var avgjørende. Det blir pekt på at Fagernæs både har en sterk faglig autoritet og en rekke personlige egenskaper som bidro til at arbeidet med å få fram et beslutningsgrunnlag lyktes så vidt godt. Som leder av styringsgruppa synes Fagernæs å ha truffet en god balanse: På den ene siden blir Fagernæs omtalt som lyttende, åpen for motforestillinger og med stor evne til å håndtere konfliktspørsmål. På den andre siden blir det framhevet at han kommuniserte klare standpunkter og at han ikke var redd for å stå på dem selv om dette medførte uenighet og kanskje et brudd med konsensuskulturen. Alt i alt var det få eller ingen som følte seg overkjørt i prosessen, til tross for uenighet.

En annen person som allerede er nevnt, er departementsråd Bjørn Grydeland ved SMK. Han spilte utvilsomt noe av en nøkkelrolle ved å gi Fagernæs og hans prosjekt støtte og en forankring på høyt nivå og ved å gi premisser for hva som ville være gangbare løsninger politisk og administrativt. Dessuten ser det for oss ut til at han engasjerte seg sterkere for å bidra positivt til en løsning enn hva man normalt kan forvente av departementsråden ved SMK.

På politisk nivå synes statsråd Dørum å ha spilt en svært viktig rolle. Våre informanter viser til at han viste forståelse for omorganiseringsbehovet og ga Fagernæs sin støtte. Dørum hadde gjennomslagskraft i Regjeringen og bidro til at forslaget om politidirektorat – da det kom på bordet – ble møtt med forståelse og aksept i Stortinget og i opinionen. Dørums erfaring fra Stortinget og det politiske miljøet var nyttig, men vel så viktig var kanskje at Dørum hadde stor troverdighet i offentlig debatt om denne saken. En direktoratsløsning berørte jo spørsmålet om hvordan man best mulig innretter overordnet politisk styring av politietaten. Dørum hadde fra før markert seg som forkjemper for demokratiske og rettsstatlige frihetsidealer og kunne ikke mistenkes for å være den som ville tilgodese administrative bekvemmelighetshensyn eller unndra politiet fra demokratisk styring.

Flere navn er framhevet av enkelte av våre informanter. Blant annet var prosjektleder Karin Bugge utvilsomt en sentral person for utforming av rapporten, blant annet ved å gi rom for kreativitet i arbeidsgruppa og samtidig å sørge for en svært effektiv framdrift av prosjektet. Men hvis vi holder fast ved de strenge kriteriene om å være mer eller mindre avgjørende for et utfall, blir vi likevel stående ved de tidligere nevnte personene.

5 Erfaringer og mulige lærdommer

I dette kapitlet forsøker vi å peke på erfaringer fra strategiprojektet som det kan være grunn til å reflektere over og eventuelt trekke lærdom av. Enhver slik prosess er unik, og det kan selvsagt ikke lages noen form for ”oppskrift” på grunnlag av ett prosjekt. Men dette bør allikevel ikke hindre oss i å vurdere erfaringene med tanke på å lære av dem.

Vanskelig å generalisere

Et mulig inntak til å identifisere mer generelle lærdommer av prosessen er å spørre etter hva som var de kritiske faktorene for at denne utredningsprosessen faktisk ble brakt fram til et relevant beslutningsgrunnlag. Svaret på dette kan umiddelbart peke i retning av at det er lite å hente når det gjelder å generalisere med tanke på liknende situasjoner og prosesser. Det inntrykket vi sitter igjen med, er nemlig at det i denne prosessen var et viktig innslag av faktorer som virket positivt, men som prosjektledelsen ikke kunne styre eller påvirke. Enkelte av våre intervjuobjekter brukte da også ord som ”flaks” og ”sammen treff” for å forklare noe av det som skjedde. Men også i en slik sammenheng kan det være gjort erfaringer som er nyttige å vurdere for dem som er i en liknende situasjon.

Vi har tidligere vært inne på at mange informanter peker på personen Fagernæs (i en del tilfeller også personkonstellasjonen Dørum/Fagernæs) for å framheve hva som var den kritiske faktoren for å komme fram til resultater. Dessuten viser også flere til at utfallet ble gjort mulig av et sammentreff av flere gunstige omstendigheter. Ikke minst at Politidistriksutvalget valgte å uttale seg om behovet for et politidirektorat selv om de ikke var bedt om det i sitt mandat, og at dette falt i god jord politisk sett. Dette åpnet utvilsomt en større mulighet for strategiprojektet til å lykkes enn hva som tidligere hadde vært tilfellet.

Noe som også var særegent var at situasjonen så klart kunne oppfattes som overmodent for endringer. Dette gjør det også vanskelig å generalisere. Det er jo knapt noen god devise å anbefale å la ting gå så langt at de fleste deler en oppfatning av at det nærmer seg krisetilstander.

Mulige lærdommer for denne typen prosjekter

Vi oppsummerer stikkordsmessig en del trekk ved strategiprojektet som vi mener det kan reflekteres over og eventuelt trekkes lærdom av for denne typen prosjekter:

- Departementsråden *kommuniserte tydelig besluttosomhet og vilje* til å prioritere prosjektet og til å ta nødvendige avgjørelser, selv om disse også kunne ha upopulære konsekvenser både blant ledere og ansatte.
- Den *prosjektansvarlige var hentet utenfra* og var ansatt (som departementsråd) for *tre år*. Dette innebar ”friske øyne” i styringen av prosjektet, og det ga en naturlig tidsfrist for å få utredet og gjennomført omorganiseringen,

samtidig som han ikke trengte å bekymre seg for at prosjektet kunne medføre misnøye som senere ville slå tilbake og vanskeliggjøre hans videre arbeid som departementsråd.

- Det ble prioritert å holde *høyt tempo*, og det ble derfor *avsatt tid og ressurser* for å kunne komme raskt fram til et beslutningsgrunnlag. Poenget gjelder ikke bare utredningskapasitet, men også på toppledernivå for at den prosjektansvarlige selv skal kunne tilføre energi til prosessen. Det er viktig å opprettholde momentum når prosessen først er kommet i gang. Motsatt vil lavt tempo bidra til å seigpine organisasjonen eller at prosessen renner ut i sand.
- Strategiprojektet hentet *inspirasjon* og til dels *modell fra et annet departement* (FIN). Dette fungerte innledningsvis som en forsikring for at dette var et fornuftig tiltak og som veiledning for dem som skulle arbeide med prosjektet i den aller første fasen da både mål og midler var uklare.
- Det ble formulert *konkrete og lett forståelige omstillingsmål* ("reduere JDs saksvolum og kontrollspenn"). Når man først hadde bestemt seg for å gjøre prosjektet til et organisasjonsprosjekt, var dette et bidrag til sterkere styring og samordning av prosessen enn hva mer overordnede og diffuse mål ville ha gjort.
- Prosjektet hadde en *god timing*, idet det kom på et tidspunkt da det kunne utnytte et politisk stemningsskifte som åpnet muligheter for nye organisasjonsløsninger. Dette kunne neppe forutsies, men det viser at selv om forholdene tilsynelatende ikke ligger til rette for ønskelige organisasjonsendringer, så kan det være grunn til å starte interne utredninger (eventuelt forprosjekter) for å legge et faglig definert beslutningsgrunnlag. Det gir beredskap på å utnytte muligheter som kan komme til å by seg.
- Det var *kontinuitet* blant dem som var med i arbeidsgruppe og styringsgruppe, selv om arbeidet totalt strakk seg over en toårsperiode. Dette la et godt grunnlag for læring og utvikling i arbeidet med problemoppfatning og løsninger.
- Åpning for – og praktisering av – *varierte arbeidsformer* i arbeidsgruppa under utredningsfasen fungerte godt med tanke på å stimulere til både nytenkning og effektiv framdrift.
- Prosjektets problemoppfatning ble *grundig dokumentert*. Den brede og kvantitativt orienterte dokumentasjonen av problemene støttet opp om en felles problemdefinisjon både internt og eksternt. Dette var kanskje ikke minst viktig på bakgrunn av en lang forhistorie med mislykkede framstøt.

Sentrale vurderinger og prioriteringer

I ethvert prosjekt av denne typen blir man stilt overfor ulike typer omstendigheter og situasjoner der det er nødvendig å gjøre vurderinger og valg med betydning for prosjektets innretning og utfall. Slik også i dette strategiprojektet,

og vi lister noen slike vurderinger her med tanke på at de kan gi grunnlag for refleksjon for andre prosjekter som er i liknende situasjoner.

- Siden behovet for avlastning ble oppfattet å være overmodent, ble det i dette prosjektet valgt å *ikke* legge opp til en bred strategiprosess før man hadde ryddet i oppgavemengden gjennom en omorganisering. Den normalt anbefalte rekkefølgen vil være den motsatte, altså at man ikke bør utrede omorganisering før det er gjort en strategivurdering. Situasjonen i JD ble altså vurdert å være så vidt ekstraordinær at man valgte å se bort fra dette.
- I strategiprojektet var man relativt trygg på at det var stor grad av enighet internt og eksternt om den overordnede problemoppfatningen. I denne situasjonen ble det valgt å ta ”snarveier” i form av høyt tempo og begrenset deltakelse, henholdsvis for å imøtekomme et sterkt avlastningsbehov raskt og for å få fram et mest mulig enhetlig beslutningsgrunnlag.
- Strategiprojektet ville utvilsomt berøre andre departementer, men siden det ikke var utsikt til en mer helhetlig utredning av departementsstrukturen på de berørte områdene, ble prosjektet kjørt slik at JD kunne beholde mest mulig kontroll over problemdefinisjon og løsningsalternativer. Forankring eksternt ble dog sikret gjennom regelmessig kontakt med SMK.

Man skal kanskje være forsiktig med å oppfordre til å trekke lærdom av dette, siden det åpner for ukoordinerte endringer av departementsstrukturen som følge av enkeltdepartementers interne problemer, eventuelt at SMK overbelastes med kontakter om enkeltdepartementers avgrensning. Men det er neppe tvil om at JD i denne situasjonen faktisk var tjent med en slik framgangsmåte. I tillegg kan det hevdes at ved å definere sitt behov for organisatoriske endringer ga JD en rekke andre departementer en impuls til å tenke igjennom og å ta stilling til egne departementsgrenser på nytt, noe som kan gi et grunnlag for et initiativ til å foreta mer helhetlige avklaringer av slike spørsmål.

- Ved starten av strategiprojektet var det flere sektorvise utredninger/omorganiseringer i gang innenfor JDs ansvarsområde. Strategiprojektet ga ledelsen en mulighet for å balansere disse prosjektene med et helhetsperspektiv, slik at departementet som organisasjon ikke skulle bli en restkategori av det som skjedde i de sektorvise prosjektene. Effekten ville ikke ha vært den samme dersom strategiprojektet var blitt utsatt til etter at de andre prosjektene var slutført.
- Initiativet til utredningen var selvsagt klarert med statsråden, som også ga sin støtte underveis, men det var ingen form for politisk forhåndsklarering av de forslagene som måtte komme ut av prosjektet. Det ble i stedet satset på at en faglig velbegrunnet utredning skulle ha sin egen tyngde, selv om den omfattet kontroversielle løsningsforslag. I tråd med dette ble utredningen gjort offentlig tilgjengelig før den ble tatt opp til politisk vurdering.
- Det ble valgt en tilnærming som gikk på å definere kjerneområder istedenfor å begynne med å identifisere hvilke oppgaver som kan legges ut. Dette

åpnet for radikal avlastning og utflytting, og det støttet ideen om et mindre, mer styrbart og kvalitativt bedre JD. Likevel kan en slik strategi medføre et B-stempel på de fagmiljøene som ikke faller inn under de definerte kjerneområdene, iallfall hvis det trekker ut med utflyttingen. Dessuten vil langt fra alle oppgaver kunne defineres inn i et annet departements kjerneområde, slik at hvis alle departementer anvender en slik løsningsstrategi, vil det bli et stort antall oppgaver ”til overs”. Men akkurat dette kunne jo være nyttig for å synliggjøre at det er potensial for å føre flere oppgaver ut fra departementsnivået.

Hva burde ha vært gjort annerledes?

Våre intervjuobjekter hadde svært få svar på spørsmålet om hva som burde ha vært gjort annerledes. Gjennomgående er de tilfreds både med prosessen og utfallet, selv om det er en del ulike oppfatninger om de beslutningene som ble tatt på grunnlag av strategiprojektet.

Spesielt når det gjelder prosessen, kan det spores en ettertanke om at de berørte departementene kanskje burde ha vært gitt anledning til å gi synspunkter på et litt tidligere stadium. Tilsvarende er det pekt på at det også internt burde ha vært flere muligheter for å gi innspill og synspunkter underveis.

Det kom også fram at de ansattes representasjon i styringsgruppa i etterhånd ble vurdert noe annerledes. Flere påpekte at erfaringene med disse representantene var svært gode og at det var positivt at representasjonen ble utvidet.

Enkelte peker på at den smale deltakelsen internt ga en relativt svak forankring i leder- og mellomledersjiktet, noe som kan ha gitt et dårligere utgangspunkt for gjennomføringen enn nødvendig.

Dette gir for øvrig grunn til å minne om at vi her bare har sett på planleggings- og utredningsfasen av omorganiseringen. Dersom vi også hadde tatt med omstillings-/ gjennomføringsfasen og vurdert sammenhengen mellom alle disse fasene, er det selvsagt mulig at bildet hadde sett noe annerledes ut. Den valgte tilnærmingen kan ses som en utfordring for JD med tanke på at man i den videre prosessen må ”selge inn” intensjonene med omorganiseringen. Bare en utvidet evaluering kan gi et svar på om dette er blitt tilstrekkelig ivaretatt.

Oppsummerende vurdering

Alt i alt er det stort sett marginale innvendinger som framkommer mot strategiprojektet. Sett fra vår side, mer eller mindre uavhengig av intervjuene, har vi heller ingen alvorlige motforestillinger mot den måten prosjektet ble gjennomført på.

Det som særlig kjennetegner strategiprojektet er at det i realiteten ble et organisasjonsprosjekt. Dette har vi tolket som en pragmatisk løsning i en situasjon der det hastet for JD å få redusert saksvolum og kontrollspenn, og der andre hensyn måtte vike inntil videre. Kanskje vi kan si at man på denne måten unngikk å gjøre det beste til det godes fiende.

Dersom vi legger til grunn at dette var et riktig strategisk valg (og vi har ikke grunnlag for å si noe annet), vil vi også vurdere det slik at prosjektet var svært vellykket. Det ble på relativt kort tid produsert et relevant og helhetlig beslutningsgrunnlag med en lang rekke forslag for å gjøre JD til en mindre og enklere departementsorganisasjon og til et potensielt bedre redskap for politisk og administrativ ledelse. Beslutningsgrunnlaget ble deretter brakt fram til politiske vedtak om organisasjonsendringer.

Vi har ikke her grunnlag for å ta stilling til i hvilken grad JD senere har nådd sine mål om et nytt og bedre departement. Til dette trengs det flere vurderinger, og vi vil anbefale at JD foretar en dokumentasjon og vurdering av selve omstillingsfasen, samt en evaluering av effektene av omorganiseringen.

Oversikt over intervjuobjekter

Her følger en oversikt over de personene som er blitt intervjuet. Det er her brukt de titlene og funksjonene som de hadde på det tidspunktet da styringsgruppens arbeid pågikk.

- Departementsråd Sven Ole Fagernæs, leder av styringsgruppen.
- Spesialråd Hans Olav Østgaard, medlem av styringsgruppen.
- Ekspedisjonssjef Reidar Leiro, Plan og administrasjonsavdelingen, medlem av styringsgruppen.
- Ekspedisjonssjef Karen Alette Melander, Rednings- og beredskapsavdelingen, medlem av styringsgruppen.
- Ekspedisjonssjef Erik Lund-Isaksen, Kriminalomsorgsavdelingen, medlem av styringsgruppen.
- Ekspedisjonssjef Terje Sjeggestad, Utlendingsavdelingen.
- Representant for Juristforbundet, seniorrådgiver Sylvia Peters, medlem av styringsgruppen.
- Representant for NTL, rådgiver Ståle Vikdal, medlem av styringsgruppen.
- Avdelingsdirektør Karin Bugge, Plan- og administrasjonsavdelingen, prosjektleder og leder for arbeidsgruppen.
- Seniorrådgiver Per Hvattum, Plan- og administrasjonsavdelingen, medlem av arbeidsgruppen.
- Resultatrådgiver Knut Olsgard, Plan- og administrasjonsavdelingen, medlem av arbeidsgruppen.

I tillegg har daværende departementsråd Bjørn Grydeland lest og kommentert enkelte kapitтелutkast.

Strategiprojektet – kronologisk oversikt

Januar 1998

- 28.01. Notat til departementsråden om arbeidsopplegg for strateginotat.
- 29.01. Møte mellom departementsråden, spesialråden og arbeidsgruppen.

Februar 1998

Arbeidsgruppen har kontakt/møter med ca 10 andre departementer om de har strategiplaner eller har slike prosesser igangsatt.

Mars 1998

- 16.03. Notat til departementsråden fra Stabsseksjonen i PAA om endret arbeidsopplegg for arbeidet med strateginotat.
- 27.03. Første utkast av politisk strateginotat "Hovedinnsatsområder for Justisdepartementet 1998–2000" foreligger og sendes politisk ledelse.

Mai 1998

- 29.05 Revidert versjon av dokumentet "Hovedinnsatsområder for Justisdepartementet" sendes til politisk ledelse.

Juli 1998

- 03.07. Første utkast til prosjektbeskrivelse for strategiprojekt.

August 1998

- 25.08. To notater til hhv. ekspedisjonssjefene og fagforeningene sendes til departementsråden for klarering.
- 27.08. Innkalling til administrativt ekspedisjonssjefsmøte (AE-møte). Som vedlegg følger prosjektbeskrivelsen. Fagforeningene blir orientert om AE-møtets tema og om at de vil få prosjektbeskrivelsen til kommentar kort tid etter.

September 1998

- 02.09. Revidert utgave av dokumentet "Hovedinnsatsområder for Justisdepartementet" oversendes politisk ledelse.
- 07.09. AE-møtet avholdes.
- 18.09. Politisk ledelse godkjenner dokumentet "Hovedinnsatsområder for Justisdepartementet"

Oktober 1998

- 08.10. Arbeidsgruppen sender en revidert prosjektbeskrivelse til departementsråden. Sammen med prosjektbeskrivelsen sender arbeidsgruppen et notat med oversikt over de innspill fra AE-møtet som arbeidsgruppen ikke ønsket å innarbeide i den reviderte prosjektbeskrivelsen.
Fagforeningene blir også tilsendt prosjektbeskrivelsen med en kort frist til å gi kommentarer.
- 21.10. Fagforeningene gir sine merknader.
- 28.10. Notat fra arbeidsgruppen til departementsråden om fagforeningenes merknader til prosjektbeskrivelsen.

November 1998

- 01.11. Fagernæs overtar som departementsråd.
- 09.11. Fagernæs drøfter prosjektbeskrivelsen med statsråd Aure og får noen merknader som han ber arbeidsgruppen innarbeide.
- 30.11. Siste versjon av prosjektbeskrivelsen.

Desember 1998

- 02.12. Departementsråden sender brev til ekspedisjonssjefene og fagforeningene med beskjed om at statsråden har besluttet å igangsette prosjektet. Revidert prosjektbeskrivelse vedlagt.
- xx.12. Notater fra ekspedisjonssjefene med oppdatering av egne notater fra 1996/97, kommentarer til andres notater, samt korte merknader til hovedutfordringene framover mot 2005.
- 09.12. Utkast til R-notat om JDs oppgaver og organisering (Utkastet blir ikke brukt)
- 14.12. Innkalling til møte i styringsgruppen 21. desember. Notater til behandling.
- Prosjektadministrativ håndbok (14.12.98)
 - Undersøkelse av Best Practice (14.12.98)
 - Kartlegging av eksterne aktørers synspunkter på Justisdepartementet (14.12.98)
 - Rapporteringsstruktur (14.12.98)

Januar 1999

- 06.01. Utsending av referat datert 22.12.98.
- 19.01. Innkalling til møte i styringsgruppen 28. januar. Notater til behandling:
- Sammendrag av ekspedisjonssjefenes vurderinger fra sommeren 97 og desember 98 om mulige organisatoriske endringer (13.01.99)
 - Utkast til disposisjon av rapport (14.01.99)
 - Organisering av justissektoren i andre land (19.01.99)
 - Kontakt med Statskonsult (18.01.99)

Februar 1999

- 02.02 Referat fra møte i styringsgruppen 28.01.99.
- 05.02. Oversendelse av en del materiale til styringsgruppens medlemmer som bakgrunnsmateriale for styringsgruppens arbeid.
- 11.02. Innkalling til møte i styringsgruppen 05.03.99.

-
- 26.02. Oversendelse av materiale til møte i styringsgruppen. Notater til behandling:
- Organisering av justissektoren i andre land (26.02.99)
 - Framdriftsplan (24.02.99)
 - Bruk av kvantitative data til å belyse sentrale problemstillinger i prosjektet (100299)
 - En del kvantitative data (26.02.99)
 - JDs oppgaver og organisering i historisk perspektiv (23.02.99)
 - Pågående utredninger og utviklingsprosjekter i JD (25.02.99)

Mars 1999

- 11.03. Innkalling til møte i styringsgruppen 25. mars. Notater til behandling:
- Forslag vedrørende den videre fremdriften i strategiprojektet. (09.03.99).
 - Flerårsbudsjett i dansk kriminalomsorg – noen refleksjoner (09.03.99)
 - Framdriftsplan (24.02.99).
 - Referat fra møte i styringsgruppen 05. mars (11.03.99).
- 22.03. Notat til den nye statsråden (Dørum) med orientering om strategiprojektet.

April 1999

- 23.04. Referat fra møte i styringsgruppen 25. mars.
- 25.04. Møteinnkalling for heldags styringsgruppemøte 29. april. Notater til behandling:
- Kvantitativ analyse.
 - Forholdet mellom departement / direktorat.
- 29.04. Intervjuguide for intervjuer med tidligere statsråder.

Mai 1999

- 10.05. Referat fra møte i styringsgruppen 29.april.
- 11.05. Referat fra møte i styringsgruppen 10. mai.
- 11.05. Notat til ekspedisjonssjefene med bekreftelse på at det holdes et seminar om strategiprojektet for ekspedisjonssjefene 31. mai. Vedlagte notater:
- Justisdepartementets oppgaver og organisering – noen mulige forslag (06.05.99).
 - Justis- og politidepartementets oppgaver og organisering i historisk perspektiv (23.02.99).
 - Strategiprojektet - Kvantitativ analyse (23.04.99).
 - Pågående utredninger og utviklingsprosjekter i JD (25.02.99/10.05.99).
 - Oppsummering av ekspedisjonssjefenes standpunkter (19.01.99).
- 12.05. Utkast til R-notat sendes AAD og FIN.
- 14.05. Brev fra AAD om utkastet til R-notat.
- 18.05. Brev fra FIN om utkastet til R-notat.
- 20.05. R-notatet behandles i regjeringen.
- 26.05. Oversendelse av dagsorden for seminar med ekspedisjonssjefene 31. mai.
Ekspedisjonssjefenes notater med innspill til strategiprojektet.

Juni 1999

- 03.-04. Bugge, Hvattum og Peters til Danmark og Sverige for å innhente informasjon om organisering av justissektoren der.
- 08.06. Brev til tidligere statsråder med forespørsel om intervju.
- 10.06. Møteinnkalling til møte 14.06.99. Siste møte før rapport med anbefalinger skrives. Utkastet blir behandlet på styringsgruppemøte 24.06.99.
- 15.06. E-postmelding til alle ansatte i JD med orientering om prosjektet..
- 16.06. Revidert utgave av referat fra seminar med ekspedisjonssjefene. Samlet oversikt over Justisdepartementets oppgaver.
- 22.06. Innkalling til møte styringsgruppen. Diskusjon første utkast til rapporten.
Oppsummering av intervju med tidligere statsråder.
- 30.06. E-postmelding til alle ansatte i JD med orientering om at avlevering av rapporten utsettes.

Juli 1999

- 02.07. Oversendelse av utkast rapport til styringsgruppen.

August 1999

- 11.08. Materiale til styringsgruppemøte 16. august.
- Intervju med tidligere statsråder (11.08.99).
- 25.08. E-postmelding til alle ansatte i JD om allmøte 01.09.99.
- 30.08. Orientering til alle departementsrådene fra Fagernæs om omorganiseringsprosjektet.

September 1999

- 01.09. Sluttrapport overleveres politisk ledelse. Informasjonsmøte for alle ansatte i JD.
- 02./03. Intern høring av styringsgruppens rapport (avdelingene og organisasjonene).
Igangsatt tilleggsutredning om ev. sammenslåing av utlendingsavdelingen i JD og utlendingsforvaltningen i KRD.
- 08.09. Brev til Datatilsynet, Registerenheten i Brønnøysund og Regjeringsadvokaten med forespørsel om uttalelser på omtalen av den enkelte virksomhet.
- 09.09. Rapporten på høring til departementene.
- 10.09. Oversendelse av rapport til justisdepartementene i Sverige, Danmark og Finland.
- 23.09. Notat til avdelingene og organisasjonene med forlengelse av høringsfristen.
- 27.09. Brev til departementene med forlengelse av høringsfristen.
- 29.09. Oversendelse av referat fra intervjuer med tidligere statsråder til samtlige ekspedisjonssjefer.
- 30.09. Brev til de intervjuede tidligere statsrådene.

Oktober 1999

- 01.10. Innkalling av berørte statsråder til møte hos statsministeren om omorganiseringen av JD
- 15.10. Høringsfristen utløp.
- 26.10. Notat med oppsummering av totalt 53 høringsuttalelser.

Desember 1999

- 06.12. Tilleggsutredningen om utlendingsforvaltningens organisering overleveres til statsminister Bondevik..

Desember 1999 og januar/februar 2000: Forslag fra strategiprojektet legges fram for regjeringen.

REFERANSER

Tittel:	Fra idé til beslutningsgrunnlag En dokumentasjon av plan- og utredningsfasen ved omorganiseringen av Justisdepartementet
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen og Hogne Tellnes
Statskonsults rapportnummer:	2001:28
Prosjektnummer:	569
Prosjektnavn:	Dokumentasjon av omorganiseringen av Justisdepartementet
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Oppdragsgiver(e):	
Resymé:	Rapporten gir en dokumentasjon og analyse av plan- og utredningsfasen ved omorganiseringen av Justisdepartementet. På grunnlag av analysen blir det pekt på noen trekk ved prosessen som det kan reflekteres over og eventuelt trekkes lærdom av.
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:	Omstilling, omorganisering, kjerneområder, dokumentasjon, erfaringsformidling
Dato:	20.12.01
Sider:	46
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO