
Kartlegging og analyse av ressursbruken i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Rapport 1998:5

Innhold

(Vær oppmerksom på at sidenummereringen ikke er riktig på denne elektroniske utgaven.)

Sammendrag	1
1 Bakgrunn og formål med gjennomgangene	12
1.1 Mandat og formål	12
1.2 Nærmere om problemstillinger og avgrensninger	13
1.3 Styring og organisering av prosjektet	14
1.4 Tilnæringsmåte og oppbygging av rapporten	15
2 Departementene – fellestrekk og variasjoner	18
3 Departementets oppgaver og organisering	22
3.1 Kortfattet presentasjon av departementets oppgaver og virkemidler – herunder særtrekk ved departementet	22
3.2 Departementets nyere historie	24
3.3 Departementets organisering	26
3.4 Organisering og struktur på ytre apparat	28
3.5 Kortfattet beskrivelse av pågående utviklingstiltak	30
3.6 Oppsummering	31
4 Utviklingen i departementets ansvarsområder	33
4.1 Innledning	33
4.2 Utgiftsutviklingen med fordeling på postgrupper	33
4.3 Utgifter fordelt på programkategori	35
Oppsummering	38
5 Departementets bruk av personalressurser etter oppgavetyper	39
5.1 Innledning, opplegg og avgrensning	39
5.2 Departementets samlede ressursbruk fordelt på hovedfunksjoner	42
5.3 Avdelingenes samlede ressursbruk fordelt på hovedfunksjoner	43
5.3.1 Grunnskoleavdelingen	47
5.3.2 Avdeling for videregående opplæring	48
5.3.3 Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning	44
5.3.4 Forskningsavdelingen	50
5.3.5 Universitets- og høyskoleavdelingen	51
5.3.6 Kirkeavdelingen	52
5.4 Ressursbruken til delfunksjoner under hver hovedfunksjon	54
5.4.1 Delfunksjoner under arbeid som sekretariat for politisk ledelse	54
5.4.2 Delfunksjoner under gjennomføring av sektorpolitikken	55
5.4.3 Delfunksjoner under forvaltningsoppgaver	56
5.4.4 Delfunksjoner under styring av underliggende virksomheter og oppfølging av statsaksjeselskaper o.l.	57
5.4.5 Delfunksjoner under tilskuddsforvaltning	58
5.4.6 Delfunksjoner under intern administrasjon	58

5.5 Oppsummering	60
6 Utviklingen i departementets innsatsfaktorer i perioden 1992–96.....	62
6.1 Innledning og datagrunnlag.....	62
6.2 Sammensetning av personalet	63
6.2.1 Stillingshjemler fordelt på stillingskategorier	63
6.2.2 Totalt antall tilsatte fordelt på stillingskategorier	64
6.2.3 Kjønnsfordeling i departementet.....	65
6.2.4 Avdelingsvis fordeling av tilsatte.....	65
6.2.5 Utdanningsbakgrunn	66
6.2.6 Turnover	67
6.3 Utviklingen i departementets interne driftsutgifter	68
6.3.1 Utviklingen i totale driftsutgifter	68
6.3.2 Lønnsutgifter	69
6.3.3 Utgifter til varer og tjenester	73
6.3.4 Utviklingen i departementets gjennomsnittlige driftsutgifter for hver tilsatte i perioden 1992–96.....	74
6.3.5 Utvikling i departementets utgifter til spesielle formål.....	75
6.4 Strategi og praksis	75
6.4.1 Mål- og resultatstyring.....	75
6.4.2 Personalpolitikk og kompetanseutvikling	77
6.5 Oppsummering	81
7 Departementets styring av underliggende virksomheter	83
7.1 Innledning	83
7.1.1 Generelt om styring av underliggende virksomheter	83
7.1.2 Departementets retningslinjer for etatsstyring.....	84
7.2 Generelle trekk og hovedutfordringer for departementet i styringen av underliggende virksomheter	85
7.3 Nærmere om trekk ved styringen av den enkelte virksomhet	87
7.4 Vurdering av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets styring av underliggende virksomheter	92
7.4.1 Generelt.....	92
7.4.2 Spesielt om Universitets- og høyskoleavdelingens etatsstyring.....	96
7.4.3 Spesielt om etatsstyringen av Statens utdanningskontorer	98
7.5 Oppsummering	100
8 Departementets styring av tilskuddsordningene.....	101
8.1 Generell innledning.....	101
8.2 Beskrivelse av tilskuddsordningene under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	102
8.3 Generelle utviklingstrekk og hovedutfordringer for departementet i styringen av tilskuddsordningene.....	103
8.3.1 Tilskuddsforvaltning i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.....	104
8.3.2 Spesielt om tilskuddsforvaltning i Statens utdanningskontorer	105
8.4 Statskonsults vurderinger av departementets håndtering av tilskuddsordningene.....	106
8.4.1 Vurdering av tilskuddsforvaltningen ut fra økonomiregelverket	106

8.4.2	Vurdering av departementets ressursbruk til tilskuddsforvaltning...	108
8.4.3	Oppsummering av forhold som kan påvirke ressursbruken	114
9	Oppsummering og sammenfattende analyse	115
9.1	Innledning	115
9.2	Oppsummering av hovedfunn.....	115
9.2.1	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets oppgaver, ansvar og organisering	115
9.2.2	Utviklingen i departementets ansvarsområder.....	116
9.2.3	Departementets ressursbruk etter typer hovedoppgaver.....	117
9.2.4	Utviklingen i departementets interne ressurser.....	119
9.2.5	Departementets styring av underliggende virksomheter	120
9.2.6	Departementets styring av tilskuddsordninger	122
9.3	Sammenfattende analyse – Statskonsults vurderinger	123
9.3.1	Ressursbrukens fordeling mellom funksjoner og oppgaver.....	123
9.3.2	Ressursbruken til etatsstyring og tilskuddsforvaltning.....	125
9.3.3	Konsekvenser for intern ressursbruk	129
9.4	Statskonsults anbefalinger og forslag	132

Vedlegg 1 Tilskuddsordninger i KUF for budsjettåret 1997

Vedlegg 2 Tilnæringsmåte og metodisk innfallsvinkel

Vedlegg 3 Veiledning for utfylling av spørreskjema

Vedlegg 4 Spørreskjema

P.S. Vedleggene er ikke med i denne elektroniske utgaven.

Litteratur

Sammendrag

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult i 1997 foretatt en systematisk gjennomgang av ressursbruken til administrasjon i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Hensikten med arbeidet har vært å

- gi en systematisk oversikt over departementets ressursbruk med særlig vekt på oppfølging og forvaltning av bevilgninger gitt av Stortinget
- framskaffe et kunnskapsgrunnlag for en bedre resultatoppfølging av underliggende virksomheter og statlige tilskuddsordninger.

En sentral ramme for å vurdere ressursbruken har vært kravene i statens økonomiregelverk, som trådte i kraft 10.01.97.

Kartleggingen har bestått av fem hoveddeler:

- Beskrivelse av institusjonelle og organisatoriske trekk ved departementet
- Utviklingen i budsjett og ansvarsområder i perioden 1992–97
- Utviklingen i departementets interne ressurser i perioden 1992–96
- Fordelingen av departementets personellressurser etter oppgavetyper i 1997, basert på en spørreskjemaundersøkelse
- Beskrivelse og vurdering av departementets styring av underliggende virksomheter og av departementets tilskuddsforvaltning. Sektorstyringen har ikke vært underlagt en tilsvarende kartlegging og vurdering.

Metoden har bestått av dokumentstudier, spørreskjemaundersøkelse, intervjuer og deltakende observasjon.

Beskrivelser og hovedfunn

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for områdene kirke, utdanning og forskning. Departementet har vært preget av det omfattende reformarbeidet på alle disse områdene de senere årene, og gjennomføring og forvaltningsmessig oppfølging vil stå sentralt også i de nærmeste årene.

Med unntak av forskningsområdet, er det et særtrekk ved denne sektoren at det ikke finnes en mellomliggende struktur, som for eksempel underliggende direktorater, mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og de utøvende virksomhetene. Med ca 140 underliggende virksomheter utøver departementet en omfattende etatsstyring. I tillegg til underliggende etater, spiller kommuner og fylkeskommuner en sentral rolle innenfor departementets ansvarsområde.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet forvalter ca 140 tilskuddsordninger fordelt på ca 85 poster, og tilskuddene beløper seg til 12,3 milliarder

kroner, dvs 44 prosent av budsjettet. Tilskuddsordningene forvaltes dels av departementet og dels av underliggende virksomheter.

Det har vært en nominell økning i departementets budsjett fra ca 20 mrd kroner i 1992 til 28 mrd kroner i 1997, når rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner og enkelte, særskilte tilskudd og utlån er holdt utenfor. Korrigert for prisutviklingen, er drøye 70 prosent av veksten på ca 8 mrd kroner realvekst. Det gir en realvekst i perioden på ca 29 prosent, eller ca fem prosent gjennomsnittlig pr år. Denne veksten kan i hovedsak knyttes til en volumvekst på grunn av at antall studenter har økt. Veksten er en mindre viktig forklaringsfaktor enn reformarbeidet når det gjelder utviklingen i departementets interne ressurser i perioden 1992–97.

Departementet disponerer totalt ca 380 årsverk. Årsverkene fordeler seg med rundt 20 prosent til hver av funksjonene sekretariat for politisk ledelse og gjennomføring av sektorpolitikken, og 14 prosent til hver av funksjonene ivaretagelse av forvaltningsoppgaver og styring av underliggende virksomheter. Fire prosent av ressursene går med til forvaltning av tilskuddsordninger. Det brukes 28 prosent, eller godt og vel 107 årsverk, til intern administrasjon – inklusive all forværelse- og arkivtjeneste.

Avdelinger som har mye arbeid knyttet til pågående reformer, bruker forholdsvis mer tid til oppgaver som sekretariat for politisk ledelse, mens avdelinger der reformer er i iverksettelsesfasen, bruker relativt mer tid på gjennomføring av sektorpolitikken. Universitets- og høyskoleavdelingen, som har flest underliggende virksomheter, bruker mer ressurser til styring av underliggende virksomheter enn de øvrige avdelingene på utdanningsområdet. Slik sett gjenspeiler undersøkelsen ulikhetene mellom avdelingene og derved de ulike virkemidlene de benytter.

Alle avdelingene innenfor utdanningsområdet har relativt høy andel av ressursene knyttet til forvaltningsoppgaver (13–30 prosent), både til forskriftsarbeid, enkeltvedtak og enkelthenvendelser.

Kirkeavdelingen bruker sine ressurser på en utypisk måte, jamført med de øvrige fagavdelingene. Avdelingen bruker over halvparten av sine årsverk til styring av underliggende virksomheter, i hovedsak til styring av Opplysningsvesenets fond.

Administrasjonsavdelingen bruker 46 prosent av sine samlede ressurser til internadministrative formål. Bare knapt 30 prosent av departementets samlede ressursbruk til intern administrasjon utføres av Administrasjonsavdelingen. Det viser at mange av disse oppgavene er desentralisert til avdelingene, blant annet forværelse- og arkivtjenesten, og at Administrasjonsavdelingen utfører en rekke direkte utadrettede oppgaver, særlig knyttet til gjennomføring av sektorpolitikken.

Når vi sammenlikner Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets ressursbruk med tilsvarende i de øvrige departementene Statskonsult har gjennomgått, finner vi at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet relativt sett synes å

ha en forholdsvis lav samlet ressursbruk til sekretariatsfunksjonen og gjennomføring av sektorpolitikken, og en noe høyere andel til forvaltningsoppgaver og styring av underliggende virksomheter enn gjennomsnittet. Andelen ressurser til tilskuddsforvaltning og intern administrasjon ligger jevnt med de øvrige. Men ser vi på årsverk pr styrt underliggende virksomhet, ligger departementet klart lavere enn alle øvrige departementer.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er et stort departement, som har hatt en viss nedgang i antall tilsatte i perioden 1992–96. Avdelingenes størrelse varierer mellom 20 og 80 tilsatte. Omlag 60 prosent av de tilsatte er kvinner. Andelen tilsatte med utdanning fra universitet og høgskole, høyere grad, er betydelig lavere (46 prosent) enn i departementene i tidligere gjennomganger (ca 65 prosent). Turnover er ikke spesielt høy, men varierer mellom avdelingene.

De samlede driftsutgiftene under post 01 og 11, kapittel 0200, har hatt en nominell vekst på 16 prosent i perioden 1992–96, realvekst korrigert for prisstigning er på fem prosent. Både den gjennomsnittlige månedslønnen og de gjennomsnittlige driftsutgiftene pr tilsatt ligger noe lavere enn gjennomsnittet for departementene samlet.

Fram til januar 1998 har man hatt en sentral vurderingsordning ved ledighet i stillinger. Ordningen har i praksis ikke fungert så effektivt og ressursbesparende som planlagt, og er derfor avvirket. Det synes som om det blir satset lite på intern kompetanseutvikling i forhold til målene i personalplanen.

Departementets styring av de 140 underliggende virksomhetene er omfattende og differensiert. Det brukes i gjennomsnitt 0,2 årsverk pr etat, mens gjennomsnittet for øvrige departementer er ett årsverk pr etat. Styringen avgrenses av rammer som lovgivningen setter på de forskjellige områdene, blant annet av kirkeloven og universitets- og høgskoleloven. Etatsstyringen er for det meste lagt til fagavdelingene, men Administrasjonsavdelingen har til nå hatt ansvar for virksomheter som utfører oppgaver for mer enn én fagavdeling, som Statens utdanningskontorer.

Det er klare ulikheter mellom de forskjellige avdelingenes styring av underliggende virksomheter, men store likhetstrekk innenfor hver avdeling.

Etatsstyringsmøter avholdes relativt sjelden. Det er mange deltakere fra både departement og underliggende virksomhet. Etatene virker mindre fornøyd med sider ved styringsdialogen med departementet.

I rapporteringen fra universiteter og høgskoler har driftsmessige og administrative utfordringer fått en bred omtale i forhold til mer analysepreget rapportering om viktige forhold som f eks forskning og utvikling. Kravene til rapportering er i hovedsak kvantitative. Departementet forholder seg i liten grad til kvalitative sider ved virksomhetenes aktiviteter og resultater. De ber om rapportering av data de mener de kan forholde seg til, omfanget av underliggende virksomheter tatt i betraktning. Flere av de underliggende institusjonene savner et langsiktig perspektiv for sin virksomhet. Videre ønskes det mer tilbakemelding på de

faglige resultatene og den faglige kvaliteten som den enkelte institusjon har oppnådd.

Det går lang tid fra styringssignaler i tildelingsbrev til årsrapportering i mars året etter (14 måneder), og det skjer i liten grad sammenstilling med tall for foregående år. Dermed får man ikke umiddelbart noe inntrykk av om utviklingen går i ønsket retning.

For å tilpasse tilskuddsforvaltningen til kravene i økonomiregelverket, har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet organisert et internt prosjekt. Prosjektet er forankret i departementets ledelse og involverer samtlige avdelinger. I prosjektet arbeides det med en gjennomgang av alle tilskuddsordningene med tanke på forbedret utforming, oppfølging og kontroll, og på en presentasjon av alle ordningene i budsjettproposisjonen i løpet av årene 1997–99.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker 15 årsverk, eller fire prosent, av ressursene sine til forvaltning av ca 140 tilskuddsordninger fordelt over 85 poster. Det gir ca 0,1 årsverk pr tilskuddsordning (0,2 årsverk pr post), noe som ligger jevnt med øvrige departementer. Ressursbruken til forvaltning av tilskuddsordningene har en tendens til å øke når

- tilskuddsordninger er aktivitetsstyrte og ikke rammestyrte
- departementet selv er tilskuddsforvalter, framfor når tilskuddsforvaltningen er helt eller delvis delegert
- det er ulikheter i økonomirapporteringssystemet hos mottaker og forvalter
- flere departementer yter tilskudd på tiltaksområdet
- antallet tilskuddsmottakere pr ordning stiger
- tilskuddsordningen endres og er avhengig av omfanget på endringen
- politisk oppmerksomhet og mediafokus øker
- det mangler gode, praktiske løsninger for ordningen, og kontrollrutinene derfor blir mer omfattende

Vurderinger og tilrådinger fra Statskonsult

På bakgrunn av de vurderingene som er gjort i kapittel 9, punkt 9.3, vil vi oppsummere våre anbefalinger mht **ressursbruk, omprioriteringer og delegering** i følgende punkter:

- Ut fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets behov for delegering, gjøres det en grundig vurdering av hvilke oppgaver som kan delegeres til underliggende virksomheter, og hvilke virksomheter som best kan ivareta de ulike delegerte oppgavene. Det vil kunne gi departementet rom til å omfordele ressurser fra forvaltningsoppgaver til oppgaver knyttet til sektorpolitikken, etatsstyringen og funksjonen som sekretariat for politisk ledelse.
- Blant forvaltningsoppgaver som kan være særlig aktuelle for delegering, er rammeplanarbeid, arbeid med metodiske veiledninger og etterutdanning, og førstegangsbehandling av enkeltvedtak.

-
- Blant aktuelle miljøer for delegering, er etter vår vurdering administrasjonen ved universitetene og høyskolene, utdanningskontorene, det nyetablerte Norgesnettrådet, de statlige kompetansesentra og Nasjonalt læremiddelsenter.
 - Vi anbefaler at det iverksettes en gjennomgang av Universitets- og høyskoleavdelingen, der det vurderes hva som kan delegeres (jf punkt 9.3.2), hvordan man kan gjøre etatsstyringen mer hensiktsmessig og effektiv, og hva dette krever av ledelsesmessige ressurser. Oppmerksomheten bør i en slik gjennomgang være rettet mot oppgavefordeling, arbeidsmåter og ledelse.
 - Selv om vi ikke har god oversikt over hvilke typer henvendelser departementet mottar, og det derfor er vanskelig å være konkret på hvordan dette skal kunne utformes, vil vi anbefale at departementet vurderer muligheter for å effektivisere arbeidet med enkelthenvendelser.
 - Departementet bør sikre at en samlet vurdering av behovet for personalressurser inngår i de ordinære styringsaktivitetene etter at man har avvirket ordningen med en samlet stillingspott.
 - For å møte utfordringene som kan knyttes til kompetanse og arbeidsmåte, jf punkt 9.3.3, vil vi anbefale at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet setter i gang et utviklingsarbeid i departementet, der man ser kritisk på arbeidsmåter, holdninger, kompetanse knyttet til både nyrekrut-tering og utvikling av medarbeiderne, og ser på hvordan lederskap best kan understøtte god kvalitet i oppgaveløsningen.

For **etatsstyringen generelt** vil vi anbefale følgende:

- I etatsstyringsmøtene bør det føres en dialog mellom ansvarlige ledere om hovedlinjene, utfordringene og rammebetingelsene som hver enkelt virksomhet skal forholde seg til i sitt virke. Vi mener at de beste virkemidlene for å oppnå dette er at
 - antallet møtedeltakere reduseres
 - begge parter er representert på høyt ledernivå både i etatsstyringsmøtene og kortrapportmøtene
 - møtene er godt planlagt
 - møter avholdes minst en, helst to ganger årlig.
- Brede anlagte informasjons- og utvekslingsmøter bør avholdes separat fra etatsstyringsmøtene.

Ut fra vår diskusjon i kapittel 7, vil vi anbefale at følgende tiltak vurderes generelt i styringen av underliggende virksomheter (i noen avdelinger og overfor noen virksomheter er tiltakene ikke aktuelle, fordi praksis er i samsvar med tiltakene):

-
- Hver underliggende virksomhet bør få tildelingsbrev som er adressert til denne virksomheten alene, slik at særskilte krav til den enkelte virksomheten lettere kommer fram
 - Endelig tildelingsbrev bør sendes tidligere, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-1.2 om at endelig tildelingsbrev sendes så snart Stortinget har fattet sitt endelige bevilgningsvedtak
 - Det bør presiseres på hvilket detaljeringsnivå den tekstlige rapporteringen ønskes, slik at rapporteringen ikke blir unødige omfattende fra enkelte virksomheters side, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-3.2
 - Plan for styringsmøter bør foreligge på et tidlig tidspunkt, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-2.2 om at styringsdialogen skal formaliseres i en styringskalender. Utsettelse, omberamming og improvisasjoner bør unngås
 - Hyppigere styringsdialoger med den enkelte institusjon, blant annet for å kunne tilpasse dialogen til budsjettprosessen, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-2.2
 - Mer bruk av tall og informasjon fra foregående år og mer bruk av periodiske rapporter på vesentlige områder (jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-3.3), slik at endring i måloppnåelsesgrad og avvik fra resultatmål kommer fram
 - Mer tilbakemelding til den enkelte institusjon om årsrapporten, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-3.2, siste avsnitt.

I tillegg bør følgende vurderes vedrørende **etatsstyringen av universitetene og høyskolene**:

- Informasjon fra departementet som gjelder flere institusjoner, bør kunne gis i annen form (skriftlig) eller i et annet forum enn i styringsdialogen (fellessamlinger for flere likeartede institusjoner)
- Universitets- og høyskoleavdelingen bør gi raskere og mer konkret respons på forslag fra universitetene og høyskolene
- Universitets- og høyskoleavdelingen bør være mer opptatt av forskning og utvikling ved den enkelte institusjon, og av evalueringer av dette
- Igangsetting av en mer planmessig hospitering i Universitets- og høyskoleavdelingen av tilsatte ved universiteter og høyskoler
- Utarbeiding av rutiner for høring av synspunkter fra universiteter og høyskoler i forkant av departementets endringer av regelverk, instruksjoner o.l.

Når det gjelder **etatsstyringen av Statens utdanningskontorer**, mener Statskonsult at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet generelt bør gjennomføre en tett oppfølging av disse kontorene, slik at de kan bli etablert som en mest mulig enhetlig og helhetlig etat, og utføre oppgaver som departementet har behov for. Videre anbefaler vi at følgende punkter bør vies spesiell oppmerksomhet:

- Selv om Administrasjonsavdelingen er blitt mer koordinert de seneste årene og tildelingsbrev og etatsstyring på økonomisiden er blitt bedre, er det fortsatt koordineringsproblemer på tvers av avdelingene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet bør vurdere hvordan den interne koordineringen kan forbedres.
- Direkte kontakt mellom departementet og fylkeskommunene forekommer og kan skape uklarhet for utdanningskontorene. Departementet bør – i samarbeid med Statens utdanningskontorer – avklare hvordan kontakten mellom de tre nivåene bør håndteres for å skape best mulig kommunikasjon.

1 Bakgrunn og formål med gjennomgangene

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult foretatt en systematisk gjennomgang av ressursbruken til administrasjon i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Dette er tredje året slike kartlegginger og analyser av ressursbruken utføres. I 1995/96 ble ressursbruken i Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet gjennomgått. I 1996/97 ble det foretatt en tilsvarende gjennomgang i Finansdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet. Rapportene finnes i Statskonsults rapportserie for 1996 og 1997. I denne rapporten presenteres resultatene fra gjennomgangen i Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet.

1.1 Mandat og formål

Arbeidet i departementsgjennomgangene skal konsentreres om å:

1. Kartlegge og vurdere utviklingen av departementets samlede ressurser til administrasjon – ikke bare til internadministrasjon, men alle typer oppgaver, inkludert styring av underliggende etater og forvaltning av tilskuddsordninger.
2. Kartlegge og vurdere ressursene i forhold til departementenes ansvarsområder.
3. Kartlegge og vurdere muligheter for effektivisering og omprioritering av administrative ressurser – herunder personale, slik at disse prioriteres i samsvar med departementets politiske og budsjettmessige prioriteringer.

Under første års arbeid med å konkretisere formål og problemstillinger for departementsgjennomgangene, ble følgende stadfestet:

- Hovedformålet er å oppnå en bedre styring og forvaltning av de bevilgede midlene – bl a med utgangspunkt i kravene som er nedfelt i det nye økonomiregelverket for staten.
- Analysene skal ikke ha som formål å framskaffe beslutningsunderlag for å vurdere nedskjæringer i departementenes driftsbudsjetter.

Statskonsult legger vekt på at disse kartleggingene og analysene også skal være et nyttig underlag for det enkelte departement i eget utviklings- og reformarbeid. Gjennomgangen av den administrative ressursbruken kan dessuten være et bidrag i mer allmenne vurderinger av departementenes arbeidsformer.

Fra Statskonsults side er formålet med gjennomgangene presisert på følgende måte:

-
- Gi regjeringen en systematisk oversikt over departementenes ressursbruk med særlig vekt på oppfølging og forvaltning av bevilgninger gitt av Stortinget
 - Framskaffe et kunnskapsgrunnlag for en bedre resultatoppfølging av underliggende virksomheter og statlige tilskuddsordninger.

1.2 Nærmere om problemstillinger og avgrensninger

Ut fra mandatet avgrenses kartlegging og analyse til den siden av departementet og dets virksomhet som gjelder bruken av ressurser til administrasjon. Det er bare den administrative delen av departementet som er gjenstand for analyse, dvs at departementets politiske ledelse ikke inngår.

Tre aspekter av begrepet ressurser er valgt ut for kartlegging og analyse:

- Interne innsatsfaktorer som lønn til personalet og kjøp av varer og tjenester
- Personalets tidsbruk i form av fordeling av årsverk på alle funksjoner/oppgavetyper i departementet
- Ulike typer budsjettutgifter på de sakfeltene som departementet har ansvaret for.

De to første punktene gjelder departementets interne ressursbruk. Det tredje punktet gjelder ressursene på departementets ansvarsområder. Ut fra erfaringer de foregående år, er det i årets gjennomgang lagt mindre vekt på dette aspektet. Andre trekk ved departementet og dets virksomhet beskrives og analyseres i den utstrekning de må antas å kunne påvirke omfang, innhold og sammensetning av ressursbruken i departementet.

Det er omfattende og sammensatte spørsmål som ønskes besvart i mandatet. Som ved den første gjennomgangen, har det vært nødvendig å foreta avgrensninger og presiseringer av mandatet.

Gjennom analysene søkes følgende hovedspørsmål belyst:

- Er den interne ressursbruken i departementene rimelig fordelt på de ulike oppgaver og funksjoner?
- Er omfanget og innholdet i departementenes ressursbruk til etatsstyring og tilskuddsforvaltning tilstrekkelig til å møte kravene i økonomiregelverket for staten?
- Kan det – med utgangspunkt i kartleggingene – påpekes konsekvenser for den interne ressursdisponeringen i departementene?

Både undersøkelsesobjektene og enkelte av vurderingskriteriene er i endring. Dette er av betydning blant annet for sammenlikninger av departementer som undersøkes ved ulike tidspunkter, og for vurderinger av samme departement på ulike tidspunkter.

En særskilt merknad skal knyttes til vurderingen av departementets etatsstyring og tilskuddsforvaltning i forhold til krav i økonomiregelverket. Her pågår det en tilpasning og et endringsarbeid i forhold til et regelverk som ble vedtatt i 1996, og som trådte i kraft 10.1.97. Det er således rimelig at departementet i årets gjennomgang i så måte har kommet lenger, jamført med departementene som ble gjennomgått i 1995 og 1996, men ennå ikke har fullført dette tilpassningsarbeidet. I 1997 har vi derfor først og fremst vurdert hvordan departementet har lagt opp arbeidet for å møte kravene og eventuelle utfordringer i samband med økonomiregelverket. Det har med andre ord vært for tidlig å vurdere faktisk etterlevelse av det nye og utvidede regelverket.

Mandatets hovedpunkter og de mer konkrete problemstillingene ovenfor fordrer både beskrivelser, analyser og vurderinger.

Statskonsults arbeid faller i tre hoveddeler.

For det første skal utviklingen i departementenes ansvarsområder beskrives, og det skal gis en systematisk oversikt over departementenes ressursbruk, nærmere bestemt utviklingen i årene 1992–97 og situasjonen i 1997.

For det andre skal vi forsøke å forklare hvorfor ressursbruken er som den er, dvs antyde noen sammenhenger med utgangspunkt i de dataene som frambringes. For å få fram et grunnlag for vurdering, blir informasjon fra forskjellige kartlegginger koplet med annen informasjon.

For det tredje skal behovet for å omprioritere ressurser mellom ansvarsområder og mellom funksjoner vurderes. Søkelyset skal særlig være rettet mot departementenes oppfølging av bevilgninger gitt av Stortinget. Vi har valgt å konsentrere oss særskilt om departementenes styring og oppfølging av underliggende forvaltningsorganer og om departementenes forvaltning av tilskuddsordninger innenfor eget ansvarsområde. For å styrke vurderingsgrunnlaget, har vi i årets gjennomgang hatt intervjuer med et utvalg av underliggende virksomheter. Det gir mulighet til å se etatsstyringen både fra departementets ståsted og fra de styrtes ståsted. Her vil det dreie seg om vurderinger og forslag til endringer.

1.3 Styring og organisering av prosjektet

Statskonsults oppdragsgiver for prosjektet har vært Finansdepartementet ved Finansavdelingen. En referansegruppe ble opprettet. Den har hatt representanter fra Finansdepartementet og alle Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets avdelinger samt en representant for fagorganisasjonene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Viktige funksjoner for referansegruppen har vært medvirkning i framskaffing av data- og informasjonsgrunnlag og kvalitetssikring av arbeidet underveis.

Måten arbeidet har vært organisert på, og ansvarsfordelingen mellom oppdragsgiver, oppdragstaker og utøvende organ, innebærer at Statskonsult fullt ut har

hatt det faglige ansvaret for gjennomgangen – inkludert de vurderingene og tilrådingene som framkommer i rapporten.

I Statskonsult har arbeidet med gjennomgangen vært organisert i et prosjekt med prosjektleder og fem prosjektmedarbeidere.

1.4 Tilnæringsmåte og oppbygging av rapporten

Vi skal her gi en kort presentasjon av tilnæringsmåten og oppbyggingen av rapporten.

Kartleggings- og analysemodell

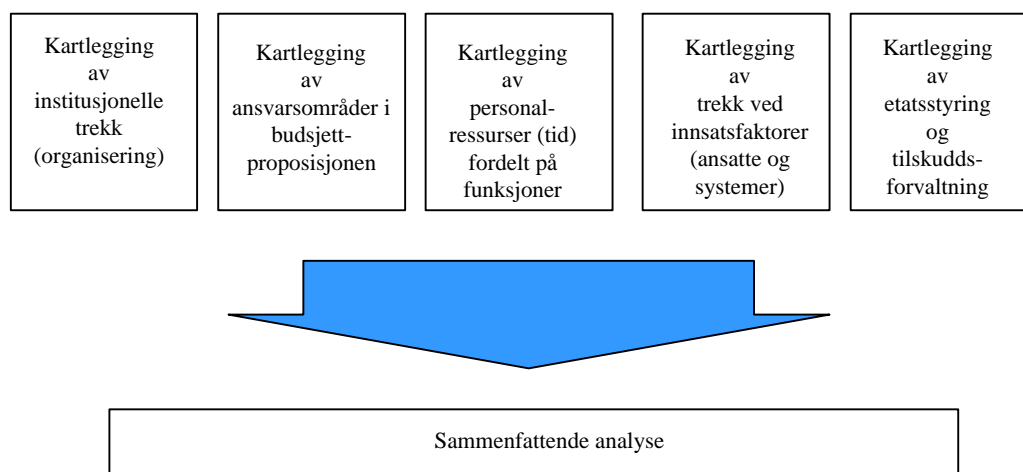
I samråd med oppdragsgiveren har Statskonsult lagt til grunn at undersøkelsesopplegget for departementsgjennomgangen i 1997 i hovedsak skal følge samme hovedmal som i 1995 og 1996. Innenfor denne rammen har vi i opplegget for 1997 supplert med flere kvalitative data, blant annet fra intervjuer med ledere ved underliggende virksomheter, fra dokumentanalyser og fra intervjuer med ledere og nøkkelpersonell, herunder med representanter for fagforeningene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Dette innebærer at vi i gjennomgangen for en stor del bygger på data fra departementet selv, men også supplert med data fra underliggende virksomheter. I vedlegg 2 er det gjort nærmere greie for innholdet i analysemodellen, operasjonalisering, metodisk opplegg m.m. Visse sider ved metode og datagrunnlag kommenteres også etter hvert i rapporten under omtalen i det enkelte kapitlet.

Gjennomgangen består av

- en breddekartlegging av departementets ansvarsområder, funksjoner og interne innsatsfaktorer
- en fordyping med hensyn til departementets styring og oppfølging av underliggende virksomheter, dets forvaltning og oppfølging av tilskuddsordninger, og hvordan departementet kan møte kravene i det nye økonomiregelverket på disse områdene.

Oversikten i figur 1.1 viser de hovedelementene som inngår i kartleggingen og analysen av departementenes ressursbruk.

Figur 1.1 Oversikt over hovedelementene i kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene.



Modellen i figur 1.1 er brukt som hjelpemiddel for å beskrive sammenhenger mellom departementets ressursbruk og faktorer som påvirker den (oppgaver og ansvarsområder, organisering og andre institusjonelle trekk m.m.)

Oppbygging av rapporten

I [kapittel 2](#) gjennomgår vi en del generelle kjennetegn ved departementene og en del felt der departementene kan være forskjellige.

Dette danner et allment grunnlag for den videre framstillingen og drøftingen, som er tredelt: Kapitlene 3–6 utgjør departementsgjennomgangens bredde-kartlegging av departementets institusjonelle særtrekk, ansvarsområder, oppgavetyper og innsatsfaktorer. I kapittel 7 skjer en fordyping med hensyn til kartlegging og analyse av overordnede og systemmessige sider ved etatsstyring og i kapittel 8 tilsvarende for tilskuddsforvaltning. I kapittel 9 gis det en oppsummering og sammenfattende analyse.

De enkelte hovedelementene i modellen i figur 1 er i hovedsak behandlet i hvert sitt kapittel.

I [kapittel 3](#) beskriver vi Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementets organisering, oppgaver og andre institusjonelle trekk som antas å ha sammenheng med ressursbruken i departementet, blant annet departementets størrelse og ansvarsområder, oppgaver og virkemidler, organiseringen av selve departementet og av departementssektoren som helhet, institusjonell historie og utviklingstiltak i departementet.

I [kapittel 4](#) gis det en kort framstilling av utviklingen på ansvarsområdene de seneste fem årene sammen med en framstilling av utgiftsutviklingen på de forskjellige områdene (programkategoriene) i samme periode. Vi ser nærmere på hvordan utgiftsutviklingen har vært når det gjelder henholdsvis drift og overføringer, og på hvordan driftsutgiftene har fordelt seg mellom departementet og de underliggende forvaltningsorganene.

I kapittel 5 presenterer vi resultatene av kartleggingen av departementets tidsbruk fordelt mellom forskjellige oppgavetyper. I departementsgjennomgangene er et departements oppgaver delt inn i seks hovedkategorier; sekretariat for politisk ledelse, gjennomføring av sektorpolitikk, forvaltningsoppgaver, etatsstyring, tilskuddsforvaltning og internadministrasjon. Etter å ha presentert hvordan ressursbruken fordeler seg på de seks oppgavetyperne i departementet og i den enkelte avdeling, gjennomgår vi hver av oppgavetyperne mer i detalj, med vekt på trekke fram de mest interessante funnene.

Kapittel 6 tar for seg utviklingen den seneste femårsperioden i lønnsutgifter, innkjøp av varer og tjenester, personalsammensetning og interne styrings-systemer for ressursbruken i departementet.

De systemmessige og overordnede sidene ved departementets etatsstyring beskrives og vurderes i kapittel 7. Generelle utviklingstrekk og hovedutfordringer for departementet i styringen av underliggende virksomheter omtales, og det gis en nærmere omtale av styringen av de viktigste virksomhetene. Departementets ressursbruk på etatsstyring trekkes inn fra ressurskartleggingen i kapittel 5. Til slutt gis en vurdering av departementets etatsstyring.

Det gis i kapittel 8 en oversikt over utviklingen og status med hensyn til departementets forvaltning av tilskuddsordninger, og en vurdering av departementets arbeid på dette feltet.

Kapittel 9 inneholder en oppsummering av hovedfunnene i kartleggingen og Statskonsults vurderinger og tilrådinger.

2 Departementene – fellestrekk og variasjoner

Departementene har fellestrekk som skiller dem fra andre offentlige organisasjoner. Samtidig kan det enkelte departement ha særtrekk jamført med andre departementer. I dette kapitlet gjennomgås kort og på generelt grunnlag en del forhold og faktorer hvor departementene dels har fellestrekk og dels skiller seg fra hverandre.

Målt i antall tilsatte er de norske departementene små sammenliknet både med departementene i mange andre europeiske land og med virksomheter i den øvrige statsforvaltningen. I Norge sysselsetter departementene med sine rundt 3 700 tilsatte bare vel to prosent av de om lag 171 000 statstilsatte.¹

Størrelsesforholdet mellom departementene og de øvrige statsorganene har blant annet sammenheng med arten oppgaver som utføres i et departement. I andre lands sentrale forvaltninger utføres ofte en rekke utøvende og administrative funksjoner innenfor den formelle departementsorganisasjonen. Dette er funksjoner som i vårt land er tillagt direktorater og andre offentlige virksomheter. I Norge har det i etterkrigstida vært en forvaltningspolitisk linje å utvikle departementene i retning av sekretariater for den politiske ledelsen, og å delegere «tekniske og rutinepregede oppgaver» og forvaltningsoppgaver til forvaltningsorganer på sentralt og regionalt/lokalt nivå.²

Departementene er **politisk-administrative** organer i egentlig forstand, og har en sentral rolle som sammenbindere av det politiske systemet og det administrative apparatet. De er blant de mest sentrale aktørene i offentlige beslutningsprosesser gjennom plasseringen på toppen av statsforvaltningen, og de har en politisk ledelse som er ansvarlig overfor Stortinget.³ Tilknytningen til den politiske arenaen gjør departementene som organisasjoner åpne med hensyn til saker som defineres inn i organisasjonen fra omgivelsene. Men i selve saksbehandlingen og beslutningsprosessene kan de framstå som nokså lukkede for omverdenen. Dette er administrative prosesser som skal berede grunnen for politiske vedtak, og det eksisterer også et formelt lovgrunnlag for å kunne unnta slike prosesser fra offentligheten før endelig vedtak er fattet. Det spesielle forholdet mellom politikk og administrasjon innebærer dessuten at det i et departement – og for den enkelte tjenestemann – kan være rolleklarheter, som gir seg utslag i kryssende forventninger og konflikter mellom lojalitet mot den sittende politiske ledelsen og politisk nøytralitet, og mellom lojalitet og tjenestemennenes faglige uavhengighet (Dahl Jacobsen 1960).

Departementenes forankring til det politiske systemet bidrar til at det i et departements omgivelser ofte er mange og aktive aktører som departementet må

¹ Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister pr 1.10.95, gjengitt i St prp nr 1 (1996-97, Gul bok, vedlegg 3)

² Dette kommer til uttrykk bl a i St prp nr 121 for 1955, Modalsliutvalgets innstilling fra 1970 om den sentrale statsforvaltnings organisasjon (særlig kapittel 6) og regjeringens program for fornyelse av statsforvaltningen (kapittel 5) fra 1987.

³ Se f eks NOU 1982:3, Lægred og Olsen 1978, Christensen og Egeberg 1989.

forholde seg til. Gjennom den politiske ledelsens funksjoner og eksterne tilknytninger påvirker forskjellige politiske organer på ulike vis omfanget av og innholdet i departementets arbeid. Det siktes her til Stortinget og dets komiteer, partigrupper, politiske partier, fylkeskommuner og kommuner. Særskilte trekk ved en mindretallsregjerings arbeid overfor et aktiv stortingsflertall er at arbeidsoppgavene som sekretariat for den politiske ledelsen i departementene ser ut til å øke. I samme retning antar vi at opprettelsen av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og nye arbeidsformer i Stortinget virker; åpne høringer, spontane spørretimer, skriftlige spørsmål med en ukes svarfrist osv. Berørte parter og interesseorganisasjoner er med ulik styrke og i forskjellig omfang aktive på departementets sektorer og ansvarsområder, og de tar nye påvirkningsvirkemidler i bruk for å fremme sin sak. Enkeltborgere henvender seg til departementet. Mengden henvendelser er kanskje helst avhengig av hvilken type enkeltsaker departementet har til behandling.

Omfanget av samhandlingen med forskjellige typer aktører varierer nok over tid og fra departement til departement – og det samme gjør da også ressursbruken og arbeidsmengden i departementet. Dette henger blant annet sammen med forskjeller og skiftninger i politisk oppmerksomhet mellom og innenfor saksfelt.

I løpet av 90-årene har et økende antall landsdekkende massemedier fått bedre arbeidsmuligheter gjennom bl a elektronisk tilgang til departementenes postjournaler. Samtidig har åpenbart mediernes interesse for departementenes saksbehandling og henvendelser i den forbindelse økt. Dette kan også påvirke arbeid og ressursbruk. Medieoppmerksomheten kan også sies å ha en kontrollfunksjon. Stortingets kontrollorgan – Riksrevisjonen – har de seneste årene utviklet sin kontrollvirksomhet også i retning forvaltningsrevisjon, der blant annet målformulering, resultatopptak og evalueringer av offentlige tiltak vektlegges sterkere enn før. Krav om dette rettes i første rekke til departementene. Utviklingen av det nye økonomiregelverket for staten kan delvis ses i sammenheng med den økte vekten på kontroll av og i statsforvaltningen og departementene de seneste årene.

På andre områder varierer forholdet mellom departementene mer. De er forskjellige når det gjelder størrelse, ansvarsområder, oppgaver, organisering, organisasjonskultur, og har forskjellig historisk utvikling og tradisjon.

Departementets **størrelse** kan måles på flere måter – bl a ved antall tilsatte, ved omfanget av departementssektorens budsjett og andelen av det samlede statsbudsjettet, og ved omfanget av det lov- og forskriftsverket departementet har ansvaret for. Norske departementer hadde ved utgangen av 1995 mellom ca 80 og 640 tilsatte. I gjennomsnitt er det 245 tilsatte i et departement.

Fordelingen av utgifter mellom departementene for det vedtatte 1997-budsjettet viser en variasjon mellom ca 1,1 mrd kroner (Olje- og energidepartementet) til

ca 56,6 mrd kroner (Kommunal- og arbeidsdepartementet, medregnet rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner).⁴

Departementenes **ansvarsområder** er ulike som følge av at de er tildelt ansvar og arbeidsoppgaver på forskjellige samfunnssektorer. Ansvarsområdets karakter innvirker bl a på hvilke **styringsvirkemidler** overfor samfunnet som er mest egnet, og hvordan de best utformes og kombineres. Det dreier seg om lovbaserte forbud og påbud, konsesjoner m.m., forhandlinger og avtaler, økonomiske virkemidler som avgifter og tilskudd, informasjon og holdningspåvirkning samt organisatoriske virkemidler (Eckhoff 1983).

Når det gjelder departementenes **oppgaver**, er det flere måter å inndele dem på. En gruppe inndelinger er typologisering av departementsoppgaver, som da forutsettes å gjelde felles for alle departementer, og som dermed gir grunnlag for sammenlikninger mellom departementene. I NOU 1989:5 (s. 88) inndeles oppgavene i konstitusjonelle oppgaver, politiske oppgaver, forvaltningsoppgaver og styringsoppgaver overfor underliggende virksomheter. I Departementshåndboka (Administrasjonsdepartementet 1994) grupperes departementsoppgavene slik:

- Forberedelse og gjennomføring av sektorpolitikk (dels som faglig politisk sekretariat for statsråden, dels ved utredning og gjennomføring av saker som departementet har ansvaret for)
- Vedtak i enkeltsaker
- Intern administrasjon og organisering
- Ekstern administrasjon og organisering, dvs av underliggende virksomheter.

En annen type inndeling vil fokusere på en gruppe aktiviteter knyttet til virksomheten på det enkelte ansvarsområdet, og således være spesiell for det enkelte departement. I denne rapporten skal vi bruke en departementsspesifikk oppgaveinndeling i omtalen av særtrekk i kapittel 3 og en allmenn inndeling i departementsfunksjoner i kapittel 5.

Organiseringen og spesialiseringen av departementets virksomhet kan skje etter forskjellige prinsipper. Formål/sector, funksjon, fag/profesjon eller klientgrupper kan være det overordnede prinsippet for avdelingsinndeling, gjerne med ett av de andre prinsippene som inndelingskriterium på nivået under.

Organiseringsprinsippene varierer mellom departementer, og kan også gjøre det innenfor ett departement. Over lang tid synes spesialiseringen i departementsstrukturen å ha tiltatt (NOU 1982:3), og de tidligere kontorene er langt på vei erstattet av noe større seksjoner. Det har vært en utvikling av nye arbeidsformer på tvers av avdelings- og departementsgrenser i form av tverrgående utvalg og grupper. Bruken av tverrdepartementale arbeidsgrupper har tiltatt⁵, og dette kan innvirke på tids- og ressursbruken i departementene.

⁴ S III 1997: Kilde: St prp nr 1 1997-98, Gul bok, Vedlegg 1, tabell 2, Utgifter til statsbankene, statens petroleumsvirksomhet, Statens petroleumsfond, statens forretningsdrift og folketrygden er ikke inkludert i denne departementsfordelingen, mens lånetransaksjoner er tatt med.

⁵ Christensen og Egeberg 1989, Stigen 1991

Samtidig har den hierarkiske, formelle organisasjonsstrukturen fortsatt mye å si for tjenestemennenes kontaktmønstre og beslutningsatferd (Christensen og Egeberg 1989).

Også den **fysiske rammen** departementet arbeider innenfor, har innvirkning på kontakt og beslutningsatferd (Jacobsen 1987). For eksempel betyr det noe for beslutningsprosesser og ressursbruken om to eller flere departementsavdelinger holder til i lokaler som ligger nær eller fjernt fra hverandre. Samarbeidet antas å være mindre og kostnadene større, dersom et departement er spredt i to eller flere bygninger framfor at det er samlet. Tilsvarende må, alt annet likt, samling av flere departementer i ett bygg antas å virke fremmende på interdepartemental kontakt og samarbeid, mens atskillelse har motsatt effekt.

Sammensetning av og trekkene ved **personalet** varierer også mellom departementene. De oppviser forskjellige fordelinger når det gjelder personalets kjønn, utdanning, alder og tjenestetid m.m. Personalsammensetningen er viktig for departementets evne til å løse oppgavene sine på en god måte. Utdanning er en viktig faktor, som blant annet påvirker hvordan tjenestemenn definerer og løser problemer. Samtidig synes departementene å ha et stort potensiale til å sosialisere sine tilsatte og skape en spesiell departementstilhørighet.⁶

Organisasjonskultur må også antas å kunne virke inn på måter oppgaver løses på, og dermed på bruken av administrative ressurser. Det dreier seg blant annet om de uformelle normene i en organisasjon og organisasjonsmessige fellesverdier, symboler, «ritualer», forestillingsmønstre og handlinger som springer ut av dem. Disse aspektene ved organisasjoner er svært vanskelige å operasjonalisere og kartlegge, og det er ikke lagt vekt på å kartlegge organisasjonskultur i vår undersøkelse.

Departementer kan, som andre organisasjoner, forstås ut fra sin **institusjonelle historie**. Den kan være lang, som for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (som bygger på Kirke- og undervisningsdepartementet fra 1814), eller relativt kort, som for Miljøverndepartementet (fra 1972). Den historiske utviklingen har påvirket blant annet innholdet i politikken på departementets ansvarsområder og de handlingsvalgene som kan gjøres i dag, dagens organisasjonsstruktur, spesialiseringsprinsipper og rekrutteringsmønstre i departementet, og den organisasjonskulturen som videreføres fra eldre til yngre medarbeidere.

Flere av de faktorene som er nevnt i dette kapitlet, må allment antas å kunne virke inn på ressursbruken i departementene. Det kan derfor være relevant å trekke dem inn i den sammenfattende analysen. Samtidig vil det for det enkelte departement være særskilte forhold og trekk, knyttet til dets omgivelser, ansvarsområder, oppgaver, organisering osv, som spiller en spesiell rolle, bl a for den interne ressursbrukens omfang og innretning. I kapittel 3 går vi nærmere inn på dette for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets vedkommende.

⁶ Se Lægred og Olsen 1978, særlig kapittel 4.3

3 Departementets oppgaver og organisering

3.1 Kortfattet presentasjon av departementets oppgaver og virkemidler – herunder særtrekk ved departementet

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er landets øverste forvaltningsorgan i saker som gjelder kirke, utdanning og forskning. Departementet forholder seg både til offentlige og private/frittstående aktører, og har tverrgående oppgaver som i betydelig grad involverer andre departementer og forvaltningsområder. Departementet har både politiske og administrative oppgaver. Som regjeringskontor og sekretariat for statsråden, skal departementet forberede saker for regjeringen og Stortinget, og gjennomføre og følge opp vedtak disse treffer.

Departementets budsjett har i 1995 og 1996 vært på 25-26 milliarder kroner. Budsjettet består av programområde 07 kirke-, utdannings- og forskningsformål. Under dette programområdet finnes følgende programkategorier/ansvarsområder: Administrasjon (07.10), grunnskolen (07.20), videregående opplæring (07.30), andre tiltak i utdanningen (07.40), annen voksenopplæring (07.50), høgre utdanning (07.60), forskning (07.70), stipend og sosiale formål (07.80) og Den norske kirke (07.90). Departementet hadde 330,5 organiserte stillingshjemler i 1996. Avdelingsinndeling følger i hovedsak inndelingen i ansvarsområder/programkategorier.

Departementet ivaretar den nasjonale utdanningspolitikken for grunnskolen og for videregående opplæring. Ansvar for drift og administrasjon av grunnskolen er kommunenes, mens fylkeskommunene har ansvar for drift og oppfølging av videregående opplæring. Kommunesektoren spiller derfor en sentral rolle innenfor departementets ansvarsområde.

Universiteter og statlige høyskoler er direkte underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som har forvaltningsansvaret for institusjoner innenfor offentlig høyere utdanning – inkludert Statens lånekasse for utdanning. Departementet har ansvar for å integrere voksenopplæringen innenfor hele utdanningssystemet, og har oppgaver i forhold til andre aktører som folkehøgskoler, fjernundervisningsinstitusjoner og opplæring i arbeidslivet.

Departementet har ansvar for den sentrale forvaltningen av Den norske kirke, og forvalter også Opplysningsvesenets fonds kapital og eiendommer – herunder prestegårdene – samt Den norske kirkes landsfond. Drift av kirkebygg og kirkegårder og kirkelige stillinger, bortsett fra presteskapet, er kommunenes økonomiske ansvar.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for forskningspolitikk og samordning av forskningssaker på tvers av departementene. Dette omfatter norsk deltakelse i ulike internasjonale forskningsinstitusjoner og forskningsprogrammer. Departementet har videre forvaltningsansvar for Norges

forskningsråd. Forskningsrådet er etablert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og har ansvar for å fremme grunnforskning og anvendt forskning på alle felt. Administrasjonsbevilgningen til Forskningsrådet bevilges over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett. Departementets faglige bevilgning til Forskningsrådet går i hovedsak til grunnforskning. Departementet har også forvaltnings- og budsjettansvar for en rekke forskningsinstitutter, og for kontingenter vedrørende internasjonalt forskningssamarbeid (EU, CERN m fl).

I de seneste årene har det funnet sted en rekke store reformer på departementets område. Det største og viktigste reform- og omstillingsarbeidet knytter seg til gjennomføringen av grunnleggende reformer i utdanningssektoren fra grunnskole, videregående opplæring til høgskole og universitet. Også innenfor forskningssektoren gjennomføres det et omfattende omstruktureringsarbeid. Kirkeforvaltningen har vært preget av et gjennomgripende kirkelig reformarbeid, hvor målsettingen har vært å gi kirken større selvstyre gjennom desentralisering og myndighets- og oppgaveoverføring til kirkens folkevalgte organer.

En betydelig del av departementets kapasitet har derfor vært og er knyttet til planlegging, gjennomføring og videreføring av

- skolestart for seksåringer og innføring av 10-årig grunnskole med nytt læreplanverk (Reform 97)
- Reform 94 i videregående opplæring
- omstrukturering av det regionale høgskolesystemet og kunstudanningen
- omstilling i forskningsrådssystemet og forskningsinstituttsektoren
- fornyelse av den kirkelige lovgivningen
- utarbeiding av et felles lovfundament for statlige universiteter og høgskoler
- utarbeiding av en felles utdanningslov
- reform for etter- og videreutdanning og voksenopplæring.

De omfattende omleggingene kommer i tillegg til departementets ordinære, løpende forvaltnings- og styringsoppgaver. Gjennomføringen av reformarbeid, omstillinger og organisatoriske tiltak har krevd en omfattende oppfølging fra departementets side, og desentralisering og delegering av oppgaver forutsetter at det gis tilstrekkelig opplæring og veiledning. Lov- og avtaleverk skal løpende tilpasses utviklingen innenfor departementets ansvarsområde. I tillegg må departementet – etter at oppgaver er overført – ivareta et systemansvar bl a ved å trekke opp overordnede retningslinjer og gi nasjonale vurderinger av kvalitet og resultat.

Parallelt har departementet blitt mer internasjonalt orientert. Det internasjonale arbeidet er ikke lenger en spesialitet, men en side ved større deler av departementets arbeid. Departementet deltar aktivt i nordisk og internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid, og særlig EØS-avtalen åpner for et utstrakt samarbeid mellom Norge og EU gjennom utdannings- og forskningsprogrammer. De virkemidlene som Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har, kan grupperes som følger:

-
- Lov- og regelverk
 - Politiske virkemidler formidlet gjennom blant annet St prp nr 1, andre stortingsdokumenter, retningslinjer og sektorplaner
 - Organisatoriske virkemidler som oppretting av underliggende virksomheter, endringer i oppgavefordeling innenfor ansvarsområdene samt reformer og endringer i tilknytningsform og avtaler om lønns- og arbeidsvilkår
 - Budsjettmessige og økonomiske virkemidler, herunder et stort antall tilskuddsordninger
 - Innholdsmessige virkemidler, herunder læreplaner
 - Informasjon og veiledning
 - Evaluering og tilbakerapportering

Tilskuddsordninger utgjør en betydelig del av departementets budsjett. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet forvalter ca 140 tilskuddsordninger fordelt på ca 85 poster, og tilskuddspostene beløper seg til 12,3 milliarder kroner, dvs 44 prosent av budsjettet, som dels forvaltes av departementet og dels av underliggende virksomheter.

Et viktig særtrekk ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er at det, med unntak av forskningsfeltet, ikke har en mellomliggende struktur, dvs underliggende direktorater eller sentraladministrative organer. Departementet er – med sine ca 140 underliggende virksomheter – det departementet som har flest underliggende virksomheter. En konsekvens av dette er at departementet får direkte forvaltningsansvar på flere områder og blir behandlingsinstans for en rekke enkeltsaker. I tillegg til forvaltningssaker fra underliggende institusjoner og lokalforvaltningen, mottar departementet et betydelig antall enkeltsaker som gjelder individuelle henvendelser og forespørsler. Saksmengden blir særlig omfattende i en reformfase der departementet har en sentral initierende og utførende rolle.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har et omfattende samarbeid med andre departementer om utdannings- og forskningsspørsmål. Departementet ivaretar en rekke sekretariatsfunksjoner og rådgivende funksjoner i forbindelse med sentrale offentlige utredninger og utvalg knyttet til departementets ansvarsområder. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har et samordningsansvar for forskningssaker på tvers av departementene.

3.2 Departementets nyere historie

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bygger på det tidligere Kirke- og undervisningsdepartementet, som ble opprettet i 1814 som et av landets fem første departementer. I 1982 ble Kirke- og undervisningsdepartementet delt ved at det ble skilt ut et eget Kultur- og vitenskapsdepartement, som blant annet fikk ansvaret for høyere utdanning og forskning. Ved en omorganisering pr 1. januar 1990 ble ansvaret for all utdanning samlet i ett departement som fikk navnet

Utdannings- og forskningsdepartementet. Kirkesakene ble da flyttet over til Kirke- og kulturdepartementet. Ved en ny omorganisering mellom disse departementene pr 1. januar 1991 ble kirkesakene lagt til Utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet fikk navnet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

En omfattende omorganisering av utdanningsadministrasjonen er gjennomført. I 1990–92 ble en rekke sakkyndige rådssekretariater nedlagt, og noen av disse organenes oppgaver ble lagt til departementet. Parallelt ble det i 1992 opprettet statlige utdanningskontorer i alle fylker (felles for Oslo og Akershus), og tidligere skoledirektørkontor inngår i utdanningskontoret. Statens utdanningskontorer har oppgaver i forhold til utdanning og opplæring på alle nivåer i regionen, bortsett fra høyskoler og universiteter. Utdanningskontorene er bindeledd mellom departementet og den offentlige utdanningssektoren i kommuner og fylkeskommuner. Det ble også opprettet et Nasjonalt læremiddelsenter som skal samordne utviklingen av læremidler.

Innenfor høgre utdanning ble det skapt en ny høyskolestruktur ved en omorganisering av 98 statlige regionale høyskoler til 26 høyskolesentra i 1994. Videre ble kunstutdanningen organisert i kunsthøgskolen i Bergen og Oslo. Universitetet i Trondheim ble omorganisert i 1996. For å øke den samlede kvaliteten og produktiviteten i høgre utdanning og forskning, ble samtidig alle universiteter og høyskoler knyttet sammen i ett integrert nettverk, kalt Norgesnett. Den nye institusjonsstrukturen la grunnlag for en ny styringsordning i den regionale høyskolesektoren. Institusjonene har fått økt selvstyre over den daglige driften, men til gjengjeld stilles det skjerpede krav til resultater. Med Lov om universiteter og høyskoler i 1995 fikk man for første gang et felles lovfundament for statlige universiteter og høyskoler. I 1996 ble Norges landbrukshøgskole og Norges veterinærhøgskole overført fra Landbruksdepartementet.

I 1977 ble funksjonen som leder for Regjeringens forskningsutvalg lagt til statsråden i det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er regjeringens koordinerende departement i forskningssaker med ansvar for samordningen av forskningssaker departementene imellom. Innenfor forskningssektoren preges senere års utvikling av to viktige saker: Dannelsen av Norges forskningsråd og full deltakelse i EUs rammeprogram for forskning under EØS-avtalen. Ved opprettelsen av Norges forskningsråd i 1993 ble det foretatt dyptgripende endringer i forskningsrådsstrukturen. Rådet erstattet fem tidligere forskningsråd og ble etablert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Norges forskningsråd skal styrke den forskningspolitiske samordningen og være et nasjonalt forskningsstrategisk organ med ansvar for å fremme grunnforskning og anvendt forskning på alle felt. I 1994 ble Norges forskningssamarbeid med EF/EU utvidet i vesentlig grad ved at EØS-avtalen gav full deltakelse i EUs rammeprogram. I de senere årene har departementet blitt mer internasjonalt, og deltar i dag aktivt i inter-nasjonalt samarbeid innenfor utdanning og forskning, såvel innenfor politikk-

utformingsorganisasjoner (OECD, UNESCO, Europarådet m fl) som innenfor programsamarbeid på faglig nivå (EU m fl).

I løpet av de seneste 15 årene er det gjennomført omfattende reformer i statskirkeordningen rettet mot kirkens organisasjons- og styringsstruktur. Sentrale elementer i dette reformarbeidet har vært desentralisering og oppgaveoverføring til kirkens organer regionalt og lokalt, samt overføring av fullmakter og styringsansvar til valgte kirkelige organer. På lovgivningssiden har reformarbeidet resultert i ny lov om Den norske kirke, ny lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd og ny lov om Opplysningsvesenets fond. Disse lovene som alle trådte i kraft 1. januar 1997, erstatter tidligere kirkelovgivning.

3.3 Departementets organisering

Departementet er organisert i sju avdelinger og er inndelt i seksjoner som vist nedenfor:

<u>Avdeling</u>	<u>Ansvar</u>	<u>Seksjoner</u>
Administrasjon	Ansvar for koordinering, noe etatsstyring og tilskuddsforvaltning	Informasjonssystemer Personal Forvaltning Økonomi Lønn og forhandlinger Likestillingssekretariatet
Forskning	Ansvar for samordning og forvaltning innenfor forskningssektoren og koordinering av departementets internasjonale arbeid	Ikke inndelt i seksjoner
Grunnskole	Ansvar for grunnskoleopplæring	Skolens innhold og læreplan Systemutvikling og resultatoppfølging Lov, avtaleverk og godkjenningsordninger Økonomi og ressursrapportering

Kirke	Ansvar for den sentrale forvaltning av Den norske kirke og Opplysningsvesenets fond	Kirke Fond og økonomi Prestegårder
Videregående opplæring	Ansvar for videregående opplæring, herunder opplæring i skole og fagopplæring i arbeidslivet	Læreplan Utviklingsarbeid Regelverk Administrasjon
Voksenopplæring og folkeopplysning	Ansvar for tilrettelegging av voksenopplæring på alle utdanningsområder og nivåer	Folkeopplysning Skoleverket
Universitet og høyskole	Ansvar for den nasjonale utdanningspolitikken og for forvaltning av institusjoner innenfor høgre utdanning. Statens lånekasse for utdanning	Budsjett Fag Organisasjon og styring Student- og personalsaker Økonomi

Departementsråden er departementets øverste administrative leder. Avdelingene ledes av ekspedisjonssjefer, seksjonene av avdelingsdirektører eller underdirektører. Ekspedisjonssjefen assisteres i hver avdeling av avdelingsdirektører i tillegg til seksjonslederne. Departementet hadde 330,5 organiserte stillingshjemler i 1996. Oversikten under viser hjemler pr 01.01.96 fordelt på avdelingene:

Stab	10,0
Administrasjonsavdelingen	55,5
Forskningsavdelingen	20,5
Grunnskoleavdelingen	47,2
Kirkeavdelingen	35,0
Videregående opplæring	76,4
Voksenopplæring og folkeopplysn	27,5
Universitet- og høyskoleavdelingen	<u>58,4</u>
	330,5

Administrasjonsavdelingen er relativt stor sammenliknet med administrasjonsavdelingene i andre departementer. Dette har sammenheng med at forvaltning av statstilskudd til private skoler, og at etatsstyringsansvar overfor alle statlige skoler/internater innenfor grunnskolen og videregående opplæring, Nasjonalt læremiddelsenter, Statens utdanningskontorer, de statlige spesialpedagogiske kompetansesentra, Samisk utdanningsråd og Statens ressurs- og voksenopplæringsssenter er lagt til Forvaltningsseksjonen. I tillegg har avdelingen ansvar for forhandlinger og drøftinger med organisasjonene om lønns- og arbeidsvilkår for kommunal og fylkeskommunal skole, presteskaper og departementets

underliggende institusjoner (avtaleverket), samt ansvar for IT-politikken for utdanningssektoren.

Ansvar for forskningspolitikk, forskningsråd og enkelte forskningsinstitutter er lagt til Forskningsavdelingen, som også forvalter og samordner internasjonalt forskningssamarbeid. Koordineringsansvaret for internasjonalt utdannings-samarbeid er også lagt til avdelingen. Avdelingen skiller seg ut fra de andre avdelingene ved at den ikke er inndelt i seksjoner.

Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysnings ansvarsområder skiller seg fra de andre avdelingene ved at de går på tvers av sektorene i departementet og krever utstrakt samarbeid med andre avdelinger i departementet. Avdelingen har hatt ansvar for lovsekretariatet for utredning av en felles opplæringslov og utarbeiding av lovproposisjon.

I departementet er det en rekke tverrgående utvalg og grupper av permanent karakter som f.eks. Økonomiforum, Internasjonalt forum, Kontaktgruppa for FoU mv. I tillegg kommer en rekke ad hoc-pregede grupper og nettverk, f.eks. styringsgruppe for arbeidet med intern opplæringsvirksomhet. En rekke arbeidsoppgaver løses i dag ved ulik grad av prosjektorganisering – særlig knyttet til arbeidet med de store reformene.

Departementet er nå i ferd med å gjennomføre justeringer i organiseringen på avdelingsnivå. Forvaltningsseksjonen i Administrasjonsavdelingen, med oppgaver som gjelder tilskuddsforvaltningen for private skoler og forvaltningen av statlige institusjoner under seksjonen, overføres til Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning. Forvaltningen av Statens lånekasse for utdanning overføres fra Universitet og høgskoleavdelingen til Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning. Det tas sikte på å iverksette overføringene fra 1. mars 1998. Fra 1. desember 1997 er forvaltningen av Det norske meteorologiske institutt overført fra Universitet og høgskoleavdelingen til Forskningsavdelingen, og det er opprettet en til to stillinger på høyt nivå for juridiske eksperter i departementsrådets stab. Parallelt med disse endringene ble hver enkelt avdeling bedt om å foreta en gjennomgang av sin organisering innen utgangen av 1997 – med særlig vekt på mellomledernes muligheter for kvalitetskontroll, arbeidsledelse og opplæring av medarbeidere og på deres muligheter for analyse og langsiktig planlegging. Disse vil danne grunnlag for eventuelt ytterligere endringer i organiseringen.

3.4 Organisering og struktur på ytre apparat

Departementets underliggende virksomheter er svært ulike mht størrelse, funksjon og tilknytningsform. Statens utdanningskontorer kan beskrives som ordinære forvaltningsorgan. Statens ressurs- og voksenopplærings-senter er en undervisningsinstitusjon, og Norges forskningsråd et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. En del av virksomhetene, f.eks. Statens lånekasse, har eget styre, noe som igjen stiller særlige krav til etatsstyringen. Departementet har ca

140 underliggende virksomheter. Det eksakte antallet er noe vanskelig å fastslå, bl a på grunn av endringer i forbindelse med opprettelsen av Norgesnettrådet.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet driver både etatsstyring overfor underliggende virksomheter og sektorstyring overfor fylkeskommuner, kommuner og private/frittstående virksomheter.

Ansvar for organer som administrativt er underlagt departementet, er fordelt på avdelingene som vist nedenfor:

Administrasjonsavd	Nasjonalt læremiddelsenter Statens utdanningskontorer (18) Samisk utdanningsråd Statens ressurs- og voksenopplærings- senter Kompetansesentra for spesialundervisning (20) Statlige grunnskoler (4) Statlige videregående skoler (6)
Kirkeavd	Kirkerådet Bispedømmerådene (11) og prestskapet Nidaros domskirkes restaureringsarbeider Det praktisk-teologiske seminar Svalbard kirke
Grunnskoleavd	Foreldreutvalget for grunnskolen
Avd for videregående opplæring	Rådet for fagopplæring i arbeidslivet Opplæringsråd (20)
Avd for voksenopplæring og folkeopplysning	Norsk fjernundervisning Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt
Universitet- og høgskoleavd	Universiteter (4) Vitenskaplige høgskoler (6) Statlige kunstakademier og kunsthåndverks- høgskoler (5) Statlige høgskoler (26) Statens lånekasse for utdanning Norgesnettrådet Lærerutdanningsrådet Riksbibliotekjenten Det norske meteorologiske institutt
Forskningsavd	Norges forskningsråd Norsk utenrikspolitisk institutt Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring Instituttgruppa for samfunnsforskning

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets etatsstyring er omfattende. Departementets andel av postene 01 og 11 utgjør om lag 18 prosent av statsbudsjettets samlede beløp på disse postene. Om lag 14 prosent av alle statstilsatte har sitt arbeid i virksomheter under departementet. Departementet har i senere år nedlagt et betydelig arbeid i å forbedre etatsstyringen gjennom standardisering og kontinuerlig forbedring av tildelingsbrev, klargjøring av fullmakter, innføring av formalisert styringsdialog mv.

Statlig styring på departementets områder omfatter styringen av statlige, kommunale, fylkeskommunale og private aktører. Styringsansvaret omfatter både etat og sektor. De mest sentrale styringsvirkemidlene som benyttes på departementets områder, er lovbasert styring, finansiell styring, innholdsstyring og avtaler om lønns- og arbeidsvilkår (tariffavtaler).

I kirke-, utdannings- og forskningssektorene er mål- og resultatstyring et bærende prinsipp. Som en integrert del av reformarbeidet, legger departementet nå opp til en samlet gjennomgang av styringsmidlene i utdanningssektoren. Mål- og resultatstyring vil i denne sammenhengen inkludere utforming og formidling av mål gjennom ulike styringsmidler, tilbakemelding og vurdering av resultat i forhold til disse målene. Arbeidet sikter mot styring av utdannings-sektoren, såvel som de underliggende etatene mer spesielt. Statens utdannings-kontorer får sentrale oppgaver i de nye styringssystemene.

Parallelt og i forlengelsen av det omfattende reformarbeidet, er det i de senere årene innenfor alle departementets sektorområder foretatt en desentralisering og delegering av oppgaver til underliggende organer, kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder både innenfor etatsstyringen av underliggende statsinstitusjoner og -etater og innenfor sektorstyringen, særlig gjelder dette i forhold til utdanningssektoren i kommuner og fylkeskommuner.

På det kirkelige området er forvaltningsmyndighet i stor grad delegert til bispedømmerådene, samtidig som den kirkelige administrasjonen i bispeddømmene har blitt styrket og omorganisert. For den lokale kirkeforvaltningen innebærer den nye kirkelovgivningen organisatoriske og forvaltningsmessige endringer i forholdet mellom kommune og kirke. Forvaltningen av Opplysningsvesenets fond er i økende grad blitt desentralisert bl a ved avtaleregulert overføring av oppgaver til Statskog SF.

3.5 Kortfattet beskrivelse av pågående utviklingstiltak

Både utdannings-, forsknings- og kirkesektoren er inne i en omstillingsfase. Gjennomføring og forvaltningsmessig oppfølging av de store reformene vil stå sentralt i departementets arbeid i de nærmeste årene.

Administrasjonsavdelingen vil vektlegge oppfølging og iverksetting av bestemmelser i økonomiregelverket, utvikling av rutiner for mål- og resultatstyring, utvikling av etatsstyringen, forenklingsarbeid i lønns- og forhandlings spørsmål, systemutvikling på statistikkområdet, utarbeiding av

personal- og kompetanseplaner for departementet, forvaltning av privatskolefeltet og gjennomføring av IT-plan for norsk utdanning.

For Grunnskoleavdelingen vil gjennomføringen av Reform 97 fortsatt være en sentral oppgave. Dette inkluderer utvikling av veiledninger, etterutdanning av personalet og nasjonalt vurderingssystem, tilrettelegging for lokalt utviklingsarbeid og et godt oppvekstmiljø. Reformen skal videre følges opp med forskningsmessig evaluering. Oppfølging av lovutvalgets innstilling og utarbeiding av forskrifter vil stå sentralt.

Avdeling for videregående opplæring skal sikre at gjennomføring av Reform 94 skjer i samsvar med vedtatte planer. Etterutdanning av lærere og tilrettelegging av opplæring for voksne, fremmedspråklige og funksjonshemmede, og kvalitetssikring, evaluering og eventuelle justeringer er sentrale oppgaver.

I Universitets- og høyskoleavdelingen vil oppfølging av ny universitets- og høyskolelov, etablering av Norgesnettrådet og ny rammeplan i lærerutdanningen være de største utfordringene. Det vil bli satt fokus på å utvikle styrings-systemene, klargjøre og etablere desentralt ansvar og utvikle kvalitetssikrings-systemer i forhold til institusjonene.

Hovedutfordringen for Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning vil være arbeidet med en voksenopplæringsreform, som bl a vil fokusere på grunnutdanningen, kompetanseutvikling i arbeidslivet, dokumentasjon av realkompetanse, voksenpedagogikk og regional samordning. Det er lagt fram en NOU om handlingsplan for etter- og videreutdanning, og det skal etter planen legges fram en stortingsmelding våren 1998.

Forskningsavdelingen arbeider med en ny forskningsmelding som legges fram i 1998. Oppfølging av forskningsrådsreformen, utarbeiding og gjennomføring av retningslinjer for finansiering av forskningsinstitutter og reformene i instituttsektoren vil også stå sentralt sammen med arbeid med EUs rammeprogram for forskning.

I Kirkeavdelingen vil den viktigste oppgaven være oppfølgingsarbeidet i tilknytning til ny kirkelovgivning, forskrifter og regelverk. Forenkling av arbeidet med fondsforvaltningen, bedret styring, bedret avkastning og desentralisering vil stå sentralt. Etatsstyring vil være viktig med sikte på utvikling av resultatkrav og rapporteringssystemer i forhold til bispedømmene.

3.6 Oppsummering

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for områdene kirke, utdanning og forskning. Et omfattende reformarbeid har preget departementet de senere årene, og gjennomføring og forvaltningsmessig oppfølging av de store reformene vil stå sentralt i departementets arbeid også i de nærmeste årene. Det største og viktigste reform- og omstillingsarbeidet er foretatt i utdanningssektoren, både innenfor grunnskole, videregående opplæring og høyskole og

universitet. Også innenfor forskningssektoren gjennomføres det et omfattende omstillingsarbeid. Det kirkelige reformarbeidet innebærer blant annet myndighets- og oppgaveoverføring til kirkens organer regionalt og lokalt.

Et viktig særtrekk ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er at det ikke har en mellomliggende struktur, dvs underliggende direktorater eller sentraladministrative organer, men må ta hånd om styrings- og forvaltningsansvar direkte i forhold til utøvende virksomheter. Kombinert med et stort antall underliggende virksomheter, innebærer dette at departementet får direkte forvaltningsansvar på en rekke områder, og blir behandlingsinstans for et stort antall enkeltsaker.

Departementets etatsstyring er omfattende. Departementets andel av postene 01 og 11 utgjør om lag 18 prosent av statsbudsjettets samlede beløp på disse postene. Om lag 14 prosent av alle statstilsatte har sitt arbeid i virksomheter under departementet. I tillegg til underliggende etater, spiller kommunesektoren en sentral rolle innenfor departementets ansvarsområde.

Tilskuddsordninger utgjør en betydelig del av departementets budsjett. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet forvalter ca 140 tilskuddsordninger fordelt på ca 85 poster, og tilskuddspostene beløper seg til 12,3 milliarder kroner, dvs 44 prosent av budsjettet, som dels forvaltes av departementet og dels av underliggende virksomheter.

4 Utviklingen i departementets ansvarsområder

4.1 Innledning

I dette kapitlet brukes regnskapstall for å vise utviklingen i departementets ansvarsområder i perioden 1992–97. Vi har sett på hvordan utgiftene fordeler seg på postgrupper/utgiftstyper og på programkategorier. Først vil vi imidlertid trekke fram noen viktige momenter som bakgrunnsinformasjon:

Statsbudsjettene for perioden 1990–93 var bl a preget av satsing på høgre utdanning og forskning. Studiekapasiteten ved universiteter og høyskoler ble økt betydelig (50 prosent økning fra 1988 til 1993, når plasser over Beredskapsplanen tas med), og det var en realvekst i forskningsbevilgningen på over 5 prosent pr år i gjennomsnitt (Gul bok 1992–93 s. 13-14*, s. 31*).

Fra og med 1994 har rammetilskudd til grunnskoleundervisning (som da utgjorde vel 4 mrd kroner) og sektortilskudd til fylkeskommunal videregående opplæring (som da også utgjorde vel 4 mrd kroner) vært ute av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett. I 1995 og 1996 har nivået på budsjettet vært 26-27 mrd kroner.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets utgifter utgjør 6,9 prosent av statens samlede utgifter over statsbudsjettet (Gul bok 1995–96 s. 17*), og er dermed det fjerde største departementet målt etter utgiftsstørrelse (målt i antall tilsatte er det bare Utenriksdepartementet og Justisdepartementet som er større enn Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet).

Prisutviklingen i perioden 1992–97 har vært på ca 11 prosent.

4.2 Utgiftsutviklingen med fordeling på postgrupper

Det er tre postgrupper som peker seg ut som spesielt tunge: Lønn og godtgjørelser, Varer og tjenester og Overføringer til private.

Tabell 4.1 viser regnskapstall for 1992 og 1995 samt S III for 1997 fordelt på utgiftstypene.

Tabell 4.1 Totale utgifter på programområde 07 fordelt på postgrupper
(nominelle tall, millioner kroner)⁷

	1992	1995	1997
Postgruppe			
01 Lønn og godtgjørelser	5859	6947	8094
11-23 Varer og tjenester	3966	5736	5729
24 Driftsresultat	2	-4	0
30-49 Nybygg, anlegg mv	1328	788	1014
50-59 Overf. Andre statsregnsk.	595	751	791
60-69 Overf. til kommuner	11618	1866	2538
70-89 Overføringer til private	7272	10936	10146
90-99 Utlån, avdrag mv	17	15	6581
SUM programområde 07	30657	27035	34893

Kilde: St prp nr 1 1993–94 s. 27, St prp nr 1 1996–97 s. 24, S III (1996–97)

Hvis vi går inn i hver postgruppe, var det i hovedtrekk følgende utvikling fra 1992 til 1997 (Driftsresultat (24) kommenteres ikke pga ubetydelige størrelse):

Lønn og godtgjørelser (01)

Det har vært en økning i utgifter til lønn og godtgjørelser på ca 2,2 mrd kroner fra 1992 til 1997. Økningen henger sammen med den betydelige veksten i kapasiteten ved universiteter og høyskoler.

Departementets egne lønnsutgifter er behandlet i kapittel 6.

Varer og tjenester (11-23)

Varer og tjenester har økt med ca 1,7 mrd fra 1992 til 1997. I likhet med økningen i lønnsutgiftene, henger dette sammen med kapasitetsveksten ved universiteter og høyskoler.

Departementets utgifter til varer og tjenester er behandlet i kapittel 6.

Nybygg, anlegg mv. (30-49)

Utgiftene var på ca 1,3 mrd i 1992, 0,8 mrd i 1995 og 1 mrd i 1997. Utgiftene i denne postgruppen vil variere pga at større byggeprosjekter kan gi store utslag det enkelte år. Utgiftene gjelder stort sett universiteter og høyskoler.

Overføringer til andre statsregnskaper (50-59)

Utgiftene i denne postgruppen gjelder i hovedsak bevilgninger til forskningsformål i regi av Norges forskningsråd og driftsutgifter ved Norges forskningsråd. Det har vært en økning fra ca 0,6 mrd kroner til 0,8 mrd kroner i perioden.

Overføringer til kommuner (60-69)

Den store reduksjonen i denne postgruppen skyldes at rammetilskuddet til finansiering av grunnskolen og den videregående skolen etter 1993 er overført til Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Det som gjenstår er diverse

⁷ Poster under kap. 2410 Statens lånekasse for utdanning er tatt med i de aktuelle postgruppene. Fordi store poster er overført mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og andre departementer, er det ikke foretatt prosentuering av tallene.

tilskudd til særskilte tiltak i regi av kommuner og fylkeskommuner og tilskudd til enkeltskoler og til fremmedspråkopplæring, herunder voksenopplæring. Utgiftsøkningen fra 1995 til 1997 skyldes kompensasjon for Reform 1997, herunder utgifter til skolebygg for seksåringer. Postgruppen 60-69 er nærmere behandlet i kapittel 8.

Overføringer til private (70-89)

De tyngste utgiftspostene i denne postgruppen er utdanningsstipend og rentestønning under kap. 2410 Statens lånekasse for utdanning. For øvrig ligger blant annet tilskudd til internasjonale organisasjoner og programmer, tilskudd til stiftelser og tilskudd til drift av privateide folkehøgskoler, til private grunnskoler, videregående skoler og høgskoler i denne postgruppen. Veksten fra 1992 til 1995 skyldes veksten i stipendutgifter i forbindelse med økt antall studenter. Postgruppen 70-89 er nærmere behandlet i kapittel 8.

Utlån, avdrag mv (90-99)

Den store utgiften i 1997 skyldes lån til Statens lånekasse for utdanning (S III). Denne utgiften gikk tidligere under Finansdepartementets budsjett.

4.3 Utgifter fordelt på programkategori

Alle programkategorier har hatt en vekst i perioden. Høgre utdanning og Stipend og sosiale formål peker seg ut som de helt dominerende programkategoriene.

I 1992, 1995 og 1997 (S III) fordelte utgiftene seg slik på programkategoriene:

Tabell 4.2 Totale utgifter på programområde 07 (nominelle tall, mill kroner)⁸

Programkategori	1992	1995	1997
07.10 Administrasjon	208	284	290
07.20 Grunnskolen	5306	1253	1964
07.30 Videregående opplæring	6805	933	1228
07.40 Andre tiltak i utdanningen	1426	1532	1699
07.50 Annen voksenopplæring	851	963	972
07.60 Høgre utdanning	9437	11601	12812
07.70 Forskning	648	1088	1247
07.80 Stipend og sosiale formål	5328	8679	13815
07.90 Den norske kirke	648	702	866
SUM programområde 07	30657	27035	34893

Kilde: St prp nr 1 1993–94 s. 25-26, st prp nr 1 1996–97 s. 22-24, S III 1996–97.

⁸ Kap. 2410 Statens lånekasse for utdanning er medregnet under programkategori 07.80. Fordi store poster er overført mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og andre departementer, er det ikke foretatt prosentuering av tallene.

Det følgende beskriver hovedutviklingen fra 1992 til 1997 innenfor den enkelte programkategori.

Administrasjon (07.10)

Programkategorien gjelder selve departementet, utdanningskontorene og Samisk utdanningsråd. Veksten er knyttet til opprettelsen av Statens utdanningskontor. Departementets utgifter er nærmere behandlet i kapittel 6.

Grunnskolen (07.20)

Kategorien omfatter statlige bevilgninger til grunnskolen som ikke omfattes av rammetilskuddet. Nedgangen fra 1992 til 1995 skyldes at rammefinansieringen er overført til Kommunal- og regionaldepartementet. Veksten fra 1995 til 1997 skyldes kompetanseheving/ etterutdanningstiltak og tilskudd til investeringer i skolebygg for seksåringer (kap. 0228 og 0229) i forbindelse med Reform 97.

Videregående opplæring (07.30)

Nedgangen fra 1992 til 1995 skyldes at rammefinansieringen fom 1994 skjer over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Kategorien omfatter etter dette bevilgninger som ikke inngår i rammetilskuddet. Veksten fra 1995 til 1997 har sammenheng med en økning på 209 mill kroner i tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger (Stortingets behandling av budsjettforslaget på kap 234, post 70).

Andre tiltak i utdanningen (07.40)

Kategorien omfatter tilskudd til private skoler, landsdekkende og regionale spesialpedagogiske kompetansesentra, drift av Nasjonalt læremiddelsenter, tilskudd til utvikling og produksjon av lærebøker og diverse andre tilskudd. Det har vært en vekst i utgiftene på 273 mill kroner, hovedsakelig knyttet til økte tilskudd til private skoler (Reform 97, flere skoler med tilskudd, økning i elevtall og justering av tilskuddssatsene, jf St prp nr 1 for budsjetterminen 1997, s 105). Statskonsult har tidligere gjennomgått tilskuddsordningen for private grunn- og videregående skoler (Rapport 1996:8).

Annen voksenopplæring (07.50)

Kategorien omfatter på den ene siden voksenopplæring som det offentlige står ansvarlig for, og på den andre siden opplæring arrangert av studieforbundene, fjernundervisning og folkehøgskoler. Det har vært en økning fra 1992 til 1995 og deretter en utflating i 1997. Økningen skyldes særlig økt antall flyktninger som får norskopplæring, samt økt timeramme for norskopplæring til innvandrere (kap 0250 post 60). Bak økningen for kategorien som helhet skjuler det seg en nedgang i tilskuddene til folkehøgskoler. Dette forklares med et noe mindre antall skoler og lavere prosentsats for kapitaltilskudd som følger av fallet i rentenivået (St prp nr 1 for budsjetterminen 1997, s. 142). Tilskuddsordningen for voksenopplæring i studieforbundene er nylig gjennomgått av Statskonsult (Rapport 1997:3). Vi viser også til rapporten fra Statskonsult om fjernundervisning (Rapport 1997: 16).

Høgre utdanning (07.60)

I tillegg til universiteter og høgskoler omfatter kategorien Riksbibliotekjentesten og Det norske meteorologiske institutt. Programkategorien utgjør om lag en tredel av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett og har økt

betydelig, fra 9,4 mrd kroner i 1992 til 11,6 mrd kroner i 1995 og 12,8 mrd kroner i 1997. Dette tilsvarer en nominell vekst på 36 prosent, dvs langt over den pris- og kostnadsutviklingen som har vært i perioden. Veksten er en følge av politiske beslutninger, herunder Stortingets vedtak om «nasjonal åpning» av de tradisjonelt lukkede studiene, og derav følgende økning i studieplasser. Økning i studieplasser gir seg konkret utslag i utgiftene til lønn, varer og tjenester, samt nybygg, jf omtale av disse postene over.

Forskning (07.70)

Programkategorien omfatter Norges forskningsråd, internasjonalt forskningssamarbeid, utgifter til statlige forskningsinstitusjoner og tilskudd til private forskningsinstitusjoner. Det har vært en markant vekst i utgiftene. Forklaringen ligger dels i økte kontingenter til internasjonalt forskningssamarbeid (kontingenten vedrørende full deltakelse i EUs rammeprogram for forskning som en følge av EØS-avtalen bevilges over denne kategorien), dels i rammeoverføringer fra andre departementer ved opprettelsen av Norges forskningsråd i 1993 (gjelder Norges forskningsråds administrasjonsbevilgning og midler til forskerrekuttering innenfor landbruks- og fiskeriforskning). Departementets faglige bevilgning til Norges forskningsråd, som i hovedsak går til grunnforskning, har imidlertid ikke hatt vekst i perioden som helhet, og ligger reelt om lag på samme nivå som i 1993.

Stipend og sosiale formål (07.80)

Kategorien omfatter drift av statsbanken Statens lånekasse for utdanning, stipend, rentestønad, lån til Statens lånekasse for utdanning, tiltak for utdanning i utlandet og sosiale formål for elever og studenter. De største postene er stipend, rentestønad, tap på utlån og lån til Statens lånekasse for utdanning. Det har de seneste årene vært en sterk økning i innvilgede lån, samtidig som stadig flere lån blir misligholdt. Den regnskapsmessige håndteringen av dette gir store utslag på oversikter som tabell 4.2. I 1995 ble 2 mrd kroner bevilget som et engangsbeløp til avskrivning av tap på uerholdelige lån (kap. 2410 post 74). I 1997 (S III) ble det gitt lån til Statens lånekasse for utdanning på ca 6,6 mrd kroner fra statskassen. Disse midlene nyttes til tildeling av nye studielån til studenter og elever fra Lånekassen.

Den norske kirke (07.90)

Programkategorien omfatter regional- og sentralkirkelig administrasjon, prestskapet, restaureringsvirksomheten ved Nidaros domkirke/ Erkebisppegården og Opplysningsvesenets fond (finanskapital og eiendommer). Veksten fra 1992 til 1997 skyldes primært vekst i antall stillinger og økte inntekter fra Opplysningsvesenets fond. For 1997 ble det i S III bevilget 100 mill kroner i tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunene (kap. 294, post 72). For øvrig er aktivitetsnivået under programkategorien stort sett uendret i perioden.

4.4 Oppsummering

Det har vært en nominell økning fra ca 20 mrd kroner i 1992 til 28 mrd kroner i 1997. Rammetilskudd/sektortilskudd til grunnskolen og til fylkeskommunal videregående opplæring på til sammen drøyt 8 mrd, 1,3 mrd til ekstraklasser og 0,4 mrd til diverse lærlingetilskudd er da trukket fra 1992-tallet, og utlån på 6,5 mrd i 1997 er holdt utenfor. Tar man hensyn til prisutviklingen i perioden, kan man grovt si at drøye 70 prosent av veksten på ca 8 mrd er realvekst. Dette gir en realvekst i perioden på ca 29 prosent – ca 5,2 prosent gjennomsnittlig pr år.

De postgruppene som forklarer mest av veksten er Overføringer til private, Lønn og Varer og tjenester. Postgruppen Nybygg/anlegg er lavere i 1997 enn i 1992.

Når det gjelder vekstens fordeling på programkategoriene, er det Høgre utdanning som står for den største delen. Programkategorien Forskning har hatt betydelig vekst, men tallene er på et langt lavere nivå enn Høgre utdanning, og knytter seg i hovedsak til internasjonalt forskningssamarbeid under EØS-avtalen og overføring av midler fra andre departementer. For øvrig har det vært en vekst i programkategorien Grunnskolen i forbindelse med Reform 97.

Kort sagt er veksten i hovedsak knyttet til budsjettkapitler som gjelder Lånekassen og universiteter og høgskoler. I forbindelse med at antall studie-plasser har økt, har volumet på stipend og lån samt driftsutgiftene ved universiteter og høgskoler økt. Denne volumveksten har trolig økt arbeidsmengden i departementet noe. Men dersom veksten i utgiftene hadde hatt sammenheng med endringer som krever omfattende innsats fra departementet, ville vi ha forventet en tilsvarende vekst i departementets interne utgifter (jf kapittel 6), særlig når det gjelder Universitets- og høgskoleavdelingen. Statskonsult kan imidlertid ikke se at budsjettutviklingen på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets område i perioden 1992–97 gir noen sterke, klare føringer på forventet utvikling av departementets interne ressurser i samme periode.

5 Departementets bruk av personalressurser etter oppgavetyper

I kapitlet gis en beskrivelse av ressursbruken i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fordelt på oppgavetyper. Ressursbruken forstås her som tidsbruken til departementets tilsatte målt i årsverk. Tidsbruken er fordelt på seks allmenne departementsfunksjoner eller oppgavetyper. Inndelingen er felles for kartleggingen av ressursbruken i alle departementsgjennomgangene også fra tidligere år. Det er gjort rede for inndelingen i punkt 5.1.

5.1 Innledning, opplegg og avgrensning

Beskrivelsen er basert på en spørreskjemaundersøkelse som omfatter samtlige seksjoner og enheter i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Undersøkelsen skal gi et bilde av faktisk utført årsverk, inkludert overtid. Spørreskjema ble delt ut til departementets administrative ledelse, dvs departementsråd, avdelings- og seksjonsledere. Samtlige har svart på skjemaene.

Respondentene ble bedt om å fordele utførte årsverk på de ulike oppgavetyperne, slik at det skulle være dekkende for utførte oppgaver i 1997. Det har med andre ord ikke vært foretatt noen tidsregistrering for en bestemt periode, og registreringen har form av anslag. Resultatene fra registreringen vil derfor kunne avvike fra faktisk ressursbruk. I tillegg vil vi peke på de allmenne problemene med feilkilder som kan oppstå ved bruk av spørreskjemaer, f.eks. at respondentene kan oppfatte spørsmål ulikt og dermed registrere like arbeidsoppgaver på forskjellige kategorier i skjemaet. Dette har vi forsøkt å forebygge ved en omfattende veiledning til utfylling av skjemaet og rådgivning i utfyllingsperioden. I etterkant av spørreundersøkelsen har det dessuten blitt gjennomført avdelingsvise intervjuer i departementet, der uklarheter ved de innhentede data har blitt gjennomgått og forsøkt klarlagt. Spørreskjema med veiledning er gjengitt fullt ut i vedlegg 3 og 4.

Spørreskjemaene ble returnert til Statskonsult via Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets administrasjonsavdeling. Før skjemaene ble videre-sendt oss, foretok Administrasjonsavdelingen en gjennomgang av skjemaene. I tilfeller hvor Administrasjonsavdelingen fant resultater den ønsket å få utdypet, gikk man tilbake til de som hadde fylt ut skjemaene. Dette førte blant annet til at anslagene over personalressurser brukt til intern administrasjon gikk noe ned. Gjennom avdelingsintervjuene har vi fått inntrykk av at Administrasjonsavdelingens initiativ ble oppfattet som et forsøk på å heve datakvaliteten gjennom at det ble etablert en mer felles og ensartet forståelse av hvilke oppgavetyper vi ønsket registrert som intern administrasjon.

Departementets oppgaver ble gruppert i seks hovedfunksjoner, som er definert og avgrenset på følgende måte:

1. **Sekretariat for politisk ledelse** omfatter her typisk politiske saker og prosesser rettet mot regjering og Storting. Det gjelder utarbeiding av saksgrunnlag som skal passere statsråd, arbeid i forhold til statsrådets opptreden i Stortinget, generell bistand til politisk ledelse samt generell forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler. Kategorien omfatter arbeidet med St prp nr 1, Stortingsmeldinger og andre stortingsdokumenter.

2. **Gjennomføring av sektorpolitikken** omfatter fagsaker og oppgaver som gjennomføres innenfor politisk opptrukne rammer, og som i hovedsak retter seg mot sektoren (kommuner, fylkeskommuner, næringslivet og private). For eksempel vil **gjennomføring** av meldinger, oppfølging av handlingsprogrammer og løpende arbeid inngå her. Det samme gjelder for rapportering fra sektoren, og for løpende faglig kontakt med egne, underliggende virksomheter, når denne kontakten ikke faller inn under styring av underliggende virksomheter i hovedfunksjon 4. Inkludert er også samordning som springer ut av departementets myndighet og ansvar, og generell rådgivning, veiledning, informasjon til andre offentlige organer og samfunnet for øvrig. Arbeid med høringsuttalelser og deltakelse i utviklings- og endringsarbeid som andre departementer har ansvaret for, er også inkludert.

3. Ivaretagelse av **forvaltningsoppgaver** som er lagt direkte til departementet, omfatter primært departementets ressursbruk knyttet til å treffe avgjørelser under utøvelse av offentlig myndighet, enten gjennom forskrifter eller som enkeltvedtak. Inkludert er prosessen rundt vedtakene, både med å utarbeide forskrifter, behandle klagesaker og gi fortolkninger og veiledning. Utarbeiding av forskrifter, rundskriv m.m. i forbindelse med læreplaner inngår i denne funksjonen.

4. Ressursbruk knyttet til **administrativ oppfølging og styring av underliggende virksomhet**, både forvaltningsorganer og statseide selskaper og stiftelser. Dette omfatter koordinerende og tilretteleggende aktiviteter for styring av etater, forvaltningsbedrifter og selskaper. Løpende faglig kontakt som skjer formelt og uformelt mellom departement og underliggende organer, som ikke er forankret i faste rutiner for etatsstyring, inngår ikke her, men i hovedfunksjon 2. Arbeid med underliggende virksomheters budsjett inngår i hovedfunksjon 1.

5. Ressursbruk til **forvaltning av tilskuddsordninger** omfatter administrativ oppfølging og kontroll, samt arbeid med å innhente informasjon om ordningenes effekter. Enkeltvedtak i forbindelse med søknadsbehandling ligger under denne hovedfunksjonen og ikke under hovedfunksjon 3.

6. Ressursbruk til **intern administrasjon** omfatter det interne hjelpe- og serviceapparatet som er bygget opp for å understøtte utøvelsen av departementets faglige aktiviteter. Typisk internadministrative områder vil være arkiv, forværelsestjenester, IT-støtte, personal-, økonomi- og eiendomsforvaltning, og andre nødvendige støtte- og servicefunksjoner.

Inndelingen er i hovedsak gjort etter hvilke brukere som mottar resultatene av departementets arbeid. Hovedfunksjon 1 omfatter oppgaver som retter seg mot politisk ledelse. Hovedfunksjon 2 omfatter oppgaver som retter seg mot

sektoren (kommuner, fylkeskommuner, næringslivet og private). Hovedfunksjon 3 omfatter oppgaver som departementet utfører overfor brukere og sluttmottakere samt arbeid rettet mot regelverksforvaltere. Hovedfunksjon 4 omfatter oppgaver som retter seg mot underliggende virksomheter. Hovedfunksjon 5 skiller seg fra dette mønsteret. Tilskuddsforvaltning hører hjemme under flere hovedfunksjoner, fordi den retter seg mot flere typer mottakere. Vi har imidlertid valgt å gi tilskuddsforvaltning særskilt oppmerksomhet, og har derfor skilt ut oppgaver som knytter seg til dette området i en egen kategori som hovedfunksjon 5. Hovedfunksjon 6 omfatter alle oppgaver som har departementet som sluttbruker, dvs intern administrasjon som en støttefunksjon i forhold til de utadrettede oppgavene.

Funksjonene skal ikke overlappe hverandre. I veiledningen er det presisert hvordan de ulike funksjonene skal skilles fra hverandre, og hvilke konkrete oppgaver som inngår. Som nevnt er det brukt tilnærmet likt skjema og veiledning for alle departementsgjennomgangene når det gjelder de seks hovedfunksjonene. Men det er gjort visse departementsspesifikke tilpasninger i delfunksjonene i år som i foregående år. Dette ivaretar hensyn til departementets særtrekk, men det gjør at resultatene ikke er fullt ut sammenliknbare på undernivå.

Hensikten med spørreskjemaundersøkelsen er primært å få fram det relative forholdet mellom ressursbruken til de forskjellige hovedfunksjonene, dernest den absolutte ressursbruken til disse funksjonene. Siden et sentralt siktemål har vært å vurdere medgått ressursbruk til forvaltning og oppfølging av bevilgningene, er styring av underliggende virksomheter og forvaltning av tilskuddsordninger skilt ut som egne hovedfunksjoner i undersøkelsen.

Avdelingsintervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte oppfølgingsintervjuer, der avdelingsledelsen og øvrig tilsatte med ansvar for utfyllingen av spørreskjemaene deltok. I intervjuene ble funnene i funksjonskartleggingen gjennomgått – med anledning til å gi supplerende opplysninger. Intervjuene ble også brukt til å innhente opplysninger om utviklingen i departementenes ansvarsområder på 90-tallet, om disse har hatt konsekvenser for blant annet årsverksfordelingen mellom hovedfunksjonene, og eventuelt hvilke konsekvenser. Av særlig interesse var synspunkter på ressursmessige endringer (f eks omprioriteringer internt i departementet, økt/reduert bruk av overtid, konsulenttenester o.l.), endring i arbeidsdeling mellom departement og underliggende forvaltningsapparat og ansvarsdelingen mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og andre departementer. På den måten har vi forsøkt å modifisere noe av den svakheten i datamaterialet som ligger i at vi ikke har sammenliknbare data for ressursbruken i departementet fra tidligere år.

5.2 Departementets samlede ressursbruk fordelt på hovedfunksjoner

Tabell 5.1 Departementets ressursbruk fordelt på hovedfunksjoner
(andel i prosent, N= 380,6)

Hovedfunksjon	Årsverk	Prosent (%)
Sekretariat for politisk ledelse	74,1	19
Gjennomføring av sektorpolitikken	77,7	20
Ivaretagelse av forvaltningsoppgaver	53,95	14
Underliggende virksomheter og statseide selskaper og stiftelser	52,2	14
Styring av underliggende virksomheter	29	8
Forvaltning av tilskuddsordninger	15,25	4
Intern administrasjon	107,4	28
Sum	380,6	100

Ut fra tabell 5.1 framgår det at departementets ressursbruk fordeler seg med knapt tre firedeler til eksternt og politisk rettet arbeid, og drøyt en firedel til intern administrative formål.

Ser en på hovedfunksjonene enkeltvis, er det intern administrasjon som legger beslag på de fleste av departementets ressurser, mens gjennomføring av sektorpolitikken og sekretariatsfunksjonen følger på henholdsvis andre og tredje plass. Deretter kommer ivaretagelse av forvaltningsoppgaver og styring av underliggende virksomheter. Av ressursbruken til styring av underliggende virksomheter brukes 29 årsverk til etatsstyring. Resten, dvs 23 årsverk, går i all hovedsak til Kirkeavdelingens styring av Opplysningsvesenets fond, og er ført under oppfølging av statsaksjeselskaper, stiftelser o.l. Fire prosent av departementets ressurser går til forvaltning av tilskuddsordninger.

Under intervjurunden i avdelingene ble det pekt på at undersøkelsens funksjonsinndeling hadde gjort det noe vanskelig med ressursføringen. Det er vårt inntrykk at de fleste likevel mente tallmaterialet i store trekk ga et riktig bilde av departementets ressursfordeling.

Våre informanter mente at departementets ressursfordeling mellom hovedfunksjoner har endret seg på 90-tallet. Det ble nevnt at da de sakkyndige rådene ble nedlagt, ble departementet tillagt oppgaver som hadde ligget i rådenes sekretariater. Dette har bl a ført til at departementet nå behandler et større antall enkeltsaker enn tidligere, og at ressursbruken til forvaltningsoppgaver derfor har økt. Det ble også påpekt at det omfattende reformarbeidet har økt departementets behovet for ressurser både til sekretariatsfunksjonen, gjennomføring av sektorpolitikken og forvaltningsoppgaver. Det ble dessuten understreket at tilpasningen til økonomiregelverket har medført økt ressursbruk til etatsstyring og tilskuddsforvaltning. Det gjelder særlig arbeid med kontroll og oppfølging av

tilskuddsordninger. Våre informanter mener at tilpasningsarbeidet krever mer ressurser enn det som er behovet på sikt, men at ressursbruken over tid vil ligge høyere enn før det nye regelverket ble iverksatt.

5.3 Avdelingens samlede ressursbruk fordelt på hovedfunksjoner

Tabell 5.2. Avdelingens⁹ ressursbruk i årsverk fordelt på hovedfunksjoner

Hovedfunksjon	Stab	Adm	Ki	Gr	Vg	Vo	UH	Fo	KUF
Sekretariat for politisk ledelse..	5,3	9,6	3	17	12,5	4,5	14,2	8	74,1
Gjennomføring av sektorpolitikken	0,4	16	1,7	16,4	23,3	6,8	7,1	5,6	77,7
Ivaretagelse av forvaltningsoppgaver	0,3	3,1	2,7	7,8	16,5	3,4	19,9	0,3	54
Underliggende virksomheter og statseide selskaper og stiftelser o.l.	0,1	5,8	25,6	4,3	1,9	1,8	10,8	1,9	52,2
Styring av underliggende virksomheter	0,1	5,8	3,2	4,3	1,8	1,7	10	1,9	29
Forvaltning av tilskuddsordninger	0,4	2,5	0,5	1,2	5,2	3,7	1,65	0,1	15,3
Intern administrasjon	6,2	32	12,9	11,9	21,4	7	12	4,5	107
Sum	12,7	69	46,4	58,6	80,8	27,2	65,6	20,4	381

Tabell 5.2 viser i absolutte tall de enkelte avdelingens bidrag til departementets arbeid under de enkelte hovedfunksjonene. Tallene i tabellen reflekterer også i store trekk avdelingens størrelse.

Fagavdelingene disponerer ca 59 årsverk, eller i underkant av 80 prosent, til funksjonen som sekretariat for politisk ledelse, mens Administrasjons-avdelingen bruker ca 10 årsverk. Ser en på avdelingene enkeltvis, bruker likevel Administrasjonsavdelingen mer ressurser til denne funksjonen enn tre av de seks fagavdelingene. Dette kan henge sammen med Administrasjonsavdelingens arbeid med St prp nr 1. Departementsråden med stab bruker 5,3 av totalt 12,7 årsverk til funksjonen som sekretariat for politisk ledelse.

Til gjennomføring av sektorpolitikken bruker fagavdelingene ca 61 årsverk av departementets samlede ressurser, mens Administrasjonsavdelingen bruker 16,4 og Departementsråden med stab 0,4 årsverk. Bare to av fagavdelingene bruker like mye eller mer ressurser til denne funksjonen enn Administrasjons-avdelingen. Til tradisjonelle forvaltningsoppgaver bruker fagavdelingene 50,5 årsverk, mens Administrasjonsavdelingen bruker ca 3. Av departementets 107 årsverk til intern administrasjon bruker Administrasjonsavdelingen 31,5. Det vil si at av alle årsverk til intern administrasjon utføres knapt 30 prosent av Administrasjonsavdelingen. En vesentlig årsak til dette er nok at både forværelse- og arkivtjenester ressursføres på de respektive fagavdelingene.

⁹ Stab = Departementsråden stab, Adm = Administrasjonsavdelingene, Ki = Kirkeavdelingen, Gr = Grunnskoleavdelingen, Vg = Avdeling for videregående opplæring, Vo = Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning, UH = Universitets- og høyskoleavdelingen, Fo = Forskningsavdelingen, KUF = Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet.

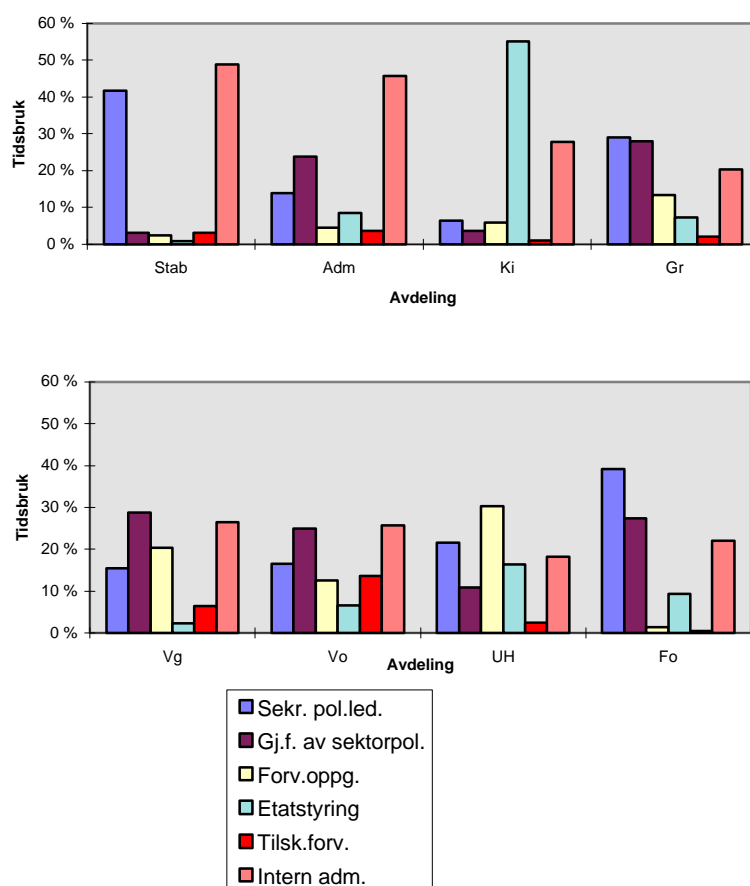


Tabell 5.3. Avdelingenes ressursbruk til hovedfunksjoner, prosent ut fra avdelingenes totale ressursbruk

Hovedfunksjon	Stab	Adm	Ki	Gr	Vg	Vo	UH	Fo	KUF
Sekretariat for politisk ledelse..	42	14	6	29	15	17	22	39	19
Gjennomføring av sektorpolitikken	3	24	4	28	29	25	11	27	20
Ivaretagelse av forvaltningsoppgaver	2	4	6	13	20	13	30	1	14
Underliggende virksomheter og statseide selskaper og stiftelser	1	8	55	7	2	7	16	9	14
Styring av underliggende virksomheter	1	8	7	7	2	6	16	9	8
Forvaltning av tilskuddsordninger	3	4	1	2	6	14	3	0	4
Intern administrasjon	49	46	28	20	26	26	18	22	28
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 5.3 viser hvor stor andel av avdelingenes totale ressursbruk som brukes på den enkelte hovedfunksjon. Tabellen og den grafiske framstillingen viser med andre ord den enkelte avdelings "funksjonsprofil".

Diagram 5.1 Grafisk framstilling av avdelingenes «funksjonsprofil»



Det framgår at Departementsråden med stab bruker henholdsvis 42 og 49 prosent (ca 5 og 6 årsverk) av sine ressurser til sekretariatsfunksjonen og intern administrasjon. Denne funksjonsprofilen skiller seg fra fagavdelingenes, som har en langt jevnere fordeling på alle hovedfunksjoner. De samme forskjeller går også igjen mellom Stab og Administrasjonsavdeling, når en ser bort fra ressursbruk til intern administrasjon. Administrasjonsavdelingen bruker 46 prosent av sine ressurser til denne funksjonen – en prosent som ligger nærmere Departementsråd med stab, enn fagavdelingene.

Departementsråd med stab har oppgaver primært knyttet til å forberede saker for, og sørge for forværelsetjenester til, politisk og administrativ ledelse. Det er derfor lite overraskende at vårt datamateriale viser en funksjonsprofil som beskrevet i foregående avsnitt.

Administrasjonsavdelingen bruker naturlig nok mesteparten av sine ressurser til intern administrasjon. Av avdelingens ca 69 årsverk, brukes 46 prosent eller 31,5 årsverk til denne funksjonen. Av de resterende ressursene bruker avdelingen 24 prosent eller ca 16 årsverk til gjennomføring av sektorpolitikken, 8 prosent eller 5,8 årsverk til styring av underliggende virksomheter og fire prosent eller ca tre årsverk til hver av de øvrige funksjonene.

Administrasjonsavdelingen bruker en noe lavere andel av sine ressurser til sekretariatsfunksjonen enn de fleste fagavdelinger. Dette forklares i første rekke ved at fagavdelingenes ressursbruk til utarbeiding av dokumenter til Storting og regjering (bortsett fra St prp nr 1) og til løpende bistand til politisk ledelse er større enn Administrasjonsavdelingens.

Nest etter intern administrasjon er gjennomføring av sektorpolitikken den hovedfunksjonen som krever mest ressurser i Administrasjonsavdelingen. Her ligger avdelingens ressursbruk noe lavere enn fagavdelingenes. Avdelingen har en betydelig høyere ressursbruk enn fagavdelingene til samarbeid med og sektorstyring i forhold til kommuner og fylkeskommuner. Administrasjonsavdelingen har også en atskillig større ressursbruk til delfunksjonen «øvrige oppgaver» enn fagavdelingene. Forklaringen ligger her i avdelingens arbeid med IT-politikken i utdanningssektoren og i arbeidet med forhandlinger / drøftinger med organisasjonene om lønns- og arbeidsvilkår for skoleverket, kirken og øvrige underliggende virksomheter.

Ser vi på fagavdelingenes funksjonsprofil (bortsett fra Kirkeavdelingen, som skiller seg markant fra de øvrige fagavdelingene) finner vi at alle bruker godt over halvparten av sine ressurser til funksjonen som sekretariat for politisk ledelse, gjennomføring av sektorpolitikken og forvaltningsoppgaver, men at den innbyrdes fordelingen av ressurser til disse funksjonene varierer. Til intern administrasjon varierer ressursbruken mellom 20 og 30 prosent, eller mellom 4.5 og 21 årsverk. Videre bruker fagavdelingene mellom 2 og 16 prosent eller mellom 2 og 11 årsverk til styring av underliggende virksomheter. Til tilskuddsforvaltning bruker de mellom 0 og 14 prosent, som tilsvarer fra 0 til ca fem årsverk.

Betrakter vi fagavdelingene enkeltvis, finner vi at de på tross av vesentlige fellestrekk, likevel skiller seg fra hverandre på en del områder. I det følgende gjennomgås disse områdene med utgangspunkt i hver avdeling. Siden Kirkeavdelingen skiller seg så klart ut fra de øvrige fagavdelingene, er den heller ikke her tatt med i de sammenlikninger som er gjort.

5.3.1 Grunnskoleavdelingen

Avdelingen har en forholdsvis høy ressursbruk til sekretariatsfunksjonen, sammenliknet med de fleste andre fagavdelingene. Det er avdelingens arbeid med dokumenter til Storting og regjering, løpende bistand til politisk ledelse og «øvrige oppgaver» som drar ressursbruken til denne hovedfunksjonen oppover. Under avdelingsintervjuene ble det understreket at det hadde vært en klar økende ressursbruk til denne hovedfunksjonen på 90-tallet, og at økningen har sammenheng med reformarbeidet i grunnskolen (Reform 97) og stor medieoppmærksomhet rettet mot avdelingens ansvarsområder. På tross av Grunnskoleavdelingens relativt høye resursbruk til sekretariatsfunksjonen, ble det likevel i avdelingsintervjuet understreket at 29 prosent til denne hovedfunksjon virket forholdsvis lite.

Grunnskoleavdelingen er også en av de fagavdelingene som bruker mest ressurser til gjennomføring av sektorpolitikken. Under avdelingsintervjuet ble det påpekt at en stor del av ressursbruken under denne funksjonen er knyttet til utarbeiding av en del sentrale styringsvirkemidler for sektoren, og at dette er et stort og viktig arbeid som krever mye ressurser. Styringsvirkemidlene det her er snakk om er:

- Økonomiske virkemidler (tilskuddsordninger på departementets budsjett og finansiering av sektoren gjennom rammetilskudd til kommunene)
- Regelverk (lov og forskrift)
- Læreplaner
- Etterutdanning av personale, herunder også skoleledere, (det er utviklet 13 etterutdanningsplaner, som er et viktig sektorvirkemiddel)
- Nasjonalt vurderingssystem (styringsinstrument for sektoren som skal bidra til å sikre et likeverdig skolesystem i samtlige kommuner)
- Informasjon og veiledning

Våre informanter antar at ressursbruken til gjennomføring av sektorpolitikken vil øke i tida framover, siden avdelingen nå er inne i en overgang fra å planlegge og forberede til å implementere Reform 97.

Avdelingens ressursbruk på to prosent til tilskuddsforvaltning virker noe lav i forhold til antallet ordninger, selv om deler av forvaltningsansvaret er delegert til Statens utdanningskontorer. Dette ble også kommentert i avdelingsintervjuet. Det ble påpekt at det brukes for lite ressurser til tilskuddsforvaltning, særlig med tanke på de mange ordningene avdelingen har ansvar for, og med de store investeringstilskuddene knyttet til grunnskolereformen.

Grunnskoleavdelingen er etter Universitets- og høgskoleavdelingen den av fagavdelingene som har lavest ressursbruk til intern administrasjon. Dette ble også kommentert i intervjuet. Det ble påpekt at avdelingen bruker for lite ressurser til intern administrasjon, og at særlig ressursbruken til personalforvaltning burde vært høyere. Det arbeides nå med en bedre organisering av både personalforvaltningsfunksjonen, forværelse- og arkivtjenestene. Det ble for øvrig understreket at forklaringen på den lave ressursbruken til intern administrasjon ligger i «hardkjøret» på de andre hovedfunksjonene.

5.3.2 Avdeling for videregående opplæring

Avdeling for videregående opplæring er den av fagavdelingene som bruker minst ressurser til sekretariatsfunksjonen (15 prosent). Dette forklares med at avdelingen er i en fase hvor de viktigste politiske og administrative beslutningene vedrørende Reform 94 er tatt. Arbeidet er nå i en iverksettelsesfase, hvor fokus er rettet mot å få fylkeskommunene og lærebedriftene til å følge opp overordnede mål. Dermed disponeres ressursene i større grad til gjennomføring av sektorpolitikken og forvaltningsoppgaver enn til sekretariatsfunksjonen. Dette er dermed også med på å forklare den relativt høye ressursbruken avdelingen har til disse to hovedfunksjonene.

Den forholdsvis høye ressursbruken til gjennomføring av sektorpolitikken har også sammenheng med at det – ved de store endringene i utdanningssektoren på begynnelsen av 90-tallet – ble lagt oppgaver i departementet/avdelingen som påvirker ressursbruken til denne hovedfunksjon. Eksempelvis kan nevnes FoU-arbeid og informasjons- og veiledningsarbeid.

Avdeling for videregående opplæring styrer primært en sektor der andre forvaltningsnivåer har gjennomføringsansvar. Dette gjenspeiles i avdelingens ressursfordeling på delfunksjoner under gjennomføring av sektorpolitikken. Hele 28 prosent av ressursene brukes til samarbeid med og sektorstyring av slike organer. Noe mer overraskende er det at det til informasjon og veiledning overfor private ikke brukes mer enn 6 prosent. Under avdelingsintervjuet ble dette kommentert. En forklaring kan være at samarbeidet med og sektorstyringen av andre offentlige organer har mye informasjonsformidling i seg, og at ressursbruken under disse to delfunksjoner må ses i sammenheng. De fleste ressurser under gjennomføring av sektorpolitikken bruker avdelingen på FoU-arbeid (36 prosent). At denne prosenten er såvidt høy nå, henger sammen med evalueringen av Reform 94.

Som nevnt i første avsnitt, har avdelingens forholdsvis høye ressursbruk til forvaltningsoppgaver nær sammenheng med det arbeidet som gjøres i kjølvannet av de store reformene. Særlig vises dette i ressursbruk til forskrifts-arbeidet (50 prosent). Arbeid med enkelthenvendelser tar også mye tid (27 prosent). Som forklaring ble nevnt at det ikke finnes noe sentraltadministrativt organ knyttet til avdelingens ansvarsområde, og at alle spørsmål som går til sentralt nivå derfor kommer til departementet. Det ble dessuten nevnt at mange saker som burde

vært løst på fylkesnivå, blir sendt til departementet. Dette kan også være en medvirkende årsak til den forholdsvis høye prosenten til enkelthenvendelser.

Avdeling for videregående opplæring er – nest etter Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning – den fagavdelingen som bruker mest ressurser til tilskuddsforvaltning. Det er særlig utvikling, evaluering og oppfølging av ordningene som er ressurskrevende (49 prosent). Ifølge avdelingen har dette sammenheng med utvikling av nytt tilskudd til lærlinger og evaluering av tilskudd til sikkerhetskurs for fiskere. Under avdelingsintervjuet kom det fram at det nok er brukt mer ressurser til tilskuddsforvaltning enn normalt. Det ble likevel understreket at det i framtiden vil bli brukt flere ressurser til evaluering og oppfølging av tilskuddsordninger enn i dag.

Avdelingen er sammen med Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning den avdelingen som bruker mest ressurser til intern administrasjon. I avdelingsintervjuet ble ressursbruken til denne funksjonen forklart med at det i kjølvannet av reformarbeidet hadde vært en del personellmessige endringer som forårsaket en noe høy prosent til personaladministrasjon. Den forholdsvis høye ressursbruken til egenutvikling (10 prosent) ble forklart med det behovet for kompetanseendring som følger av de ulike fasene i reformarbeidet.

5.3.3 Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning

Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning har i likhet med Avdeling for videregående opplæring en forholdsvis lav ressursbruk til sekretariatsfunksjonen (17 prosent). Avdelingen mener at denne prosenten er representativ for den perioden dataene er hentet fra. Imidlertid understrekes det at avdelingens ressursbruk til denne funksjon er svært avhengig av den politiske dagsorden. Avdelingens relativt store ressursbruk til delfunksjonen «øvrige oppgaver» ble forklart med at støtte til Buer-utvalgets sekretariat i form av statistikk, utredninger o.l. er ført her. Det ble også understreket at en del arbeid mot Kommunal- og regionsdepartementet på politikkområder som fremmedspråk, rasisme o. l. er ført under denne delfunksjonen. Det ble dessuten nevnt at et særpreg ved avdelingens arbeidsporfølje er at den understøtter andre avdelingers «oppstrømsarbeid» mot politisk ledelse, uten selv å ha direkte ansvar.

Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning er den fagavdelingen som bruker flest ressurser til tilskuddsforvaltning. Det ble under avdelingsintervjuet likevel understreket at ressursbruken til denne hovedfunksjon synes noe lav, og at forholdet mellom gjennomføring av sektorpolitikken, ivaretagelse av forvaltningsoppgaver og tilskuddsforvaltning innebærer stor grad av glidende overganger. Grunnen til denne situasjonen er ifølge avdelingen at spørreskjemaets kategorier gjør en nøyaktig gjengivelse vanskelig.

Det ble pekt på at det både er tidkrevende og vanskelig å finne gode løsninger som tilskuddsordningene skal fungere etter, f.eks. er det vanskelig å sikre innbygde kontrollmekanismer i fordeling av tilskudd, som ikke gjør det nødvendig

med omfattende kontrollrutiner. Informantene mente at dette arbeidet vil kreve mye ressurser i en tid framover, men at det på sikt kan gi en effektiviseringsgevinst. Det ble også påpekt at arbeid med tilskudd til den kommunale sektor krever mye arbeid. Spesielt ble nevnt tilskudd til norskopplæring for fremmedspråklige. Tilskuddene til kommunene er ofte ordninger som dekker svært komplekse områder samtidig som flere aktører er involvert (Kommunal- og regionsdepartementet) har et overordnet ansvar). I tillegg er ordningene ofte gjenstand for stor medieoppmerksomhet og dermed også stor politisk oppmerksomhet. Det ble også nevnt at evalueringsarbeid har tatt en del ressurser den seneste tiden. Det er foretatt evalueringer både i tilknytning til studieforbundene, folkehøgskolene, fjernundervisningen og opplæring i norsk med samfunnskunnskap for innvandrere og flyktninger.

Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning er ved siden av Avdeling for videregående opplæring den avdeling som har høyest ressursbruk til intern administrasjon (26 prosent). Det er på delfunksjonene egenutvikling, virksomhetsplanlegging og annet at avdelingen bruker noe mer ressurser enn de øvrige fagavdelinger. Avdelingen mener ressursbruken til egenutvikling har sammenheng med at den ligger i forkant av en reform, som krever oppdatering av medarbeiderne. Det understrekes dessuten at det i avdelingen stimuleres til aktiv kompetanse-utvikling. I avdelingsintervjuet ble det bekreftet at avdelingen bruker en del tid på virksomhetsplanlegging. Grunnen er at det legges forholdsvis stor vekt på dette arbeidet og at hele avdelingen involveres i planleggingsarbeidet. Når det gjelder delfunksjonen «annet», ble det opplyst at blant annet fagforeningsarbeid var blitt ført der, og at avdelingen i perioden dataene er innhentet fra, hadde hatt to (av fire) hovedtillitsvalgte i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Ressursbruken til styring av underliggende virksomheter er forholdsvis høy (sju prosent) for denne avdelingen, tatt i betraktning at den bare har to underliggende virksomheter (Norsk Fjernundervisning og Norsk Voksenpedagogisk Institutt). Prosentandelen forklares med omfattende deltakelse i styringen av underliggende virksomheter, der andre avdelinger har hovedansvaret. Statens utdanningskontorer ble særlig nevnt. Det ble også i avdelingsintervjuet pekt på at avdelingens to underliggende virksomheter har vært fulgt opp spesielt den seneste tiden.

5.3.4 Forskningsavdelingen

Forskningsavdelingen er den av avdelingene som har flest ressurser knyttet til sekretariatsfunksjonen (39 prosent). Under avdelingsintervjuet ble det understreket at høy ressursbruk til denne hovedfunksjon ikke nødvendigvis betyr stor politisk oppmerksomhet mot ansvarsområdet. Ressursbruken er i stor grad knyttet til samordning av forskningssaker på tvers av departementene, herunder utforming av forskningspolitikken. Forskningsavdelingen ble i sin tid opprettet som sekretariat for Regjeringens forskningsutvalg, og hvor ledelsen fra 1977 har vært lagt til Kirke- og utdanningsministeren. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har de senere år fått et utvidet og mer formalisert

ansvar for samordning av forskningssaker, nasjonalt og internasjonalt. Siden sakene angår mange departementer, blir arbeidet ofte en forberedelse til avklaring på politisk nivå. Fra 1985 fikk dessuten avdelingen forvaltnings- og budsjettansvar for forskningsråd og enkelte forskningsinstitutter. Avdelingen har i dag bl a forvaltningsansvar for Norges forskningsråd.

Av Forskningsavdelingens ressurser til sekretariatsfunksjonen går hele 55 prosent (4,4 årsverk) til arbeidet med St pr nr 1. Dette har sammenheng med at både samordningen på tvers av departementene, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets eget sektoransvar ligger i Forskningsavdelingen. Blant annet har avdelingen ansvar for tverrdepartemental samordning vedrørende EUs rammeprogram for forskning, og for oversikt over samtlige departementers forskningstilskudd i statsbudsjettet. Avdelingen har også ansvar for oppfølging av Forskningsrådets budsjett for store satsninger. Dessuten ligger en administrasjonsbevilgning til Rådet i avdelingen.

Av avdelingens ressurser til sekretariatsfunksjonen går 25 prosent (to årsverk) til «øvrige oppgaver». Her er ført samordningsoppgaver som går på tvers av departementene, og som ikke hører hjemme under arbeidet med St pr nr 1.

Til gjennomføring av sektorpolitikken bruker Forskningsavdelingen 27 prosent av sine ressurser, hvorav 89 prosent går til arbeid med internasjonal saker og forhandlinger. Dette har sammenheng med at avdelingen har koordineringsansvaret for hele departementets ansvar på dette feltet.

Til etatsstyring bruker avdelingen ni prosent av sine ressurser. Dette går i hovedsak til styringen av Norsk forskningsråd. Det er flere departementer som bidrar til finansieringen av forskningsrådet, men koordineringsansvaret er lagt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ved Forskningsavdelingen.

Av avdelingens ressurser til intern administrasjon går en relativt stor del til arkiv. Dette forklares med et stort antall dokumenter og stor mediepågang, kombinert med stort behov for fremmedspråklig kompetanse siden store deler av dokumentmengden er internasjonalt materiale.

5.3.5 Universitets- og høyskoleavdelingen

Universitets- og høyskoleavdelingen er den av fagavdelingene som under sekretariatsfunksjonen bruker mest ressurser til statsregnskaps- og riksrevisjonssaker. 15 prosent eller litt over to årsverk går med til denne delfunksjonen. I avdelingsintervjuet ble det påpekt at det forholdsvis store antallet underliggende virksomheter er en vesentlig forklaringsfaktor her. Informantene understreket at det er en viktig oppgave å frigjøre ressurser som kan utvikle og etablere et system for kontroll.

Universitets- og høyskoleavdelingen bruker mindre ressurser til gjennomføring av sektorpolitikken enn de øvrige fagavdelinger. Bare 11 prosent, eller litt over sju årsverk, går med til denne hovedfunksjon. En grunn kan være den forholds-

vis store faglige friheten til Universiteter og høyskoler, og at avdelingen derfor styrer mindre på innhold enn de andre fagavdelingene, noe som også kan gi utslag i gjennomføringen av sektorpolitikken. Forskjellen kan også ha sammenheng med at avdelingen bruker langt mer ressurser til forvaltningsoppgaver og etatsstyring enn de øvrige avdelinger, og at ressursbruken til gjennomføring av sektorpolitikken må ses i sammenheng med disse to hovedfunksjonene.

Våre informanter påpekte at det burde brukes mer tid på både sekretariatsfunksjonen og gjennomføring av sektorpolitikken.

Universitets- og høyskoleavdelingen bruker en større andel av sine ressurser under forvaltningsoppgaver til enkeltvedtak og enkelthenvendelser enn de øvrige fagavdelinger. Noe av forklaringen ligger sannsynligvis i at avdelingen har mange underliggende institusjoner, at universitets- og høyskoleloven legger oppgaver til departementet, og at man er i kjølvannet av et stort reformarbeid. Fordi det ikke finnes noe sentraladministrativt organ knyttet til avdelingens ansvarsområde, kommer også alle henvendelser til sentralt nivå til departementet. Det nyopprettede Norgesnetttrådet kan på enkelte områder avhjelpe dette.

Når en ser bort fra Kirkeavdelingen, er Universitets- og høyskoleavdelingen den fagavdelingen som bruker mest ressurser til styring av underliggende virksomheter. Dette er et lite overraskende funn tatt i betraktning det store antall virksomheter som er underlagt avdelingen. I avdelingsintervjuet ble det imidlertid understreket at det er ønskelig å bruke mer ressurser til denne hovedfunksjon, og at det må arbeides mer med å utvikle og tilpasse avdelingens styring av underliggende virksomheter til økonomiregelverkets krav. For øvrig vises til kapittel 7, der etatsstyring er spesielt behandlet.

Universitets- og høyskoleavdelingen bruker mindre ressurser til intern administrasjon enn de øvrige avdelingene. Det ble under intervjuet påpekt at det brukes for lite ressurser på denne hovedfunksjonen. Særlig ble det framhevet at det blir for liten tid til å utøve ledelse i avdelingen. Blant annet ble det påpekt at medarbeidersamtaler, egenutvikling, utviklingsprosesser og personalplanlegging lider under den knappe tidsbruken til intern administrasjon. Det ble også nevnt at det brukes uforholdsvist mye tid til rekrutteringsarbeid, fordi det er relativt høy turnover i avdelingen. I 1996 var den på 25 prosent, mens den i 1997 vil komme godt over 30 (jf kapittel 6). Informantene understreket dessuten at avdelingen er uenig i departementets ønske om å bygge ned forværelsetjenesten. De mente denne tjenesten er nyttig i eksternt sammenheng, blant annet i arbeidet med å «ta unna» telefonhenvendelser fra en stor ytre sektor.

5.3.6 Kirkeavdelingen

Kirkeavdelingen skiller seg ut på flere måter. Avdelingen bruker 55 prosent til styring av underliggende virksomheter, mens de øvrige avdelingene har en ressursbruk som varierer mellom 16 og 2 prosent. Til intern administrasjon bruker Kirkeavdelingen 28 prosent, mens de andre fagavdelingene bruker fra 18

til 26 prosent. Til de øvrige funksjonene medgår bare 16 prosent av avdelingens ressurser, mens de øvrige fagavdelingene bruker godt over halvparten av årsverkene her.

At Kirkeavdelingen bruker bare seks prosent av sine ressurser til sekretariatsfunksjonen, har sammenheng med den store graden av kirkelig selvstendighet. Kirkepolitikken og lovgivningen innebærer at Den norske kirke skal ha stor frihet til å avgjøre spørsmål vedrørende kirkens indre liv. Departementet utøver styring i forhold til de sentrale og regionale kirkelige organers virksomhet og regulerer prestetjenesten, men utøver ingen direkte styring i forhold til menighetenes virksomhet. Avdelingen peker på at det i stor grad er samsvar mellom overordnede strategier og styringssignaler som er vedtatt av Kirkemøtet, og politiske føringer som legges for kirkeforvaltningen. Departementet har derfor kunnet legge dette til grunn i utformingen av tildelingsbrev og andre styringsdokumenter.

Avdelingens lave ressursbruk til gjennomføring av sektorpolitikken har også nær sammenheng med den kirkelige selvstendighet. Dernest skyldes det at Opplysningsvesenets fond ikke er ført under sektorpolitikken, men definert under styring av underliggende virksomheter. Avdelingen styrer dessuten gjennom lover og regelverk, som er plassert under forvaltningsoppgaver.

Kirkeavdelingen har en forholdsvis høy ressursbruk til intern administrasjon. Det er særlig arkivfunksjonen som trekker ressursbruken oppover. Avdelingen opplyser at den har en stor arkivmasse, og at det er mange svært gamle arkivsaker som kan komme i bruk. Det aktive arkivet går ca 100 år tilbake. At arkivmateriale er lokalisert utenfor avdelingen, og i tillegg er spredt på flere geografiske steder i regjeringskvartalet forklarer ressursbruken ytterligere. Kirkeavdelingen bruker også relativt mye ressurser til utviklingsprosesser. Man mener at det er behov for annen kompetanse i avdelingen nå enn tidligere, og at det derfor brukes en del ressurser både på personal- og organisasjonsutvikling. Avdelingen har forholdsvis høy ressursbruk under delfunksjonen «annet». Informantene opplyste at det her var ført interne møter, som det var umulig å fordele på andre hovedfunksjoner. Dette kan bety at det under denne funksjonen er ført et noe for høyt tall.

Opplysningsvesenets fond

Av Kirkeavdelingens ressursbruk til styring av underliggende virksomheter går 88 prosent (ca 22 årsverk) til arbeid med Opplysningsvesenets fond. Fondet driver eiendoms- og finansforvaltning og er selvfinansierende. Det forvalter den kirkelige eiendomsmasse og de midler som eiendommer og salg av eiendommer innbringer. Kirkeavdelingens arbeid med fondet kan deles inn i følgende kategorier:

- Forvaltning av presteboliger, hvorav mange med antikvarisk verdi
- Bortforpaktning og eventuelle salg av gårdsbruk med bygninger
- Forvaltning av skogeiendommer. Statsskog forvalter dette pr i dag

- Forvaltning av festetomter. Statskog har også pr i dag forvaltningen på dette området, men mange saker og henvendelser kommer til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet under f eks rettskonflikter.
- Kapitalforvaltning

Det framgår av oversikten overfor at en god del av arbeidet med fondet er satt bort til eksterne forvaltere. Imidlertid har Kirkeavdelingen beholdt mye ekspertise for å kunne foreta den nødvendige oppfølgingen, blant annet med arealplanlegging, skogbruk, eiendomsutvikling og juss. Alt arbeid med ny lovgivning blir gjort i departementet. Avdelingen er opptatt av å kunne sørge for at den som forvalter noe på vegne av Opplysningsvesenets fond gjør det til fondets beste, og ikke tar andre hensyn. Det er for tiden et prosjekt i gang etter oppdrag fra departementsråden, som ser på alternativer mht forvaltning av fondets eiendommer.

5.4 Ressursbruken til delfunksjoner under hver hovedfunksjon

I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvordan tidsbruken fordeler seg mellom oppgaver innad i den enkelte funksjonen.

5.4.1 Delfunksjoner under arbeid som sekretariat for politisk ledelse

Som det framgår av tabellen, fordeler denne funksjonen seg med rundt 20 årsverk til hver av delfunksjonene arbeid med St prp nr 1, arbeid med andre dokumenter til Storting og regjering samt løpende bistand til politisk ledelse. Til sammen utgjør dette 80 prosent av departementets totale årsverk til sekretariatsarbeid overfor politisk ledelse.

Tabell 5.4 Departementets ressursbruk til funksjonen som sekretariat for politisk ledelse, fordelt på delfunksjoner

Sekretariat for politisk ledelse, delfunksjoner	Årsverk
Arbeid med St prp o a	21,05
.....	
Arbeid med andre dokumenter til Storting og regjering	17,90
....	
Statsregnskap- og Riksrevisjonssaker	4,40
Løpende bistand til politisk ledelse	20,60
.....	
Øvrige oppgaver	10,15
.....	
Sum	74,10

Av ressursene til St prp nr 1 bruker Administrasjonsavdelingen og Forskningsavdelingen nesten halvparten av årsverkene. Når det gjelder andre

dokumenter til politisk nivå, er det Universitets- og høyskoleavdelingen og Grunnskoleavdelingen som ligger høyest. Grunnskoleavdelingen er også den avdeling som sammen med Avdeling for videregående opplæring bruker flest årsverk til løpende bistand til politisk ledelse.

5.4.2 Delfunksjoner under gjennomføring av sektorpolitikken

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker drøyt 10 av sine 78 årsverk til uformelt samarbeid med egne underliggende etater om gjennomføring av sektorpolitikken. I tillegg kommer bortimot 20 årsverk til styring av sektoren gjennom samarbeid med andre offentlige organer, dvs sektorstyring på områder der ansvaret for gjennomføring av politikken ligger utenfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets egne underliggende organer. Her inngår også arbeid med egne underliggende virksomheters rapportering fra sektoren, som f eks Statens utdanningskontorers rapportering om tilstanden i kommunene og fylkeskommunene når det gjelder skolereformene. Ytterligere 8 årsverk går med til gjennomføring av sektorpolitikken gjennom samarbeid med private aktører. Til arbeid med internasjonale saker og forhandlinger brukes 18 årsverk. Departementet bruker dessuten drøyt 15 årsverk (20 prosent) til FoU-arbeid. Under øvrige oppgaver er blant annet ført arbeid med både egne og andres høringssaker, der dette ikke hører hjemme under sekretariatsfunksjonen.

Tabell 5.5 *Departementets ressursbruk til gjennomføring av sektorpolitikken, fordelt på delfunksjoner*

Gjennomføring av sektorpolitikk, delfunksjoner	Årsverk
Uformelt samarbeid med egne underliggende organer	10,75
.....	
Samarbeid med og sektorstyring av andre off. organer	18,85
.....	
Samarbeid med, informasjon og veiledning overfor private	8,1
..	
Arbeid med internasjonale saker og forhandlinger	17,4
.....	
Utviklings- og forskningsarbeid	15,45
Øvrige oppgaver	7,1
.....	
Sum	77,65
.....	

En nærmere studie av materialet viser at av departementets ressurser til samarbeid med og sektorstyring av andre offentlige organer, bruker Administrasjonsavdelingen, Avdeling for videregående opplæring og Grunnskoleavdelingen til sammen ca ¾ av årsverkene. Når det gjelder arbeidet med internasjonale saker og forhandlinger er det Forskningsavdelingen, Avdeling for videregående opplæring og Universitets- og høyskoleavdelingen som legger beslag på de fleste ressurser. Til utviklings- og forskningsarbeid bruker Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring flest årsverk, mens Administrasjonsavdelingen bruker godt over halvparten av departementets samlede ressurser til øvrige oppgaver.

5.4.3 Delfunksjoner under forvaltningsoppgaver

Av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets ca 54 årsverk til arbeid med forvaltningsoppgaver går rundt halvparten til forskriftsarbeid, mens den andre halvparten er noenlunde likt fordelt mellom enkeltvedtak og enkelt-henvendelser.

Tabell 5.6 Departementets ressurser til forvaltningsoppgaver, fordelt på delfunksjoner

Forvaltningsoppgaver, delfunksjoner	Årsverk
Utarb. av forskrifter o.l. i forbindelse med læreplaner	10,7
.....	
Øvrig utarbeiding av forskrifter o.l.	16,20
.....	
Enkeltvedtak	12,6
.....	
Enkelthenvendelser	14,45
.....	
Sum	53,95

En nærmere studie av materialet viser at Avdeling for videregående opplæring og Universitets- og høyskoleavdelingen til sammen bruker to tredeler av departementets samlede ressurser til forskriftsarbeid (arbeid knyttet til læreplaner og øvrig forskriftsarbeid). Universitets- og høyskoleavdelingen bruker mest ressurser til arbeidet med læreplaner (4,6 årsverk), mens Avdeling for videregående opplæring bruker mest til øvrig forskriftsarbeid (6,6 årsverk).

Til arbeid med enkeltvedtak er det Universitets- og høyskoleavdelingen som bruker flest årsverk, i det den disponerer godt over halvparten av departementets samlede resursbruk til denne delfunksjon. Når det gjelder enkelthenvendelser er det også denne avdelingen som legger beslag på flest ressurser. Imidlertid er den her tett fulgt av Avdeling for videregående opplæring.

5.4.4 Delfunksjoner under styring av underliggende virksomheter og oppfølging av statsaksjeselskaper o.l.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker 29 årsverk på styring av underliggende virksomheter (etatsstyringen) og 23 årsverk på oppfølging av selskaper, stiftelser, o.l. Under etatsstyringen bruker departementet omtrent like mange årsverk til alle delfunksjonene (rundt 7 årsverk), bortsett fra etatsleder-møtene, der det brukes ca 1 årsverk.

Tabell 5.7 Departementets ressursbruk til styring av underliggende virksomheter og oppfølging av statsaksjeselskaper, stiftelser o.l.

Styring av underliggende virksomheter og oppfølging av stiftelser o.l., delfunksjoner	Årsverk
Formell styringsdialog	6,94
Utarbeiding av tildelingsbrev	7,04
.....	
Organisasjonsutvikling, omorganisering m.m.	6,1
Resultat- og økonomioppfølging	7,57
Etatsledermøter	1,35
Sum	29
og	
Resultatoppfølging av statsaksjeselskaper o.l.....	23,2

Sum	52,2
-----	------

En nærmere studie av materialet viser at Universitets- og høyskoleavdelingen legger beslag på noe mer ressurser enn de andre avdelingene til stort sett samtlige delfunksjoner. Hovedforklaringen er nok det store antall virksomheter som ligger under avdelingen. Departementets ressursbruk til styring av underliggende virksomheter fordeler seg for øvrig forholdsvis likt på avdelingene.

Til **resultatoppfølging av statselskaper, stiftelser o.l.** er det Kirkeavdelingen som bruker nesten samtlige av departementets årsverk. Hovedforklaringen ligger i avdelingens arbeid med Opplysningsvesenets fond.

Forhold knyttet til styring av underliggende virksomheter og oppfølging av stiftelser o.l., bli drøftet i kapittel 7.

5.4.5 Delfunksjoner under tilskuddsforvaltning

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker til sammen drøyt 15 årsverk på forvaltningen av de om lag 85 tilskuddsordninger som departementet har ansvar for. Av disse går bortimot halvparten til rutiner i tilknytning til selve forvaltningen av ordningene og rundt 1/3 til utvikling, oppfølging og evaluering av ordningene. Ca to og et halvt årsverk benyttes til kontroll.

Tabell 5.8 *Departementets ressursbruk til tilskuddsforvaltning, fordelt på delfunksjoner.*

Tilskuddsforvaltning, delfunksjoner	Årsverk
Rutiner v. Forvaltning av tilskuddsordninger	7,21
.....	
Utvikling, oppfølging og evaluering av ordningene	5,39
.....	
Kontrollvirksomhet	2,65
.....	
Sum	15,25

Ser vi på hvordan departements ressurser fordeler seg på avdelingene, viser materialet forholdsvis små variasjoner. Det kan likevel nevnes at Avdeling for videregående opplæring ligger noe over de andre avdelingene, mens Forskningsavdelingen ligger noe under.

Departementets arbeid med tilskuddsforvaltning bli særskilt drøftet i kapittel 8.

5.4.6 Delfunksjoner under intern administrasjon

Rundt halvparten av de ca 107 årsverkene under denne funksjonen går med til arkiv- og forværelsestjenester. Av de resterende årsverkene utgjør intern

økonomiforvaltning og personalforvaltning de største andelene på henholdsvis 10 og 12 årsverk. For øvrig bruker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet mellom 3 og 5 prosent av årsverkene til de øvrige delfunksjonene. Restposten på 10 årsverk dekker ressursbruk til intern administrative møter som ikke kan føres under de andre hovedfunksjonene eller under andre delfunksjoner under intern administrasjon.

Tabell 5.9: Departementets ressursbruk til intern administrasjon, fordelt på delfunksjoner

Intern administrasjon, delfunksjoner	Årsverk
Intern økonomiforvaltning	10,08
.....	
Personalforvaltning	12,17
Arkiv	25,2
Intern IT	5,85
.....	
Egenutvikling	5,6
Opplæring	3,15
.....	
Virksomhetsplanlegging	2,6
Utviklingsprosesser	5,3
.....	
Beredskap	0,7
.....	
Forværelsetjenester	26,7
Annet	10,05
.....	
Sum	107,4

En nærmere studie av materialet viser at Administrasjonsavdelingen bruker langt mer enn hver av de andre avdelingene til intern økonomiforvaltning og personalforvaltning. Ut fra avdelingens rolle og ansvarsområde synes dette som en rimelig ressursfordeling. Administrasjonsavdelingen og Kirkeavdelingen bruker mer ressurser til arkivfunksjonen enn hver av de andre avdelingene. Til sammen legger disse to avdelinger beslag på bortimot halvparten av departementets ressurser under denne delfunksjon. Til forværelsetjenester bruker Staben, Administrasjonsavdelingen, Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring ca 20 av departementets totale ressurser på 25 årsverk.

5.5 Oppsummering

Departementets totale ressursbruk på ca 380 årsverk fordeler seg på rundt 20 prosent til hver av funksjonene sekretariat for politisk ledelse og gjennomføring av sektorpolitikken, 14 prosent til hver av funksjonene ivaretagelse av forvaltningsoppgaver og styring av andre underliggende virksomheter. Fire prosent av ressursene går til forvaltning av tilskuddsordninger.

Departementet bruker 28 prosent eller godt og vel 107 årsverk til intern administrasjon, inklusive all arkiv- og forværelsetjeneste. Dette er den hovedfunksjonen som enkeltvis legger beslag på flest ressurser. Departementets tidsbruk fordeler seg med knapt tre firedeler til eksternt rettet og politisk rettet arbeid, og drøyt en firedel til internadministrative formål.

Bortsett fra Staben er det Forskningsavdelingen og Grunnskoleavdelingen som har relativt høyest andel av ressursene sine knyttet til oppgaver som sekretariat for politisk ledelse. For Forskningsavdelingen har dette sammenheng med at

avdelingen bruker mest ressurser av alle fagavdelingene til arbeid med St prp nr 1 (4,4 årsverk), og med avdelingens ansvar for samordning av forskningssaker nasjonalt og internasjonalt. Dette er et arbeid som ofte krever avklaring på politisk nivå, og som går på tvers av departementer. For Grunnskoleavdelingen er ressursbruken til sekretariatsfunksjonen for en stor del knyttet til arbeidet med Reform 97. Framover gjenstår mye iverksettingsarbeid, og det er trolig at avdelingen vil få en forskyvning fra arbeid rettet mot politisk ledelse til gjennomføring av sektorpolitikken. Avdeling for videregående opplæring bruker til sammenlikning nesten dobbelt så mange årsverk til gjennomføring av sektorpolitikken som til sekretariatsoppgaver. Gjennomføringen og evalueringen av Reform 94 inngår i gjennomføring av sektorpolitikken.

Undersøkelsen viser at Universitets- og høyskoleavdelingen, som har mange underliggende virksomheter, bruker 16 prosent på etatsstyring og 11 prosent på gjennomføring av sektorpolitikken. Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring, som har ansvaret for en sektor der de fleste aktivitetene skjer i kommunal og fylkeskommunal regi, og samtidig har få underliggende virksomheter, bruker knapt 30 prosent til gjennomføring av sektorpolitikken og henholdsvis to og sju prosent til etatsstyring. Slik sett gjenspeiler undersøkelsen ulikhetene mellom avdelingene og derved de ulike virkemidlene de benytter.

Alle avdelingene innenfor utdanningsområdet har relativt høy andel av ressursene knyttet til forvaltningsoppgaver (13–30 prosent). Disse oppgavene fordeler seg nokså likt med en halvpart til forskriftsarbeid og læreplaner på den ene siden og tilsvarende til enkeltvedtak og besvarelse av enkelthenvendelser på den andre siden. Universitets- og høyskoleavdelingen skiller seg klart ut med å bruke flest årsverk til enkeltvedtak.

Kirkeavdelingen bruker sine ressurser på en utypisk måte sammenliknet med de øvrige fagavdelingene. Avdelingen bruker over halvparten av sine årsverk til styring av underliggende virksomheter. Av dette går ca tre årsverk til styring av bispedømmene m.m., mens arbeid med Opplysningsvesenets fond krever ca 22 årsverk.

Både i absolutte tall og relativt bruker Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning og Avdeling for videregående opplæring mest tid til tilskuddsforvaltning. Alt i alt bruker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet drøyt 15 årsverk på forvaltningen av ca 140 tilskuddsordninger.

Administrasjonsavdelingen bruker 46 prosent av sine samlede ressurser til internadministrative formål. Bare knapt 30 prosent av departementets samlede ressursbruk til intern administrasjon utføres av Administrasjonsavdelingen. Det viser at mange av disse oppgavene er desentralisert til avdelingene, bl a arkiv- og forværelsetjenesten, og at Administrasjonsavdelingen utfører en rekke direkte utadrettede oppgaver, særlig knyttet til gjennomføring av sektorpolitikken.

6 Utviklingen i departementets innsatsfaktorer i perioden 1992–96

6.1 Innledning og datagrunnlag

Ifølge mandatet skal Statskonsult kartlegge og vurdere muligheter for effektivisering og omprioritering av administrative ressurser, herunder personale, slik at disse prioriteres i samsvar med departementets politiske og budsjettmessige prioriteringer (mandatpunkt 3). I kapittel 5 har vi lagt fram resultater fra en tidsbrukundersøkelse, med anslag på hvor mye tid personalet bruker på de ulike arbeidsoppgavene.

I dette kapitlet vil vi kartlegge hvem som utfører dette arbeidet, hvilke økonomiske ressurser de disponerer og hvilke støttefunksjoner de har til rådighet. Det vil si hvilke innsatsfaktorer har departementet for å kunne utføre sine oppgaver. Innsatsfaktorene spesifiseres her som personalets sammensetning når det gjelder fordeling på stillingskategorier og avdelinger, kjønnsfordeling, utdanningsbakgrunn, alderssammensetning og turnover. I tillegg ser vi på interne driftsutgifter som lønnsutgifter og kjøp av varer og tjenester. Kapitlet omhandler kun departementets bruk av egne innsatsfaktorer og ikke de som disponeres av underliggende virksomheter.

Departementets politiske og budsjettmessige prioriteringer knyttet til administrative ressurser kommer blant annet til uttrykk i departementets Administrativ strategiplan 1996–99 og Strategisk personalplan 1996–98. Vi vil peke på noen hovedpunkter i disse strategiplanene supplert med informasjon fra sentrale personer i departementet om hvordan planene følges opp. I denne gjennomgangen vil viktige elementer av departementets interne styringssystemer bli kort beskrevet, og vi vil se om disse er utformet slik at de understøtter mulighetene for å omdisponere personal- og utredningsressurser i tråd med endringer i oppgaver som følger av politiske og budsjettmessige prioriteringer.

Kartleggingen av personalets sammensetning (punkt 6.2), kartleggingen av departementets utvikling av interne driftsutgifter (punkt 6.3) og beskrivelsen av strategiplaner og oppfølgingen av disse (punkt 6.4) inngår i grunnlaget for vurdering av muligheter for effektivisering og omprioritering av administrative/personellressurser.

I arbeidet med denne kartleggingen har vi benyttet informasjon fra

- St prp nr 1, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, for de aktuelle årene
- Statsregnskapet
- Statens sentrale tjenestemannsregister
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets interne regnskaper
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets interne personalstatistikk

- Administrativ strategiplan 1996–99
- Strategisk personalplan 1996–98
- Intervjuer i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Internregnskapsdataene vi har fått tilsendt fra departementet gjelder kun kapittel 0200. Det fører til at punkt 6.3 ikke gir et fullstendig bilde av driftsutgiftene i departementet.

6.2 Sammensetning av personalet

6.2.1 Stillingshjemler fordelt på stillingskategorier

Stillingshjemmelsystemet er opphevet fra 01.10.97. Vi har ikke vurdert konsekvenser av dette for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Som en følge av St meld 37 (1990–91) og St prp nr 75 (1991–92) skjedde det store endringer i den sentrale utdanningsadministrasjonen 01.08.92. De fleste rådene under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble nedlagt. Av de tilsatte knyttet til rådene, mellom 110 og 120 personer, ble ca 55 overført til departementet, mens resten ble tilsatt i Nasjonalt læremiddelsenter, Statens utdanningskontorer m.m. De fleste av disse hadde skolefaglig bakgrunn og gikk i hovedsak inn i skoleavdelingene, Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring. I stillingshjemmeltallet for 1992 er det tatt høyde for de overførte stillingene fra de nedlagte rådene. Det betyr at økningen i stillingshjemler på grunn av rådsnedleggelsene skjedde fra 1991 til 1992.

Tabell 6.1 viser utviklingen i stillingshjemler for stillingskategoriene ledere, saksbehandlere og forværelse- og arkivpersonell under kapittel 0200 i perioden fra 1992 til 1996.

Tabell 6.1 Fordeling av stillingshjemler på stillingskategorier under kapittel 0200 KUF i perioden 1992–96. (Kilde: Personalstatistikk fra KUF 1992–96)

	1992	1993	1994	1995	1996	Endring 1992–96
Ledere	66,00	69,00	73,00	75,00	75,00	9,00
Derav gruppe 1 ¹⁰	13,00	14,00	16,00	20,00	24,00	11,00
Saksbehandlere	206,20	208,00	212,80	215,60	222,10	15,90
Derav rådgivere/ prosjektledere	23,00	28,90	25,90	38,00	43,70	20,70
Forværelse/arkiv	66,10	52,50	44,70	39,90	33,40	-35,70
Totalt	338,30	329,50	330,50	330,50	330,50	-7,80

¹⁰ Gruppe 1 består av departementsråd, ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører

Totalt har det vært en liten nedgang i antall stillingshjemler i perioden. Mellom årene 1992 og 1993 ble antallet hjemler redusert med 8,80, mens i årene som fulgte har antallet ligget stabilt på 330,50.

Antall hjemler knyttet til forværelse- og arkivfunksjonene har hatt en markant nedgang i perioden. Det har vært et reelt kutt i antall hjemler, men departementet opplyser at en del kontorpersonell er blitt overført til en stillingskode tilhørende saksbehandlergruppen. Disse utfører fremdeles kontorfunksjoner og i varierende grad noe lettere saksbehandling.

De øvrige stillingskategoriene har hatt en moderat økning i antall hjemler i perioden. Innenfor kategorien Ledere har antallet ledere i gruppe 1 økt betydelig, og innenfor kategorien Saksbehandlere har det tilsvarende skjedd med rådgiver- og prosjektledergruppen.

6.2.2 Totalt antall tilsatte fordelt på stillingskategorier

Stillingshjemlene er et konstant antall stillinger, hvor ikke alle nødvendigvis er besatt. Departementet opplyser at enkelte avdelinger velger å la hjemler stå ubesatt i perioder, og tar inn engasjementer og ekstrahjelp etter behov. I den videre framstillingen i punkt 6.2 vil vi forsøke å gi en oversikt over den totale arbeidsinnsatsen pr 01.08. for de respektive årene. Disse dataene er basert på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets egen personalstatistikk, og dekker engasjementer og vikariater samt tilsatte som er lønnet over både kapittel 0200 og andre kapitler. Tilsatte som er ute i permisjon er ikke med-regnet. Personene som ble overført fra de nedlagte rådene i 1992 var kommet inn i departementet på telletidspunktet i 1992. Det blir ikke tatt høyde for deltidsstillinger i de følgende oversiktene. Det betyr at antall tilsatte er noe høyere enn antall årsverk.

Tabell 6.2 viser utviklingen i antall tilsatte totalt fordelt på stillingsnivå.

Tabell 6.2 *Utvikling i antall tilsatte totalt på kapittel 0200 og fagkapitler, inkl. vikariater og engasjementer, fordelt på stillingsnivå, den 01.08. i årene 1992–96. (Kilde: Personalstatistikk for KUF 1992–96)*

Stillingsnivå	1992	1993	1994	1995	1996	Endring 1992–96
Ledere	62	68	74	73	73	11
<i>Derav gruppe 1</i>	<i>13</i>	<i>15</i>	<i>17</i>	<i>20</i>	<i>23</i>	<i>10</i>
Saksbehandlere	243	229	235	239	249	6
<i>Derav rådg./prosj.ledere</i>	<i>34</i>	<i>30</i>	<i>28</i>	<i>40</i>	<i>46</i>	<i>12</i>
Forværelse/arkiv/betjent	76	60	54	51	52	-24
Totalt	381	357	363	363	374	-7

Tabellen viser den samme tendensen som for stillingshjemlene (tabell 6.1).

6.2.3 Kjønnfordeling i departementet

Departementets personaldata viser at det i årene 1992–96 er flere kvinnelige enn mannlige tilsatte i departementet, om lag 60 prosent kvinner og 40 prosent menn. Fordelingen har vært stabil over tid. Tilsvarende fordeling finner vi ikke igjen i de enkelte stillingskategoriene. Tendensen er at jo høyere opp i stillingshierarkiet desto flere menn. Til sammenlikning er 90 prosent av gruppen forværelse/arkiv kvinner i 1996. I ledergruppen har fordelingen variert over tid. I 1993 var det noen flere kvinner enn menn i lederposisjoner. For øvrig har det vært flere mannlige enn kvinnelige ledere, og det har vært en økning i andelen mannlige ledere etter 1993.

6.2.4 Avdelingsvis fordeling av tilsatte

Tabell 6.3 viser den avdelingsvise utviklingen i antall tilsatte fra 1992 til 1996.

Tabell 6.3 Avdelingsvis utvikling i antall tilsatte totalt på kap 200 og fagkapitler, inkludert vikariater og engasjementer, den 01.08. i årene 1992–96. (Kilde: Personalstatistikk for KUF 1992–96)

Avdeling ¹¹	1992	1993	1994	1995	1996	Endring	Endring
						92–96 i antall	92–96 i prosent (%)
Stab	12	11	10	8	10	-2	-17%
Ad	82	71	75	60	70	-12	-15%
Ki	32	33	34	41	44	12	38%
Gr	62	54	52	51	58	-4	-6%
Vg	93	85	86	92	79	-14	-15%
Vo	28	27	32	32	28	0	0%
UH	59	60	59	58	66	7	12%
Fo	13	16	15	21	19	6	46%
Totalt	381	357	363	363	374	-7	-2%

Tabell 6.3 må tolkes med forsiktighet, da det kan være tilfeldig at enkelte stillinger er ubesatt på telletidspunktet.

Avdelingene i departementet er svært ulike i størrelse. I 1996 hadde Staben 10 tilsatte og Forskningsavdelingen 19, mens Avdeling for videregående opplæring var størst med 79 tilsatte. Det er variasjoner mellom avdelingene med hensyn til om antallet tilsatte er stabilt, i reduksjon eller i vekst i perioden mellom 1992 og 1996. Avdeling for videregående opplæring og den nest største avdelingen, Administrasjonsavdelingen, hadde den sterkeste reduksjonen i tilsatte i perioden, både i absolutte tall og i prosent. Kirkeavdelingen hadde den største økningen i

¹¹ Stab = Departementsrådets stab, Ad = Administrasjonsavdelingen, Ki = Kirkeavdelingen, Gr = Grunnskoleavdelingen, Vg = Avdeling for videregående opplæring, Vo = Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning, UH = Universitets- og høyskoleavdelingen, Fo = Forskningsavdelingen.

absolutte tall. Det må imidlertid bemerkes at arkivfunksjonen er overført fra Administrasjonsavdelingen til fagavdelingene, og at Kirkeavdelingen dermed har hatt en betydelig økning i ressursbruken knyttet til sin store arkivmasse. Videre ble Administrasjonsavdelingens stillingstall økt fra 1995 til 1996, fordi arbeidsoppgaver med tilhørende stillinger ble overført til Administrasjonsavdelingen fra andre avdelinger. Forskningsavdelingen hadde den største veksten i prosent.

6.2.5 Utdanningsbakgrunn

Kompetanse og utdanningsbakgrunn blir regnet for å være en viktig faktor når det gjelder valg av løsningsmodeller for iverksetting av politikk. Tabell 6.4 viser utdanningsbakgrunnen for alle tilsatte i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1996. Vi har benyttet Statens tjenstemannsregisters inndeling i utdanningstyper og -nivå. Departementet tar forbehold om at tilsatte kan ha etterutdannet seg, noe som sjelden blir oppdatert i personalstatistikken. Dette kan spesielt gjelde forværelse-/arkivpersonalet. Vi gjør oppmerksom på det høye antallet tilsatte med ukjent utdanningsbakgrunn, som har sammenheng med at enkelte nye utdanninger er vanskelige å plassere inn i kodesystemet, og at statistikken er noe mangelfullt vedlikeholdt.

Tabell 6.4 Utdanningsbakgrunn til tilsatte totalt på kapittel 0200 og fagkapitler, inkludert vikariater og engasjementer, den 01.08. i årene 1992–96. (Kilde: Personalstatistikk for KUF 1992–96)

Utdanningstype	Antall	Prosent (%)
Utdanning fra universitet og høgskole, høyere grad, totalt	173	46%
<i>humanistiske og estetiske fag</i>	36	10%
<i>juridisk</i>	49	13%
<i>pedagogikk</i>	8	2%
<i>andre samfunnsvitenskapelige fag</i>	24	6%
<i>sosialøkonomi</i>	14	4%
<i>siviløkonomi</i>	12	3%
<i>annet</i> ¹²	30	8%
Utd. fra universitet og høgskole, lavere grad	120	32%
Allmennutdanning	45	12%
Ikke oppgitt ¹³	36	10%
Totalt	374	100%

Selv om til sammen ca 80 prosent av de tilsatte har universitets- eller høgskoleutdanning, har bare 46 prosent utdanning fra universitet eller høgskole av høyere

¹² Annet-gruppen består av personer med matematisk og naturvitenskapelig fagbakgrunn, sivilingeniører, sivilagronomer, arkitekter og annen utdanning på universitets- og høgskolenivå av høyere grad.

¹³ «Ikke oppgitt» gjelder personer med en utdanningsbakgrunn som departementet ikke har innlemmet i sitt kodesystem.

grad (jf tabell 6.4). Dette er lavt sammenliknet med andre departementer Statskonsult har gjennomgått, der gjennomsnittet ligger rundt 65 prosent. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets personalstatistikk viser en tilsva-rende fordeling for alle de seneste fem årene som for 1996. Statistikken viser også at andelen av personer med utdanning fra universitet eller høyskole av høyere grad varierer mellom avdelingene.

Når det gjelder type utdanning på universitets- og høyskolenivå, høyere grad, utgjorde juristene den største gruppen i 1996 (se tabell 6.4). Personer med eksamen i humanistiske og estetiske fag var den nest største gruppen.

I departementets personaldata for 1996 går det fram at det er ulikt utdanningsnivå mellom avdelingene. Andelen av tilsatte med utdanning fra universitet og høyskole av høyere grad varierer mellom avdelingene fra ca 30 prosent til ca 70 prosent. Det går også fram at det er ulik utdanningsbakgrunn mellom avdelingene. Kirkeavdelingen skiller seg ut med en høy andel jurister (32 prosent av avdelingens tilsatte). Hele 42 prosent av Forskningsavdelingens tilsatte har utdanning fra humanistiske og estetiske fag.

Sammenliknet med en undersøkelse av alle departementene¹⁴ er det klare indikasjoner på at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har en lavere andel av jurister, sosial- og siviløkonomer og andre samfunnsvitere enn gjennomsnittet for departementene samlet.

6.2.6 Turnover

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har laget en oversikt over turnover for departementet i helhet (se tabell 6.5) og i avdelingene mellom 1993 og 1994.

Tabell 6.5 Årsverk sluttet eller i permisjon (minst et halvt år) av totalt antall hjemler i KUF i 1993 og 1994 (Kilde: Strategisk personalplan 1996–98, KUF)

	Mai 1993	Januar 1994
Antall hjemler	340,3	329,5
Antall årsverk sluttet eller i permisjon	56,4	55,9
Antall årsverk sluttet eller i permisjon i prosent (%)		
av antall hjemler	16,6 %	17,0 %

¹⁴ Departementsundersøkelsen i 1996 (Christensen og Egeberg (red), 1997) viser en fordeling hvor jurister er den største enkeltgruppen med 22 prosent, sosialøkonomene og siviløkonomene utgjør henholdsvis 11 og 7 prosent og andre samfunnsvitere utgjør 18 prosent. Disse tallene baserer seg på en spørreskjemaundersøkelse til alle departementsansatte fra konsulentnivå og oppover (svarprosent 71), og de kan derfor ikke sammenliknes direkte med våre tall.

Denne oversikten viser en stabil tendens, men Kirkeavdelingen og Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning ligger markert under gjennomsnittet. I henhold til personalplanen, mener departementet at det ikke er noen grunn til å vurdere turnover som særskilt høy eller bekymringsfull generelt. I intervjuer har det imidlertid blitt pekt på at det er variasjoner avdelingene imellom. Universitets- og høgscoleavdelingen opplyser at deres turnover var ca 25 prosent av alle tilsatte i 1996, og fram til 01.12. var den på ca 37 prosent i 1997.

6.3 Utviklingen i departementets interne driftsutgifter

Fra 1998 vil postene 01 Lønn og godtgjørelser og 11 Varer og tjenester slås sammen til én fellespost i departementenes budsjetter. Vi har ikke vurdert følgene av dette for departementet.

I det følgende er det bare driftsutgifter ført under kapittel 0200 som er tatt med. Regnskapsførte utgifter knyttet til faste og tidsbegrensede hjemler samt engasjementer på fagkapitlene er ikke tatt med. Dette må tas i betraktning dersom man ønsker å sammenlikne med beskrivelsen i punkt 6.2, der personer som arbeider i departementet, men som lønnes over andre kapitler, ble regnet med i det totale antallet tilsatte¹⁵.

Prisstigningen mellom 1992 og 1997 er på 11 prosent, ifølge Statistisk sentralbyrå.

6.3.1 Utviklingen i totale driftsutgifter

Tabell 6.6 viser regnskapstall for departementets interne driftsutgifter, postene 01 og 11, og prosentvis endring i utgiftsnivå for perioden 1992–96.

Som beskrevet tidligere, ble ca 55 personer overført til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, da de fleste rådene under departementet ble nedlagt i 1992. Dessuten ble husleieordningen innført i 1993. Som en følge av disse to forholdene er det et nivåskifte på postene fra 1992 til 1993 som gjør at vi har valgt å vise den prosentvise endringen for årene 1993–96.

¹⁵ Punkt 6.2.1 og tabell 6.1 gjelder bare kapittel 0200.

Tabell 6.6 Utviklingen på postene 01 og 11 under kapittel 0200 KUF for perioden 1992–96. I 1000 kroner, nominelle tall. Utgiftene under post 01 er eksklusiv arbeidsgiveravgift. (Kilde: KUFs internregnskap for 1992–96)

Utgiftspost	1992	1993	1994	1995	1996	% endr. 93–96
Post 01 Lønnsutg., ekskl. arb.giveravg.	70 438	79 061	83 581	86 286	92 263	17%
Organiserte stillinger	63 723	74 111	78 048	78 338	85 422	15%
Engasjement/ekstrahjelp	6 232	4 810	4 927	6 891	6 410	33%
Styrer, råd, utvalg	483	140	606	1 057	431	208%
Av underpost 1 og 2 utgjør overtid	2 993	2 781	4 067	4 292	4 873	29%
Post 11 Varer og tjenester	21 687	34 140	34 491	37 595	38 902	14%
Maskiner, inventar, utstyr	1 151	2 048	3 176	2 878	1 909	-7%
Forbruksmateriell	1 464	2 245	1 394	1 391	1 804	-20%
Reiseutgifter m.m.	6 643	6 558	7 434	7 573	7 815	19%
Kontortjenester m.m.	5 929	5 251	5 841	9 433	6 632	26%
Publikasjoner, utgiv.	288	12	18	13	0	-100%
Vedlikehold mask. m.m.	388	470	2 106	1 107	1 630	247%
Bygningers drift, lokalleie	5 824	17 556	14 632	15 200	19 112	9%
Sum driftsutgifter	92 125	113 201	118 072	123 881	131 165	16%

De totale utgiftene under post 01 og 11 har i perioden 1993–96 hatt en nominell økning på nærmere 18 millioner kroner eller 16 prosent. De samlede lønnsutgiftene har økt med 17 prosent, og utgifter til varer og tjenester har økt med 14 prosent. Korrigert for prisstigning, betyr dette at de totale utgiftene har hatt en reell økning på fem prosent. De samlede lønnsutgiftene har hatt en noe høyere reell vekst (seks prosent), mens utgifter til varer og tjenester har hatt en reell vekst på tre prosent. Dette kan ikke sies å være en betydelig vekst.

6.3.2 Lønnsutgifter

Økningen i de samlede lønnsutgiftene i perioden er i all hovedsak knyttet til lønn til faste og tidsbegrensede stillingshjemler og vikarer for fast personell med lønnet permisjon (ført som *organiserte stillinger* i tabell 6.6). Tabell 6.1 (se punkt 6.2.1) viser at antallet stillingshjemler under kapittel 0200 har vært jevnt i perioden 1993 til 1996. Sentrale årsaker til den moderate veksten i lønnsutgiftene for de organiserte stillingene er lønnsøkningen som følge av sentrale lønnsoppgjør, og at lederhjemlene og saksbehandlerhjemlene må ha blitt dyrere på grunn av forskyvningen over til henholdsvis gruppe 1-ledere og rådgivere/prosjektledere. Det har dessuten vært en forskyvning fra forværelse-/arkivhjemler til de dyrere stillingskategoriene.

Den gjennomsnittlige regulativlønn – inklusive tillegg –for tilsatte i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og for departementene samlet går fram av tabell 6.7.

Tabell 6.7 Gjennomsnittlig regulativlønn og tillegg (månedsførtjeneste) for tilsatte i KUF og departementene i alt. (Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister)

	Gjennomsnittlig 1992	månedsførtjeneste ¹⁶ 1996
Departementene i gj.snitt	18482	21235
KUF	18262	20848

Som det går fram av tabell 6.7, ligger gjennomsnittlig månedsinntekt i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet under gjennomsnittet for departementene totalt både i 1992 og i 1996. Til sammenlikning lå den gjennomsnittlige månedsinntekten i Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet over departementsgjennomsnittet for 1991 og 1995 (Statskonsultrapport 1997:8 og 1997:9).

Tilsatte i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hadde en vekst i månedsinntekten på 14,2 prosent mellom 1992 og 1996. Den prosentvise veksten for departementene totalt var på 14,9. Dette viser at de tilsatte i departementet ikke har forbedret sitt inntektsnivå i forhold til departementsgjennomsnittet.

Den avdelingsvise fordelingen av det totale lønnsutgiftene på kapittel 0200 vises i tabell 6.8.

Tabell 6.8 Avdelingsvis fordeling av totale lønnsutgifter på kap 0200 i perioden 1994–96¹⁷, i 1000 kroner, endring i kroner og prosent (Kilde: KUFs internregnskap 1994–96)

Avdeling	1994	1995	1996	Endring 94–96	Endring i % 94–96
Felles	1 170	2 644	1 963	793	68%
Stab	2 876	2 789	3 261	385	13%
Ki	7 414	8 331	9 014	1600	22%
Ad	15 337	13 950	16 355	1018	7%
Gr	12 525	12 990	13 366	841	7%
Vg	18 663	19 089	20 058	1395	7%
Vo	6 505	6 886	6 939	434	7%
Uh	14 627	14 523	15 632	1005	7%
Fo	4 464	5 083	5 676	1212	27%
Sum	83 581	86 285	92 264	8683	10%

¹⁶ Gjennomsnittlig månedsførtjeneste (regulativlønn og tillegg) inkluderer faste og variable tillegg, men er eksklusiv overtidsgodtgjøring.

¹⁷ Departementet startet med desentralisert budsjett i 1994.

I tabell 6.8 går det fram at alle avdelingene har hatt en vekst i lønnsutgiftene og at de samlet har hatt en nominell økning på 10 prosent i perioden 1994 til 1996. Forskningsavdelingen, Kirkeavdelingen og Staben har en høyere prosentvis vekst i lønnsutgifter enn gjennomsnittet mellom 1994 og 1996. Kirkeavdelingen har den største økningen i lønnsutgifter i nominelle kroner. Økning i lønns-utgifter i Kirkeavdelingen og Forskningsavdelingen må ses i sammenheng med et økt antall stillinger, jf tabell 6.3.

Betegnelsen Felles dekker driftsutgifter som ikke er fordelt på avdelinger, f eks bygningers drift (bl a husleie), ebd-drift, porto, diverse utvalg, informasjonstiltak, diverse likestillingstiltak, tildeling til politisk ledelse m.m. Honorar- og lønnsutgifter knyttet til utvalgsarbeid o a føres på post 01 Lønnsutgifter. Dette er driftsutgifter som vanligvis blir ført under administrasjonsavdelingen i departementene.

Den største prosentvise økningen i lønnsutgifter har i denne perioden kommet på Felles, men disse utgjør en liten del av totalutgiftene. Men dersom vi ser disse utgiftene sammen med utgiftene til Administrasjonsavdelingen, har det vært størst økning i nominelle kroner til administrative formål (tilsvarende 11 prosent).

Tabellen viser at det i løpet av perioden har vært årvisse forskjeller i den samlede utgiftsutviklingen til de ulike avdelingene.

Tabell 6.9 viser utgifter til overtid i departementet.

Tabell 6.9 Utgifter til overtid på kapittel 0200 for årene 1994–96 fordelt på avdelingene, i 1000 kroner. (Kilde: KUFs internregnskap 1994–96)

Avdeling	1994 ¹⁸	1995	1996	Endring 94–96
				i kroner
Felles	40	198	211	171
Stab	61	63	55	-6
Ki	391	360	264	-127
Ad	949	818	858	-91
Gr	666	882	1 001	335
Vg	662	770	1 165	503
Vo	102	142	296	194
Uh	1 095	956	934	-161
Fo	101	104	89	-12
Sum	4 067	4 293	4 873	806

Internregnskapet viser at utgifter til overtid har steget med 29 prosent fra 1993 til 1996 (tabell 6.6) og med 20 prosent fra 1994 til 1996.

¹⁸ Departementet startet med desentralisert budsjett i 1994.

Utgifter til overtid er ført på Felles, Avdelingen for voksenopplæring, Avdelingen for videregående opplæring og Grunnskoleavdelingen har hatt en betydelig oppgang i perioden. Utgiftsøkningen for Grunnskoleavdelingene og Avdeling for videregående opplæring må ses i sammenheng med nedgang i antall tilsatte, jf tabell 6.3. Avdeling for videregående opplæring har dessuten hatt gjennomføringen av Reform-94 i denne perioden.

De øvrige avdelingene har hatt en moderat reduksjon i utgifter til overtid (tabell 6.9). Dersom vi ser utgiftene ført under Felles sammen med utgifter i Administrasjonsavdelingen er det en vekst i utgiftene til administrative formål.

Tabell 6.10 viser utgifter til engasjement/ekstrahjelp fordelt på avdelingene i perioden 1994–96.

Tabell 6.10 Utgifter til engasjement/ekstrahjelp fordelt på avdeling i årene 1994–96, i 1000 kroner, endring i kroner og prosent. (Kilde: KUFs internregnskap 1994–96)

Avdeling	1994	1995	1996	Endring 94–96
				i kroner
Felles	583	1 030	1 079	496
Stab	25	485	580	555
Ki	269	246	457	188
Ad	954	1 432	1 201	247
Gr	1 127	1 323	888	-239
Vg	797	334	287	-510
Vo	72	155	327	255
Uh	998	1 713	1 354	356
Fo	101	173	237	136
Sum	4 926	6 891	6 410	1 484

Utgifter til engasjementer/ekstrahjelp har økt med 33 prosent i perioden 1993–96 (se tabell 6.6) og 30 prosent i perioden 1994–96. Tabell 6.10 viser at de fleste avdelingene har hatt en vekst i bruk av engasjementer/ekstrahjelp i perioden 1994–96. Bare Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring har hatt en nedgang. Men disse to avdelingenes reduksjon i utgifter til engasjementer/ekstrahjelp må ses i sammenheng med deres økte utgifter til overtid (tabell 6.9). Dersom vi ser utgiftene til engasjement/ekstrahjelp ført under Felles sammen med utgiftene i Administrasjonsavdelingen, utgjør disse utgiftene til administrative formål halvparten av den totale veksten i departementet mellom 1994 og 1996.

Ifølge departementet holder enkelte avdelinger hjemler ubesatt i perioder, og engasjerer inn personer i stedet.

Avdeling for voksenopplæring har hatt en sterk vekst i utgifter både til overtid og engasjementer/ekstrahjelp mellom 1994 og 1996. Samtidig har avdelingen hatt en reduksjon i antall tilsatte fra 1994 til 1996, jf tabell 6.3.

Oppsummering lønnsutgifter

Internregnskapet for 1993/94–96 viser at det har vært en lønnsvekst i departementet i denne perioden. Administrasjonsavdelingen (inkludert Felles) har den største økningen i lønnsutgifter, i nominelle kroner. Kirkeavdelingen har den største prosentvise økningen. Det har vært en økning i utgifter til overtid i departementet, men noen avdelinger har hatt en reduksjon i utgiftene. Det har også vært en økning i utgifter til engasjementer/ekstrahjelp totalt sett, mens to avdelinger har hatt en reduksjon. Det synes som om økning i visse typer lønnsutgifter i den enkelte avdeling delvis oppveies av reduksjon i andre typer lønnsutgifter.

Den gjennomsnittlige månedsinntekten er lavere i departementet enn departementsgjennomsnittet, og den har ikke bedret seg sammenliknet med departementsgjennomsnittet fra 1992 til 1996.

6.3.3 Utgifter til varer og tjenester

De totale utgiftene til varer og tjenester har i perioden 1993–96 hatt en jevn vekst og en nominell økning på 14 prosent. Men mens noen underposter har hatt en vekst, har andre blitt redusert (jf tabell 6.6).

Tabell 6.11 viser utgiftene under kapittel 0200 post 11 fordelt på avdelinger i perioden 1994–96.

Tabell 6.11 Utgiftene under kapittel 0200 post 11 fordelt på avdeling for årene 1994–96, i 1000 kroner, endring i kroner og prosent.
(Kilde: KUFs internregnskap 1994–96)

Avdeling	1994 ¹⁹	1995	1996	Endring 94–96 i kroner	Endring 94–96 i prosent (%)
Felles	22 834	25 542	29 888	7054	31%
Stab	446	784	369	-77	-17%
Ki	745	787	805	60	8%
Ad	1 424	1 295	754	-670	-47%
Gr	2 219	2 783	1 454	-674	-34%
Vg	3 412	2 924	2 124	-1288	-38%
Vo	761	1 114	1 027	266	35%
Uh	1 706	1 518	1 730	24	1%
Fo	943	847	750	-193	-20%
Sum	34 490	37 594	38 901	4411	13%

Som nevnt over, er det vanlig i departementenes budsjett å føre utgifter som her er ført under Felles²⁰ under Administrasjonsavdelingen. Dersom vi ser utgiftene

¹⁹ Departementet startet med desentralisert budsjett i 1994.

²⁰ Felles er forklart under punkt 6.3.2.

ført under Felles sammen med utgiftene i Administrasjonsavdelingen, utgjør utgiftsutviklingen til administrative formål den klart største veksten sammenliknet med de øvrige avdelingene i nominelle kroner (tilsvarende 26 prosent). Fem av avdelingene har en reduksjon i utgiftene i perioden. Departementet opplyser at lave regnskapsførte utgifter på post 11 ofte skyldes omdisponeringer mellom postene 01 og 11.

Regnskapsførte utgifter under «kontortjenester» består av kjøp av arbeidskraft, konsulentbistand, trykningsutgifter, porto m.m. Disse utgiftene økte med 26 prosent i årene 1993–96 (jf tabell 6.6). En vesentlig del av utgifter til konsulentbistand føres over andre kapitler enn 0200, noe vi ikke har oversikt over da departementet mente at å framskaffe disse opplysningene ville være svært ressurskrevende og opplysningen ville trolig ikke bli fullstendige.

6.3.4 Utviklingen i departementets gjennomsnittlige driftsutgifter for hver tilsatte i perioden 1992–96

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets driftsutgifter (kapittel 0200 post 01 og 11) økte i perioden 1992–96. Ved å dele driftsutgiftene på kapittel 0200 med antall stillingshjemler på kapittel 0200 vil vi få en oversikt over de gjennomsnittlige driftsutgiftene pr stillingshjemmel.

I tabell 6.13 er det lagt inn en oversikt over de gjennomsnittlige driftsutgiftene for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), Finansdepartementet (FIN), Samferdselsdepartementet (SD) og Miljøverndepartementet (MD).

Tabell 6.13 *Gjennomsnittlige driftsutgifter for stillingshjemmel i KUF, FIN, SD og MD i perioden 1992–96, i 1000 kroner. (Kilde: Personal- og regnskapsdata fra KUF 1992–96 og Rapport 1997:7, Rapport 1997:8 og 1997:9, Statskonsult)*

Avdeling	1992	1993	1994	1995	1996
KUF	272	344	357	375	397
FIN	432	489	502	513	
SD	519	490	485	523	
MD	852	853	741	811	
	(426 ²¹)	(475)	(468)	(497)	

Tabell 6.13 viser at de gjennomsnittlige driftsutgiftene har økt for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i perioden.

Sammenliknet med de øvrige departementene i tabellen, ligger Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet svært lavt i gjennomsnittlige driftsutgifter. Det må tas forbehold om at Finansdepartementet har med arbeidsgiver-

²¹ Driftsutgifter eksklusiv utredning/sakkyndig hjelp og råd/utvalg

avgiften i sine totale driftsutgifter. Dette er bare indikasjoner på hvor utgiftsnivået ligger, ikke faste summer, men tilsvarer resultater fra tidligere undersøkelser.

6.3.5 Utvikling i departementets utgifter til spesielle formål

I tillegg til driftsbudsjettet og post 45 disponerer Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en særskilt budsjettpost (post 21) til spesielle formål innenfor departementets ansvarsområde. Post 21 har i perioden 1993–96 vært brukt til Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, tiltak vedrørende Regjeringens arbeid med forskningspolitikken, Foreldreutvalget for grunnskolen og bladet Schola. Det var en økning på 21 prosent på utgiftene over post 21 i perioden 1993–96, fra 5,7 mrd kroner til 6,9 mrd kroner.

6.4 Strategi og praksis

På bakgrunn av beskrivelsene som er gitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets situasjon i de foregående kapitlene, vil vi se på hvordan departementets politiske og budsjettmessige prioriteringer knyttet til administrative ressurser kommer til uttrykk i departementets Administrativ strategiplan 1996–99 og den tilhørende Strategisk personalplan 1996–98. I Administrativ strategiplan 1996–99 blir det pekt på seks hovedsatsingsområder som departementet må følge opp for å kunne utføre arbeidet på en best mulig måte: mål- og resultatstyring, informasjonsstrategi, kvalitetssikring, forhandlinger overfor sektoren, likestilling og personalpolitikk/ kompetanseutvikling.

Vi har valgt å ta opp til vurdering to av disse hovedsatsingsområdene; mål- og resultatstyring og personalpolitikk/kompetanseutvikling. Vi benytter informasjon som er framkommet om disse temaene i de utforskende intervjuene med departementsråden og ekspedisjonssjefene våren 1997, i de oppfølgende intervjuene med avdelingene i oktober, intervju med fagforeningene og i samtaler med tilsatte i Administrasjonsavdelingen. Poenger fra beskrivelsen i punktene 6.2 og 6.3 blir også benyttet.

Noen viktige elementer i departementets interne styringssystem blir trukket fram. Etter Statskonsults mening skal de interne styringssystemene sikre at departementet forvalter sine ressurser i tråd med fastsatte mål og oppgaver. Styringssystemene bør være utformet slik at de understøtter mulighetene for å omdisponere personal- og utredningsressurser i tråd med endringer i oppgaver som følger av politiske beslutninger og prioriteringer, jf mandatet for gjennomgangen. Gode styringssystemer vil også være nødvendige for å tilfredsstille kravene i det nye økonomiregelverket for staten.

6.4.1 Mål- og resultatstyring

For å ivareta politiske mål og prioriteringer er det ifølge Administrativ strategiplan behov for å arbeide blant annet med følgende:

Iverksettingen av Nytt økonomiregelverk for staten stiller store krav til mål- og resultatbeskrivelser, virksomhetsplanlegging, internregnskap og kontroll. (Administrativ strategiplan s.6)

Arbeidet med nytt økonomiregelverk er organisert som et prosjekt nært knyttet til linjen, og med deltakere på høyt nivå fra alle avdelingene (økonomiansvarlige eller folk som jobber tett opp mot disse) i «Samordningsgruppen for innføring av Nytt økonomiregelverk». Ledermøtet er styringsgruppe for denne gruppen. I tilknytning til samordningsgruppen er det nedsatt ulike arbeids-grupper som jobber med endringer i tråd med økonomiregelverket, f eks i budsjettproposisjonen og med ulike sider ved etatsstyringen og tilskuddsforvaltningen. Mange personer er involvert i arbeidet, og det blir ifølge departementet satsset målbevisst og med stram framdriftsplan for å være i havn innen 01.07.98.

Virksomhetsplanlegging: Alle departementene, og dermed også departementsavdelingene, skal ha virksomhetsplanlegging. Det står ikke beskrevet i Administrativ strategiplan hvordan virksomhetsplanleggingen skal være i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Vårt inntrykk fra intervjuer er at avdelingene har ulik oppfatning av hvor viktig virksomhetsplanlegging er, og hvordan planleggingen skal utføres. Det ser ut til å være opp til hver avdeling hvordan virksomhetsplanleggingen foregår. Noen avdelinger jobber mye med dette og utarbeider virksomhetsplaner basert på en vidtgående prosess internt i avdelingen. Andre avdelinger utarbeider ikke virksomhetsplaner, men aktivitetskalendere, som etter deres syn dekker planleggingsbehovet på en rasjonell og lite arbeidskrevende måte. En avdeling uttrykker at det er en for dårlig prosess internt i avdelingen på dette. Det utarbeides ingen samlet virksomhetsplan for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, men fagavdelingene utarbeider en oppsummering av store og/eller tverrgående saker som behandles i departementets ledermøte. Flere avdelinger uttrykker at Administrasjonsavdelingen burde være mer støttende og ta større initiativ til å lage et felles opplegg for virksomhetsplanlegging. Administrasjonsavdelingen utarbeider selv ikke virksomhetsplaner, men aktivitetskalendere. Informanter i Administrasjonsavdelingen mener at strategiplanen som avdelingen utarbeider garanterer for den tverrgående kommunikasjonen.

Internregnskap og kontroll: Departementet har ifølge Administrasjonsavdelingen kommet langt i arbeidet med regnskapsrutiner, og informantene mener at man nå har et system som står seg godt i forhold til kravene i det nye økonomiregelverket. Regnskapsrapportering skjer ved at Administrasjonsavdelingen utarbeider månedsrapport for kapittel 0200 og kvartalsøkonomi-rapport for alle kapitlene. Rapportene sendes til ledermøtet. Rapporteringen gjør at avdelingene kan følge regnskapet/driftspostene løpende. Omdisponeringer forekommer som følge av tilleggsbevilgninger fra reserveposter.

Internbudsjettprosessen er i stor grad sentralstyrt fra Administrasjonsavdelingen, som ifølge informanter i flere avdelinger gir mye støtte i budsjett- og økonomiarbeidet. Internbudsjettet utarbeides på følgende måte: Etter at bevilgningsforslaget foreligger, utarbeider Administrasjonsavdelingen et forslag til fordeling mellom avdelingene. Forslaget legges fram for ledermøtet, som får tilbakemelding fra avdelingene og de hovedtillitsvalgte. Etter godkjenning i ledermøtet sendes et tildelingsnotat til avdelingene. Avdelingene velger prioritering innenfor avdelingens budsjetttrammer.

Ifølge informasjonen vi har fått, er både Administrasjonsavdelingen og fagavdelingene fornøyd med budsjett- og regnskapsrutinene. Fagforeningene mener at budsjettarbeidet begynner for tidlig i forhold til når politisk ledelse presenterer sine prioriteringer. De hevder at de tilsatte legger ned veldig mye arbeid i utkast som forkastes etter at prioriteringene blir kjent, og at mye ressurser ville bli spart dersom prioriteringene hadde blitt presentert tidligere i prosessen.

Oppsummering

I Administrativ strategiplan 1996–99 vektlegges arbeidet med iverksetting av Nytt økonomiregelverk for staten, som stiller store krav til blant annet virksomhetsplanlegging, internregnskap og kontroll. Departementet mener selv at arbeidet med iverksetting av økonomiregelverket blir tatt seriøst. Virksomhetsplanleggingen virker imidlertid lite systematisert i departementet, og avdelingene utfører planleggingen på forskjellige måter.

Informanter i Administrasjonsavdelingen og andre avdelinger gir uttrykk for at budsjett- og regnskapsrutinene er gode i departementet. Fagforeningene mener imidlertid at budsjettarbeidet kan times bedre i forhold til politisk ledelse.

6.4.2 Personalpolitikk og kompetanseutvikling

Departementet har utarbeidet Strategisk personalplan 1996–98 som et tillegg til Administrativ strategiplan. Ifølge personalplanen er hovedproblemet når det gjelder departementets personalsituasjon at det er tilsatt et langt høyere antall personer i departementet enn det rammene (disponible hjemler) forutsetter. Selv om hjemmelsystemet er opphevet, har vi inntrykk av at departementet fremdeles ønsker å redusere antall stillinger. Samlet utgjorde antall personer 15 prosent mer enn antall hjemler skulle tilsi da personalplanen ble utarbeidet, og det førte til press på administrasjonsbudsjettet i form av utgifter til lønn, husleie, administrasjon og IT. I personalplanen pekes det på to årsaker til det for høye antallet tilsatte:

Årsaken ligger til dels i at de omfattende reformene i sektoren har krevd stor arbeidskapasitet for å kunne iverksettes innenfor fastsatte frister, dels i at departementets kompetanse ikke til enhver tid tilsvarer de behov som oppstår, og disse derfor må dekkes ved midlertidig tilførsel av ekstern hjelp (Strategisk personalplan 1996–98, s. 2).

Departementet legger til grunn at det skal redusere antall tilsatte. Slik vi tolker strategiplanen er virkemidlene for å få dette til følgende:

1. Det skal oppnå en bedre styring av sitt samlede arbeidskraftforbruk, med bedre oversikt og kontroll over og mer begrenset bruk av midlertidige tilsetninger, bruk av lønnsmidler på andre kapitler enn kapittel 0200, tildelte tidsbegrensede hjemler og engasjementer.
2. Ved å redusere avdelingsrammene tas det sikte på at departementet i 1998 har et større antall frigjorte stillinger til disposisjon for prioriterte oppgaver.
3. Departementet har besluttet at det skal utarbeides avdelingsvise kompetanseplaner og sentrale tiltak på bakgrunn av disse planene. Avdelingene har et selvstendig ansvar for å framskaffe den spesialkompetanse som trengs. Ny kompetanse må i høy grad skaffes gjennom utvikling av nåværende medarbeidere.

I det følgende drøftes disse tre punktene.

1. Bedre styring med det samlede arbeidskraftforbruket

Departementet ønsker å få en bedre styring med sitt samlede arbeidskraftforbruk. Det er avdelingene selv som har ansvar for til en hver tid å inneha den nødvendige kompetansen (jf personalplanen), og de kan i prinsippet benytte midlene over avdelingsbudsjettet til innkjøp av konsulenttjenester og midlertidige engasjementer osv. Systemet med frigjøring av stillinger (se under) har gjort at avdelingene likevel ikke har hatt fullt ansvar for å skaffe egen kompetanse. I personalplanen oppfordres det til begrenset bruk av midlertidige ansettelser.

Det har vært en reduksjon i utgifter til engasjementer/ekstrahjelp i departementet i perioden 1993–96 (jf tabell 6.10), og man ønsker altså å fortsette denne trenden.

I intervjuene med avdelingene går det fram at avdelingene selv mener de har et bevisst og restriktivt forhold til kjøp av konsulenttjenester. Det er imidlertid ulik bruk av denne typen innkjøp mellom avdelingene. Eksempler på dette er at Universitets- og høyskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring låner/kjøper tjenester i hovedsak fra underliggende virksomheter. Grunnskoleavdelingen bruker FoU-midler aktivt til kjøp av kompetanse i forbindelse med utredninger, undersøkelser, rapporter og evalueringer fra forskningsmiljøer og institutter og i samarbeid med Norsk forskningsråd. Administrasjonsavdelingen kjøper konsulenttjenester til revisjon, advokathjelp og økonomiske beregninger og noe fra underliggende virksomheter.

2. Frigjøring av stillinger

Bakgrunnen for at denne ordningen ble innført i 1994, var behovet for å kutte kostnader i forbindelse med reduksjoner i bevilgningene på programkategori 07.10 Administrasjon. For å sikre seg tilstrekkelig styring med departementets personellressurser, innførte man en ordning for frigjøring av stillinger ved ledighet. Ordningen ble i henhold til personalplanen lagt opp på følgende måte: Ved ledighet i enhver stilling skal organisering av arbeidet alltid vurderes på nytt.

Man kan da velge om de oppgaver som en medarbeider hadde, er nødvendig å opprettholde, eller om man kan omprioritere, omfordele eller delegere oppgavene. Ved ledighet skal slik omorganisering og omfordeling av oppgavene alltid vurderes av departementsråden for å se om det fortsatt er behov for stillingen, før det gis tillatelse til ny utlysning. Dersom det konkluderes med at stillingen skal utlyses med sikte på fast tilsetning, skal det foretas en nøye vurdering av hvilke funksjoner stillingen skal dekke uavhengig av hvilke oppgaver tidligere stillingsinnehaver hadde. Utlysingen skal utformes i samsvar med de nye krav som blir stilt.

Departementsrådets sentrale rolle i denne prosessen gir mulighet til å styre personalressurser til departementets prioriterte områder.

I intervjuene i avdelingene kom det fram to hovedinnsigelser mot praktiseringen av systemet. For det første hevdet de aller fleste avdelingene at de avgir flere stillinger enn de får tilbake, uten at arbeidsoppgaver reduseres.

For det andre var flere avdelinger opptatt av at ansettelsesprosessen ble tung og tidkrevende.

3. Kompetanseutvikling

Ifølge personalplanen skal kompetanseutvikling gjøre det mulig å kunne redusere antall tilsatte ved å begrense midlertidige ansettelser og gi mulighet til intern omdisponering av arbeidsoppgaver ved ledige stillinger.

I personalplanen framgår det at departementet i sitt generelle arbeid har behov for utvikling av ledere og ledelsesfunksjonen samt økt kompetanse på kvalitets-sikring, internasjonalisering, økonomiske konsekvensanalyser, resultatvurdering og -oppfølging, videreutvikling av kontoradministrative støttefunksjoner og informasjonsarbeid. Når det gjelder reformarbeid, vil departementet prioritere å få styrket den brede, faglige kompetansen, personell med evne til prosjektgjennomføring og kompetanse på evaluering og formidling.

Dette gjenspeiler kompetansebehovet som har oppstått ved innføring av nytt økonomiregelverk og med en ønsket utvikling i retning av å være et sekretariat for politisk ledelse med delegering av fagsaker ut av departementet. I tillegg er departementet inne i en reformtid, som skaper behov for visse typer kompetanse.

Avdelingsvise kompetanseplaner skal ifølge personalplanen utarbeides for å skaffe oversikt over kompetansesituasjonen og behov som bør dekkes, og skal danne et grunnlag for tiltak på dette feltet. Det er i personalplanen lagt fram to aktuelle muligheter for å øke kompetansen: kompetanseutvikling av medarbeidere og bevissthet rundt nyrekruttering. Bruk av midlertidige engasjementer og innleide vikarer skal begrenses.

Intern kompetanseutvikling

Ikke alle avdelingene har utarbeidet kompetanseplaner.

Våre informanter i avdelingene hevder at det daglige arbeidet er den beste formen for kompetanseutvikling, og at reformarbeidet er spesielt kompetansehevende. Det er forskjell mellom avdelingene i hvor stor grad de sier at de har satset på kompetanseutvikling.²² Noen mener å ha jobbet bevisst med dette. Andre mener at de ikke har jobbet så mye med kompetanseutvikling og kompetanseplaner som de burde. Det forklares med den store arbeidsbelastningen i tilknytning til store reformer og med stramhet i økonomi- og bemanningsspørsmål.

Fagforeningene mener at *ingen* avdelinger har satset skikkelig på kompetanseutvikling av medarbeidere. De hevder at det ikke finnes gode rutiner for å vurdere kompetanse i departementet. Medarbeidersamtaler avholdes ikke jevnlig, og de benyttes ikke til kompetansevurderinger og karriereplanlegging for den enkelte. De er misfornøyd med at det ikke utarbeides kompetanseplaner i avdelingene.

I flere avdelinger påpekes det mangler i kompetansen, som inntil nå til en viss grad har blitt dekket ved midlertidige engasjementer og kjøp av konsulent-tjenester. Avdelingene satser på nyrekruttering som virkemiddel framover for å fylle kompetansebehovet. Det er spesielt behovet for flere medarbeidere med utdanning på hovedfagsnivå, dvs behov for personer som har analytisk kompetanse og evne til overordnet strategisk arbeid, som blir trukket fram. Andelen av personer med utdanning på høyere universitets- og høyskolenivå ligger ifølge våre oversikter lavt i forhold til andre departementer (se tabell 6.4).

Ved rådsnedleggelsene i 1992 var det ikke bare personer som ble overført til departementet. Også store deler av oppgaveporteføljen fra rådene fulgte med inn i departementet, og oppgavene hadde et faglig preg (f eks utarbeiding av læreplaner). Flere av våre informanter, deriblant fagforeningene, har uttrykt at slike oppgaver burde bli delegert ut av departementet. Men ifølge våre informanter er det fremdeles behov for enkel saksbehandling og for tilsatte med skolefaglig og kirkefaglig bakgrunn. Dessuten mener flere avdelinger at kompetansesituasjonen er forbedret gjennom rekruttering av nødvendig kompetanse i forbindelse med turnover og naturlig avgang.

På Statskonsult virker det som om informantene i avdelingsintervjuene tenker at manglende kompetanse i stor grad må dekkes opp ved nyansettelser. Fagforeningene er imidlertid opptatt av personalplanens vektlegging av utvikling av intern kompetanse.

Fagforeningene mener at departementet i all hovedsak har den kompetansen som er nødvendig. De hevder at ledelsen er faglig dyktig, men mangler kompetanse på personalbehandling, og at det fører til at medarbeidernes kompetanse ikke blir benyttet fullt ut. Ledelsen undervurderer erfaring og overvurderer betydningen av høy utdanning. Den ser ikke utviklingspotensialet i de tilsatte, hevder fagforeningene. Avdelingsledelsen i flere avdelinger innser at det daglige

²² Det vises til drøfting av tidsbruk til intern administrasjon i funksjonsanalysen i kapittel 5.

ledelsesarbeidet er mangelfullt, men begrunner dette med tidspress i forhold til å kunne være sekretariat for politisk ledelse.

Nyrekruttering og turnover

Avdelingene er altså opptatt av hvilken kompetanse de mangler blant medarbeiderne, og det ser ut til at dette er tenkt dekket opp ved nyrekruttering. Men ordningen med frigjøring av stillinger begrenser avdelingenes handlingsrom ved tilsetninger. Avdelingene vurderer organiseringen av arbeidet ved ledige stillinger og utformer utlysinger etter en nøye gjennomgang av avdelingens behov.

Fagforeningene mener at rekrutteringen til lederstillinger ikke er heldig, da det prioriteres faglig dyktighet framfor innsikt i personalspørsmål.

Universitets- og høgskoleavdelingen og Administrasjonsavdelingen peker på at et lavt lønnsnivå i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gjør at en del attraktive personer forsvinner for fort ut av departementet. Dette er blitt betegnet som «turnover på feil sted».

Vårt datamateriale viser at den gjennomsnittlige månedslønna ligger klart under departementsgjennomsnittet (se tabell 6.7). Ifølge informanter er lønnsnivået mye høyere i for eksempel underliggende virksomheter. Det virker som om lønnsstigeene ikke blir brukt fleksibelt, men at det er en opphopning av tilsatte på noen lave lønnstrinn. Fagforeningene hevder at ledelsen i avdelingene ikke er aktive nok for å øke egne medarbeideres lønn, og at noen avdelingsledere ikke anser dette som sitt ansvar.

Som det gikk fram under punkt 6.2 mener departementet at det ikke har høy turnover generelt, men at det er variasjoner mellom avdelingene. Universitets- og høgskoleavdelingen mener at det er for høy turnover i deres avdeling. Avdelingen har vansker med å holde på jurister og økonomer. Mange nyutdannede forsvinner etter en periode, og det står alltid stillinger ledig. Avdelingen opplyser at mye ressurser går med til rekrutteringsarbeid og opplæring. I enkelte av de andre avdelingene går det fram i intervjuene at de har svært lav turnover. Vårt materiale viser altså at turnover varierer mellom type kompetanse og avdelinger, selv om departementet totalt sett ikke ser ut til å ha en for høy turnover.

6.5 Oppsummering

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er et stort departement, som har hatt en viss nedgang i antall tilsatte i perioden 1992–96. Det er stor variasjon i størrelsen på avdelingene (mellom 20 og 80 tilsatte). Om lag 60 prosent av de tilsatte er kvinner. Andelen tilsatte med utdanning fra universitet og høgskole, høyere grad, er lav (46 prosent) sammenliknet med departementene i tidligere gjennomganger. Turnover er ikke spesielt høy, men varierer mellom avdelingene.

De samlede driftsutgiftene under post 01 og 11, kapittel 0200, har hatt en nominell vekst på 16 prosent i perioden 1992–96. Realveksten når en korrigering for prisstigning i perioden på 11 prosent, er 5 prosent. Den gjennomsnittlige månedsinntekten i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ligger noe lavere enn gjennomsnittet for departementene samlet. De gjennomsnittlige driftsutgiftene i departementet (totale driftsutgifter over kapittel 0200/- stillingshjemler på kapittel 0200) ligger svært lavt sammenliknet med Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet.

Departementet har satt opp mange mål og prioriteringer i Administrativ strategiplan 1996–99 og Strategisk personalplan 1996–98. Vi har sett på målsettinger knyttet til mål- og resultatstyring og til personalpolitikk og kompetanseutvikling.

Under mål- og resultatstyring viser opplysninger fra departementet at det er satt i gang et arbeid i forbindelse med innføring og iverksetting av nytt økonomiregelverk. Men det er lite fokus på og dårlig samordning av virksomhetsplanlegging. Man er stort sett fornøyd med budsjett- og regnskapsrutinene i departementet.

Innenfor området personalpolitikk og kompetanseutvikling synes det som om det blir satset lite på intern kompetanseutvikling i forhold til det som er satt opp som mål i personalplanen.

7 Departementets styring av underliggende virksomheter

7.1 Innledning

Etter ønske fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er det sett spesielt på institusjoner under Universitets- og høgskoleavdelingen, og det er derfor foretatt intervjuer med sentrale ledere for en del av disse. I tillegg er det foretatt intervjuer med et mindre antall av utdanningskontorene. Det er intervjuet tre utdanningskontorer, fem høgszkoler og universiteter og to andre institusjoner underlagt Universitets- og høgskoleavdelingen. Materialet fra intervjuene er primært tatt inn i punktene 7.4.2 og 7.4.3. Statskonsult har vært observatør ved to etatsstyringsmøter som Universitets- og høgskoleavdelingen har avholdt.

I dette kapitlet vil Opplysningsvesenets fond ikke bli regnet som en underliggende etat.

7.1.1 Generelt om styring av underliggende virksomheter

Styring av underliggende virksomheter (etatsstyring) kan defineres på følgende måte: Systematiske aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp underliggende virksomheters oppgaveløsning og resultater innenfor budsjettammer og andre rammer som til enhver tid er gjeldende, jf Statskonsults hefte om etatsstyring (1997), s. 12.

Den mer uformelle og ad hoc-pregede kontakten mellom departement og virksomhet vil dermed for en stor del falle utenfor definisjonen.

Sentrale reglementer og veiledninger – i første rekke Stortingets bevilgningsreglement, økonomireglementet for staten og Administrasjonsdepartementets retningslinjer for styring og oppfølging av underliggende etater (mai 1995) – fastlegger de overordnede premisene for departementenes innretning og utøvelse av etatsstyringsfunksjonen. Vi viser også til Statskonsults temahefte om etatsstyring (juni 1997).

De utøvende etatsstyringsfunksjonene kan kategoriseres på følgende måte:

- Fastsette overordnede og langsiktige mål og strategier for virksomhetene (det langsiktige styringsperspektivet)
- Tildeler ressursramme og fastsette resultatkrav for budsjettåret, samt gi fullmakter overfor virksomhetene

-
- Kontrollere at underliggende virksomhet drives formåls- og kostnads-effektivt innenfor vedtatt budsjettamme. Herunder stille krav om relevant resultatinformasjon og rapportering fra virksomhetene, samt sammenstille, tolke og analysere resultatinformasjonen fra virksomhetene som grunnlag for vidererapportering og systematisk tilbakemelding
 - Overvåke at virksomhetene har en hensiktsmessig infrastruktur – kompetanse, strukturer og rutiner, samt effektive internkontrollordninger
 - Kontrollere virksomhetenes regnskapsførsel og økonomiforvaltning
 - Kontrollere at virksomhetenes oppgaveløsning er i samsvar med lover og regler, krav til saksbehandling osv.

Kulepunktene over er knyttet til forskjellige styringsformer. De tre første er knyttet til målstyring, mens de to følgende er knyttet til systemkontroll. Det siste kulepunktet gjelder legalitetskontroll.

Innholdet i og vektleggingen av de ulike styringsoppgavene vil variere avhengig av den enkelte virksomhets egenart.

Det er viktig å skille mellom departementets styringsbehov og virksomhetenes autonome styringsansvar. Departementet og virksomheten bør gjensidig avklare hva departementet skal styre og på hvilket nivå styringen skal foregå, og hva virksomheten normalt selv skal styre uten innblanding.

Det følger av kravene i økonomiregelverket at et departements behov for ressurser til etatsstyringsfunksjonen øker med antall virksomheter som departementet har ansvar for. Økonomiregelverket pålegger departementene en rekke konkrete funksjoner og oppgaver overfor den enkelte underliggende virksomhet. Departementene skal bli utarbeide tildelingsbrev og innhente årsrapport fra hver enkelt virksomhet.

Vanligvis er det også en sammenheng mellom behovet for ressurser i departementet og grad av kompleksitet og heterogenitet ved underliggende virksomhet. En underliggende virksomhet med en sammensatt oppgavestruktur vil som regel være mer krevende å styre og kontrollere enn en virksomhet med en enkel og homogen oppgavestruktur.

For øvrig vil stor grad av autonomi, f.eks. faglig frihet og selvstyre hjemlet i lov, kunne redusere behovet for ressurser til etatsstyring. Høyt konfliktnivå i den styrte sektoren vil trolig trekke i motsatt retning.

7.1.2 Departementets retningslinjer for etatsstyring

I avsnittet Etatsstyring på side 32 i St prp nr 1 for 1997 heter det blant annet:

Det er i 1996 arbeidet videre med en samlet gjennomgang av departementets styring av underliggende institusjoner. Målet har vært å utforme generelle og mer enhetlige prinsipper og retningslinjer for departementets etatsstyring. Disse vil ligge til grunn for samarbeid og rapporteringsrutiner. Det tas sikte på å holde etatsstyringsmøter med samtlige institusjoner. Styringsdokumentene vil forbedres og tiltak iverksettes for å bedre koordineringen av prioriteringer og oppdrag overfor virksomhetene.

Om de høyere utdanningsinstitusjonene heter det samme sted at departementet vil legge økende vekt på å utvikle systemer for kvalitetssikring av institusjonenes rutiner.

Det er utarbeidet et dokument kalt «Etatsstyring i KUF. Prinsipper og retningslinjer for styring av underliggende virksomheter».

Rundskriv F-95-96 av 06.12.96 gjelder institusjonene under Universitets- og høgskoleavdelingen og fastlegger bl a innhold i rapport for 1996 og budsjettforslag for 1998. Rapportering via Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) og direkte til departementet er samordnet, dvs at samme forhold ikke rapporteres dobbelt.

Høsten 1993 ble «Prosjekt resultatstyring» vedtatt iverksatt. Prosjektet gjelder primært Statens utdanningskontorer. En rapport om mål- og resultatstyring i utdanningssektoren ble avgitt i september 1995, med en rekke forslag til tiltak vedrørende roller, styring og rapportering. Mal for utdanningskontorenes rapportering til departementet framgår av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets brev av 26.09.96.

For øvrig har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gitt retningslinjer for resultatrapportering til biskopene og bispedømmerådene gjennom brev av 23.10.96 og til Norges forskningsråd gjennom brev av 26.09.96.

7.2 Generelle trekk og hovedutfordringer for departementet i styringen av underliggende virksomheter

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets underliggende virksomheter er svært forskjellige mht størrelse og funksjon. Styringen er derfor mangeartet, samtidig som departementet tilstreber enhetlige prinsipper og retningslinjer for etatsstyring. Antall institusjoner som er underlagt departementet er ca 140, noe som må betraktes som meget høyt.

Departementet driver både etatsstyring overfor underliggende virksomheter og sektorstyring overfor fylkeskommuner, kommuner og private virksomheter. Departementet har intet direktorat under seg og forholder seg derfor direkte til svært mange virksomheter, men når det gjelder utdanning er deler av etats-

styringen og sektorstyringen delegert til et regionalt ledd (Statens utdanningskontorer).

Etatsstyringen foregår innenfor de rammene som settes av lovgivningen på de forskjellige områdene. Kirkeloven og universitets- og høyskoleloven gir visse begrensninger på den direkte styringen fra departementets side.

En del av virksomhetene har eget styre, noe som stiller særskilte krav til etatsstyringen. Når virksomheten har et styre, medfører det blant annet at ansvar kan være delt, og at departementet må forholde seg til forskjellige instanser – avhengig av sakstype. Når det gjelder universitetene og høyskolene, er rektor også leder av styret, og det er et flertall av interne representanter. Disse styrene har vært interne styringsorganer eller kollegier, men etter ny lov for universiteter og høyskoler er styret det øverste ansvarlige organ for hele virksomheten og har eksterne representanter. Den nye situasjonen krever at departementet i større grad forholder seg direkte til styret, og ikke lenger kan se på dem som rent interne styringsorganer.

Styrets rolle kan være beskrevet i lovs form (f eks universitetene og høyskolene), i vedtekter (f eks Det norske meteorologiske institutt) eller i instruks (f eks Statens Lånekasse for utdanning). Det vil være av stor styringsmessig verdi at de styringssignalene og det regelverket som gjelder styret, er mest mulig klart og konsistent i forhold til det som retter seg mot institusjonen og/eller institusjonens direktør, og at alle aktørene har en klar og felles forståelse av roller og oppgaver som tilligger styre, direktør, rektor og departement.

I forbindelse med nytt økonomiregelverk arbeides det med instruks for den økonomiske styringen av den enkelte institusjon.

Departementet har medarbeidersamtaler med direktøren ved en del av de underordnede virksomhetene, bl a Statens utdanningskontorer og Lånekassen.

I forhold til en del av virksomhetene kreves stor grad av intern samordning i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, fordi disse virksomhetenes oppgaver berører flere av departementets avdelinger. Dette gjelder særlig Statens utdanningskontorer, som har aktiviteter både mht grunnskole, videregående skole og voksenopplæring.

Mange av de underliggende virksomhetene som har likeartede oppgaver, men forskjellig geografisk virkeområde, mottar likelydende tildelingsbrev. Særskilte signaler som gjelder kun én institusjon er da tatt inn i brevet, men merket med egen overskrift. Disse virksomhetene kan imidlertid være svært ulike mht størrelse og kan by på forskjellige utfordringer mht departementets styring. «Likebehandlingen» har derfor sine begrensninger, og det vil være en utfordring å standardisere det som kan standardiseres, mens andre forhold nødvendigvis må styres ut fra særskilte forhold.

7.3 Nærmere om trekk ved styringen av den enkelte virksomhet

Statskonsult har tatt for seg departementets tildelingsbrev til underliggende virksomheter, departementets rundskriv om rapportering, samt årsrapporter fra departementets underliggende virksomheter. De minste institusjonene er holdt utenfor.

I tildelingsbrevene er det særlig sett på form, lengde, forholdet til fagproposisjonen, målformuleringer, styringsvirkemidler og styringsdialog.

Statlige høgschooler

Tildelingsbrevet er felles for samtlige 26 høgschooler og er på 24 sider. Hovedvekten i brevet er lagt på å gi høgschoolene retningslinjer for budsjettering og økonomiforvaltning. Det gis detaljert informasjon om fullmaktenes innhold og det henvises til relevant regelverk (bevilgningsreglementet og tidligere rundskriv fra departementet).

Styrene for høgschoolene er gitt et omfattende ansvar, jf St prp nr 1 (1996–97) side 222 («alle områder», «totalansvar», «helhet»). Målformuleringene synes imidlertid å være lite konkrete. I tildelingsbrevet sies det noe om hva som er hovedmålet med sammenslåingen i høgschoolsektoren og hva som er forventningene (bedre kvalitet, bedre samarbeid internt og eksternt).

Relativt lite plass i brevet (målt i antall sider) er viet resultatmål o.l. I tabellene som følger som vedlegg til tildelingsbrevet, er det imidlertid bl a gitt resultatmål for opptakskapasitet og kandidattall i 1997. Tildelingsbrevet poengterer (s. 2, 12, 23) at høgschoolene må etterleve frister osv i forhold til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), slik at data kommer inn i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), som Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker i sitt budsjettarbeid. Statskonsult har derfor inntrykk av at departementet i tildelingsbrevet – i tillegg til regelstyringen – i betydelig grad også vektlegger styring på grunnlag av kvantitative data.

På en del punkter, bl a vedrørende regulering av opptak og fordeling av nye studieplasser, uttaler Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at departementet vil komme tilbake senere.

Styringsdialog (planlagte rapporteringssamtaler o.l.) er ikke berørt i tildelingsbrevet.

Rapporteringen fra høgschoolene skjer i form av den rapporten som gis om foregående år i forbindelse med budsjettforslag for neste år, dvs at det i dokumentet som gjelder budsjettforslag for 1998 er rapportert om 1996. Det synes mao å være lagt opp til en relativt sjelden rapportering. For enkelte av høgschoolene synes rapporten, til tross for innholdsliste med mange punkter, å være svært kortfattet.

Rapportering om f.eks. formidling (populærvitenskapelige aktiviteter, museumsvirksomhet mv) er svært forskjellig, og varierer i lengde mellom noen få setninger om eksterne foredrag og opp til én side. Sammenlikner man med Universitetet i Oslo, blir kontrasten særlig stor (universitetet rapporterer på 2,5 sider om antall populærvitenskapelige artikler, antall populærvitenskapelige arrangementer og antall populærvitenskapelige publikasjoner/foredrag o.l. fordelt på fakultet/enhet, samt besøkstall for museene).

Universitetet i Oslo

Tildelingsbrevet er på 19 sider. Store deler av brevet, bl.a. de delene som tar for seg generelle retningslinjer for budsjettering og økonomiforvaltning, er innholdsmessig identisk med tildelingsbrevet til de statlige høyskolene (se over).

I tillegg til selve tildelingen av budsjettmidler, får Universitetet i Oslo i oppgave å gi undervisning til et bestemt antall studenter høsten 1997, fordelt på studium og grad (nivå). Antallet er presentert i en tabell, som er lik en tabell i fagproposisjonen (forskjellen er bare at 1996-tallene er tatt ut).

Når det gjelder øvrige resultatmål, henvises det til fagproposisjonen, som imidlertid gir svært få andre styringssignaler (s. 170-171). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet forutsetter at opptakene skjer slik at studentmål-tallet nås, og vektlegger spesielt en del navngitte profesjonsutdanninger (mao et prioriteringssignal). For øvrig begrenser fagproposisjonen seg til å pålegge Universitetet i Oslo et fortsatt høyt aktivitetsnivå på områdene forskerutveksling, oppdragsvirksomhet og publikumsbesøk på museer og utstillinger.

Del 8 i tildelingsbrevet – Anna omtale – har samme innhold som tilsvarende punkt i tildelingsbrevet til høyskolene: Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), studentvelferd og samarbeid med studentsamskipnadene, mottak av utenlandske studenter, samarbeid med Statens utdanningskontor og lærlinger i staten. Teksten er en blanding av rapporteringsinstrukser og målformuleringer. For ett av disse områdene framgår det av tildelingsbrevet at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil komme tilbake med institusjonsspesifikke mål (gjelder lærlinger), for andre områder kan det se ut som generelle målformuleringer ikke kommer til å bli konkretisert eller fordelt på institusjon (lengre åpningstider i lesesaler og kantiner, avsetting av rom til trim og idrett og mottak av utenlandske studenter). Når det gjelder samarbeid med Statens utdanningskontor, ber departementet om at institusjonene i samarbeid med utdanningskontorene legger planer for virksomhet i forbindelse med reformarbeid i skoleverket. Dette er i samsvar med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets tildelingsbrev til utdanningskontorene, men styringssignalene departementet gir sier intet om initiativansvar og frister.

Tildelingsbrevet kommer ikke inn på hvilke styringssamtaler og annen styringsdialog som er planlagt i 1997.

Rapporten fra Universitetet i Oslo skjer på årsbasis for foregående år i forbindelse med at budsjettforslag for kommende år innsendes. Omfanget er betydelig større enn for de årsrapportene fra høyskolene som Statskonsult har

gjennomgått. På visse områder synes imidlertid rapporteringen å si lite, f eks er grunnforskningsaktiviteter beskrevet på 0,5 sider og omhandler én bestemt forskningspris og hva slags tema vinneren av prisen har tatt for seg. Omtalen av de vel 4000 stillingene er kortfattet, og universitetet har ikke nøyaktig oversikt over antall stillinger som er ubesatte/under besettelse (under overskriften Ubesatte stillinger står det kun at «...pr 31. desember 1996 antas ca 50 stillinger å være under besettelse».

I likhet med høgskolene, bruker Universitetet i Oslo data fra DBH i sin rapportering til departementet, i form av vedlegg. Universitetet i Oslo påpeker imidlertid at det er feil i enkelte tabeller.

Det norske meteorologiske institutt (DNMI)

Tildelingsbrevet er på 13 sider, hvorav 11 er generelle merknader om økonomiforvaltning og om DNMI's budsjettposter. På de to resterende sidene presenteres bevilgningen og organiserte stillingshjempler for DNMI.

Når det gjelder resultatmål, begrenser brevet seg til å vise til St prp nr 1 (1996–97) s. 260, der det i form av sju strekpunkter er gitt relativt generelle retningslinjer for virksomheten, hvorav de fleste gjelder økt effektivisering, standardisering o.l.

Tildelingsbrevet sier intet om kommunikasjon/styringsdialog mellom departementet og DNMI.

Rapport om resultatene av virksomheten i 1996 (punkt 3 i brev fra DNMI datert 30. april 1997) er på ca 10 sider. Rapporteringen er delt inn i varslings- og klimatjeneste, forskning og utvikling, internasjonalt samarbeid, samt mer administrative og regnskapsmessige temaer. Når det gjelder varslings- og klimatjeneste er satt opp seks resultatmål, men disse, og den rapporteringen som skjer i forhold til dem, må sies å være aktivitetsorienterte.

Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)

Tildelingsbrevet er på 13 sider, hvorav ca 11 sider er generelle merknader om økonomiforvaltning og budsjettekniske retningslinjer vedrørende Lånekassens budsjettposter, mens ca to sider gjelder selve bevilgningen og stillinger. Gjennomgangen av bevilgningen gjelder forhold som tilbakebetalingsvilkår, rentesatser og stipendandel.

Tildelingsbrevet viser til kirke-, utdannings- og forskningskomiteens merknader (S nr 12 (1996–97)). Det er ikke tatt inn tekst om mål og resultater i selve brevet. Det er heller ikke sagt noe om rapporteringsrutiner eller om hvilken kommunikasjon/styringsdialog departementet ser for seg i 1997.

I budsjettforslaget for 1998 er det ikke tatt inn årsmelding for 1996, men det er tatt inn en del tildelings- og tilbakebetalingsstatistikk for tidligere år (i tråd med Rundskriv F-95-96).

Styret for Lånekassen har imidlertid avgitt en årsrapport for 1996. I tillegg til å presentere 1996-tall vedrørende tildeling, tilbakebetaling mv, er det for sammenlikningens skyld også tatt med tall for tidligere år. For øvrig omtales Lånekassens fem hovedmål, og hvordan resultatene har vært i forhold til disse i 1996.

Norges forskningsråd (NFR)

Det endelige tildelingsbrevet er på 1,5 sider og begrenser seg til en redegjørelse for Stortingets behandling av de delene av St prp nr 1 som berører Norges forskningsråd, samt endelig tildeling for 1997.

I det endelige tildelingsbrevet vises det imidlertid til det foreløpige tildelingsbrevet, som er på 4,5 sider. Her gis det mål for virksomheten og retningslinjer for bruk og fordeling av tildelte midler. I tillegg til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets tildelingsbrev, mottar NFR tildelingsbrev fra de fleste andre departementene.

Tildelingsbrevet og foreløpig tildelingsbrev er mao svært korte, og står således i kontrast til de omfattende rapportene på i alt 312 sider som NFR leverer (det dreier seg jo da også om store midler, ca 2,5 mrd kroner fra departementene samlet). Rapporteringen skjer i henhold til særskilt brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (på vegne av flere departementer) av 26.09.96.

Rapporteringen skjer i to hoveddeler: En forskningspolitisk og administrativ rapport og departementsvise rapporter. De departementsvise kapitlene beskriver finansierte aktiviteter og oppnådde resultater.

Da NFR mottar tildelingsbrev fra flere enn Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og rapportene henvender seg til flere enn Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og har en struktur som ikke er bestemt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet alene, har Statskonsult valgt ikke å kommentere NFR ytterligere.

Kompetansesentra for spesialundervisning

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har sendt ut tildelingsbrev for 1997 som er felles for de landsdekkende statlige spesialpedagogiske kompetansesentra, de regionale statlige kompetansesentra og programmet for Nord-Norge. Tildelingsbrevet er på 15 sider og er stilet til styret for hver av de nevnte institusjonene.

Det gis en relativt fyldig presentasjon av hvilke rapporter departementet forventer for 1997, og hvilke resultatmål det skal arbeides mot i 1997. For hvert resultatmål er det listet opp én eller flere resultatindikatorer.

I tillegg til retningslinjer for budsjettering og økonomiforvaltning og fullmakter i den forbindelse, gis det i tildelingsbrevet også en liste over hvilke fullmakter styrene ikke har.

Rapportene fra de landsdekkende statlige spesialpedagogiske kompetansesentra, de regionale statlige kompetansesentra og programmet for Nord-Norge er rene årsmeldingsdokumenter. Rapportene gir de organisatoriske forhold en bred plass. Styret, institusjonene og nettverkene beskrives, og det gis en relativt grundig redegjørelse for hvilke aktiviteter som har vært utført. Hver rapport er en fellesrapport basert på årsrapporter fra hvert enkelt senter.

I én av rapportene uttrykkes det ønske om at malen for årsrapporteringen endres, slik at virksomheten som har vært drevet kommer tydeligere fram (Årsmelding for 1996 fra Styret for landsdekkende statlige spesialpedagogiske kompetansesentra, side 5). Statskonsult vil imidlertid påpeke at den nåværende malen har mange sterke sider, og at styret har fylt disse punktene i malen med informasjon som antas å være av stor nytte for departementet. Dette gjelder punkt 2.9 Kvalitativ vurdering, der målsettinger sammenholdes med etterspørsmønster og tjenesteprofil. Videre gjelder det 4.1. Måloppnåelse, der endringer fra 1995 til 1996 presenteres prosentvis, 4.5 Behovsvurdering og 4.6 Samlet vurdering for 1996 og utfordringer i 1997. Det gis dessuten en sammenfatning av hvert senters årsmelding, slik at disse presenteres på ca to sider hver.

Statens utdanningskontorer

Felles tildelingsbrev sendes til de 18 utdanningskontorene og er på 48 sider. I tillegg til selve brevet kommer flere tabeller som bl a viser fordeling av tildelte midler på kontorene. Hovedtyngden av innholdet gjelder retningslinjer for kontorenes tilsynsoppgaver og forvaltning av tilskudd (tilskuddsforvaltning er nærmere omtalt i kapittel 8). Det henvises i stor utstrekning til særskilte handlingsplaner og rundskriv. Tildelingsbrevet angir konkret spesifikke oppgaver som enkelte av kontorene har for hele landet eller i forhold til regioner. Oversikt over planlagte utdanningsdirektørmøter er sendt i egen ekspedisjon.

Et særegent mål som utdanningskontorene får i tildelingsbrevet, er å «...vektlegge arbeidet med forvaltningsoppgavene for å avlaste departementet i løsningen av løpende saker».

De generelle resultatmålene for utdanningskontorene i tildelingsbrevet er identisk med teksten i fagproposisjonen. Det er mao overlappning på dette punktet mellom de to dokumentene.

Rapportene fra utdanningskontorene følger mal fra departementet av 26.09.96. Rapportene tar særlig for seg tilskuddsforvaltningen som er utført, klagesaker, tilsyns- og kontrolloppgaver og diverse utviklingsoppgaver (i tillegg til årsrapport avgis tilstandsrapport om situasjonen i utdanningssektoren i fylket).

Utdanningskontorene, slik de framstår ved Statskonsults gjennomgang av tre rapporter, synes stort sett å være fornøyd med styringsdialogen (se imidlertid også punkt 7.4.3, der synspunkter fra intervjuer med utdanningskontorene er tatt inn). Fordelen med å vite dato for møter med departementet god tid i forveien understrekes. Det synes som om tilbakemeldingene fra departementet stort sett er klare, men samtidig kan det virke som om det er et ønske om at de blir enda

klarere. Ett av de tre utdanningskontorene foreslår at departementets konklusjoner oppsummeres skriftlig.

Vi har inntrykk av at Statens utdanningskontorer er noe misfornøyde med at departementet tar direkte kontakt med fylkeskommunen.

Bispedømmerådene/biskopene (bispemøtet)

Det felles tildelingsbrevet på fem sider pluss vedlegg supplerer foreløpig tildelingsbrev på 30 sider. De omfattende vedleggene består av fordeling av bevilgningen mellom bispedømmene, kontoplaner og rapporteringsskjemaer. Omtrent halvparten av foreløpig tildelingsbrev gjelder kommentarer til de enkelte kapitler og poster, mens resten består av mål og resultatkrav, økonomiforvaltning generelt og rapportering.

Det er Statskonsults inntrykk at antall gudstjenester og kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon osv) er sterkt fokusert som resultatindikatorer.

Tildelingsbrevet angir planlagte møtedager og -steder for styringssamtaler.

Retningslinjene for resultatrapportering for 1996 kom først 23. oktober 1996. Rapporteringskravene for 1997 framgår derimot allerede av foreløpig tildelingsbrev for 1997, dvs i samsvar med økonomiregelverkets funksjonelle krav om tildelingsbrev (1-1.2).

7.4 Vurdering av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets styring av underliggende virksomheter

7.4.1 Generelt

Det er store ulikheter i form og innhold i tildelingsbrevene fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Innenfor hver avdeling er det imidlertid stor likhet mht form og innhold i tildelingsbrev som sendes underliggende institusjoner, f eks er det stor likhet mellom tildelingsbrevene til statlige høyskoler, til Universitetet i Oslo, Statens lånekasse for utdanning og Det norske meteorologiske institutt. Standardiseringen innenfor hver avdeling kan ha gått noe langt, bl a synes det som om punkter som gjelder universitets- og høyskolesektoren og som er Statens lånekasse for utdanning og Det norske meteorologiske institutt uvedkommende (særavtalen om universiteter og høyskoler, reglement om betaling for oppdragsvirksomhet) er tatt med i tildelingsbrevene til disse.

Det er ulik praksis mht hvem tildelingsbrevet er stilet til. Når det gjelder Programmet for Nord-Norge, Regionale statlige spesialpedagogiske kompetansesentra og Landsdekkende statlige spesialpedagogiske kompetansesentra, er styret adressat. Det er også styret som er avsender for

årsmeldingene for 1996. Når det gjelder Statens lånekasse er det ikke styret som er adressat for tildelingsbrevet. Det er imidlertid Lånekassens styre som er avsender av årsrapport.

Dato for utsending varierer fra 03.01.97 (til Norges forskningsråd) til 14.02.97 (til bispedømmerådene og bispemøtet). Økonomiregelverket foreskriver (Funksjonelle krav 1-1.2) at endelig tildelingsbrev «... sendes så snart Stortinget har fattet sitt endelige bevilgningsvedtak (S III)». Når S III typisk foreligger ca 20. desember, synes utsending av endelig tildelingsbrev medio februar noe sent. Med de endringene som er gjennomført i Stortingets budsjett-behandling, forventes endelig budsjett å foreligge på et enda tidligere tidspunkt, og den praktiske muligheten for å sende ut endelig tildelingsbrev på et tidligere tidspunkt skulle dermed være bedre.

Når det gjelder retningslinjer for økonomiforvaltning, er det variasjoner mht begrepsbruk, og dermed muligens mht krav til underliggende etater. Statens utdanningskontorer (s. 44 i tildelingsbrevet), bispedømmerådene/bispemøtet (s. 12), Nasjonalt læremiddelsenter (s. 20) og Styrene for statlige spesialpedagogiske kompetansesentra og Styret for Programmet for Nord-Norge (s. 14) blir pålagt å sette opp plan for hvordan de tildelte midlene vil bli disponert gjennom året, kalt disposisjonsplan. Styrene skal sende slik plan inn til departementet. Universitetene og de statlige høyskolene blir også pålagt å lage en plan for året, men i tildelingsbrevet blir dette kalt virksomhetsplan (verksemdsplan, s. 2).

Det hadde sannsynligvis vært en fordel om økonomiregelverkets begreper hadde vært brukt, og at det var gitt henvisninger til de relevante delene av reglementet med tilhørende funksjonelle krav. Statskonsult ville særlig sett det som en fordel om det overfor universitetene og de statlige høyskolene var presisert om disse planene kun skal omfatte prognoser og fordeling av utgifter på perioder («internbudsjett» i økonomiregelverket, jf Funksjonelle krav 3-1.6 og 4-6) eller også omfatte mål, virkemidler, ansvar og resultatindikatorer («virksomhetsplan» i økonomiregelverket, jf Funksjonelle krav 2-1.2). Når det gjelder universitetene og høyskolene, vil en slik klargjøring ifølge Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet komme fram i den nye hovedinstruksen i medhold av § 2.2 i økonomiregelverket som det har vært arbeidet med i departementet i 1997.

Styringsdialogen blir omtalt ganske forskjellig. Tildelingsbrevet til bispedømmerådene og biskopene angir planlagte møtetider og -steder for styrings-samtalene. Tildelingsbrevene til Nasjonalt læremiddelsenter og til Styrene for statlige spesialpedagogiske kompetansesentra og Styret for Programmet for Nord-Norge angir hvor mange møter departementet tar sikte på. Tildelingsbrevet til Statens utdanningskontorer viser til eget brev med møteplan, mens en rekke andre tildelingsbrev ikke berører styringsdialogen/ styringssamtalene overhodet.

I fagproposisjonen heter det at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tar sikte på å holde etatsstyringsmøter med samtlige institusjoner. I universitets- og høyskolesektoren har man i flere år holdt kortrapportmøter med en del av institusjonene hvert år, noe varierende i antall og skiftende etter en behovs-

vurdering i departementet på bakgrunn av årsrapport mv. I 1996 holdt man i universitets- og høgskolesektoren kortrapportmøte med alle (dvs i underkant av 50 virksomheter), men erfaringen var ifølge ledelsen i Universitets- og høgskoleavdelingen at dette var svært ressurskrevende. Ambisjonsnivået er likevel å holde styringssamtale én gang pr år med hver høgskole/hvert universitet. Økonomiregelverket foreskriver at det «..bør avholdes minst to møter hvert år» (Funksjonelle krav, 1-2-2). Etter Statskonsults mening har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet dermed et betydelig styringsproblem, fordi styringsdialogen i form av styringssamtaler o.l. ikke kan koples til den årlige budsjettprosessen. Kontrasten mellom Universitets- og høgskoleavdelingen med sine mange og til dels svært store institusjoner på den ene siden, og andre av statsforvaltningens departementsavdelinger som har én eller noen få underliggende etater, er formidabel med henblikk på mulighet for løpende og tett styring og oppfølging.

Når det gjelder DNMI, oppleves departementets målstyring de senere årene som mer fokusert enn tidligere. Departementets resultatstyring på de faglige områdene synes imidlertid å være svak. Ifølge DNMI har departementet ikke vært innstilt på å formulere så klare resultatmål som DNMI ønsker seg. Tildelingsbrevet oppleves som lite viktig i styringssammenheng, de fleste styringssignalene ligger i budsjettproposisjonen. Rapporteringen fra DNMI gjelder aktiviteter og er således ikke rapportering i henhold til resultatmål i ordets egentlige forstand. DNMI mener at mer spesifikke resultatmål vil gjøre det lettere å foreta disponering av tildelt budsjett. Fra DNMI's side er det i forbindelse med budsjettforslaget for 1998 formulert forslag til resultatmål, og DNMI har ytret ønske om å innføre kvalitetsmål for de viktigste delene av sine tjenester og produkter.

Etter Statskonsults mening er dette tema som bør tas opp i styringsdialogen mellom DNMI og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (i budsjettproposisjonen for 1998 står det som ett av resultatmålene at DNMI skal satse på å «innføre kvalitetsmål for de viktigste tjenester og produkter»).

Det er et kirkepolitisk ønske at etatsstyringen av Den norske kirke skal sikre kirken stor grad av frihet. Styringsdialogen synes å være preget av gjensidig informasjon og påvirkning. Departementet spiller en viktig rolle som sentral ansvarlig instans for personalutvikling og kompetanseutvikling. Innenfor de begrensninger som kirkelig selvstendighet setter, har Statskonsult inntrykk av at etatsstyringssystemet har en ukontroversiell og hensiktsmessig form.

Når det gjelder resultatrapporteringen, skjer denne etter forskjellige retningslinjer og blir naturlig nok ulik. Universitetene, høgskolene og DNMI sender inn resultatrapportering for 1996, disponering av bevilgning for 1997 og forslag for 1998 i samme dokument (i mars 1997), mens andre har årsmelding/årsrapport som selvstendig dokument.

Et felles og problematisk trekk er at det går lang tid fra tildelingsbrev til rapportering. Med et tildelingsbrev som går ut i januar og årsrapport som kommer inn til departementet i mars året etter, går det 14 måneder fra styrings-

signaler gis til rapportering foreligger. Dette medfører blant annet at departementet i forbindelse med tildelingsbrev for 1997, ikke har rapporteringsdata som gjelder første halvår av 1996, men kun har årsmeldingsdata for 1995 (vi ser her bort fra eventuelle DBH-data). Dermed blir det ikke noen sluttet sirkel («styringsløyfe») med styringssignal for inneværende år \Rightarrow rapport for del av inneværende år \Rightarrow styringssignaler for neste år basert på rapportering fra inneværende år.

Innenfor høyere utdanning rapporterer institusjonene (bl a universitetene, høgskolene og DNMI) etter samme mal. Innholdet, omfanget og formen på det som den enkelte institusjon rapporterer inn til departementet på de enkelte punktene, er imidlertid forskjellig. Statskonsult antar at dette medfører ekstra arbeid i forbindelse med at materialet skal sammenstilles til totaloversikter. Til dels er en slik uensartethet en konsekvens av den store forskjellen institusjonene imellom mht størrelse, utdanningstilbud osv. Men det er også forskjeller som ikke kan forklares ved hjelp av dette. På en del av punktene i malen rapporterer enkelte institusjoner påfallende lite eller påfallende mye/detaljert. Institusjonene løfter også opp enkelte eksempler på prosjekter o.l., uten å angi hvilke kriterier som ligger til grunn for at akkurat disse eksemplene ble valgt. Det er uklart om eksemplene er tatt med fordi de er enten typiske, særlig vellykkete, relevante i forhold til målsettinger for institusjonen, eller av andre grunner.

I rapporteringen fra universiteter og høgskoler har driftsmessige og administrative utfordringer fått en bred plass, f eks får bygningsmessige forhold ofte en bred og detaljert omtale. Statskonsults hovedinntrykk er at enkeltaktiviteter og driftsmessige detaljer har fått stor plass i forhold til mer analysepreget rapportering om viktige forhold som f eks forskning og utvikling. Særlig i en situasjon med stor studenttilstrømming og dermed økende undervisningsmengde, vil vi tro at systematisk tilbakereportering vedrørende kvalitet og mengde på forskning og utvikling ville være viktig å få inn til departementet. Stillingene (post 01 lønn), som er den største utgiftsposten og høgskolenes viktigste ressurs, vies også relativt liten oppmerksomhet mht rekruttering, kompetanse, turnover mv. I noen grad berøres imidlertid disse forholdene under Generell tilstandsvurdering, som ikke er en del av årsrapporteringen.

I Universitets- og høgskoleavdelings mal for rapportering er det lagt opp til at bare Lånekassen rapporterer fast med hensyn til IT-området. Tatt i betraktning at IT er av vesentlig betydning også for universitetene og høgskolene innenfor såvel administrasjon som utdanning og forskning, synes IT i rapportene fra disse institusjonene å være underfokusert.

Det skjer i liten grad sammenstilling av 1996-tall med tall for foregående år. Dermed får man ikke umiddelbart noe inntrykk av om utviklingen går i ønsket retning. Det skjer heller ikke noen oppdeling av tallene, verken i form av kvartal eller halvår/semester eller i form av flere tidspunkt, noe som også ville gitt informasjon om utviklingen mht måloppnåelse. Vi vil tro at det er av interesse at resultatrapporteringen gir informasjon om utviklingen fra det ene året til det andre, og eventuelt også innenfor ett år. Det bør derfor vurderes om data som ikke skal rapporteres via DBH, bør rapporteres etter et fast oppsett og om denne

informasjonen skal presenteres for flere perioder/tidspunkter samlet. Konkret vil dette gjelde f eks tall for studentvelferd, mottak av utenlandske studenter, lærlinger i staten og museumsbesøk.

Hvis vi sammenholder Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets etatsstyring med de forskjellige kategoriene for etatsstyring som er nevnt i punkt 7.1.1, viser Statskonsults kartlegging at de største utfordringene knytter seg til første og tredje kulepunkt: Flere institusjoner savner et langsiktig perspektiv for sin institusjon. Videre ønskes det mer tilbakemelding på de faglige resultatene og den faglige kvaliteten som den enkelte institusjon har oppnådd.

7.4.2 Spesielt om Universitets- og høgskoleavdelingens etatsstyring

Det er en utfordring for Universitets- og høgskoleavdelingen å gjennomføre en god styring av de mange og ulikeartede institusjonene som er direkte underlagt avdelingen. Statskonsult har inntrykk av, både i intervjuer med underliggende virksomheter og med representanter for avdelingen, at avdelingen har hatt problemer med å utøve differensiert og løpende etatsstyring overfor den enkelte av de mange underliggende virksomhetene.

Institusjonene under Universitets- og høgskoleavdelingen ser ut til å lide under manglende oppmerksomhet. I intervjuer er det kommet fram at avdelingen i for liten grad gir tilbakemelding på planer, forslag og strategier fra den enkelte institusjon.

Styringssamtalene er ikke varslet i tildelingsbrevet, de holdes for sjeldne og oppleves som improviserte. På møter hvor flere institusjoner er samlet, holder representanter for departementet forberedte innlegg. Denne formen kan oppleves som seminaraktig og fører til én-veis kommunikasjon. Det høye antallet personer som deltar i møtene, fremmer ikke dialog. Det synes også som om avdelingens øverste ledelse i liten grad involverer seg i den direkte kontakten med den enkelte institusjonen. Statskonsult setter også spørsmålstegn ved at tillitsvalgte deltar i styringssamtaler.

Praksisen med store møter har sin bakgrunn i Universitets- og høgskoleavdelingens behov for å kommunisere med større deler av institusjonen, samt i enkelte sammenhenger behovet til institusjonens toppledelse for at departementet meddeler sentrale temaer som det er vanskelig å få gjennomslag for i deler av institusjonen.

Statskonsult har i november 1997 vært observatør ved to styringssamtaler mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet v/ Universitets- og høgskoleavdelingen og to høgskoler. Det er positivt at styringssamtalene nå foregår med den enkelte høgskole alene. Statskonsult vil imidlertid sette spørsmålstegn ved det store antall deltakere (opptil 50 personer). For mye tid fra begge parter gikk med til å holde forberedte innlegg («innledninger»), slik at en i liten grad fikk en dialog i ordets egentlige forstand, dvs der den enkelte møte-

deltaker responderer på det som framføres av andre møtedeltakere. En god del av innholdet i departementets innledninger var generelt, dvs gjaldt ikke den aktuelle høgskolen spesifikt. Disse forholdene bidro til at man, til tross for at det var satt av en full dag, fikk tidsproblemer i forhold til den oppsatte dagsorden.

Gjennom intervjuer med rektorer og direktører har Statskonsult fått et klart inntrykk av at universitetene og høgskolene mener at de ikke får nok respons hver for seg. Departementet har i stor grad satset på generelle retningslinjer og på å kvalitetssikre rutiner ved universitetene og høgskolene, jf punkt 7.1.2 over. Det man savner, er tilbakemelding på konkrete forslag og prioriteringer som fremmes f eks i forbindelse med budsjettforslag. Den manglende responsen fra departementet oppleves som frustrerende. Bortsett fra at det kan gis synspunkter på foreløpig tildelingsbrev, er det ingen styringsdialog som er tilpasset budsjettprosessen.

Det er ikke framkommet noen vesentlige negative merknader fra høgskole- og universitetssektoren når det gjelder DBH (visse feil og visse begrensninger mht sammenlikninger på enhetsnivå er imidlertid påpekt). Når det gjelder anvendelsen av tallene, synes det imidlertid som om noen føler behov for en nærmere redegjørelse for hvordan regnestykket for egen institusjon egentlig ser ut når tall fra DBH og andre faktorer gir en bestemt budsjettildeling, dvs hvordan den såkalte referansemodellen virker.

Det som gjennomgående oppleves som en mangel, er at det i liten grad etterspørres rapporter om kvaliteten på undervisningen. FoU, som utgjør en stor del av aktiviteten på universiteter og høgskoler, er kommet i skyggen av undervisningsvolum, også når det gjelder rapportering, styring og budsjettildeling. Statskonsult vil i denne forbindelse vise til behandlingen av analyser og evalueringer i økonomiregelverkets funksjonelle krav pkt 1-3.1, der det bl a heter: «Valg av tema, organisering og innretning av evalueringene bør jevnlig vurderes og drøftes mellom departement og underliggende virksomheter som en del av etatsstyringen.» I budsjettproposisjonen for 1998 (s. 122) har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet selv påpekt behovet for «...å arbeide videre for å utvikle nye og bedre indikatorer blant annet for å gi bedre oversikt over forskningsaktivitet i sektoren.» I et femårig prøveprosjekt som ble igangsatt i 1992 blir fem utvalgte fagområder evaluert, og det er avdekket «..til dels store forskjeller mellom institusjoner som gir sammenliknbare utdanninger.» Departementet vil følge opp evalueringsarbeidet i tildelingsbrevene til institusjonene. Dessuten vil departementet videreføre arbeidet med å evaluere den faglige virksomheten ved lærestedene. Det operative ansvaret er tenkt lagt til Norgesnetttrådet (budsjettproposisjonen for 1998, s. 122).

Flere institusjoner etterlyser en langsiktig, nasjonal målsetting som de kan løse sine oppgaver innenfor. Oppgavefordelingen innenfor Norgesnettet sies å ikke fungere. Departementet er opptatt av institusjonenes omstillingsevne, men det er ikke klarlagt godt nok hva det skal omstilles til. Noen av høgskolene påpeker at de har blitt brukt til sysselsettingsformål. «Vi driver allmennutdanning på høyt nivå.» Det sies at lobbyvirksomhet overfor departementet og Stortinget spiller en for stor rolle.

Mange av de forholdene som er påpekt ovenfor, er også et tema for høgskolene og universitetene i deres kontakt med hverandre i nasjonale og regionale råd og bilateralt. Imidlertid kan ikke – og skal ikke – ansvaret for løsningene ligge i disse tverrgående organene og kontaktene.

Synspunktene på omorganiseringen i Universitets- og høgskoleavdelingen er blandede. Noen representanter for universitets- og høgskolesektoren sier at situasjonen var bedre før, da man på lavere nivå i avdelingen hadde total-oversikt over institusjonene. Andre, kanskje særlig på administrativ side (direktørene), mener at det har skjedd en forbedring og profesjonalisering gjennom omorganiseringen i Universitets- og høgskoleavdelingen.

Samtidig påpekes det fra flere at den uformelle kontakten man har med personer i Universitets- og høgskoleavdelingen ifm enkeltsaker og ad hoc er god, og at det er lett å be om og å få møter med avdelingen. Denne kontakten er initiert av den enkelte institusjon og faller utenfor vår definisjon av etatsstyring (jf innledningen til dette kapitlet). Det man primært savner er dialog og beslutninger på egne, større saker. Dette inntrykket gjelder ikke bare universiteter og høgskoler, men også DNMI og Lånekassen.

Statskonsult har, ut fra intervjuer med i alt sju institusjoner under Universitets- og høgskoleavdelingen, registrert et utbredt ønske om at departementet vier hver enkelt virksomhet mer oppmerksomhet og gir dem mer og raskere respons. En liberal holdning fra Universitets- og høgskoleavdelingens side når det gjelder å holde ad hoc-møter med underliggende institusjoner på institusjonenes eget initiativ kan bidra til at oppmerksomheten blir skjevfordelt.

Et annet gjennomgangstema i intervjuene med universiteter og høgskoler er at målstyringen ikke er reell. Målstyringen har kommet i tillegg til regelstyring. På en rekke administrative og faglige områder oppleves friheten å være svært begrenset pga regelverk og bestemmelser om oppfølging, eller at departementet ikke ønsker å gi fra seg kontrollen. Det kan nærmest se ut som om styringen «skjer i det små og ikke i det store».

7.4.3 Spesielt om etatsstyringen av Statens utdanningskontorer

Når det gjelder Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets etatsstyring av Statens utdanningskontorer, vil Statskonsult understreke at det kun er intervjuet tre kontorer, og at svarene ikke er så sterke og entydige som på universitets- og høgskolesektoren.

Etatsstyringen oppleves som mye klarere enn før, ved at forholdet mellom etats- og sektorstyring er tydeliggjort. Administrasjonsavdelingen er blitt mer koordinert de seneste 2-3 årene, men det etterlyses fortsatt en mer helhetlig styring på tvers av avdelingene i departementet.

I utdanningskontorene ses det positivt på at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, etter påtrykk fra Statens utdanningskontorer, har greid å få alle styringssignaler mer samlet inn i tildelingsbrevet. Dette har sammenheng med resultatstyringsprosjektet i departementet, der direktørene i Statens utdanningskontorer var representert, som ga en god gjennomgang av området.

Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus ønsker seg mer spesifikke retningslinjer for det tunge arbeidet som eksamenssekretariat. Det er satt i gang et arbeid med dette.

Utdanningsdirektørmøter gjennomføres fire ganger pr år, og er godt koordinert i forhold til budsjettprosessen, men med sikte på å skape et samvirkende team er oppfølgingen uten kontinuitet. Avstanden til Administrasjonsavdelingen oppleves som for stor. Utdanningsdirektørene mener at de i for stor grad møter personer på for lavt nivå, stort sett holdes møter med underdirektører som øverste nivå, og altfor sjelden med ekspedisjonssjefene (med unntak av Grunnskoleavdelingen).

Det holdes ca 10 møter i året mellom departementet og utdanningskontorene, men disse møtene er i litt for stor grad basert på énveiskommunikasjon fra departementets side, og ikke så mye dialog. Etter intervjuobjektens mening, blir det dialog først når departementet er representert på høyt nivå, personer på lavere nivå uttaler seg mer om detaljer.

Medarbeidersamtalene bør fortsette, bl a fordi mange temaer ikke egner seg for en gjennomdrøfting i større møter.

Det ses på som en fordel at møter mellom departementet og hvert enkelt utdanningskontor skjer hos utdanningskontorene. Våren 1998 skal alle samtaler føres ved det enkelte utdanningskontoret.

Det er et generelt problem at det kan være tidkrevende å få koordinert oppfølgingen av saker på tvers av avdelingene i departementet. Statens utdanningskontorer er pålagt å ha en organisatorisk funksjonsinndeling, mens avdelingene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet følger en saks-/områdeinndeling, noe som innebærer at departementet fungerer vertikalt ned på utdanningskontorene, som jobber horisontalt på tvers av skoleslag. I og med at organisasjonsstrukturene i departementet og utdanningskontorene kompletterer hverandre, er det mulig for utdanningskontorene å «oppdage» koordineringsproblemer i departementet på et tidlig tidspunkt når nye saker blir operasjonalsert. (En eventuell omorganisering i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil i dette perspektivet være viktig for Statens utdanningskontorer).

Forholdet mellom årsrapport og tilstandsrapport er blitt beskrevet som «litt vaklende», men tilstandsrapport gjelder fylket og er ikke primært for departementets bruk. Statens utdanningskontorer utveksler års- og tilstandsrapporter, og andres rapporter er nyttige både ut fra sammenlikning og som idéinnhenting/idébank.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet utarbeider en samlerapport basert på årsrapporter fra alle de statlige utdanningskontorene. Utdanningskontorene synes at dette er verdifulle oppsummeringer. Hvert enkelt utdanningskontor foretar imidlertid en omfattende rapportering, og det er et ønske om å få mer spesifikke tilbakemeldinger.

Etatsstyringsmøte annet hvert år er for sjelden; det bør minimum være årlig. Statens utdanningskontorer er avhengige av mer konkret tilbakemelding oftere, spesielt fordi en opplever at det jobbes på et område hvor resultatindikatorer er «vanskelige».

Grunnskolenes og videregående opplærings informasjonssystemer (GSI- og VSI- data) danner et godt grunnlag for dialog/diskusjon med kommunene, som igjen benyttes i tilstandsrapporten. Både GSI og VSI er viktige styringsverktøy. GSI fungerer best fordi sammenlikninger ligger inne, mens VSI fordrer at en foretar sammenlikninger selv. Statistikkene gjør det mulig å rette fokus på ekstreme utslag.

Ett av Statens utdanningskontorer opplever at det er for store ulikheter i hvordan saksbehandlingsregler og rutiner er lagt opp for tilskuddsordninger i ulike sektorer, blant annet er det bruk av forskjelligartede skjemaer som kunne vært samlet i ett enhetlig skjema. Ved at rundskriv og det meste av regelverket er samlet i tildelingsbrevet, burde det i større grad vært en mer samlet og enhetlig oppfølging av tilskuddsordningene. Dette utdanningskontoret tror at dette vil bedre seg med den instruksen som departementet nå lager for oppfølging av økonomiregelverket i ytre etat. Dokumentasjon av rutiner kan bli et viktig forbedringspunkt. Et annet utdanningskontor har en viss frykt for at økonomiregelverket innleder en fase med for sterk regelforankring/-orientering.

7.5 Oppsummering

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har svært mange og svært forskjellige underliggende virksomheter. Dette betyr at departementet må utføre et omfattende og differensiert arbeid med styring av de underliggende virksomhetene.

Styringen av underliggende virksomheter er for det meste lagt til fagavdelingene. Administrasjonsavdelingen har bl a ansvar for underliggende virksomheter som utfører oppgaver for mer enn én fagavdeling, f eks Statens utdanningskontorer.

Det er store likhetstrekk innenfor hver avdeling mht hvordan tildelingsbrev er utformet. Mange av de underliggende virksomhetene mottar likelydende tildelingsbrev, der institusjonsspesifikke opplysninger hovedsakelig framgår av tabellvedlegg.

8 Departementets styring av tilskuddsordningene

8.1 Generell innledning

Tilskuddsordninger kan i praksis være postert under postene 11, 21, 30-49 og 50-89. I vår behandling legger vi til grunn en formell definisjon ut fra økonomiregelverkets funksjonelle krav, del III Innledning (s 116), for hva som er en tilskuddsordning. Der heter det at «Hvilke bevilgninger som er tilskuddsbevilgninger, skal være identifisert i det vedtatte statsbudsjettet ved bruk av postnummer 60–89. (Post 50 er omtalt nedenfor). Departementene må påse at det brukes korrekt postnummer i statsbudsjettforslaget». På denne bakgrunn definerer vi som tilskudd de bevilgningene som gis over følgende poster på statsbudsjettet:

- post 60–69 Overføringer til kommunene
- post 70–89 Overføringer til private.

Vi vil nevne fem viktige punkter for en videre avgrensning av hvilke ordninger vi vil betrakte som tilskuddsordninger:

1. **En bevilgning** under en tilskuddspost i statsbudsjettet kan inneholde **flere tilskuddsordninger** med forskjellige formål og oppfølgingskriterier.
2. Selv om **post 50-59** – Overføring til andre statsregnskaper – ikke er å betrakte som tilskuddsordninger, kan det skjule seg reelle tilskudd til private/selvstendige rettssubjekter under slike poster. Om slike finnes, vil de bli gitt særskilt omtale nedenfor.
3. Avgrensning i forhold til **kjøp av varer og tjenester** til støtte for statens egen drift: Det må legges avgjørende vekt på om den som mottar utbetaling, leverer varer eller tjenester til bruk for statlig virksomhet. Kjøp av varer eller tjenester skal rubriseres under post 11-29 (økonomireglementet, Funksjonelle krav del III, Innledning s 116).
4. Bevilgninger over **70-post til underliggende forvaltningsorganer og -bedrifter** er **ikke** å betrakte som **tilskudd**. Vi kan ikke se at slike eksempler finnes på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett for 1996.
5. I postgruppen 30–49 kan det være bevilgninger som har karakter av tilskudd, men ingen slike finnes på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett.

For en analyse av departementets ressursbruk i tilknytning til tilskuddsordninger, tar vi utgangspunkt i de oppgavene som tilskuddsyter har ut fra kravene i økonomiregelverket. De oppgavene som hører hjemme i de ulike fasene i forvaltningen av en tilskuddsordning, kan ordnes etter hvordan de tidsmessig henger sammen – på følgende måte:

-
- Etableringsfasen
 - Planfasen
 - Gjennomføringsfasen
 - Rapporteringsfasen
 - Endringsfasen

Hvor ressurskrevende disse oppgavene er for departementet, antas å avhenge av

- hvem som er tilskuddsforvalter (er oppgaver delegert eller desentralisert)
- trekk ved tilskuddsmottaker
 - fylkeskommuner og kommuner
 - ulike typer organisasjoner
- trekk ved ordningene (basert på inndelingen i økonomiregelverket)

De administrative omkostningene ved å forvalte tilskuddsordningene kan variere etter hvilken type ordning det dreier seg om, hvordan tilskudds-forvaltningen er organisert og omfanget av ordningen. Dessuten kan følgende forhold påvirke ressursbruken:

- Tilskuddsordningens karakter
- Økonomisk risiko forbundet med tilskuddene
- Hvor store summer tilskuddet dreier seg om (økonomisk viktighet)
- Hvor stor politisk oppmerksomhet har tilskuddsordningen (politisk viktighet)

8.2 Beskrivelse av tilskuddsordningene under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Ut fra den formelle definisjonen av tilskudd, har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ansvaret for 85 tilskuddsposter, 25 som bevilges over 60-poster og 60 som bevilges over 70-poster. Inkludert underposter på enkelte av ordningene, er det om lag 140 tilskuddsordninger på departementets budsjett for 1997. Sammenliknet med andre departementer må dette betraktes som et meget høyt antall. Departementets tilskuddsposter (postgruppen 60-89) utgjør til sammen drøyt 12,3 mrd kroner for 1996 (S III), dvs om lag 44 prosent av budsjettet, fordelt på 140 ordninger, som dels forvaltes av departementet selv og dels av underliggende virksomheter. Inne i dette ligger studiefinansieringen med ca 6,7 mrd kroner. Tabellen i vedlegg 1 gir en oversikt over disse tilskuddsordningene.

I tillegg til de formelle tilskuddsordningene har departementet en tilskuddsordning som bevilges over en 21-post, og som inngår i departementets ressursanslag til tilskuddsforvaltning. Det gjelder Sikkerhetsopplæring for fiskere, under kap 0232 Statlige skoler med undervisning på videregående nivå. Sikkerhetsopplæringen blir administrert av Tromsø maritime skole og drives på grunnlag av avtale mellom departementet og Troms fylkeskommune. Ordningen

ble iverksatt som et prosjekt og betraktes i dag som en forsøksordning, som finansieres over en 21-post.

Vi har valgt å la den formelle postgrupperingen for tilskudd være bestemmende, og har utelatt post 21 i oversikten.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har seks 50-postbevilgninger. For to av disse er hovedmottaker Norges forskningsråd (NFR). To 50-poster under kap 0299 Opplysningsvesenets fond gjelder Fondsavsetninger og Avsetning av salgssummer. I tillegg til disse postene gjelder to bevilgninger til Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI). Begge instituttene er i dag omorganisert og omgjort til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Vi kan ikke se at 50-poster skjuler reelle tilskuddsordninger for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets vedkommende.

Tilskuddsordningene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har varierende omfang. Den minste ordningen er tilskudd til Biblioteque Nordique, Paris, på 68 000 kroner, den største er tilskudd til private skoler på 843 mill kroner (vi ser da bort fra studiefinansieringen og utdanningsstipend på nær 3,6 mrd kroner). Tilskuddsordningene omfatter både regelstyrte og budsjettstyrte ordninger, og departementet har også ansvar for en rekke øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Variasjonen i type tilskudd er også betydelig: Tilskudd til gjennomføring av reformer, investeringskompensasjon, støtte til private skoler og organisasjoner, kontingent for deltakelse i EUs rammeprogram for forskning, m.m.

8.3 Generelle utviklingstrekk og hovedutfordringer for departementet i styringen av tilskuddsordningene

To parallelle utviklingstrekk kan sies å ha påvirket styringen av tilskuddsordningene i departementet de senere årene. På den ene siden er forvaltningen eller administrasjonen av flere tilskuddsordninger helt eller delvis delegert til underliggende virksomheter, noe som har medført ressursbesparelse for departementet. En avlastning er også oppnådd ved at enkelte øremerkede tilskudd er lagt inn i rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner; fra og med 1994 er størstedelen av det statlige tilskuddet til videregående opplæring (dvs til ordinær drift av) i fylkeskommunene lagt inn i rammetilskuddet på Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett. På den andre siden er det i kjølvannet av det omfattende reformarbeidet i utdanningssektoren etablert en rekke nye tilskuddsordninger, knyttet til gjennomføringen av reformene. Totalt sett har disse utviklingstrekkene ikke medført noen reduksjon i antall tilskuddsordninger som departementet har ansvar for.

Hovedutfordringen for departementet gjelder i første omgang tilpasning av tilskuddsforvaltningen til bestemmelsene i det nye økonomiregelverket. Tatt i betraktning det store antallet ordninger på departementets ansvarsområde, er det

en betydelig oppgave å gjennomgå tilskuddsordningene opp mot kravene i det nye økonomiregelverket.

8.3.1 Tilskuddsforvaltning i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Når forvaltningen av en tilskuddsordning ligger i en underliggende etat, blir midler stilt til disposisjon gjennom det ordinære tildelingsbrevet. Oppfølgingen av ordningen skjer gjennom rapportering i forbindelse med etatsstyringen (jf kapittel 7).

Når forvaltningen av overføringen ligger i en enhet/avdeling internt i departementet, blir bevilgningen stilt til disposisjon gjennom interne tildelingsnotater. Rapportering skjer kvartalsvis til Administrasjonsavdelingen og inneholder opplysninger om forbruk, anslag for framtidig forbruk, anvendelse av bevilgningen og resultatrapportering.

Tilskuddsforvaltningen ligger i fagavdelingene, mens Administrasjons-avdelingen har et koordinerende ansvar. Administrasjonsavdelingens rolle har hatt konsekvenser for oppgavefordelingen og ressursbruken når det gjelder tilskuddsforvaltning i departementet, ved at Administrasjonsavdelingen har ansvar for å følge opp og legge til rette for en enhetlig behandling av de teknisk-administrative sidene av tilskuddsforvaltningen. Dette har gitt seg utslag i at Administrasjonsavdelingen i dag arbeider med å fastsette felles rutiner i departementet for disse sidene ved tilskuddsforvaltningen.

Departementet startet i 1996 gjennomgang av de enkelte tilskuddsordningene i samsvar med bestemmelsene i økonomiregelverket. Det nye regelverket krever også at departementet med mellomrom skal gi en omtale av tilskuddsordningene i budsjettproposisjonen, og at en særskilt omtale skal gis i forbindelse med etablering av nye ordninger. Omtalene baseres på den gjennomgangen av tilskuddsordninger som departementet har påbegynt. Elementer fra økonomiregelverket som skal inngå i omtalen er

- formulering av **målsetting** for hver ordning
- utarbeiding av **oppfølgingskriterier** som svarer til **Stortingets intensjon** med bevilgningen
- utforming av **rapporteringsordninger** om resultater i henhold til fastsatte kriterier
- **oppfølging og kontroll** overfor den enkelte mottaker, **tilpasset den enkelte tilskuddsordning**
- **evaluering** av om man oppnår fastsatte mål, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkninger.

Hver avdeling skal utarbeide konkrete opplegg for de ordningene som ligger innenfor avdelingens ansvarsområde, enten selve forvaltningen av ordningen ligger i departementet eller i underliggende etat. På grunn av det store antallet tilskuddsordninger på departementets budsjett, er det lagt opp til «å fordele

gjennomgangen av ordningene over to til tre år» (St prp nr 1 (1996–97)). Basert på den gjennomgangen som departementet er i gang med, er det i St prp nr 1 (1997–98) gitt en særskilt omtale av 19 tilskuddsordninger fordelt på sju programkategorier. Departementet tar sikte på å omtale de resterende tilskuddsordningene i budsjettproposisjonen for 1999. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har satt opp en framdriftsplan for arbeidet med å bringe forvaltningen av tilskuddsordningene i samsvar med økonomiregel-verket. Hovedtrekkene er gjengitt i St prp nr 1 for budsjetterminen 1998, s 15–16. Ut fra intervjuene Statskonsult har gjennomført med avdelingene, regner man med økt ressursbruk til tilskuddsforvaltning i de nærmeste årene.

8.3.2 Spesielt om tilskuddsforvaltning i Statens utdanningskontorer

Statens utdanningskontorer skiller seg ut blant Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets underliggende virksomheter, ved at de er tillagt regionale forvaltningsoppgaver med ansvar for administrasjon, fordeling og utbetaling av midler, og for å føre tilsyn med flere statlige tilskuddsordninger. Som tilskuddsforvaltere har Statens utdanningskontorer fått en utvidet rolle og er sterkt involvert i den gjennomgangen av tilskuddsordninger som departementet har påbegynt ut fra kravene i det nye økonomiregelverket.

Det utarbeides et felles tildelingsbrev på 48 sider til de 18 kontorene. I tillegg kommer flere tabeller som bl a viser fordeling av tildelte midler til kontorene. Hovedtyngden av innholdet gjelder retningslinjer for kontorenes tilsynsoppgaver og forvaltning av tilskudd. Det henvises i stor utstrekning til særskilte handlingsplaner og rundskriv. Tildelingsbrevet angir også konkrete spesifikke oppgaver som enkelte av kontorene har for hele landet eller i forhold til regioner, f eks tilskuddsordningen for opplæring innenfor kriminalomsorgen som er lagt til Statens utdanningskontor i Hordaland.

Det gis en spesifikk behandling av krav til rapportering og økonomiforvaltning i forbindelse med Statens utdanningskontorers oppgaver som tilskuddsforvaltere. Rapportene fra Statens utdanningskontorer følger mal fra departementet av 26.09.96. Det enkelte utdanningskontor utarbeider kvartalsvise regnskapsrapporter. I tildelingsbrevet for 1997 pålegges utdanningskontorene å utarbeide egen rapport – i tillegg til de kvartalsvise regnskapsrapportene – for tildelinger fra Tilskudd til grunnskolen. Dette gir grunnlag for departementet til å kunne foreta ny vurdering av de tildelte rammene. Utdanningskontorene rapporterer resultater gjennom årsmeldingen, som består av de to delene årsrapport og tilstandsrapport (om situasjonen i utdanningssektoren i fylket).

Når det gjelder Statens utdanningskontorers rolle som tilskuddsforvaltere, og ansvarsforholdet mellom departement og tilskuddsforvalter, «kompliseres» forholdet ved at flere avdelinger i departementet er involvert i utformingen og forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene. Det gjennomføres for tiden et prosjekt i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, der samtlige involverte avdelinger er representert. Siktemålet er å gjennomgå nåværende

praktisering av tilskuddsforvaltningen i forhold til kravene i det nye økonomiregelverket. Prosjektet vil bli fokusere på arbeidet med å tilpasse og/eller utarbeide skriftlige retningslinjer for de aktuelle tilskuddsordningene og forvaltningen av disse.

8.4 Statskonsults vurderinger av departementets håndtering av tilskuddsordningene

8.4.1 Vurdering av tilskuddsforvaltningen ut fra økonomiregelverket

Som hovedregel stiller økonomiregelverket krav til oppfølging og kontroll med at tilskuddet brukes i henhold til målsettingen for tilskuddsordningen, blant annet utforming av rapportmetoder om resultater iht fastsatte kriterier.

I økonomiregelverkets funksjonelle krav, del III, kap. 11-2, inndeles tilskuddene etter hvorvidt de er med eller uten tilbakebetaling. For hver av disse to hovedtypene gis henholdsvis to og tre underkategorier. I tabellen i vedlegg 1 er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets tilskuddsordninger delt inn etter denne typologiseringen.

De fleste av departementets tilskuddsordninger kan plasseres innenfor kategorien **Tilskudd uten avregning/tilbakebetaling** (funksjonelle krav, kap. 11-2.1). Studiefinansieringen gjennom Statens lånekasse utgjør i størrelsesorden mer enn halvparten av departementets tilskuddsposter, men i antall utgjør de en marginal andel av det totale antall tilskuddsposter. Vi vil derfor i hovedsak fokusere på tilskudd uten avregning/tilbakebetaling. Innenfor denne kategorien er mange av departementets tilskuddsordninger utformet som et **rundsumtilskudd**. Ordningene kan bli benyttet som løpende tilskudd til en organisasjon, tilskudd til investeringstiltak, stimuleringsstilskudd, tidsbegrensede prosjekter, o.l. Ifølge regelverket kan endelig oppgjør utbetales når det foreligger rapport om at tiltaket er tilfredsstillende gjennomført, uten at det er avgjørende hva mottakers utgifter har vært. Kontrollen vil være begrenset til å påse at oppgaven er utført overensstemmende med betingelsene. Departementet har også en del tilskudd som består av en total **rammebevilgning** som **fordeles** mellom tilskuddssøkere etter objektive kriterier, f.eks. det antall personer som omfattes av tilskuddsordningen, uten at beløpet er direkte knyttet opp mot utførelse av enkelttiltak eller målbare utgifter. Kontrollen vil da være knyttet til fordelingskriteriene og til å påse at formålet med tilskuddet er oppnådd og vilkårene er overholdt.

Departementet har også enkelte tilskuddsordninger der statstilskuddet beregnes som produkt av fastsatte **enhetspriser** (stykkepris/satser), basert på anslag for gjennomsnittlig utgiftsnivå, multiplisert med objektive kriterier. Det kan f.eks. gjelde antall medlemmer, tilsatte, elever, o.l. Da er det disse faktiske opplysningene som må kontrolleres, i tillegg til rapporteringen om oppnådde resultater. Det kan likevel være behov for å følge opp om satser som benyttes ved

beregning av tilskuddet er rimelige. Det må i så fall innhentes økonomisk informasjon fra en del mottakere, som kan brukes til å vurdere tilskuddssatsene. Videre har departementet noen tilskuddsordninger som gjelder stønad til privatpersoner. Reglene i økonomiregelverket om tilskudd gjelder også slike utbetalinger, men beskrivelsen som er gitt ovenfor av ulike typer tilskuddsordninger under punkt 11-2 i kap. 11 i regelverkets funksjonelle krav, passer ikke for stønader til privatpersoner. Denne typen stønadsordninger omfattes av kap. 13 i funksjonelle krav, hvor disse deles inn i tre hovedgrupper, med forskjellige aktivitetskrav overfor stønadsmottaker: **Stønad til livsopphold uten spesifisert søknad**, **Stønad til livsopphold etter søknad** og **Stønad med krav til aktivitet** (kap. 13-2). Departementets stønadsordninger kommer inn under de to siste hovedgruppene. Kontrollen vil være knyttet til opplysninger som gis, krav til dokumentasjon og selvdeklareringer. I tilfeller hvor det kreves innsendt rapport om at visse forutsetninger oppfylles etterskuddsvis, må slike rapporter kontrolleres.

Vi oppfatter at departementet forsøker å opptre korrekt i forhold til disse kravene, men at det gjenstår mye arbeid før oppfølgings- og tilsynsfunksjonene er fullt ut på plass. Sammenliknet med andre departementer, er gjennomgangen av tilskuddsordningene opp mot kravene i økonomireglementet en spesielt tidkrevende prosess, sett i lys av det store antallet tilskuddsposter på departementets budsjett. Som nevnt, beregner departementet å ha gjennomgått samtlige tilskuddsordninger innen framlegging av budsjettproposisjonen for 1999, hvor departementet tar sikte på å gi en omtale av «resterende» tilskuddsordninger.

I intervjuene Statskonsult har foretatt i departementet ble det fra de fleste avdelingene påpekt at det brukes for lite ressurser til tilskuddsforvaltning, spesielt innenfor utdanningssektoren. Dette forklares ut fra det omfattende reformarbeidet som har preget departementet de seneste årene, og gjennomføringen av skolereformene som nå gis prioritet. I tilknytning til gjennomføringen av reformene, er det også etablert nye tilskuddsordninger som nødvendigvis har lagt beslag på ressurser innenfor tilskuddsforvaltningen. Avdelingene innen utdanningssektoren mener det må brukes mer ressurser framover på tilskuddsordninger som er knyttet til gjennomføring av skole-reformene. Det understrekes også fra fagavdelingene at Administrasjonsavdelingen har et godt grep på koordineringen og oppfølgingen av arbeidet med tilskuddsforvaltning i departementet.

Vi oppfatter at departementet gjør et grundig arbeid, og finner retningen på utviklingsarbeidet i samsvar med kravene i økonomiregelverket.

I forbindelse med innarbeiding av kravene i økonomiregelverket, arbeides det med instruks for oppfølging av økonomiregelverket i ytre etat, dvs for den enkelte institusjon eller grupper av institusjoner. Instruksen vil bli et viktig verktøy for virksomheter som har fått delegert ansvar for tilskuddsforvaltning.

8.4.2 Vurdering av departementets ressursbruk til tilskuddsforvaltning

Som nevnt i punkt 8.1, vil vi analysere hvor ressurskrevende tilskuddsforvaltningen er etter

- hvilken type organ som forvalter tilskuddsordningen (er oppgaver delegert eller desentralisert)
- hvilken type virksomhet som er tilskuddsmottaker
 - fylkeskommuner og kommuner
 - ulike typer organisasjoner
- trekk ved ordningene basert på inndelingen i økonomiregelverket.

Tilskuddsforvalter

Et stort antall ordninger forvaltes i sin helhet direkte av departementet. For enkelte tilskudd er forvaltningen delt slik at noe er i departementet, mens hoveddelen av arbeidet gjøres hos en annen tilskuddsforvalter. Tatt i betraktning det store antallet tilskuddsposter på departementets budsjett, er det i begrenset omfang foretatt delegering av tilskuddsforvaltningen til underliggende virksomheter.

Det er i første rekke Samisk utdanningsråd (Tilskudd til produksjon av samiske læremidler), Nasjonalt læremiddelsenter (Tilskudd til lærebøker), Norges forskningsråd (Tilskudd til forskningsstiftelser), Bispedømmene (forvaltning av flere tilskuddsordninger til kirkelige aktiviteter) og Statens utdanningskontorer som forvalter tilskuddsordninger i sin helhet. Særlig Statens utdanningskontorer har de seneste årene fått en utvidet rolle som tilskuddsforvaltere, og forvalter 12 tilskuddsordninger på vegne av departementet. I tillegg er enkelte av utdanningskontorene tildelt landsdekkende oppgaver for ytterligere fire tilskuddsordninger.

Statens utdanningskontorer er underlagt Administrasjonsavdelingen, som følgelig har ansvar for styringen av disse etatene (jf kap 7). Men utdanningskontorene forvalter også tilskuddsordninger på vegne av Grunnskoleavdelingen, Avdeling for videregående opplæring og Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning.

I intervjuer med tre utdanningskontorer, framgår det at de har kommet svært ulikt i gang med å tilpasse tilskuddsforvaltningen til økonomiregelverket. Ved ett kontor forklares dette med manglende økonomisk og juridisk kompetanse, mens et annet kontor befinner seg i en vanskelig overgangsfase når det gjelder rutiner, ansvarsdeling og samarbeid internt. Tilpasning til nytt økonomi-reglement oppfattes som arbeidskrevende, men anses å få positiv effekt på sikt. Det utdanningskontoret som har kommet lengst i tilpasningsarbeidet, mener at tilskuddsforvaltningen fungerer bra, og mener at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har forbedret seg sterkt de senere år når det gjelder styring av tilskuddsforvaltningen. Men det understrekes at de ulike tilskuddsordningene som utdanningskontorene forvalter, burde samordnes bedre og at

styringen fra departementet kunne vært mer enhetlig. Det pekes blant annet på at styringssignalene er uklare i noen sammenhenger hvor kommunene foretar saksbehandling og utbetaling. Det understrekes også at det er for store ulikheter i hvordan saksbehandlingsregler og rutiner er lagt opp for tilskuddsordninger i ulike sektorer, dvs mellom ulike avdelinger i departementet. Blant annet gjelder det bruk av forskjelligartede skjemaer som burde vært samlet i et enhetlig skjema som kunne gjelde på tvers av sektorer/avdelinger. Det pekes på at rundskriv og det meste av regelverket er samlet i tildelingsbrevet, og at dette i større grad burde gjenspeile seg i en mer samlet og enhetlig oppfølging av tilskuddsordningene. Imidlertid har en tro på at dette vil bedre seg med instruksen som departementet nå utarbeider for oppfølging av økonomiregelverket i ytre etat. Det vises for øvrig til det prosjektet som er omtalt i punkt 8.3.2.

Helt eller delvis delegert tilskuddsforvaltning til underliggende virksomheter innebærer ikke at en fraskriver seg ansvaret for styringen med tilskuddsordningene, men at styringen vil foregå som en del av etatsstyringen.

Gjennom intervjuene i departementet ble det uttrykt at der departementet forvalter tilskuddsordninger i sin helhet, kreves det nødvendigvis mer ressurser, enn ordninger der forvaltningsansvaret er helt eller delvis delegert. Det ble også påpekt at rutiner ved forvaltning og utbetaling, etablering av nye ordninger, kontroll, oppfølging og evaluering er særlig ressurskrevende. Hvilken av disse funksjonene som oppfattes som mest ressurskrevende, varierer mellom avdelingene. Det framheves at det generelt er svært tidkrevende og vanskelig å finne gode, praktiske løsninger som ordningene skal fungere etter, f eks måter som kan sikre innebygde kontrollmekanismer ved fordelingen av tilskudd, som ikke gjør det nødvendig med omfattende kontrollrutiner. Dette gjelder både arbeidet med nye ordninger og gjennomgang av eksisterende ordninger.

I intervjuene gav de fleste avdelingene uttrykk for at tilpasning til økonomiregelverket vil kreve mye ressurser til tilskuddsforvaltning framover. Det ble også påpekt at det vil kunne bli mye arbeid i kjølvannet av gjennomganger og evalueringer, både når det gjelder arbeid med forskrifter, rundskriv og annet regelverk, og omlegginger av rutiner for forvaltningen av ordninger. Imidlertid regner en med å kunne hente ut en effektiviseringsgevinst på sikt.

Tilskuddsmottaker

På Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett for 1997 har departementet ansvaret for totalt 25 tilskuddsordninger som bevilges over 60-poster; fire av disse er igjen inndelt i underposter/-ordninger. Til sammen utgjør tilskuddsordningene om lag 2,5 mrd kroner, hvorav de største ordningene gjelder tilskudd til undervisning for fremmedspråklige elever, skolefritidsordninger og investeringer i skolebygg for seksåringer. Statens utdanningskontorer administrerer vel halvparten av post 60-tilskuddene.

Mottakerne av bevilgninger over 60-poster er i hovedsak fylkeskommuner og kommuner, og gjelder tilskuddsordninger innenfor utdanningssektoren. De fleste ordningene er tilskudd til grunnskolen, men noen poster gjelder også

videregående opplæring. Det er et par unntak hvor andre enn kommuner og fylkeskommuner er mottakere. Det ene unntaket gjelder tilskudd til institusjoner (kap 221 post 61) som er kommunalt eller fylkeskommunalt eid, statlig eid eller eid av stiftelser. Det andre gjelder tilskudd til andre tiltak for flyktninger og asylsøkere i forbindelse med «Språkprøven i norsk for fremmedspråklige voksne», hvor private institusjoner og kommuner er mottakere.

Det er krav om kommunal egenandel kun for tre av de øremerkede tilskuddsordningene på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett. Dette gjelder kap 0221 post 65, kap 0221 post 67 og kap 0253 post 60.

Gjennom intervjuene ble det pekt på tre problemer knyttet til mottakere av 60-poster, som har betydning for ressursbruken. For det første er rapporteringen fra kommunene problematisk, da det er ulike systemer og rutiner bl a i forbindelse med økonomirapporteringen i stat og kommune. Departementet mener at det nye økonomirapporteringssystemet KOSTRA vil kunne løse disse problemene. For det andre pekes det på at det kan være problematisk å få inn revisorattesterte regnskaper fra kommunesektoren, og at tilskuddsbeløpene ikke alltid har vært skilt ut i regnskapet. Departementet gjennomfører – i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet og Finansdepartementet – et prosjekt om målrettet bruk av revisorkontroll i tilskuddsforvaltningen. For det tredje framheves det at tilskuddsordninger på komplekse områder, dvs hvor flere departementer yter tilskudd, krever mer ressurser enn andre. Dette gjelder f eks særtilskudd til kommunene, der Kommunal- og regionsdepartementet har et overordnet ansvar. Et eksempel på dette er tilskudd til fremmedspråklige. Mottakerne av bevilgninger over 70-poster er gjengitt i tabell 8.1.

Tabell 8.1. Fordeling av typer mottakere av 70-postbevilgninger i 1997:

Type mottaker	Antall ordninger
Frittstående institusjoner, organisasjoner, stiftelser, næringsdrivende	25
Råd/sekretariat	4
Stønad til privatpersoner	8
Ulike mottakere av prosjektstøtte	7
Frittstående/private skoler	6
Internasjonale organisasjoner	6
Studentsamskipnader	4
Sum	60

Departementet har ansvar for 60 tilskuddsordninger som bevilges over 70-poster på budsjettet for 1997, 14 av disse er igjen inndelt i underposter/-ordninger. Inkludert disse er det til sammen 102 ulike tilskuddsordninger på departementets 70-poster. Ser en bort fra studiefinansieringen gjennom Statens lånekasse på om lag 6,8 mrd kroner, utgjør tilskuddene på 70-poster om lag 3,3 mrd kroner i 1997.

Typer mottakere er svært forskjellige. Innen utdanningssektoren er det en rekke private skoler, folkehøgskoler og høyskoler, samt lærlingeordninger, studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. I tillegg kommer tilskudd til forlag, Kopinor, friskoleorganisasjoner og ulike mottakere av prosjektstøtte. For forskningssektoren finner vi tilskudd til forskningsstiftelser og private forskningsinstitusjoner. Både innenfor utdannings- og forskningssektoren

bevilges det også tilskudd til norsk deltakelse i internasjonale programmer og samarbeidsprosjekter, – de fleste av disse gjelder avtalefestede bidrag og kontingenter. Kirkeavdelingen har ansvar for tilskudd til Felleskirkelig råd, kompetanseutvikling for prester og kateketer, og tilskudd til diverse kirkelige formål.

En rekke av tilskuddsordningene har mange mottakere, bl a kjennetegner dette tilskuddsordninger til fjernundervisningsinstitusjoner, voksenopplæring i studieforbundene, private skoler, folkehøgskoler og høyskoler, forskningsstiftelser og kirkelige fellesråd. Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at departementets ressursbruk knyttet til de ulike ordningene i større grad er knyttet til hvor mange mottakere det er for hver tilskuddsordning, enn til typen mottaker(organisasjon). Dette gjelder bl a tilskudd til voksenopplæring i studieforbundene, hvor departementet selv er tilskuddsforvalter og foretar en tidkrevende saksbehandling av rapporterte aktivitetstall som danner grunnlag for beregning av en fordelingsnøkkel og etterskuddsvis utbetaling. Tilskuddsforvaltningen fungerer tilsvarende for tilskudd til andre folkehøgskoler enn de fylkeskommunale. Informantene oppfatter dette som typisk direktoratsarbeid og som sløsing med ressurser i departementet.

Inndeling etter økonomiregelverket

I økonomiregelverket, funksjonelle krav, del III, kap 11-2, deles tilskuddene inn etter om de er med eller uten tilbakebetaling. Hver av disse hovedtypene gis henholdsvis to eller tre underkategorier. I tabellen i vedlegg 1 er departementets tilskuddsordninger inndelt etter denne typologiseringen.

Tabellen viser at 65 tilskuddsordninger er uten tilbakebetaling, to ordninger er med tilbakebetaling. Fire tilskudd omfatter typer ordninger både med og uten tilbakebetaling. For de seks tilskuddsordningene som gjelder kontingenter til norsk deltakelse i internasjonale programmer og organisasjoner, er økonomiregelverkets typologisering mindre dekkende. I tillegg har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet åtte tilskuddsordninger som gjelder stønad til privatpersoner.

Gjennom intervjuene har vi inntrykk av at det er andre forhold enn økonomiregelverkets inndelingen i som er avgjørende for ressursbruken. Ordninger som i sin helhet forvaltes av departementet, krever mer ressurser enn ordninger der forvaltningsansvaret er helt eller delvis delegert. Flere avdelinger peker også på at gjennomføring av tildeling og utbetaling er mest ressurskrevende, spesielt der utarbeiding av grunnlaget for utbetaling inngår i tilskuddsforvaltningen. Det pekes også på at oppfølging, kontroll og evalueringer vil kreve mer ressurser framover. Vi ser dette som viktigere distinksjoner for ressursbruken, enn økonomiregelverkets inndelingen.

Kontingenter og andre bidrag til internasjonale programmer og organisasjoner omfatter seks ordninger på departementets budsjett: Tilskudd til internasjonale utdanningsprogrammer (0239.72), Tilskudd til internasjonale programmer (0281.73), Den meteorologiske verdensorganisasjon (0283.70),

Internasjonale samarbeidsprosjekter (0283.72), Internasjonale grunnforskningsorganisasjoner (0288.72) og EUs rammeprogram for forskning (0288.73). Til sammen utgjør ordningene om lag 580 mill kroner, hvorav tilskudd til EUs rammeprogram for forskning og utvikling er den største utgiftsposten med 339,3 mill kroner (S III 1997). Felles for ordningene er at norske bidrag eller kontingenter fastsettes ved avtalefestede beregningsformler, der bruttonasjonalprodukt er en nøkkelfaktor. Økonomiregelverkets bestemmelser om kunngjøring, søknad og kravene til tilsagnsbrev er ikke aktuelle for disse tilskuddsordningene (Funksjonelle krav 11-3.0). Det er vårt inntrykk at kontroll med tilskuddene går ut på generelle formalia- og rimelighetskontroller (Funksjonelle krav 11-5.2). Hvorvidt det er aktuelt med andre kontroller enn dette, er avhengig av en konkret vurdering av den enkelte organisasjons særegenhet og egne kontrollrutiner. Statskonsult antar at en slik vurdering bør foretas i tilknytning til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets gjennomgang av tilskuddsordninger som gjelder internasjonalt samarbeid.

Andre forhold som påvirker ressursbruken

Gjennom intervjuene påpeker flere avdelinger at det er ved endringer i tilskuddsordninger at det er mest ressurskrevende å forvalte dem. Dette er særlig merkbart når det er kompliserte kriterier som er lagt til grunn for etablering av ordningen, kombinert med relativt stor politisk oppmerksomhet og mediefokusering. Både når det gjelder etablering, endring og generell gjennomgang av ordninger, pekes det på at det er tidkrevende og vanskelig å utforme målsettinger og tildelingskriterier som også kan gi en hensiktsmessig kontroll. Det pekes spesielt på vansker som knytter seg til å utforme oppfølgingskriterier som danner grunnlag for vurdering av effekter – særlig samfunnsmessige effekter – som avspeiler formålet med den enkelte ordning.

Ressursbruken til tilskuddsforvaltningen påvirkes av den politiske oppmerksomheten rettet mot ordningen.

Arbeid med sikte på en overføring av øremerkede tilskudd til kommunenes rammetilskudd vurderes også som særlig tidkrevende, fordi det krever mye forskriftsarbeid for å sikre riktig bruk av midlene. En slik omlegging vil ofte være vanskelig fordi det kan være politisk ønskelig å opprettholde det øremerkede tilskuddet.

Ressursbruk til ordinære tilskuddsordninger

Som det framgår av punkt 5.4.5, har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet rapportert at de i 1997 bruker drøyt 15 årsverk på arbeid med tilskuddsordninger, hvorav ca halvparten til arbeid med rutiner og ca en tredjedel til utvikling, oppfølging og evaluering av ordningene. Om lag to og et halvt årsverk går til kontroll.

Tatt i betraktning det store antallet tilskuddsordninger på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, kan det synes som at 15 årsverk til tilskuddsforvaltning, eller kun fire prosent av departementets totale ressurser, er i minste laget. Dette understøttes i intervjuene, hvor flere avdelinger påpeker at det har vært vanskelig å prioritere nødvendige ressurser til oppfølging av økonomi-

reglementets krav til tilskuddsforvaltning. Dette forklares ut fra det omfattende reformarbeidet som har preget departementet de senere årene. De fleste avdelingene understreker også at det vil være nødvendig å avsette mer ressurser til tilskuddsforvaltning framover.

Forholdet mellom årsverk til tilskuddsforvaltning og antallet ordninger hver avdeling har ansvaret for, er gjengitt i tabell 8.2.

Tabell 8.2 *Antall årsverk til tilskuddsforvaltning i forhold til antall ordninger hver avdeling har ansvar for, jf punkt 5.4.5.*

Forvaltning av tilskuddsordninger	KUF	Stab	Adm	Kirke	Grunn	Videre	Voksen	Uni	Forsk
Antall ordninger	85	0	9	5	13	18	12	22	6
Rutiner ved forvaltning	7,21	0	1,5	0,2	0,8	2,05	1,5	1,12	0,04
Utv., oppfølging og evaluering	5,39	0,2	0,6	0,3	0,3	2,53	1,2	0,23	0,03
Kontrollvirksomhet	2,65	0,2	0,4	0	0,1	0,62	1	0,3	0,03
Sum	15,25	0,4	2,5	0,5	1,2	5,2	3,7	1,65	0,1

Fordelingen av ressursbruk mellom avdelingene viser forholdsvis små variasjoner, jf punkt 5.4.5. Ut fra fordeling på deloppgavene har avdelingene imidlertid noe ulik ressursfordeling, noe som kan indikere at de befinner seg i ulike faser i oppfølgingen av kravene i økonomiregelverket.

Administrasjonsavdelingen, Grunnskoleavdelingen og Universitets- og høyskoleavdelingen bruker i 1997 relativt mye ressurser på rutiner i forhold til de øvrige oppgavene under tilskuddsforvaltning. I intervjuene ble det pekt på at den forholdsvis høye ressursbruken til rutiner har sammenheng med det pågående arbeidet med tilpasning til økonomiregelverkets krav. Høy ressursbruk til rutiner er etter Statskonsults oppfatning nødvendig for å legge til rette for senere kontroll og oppfølging. De to fagavdelingene pekte også på at det har vært vanskelig å prioritere ressurser til tilskuddsforvaltning, da reformarbeid har hatt høy prioritet i avdelingene.

Avdeling for videregående opplæring, Avdeling for voksenopplæring og Kirkeavdelingen har forholdsvis stor ressursbruk på oppfølging og evaluering av tilskuddsordningene. I intervjuene ble det i en av avdelingene understreket at avdelingen i de to seneste årene har arbeidet med å gjøre regelverket for forvaltning av tilskudd mer presist, og at avdelingen er godt a jour med tilpasning til økonomiregelverkets krav. Etter Statskonsults oppfatning er dette arbeidet en nødvendig «tilrettelegging» for å kunne foreta oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger.

Forskningsavdelingen har en jevn fordeling av ressurser mellom deloppgavene. Avdelingen har flere tilskudd som gjelder kontingenter til internasjonale programmer og organisasjoner samt tilskudd som er basisbevilgninger til forskningsstiftelser. I intervjuet ble det påpekt at noe av ressursbruken til tilskudd ble plassert under budsjettarbeid og internasjonale saker i kartleggings-skjemaet.

8.4.3 Oppsummering av forhold som kan påvirke ressursbruken

På bakgrunn av vår kartlegging kan vi oppsummere at ressursbruken til forvaltning av tilskuddsordningene har en tendens til å øke når

- tilskuddsordninger er aktivitetsstyrte og ikke rammestyrte
- departementet selv er tilskuddsforvalter, framfor når tilskuddsforvaltningen er helt eller delvis delegert
- det er ulikheter i økonomirapporteringssystemet hos mottaker og forvalter
- flere departementer yter tilskudd på tiltaksområdet
- antallet tilskuddsmottakere pr ordning stiger
- tilskuddsordningen endres og er avhengig av omfanget på endringen
- politisk oppmerksomhet og mediafokus øker
- det mangler gode, praktiske løsninger for ordningen, og kontrollrutinene derfor blir mer omfattende.

9 Oppsummering og sammenfattende analyse

9.1 Innledning

I dette kapitlet sammenfatter og drøfter vi resultatene av kartleggingsarbeidet. I henhold til mandatet for departementsgjennomgangen, har analysen fokus på departementets styring og forvaltning av midler som bevilges av Stortinget. Vi søker å belyse følgende hovedspørsmål:

- Synes den interne ressursbruken i departementet å være rimelig fordelt på ulike funksjoner og oppgaver?
- Er departementets bruk av ressurser til etatsstyring og tilskuddsforvaltning tilstrekkelig til å møte kravene i økonomiregelverket for staten?
- Kan det med utgangspunkt i kartleggingene antydes konsekvenser for den interne ressursdisponeringen i departementet?

Ulike trekk ved departementet og dets virksomhet vil bli beskrevet og drøftet i den utstrekning de må antas å kunne påvirke omfanget, fordelingen og effektiviteten i ressursbruken internt i departementet.

I punkt 9.2 gis en oppsummering av hovedfunn, i punkt 9.3 følger Statskonsults vurderinger og i punkt 9.4 sammenfattes tilrådingene.

9.2 Oppsummering av hovedfunn

9.2.1 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets oppgaver, ansvar og organisering

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for områdene kirke, utdanning og forskning. Et omfattende reformarbeid har preget departementet de senere år, og gjennomføring og forvaltningsmessig oppfølging av de store reformene vil stå sentralt i departementets arbeid også i de nærmeste årene. Et stort og viktig reform- og omstillingsarbeid er foretatt i utdanningssektoren, og omfatter grunnskolen, videregående opplæring, og høyskoler og universiteter. Innenfor forskningssektoren gjennomføres et omfattende omstillingsarbeid. Sentralt i det kirkelige reformarbeidet står desentralisering og oppgaveoverføring til kirkens organer regionalt og lokalt. Omstillingsarbeidet i utdannings-, forsknings- og kirkesektoren skal videreføres og følges opp de nærmeste årene.

Et særtrekk ved denne sektoren er at det, med unntak for forskningsfeltet, ikke finnes en mellomliggende struktur, dvs underliggende direktorater eller sentraladministrative organer mellom departementet og de utøvende virksomhetene. Departementet har derfor et direkte styrings- og forvaltningsansvar i forhold til

sektoren og underliggende virksomheter, og blir behandlingsinstans for et stort antall enkeltsaker.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ca 140 underliggende virksomheter, og har derfor en omfattende etatsstyring. Departementets andel av postene 01 og 11 utgjør om lag 18 prosent av statsbudsjettets samlede beløp på disse postene. Om lag 14 prosent av alle statstilsatte har sitt arbeid i virksomheter under departementet. I tillegg til underliggende etater, spiller kommuner og fylkeskommuner en sentral rolle innenfor departementets ansvarsområde.

Tilskuddsordninger utgjør en betydelig del av departementets budsjett. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet forvalter om lag 140 tilskuddsordninger fordelt på ca 85 poster, og tilskuddspostene beløper seg til 12,3 milliarder kroner, dvs 44 prosent av budsjettet, som dels forvaltes av departementet og dels av underliggende virksomheter.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets virkemidler kan grupperes som følger:

- Lov- og regelverk.
- Politiske virkemidler, formidlet gjennom blant annet St prp nr 1, andre stortingsdokumenter, retningslinjer og sektorplaner.
- Organisatoriske virkemidler som oppretting av underliggende virksomheter, endringer i oppgavefordeling innenfor ansvarsområdene samt reformer og endringer i tilknytningsform og avtaler om lønns- og arbeidsvilkår.
- Budsjettmessige og økonomiske virkemidler, herunder et stort antall tilskuddsordninger.
- Innholdsmessige virkemidler, herunder læreplaner.
- Informasjon og veiledning
- Evaluering og tilbakerapportering.

9.2.2 Utviklingen i departementets ansvarsområder

Det har vært en nominell økning i departementets budsjett fra ca 20 mrd kroner i 1992 til 28 mrd kroner i 1997. Rammetilskudd/sektortilskudd til grunnskolen og til fylkeskommunal videregående opplæring på til sammen drøyt 8 mrd, 1,3 mrd til ekstraklasser og 0,4 mrd til diverse lærlingetilskudd er da trukket fra 1992-tallet, og utlån på 6,5 mrd i 1997 er holdt utenfor. Tar man hensyn til prisutviklingen i perioden, kan man grovt si at drøye 70 prosent av veksten på ca 8 mrd er realvekst. Dette gir en realvekst i perioden på ca 29 prosent / ca 5 prosent gjennomsnittlig pr år.

De postgruppene som forklarer mest av veksten er Overføringer til private, Lønn og Varer og tjenester. Postgruppen Nybygg/anlegg er lavere i 1997 enn i 1992. Når det gjelder vekstens fordeling på programkategoriene, er det Høgre utdanning som står for den største delen. Programkategorien Forskning har hatt

betydelig vekst, men tallene er på et langt lavere nivå enn Høgre utdanning, og knytter seg i hovedsak til internasjonalt forskningsarbeid under EØS-avtalen. For øvrig har det vært en vekst i programkategorien Grunnskolen i forbindelse med Reform 97. Veksten kan altså i hovedsak knyttes til budsjettkapitler som gjelder Lånekassen og universiteter og høyskoler. I forbindelse med at antall studieplasser har økt, har volumet på stipend og lån samt driftsutgiftene ved universiteter og høyskoler økt.

Denne volumveksten har trolig påvirket arbeidsmengden i departementet i noen grad, men dersom veksten i utgiftene hadde hatt sammenheng med endringer som krever omfattende innsats fra departementet, ville det kunne gjenspeiles i en tilsvarende vekst i departementets interne utgifter (jf kapittel 6), særlig når det gjelder Universitets- og høyskoleavdelingen. Vi kan imidlertid ikke se noen slik sammenheng (jf punkt 6.3.1). Derfor går vi ut fra at budsjettutviklingen på departementets område i perioden 1992–97 ikke er en viktig forklaringsfaktor når det gjelder utvikling i departementets interne ressursbruk i samme periode.

9.2.3 Departementets ressursbruk etter typer hovedoppgaver

Departementets totale ressursbruk på om lag 380 årsverk fordeler seg på rundt 20 prosent til hver av funksjonene sekretariat for politisk ledelse og gjennomføring av sektorpolitikken, 14 prosent til hver av funksjonene ivaretagelse av forvaltningsoppgaver og styring av underliggende virksomheter. Fire prosent av ressursene medgår til forvaltning av tilskuddsordninger.

Departementet bruker 28 prosent, eller godt og vel 107 årsverk til intern administrasjon, inklusive all forvarelse- og arkivtjeneste. Dette er den hovedfunksjonen som enkeltvis legger beslag på flest ressurser. Departementets tidsbruk fordeler seg med knapt tre firedeler til eksternt rettet arbeid og arbeid som sekretariat for politisk ledelse, og drøyt en firedel til internadministrative formål.

Bortsett fra staben, er det Forskningsavdelingen og Grunnskoleavdelingen som har relativt høyest andel av ressursene knyttet til oppgaver som sekretariat for politisk ledelse. For Forskningsavdelingen har dette sammenheng med at avdelingen bruker mest ressurser av alle fagavdelingene til arbeid med St prp nr 1 (4,4 årsverk). Dessuten har avdelingen ansvar for samordning av forsknings saker nasjonalt og internasjonalt, et arbeid som ofte krever avklaring på politisk nivå, og som går på tvers av departementer. For Grunnskoleavdelingen er denne tidsbruken for en stor del knyttet til arbeidet med Reform 97. Framover gjenstår mye iverksettingsarbeid, og det er trolig at avdelingen vil få en for-skyvning fra arbeid rettet mot politisk ledelse til arbeid med gjennomføring av sektorpolitikken. Avdelingen forventer fortsatt stor oppmerksomhet knyttet til sitt saksfelt, noe som vil opprettholde en relativt høy andel av tiden til oppgaver for politisk ledelse. Avdeling for videregående opplæring bruker til sammenlikning nesten dobbelt så mange årsverk til gjennomføring av sektorpolitikken som til sekretariatsoppgaver. Gjennomføringen og evalueringen av Reform 94 inngår i gjennomføring av sektorpolitikken.

Undersøkelsen viser at Universitets- og høyskoleavdelingen, som har mange underliggende virksomheter, bruker 16 prosent på etatsstyring og 11 prosent på gjennomføring av sektorpolitikken. Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring, som har ansvaret for en sektor der de fleste aktivitetene skjer i kommunal og fylkeskommunal regi, og samtidig har få underliggende virksomheter, bruker knapt 30 prosent til gjennomføring av sektorpolitikken og mellom 2 og 7 prosent til etatsstyring. Slik sett gjenspeiler undersøkelsen ulikhetene mellom avdelingene og derved de ulike virkemidlene de benytter.

Alle avdelingene innenfor utdanningsområdet har relativt høy andel av ressursene knyttet til forvaltningsoppgaver (13–30 prosent). Disse oppgavene fordeler seg nokså likt med en halvpart til forskriftsarbeid og læreplaner og tilsvarende til enkeltvedtak og besvarelse av enkelthenvendelser. Universitets- og høyskoleavdelingen skiller seg klart ut med å bruke flest årsverk til enkeltvedtak.

Kirkeavdelingen bruker sine ressurser på en utypisk måte sammenliknet med de øvrige fagavdelingene. Avdelingen bruker over halvparten av sine årsverk til styring av underliggende virksomheter. Av dette går ca 3 årsverk med til styring av bispedømmene m.m., mens arbeid med Opplysningsvesenets fond krever ca 22 årsverk.

Både i absolutte tall og prosentvis bruker Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning og Avdeling for videregående opplæring mest tid til tilskuddsforvaltning. Alt i alt bruker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet drøyt 15 årsverk på forvaltningen av ca 140 tilskuddsordninger.

Administrasjonsavdelingen bruker 46 prosent av sine samlede ressurser til internadministrative formål. Bare knapt 30 prosent av departementets samlede ressursbruk til intern administrasjon utføres av Administrasjonsavdelingen. Det viser at mange av disse oppgavene er desentralisert til avdelingene, bl a arkiv- og forværelsetjenesten, og at Administrasjonsavdelingen utfører en rekke direkte utadrettede oppgaver, særlig knyttet til gjennomføring av sektorpolitikken når det gjelder tilskuddsforvaltning, IT i skolen og forhandlingsaker.

Når vi sammenlikner Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets ressursbruk med tilsvarende i de øvrige departementene Statskonsult har gjennomgått, finner vi i stor grad samsvar i fordelingen mellom ulike oppgavetyper eller hovedfunksjoner. Selv om det framkommer enkelte ulikheter, er forskjellene små i forhold til fellestrekkene.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skiller seg ut fra de øvrige departementene med en høyere andel av årsverkene til styring av underliggende virksomheter. Departementet bruker her 52 årsverk, eller 14 prosent, av total ressursbruk, mot 2–8 prosent i de øvrige departementene. Det utgjør ca 0,4 årsverk pr virksomhet. I anslaget inngår imidlertid ressursbruk til forvaltning av Opplysningsvesenets fond, noe som legger beslag på 6 av de 14 prosentene. Ser vi bort fra dette, bruker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 8

prosent av sine ressurser (ca 30 årsverk) til å styre ca 140 underliggende virksomheter. Det gir ca 0,2 årsverk pr virksomhet. De tidligere undersøkelsene viste et gjennomsnitt på ca 1 årsverk pr virksomhet. Sosial- og helsedepartementet med sine 35 underliggende virksomheter brukte ca 0,4 årsverk pr virksomhet.

Når flere funksjoner ses i sammenheng, er det større forskjeller mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og de andre departementene. De forholdsvis små forskjellene som framkommer ved sammenlikning av enkeltfunksjonene, drar stort sett i samme retning. Departementet bruker til sammen bare 39 prosent av sine ressurser til de to funksjonene sekretariat for politisk ledelse og gjennomføring av sektorpolitikken, mens de øvrige departementene varierer her mellom 44 og 62 prosent. Trekkes tradisjonelle forvaltningsoppgaver inn, utjevnes ulikhetene noe. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet kommer da opp i 53 prosent av total ressursbruk, mens de andre departementene varierer mellom 58 og 68 prosent.

Kirkeavdelings profil for ressursbruk skiller seg fra de øvrige fagavdelingenes. Holdes denne avdelingen utenfor, ser vi at departementets samlede ressursbruk til sekretariatsfunksjonen, gjennomføring av sektorpolitikken og forvaltningsoppgaver øker fra 53 til 59 prosent. Da ligger Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i (og ikke under) et nedre sjikt for tidsbruk til disse funksjonene sammenliknet med de andre departementene Statskonsult har gjennomgått.

Alt i alt synes funksjonsanalysen å vise at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet relativt sett har en forholdsvis lav samlet ressursbruk til sekretariatsfunksjonen og gjennomføring av sektorpolitikken, og en noe høyere andel til forvaltningsoppgaver og styring av underliggende virksomheter enn gjennomsnittet av de undersøkte departementene. Andelen ressurser til tilskuddsforvaltning og intern administrasjon ligger jevnt med de øvrige. Men ser vi på årsverk pr styrt underliggende virksomhet, ligger departementet klart lavere enn alle øvrige departementer.

9.2.4 Utviklingen i departementets interne ressurser

Vi har kartlagt sammensetningen av personalet i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Kartleggingen gir et bilde av et stort departement, som har hatt en viss nedgang i antall tilsatte i perioden 1992–96. Det er stor variasjon i størrelsen på avdelingene (mellom 20 og 80 tilsatte). Om lag 60 prosent av de tilsatte er kvinner. Andelen tilsatte med utdanning fra universitet og høyskole, høyere grad, er lav (46 prosent) sammenliknet med departementene i tidligere gjennomganger (der andelen gjennomsnittlig ligger rundt 65 prosent). Turnover er ikke spesielt høy, men varierer mellom avdelingene.

De samlede driftsutgiftene under post 01 og 11, kapittel 0200, har hatt en nominell vekst på 16 prosent i perioden 1992–96. Realveksten, når en korrigerer for prisstigning i perioden på 11 prosent, er 5 prosent. Den gjennomsnittlige

månedsinntekten for tilsatte i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ligger noe lavere enn gjennomsnittet for departementene samlet. De gjennomsnittlige driftsutgiftene pr tilsatt i departementet (totale driftsutgifter over kapittel 0200/stillingshjemler på kapittel 0200) ligger svært lavt sammenliknet med Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet.

Departementet har satt opp mange mål og prioriteringer i Administrativ strategiplan 1996–99 og Strategisk personalplan 1996–98. Vi har sett på målsettinger knyttet til mål- og resultatstyring og til personalpolitikk og kompetanseutvikling.

Når det gjelder departementets arbeid med mål- og resultatstyring, viser vår undersøkelse at departementet er i gang med et arbeid i forbindelse med tilpasning til det nye økonomiregelverket. Vi har funnet at det er lite fokus på – og dårlig samordning av – virksomhetsplanlegging, og at våre informanter stort sett er fornøyd med budsjett- og regnskapsrutinene i departementet.

Innenfor området personalpolitikk og kompetanseutvikling har det vært et problem for departementet at antallet tilsatte var langt høyere enn rammene forutsatte. Derfor ble det innført en ordning med sentral vurdering av alle stillinger ved ledighet. På grunn av svakheter ved hvordan ordningen fungerer i dagens situasjon, besluttet departementet i januar 1998 å avvikle ordningen. Vurdering av hvordan personellressurser skal fordeles, gjøres i forbindelse med den interne budsjettfordelingen. Det synes som om det blir satset lite på intern kompetanseutvikling i forhold til det som er satt opp som mål i personalplanen.

9.2.5 Departementets styring av underliggende virksomheter

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ca 140 underliggende virksomheter som er svært forskjellige med hensyn til størrelse og funksjon, og varierer fra universiteter, statlige høyskoler og forskningsinstitusjoner, kompetansesentra og Statens utdanningskontorer til bispedømmene. Det betyr at departementet må utføre et omfattende og differensiert arbeid med styring av de underliggende virksomhetene. Styringen avgrenses av rammer som settes i lovgivningen på de forskjellige områdene. Kirkeloven og universitets- og høyskoleloven gir visse begrensninger på den direkte styringen fra departementets side.

Styringen av underliggende virksomheter er for det meste lagt til fagavdelingene. Til Administrasjonsavdelingen ligger blant annet ansvar for underliggende virksomheter som utfører oppgaver for mer enn én fagavdeling, for eksempel Statens utdanningskontorer.

Det er klare ulikheter mellom de forskjellige avdelingenes tildelingsbrev til sine underliggende virksomheter, men store likhetstrekk innenfor hver avdeling mht hvordan disse brevene er utformet. Mange av de underliggende virksomhetene mottar likelydende tildelingsbrev, der institusjonsspesifikke opplysninger

hovedsakelig framgår av tabellvedlegg. Tilpasningen til hver enkelt virksomhet er liten, og brevene kan inneholde tema som ikke angår alle mottakerne. I mange av tildelingsbrevene til høgskolene legges det vekt på å gi retningslinjer for budsjettering og økonomiforvaltning. Det gis detaljert informasjon om fullmaktenes innhold, og det henvises til relevant regelverk (bevilgningsreglementet og tidligere rundskriv fra departementet).

Universitets- og høgskoleavdelingen avholder etatsstyringsmøter relativt sjelden. I 1997 ble det holdt slike møter med 13 av de ca 50 virksomhetene. Det er mange deltakere fra både departement og underliggende virksomhet. Departementet er jevnt over representert på noe lavere nivå enn virksomhetene, noe de vi har intervjuet uttrykker seg lite fornøyd med.

I universitets- og høgskolesektoren har man i flere år holdt kortrapportmøter med en del av institusjonene hvert år, noe varierende i antall og skiftende etter en behovsvurdering i departementet på bakgrunn av årsrapport mv. I 1996 ble det avholdt slike møter med alle, dvs med i underkant av 50 virksomheter, noe ledelsen i Universitets- og høgskoleavdelingen mente var svært ressurskrevende. Avdelingens ambisjonsnivå er likevel å holde styringssamtale én gang pr år med hver høgskole/hvert universitet.

Det går lang tid fra tildelingsbrev, som går ut i januar, til rapportering som gis ved årsrapport til departementet i mars året etter, dvs ca 14 måneder fra styringssignaler gis til rapportering foreligger. Dette medfører blant annet at departementet i forbindelse med tildelingsbrev for 1997 ikke har rapporteringsdata som gjelder første halvår av 1996, men kun har årsmeldingsdata for 1995 (bortsett fra eventuelle DBH-data). Dermed blir det ikke noen sluttet sirkel («styringsløyfe») med styringssignal for inneværende år \Rightarrow rapport for del av inneværende år \Rightarrow styringssignaler for neste år basert på rapportering fra inneværende år.

I rapporteringen fra universiteter og høgskoler har driftsmessige og administrative utfordringer fått en bred omtale. Enkeltaktiviteter og driftsmessige detaljer synes å ha fått stor plass i forhold til mer analysepreget rapportering om viktige forhold som f eks forskning og utvikling. Stillingene (post 01 lønn) som er den største utgiftsposten og høgskolenes viktigste ressurs, vies også relativt liten oppmerksomhet mht rekruttering, kompetanse, turnover mv. I noen grad berøres imidlertid disse forholdene under Generell tilstandsvurdering, som ikke er en del av årsrapporteringen.

Rapporteringen fra virksomheter underlagt Universitets- og høgskoleavdelingen skjer etter en punktvis mal som kan ses som en huskeliste. Departementet har ikke gitt retningslinjer for hvilke opplysninger som skal prioriteres under hvert av punktene, eller hvilke punkter hver enkelt virksomhet bør legge mest vekt på å rapportere om. Virksomhetene uttrykte at de savner etterspørsel fra departementet om rapportering på forskning og utvikling.

Kravene til rapportering er i hovedsak kvantitative. Departementet forholder seg i liten grad til kvalitative sider ved virksomhetenes aktiviteter og resultater. De

ber om rapportering av data de mener de kan forholde seg til – omfanget av underliggende virksomheter tatt i betraktning. Flere av de underliggende institusjonene savner et langsiktig perspektiv for sin virksomhet. Videre ønskes det mer tilbakemelding på de faglige resultatene og den faglige kvaliteten som den enkelte institusjon har oppnådd.

Det skjer i liten grad sammenstilling av 1996-tall med tall for foregående år. Dermed får man ikke umiddelbart noe inntrykk av i hvilken grad utviklingen går i ønsket retning. Det skjer heller ikke noen oppdeling av tallene, verken i form av kvartal eller halvår/semester eller i form av flere tidspunkter, noe som også kunne gitt informasjon om utviklingen mht måloppnåelse.

9.2.6 Departementets styring av tilskuddsordninger

For å tilpasse tilskuddforvaltningen til kravene i økonomiregelverket, har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet organisert et internt prosjekt. Det er forankret i departementets ledelse og involverer samtlige avdelinger. I prosjektet arbeides det med en gjennomgang av alle tilskuddsordningene med tanke på forbedret utforming, oppfølging og kontroll, og på en presentasjon av alle ordningene i budsjettproposisjonen i løpet av årene 1997–99.

På bakgrunn av vår kartlegging kan vi oppsummere at departementets ressursbruk til forvaltning av tilskuddsordningene har en tendens til å øke når

- tilskuddsordninger er aktivitetsstyrte og ikke rammestyrte
- departementet selv er tilskuddsforvalter, framfor når tilskuddsforvaltningen er helt eller delvis delegert.
- det er ulikheter i økonomirapporteringssystemet hos mottaker og forvalter
- flere departementer yter tilskudd på tiltaksområdet
- antallet tilskuddsmottakere pr ordning stiger
- tilskuddsordningen endres og ressursbruken er avhengig av omfanget på endringen
- politisk oppmerksomhet og mediafokus øker
- det mangler gode praktiske løsninger for ordningen og kontrollrutinene derfor blir mer omfattende

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker 15 årsverk, eller 4 prosent av departementets ressurser til forvaltning av 140 tilskuddsordninger. Det gir ca 0,1 årsverk pr tilskuddsordning. Deles årsverkene på de 85 postene, gir det 0,2 årsverk pr post. De øvrige departementer vi har undersøkt, har brukt mellom 0,1 og 0,3 årsverk pr ordning.

9.3 Sammenfattende analyse – Statskonsults vurderinger

9.3.1 Ressursbrukens fordeling mellom funksjoner og oppgaver

Veksten i det samlede budsjettet for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets ansvarsområder skyldes i hovedsak en økning i antallet studenter, og derfor økt utdanningstilbud i undervisningssektoren og høyere stipend og utlån fra Statens lånekasse for utdanning. Denne volumveksten har i relativt liten grad påvirket departementets bemanning og interne budsjettsituasjon.

De store reformene og omstillingene i sektoren har hatt stor påvirkning på departementets arbeid og arbeidsmengde. Gjennom intervjuene har vi inntrykk av at ressursfordelingen mellom oppgavetyperne eller hovedfunksjonene har endret seg på 90-tallet. Da de sakkyndige rådene ble nedlagt i 1992, fikk departementet tilført en del oppgaver som naturlig kan ligge i sentral-administrative organer utenfor et departement. Det førte blant annet til at departementet nå oppgir at det behandler et større antall enkeltsaker enn tidligere, og at ressursbruken til forvaltningsoppgaver derfor har økt. Det omfattende reformarbeidet har samtidig økt departementets behov for ressurser både til sekretariatsfunksjonen, gjennomføring av sektorpolitikken og forskrifts- og læreplanarbeidet. Vår undersøkelse av tidsbruken til de ulike oppgavetyperne indikerer at man i inneværende år ikke har gitt høy prioritet til disse oppgavene. Departementet selv har også gitt uttrykk for at man ikke i tilstrekkelig grad ivaretar oppgavene knyttet funksjonen som sekretariat for politisk ledelse.

Selv om det har vært et sentralt element i omstillingen å gjennomføre mer fristilling og desentralisering, jamfør delegering til universiteter og høyskoler i den nye loven og til styrer og rådsorganer i Den norske kirke etter ny kirke-lovgivning, har mye arbeid blitt trukket inn i departementet i forbindelse med omstillingsarbeidet. Denne strategien kan ha vært nyttig og fruktbar i en fase der reformer skal planlegges, utformes og iverksettes, men er trolig ikke like hensiktsmessig når man i større grad er i gang med gjennomføring og mer ordinær drift i sektoren. Departementet står overfor en utfordring med å omstille sitt arbeid fra store reformer til mer ordinær drift. Delegering av oppgaver og utnytting av de fullmakter som er lagt til utdannings- og kirkesektoren er sentrale elementer i denne omleggingen.

Utfordringen kan også belyses ved å se på den relativt høye andelen av ressursene som går med til forvaltningsoppgaver – særlig i utdanningssektoren. Denne ressursbruken tyder på at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet utfører oppgaver som ikke bør ligge i et departement, dersom det skal kunne ivareta sine oppgaver som sekretariat for politisk ledelse og sektorstyret på en god måte. For eksempel har departementet i forbindelse med reformarbeidet stått mer sentralt i utarbeidningen av læreplaner for alle fag i videregående skole enn tidligere, da slikt arbeid i hovedsak har ligget utenfor departementet. Vi anser det som mer hensiktsmessig at hoveddelen av dette

arbeidet delegeres til andre organer. Øvrige oppgaver som kan tenkes delegert ut, er arbeid med rammeplaner, metodiske veiledninger og etterutdanning.

Departementet fatter en rekke enkeltvedtak. Noen av disse er departementet pålagt å utføre i henhold til lovgivning, men vi anser det som nødvendig at departementet søker å redusere antallet enkeltvedtak der departementet selv utfører første gangs behandling. Det vil kunne forenkle klagesaksbehandlingen, som for en rekke saksområder trolig vil måtte ligge i departementet også i fortsettelsen.

Alle departementer mottar en rekke enkelthenvendelser. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker ca 15 årsverk til å besvare slike henvendelser. Dette er arbeid det er vanskelig prioritere ned, men det kan være hensiktsmessig å vurdere om arbeidet med slike saker kan organiseres noe mer effektivt.

Vi har innenfor rammen av dette prosjektet ikke vurdert endringer i utdanningsadministrasjonen under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Vårt utgangspunkt er behovet for å delegere saker ut av departementet. Vi ser det som mest nærliggende å vurdere eksisterende organer som aktuelle å delegere ytterligere oppgaver til. Innenfor grunnskole og videregående opplæring, peker Statens utdanningskontorer seg ut som aktuelle for å ivareta slike oppgaver. De har allerede noen slike saker, og enkelte kontorer ivaretar landsdekkende funksjoner (jf punkt 9.3.2). Andre virksomheter, som de statlige kompetansesentrene og Nasjonalt læremiddelsenter, kan også være aktuelle å delegere saker til.

Innenfor høyere utdanning kan det nyetablerte Norgesnettrådet tildeles oppgaver som i dag utføres i departementet eller i de sakkyndige rådene for lærer-, ingeniør- og helse- og sosialfagutdanningene. For øvrig er det av vesentlig betydning at departementet benytter de fullmakter til delegering som ligger i lovverket for sektoren.

Administrasjonsavdelingen er den nest største avdelingen, og den utfører bare knapt halvparten av de internadministrative oppgavene i departementet. Avdelingen er tillagt en rekke andre oppgaver. For å profesjonalisere og tydeliggjøre de internadministrative støtteoppgavene i departementet, ser vi det som hensiktsmessig at man nå har valgt å flytte en del oppgaver ut av Administrasjonsavdelingen. Denne endringen er vedtatt iverksatt fra mars 1998. Spesielt ut fra de utfordringene som det nye økonomiregelverket medfører, men også for å styrke personal- og kompetanseutviklingsarbeidet, vil økt fokus på de internadministrative oppgavene i en «renere» administrasjonsavdeling kunne være gunstig, jf punkt 9.3.3.

Kartleggingen av tidsbruk til oppgavetyper viste at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet prosentvis bruker noe mer av sin tid til etatsstyring enn gjennomsnittet av de tidligere undersøkte departementene – også når vi ser bort fra arbeidet med Opplysningsvesenets fond. Men dersom årsverkene veies mot antallet underliggende virksomheter, finner vi at departementet bruker langt færre årsverk pr virksomhet enn de øvrige. Dette kan indikere at Kirke-,

utdannings- og forskningsdepartementet bør øke ressursinnsatsen til etatsstyring. En videre drøfting av dette følger i 9.3.2.

9.3.2 Ressursbruken til etatsstyring og tilskuddsforvaltning

Som nevnt i punkt 9.2.3, bruker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet åtte prosent av sine ressurser (ca 30 årsverk) til å styre ca 140 underliggende virksomheter, når Opplysningsvesenets fond er holdt utenfor. Det gir ca 0,2 årsverk pr virksomhet. De tidligere undersøkelsene viste et gjennomsnitt på ca 1 årsverk pr virksomhet. Sosial- og helsedepartementet med sine 35 underliggende virksomheter er det av de undersøkte departementene som har nest flest underliggende virksomheter. Dette departementet brukte ca 0,4 årsverk pr etat.

Som omtalt i kapittel 7, antar vi at ressursbruken til etatsstyring øker når antallet underliggende virksomheter øker, når kompleksiteten og heterogeniteten ved de underliggende virksomhetene øker og når konfliktnivået i sektoren er høyt. Autonomitet i de underliggende virksomhetene antar vi vil redusere ressursbruken i departementet.

Vi må kunne anta at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har visse stordriftsfordeler knyttet til styringen av de 140 underliggende virksomhetene, blant annet fordi etatsstyringen omfatter flere likeartede virksomheter, som f eks 26 statlige høyskoler, 11 bispedømmeråd og 18 statlige utdanningskontorer. Dessuten kan vi anta at ressursbehovet reduseres av at både de kirkelige organene, universitetene og høyskolene har relativt stor autonomi. Men antallet virksomheter, den variasjonsbredden og kompleksiteten som preger deres oppgaver og ansvarsområder, utfordringene knyttet til relativt omfattende reformer og den politiske oppmerksomheten som rettes mot områdene, indikerer at departementets ressursbruk til etatsstyring ligger for lavt, og at departementet har et kapasitetsproblem på dette området.

Når det gjelder tilskuddsforvaltning, ligger Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets ressursbruk mer på linje med de øvrige departementene vi har undersøkt.

Fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets side er det i vår undersøkelse understreket at det nye økonomiregelverket i staten har ført til økt ressursbruk til etatsstyring og tilskuddsforvaltning – spesielt til kontroll og oppfølging i forbindelse med tilskuddsforvaltning. Dessuten mener man at det nå brukes mer ressurser i forbindelse med økonomiregelverket enn det som er behovet på sikt, men at ressursbruken etter nedtrappingen trolig vil ligge høyere enn før arbeidet med det nye regelverket startet. For å møte kravene i økonomiregelverket, er det iverksatt et prosjekt som bl a omfatter en samlet gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i departementet. Ved at det arbeides på tvers av avdelingene, gis det muligheter for å skape felles forståelse, felles maler og måter å løse oppgaver på og mulighet for gjensidig læring. Slik sett virker dette prosjektarbeidet som en god måte å komme i gang med gjennomgangen av alle ordningene ut fra kravene i økonomiregelverket på. Ut fra framdriften i

prosjektet så langt, står Kirke-, utdannings- og forsknings-departementet overfor en stor utfordring, om de skal ha gjennomgått alle ordningene innen fristen 01.07.98.

I punkt 7.4 har vi drøftet og vurdert etatsstyringen knyttet til tildelingsbrev og rapporteringsrutiner. I det følgende vil vi knytte noen kommentarer til hva man har valgt å legge hovedvekten på i rapporteringen, og til organiseringen og gjennomføringen av selve etatsstyringsprosessen. Vi legger hovedvekten på Universitets- og høyskolesektoren og ser noe på Statens utdanningskontorer.

Universitets- og høyskolesektoren

Innenfor universitets- og høyskolesektoren ser vi at det rapporteres mye og detaljert om administrative og driftsmessige forhold, og at det gis lite tilbakemelding fra departementet på om dette er den informasjonen de ønsker å motta. Siden sektoren er svært omfangsrik og mangfoldig, ser vi en klar nytte i en database som DBH. Måten den er lagt opp på, sikrer mye informasjon med relativt høy grad av korrekthet, ettersom dataene institusjonene rapporterer inn, får budsjettmessige konsekvenser. I en situasjon med stor studenttilstrømming og dermed økende undervisningsmengde, vil vi tro at systematisk tilbakemelding vedrørende kvalitet og mengde på forskning og utvikling også ville være viktig å få inn til departementet. Etter vår vurdering er det trolig interessant for departementet å få rapporteringer knyttet til kvalitetsmessige og faglige sider ved de tallmessige opplysningene som kommer gjennom DBH. Vi vil anta at de mer driftsmessige og administrative opplysningene er mest relevante når de ses i sammenheng med den enkelte undervisningsinstitusjons vurdering av sin totalsituasjonen og når de relateres til hvordan de påvirker vilkårene for god undervisning og forskning.

Det skal i prinsippet avholdes minst ett etatsstyringsmøte med hver virksomhet en gang i året. Både gjennom intervjuene og ved selv å ha vært til stede ved to slike møter, har vi et klart inntrykk av at disse møtene lider av flere svakheter,

- de avholdes for sjelden
- departementet deltar med for mange personer (ca 10), og de fleste av dem kommer fra relativt lavt nivå i departementet (i gjennomsnitt tre ledere pr møte i 1997)
- de underliggende virksomhetene er representert med et altfor høyt antall deltakere.
- etatsstyringsmøtene preges av monolog med forberedte foredrag og presentasjoner – til dels av generell karakter
- oppmerksomheten rettes mot kvantitative størrelser og detaljer.
- møtene inneholder ikke i tilstrekkelig grad diskusjon om retning og strategiske valg.

Selv om det avholdes kortrapportmøter og – overfor enkelte virksomheter – medarbeidersamtaler med hver enkelt toppleder, fungerer etatsstyringen ikke tilfredsstillende. I kortrapportmøtene er departementet representert på lavere nivå enn i etatsstyringsmøtene. Når disse møtene til en viss grad erstatter etatsstyringsmøtene, skapes lett en statusmessig ubalanse mellom departementet og

underliggende virksomhet – slik det er kommet fram i flere av våre intervjuer med underliggende virksomheter. Samtidig er størrelsen på etatsstyringsmøtene en faktor som ikke fremmer dialog mellom ansvarlige ledere om hovedlinjene, utfordringene og rammebetingelsene som hver enkelt virksomhet skal forholde seg til i sitt virke. Disse svakhetene er særlig viktige for universiteter og høyskoler, der faglig frihet er viktig. De bør i større grad styres på overordnede mål og strategier, herunder arbeidsdelingen i sektoren, og på systemer som skal være gjennomgående i sektoren (f eks DBH) og kanskje på størrelse.

Selv om Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har gjort et viktig arbeid med forbedring av etatsstyringen i løpet av de seneste årene, er det vår vurdering at departementet bør legge om etatsstyringen i retning av at det avholdes etatsstyrings- og kortrapportmøter, der deltakelsen begrenses til ekspedisjonssjefen og, etter behov, en til tre ledere i den avdelingen som har ansvaret for etatsstyringen, og til toppledelsen i den underliggende virksomheten. I møtene bør det fokuseres på rammebetingelser, målsettinger, strategi, resultatkrav og økonomi. Informasjonsbehovet kan løses ved egne, bredere anlagte møter.

Vi innser at en slik løsning kan bli for arbeidskrevende særlig for ekspedisjonssjefen i Universitets- og høyskoleavdelingen. Det må her være en arbeidsdeling innad i ledelsen i denne avdelingen.

Det er blitt hevdet at størrelsen på etatsstyringsmøtene reflekterer både virksomhetenes behov for å eksponere et mangfold av sin virksomhet for departementet, og et behov for at føringer som departementet legger, kommuniseres direkte til flere fagmiljøer og de tillitsvalgte i institusjonen. Disse behovene er både rimelige og legitime, men vi finner det uheldig at man søker å møte disse behovene samtidig med etatsstyringen.

For å styrke kontakten mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og institusjonene i universitets- og høyskolesektoren, og dermed bidra til større grad av felles forståelse og styringskultur, kan et forslag være at personale fra underliggende virksomheter hospiterer i departementet. Det er også mulig å gjøre en slik ordning gjensidig ved at personer i departementet hospiterer i underliggende virksomheter. Ut fra arbeidssituasjonen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, vil det trolig kreve ekstra ressurser. Underliggende institusjoner er positive til dagens utlån av kompetanse til ad hoc-oppdrag, men noen savner varsling i bedre tid på forhånd.

I Universitets- og høyskoleavdelingen har vi inntrykk av at ledelsesnivået (ekspedisjonssjef og avdelingsdirektører) er sterkt belastet med enkeltsaker og enkelthenvendelser, hvorav mange med hastepreg. Mange enkeltsaker, f eks. riksrevisjonssaker, og saker til politisk ledelse, må nødvendigvis gis høy prioritet. Dette fører til at ledelsesoppgaver og saker av langsiktig karakter, herunder etatsstyring, kan bli en salderingspost. Presset på ledelsen kan også ha sammenheng med at muligheten for intern delegering av oppgaver og full-makter begrenses av gjennomtrekk av saksbehandlere, som ofte slutter etter et par års tjeneste.

Ut fra undersøkelsen mener vi å ha gode indikasjoner på at en omprioritering for å styrke arbeidet som sekretariat for politisk ledelse, med gjennomføring av sektorpolitikken og med etatsstyringen, er nødvendig for Universitets- og høgskoleavdelingen. Det er vår vurdering at det er behov for en grundig gjennomgang av hele avdelingen for å vurdere den samlede oppgaveporteføljen med hensyn til hvilke oppgaver som må og bør ligge i departementet, om enkelte oppgaver bør utgå, hvilke oppgaver som kan delegeres, og arbeidsdelingen innad i avdelingen, mellom departementet og underliggende virksomheter og virksomhetene imellom, jf for øvrig punkt 9.3.1. (Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom avdelingene er kommentert i punkt 9.3.3.)

I gjennomgangen bør det inngå hvordan man kan spisse etatsstyringen og hva dette krever av særlig ledelsesmessige ressurser. Det er i vår undersøkelse klare funn som peker i retning av at Universitets- og høgskoleavdelingen må bruke flere årsverk på etatsstyring dersom denne skal kunne forbedres. I hvilken grad disse årsverkene kan frambringes gjennom delegering og endret oppgaveløsning, og i hvilken grad det er behov for tilføring av flere årsverk, kan vanskelig fastslås før en slik gjennomgang er gjennomført.

Statens utdanningskontorer

Statens utdanningskontorer trenger en helt annen type oppfølging enn virksomhetene i Universitets- og høgskolesektoren. Disse kontorene er relativt nyetablerte og tok blant annet utgangspunkt i oppgavene som lå til de tidligere skoledirektørembetene. Gjennom våre intervjuer fikk vi inntrykk av at mange av disse kontorene ikke helt har funnet sin form og ennå er i en etablerings-prosess. Her står departementet overfor en utfordring når det gjelder å gjennomføre omorganiseringen slik at det skapes – så langt som ønskelig – en helhetlig og enhetlig «utdanningskontor-etat». Etter vår vurdering krever denne typen etablering nær kontakt mellom departementet og kontorene, trolig med hyppige møter både på lederplan mellom departementet og utdanningskontorene og utdanningskontorene imellom, og tilsvarende med alle fra utdanningskontorene. Vi vil også her understreke behovet for å skille selve etatsstyringen – der dialog mellom ledere på likt nivå er vesentlig – fra formidlings- og informasjonsmøter, der de tilsatte også bør være bredt representert.

Vi har i punkt 9.3.1 omhandlet behovet for delegering av oppgaver fra departementet. Allerede i dag utfører utdanningskontorene viktige oppgaver for departementet, blant annet er forvaltningen av en rekke tilskuddsordninger delegert ut, og enkelte av utdanningskontorene utfører landsdekkende oppgaver, som at utdanningskontoret i Oslo og Akerhus er eksamenssekretariat. Selv om dette kan skape noe uklarhet om når et utdanningskontor er overordnet og når det er sidestilt i forhold til de øvrige utdanningskontorene, mener vi modellen med å legge landsdekkende ansvar til enkeltkontorer bør utvikles videre. Statens utdanningskontorer er relativt nye organisasjoner som ennå ikke helt har funnet sin form. Vi mener derfor at departementet har god anledning til å gi disse kontorene en oppgaveportefølje og rolle mer i tråd med behovet for å delegere oppgaver. Departementet bør – i samarbeid med Statens utdanningskontorer – finne fram til oppgaver som kan desentraliseres til de 18 utdanningskontorene, eller kan legges til ett utdanningskontor med landsdekkende forvaltningsansvar.

9.3.3 Konsekvenser for intern ressursbruk

Avdelingene som har ansvar for utdanningsformål, er organisert ut fra utdanningsområder, men innad i den enkelte avdeling er man gått mer i retning av å benytte funksjonsinndeling. Dette kan illustreres ved Universitets- og høyskoleavdelingen, der hver utdanningsinstitusjon tidligere nærmest hadde sin saksbehandler, mens man i dag er inndelt etter funksjoner knyttet til budsjett, fag, økonomi, organisering og styring, samt student- og personalsaker. Det gir bedre samordning innad i avdelingen, og gjør det trolig lettere å se de ulike typer høyere utdanning i sammenheng. Ulempen for de underliggende virksomhetene kan – i hvert fall i en overgangsperiode – være at det blir vanskeligere å finne rette vedkommende i departementet. Selv om inndelingen kan framstå som mindre ryddig utad, vurderer vi det slik at en organisering som støtter opp under samarbeid og helhetlig perspektiv på sektorstyringen, vil styrke departementets arbeid både som sekretariat for politisk ledelse og sektorstyrer.

I 1997 har en gruppe arbeidet med å gå gjennom sider ved organiseringen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Utgangspunktet var et ønske om å redusere overtidsbruken, møte kravene i økonomiregelverket og styrke departementet som forvaltningsorgan og sekretariat for politisk ledelse. Gruppen har fremmet forslag som i første omgang tar sikte på å skape en jevnere størrelse og arbeidsfordeling mellom avdelingene og gi Administrasjonsavdelingen en mer rendyrket profil.

Forslagene som er vedtatt iverksatt fra 1.3.98, går i korthet ut på å legge følgende oppgaver inn i Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning:

- Forvaltningen av en rekke tilskudd med private tilskuddsmottakere
- Etatsstyringsansvaret for virksomheter som i dag ligger i Forvaltningsseksjonen i Administrasjonsavdelingen, samt for Statens lånekasse.

Ved å overføre etatsstyringsansvaret for Det norske meteorologiske institutt til Forskningsavdelingen og ansvaret for Lånekassen til Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning, oppnås også en viss avlastning av Universitets- og høyskoleavdelingen.

Statskonsult vurderer det som hensiktsmessig at Administrasjonsavdelingen kan konsentrere seg mer om sine egentlige kjerneoppgaver knyttet til interne støtteoppgaver for den eksternt rettede virksomheten. Effektive og riktig dimensjonerte administrative tjenester legger et viktig grunnlag for god utadrettet oppgaveløsning. Svakheter ved enkelte administrative støttefunksjoner (jf kapittel 6), Administrasjonsavdelingens størrelse og det at avdelingen bruker under 50 prosent av tiden sin til slike oppgaver, tyder på at det er et behov for den endringen som nå er vedtatt. At departementets samlede ressursbruk til administrative formål ligger i underkant av 30 prosent, framstår etter vår vurdering som et rimelig nivå.

Ved å overføre en rekke oppgaver til Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning, blir denne avdelingen mer lik de øvrige mht størrelse, men den får en svært sammensatt profil. Avdelingen vil ha en rekke samordningsoppgaver samtidig som den forvalter et sektorområde. Skal avdelingen fungere som en enhet, kreves trolig mye intern samordning. Selv om det er krevende å få løsningen til å fungere, virker den mer hensiktsmessig enn å opprette to mindre avdelinger.

Alt i alt virker de foreslåtte endringene i den interne organiseringen av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som hensiktsmessige. Men det vil trolig være behov for en oppfølging slik departementet har lagt opp til.

Som oppsummert i kapittel 6, har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i varierende grad fulgt opp forvaltningspolitikken knyttet til mål- og resultatstyring. Det arbeides med innføring av det nye økonomiregelverket gjennom et prosjekt nært knyttet til ledelsen i departementet. Gjennom dette arbeidet tas det sikte på å møte de nye kravene innen tidsfristen 01.07.98. Vi har et klart inntrykk av at dette er et svært omfattende arbeid i departementet, og at man setter mye inn på å være i havn innen fristen. Omfanget kan som nevnt medføre at departementet får problemer med å holde denne fristen.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet lager ikke en felles virksomhetsplan som omfatter alle avdelinger innenfor en felles ramme. Den enkelte avdeling utarbeider selv enten en virksomhetsplan eller en aktivitetsplan. Det virker ikke som om departementet bruker virksomhetsplanen til intern samordning og felles planlegging av arbeid der avdelingene kan ha uklare grenser i forhold til hverandre.

Vi har også et inntrykk av at de to strategiske planene som er utarbeidet – Administrativ strategiplan og Strategisk personalplan – brukes på ulike måter. Departementet opplyser at de ser på Administrativ strategiplan som et nyttig arbeidsredskap i avdelingenes og departementets arbeid med målfastsattelse og måloppnåelse, mens Strategisk personalplan ikke brukes som et særlig aktivt styringsinstrument. Med avvikling av «stillingspotten» og at vurderinger av intern ressursfordeling skjer i forbindelse med de interne tildelingsbrevene, vil disse planene kunne spille en sentral rolle i styringen av departementets ressursbruk. En Administrasjonsavdeling med en klarere konsentrasjon rundt kjerneoppgavene, vil kunne utvikle disse styringsverktøyene til å bli mer effektive og hensiktsmessige.

Kompetanse er den mest kritiske faktoren for ethvert departement. Det har vært understreket fra departementets ledelse (departementsråd og ekspedisjonssjefer) at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad ivaretar oppgavene som sekretariat for politisk ledelse, bl a fordi det er en mangel på analytisk kompetanse. At under halvparten av de tilsatte har universitets- eller høgskoleutdanning av høyere grad, kan indikere et underskudd på slik kompetanse. Den relativt høye andelen av ressursene som går med til forvaltningsoppgaver, se kapittel 5, viser også at departementet kan ha en skjev kompetansestruktur i forhold til sine oppgaver. Vi har inntrykk av at det er

en overvekt av tilsatte som kan forvaltning og enkeltsaksbehandling i skoleverket og for få med analytisk kompetanse for sektorpolitikk og sekretariatsoppgaver. I strategisk personalplan er det lagt vekt på intern kompetanseutvikling. Det er etter våre opplysninger foreløpig satset lite på dette området, selv om det kan være variasjoner avdelingene imellom. Vi har inntrykk av at departementet har rettet søkelyset mer mot å dekke opp kompetansebehovet via nyrekruttering, spesielt ved å øke antallet jurister og økonomer.

Gjennom intervjuer med ledere i departementet har vi fått et klart inntrykk av at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har gjennomført et stort arbeid for å bedre den interne styringen og kvaliteten i eget arbeid. Samtidig har forvaltningen generelt økt arbeidet med kvalitetssikring, resultatfokusering og kontroll, bl a på bakgrunn av nytt økonomiregelverk, opprettelsen av Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget og Riksrevisjonens vektlegging av forvaltningsrevisjon. Både form- og innholdskravene til offentlig forvaltning er blitt skjerpet. Økt satsing på kontroll og kvalitetssikring av arbeidet i departementet har hatt og har høy prioritet og oppfattes som helt nødvendig av departementets ledelse.

Flere informanter, og særlig representanter for fagforeningene, ga imidlertid uttrykk for at den økte fokuseringen på kontroll har medført at arbeidet blir lite effektivt fordi «alt» skal kontrolleres, og at medarbeiderne opplever at det kan være liten tillit til det arbeidet de utfører. Det ble hevdet at saksbehandlingsrutinene og logistikken i departementet preges av at «alle» skal være innom «alle» saker på «alle» nivåer, og at det genererer mye arbeid.

I vår undersøkelse har vi ikke lagt vekt på å se på interne rutiner i det daglige arbeidet, og kan derfor ikke konkret påpeke hvor eventuelle svakheter ligger i selve arbeidsprosessen. Vi har ikke data til fullt ut å si noe om i hvilken grad beskrivelsen er dekkende for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, eller hvorvidt dette oppfattes som et stort problem i departementet. Men generelt vil vi peke på at det ofte er en nær sammenheng mellom oppgaver, kompetanse, tillit og kontroll i en virksomhet. Dersom medarbeidere opplever at lav tillit følges opp med mye kontroll, vil ofte kvaliteten på det arbeidet som utføres, synke eller stagnere, noe som igjen kan øke behovet for kontroll og detaljorientering, og styrke opplevelsen av manglende kompetanse.

En situasjon med opplevd kompetansemangel i forhold til oppgavene, kan lett føre til overbelastning for enkelte tilsatte, inklusive lederne, mens andre opplever at de i liten grad får utviklende arbeidsoppgaver. Vi har inntrykk av at mange tilsatte i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet opplever å få meningsfylte og utfordrende oppgaver, men at en del samtidig opplever at lederne tillit til deres oppgaveløsning ikke alltid er like stor. Departementet har i sin kompetanseutviklingsplan nettopp lagt vekt på å videreutvikle den eksisterende kompetansen, men vår undersøkelse tyder på at man ikke er kommet godt nok i gang med dette.

For å kunne forbedre forholdet mellom tillit og kontroll, kreves et utviklingsarbeid der man ser kritisk på arbeidsmåter, holdninger, kompetanse både knyttet

til utvikling av de medarbeiderne en har og til nyrekruttering og på lederskap i virksomheten. Det er nylig gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse i departementet. Resultater fra den inngår av tidsmessige årsaker ikke i vårt materiale, men den vil trolig kunne belyse disse problemstillingene mer utdypende enn vår undersøkelse, og vil kunne danne et utgangspunkt for et oppfølgingsarbeid.

9.4 Statskonsults anbefalinger og forslag

På bakgrunn av de vurderingene som er gjort i punkt 9.3, vil vi oppsummere våre anbefalinger med hensyn til ressursbruk, omprioriteringer og delegering ifølgende punkter:

- Ut fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets behov for delegering, gjøres det en grundig vurdering av hvilke oppgaver som kan delegeres til underliggende virksomheter, og hvilke virksomheter som best kan ivareta de ulike delegerte oppgavene. Det vil kunne gi departementet rom til å omfordele ressurser fra forvaltningsoppgaver til oppgaver knyttet til sektorpolitikken, etatsstyring og funksjonen som sekretariat for politisk ledelse.
 - Blant forvaltningsoppgaver som etter vår vurdering er særlig aktuelle for delegering, er rammeplanarbeid, arbeid med metodiske veiledninger og etterutdanning og førstegangsbehandling av enkeltvedtak.
 - Blant aktuelle miljøer for delegering, er etter vår vurdering administrasjonen ved universitetene og høgskolene, Statens utdanningskontorer, det nyetablerte Norgesnetttrådet, de statlige kompetansesentra og Nasjonalt læremiddelsenter.
- Vi anbefaler at det iverksettes en gjennomgang av Universitets- og høgskoleavdelingen, der det vurderes hva som kan delegeres (jf punkt 9.2.1), hvordan man kan gjøre etatsstyringen mer hensiktsmessig og effektiv, og hva dette krever av ledelsesmessige ressurser. Fokus for en slik gjennomgang bør være oppgavefordeling, arbeidsmåter og ledelse.
- Selv om vi ikke har god oversikt over hvilke typer henvendelser departementet mottar, og det derfor er vanskelig å være konkret på hvordan dette skal kunne utformes, vil vi anbefale at departementet vurderer muligheten for å effektivisere arbeid med enkelthenvendelser.
- Departementet bør sikre at en samlet vurdering av behovet for personalressurser inngår i de ordinære styringsaktivitetene etter at man har avvirket ordningen med en samlet stillingspott.
- For å møte utfordringene som kan knyttes til kompetanse og arbeidsmåte, jf punkt 9.3.3, vil vi anbefale at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet setter i gang et utviklingsarbeid i departementet, der man ser kritisk på arbeidsmåter, holdninger, kompetanse knyttet til både

nyrekruttering og utvikling av medarbeiderne, og ser på hvordan lederskap best kan understøtte god kvalitet i oppgaveløsningen.

For **etatsstyringen generelt** vil vi forslå følgende:

- Det bør legges til rette for at det i etatsstyringsmøtene føres en dialog mellom ansvarlige ledere om hovedlinjene, utfordringene og rammebetingelsene som hver enkelt virksomhet skal forholde seg til i sitt virke. Vi mener at de beste virkemidlene for å oppnå dette, er at
 - antallet deltakere reduseres,
 - begge parter er representert på høyt ledernivå både i etatsstyringsmøtene og i kortrapportmøtene,
 - møtene er godt planlagt
 - møter avholdes minst en, helst to ganger årlig.
- Etatsstyringsmøter og bredere anlagte informasjons- og utvekslingsmøter avholdes separat.

Ut fra vår diskusjon i kapittel 7, vil vi anbefale at følgende tiltak vurderes generelt i styringen av underliggende virksomheter (i noen avdelinger og overfor noen virksomheter er tiltakene ikke aktuelle, fordi praksis er i samsvar med tiltakene):

- Hver underliggende virksomhet bør få tildelingsbrev som er adressert til denne virksomheten alene, slik at særskilte krav til den enkelte virksomhet lettere kommer fram
- Endelig tildelingsbrev bør sendes tidligere, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-1.2 om at endelig tildelingsbrev sendes så snart Stortinget har fattet sitt endelige bevilgningsvedtak
- Det bør presiseres hvilket detaljeringsnivå den tekstlige rapporteringen ønskes på, slik at rapporteringen ikke blir unødig omfattende fra enkelte virksomheters side, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-3.2
- Plan for styringsmøter bør foreligge på et tidlig tidspunkt, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-2.2 om at styringsdialogen skal formaliseres i en styringskalender. Utsettelse, omberamninger og improvisasjoner bør unngås
- Hyppigere styringsdialoger med den enkelte institusjon, bl a for å kunne tilpasse dialogen til budsjettprosessen, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-2.2
- Mer bruk av tall og informasjon fra foregående år og mer bruk av periodiske rapporter på vesentlige områder (jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-3.3), slik at endring i måloppnåelsesgrad og avvik fra resultatmål kommer fram

-
- Mer tilbakemelding til den enkelte institusjon om årsrapporten, jf økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 1-3.2, siste avsnitt.

I tillegg bør følgende vurderes vedrørende **etatsstyringen av universitetene og høyskolene**:

- Informasjon fra departementet som gjelder flere institusjoner bør kunne gis i annen form (skriftlig) eller i et annet forum enn i styringsdialogen (fellessamlinger for flere likeartede institusjoner)
- Universitets- og høyskoleavdelingen bør gi raskere og mer konkret respons på forslag fra universitetene og høyskolene
- Universitets- og høyskoleavdelingen bør være mer opptatt av forskning og utvikling ved den enkelte institusjon, og av evalueringer av dette
- Igangsetting av en mer planmessig hospitering i Universitets- og høyskoleavdelingen av tilsatte ved universiteter og høyskoler
- Utarbeiding av rutiner for høring av universiteter og høyskoler i forkant av departementets endringer av regelverk, instruksjer o.l.

Når det gjelder etatsstyringen av **Statens utdanningskontorer**, mener Statskonsult at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet generelt bør gjennomføre en tett oppfølging av disse kontorene slik at de kan bli etablert som en mest mulig enhetlig og helhetlig etat, og utføre de oppgaver departementet har behov for. Ut over de forhold vi omtalte generelt, mener vi at følgende punkter bør vies spesiell oppmerksomhet:

- Selv om Administrasjonsavdelingen er blitt mer koordinert de seneste årene og tildelingsbrev og etatsstyring på økonomisiden er blitt bedre, er det fortsatt koordineringsproblemer på tvers av avdelingene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet bør vurdere hvordan den interne koordineringen kan forbedres.
- Direkte kontakt mellom departementet og fylkeskommunene forekommer og kan skape uklarhet for utdanningskontorene. Departementet bør i samarbeid med Statens utdanningskontorer avklare hvordan kontakten mellom de tre nivåene bør håndteres slik at det skaper den best mulige kommunikasjon.

Litteraturreferanser

Christensen & Egeberg: Norske departementer 1976–86: Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd i *Morten Egeberg (red.): Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap* s.29–53. TANO 1989.

Christensen & Egeberg: Sentraladministrasjonen - en oversikt over trekk ved departementer og direktorater i *Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): Forvaltningskunnskap* s. 85–118. Tano Aschehoug 1997.

Dahl Jacobsen, Knut: Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. Opprinnelig trykt i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1, 1960:231-248, gjengitt i Tom Christensen & Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap. Forvaltningen i samfunnet* s.144–164. TANO 1992.

Eckhoff, Torstein: *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Tanum-Norli 1983.

Jacobsen, Dag I.: *Effekter av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden* i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* (1987) 68, 9–19.

Læg Reid, Per & Olsen, Johan P.: *Byråkrati og beslutninger*. Universitetsforlaget Bergen – Oslo – Tromsø 1978.

Stigen, Inger M.: *Avbyråkratisering og modifisert forhandling? Om bruk av prosjektorganisasjon i norsk sentraladministrasjon*. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1991 3: 173–191.

Diverse offentlige dokumenter

Administrasjonsdepartementet: *Departementsboka*. En orientering om arbeidet i departementene og om departementets arbeid i forhold til regjering og Storting. 3. utgave. Revidert desember 1994.

Administrasjonsdepartementet: *Retningslinjer for styring og oppfølging av underliggende etater*. Mai 1995.

St prp nr 121, 1955: Om tiltak for å lette den administrative byrden for statsrådene mv.

Modalsliutvalget: *Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon*. 1970.

Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen. Godkjent ved Kgl. res. 22. mai 1987.

NOU 1982:3 *Maktutredningen: Sluttrapport*.

NOU 1989: 5 En bedre organisert stat.