
Forord

Rapporten er utformet på bakgrunn av ønsket om å få vite mer om departementenes erfaringer med samordning av politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder og som forutsetter spesielle former for organisering og/eller arbeidsmåter. Kartleggingen er forankret gjennom de føringer som gis i St prp nr 1 for 1997-98 for Statskonsult, samt Arbeids- og administrasjonsdepartementets tildelingsbrev for 1998 til Statskonsult.

Formålet har i hovedsak vært å få kartlagt oppfatninger av hvordan samordning organiseres og fungerer, og ut fra dette identifisere temaer, problemstillinger og forbedringspunkter som bør diskuteres som et grunnlag for grundigere studier eller endringsarbeid. Det har ikke vært noen ambisjoner om å komme fram til utdypende forklaringer gjennom analyser av resultatene fra kartleggingen. Statskonsult mener likevel at resultatene gir et interessant bilde av hvordan ulike sider ved samordningsproblematikken oppfattes og vurderes av viktige aktører.

Rapporten er skrevet av Inger Johanne Sundby og Marit Johannessen, med sistnevnte som prosjektleder.

Kartleggingsprosjektet har blant annet omfattet utforming av spørreskjema, diverse intervjuer, behandling av datamateriale og analyse der også følgende personer har deltatt: Roger Jøsevoll, Ingunn Løvstad Sørensen, Mette Haarstad og Godtfred Bøen.

Prosjektansvarlig i Statskonsult har vært avdelingsdirektør Svein Eriksen.

Statskonsult vil takke alle de som har bidratt med tilbakemeldinger gjennom kartleggingen, enten i form av besvarelser på omfattende og arbeidskrevende spørreskjemaer (58 ekspedisjonssjefer) eller gjennom intervju. Samtidig håper vi at resultatene kan være av interesse og bidra til bedre samordning.

Oslo, juni 1999

Jon Blaalid

Innhold

1	SAMMENDRAG.....	1
2	INNLEDNING	6
2.1	Bakgrunn for prosjektet	6
2.2	Målsetninger for prosjektet	6
2.3	Forankring	6
2.4	Gjennomføringen av kartleggingen	7
2.5	Begrensninger knyttet til kartleggingen	8
3	BEGREPSAVKLARING.....	9
3.1	Bruk av begrepet samordning i rapporten	9
3.2	Samordning som struktur og prosess	10
3.3	Samordning av hva?	10
3.3.1	Samordning av innholdet av beslutningsprosesser.....	11
4	PRESENTASJON AV INNSAMLET MATERIALE	15
4.1	Politikkområder som innebærer samordning med andre departementer	15
4.1.1	Politikkområder – inndeling i ulike strukturer og omfang	15
4.1.2	Politikkområder – inndeling i fagområder, hensikt, ansvarsplassering og deltakelse	16
4.2	Synspunkter på samordningsansvar og ulike aktørers rolle.....	17
4.2.1	Ekspedisjonssjefene har en klar oppfatning av hvilke departementer som er de viktigste samordningsdepartementene.....	17
4.2.2	SMKs rolle som samordner.....	21
4.2.3	Ekspedisjonssjefenes samordningsansvar og forventninger rettet mot etatsjefer.....	24
4.3	Erfaringer med statssekretærutvalg og embetsgrupper	26
4.3.1	Bruken av statssekretærutvalg	26
4.3.2	Erfaringer med hvordan statssekretærutvalg og embetsgrupper fungerer ...	28
4.4	Synspunkter på organisering mellom og innenfor departementer	29
4.4.1	Ansvars- og oppgavefordeling mellom departementene	29
4.4.2	Ansvars- og oppgavefordeling innenfor departementet	30
4.5	Andre virkemidler for å få til samordning	30
4.5.1	Utredningsinstruksen	30
4.5.2	Lovarbeidet	34
4.5.3	Utarbeidelse av R-notater.....	34
4.5.4	Arbeid med stortingsmeldinger	35
4.5.5	Erfaringer med nytt budsjett- og økonomisystem.....	36
4.6	Samordning i implementeringsfasen	36
4.7	Generelle erfaringer og forslag til forbedringer.....	38
4.7.1	Synspunkter på samordningsvirkemidler i andre land	38
4.7.2	Erfaringer med langtidsprogrammene som samordningsvirkemiddel.....	39
4.7.3	Andre forslag til samordnende tiltak.....	39
4.7.4	Andre vurderinger	40

Forkortelser som er benyttet i rapporten

SMK	Statsministerens kontor
AAD	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
BFD	Barne- og familiedepartementet
FIN	Finansdepartementet
FID	Fiskeridepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
JD	Justisdepartementet
KUF	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KD	Kulturdepartementet
LD	Landbruksdepartementet
MD	Miljøverndepartementet
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
OED	Olje- og energidepartementet
SD	Samferdselsdepartementet
SHD	Sosial- og helsedepartementet
UD	Utenriksdepartementet
HMS	helse/miljø/sikkerhet

1 Sammendrag

Bakgrunnen for og hensikten med kartleggingen

Statskonsult har, på bakgrunn av endringer i vilkårene for helhetlig politisk styring, ønsket å få vite mer om departementenes erfaringer med samordning av politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder og som forutsetter spesielle former for organisering og/eller arbeidsmåter. Kartleggingen er konsentrert om *organisatoriske og strukturelle virkemidler* som for eksempel statssekretærutvalg, embetsgrupper, samt ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementene. Det er også fokusert på *prosessuelle virkemidler*, dvs. selve arbeidsprosessen knyttet til samordningen (som også inkluderer enkeltaktørers rolle og innflytelse).

Hensikten med kartleggingen har vært å få fram visse karakteristiske trekk ved det samordningsarbeidet som i dag foregår på tvers av departementene; hvordan det fungerer og om det finnes forbedringspotensiale knyttet til organisatoriske eller prosessuelle samordningsvirkemidler. Kartleggingen har derfor hatt en åpen karakter, det er ikke søkt å teste ut bestemte teorier/hypoteser eller problemstillinger. Rapporten omhandler resultatene av kartleggingen og inneholder i liten grad analyse av resultatene med ambisjoner om å fremsette årsaksforklaringer. Vårt formål har vært å formidle respondentenes oppfatning av samordningsvirkemidlene på en samlet måte. På grunnlag av dette er det mulig å peke ut temaer, problemstillinger og enkelte forbedringsområder som det kan være nyttig å arbeide videre med.

Hva vi har spurt om

Vi har gjennom kartleggingen stilt spørsmål ved departementenes erfaringer med bestemte samordningsstrukturer (statssekretærutvalg og embetsgrupper) og samordningsprosesser. Med hensyn til samordningsprosesser har vi gått nærmere inn på arbeidsmåter og prosedyrer, slik som erfaringer med Utredningsinstruksen, ulike aktørers rolle (Statsministerens kontor, ekspedisjonssjefens rolle, tildelingsbrevens betydning), erfaringer med ulike samordningsprosesser (lovarbeid, utarbeiding av regjeringsnotat, arbeid med stortingsmeldinger), samt erfaringer med mål- og resultatstyring, nytt økonomiregelverk og synspunkter på samordningstiltak fra andre land. Innledningsvis har vi også forsøkt å kartlegge omfanget av samordningsfora, samordningsansvar og generelle synspunkter på dette.

Respondentenes oppfatninger

Samordningsfora, samordningsansvar og generelle synspunkter på samordning

- Kartleggingen viser at det er svært mange fora som behandler tverrdepartementale oppgaver, ifølge våre beregninger utfra kartleggingsmaterialet nærmere 100.

-
- Alle departementene er involvert i mange ulike typer utvalg og grupper, men det er noen departementer som er engasjert i flere tverrdepartementale fora enn andre.
 - Det er stor grad av enighet om hvilke departementer som kan regnes som de viktigste samordningsdepartementene. De departementene som får denne betegnelsen har fått tillagt samordningsoppgaver i forhold til sideordnede departementer, for eksempel FIN i budsjettprosedyrer og AAD mht. forvaltnings- og arbeidsgiverpolitikken. Departementene med ansvar i forhold til prosedyre- og beslutningsregler (FIN og KRD) regnes som samordningsdepartementer. Til en viss grad regnes også MD og UD som samordningsdepartementer fordi de har ansvar for tverrsektoriell planlegging og ”felles” opptreden i utenrikspolitiske saker.
 - Det er også en viss grad av enighet om at andre departementer har samordningsansvar og/eller funksjoner på spesielle politikkområder, for eksempel forskning, mat og likestilling.
 - SMKs rolle i samordningsprosessen blir tillagt stor vekt. De fleste mener at SMK ikke har for stor innflytelse verken på fagdepartementenes ansvar eller arbeid, eller kommer i konflikt med samordningsdepartementenes ansvar. Drøyt halvparten mener også at SMK har for liten innflytelse på samordningsprosessen i forhold til FIN. De fleste mener at SMK godt kan ha en klarere rolle som prosesskonsulent, men SMK bør ikke bli noe ”voldgiftsorgan” når det er strid mellom fagdepartementene.
 - Nesten alle mener at kontakten mellom egen avdeling og samarbeidspartene er god. Samarbeidet er best når det har eksistert over lengre tid. Det er vanskeligere å etablere kontakt og godt samarbeidsklima på nye områder. Respondentene legger vekt på de menneskelige aspekter når samarbeidet skal beskrives, men også på profesjonalitet i problemløsningen.
 - Over halvparten av ekspedisjonssjefene sier at de har eksplisitte krav til å ivareta samordning i sine lederkontrakter. Det er færre som svarer at sjefer for underliggende etater har denne type krav i lederkontraktene, men de fleste mener de burde ha det.
 - Når det gjelder samordningsvirkemidler overfor ytre etat svarer noe over en tredel at det skjer en samordning av tildelingsbrevene, men utfra hvem som har oppgitt dette antar vi at det gjelder tildelingsbrevene til fylkesmanns-embetene. De fleste mener imidlertid at departementer med tverrsektorielle ansvarsområder bør samordne sine tildelingsbrev. Noen færre, men godt over halvparten mener at det bør stilles krav om at departementer med tverrsektorielle ansvarsområder utarbeider felles budsjettrammer overfor ytre etat.

Vurdering av samordningsvirkemidlene

- Nær halvparten mener at strukturelle endringer (omgruppering av ansvarsområder) mellom departementer kan bidra til mer helhetlig styring av noen politikkområder. Knappt en tredel uttaler at en omgruppering innenfor departementene kunne være hensiktsmessig.
- Det er delt syn på hvor hensiktsmessig det er å opprette statssekretærutvalg (SSU). Mange mener at utvalgsarbeidet beslaglegger for mye av statssekretærens tid og at sakene heller burde vært løst på embetsnivå, at sakene ikke har stor nok politisk uenighet til å løses i SSU, eller at arbeidsprosessene innenfor utvalgene er for dårlige. Respondentene har også kommet med konkrete anbefalinger om hvordan bruken av SSU kan bli mer hensiktsmessig.
- Når det gjelder arbeidsprosessene i både SSU og embetsgrupper, gis det uttrykk for at arbeidet hemmes og ikke blir så effektivt som det burde pga. at krav som burde stilles til denne typen prosjektarbeid ikke er oppfylt. Mandat, mål og resultater er for dårlig spesifisert, deltakerne får ikke frigjort tilstrekkelig tid (kollisjoner med løpende oppgaver), planleggingen er for mangelfull og gruppene er ikke sammensatt av de rette deltakerne.
- Utredningsinstruksen er et viktig samordningsvirkemiddel. De fleste mener at det er nok å skulle trekke inn KRD og FIN i konsekvensvurderingen før utredningsarbeidet påbegynnes (tidlig fase), men mange mener at flere berørte departementer burde være med i denne fasen. Nær alle mener at det ikke er vanskelig å peke ut de departementer som saken bør forelegges når den er utredet (men før alminnelig høring) og tre firedeler mener også at de blir i tilstrekkelig grad koplet inn som berørt departement. Mange mener at fristen til å uttale seg på, to uker, er for kort, selv om flertallet mener den er tilstrekkelig.
- Samordningsprosessene i forbindelse med utarbeidelse av regjeringsnotater, stortingsmeldinger og lovarbeid anses å fungere bra, men det kan avhenge av sak. Det er også synspunkter på at det er for mange regjeringsnotater og at flere ikke berører det departementet som mottar dem. Svært få har tro på at Langtidsprogrammet har noen stor betydning for den daglige samordningen.
- Den svenske forvaltningskommisjonen har pekt på at mål- og resultatstyring innebærer et større fokus på eget ansvarsområde og dermed økte samordnings- og styringsutfordringer på tvers av departementsområder. Ekspedisjonssjefene i vårt utvalg er ikke umiddelbart enige i dette. Halvparten av de som har svart mener at det kan ha slik effekt, mens den andre halvparten er uenig. Svært mange har ikke noen synspunkter.
- Kartleggingen har hatt fokus på samordning i utrednings- og beslutningsfasen ut fra departementenes særskilte ansvar for politikktutforming. De fleste mener at samarbeidet og de virkemidlene som brukes i disse fasene fungerer relativt bra. Ut fra svarene på spørsmål om samordning i

implementeringsfasen, kan det virke som om de departementene med erfaring fra oppfølging av saker der flere departementer må delta i iverksettingen også har relativt gode erfaringer med dette. De fleste mener imidlertid at det legges for lite vekt på samordning i implementerings- og driftsfasen. Det kan antas at når det i generelle diskusjoner klages på at samordningen er for dårlig, så siktes det til de problemene brukerne (borgere, publikum) kan ha i forhold til for dårlig samordnet offentlig tjenesteyting, kontroll og reguleringer. Avdekking av denne type samordningsproblemer må konsentreres rundt behovet for samordning mellom etater og mellom statlige og kommunale tjenesteytere på lokalt nivå.

Synspunkter på samordningsvirkemidler som benyttes i andre land

De fleste mener at følgende virkemidler kan ha noe eller stor betydning for samordningen:

- Karrieresystem som belønner praksis fra flere departementer.
- Faste fora for ekspedisjonssjefene fra departementer som har delansvar på større politikkområder.
- Deltakelse fra embets- og tjenestemenn i politiske samordningsorganer.
- Økt bruk av fellesmøter mellom politisk ledelse og embetsverk på tvers av departementene.

Statskonsults anbefalinger

Anbefalingene nedenfor må ses i lys av at undersøkelsen kun kartlegger ekspedisjonssjefenes oppfatninger av hvordan samordning organiseres og fungerer. Fravær av opplevde samordningsproblemer på et område hos våre respondenter indikerer eksempelvis ikke at samordningen nødvendigvis er optimal. Det kan med andre ord ikke utelukkes at det finnes et uutnyttet potensiale for å få til en bedre samordning.

Ekspedisjonssjefene legger vekt på at det er de menneskelige relasjonene og erfaringene som bidrar til god samordning. Mer tekniske og organisatoriske løsninger og virkemidler bidrar til å legge forholdene til rette for og sikrer at departementer/organer med ansvar for samordning utfører sine funksjoner, at berørte departementer blir hørt og at det dannes utvalg og grupper som behandler tverrsektorielle saker. Men det er menneskene i systemene som sikrer at det blir gjort, at instruks er fulgt og at samarbeidsklimaet er godt.

Det er likevel grunn til å se nærmere på rammevilkår for og arbeidsmåtene til tverrdepartementale arbeidsgrupper (statssekretærutvalg og embetsgrupper), gitt de tilbakemeldinger som er kommet fram gjennom kartleggingen. Det bør vurderes nærmere å utarbeide retningslinjer til bruk ved opprettelse og drift av slike grupper, som også bør omfatte en mer kritisk vurdering av når slike grupper skal etableres.

Det bør også vurderes å utrede mulighetene og behovet for enkelte av de samordningsvirkemidlene som er brukt med stort hell i andre land og som det

ble gitt særlig positiv tilbakemelding på gjennom kartleggingen, slik som karrieresystem som belønner praksis fra flere departementer, faste fora for bestemte grupper av ekspedisjonssjefer med mer, se kulepunktene i kapittel 5.1.2.

Omkring halvparten av respondentene mener det blir lagt for lite vekt på samordning i implementerings- og driftsfasen. Det kunne være interessant å sammenholde dette med en utredning av mulige problemområder ut fra et brukerperspektiv, der det identifiseres områder hvor målgrupper for offentlige tiltak påføres unødige byrder eller utsettes for ulike ikke-harmoniserte virkemidler som følge av uklare ansvarsforhold.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Mange utviklingstrekk de siste årene har bidratt til at *vilkårene for helhetlig politisk styring er under endring*. På den ene siden har overnasjonale organer og internasjonale forpliktelser, uttrykt gjennom EØS, WTO og GATT, bidratt til nye rammevilkår for myndighetsutøvelse. På den andre siden har forvaltningsreformer i form av desentralisering, delegering og innføring av nye styrings-systemer brakt inn forhold som vil føre til sterkere sektor- og institusjonsfokus. Dette vil skape nye utfordringer for de politikkområdene som berører flere departementer og institusjoner. I tillegg kommer det faktum at saksomfanget har økt og at det i langt større grad enn tidligere må fokuseres på flere sider ved de sakene som skal behandles, dvs. en økning både i sakenes antall og kompleksitet. Nye arbeidsformer i Stortinget, som åpne høringer, spontane spørretimer, skriftlige spørsmål med korte frister, osv., samt henvendelser fra interesseorganisasjoner og enkeltpersoner, vil også påvirke departementenes arbeidsmåter og prioriteringer. Utviklingen i mediasamfunnet og bruken av ny teknologi, med bl.a. elektronisk tilgang til departementenes postjournaler, gjør også statsrådene mer etterspurt av pressen for å kommentere enkeltsaker framfor helhet.

2.2 Målsetninger for prosjektet

Statskonsult har, på bakgrunn av endringer i vilkårene for helhetlig politisk styring, ønsket å få vite mer om departementenes erfaringer med samordning av politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder og som forutsetter spesielle former for organisering og/eller arbeidsmåter.

Målsetningen for prosjektet har vært å kartlegge departementenes erfaringer med tilgjengelige virkemidler for samordning. Det er satt fokus på *organisatoriske og strukturelle virkemidler*, som for eksempel statssekretærutvalg, embetsgrupper, samt ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementene. Det er også fokusert på *prosessuelle virkemidler*, dvs. selve arbeidsprosessen knyttet til samordningen (som også inkluderer enkeltaktørers rolle og innflytelse).

2.3 Forankring

Prosjektet er forankret gjennom St prp nr 1 for 1997-98 der resultatmål i 1998 for Statskonsults fagområde "Omstilling og organisasjonsformer" blant annet er "å bidra til god samordning og beslutningsgrunnlag for vurdering av ansvars- og oppgavefordeling mellom departementer, direktorater og forvaltningsnivåer". Det går fram av proposisjonen at de viktigste tiltak og produkter i denne forbindelse vil være å framskaffe "dokumentasjon av institusjonelle forhold i sentraladministrasjonen med betydning for politikktutforming og saksbehandling innenfor utvalgte og høyt prioriterte områder" (punkt 3.2, side

58). I tråd med det som ble varslet i budsjettproposisjonen, har Arbeids- og administrasjonsdepartementet i sitt tildelingsbrev for 1998 til Statskonsult bedt om at det skal legges vekt på ”å identifisere områder hvor det er behov for å bedre samordningen mellom departementssektorer” (punkt 2.3, side 5).

Det har vært nær kontakt med representanter for departementer med samordningsoppgaver (KRD, MD) og Statsministerens kontor i forbindelse med utarbeidelsen av kartleggingsmaterialet.

Arbeidet er utført i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Det er tatt sikte på at resultatet av prosjektet skal kunne brukes som et grunnlag for videre analyse og anbefalinger med hensyn til eventuelle reformbehov.

2.4 Gjennomføringen av kartleggingen

Kartleggingen av departementenes erfaringer ble gjennomført ved bruk av et spørreskjema inndelt i tre deler:

- En gjennomgang av begrepet samordning slik vi har benyttet det i denne undersøkelsen (del A).
- En kartlegging av de samordningsstrukturer (samordningsorgan) og samordningsprosesser departementet deltar i (del B).
- Spørsmål knyttet til konkrete erfaringer fra departementets deltakelse i samordningsorgan og samordningsprosesser (del C).

Spørreskjemaet er besvart av ledelsen i den enkelte departementsavdeling.

Spørreskjemaet ble sendt ut i månedsskiftet mars/april 1998. Statskonsult har utvist fleksibilitet overfor respondentene mht svarfrist, pga spørreskjemaets omfattende karakter. Vi har akseptert en svarprosent på 70 som tilstrekkelig (58 svar), og denne ble oppnådd senhøsten 1998. Denne prosentberegningen omfatter ikke Finansdepartementet, da Finansdepartementet ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

Kartleggingen av departementenes erfaringer med samordning har i tillegg til spørreundersøkelsen også omfattet intervjuer med representanter for embetsverk (ekspedisjonssjefer) og politikere (statssekretærer). Intervjuene er foretatt i tiden etter at spørreundersøkelsen ble gjennomført, ettersom det var behov for å gå litt nærmere inn i enkelte av de momentene som kom fram gjennom svarene i spørreundersøkelsen.

I tillegg har det parallelt med denne kartleggingen vært gjennomført et prosjekt på oppdrag for Kommunaldepartementet om samordning av samepolitikken. I den forbindelse ble alle medlemmene av Statssekretærutvalget for Samepolitikken intervjuet. Erfaringene som aktørene innenfor det samepolitiske området har mht samordning samsvarer i stor grad med resultatene fra denne kartleggingen.

2.5 Begrensninger knyttet til kartleggingen

Utvalget besto av alle ekspedisjonssjefer i departementene (med unntak av Finansdepartementet). I tillegg er antallet besvarte spørreskjemaer fra det enkelte departement ujevnt. Årsaken er at det faktiske antall ekspedisjonssjefer i hvert departement varierer, dessuten varierer svarprosenten i det enkelte departement.

Selv om ekspedisjonssjefene representerer sine departementer, må vi i denne undersøkelsen legge til grunn at de besvarer spørsmålene på vegne av seg selv. Resultatene kan dermed ikke tillegges det enkelte departements eller den politiske ledelsens syn på ulike sider ved samordningsproblematikken, men ekspedisjonssjefenes egne vurderinger. Svarene som gis på enkelte spørsmål fra ekspedisjonssjefer i samme departement kan derfor også variere. På den annen side kan det ikke antas at svarene på spørsmålene kun er avhengig av ekspedisjonssjefens personlige oppfatninger i deres nåværende posisjon. De bygger på den erfaring ekspedisjonssjefen har fra det eller de politikkområder, oppgaver og funksjoner han eller hun har vært engasjert i. Ekspedisjonssjefene er aktive og viktige aktører i samordningsprosessen og har derfor både en innflytelse på prosessene og er relevante observatører mht hvordan de fungerer.

Det må også understrekes at rapporten bygger på og refererer *den oppfatning* ekspedisjonssjefene har av både *hva samordning er* og *hvordan virkemidlene er utformet og fungerer*. Dette kan avvike fra både en teoretisk definisjon av begrepet samordning og hva det bør relateres til og hvordan virkemidlene i følge rettleidninger og intensjoner var tenkt å fungere. Rapporten gir derfor et bilde av hvordan samordning foregår i praksis ut fra respondentenes vurdering og ikke av hvordan det bør foregå i ”teorien”.

Ved å bruke spørreskjema som kartleggingsverktøy kan det samles inn og sammenstilles informasjon og synspunkter på mange ulike problemstillinger fra et bredt utvalg. Det er derimot vanskeligere å få utdypet og få fram årsaker til at noe for eksempel fungerer godt eller dårlig. Vi har prøvd å kompensere for dette gjennom flere åpne spørsmål der respondenten kan utdype svaret og har også gjennomført noen intervjuer. Men rapporten gir ikke fullgode svar på hvorfor samordningen fungerer godt eller dårlig og hvilke tiltak som bør settes inn for å kunne forbedre samordningsvirkemidlene. Vi mener likevel at kartleggingen har gitt noen interessante resultater som eventuelt kan inngå som nyttig underlagsinformasjon i andre studier eller som grunnlag for grundigere drøftinger.

3 Begrepsavklaring

3.1 Bruk av begrepet samordning i rapporten

Et grunnleggende utgangspunkt er at en hver organisasjon er basert på en viss grad av arbeidsdeling og spesialisering. *Samordning* er nødvendig for at de ulike aktivitetene ikke skal sprike i ulike retninger og eventuelt motvirke hverandre, men i stedet sammen bidra til felles mål. Helhetlig politisk styring og avveining av sektorinteresser forutsetter en stor grad av samordning ved utformingen av en fremtidig politikk.

Samordning er gjerne et honnørord i diskusjoner om offentlig politikk og administrasjon. I praksis kan begrepet referere til ganske ulike fenomener, slik at det kan være uklart hva samordning faktisk er ment å innebære.

Samordningsbegrepet har også stått sentralt i flere langtidsprogrammer i nyere tid og har således vært et viktig tema helt siden den siste store offentlige forvaltningsutredningen "Modalsliutvalget", som avga sin innstilling i 1970. Begrepene koordinering og samordning brukes ofte som synonymer og er hyppig brukt i omtalen av sentraladministrasjonens arbeidsmåter og styringsutfordringer. Modalsliutvalget skilte ikke mellom begrepene *samordne* og *koordinere*, og definerte begge slik: *å fastlegge en tidssekvens der det trengs flere personers innsats i en bestemt rekkefølge for å nå et bestemt resultat*. Andre¹ har prøvd å nyansere begrepene samarbeid, samhandling, koordinering og samordning. Koordinering blir vurdert som det generelle begrepet, og at frivillig koordinering bør kalles samarbeid, mens påtvunget koordinering bør kalles samordning. Samordning i denne betydning baserer seg også på et mandat fra overordnet myndighet.

Som grunnlag for denne kartleggingen og i rapporten har vi ikke skilt mellom begrepene koordinering og samordning. Et forsøk på å skille mellom disse begrepene ville antagelig virke forvirrende på respondentene. Vi vil også anta at respondentene ikke skiller klart mellom samarbeid og samordning. Til grunn for kartleggingen (eksplisitt beskrevet i innledningen til spørreskjemaet) har vi definert koordinering og samordning som en prosess der *to eller flere departementer anvender arbeidsmåter* (formelle og uformelle prosedyrer, for eksempel Utredningsinstruksen) og *beslutningsregler* (for eksempel Om R-notater) som er utformet med sikte på *samlet opptreden overfor felles målgrupper*. Målgrupper i denne sammenhengen kan være både regjeringen, ytre etater eller brukere.

Samordning kan ifølge dette innebære at det foretas politiske prioriteringer som medfører at enkeltes interesser prioriteres på bekostning av andres.

¹ Pål Repstad (red) "Dugnadsånd og forsvarsverker – Tverretatlig samarbeid i teori og praksis".

3.2 Samordning som struktur og prosess²

I praksis brukes samordningsbegrepet både *om strukturer som legger til rette for samordning* og *om prosesser som innebærer faktisk samordning*.

Endring av *strukturene*, dvs de administrative rammebetingelsene for samordning, skjer ”i forkant” for å styrke den løpende samordningen. I ytterste konsekvens kan samordning innebære *organisatoriske endringer* ved at to organisasjonsenheter og politikkområder underlegges samme ledelse, eller at to virksomheter slås sammen til en. Dette er et vanlig brukt virkemiddel ved sammensetting av et departement og inndeling i departementsavdelinger, eller sammenslåing av andre offentlige virksomheter.

Kartleggingen omfatter spørsmål knyttet til erfaringer med bestemte samordningstrukturer, som for eksempel statssekretærutvalg og embetsutvalg. Kartleggingen har i liten grad stilt spørsmål om behovet for å endre strukturer for å få til bedre samordning, men det er berørt gjennom spørsmål knyttet til behovet for en omgruppering av ansvarsområder mellom departementene.

Når det gjelder *prosesser* som innebærer samordning siktes det til prosesser der ulike aktiviteter eller premisser blir sett i sammenheng og eventuelt avveid eller tilpasset hverandre på en eller annen måte. Denne avveiningen eller tilpassningen kan også skje innenfor spesielle organisatoriske rammer (bestemte tilrettelagte strukturer, for eksempel organer opprettet for å sikre samordning).

Vårt fokus i denne kartleggingen har vært de *samordningsprosessene* som berører *to eller flere departementers* ansvarsområder.

3.3 Samordning av hva?

En hovedinnfallsvinkel for å forstå begrepet er å fokusere på hva som forsøkes samordnet. I praksis er det vanskelig å trekke skarpe grenser, men det legges her til grunn et analytisk skille mellom:

- samordning av ressursbruk
- samordning av innholdet av beslutningsprosesser gjennom ulike faser (gjennom bestemte strukturelle og prosessuelle virkemidler)

Samordning av beslutningsprosessene kan igjen deles inn i:

- samordning av initiativ- og utredningsfasen
- samordning av beslutningsfasen
- samordning av implementeringsfasen
- samordning av løpende virksomhet/drifts fasen

² Den videre drøftingen av samordningsbegrepet , samordningsvirkemidler og –prosesser bygger bl.a. på notatet av 8.6.98: ”Om samordning”, av Dag Solumsmoen, AAD.

En samordning av ressursbruk vil ofte dreie seg om å øke kostnadseffektiviteten, for eksempel ved å spesialisere oppgaveløsningene og eventuelt oppnå stor-driftsfordeler. I kartleggingen av samordning mellom departementene har ikke samordning av ressursbruk vært noe primært tema. Dette blir derfor ikke utdypet videre.

Kartleggingen har i hovedsak omhandlet samordning av *innholdet i beslutningsprosesser* og synspunkter på de samordningsvirkemidlene (de strukturelle (organisatoriske) og de prosessuelle (arbeidsmåter/prosedyrer)) som brukes i forbindelse med disse prosessene. Vi skal nedenfor drøfte dette noe grundigere.

3.3.1 Samordning av innholdet av beslutningsprosesser

Samordning av innholdet av beslutningsprosesser er rettet mot mål som styrbarhet, formålseffektivitet og brukerorientering.

Behov for denne type samordning oppstår gjerne ved *tverrsektoriell avhengighet*, dvs. at problemdefinisjoner, beslutningskriterier, oppgaveløsninger, administrative ordninger mv som er utviklet i en sektor, kan skape utilsiktede og (som regel) negative konsekvenser for måloppnåelsen i en annen sektor. Eksempler er industri- og landbrukssektorens påvirkning av miljøvernet, arbeidslivets påvirkning av helsesektoren osv. Sett fra en annen synsvinkel betyr tverrsektoriell avhengighet at en sektor kan være avhengig av ”drahjelp” fra en annen sektor, for eksempel i form av felles planlagte tiltak, for å få til en bedre måloppnåelse innen egen sektor.

Tverrsektoriell avhengighet kan også medføre at noen sektorer forsøker å ”eksportere” premisser til andre sektorer for å få bedre gjennomslag for egne sektormål og -interesser. Av samme grunn forsøker sektorer ofte å beskytte seg mot å ”importere” premisser fra andre, for å unngå å måtte legge til grunn mål og premisser som ikke er forenlige med sektorens egne. På den annen side kan det også være felles interesser i å komme fram til et omforent tverrsektorielt beslutningsgrunnlag.

En del politikkområder involverer allerede i utgangspunktet flere sektorer, fordi de er rettet mot målgrupper som ikke favnes av en bestemt sektor. Eksempler er barne- og ungdomspolitik, asyl- og flyktningepolitikk ofl. Andre politikkområder er i sin art sektorovergrepene, så som forvaltningspolitikk, arbeidsgiverpolitikk og finanspolitikk.

3.3.1.1 Samordning i initiativ-, utrednings- og beslutningsfasen

Samordning av initiativ-, utrednings- og beslutningsfasen innebærer en kommunikasjon og avveining av faglige og politiske premisser på tvers av sektorgrensene. Slike avveininger skjer for å få utredninger og beslutninger som kan oppfattes som politisk akseptable og faglig rasjonelle i en bredere sammenheng. Disse avveiningene kan skje med støtte av ulike typer tilrettelegging. Selv om avveiningene ender med at den ene parts premisser blir nedprioritert og ev helt

utelatt, kan det likevel oppfattes som samordning, så lenge det har vært gjenstand for en bevisst og konkret vurdering.

Det finnes en rekke virkemidler for å tilrettelegge for samordning i initiativ-, utrednings- og beslutningsfasen. Vi har her delt de inn i strukturelle/organisatoriske og prosessuelle, dvs de som relaterer seg til arbeidsmåter, bestemte prosedyrer og beslutningsregler for samordning:

De strukturelle

- Den hierarkiske forvaltningsstrukturen er også en samordningsstruktur: Når informasjon formidles tjenestevei fra lavere til høyere nivå, kan ledelsen på grunnlag av denne informasjonen treffe samordnede avgjørelser som er bindende for underordnede enheter både når det gjelder faglig innhold og ressursbruk.
- *Faste kontaktmøter* eller et *kontaktutvalg* for regelmessig informasjonsutveksling om saker av felles interesse, ev også som et forum for å utvikle et samordnet tjenestetilbud til en felles målgruppe. Dette bidrar til å formalisere rammene for samordningen.
- *Ad-hoc-organer* med samordningsoppgaver, for eksempel offentlige utredningsutvalg, statssekretærutvalg og interdepartementale embetsmannsgrupper. Disse brukes mest for at ulike sektorer premisser skal bli trukket med og tatt hensyn til i utredningsfasen. Enkelte regjeringer har også operert med ulike typer regjeringsutvalg som har kunnet gå dypere i beslutningsgrunnlaget enn en behandling i regjeringens plenum har hatt mulighet til. Statssekretærutvalg og embetsmannsgrupper kan også brukes i en fase etter beslutningene, der det gjelder å legge til rette for en samordnet iverksetting.
- *Permanente organer* som *særskilte råd og utvalg* med tverrsektoriell sammensetting, for eksempel det kriminalitetsforebyggende råd.
- *Ordinære organer "i linjen"* har samordningsoppgaver i forhold til andre formelt sideordnede organer. På departementsnivå er FIN og AAD eksempler på dette. For disse organene gjelder i noen grad at de er tillagt myndighet til å treffe bindende vedtak som gjelder alle departementene (for eksempel budsjettprosedyrer, økonomiregelverket og tjenestemannslovens forskrifter). På regionalt nivå er fylkesmannen et viktig eksempel på et linjeorgan med samordningsoppgaver i forhold til andre organer på samme nivå.

De prosessuelle

- Sentralt fastsatte *standarder*, for eksempel av IT-løsninger for lettere å utveksle informasjon, og sentralt initiert *harmonisering* av regelverk for å unngå ukoordinerte og utilsiktede virkninger av ulike myndigheters virksomhet.

-
- Sentrale *prosedyre- og beslutningsregler*. Utredningsinstruksen pålegger departementene ansvar for å gjøre konsekvensutredninger i forbindelse med reformer og nye tiltak. Instruksen fastsetter hvem saken skal legges fram for før arbeidet starter (FIN og KR D) og etter at saken er utredet. Departementene pålegges å sende saken på alminnelig høring til berørte instanser, som gir offentlig tilgjengelige høringsuttalelser. Alt dette legger til rette for samordning av det faglige innholdet i det beslutningsgrunnlaget som skal legges fram for regjeringen.
 - Den etterfølgende prosedyren for regjeringsnotater, der de berørte departementene gir uttalelser til det endelige forslaget, legger til rette for en samordning av det politiske innholdet.
 - Rutiner for *tverrsektoriell planlegging* for eksempel på lokalt og regionalt nivå, som motstykke til sektorplanlegging. På sentralt nivå kan også Langtidsprogrammet (LTP) ha hatt elementer av dette, selv om det kan reises spørsmål om det ble oppnådd en reelt tverrsektoriell behandling av premisser fra de ulike sektorene. Uansett har LTP hatt betydning som en autoritativ referanseramme for mer konkrete samordningsprosesser.

Gjennom kartleggingen har vi fått data om omfanget av og hvilke departementer som er engasjert i ulike typer samordningsorganer som nevnt over. Kartleggingen omfatter også hvordan ekspedisjonssjefene vurderer de ulike samordningsorganene og andre virkemidler.

3.3.1.2 Samordning av implementeringen og av den løpende virksomheten

Avveiningene i disse fasene vil generelt dreie seg om å ivareta hensynet til administrativ gjennomførbarhet og effektivitet og hensynet til brukerorientering, uten at dette går på bekostning av det fastsatte formålet.

Samordning i implementeringsfasen vil også gjelde det substansielle innholdet av beslutninger, fordi dette sjelden kan bli tilstrekkelig presisert i beslutningsfasen. Trolig vil denne samordningen dreie seg mer om hvordan nye beslutninger skal innpasses i eksisterende strukturer og systemer på tvers av gjeldende sektorinndeling. (Men denne innpassingen kan igjen påvirke innholdet/virkningen av beslutningen når denne er satt ut i praksis.) Et aktuelt eksempel er kontantstøtten, som foruten BFD også var avhengig av både trykdeetaten og kommunesektoren for å bli satt ut i livet.

Samordning av løpende virksomhet gjelder først og fremst hensynet til brukerne. For noen av målgruppene (brukerne) av offentlig virksomhet eller tiltak vil mangel på samordning kunne oppleves som et reelt problem uten at det oppleves på samme måte i departementene. Selv om det har vært samordning av alle forutgående faser, kan det likevel oppstå uforutsette og uheldige situasjoner for brukerne, fordi en ikke har kunnet overskue alle mulige konsekvenser av nye regelverk og administrative ordninger. Dette tilsier at operative organer med felles målgrupper bør ha regelmessig kontakt for å gjøre

innbyrdes tilpasninger av virksomheten av hensyn til brukerne. Dette gjelder også i forholdet mellom statlig og kommunal sektor, og mellom offentlig og privat/frivillig sektor, selv om det da begrepsmessig er snakk om samarbeid snarere enn samordning. Som eksempel på samordningsorgan er forsøkene med de offentlige servicekontorene. Disse kontorene kan oppfattes som en organisatorisk tilrettelegging for samordning mellom laveste nivå i hierarkiene. Til forskjell fra de andre tilretteleggingsformene er dette rettet mot en brukerorientert samordning av den løpende virksomheten.

Det er også slik at ytre instanser som både er nærmere publikum og som selv kanskje sitter i en situasjon der de må forholde seg til flere departementer vil ha et mer kritisk syn på samordningsvirksomheten enn de berørte departementene. Dette er imidlertid innfallsvinkler til samordningsproblematikken som ikke denne kartleggingen sier noe om, bortsett fra at det berøres meget kort i forbindelse med spørsmål knyttet til iverksetting av tiltak (implementeringsfasen).

4 Presentasjon av innsamlet materiale

4.1 Politikkområder som innebærer samordning med andre departementer

Vi har i spørreundersøkelsen (del B, se vedlegg) bedt om en oversikt over hvilke samordningsstrukturer/samordningsorganer de enkelte departementsavdelingene deltar i. Dette viste seg å utgjøre et omfattende arbeid for respondentene, da ingen satt med en slik oversikt i utgangspunktet. Vi ba om at følgende momenter ble spesifisert:

- Hvilke politikkområder under avdelingens arbeidsområde innebærer samordning med andre departementer?
- Er samordningen i form av statssekretærutvalg eller gjennom embetsutvalg?
- Hvilket departement har hovedansvar for samordningen?
- Hvilke departementer deltar?
- Hva er hensikten/funksjonen bak opprettelsen (for eksempel utredning, kontroll/styring, informasjonsspredning)?

4.1.1 Politikkområder – inndeling i ulike strukturer og omfang

Som et resultat av spørreundersøkelsen viste det seg at det er et meget stort omfang av samordningsarbeid innenfor ulike typer strukturer. Vi har delt inn organiseringen av samordningen i tre forskjellige strukturer; statssekretærutvalg, embetsutvalg og eventuelle andre samordningsorganer, uten å spesifisere sistnevnte videre.

4.1.1.1 Statssekretærutvalg

Det er under Bondevik-regjeringen etablert 10 ulike statssekretærutvalg. Dette er en økning fra Brundtland-regjeringen med sine seks utvalg og Jagland-regjeringen som hadde statssekretærutvalg på syv forskjellige områder. Til sammenligning hadde Syse-regjeringen åtte statssekretærutvalg. Økningen i antall utvalg hos de borgerlige regjeringene blir som regel forklart ut fra at dette har vært/er koalisjonsregjeringer som krever sterkere grad av samordning gjennom et økt antall samordningsfora.

I spørreundersøkelsen ble det imidlertid krysset av for statssekretærutvalg på 22 områder i tillegg til de nevnte 10 under Bondevik-regjeringen. Flere av områdene gikk også igjen hos respondenter fra ulike departementer. At det er krysset av for flere utvalg enn de som er oppnevnt av regjeringen kan muligens forklares ut fra at det egentlig refereres til saksområder som kommer inn under de etablerte statssekretærutvalgene. Det kan også tenkes at det er referert til samordningsutvalg av mer ad-hoc-preget karakter eller til at det foregår et samordningsarbeid ledet av en statssekretær.

4.1.1.2 Embetsutvalg

I følge opptellingen fra spørreundersøkelsen refereres det til drøyt 80 ulike embetsutvalg av samordningskarakter. Det hefter seg imidlertid flere svakheter til denne tallfestingen. For det første er det som tidligere sagt en andel på 70 % av mulige (Finansdepartementet holdt utenfor) som har besvart undersøkelsen. I tillegg er det sannsynligvis ikke konsistens i benevnelsen av de enkelte utvalg ettersom det ikke er gitt et valg mellom alternativer (men bare åpne svarmuligheter), slik at samme utvalg risikerer å bli talt opp flere ganger. Det vil si at benevnelsene ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende, slik at overlapping kan forekomme. Det har også forekommet at enkelte respondenter benevner embetsutvalget etter hva slags fokus de selv måtte ha på politikkområdet, dvs slik at benevnelsen fokuserer på saksområdet den enkelte respondent er opptatt av og ikke nødvendigvis på politikkområdet som sådan.

Antallet er heller ikke kontrollerbart slik som i tilfellet med statssekretærutvalgene, da verken det enkelte departement eller andre instanser i forvaltningen sitter med en samlet oversikt.

4.1.1.3 Andre samordningsorganer

Tallmaterialet fra undersøkelsen refererer til drøyt 30 politikk/saksområder der det foregår samordningsarbeid på andre nivåer enn statssekretærutvalg og embetsutvalg. Imidlertid gjelder de samme svakhetene her som for opptellingen av embetsutvalg.

4.1.2 Politikkområder – inndeling i fagområder, hensikt, ansvars plassering og deltakelse

Dersom alle typer samordningsorganer nevnt i spørreundersøkelsen kategoriseres etter hovedområder, vil disse hovedområdene i stor grad være sammenfallende med dagens departementsområder. Det betyr ikke dermed at ansvaret for samordningsorganet er plassert i hovedområdet tilsynelatende naturlige departement, dvs et hovedområde kan utgjøres av politikkområder der forskjellige departementer er "eierdepartementer". Vi skal vise dette gjennom et eksempel som omfatter hovedområdet næringspolitikk:

Næringspolitikk kan omfatte mange ulike politikkområder, blant annet sysselsetting (ansvarlig departement: AAD), næringsutvikling (NHD), regionalpolitikk (KRD), IT (NHD), handelspolitikk (UD), samferdsel (SD) og matproduksjon (LD).

Går vi inn i det sistnevnte politikkområdet, matproduksjon, vil vi se at dette igjen er sammensatt av en rekke forskjellige saksområder der arbeidet foregår gjennom ulike samordningsorganer. Eksempler på saksområder knyttet til matproduksjon og som innebærer samordning med andre departementer er (ansvarlig departement for samordningen står i parentes):

-
- fiskehelse (LD)
 - bevaring av villaks (MD)
 - dyrevern (MD/UD)
 - arbeidet med EØS- og WTO-avtalene (UD/LD)
 - genmodifiserte organismer (MD/SHD)
 - genressurser (LD)
 - bioteknologi og biodiversitet (MD)
 - radioaktivitet (SHD)
 - gjødsel og plantevern (LD)
 - kjemikalier (MD)

Det betyr altså at samme politikkområde har flere ansvarlige departementer, alt etter vektlegging av sak innenfor politikkområdet. Likeledes har også flere ulike departementer ansvar for samme saksområde, alt etter vektlegging eller at ansvaret varierer avhengig av sak.

Spørreundersøkelsen viser også at samtlige departementer både deltar i samordningsarbeid og selv står ansvarlig for samordning innenfor sine fagområder. Det er imidlertid ikke mulig å si noe om hvem som hyppigst deltar i etablerte samordningsorganer eller som hyppigst står ansvarlig for gjennomføringen av samordningsarbeidet pga de tidligere nevnte problemene knyttet til tallfestingen av samordningsorganene.

På bakgrunn av den store ansvarsspredningen innenfor samme politikkområde, er det grunn til å spørre hva som egentlig regulerer ansvarsplasseringen. Er ansvarfordelingen knyttet til hvem som har mest fagkunnskap eller kanskje detaljkunnskap innenfor et område, hvem som har satt spørsmålet på dagsordenen, eller er det helt andre forhold som regulerer dette?

På spørsmål om hensikt med opprettelsen av samordningsorganet favner dette alle kategorier fra utredning, kontroll/styring til informasjonsspredning.

4.2 Synspunkter på samordningsansvar og ulike aktørers rolle

4.2.1 Ekspedisjonssjefene har en klar oppfatning av hvilke departementer som er de viktigste samordningsdepartementene

Ut fra departementenes ansvarsområder, oppgaver og roller kunne det antas at noen få departementer ble oppfattet å være samordningsdepartementer. På den annen side kan det både være uklart og ulike meninger om hva samordning er og hva funksjonen innebærer.

Det må også skilles mellom og tas i betraktning om samordningsrollen er av generell karakter og omfatter forhold og konsekvenser av tiltak alle departementer må ta hensyn til eller om det gjelder et mer avgrenset politikkområde.

Eksempel på det første er økonomiske konsekvenser av nye ordninger for staten eller kommunene, mens eksempel på det andre er konsekvenser for en målgruppe for eksempel barn og unge eller behov for å koordinere for eksempel forskning.

Det kan derfor ikke forventes at ekspedisjonssjefene i departementene på en entydig måte kan besvare spørsmålene om ”hvem som etter deres oppfatning er de viktigste samordningsdepartementene”. Men samtidig gir svarene på dette spørsmålet og på spørsmålet: ”Oppfatter du ditt departement som et samordningsdepartement og i tilfelle på hvilke(t) område?”, et interessant uttrykk for hvilke departementer som anses å være viktige samordningsdepartementer.

Tabellen nedenfor viser hvilke departementer som oppfatter at de selv er et samordningsdepartement og på hvilke områder de har samordningsfunksjoner. Det må igjen understrekes at ekspedisjonssjefene i ett departement (FIN) ikke har besvart spørsmålet og at antallet ekspedisjonssjefer i hvert departement varierer. Tabellen gir derfor ikke et fullstendig bilde av om og på hvilke områder ekspedisjonssjefene oppfatter at deres departement har samordningsfunksjoner.

Tabell 1: Oppfatter ekspedisjonssjefene at eget departement er samordningsdepartement og eventuelt på hvilke områder?

Departement	Ant. besv	Er samordningsdep.? ³	På hvilke områder?
1. AAD	3	Ja	Statlig styring,(forvaltningspolitikk), statlig arbeidsgiverfunksjon, Info-politikk, Statlig IT-politikk, Konkurrans-, inntekts- og arbeidsmarkedspolitikk
2. BFD	2	Nei /Ja	Likestilling
3. FIN	-	Ikke besvart	
4. FID	1	Nei	
5. FD	1	Ja	Krise og krig, sikkerhetspolitikk, Kystvaksaker, til dels etterretnings,- overvåking og sikkerhet
6. JD	3	Nei, delvis ja	Polarsaker, beredskap, forebyggende kriminalitet, ”Schengen”, trafikk
7. KUF	7	Nei, delvis ja	Forskningspolitikk (utdanning)
8. KRD	5	Ja	Kommunal-, regional, bolig- og samepolitikk, -, innvandrings- og flyktningepolitikk og HMS
9. KD		Ikke besvart	
10. LD	4	Nei/Ja	Mat, miljøområdet (Forholdet til fylkeskommuner,)
11. MD	4	Ja	Miljøvernpolitikken, plandelen i Plan- og bygningsloven, geografisk infrastruktur (kart og geodata) arealpolitikken, by- og tettstedspolitikken
12. NHD	2	Ja	IT-politikken, næringspolitikken
13. OED	2	Nei	
14. SD		Ikke besvart	
15. SHD		Ikke besvart	
16. UD	8	Ja (en svak nei)	Utenrikspolitikk (En mener at UD ikke er et samordningsdep. generelt sett, kun i konkrete saker)
Totalt	41		

Ut fra svarene oppfatter ekspedisjonssjefene i AAD, FD, KRD, MD, NHD og UD at deres departementer klart er samordningsdepartementer. I andre departe-

³ Flere har svart og kan ha ulike syn på om departementet er et samordningsdepartement.

menter har ekspedisjonssjefene i samme departement ulike oppfatninger om benevnelsen ”samordningsdepartement” passer. De som mener at departementet har denne funksjonen nevner konkrete politikkområder der deres departement utøver samordningsfunksjoner. Det gjelder BFD, JD, KUF og LD. Av de som har besvart spørsmålet, er det kun FID og OED som ikke oppfatter seg som samordningsdepartement.

Det er også interessant å se hvilke departementer som oppfattes å være de viktigste samordningsdepartementene. Tabellen på neste side viser dette. Antall ”stemmer” som gis vil selvsagt avhenge av hvor mange ekspedisjonssjefer som hvert departement har og svarprosenten i dette departementet. I tillegg kan det være uklart om ekspedisjonssjefene også skulle nevne sitt eget departement på dette spørsmålet. Men uansett disse feilkildene er resultatene interessante.

Tabell 2: Departementer som anses å være samordningsdepartementer/ha samordningsfunksjoner

Eksp.sj.'s dep.	Departementer som ekspedisjonssjefene oppfatter som samordningsdepartementer																
	AAD	BFD	FIN	FID	FD	JD	KUF	KRD	KD	LD	MD	NHD	OED	SD	SHD	UD	Smk
1. AAD	**		***			*		**			*						***
2. BFD	*		***			*		***		*		*					*
3. FIN																	
4. FID	*		**					**			*					*	
5. FD	*		**			*		*			*					*	
6. JD	*	*	***				*	**			*			*	*	*	*
7. KUF	***	*	****					*****			*			*		*	
8. KRD	***		****					*****			*						*
9. KD	*		**					*									
10. LD	***		***	*				****			**	*			*	**	
11. MD	**		***			*	*	***			**					***	
12. NHD			**				*	*			*						
13. OED	*		**				*	*			*						
14. SD			*					*			*						
15. SHD																	
16. UD	***		****					****	*		*	**				***	
			***													***	
Totalt	24	2	44	1		4	4	36	1	1	14	4		2	2	15	6

Tabellen viser at FIN, KRD og AAD oppfattes klart å være samordningsdepartementer. MD og UD oppfattes også av mange å skulle ivareta viktige samordningsoppgaver. De andre departementene regnes ikke for å være blant de viktigste samordningsdepartementene, men kan ha ansvaret for samordning på noen spesifikke områder, for eksempel likestilling, forskning, lovteknisk-samordning og næringspolitikk. I svarene skiller noen mellom hvilke departementer som er de viktigste og hvilke som har samordningsfunksjoner på det fagområdene vedkommende ekspedisjonssjef har ansvaret for, for eksempel næringsmiddeltilsyn.

Sammenlignes resultatene på de to spørsmålene fremkommer det også at ekspedisjonssjefene i noen departementer oppfatter at departementene har ansvar for samordning, men det er få andre som nevner dem blant de viktigste samordningsdepartementene.

Et resultat fra kartleggingen er at selv om det kan være vanskelig å definere og konkretisere hva samordning er og hva det innebærer, så har representantene for departementene en relativ klar oppfatning om hvilke departementer som skal ivareta samordningsansvar angående finansiering og økonomi, administrasjon, arbeidsgiverpolitikken og forvaltningspolitikken og samordningen overfor kommunene.

4.2.2 SMKs rolle som samordner

På spørsmålet om hvilke departementer som var de viktigste samordningsdepartementene nevnte også noen Statsministerens kontor (SMK), men med en anmerkning om at dette ikke er et departement. SMK ivaretar rollen som samordner i siste instans av saker som skal behandles av regjeringen. Men deres samlede innflytelse og bidrag til samordningen ligger også i tidlige faser av samordningsprosesser. SMK samler blant annet oversikt over saker som departementene planlegger å bringe fram for Stortinget og holder øye med at saker som det er stor politisk oppmerksomhet om får en grundig behandling i en tidlig fase av prosessen.

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen som omhandler SMK's rolle som samordner.

Tabell 3: Synspunkter på SMK's rolle som samordner. Prosentvis fordeling av antall som har besvart (helt og delvis uenig er slått sammen til uenig, helt og delvis enig er slått sammen til enig)

Spørsmål	Uenig	Enig	Vet ikke	N
SMK har for stor innflytelse på fagdep.s ansvar	77,2	15,8	7,0	57
SMK har for liten innflytelse på fagdep.s arbeid	64,8	20,4	14,8	54
SMKs samordningsrolle kommer i konflikt med andre samordn. departementer som for eksempel KRD, FIN og AAD	54,6	18,2	27,3	55
SMK skulle hatt en klarere rolle som prosesskonsulent og megler i samordn.spørsmål der det er strid mellom fagdep.	33,3	57,4	9,3	54
SMK skulle hatt en klarere rolle som voldgiftsorgan og beslut.mynd. i samordn.spm. der det er strid mellom fagdep.	57,4	33,4	9,3	54
SMK kommer for sent inn i prosessene for å ivareta en god og nødvendig samordningsrolle	48,2	33,4	18,5	54
SMK har for liten innflytelse på samordn.pros. i forhold til FIN	25,5	56,6	18,9	53

4.2.2.1 Har SMK for liten innflytelse i samordningsprosesser?

Resultatene viser at ekspedisjonssjefene mener at SMK *ikke* har for stor innflytelse på fagdepartementenes ansvar og arbeid. Likeledes at samordningsrollen SMK har, ikke kommer i konflikt med andre samordningsdepartementer som KRD, AAD og FIN. Men mange har svart "vet ikke" i forhold til dette utsagnet.

Det er derimot et flertall som mener at SMK har for liten innflytelse på samordningsprosessene i forhold til FIN. Resultatene viser totalt sett at flertallet av de som har svart på skjemaet, mener at SMK kan eller bør ha større innflytelse på samordningsprosessene.

Ekspedisjonssjefene fra samme departement er ikke helt samstemte i sine svar på disse utsagnene dvs at noen er enig i utsagnet, mens andre er uenige. Dersom svarene fra samordningsdepartementene KRD og AAD vurderes i forhold til de andre, atskiller de seg ved at det er en tendens til at samordningsdepartementene mener at SMKs *samordningsrolle ikke kommer i konflikt med samordningsdepartementene*. (Gjelder spesielt KRD og UD, AAD og MD er mindre entydige). En forklaring kan være at SMK ivaretar prosessen og blander seg lite eller ikke inn i resultatet slik at for eksempel KRD har mulighet for å ta ansvaret for den samordningen de skal ivareta. I kommentarene til spørsmålet er flere inne på at det er vanskelig å besvare spørsmålene om SMK's rolle fordi det er vanskelig å skille mellom den administrative og den politiske funksjonen til SMK.

Enkelte kommentarer som er gitt i tilknytning til disse spørsmålene er:

- Generelt bør SMK ha en mer aktiv rolle i politikktvikling og samordning, for å sikre bedre sammenheng og politisk oppmerksomhet på vanskelige områder. R-notat systemet kunne utnyttes bedre (av SMK).
- På enkelte områder har SMK for lite kapasitet/kompetanse (beredskap).
- Forholdet til FIN bør drøftes og belyses.

4.2.2.2 SMK bør ha en klarere rolle som prosesskonsulent

Noe over halvparten mener at SMK kunne hatt en klarere rolle som prosesskonsulent og megler i samordningsspørsmål der det er strid mellom fagdepartementene. (En tredel er uenig i dette.) Men de ønsker ikke at SMK skal ha en for sterk rolle som voldgiftsorgan og beslutningsmyndighet i samordningsspørsmål.

Det er delt syn på om SMK kommer for sent inn i prosessene for å ivareta en god og nødvendig samordning. Tendensen er at de fleste mener at SMK ikke kommer for sent inn.

Samordningsdepartementene har en noe større tendens til å mene at SMK bør ha en klarere rolle som prosesskonsulent og megler og er sterkere i mot at SMK skal være voldgiftsorgan og beslutningsmyndighet, enn de andre departementene.

Noen utsagn som beskriver hva noen av respondentene mener om SMKs rolle i samordningsprosessene er:

- Det er viktig med SMKs deltakelse i saker der det er uenighet mellom fagdepartementene for å få en avklaring og beslutning. I andre saker er det mindre behov for deltakelse fra SMK.
- Mer kontakt med departementene for å få til gode prosesser og reell samordning.
- Dersom SMK skulle hatt en klarere rolle som prosesskonsulent (megler er SMK i stor grad allerede), ville det ført til betydelig utbygging av kontoret. I neste runde ville det lett føre til at de ble involvert i altfor mange enkelt saker, og den overordnede politiske styringen ville bli skadelidende.
- SMK er en verdifull samarbeidspartner på ulike stadier i prosessen.
- Vi opplever ofte SMK som en svært formalistisk regelrytter, og ikke som rådgiver/prosesskonsulent i det hele tatt.

4.2.3 Ekspedisjonssjefenes samordningsansvar og forventninger rettet mot etatsjefer

4.2.3.1 Kontakten mellom samarbeidspartnere oppfattes som god

Av 58 ekspedisjonssjefer svarer alle unntatt en at kontakten mellom egen avdeling og andre departementer er "bra" eller "svært bra". De fleste har begrunnet dette nærmere. Svært mange sier

- at kontakten er god med innarbeidede samarbeidspartnere
- at det er en omfattende og løpende kontakt
- at det er stabile berøringsflater over tid og dette fremmer samarbeid
- at personer som deltar kjenner hverandre godt og sakene henger sammen på en måte som tvinger frem kontakt og samordning
- at det er løpende relasjoner med andre departementer på "tangeringsfelter" etc

Saksområder som gir kontinuitet i samarbeidet fungerer generelt best, mens det kan være tyngre å etablere samarbeid av ad-hoc-karakter og etablere kontakt på nye samarbeidsområder.

Det er svært få kommentarer om at andre departementer tar initiativ på områder som berører dem uten å ta kontakt.

Det er kommentarer som går på at kontakten og samordningen kan være vanskeligere mellom avdelinger innen eget departement enn til andre departementer.

Kontakten varierer fra departement til departement og flere gir uttrykk for at samarbeidet er godt med noen og dårlig med andre. Konkrete departementer som de har problemer med blir nevnt, men det er ikke mange.

Flere legger også vekt på å få fram at kontakten er god selv om partene kan være svært uenige både når det gjelder saken, målsettinger, prosesser og konklusjoner. Det brukes uttrykk som "profesjonell måte å håndtere dette på" og "å finne løsninger". Andre departementer får ros ved at de er flinke til å ta departementet med og gi respons.

Den beskrivelsen som ekspedisjonssjefene har gitt av kontakten med andre departementer stemmer godt overrens med svarene gitt på spørsmålet: *"Opplevs det som relativt enkelt å peke ut andre berørte departementer som sakene skal forelegges (iflg Utredningsinstruksen)"*? 91 % svarer ja på dette spørsmålet, kun fem av 56 har svart at dette ikke er enkelt. **(Svarene er kommentert på s. 31.)**

4.2.3.2 Krav til ekspedisjonssjefer og etatsledere om å ivareta samordningsvirksomhet

Over halvparten av 51 ekspedisjonssjefer sier at det stilles i stor eller svært stor grad eksplisitte krav i deres lederkontrakter til oppmerksomhet omkring samordningsvirksomhet med andre departementer. Det er kun fem som sier at det i *svært* liten grad stilles denne type krav og åtte har ikke besvart spørsmålet. Det er variasjon innen det enkelte departement, for eksempel kan fem ekspedisjonssjefer i samme departement gi forskjellige svar. Vi har ikke hatt mulighet til å finne årsakene til denne variasjonen, men det kan være ulike oppfatninger om hvor sterke disse kravene er. Det kan også være endringer over tid mht om denne type krav stilles i kontraktene og vektleggingen av samordningsbehovet kan være forskjellig i ulike avdelinger.

Vi har også stilt spørsmål om det stilles eksplisitte krav fra departementet til sjefene for underliggende etater vedrørende oppmerksomhet omkring samordningsvirksomhet med andre departementer. Flere har ikke besvart dette spørsmålet fordi det ikke er relevant, men av de 41 som har svart sier ca en tredel at det i stor grad stilles denne type krav og to tredeler at det i liten eller svært liten grad stilles krav til samordning i lederkontraktene med etatssjefer.

Det kan være mye usikkerhet rundt disse resultatene, men svarene tyder på at mange ekspedisjonssjefer har krav om å ivareta samordning i lederkontraktene, men at det er heller få etatsledere som stilles overfor denne type krav.

4.2.3.3 Samordning med andre departementer

Et konkret uttrykk for den samordning som foregår mellom departementene er samarbeid om utarbeidelsen av tildelingsbrevet. 22 ekspedisjonssjefer svarer at det i stor eller i svært stor grad skjer en samordnende virksomhet med andre departementer ved utarbeidelse av tildelingsbrevet til ytre etater. Det kan antas at disse svarene i stor grad er knyttet til utarbeidelse av tildelingsbrevene til fylkesmannsembetene. Dette kan delvis bekreftes ved at AAD, BFD, JD, KRD, LD og MD svarer at det i stor grad skjer en samordning i tildelingsbrevene. Alle disse sender tildelingsbrev til fylkesmannsembetene. Men også noen fra FID, KUF, NHD og UD svarer dette.

På spørsmål om det bør rettes spesielle krav til departementer med tverrsektorielle ansvarsområder, fikk vi inn følgende svar:

Tabell 4: Synspunkter på behovet for spesielle krav rettet til departementer med tverrsektorielle ansvarsområder. Prosentvis fordeling av antall som har besvart (helt og delvis uenig er slått sammen til uenig, helt og delvis enig er slått sammen til enig)

Spørsmål	Uenig	Enig	Vet ikke	N
Departementer med tverrsektorielle ansvarsområder burde samordne sine tildelingsbrev	7,0	84,3	8,8	57
Departementer med tverrsektorielle ansvarsområder burde stille spesifikke krav om oppfølging av fellesløsninger i lederkontraktene med sine respektive etatsledere	9,0	71,5	19,6	56
Departementer med tverrsektorielle ansvarsområder burde ha krav på seg om å utarbeide felles budsjetttrammer overfor sine ytre apparater for å forsterke oppmerksomheten om samordning	23,1	59,6	17,3	52

Mange mener at departementer med tverrsektorielle ansvarsområder bør samordne sine tildelingsbrev overfor ytre etat og ha krav om oppfølging av fellesløsninger i lederkontraktene, mens færre mener at departementene bør utarbeide felles budsjetttrammer overfor ytre apparat.

Kommentarene her går på at det blir vanskelig å få til noe på tvers av departementsgrensene når alle departementer har krav om å oppfylle mål innenfor eget ansvarsområde.

4.3 Erfaringer med statssekretærutvalg og embetsgrupper

På områder som er av interdepartemental karakter formaliseres og organiseres ofte samordningen gjennom å opprette regjeringsutvalg, statssekretærutvalg eller embetsgrupper. Vi har i spørreundersøkelsen innhentet synspunkter på respondentenes erfaringer med statssekretærutvalg og embetsgrupper. Spørsmålene ble formulert som en rekke påstander som er hentet fra intervjuundersøkelser gjennomført av Statskonsult med tidligere statsråder.

4.3.1 Bruken av statssekretærutvalg

Nedenfor presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen som omhandler respondentenes erfaringer med statssekretærutvalg.

Tabell 5: Synspunkter på bruken av statssekretærutvalg (SSU). Prosentvis fordeling av antall som har besvart (helt og delvis uenig er slått sammen til uenig, helt og delvis enig er slått sammen til enig)

Spørsmål	Uenig	Enig	Vet ikke	N
SSU er ofte uhensiktsmessige fordi det legger for mye beslag på statssekretærens tid og oppmerksomhet	52,8	35,8	11,3	53
Det opprettes for lett SSU på områder der embetsverket kunne gjort jobben	39,6	52,8	7,5	53
Bare saker der det virkelig er stor politisk uenighet bør behandles av SSU	37,0	61,1	1,9	54
Bruk av SSU er et for lavt nivå ved stor politisk uenighet	43,4	54,7	1,9	53

Statssekretærutvalg er i utgangspunktet ment å forberede saker som trenger behandling i regjeringen. Sakene relaterer seg til politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder. Den relativt høye svarprosenten som er enig i at utvalgsarbeidet beslaglegger for mye av statssekretærens tid kan muligens tolkes både som om sakene heller burde vært løst på embetsnivå (spm 2 i tabellen), at sakene kanskje ikke har stor nok politisk uenighet (spørsmål 3 i tabellen), eller at arbeidsprosessene innenfor utvalgene er for dårlige.

Med utgangspunkt i de ovenfor nevnte resultatene av spørreundersøkelsen har vi i ettertid, gjennom dette og andre Statskonsultprosjekter, bedt både politikere og embetsfolk om utfyllende begrunnelser for den samlet sett relativt negative erfaringen med statssekretærutvalg. I disse intervjuene blir de dårlige erfaringene først og fremst knyttet til at bilaterale saker (fortrinnsvis enkelt-saker) løses i et multilateralt forum. Statssekretærutvalg er ofte sammensatt av alle som kan tenkes å komme i berøring med politikkområdet, og det er ofte lagt opp til en utstrakt møtehyppighet. Det betyr at fokus ofte settes på enkelt-saker som bare berører et fåtall av de oppnevntes områder. Dermed blir møtene nærmest som ren informasjonsutøvelse for andre ikke berørte parter. Det savnes derfor et fokus på policydanning og vektlegging av arbeidet med å legge rammer for de utviklingstrekk som ønskes. Et eksempel på dette kan være å vise en ønsket profil innenfor enkelte politikkområder, for eksempel innenfor miljøvern, kultur, osv. Bare saker der det skal legges et grunnleggende veivalg for regjeringen, og som er av prinsipiell interesse, bør behandles i statssekretærutvalgene, er hovedinntrykkene fra intervjuene.

Det ble i den ovennevnte intervjurunden også fremholdt at statssekretærutvalg kan være et nyttig utgangspunkt for å "samle troppene" og koordinere virksomheten innenfor et politikkområde, at statssekretærutvalg er viktige som redskap for bevisstgjøring og at arbeidet i utvalgene tvinger embetsverket til å ta politikkområdet på alvor. Arbeidet gjennom statssekretærutvalgene kan også være embetsverkets eneste mulighet til å gi politikerne råd og grunnlagsinformasjon om hva de bør gjøre på et område med mange politiske skjæringspunkt. Å delta i statssekretærutvalg gjør det også tillatt å gi uttrykk for oppfatninger av andres saker og gir embetsverket signaler til å gå videre med det riktige antall departementer innblandet, ble det videre fremholdt.

4.3.2 Erfaringer med hvordan statssekretærutvalg og embetsgrupper fungerer

Det kan være vanskelig å gi generelle uttalelser om hvordan statssekretærutvalg og interdepartementale arbeidsgrupper på embetsnivå fungerer, men det kan være trekk ved slike gruppers arbeid som har betydning for hvordan de evner å løse sine oppgaver. Med utgangspunkt i nedenstående påstander har Statskonsult forsøkt å gå nærmere inn i dette.

Tabell 6: Synspunkter på bruken av statssekretærutvalg og embetsgrupper. Prosentvis fordeling av antall som har besvart (helt og delvis uenig er slått sammen til uenig, helt og delvis enig er slått sammen til enig)

Spørsmål	Uenig	Enig	Vet ikke	N
Det er ofte vanskelig å nå omforente løsninger fordi mandatet (den politiske bestillingen) er uklart	43,4	52,9	3,8	53
Arbeidet vanskeliggjøres ofte fordi mål og resultater for arbeidet er for dårlig spesifisert	34,6	61,5	3,8	52
Arbeidet vanskeliggjøres ofte fordi de som deltar ikke har fått frigjort tilstrekkelig tid til arbeidet og det oppstår ofte kollisjoner med løpende arbeidsoppgaver	19,2	78,9	1,9	52
Arbeidet vanskeliggjøres ofte fordi planleggingen av arbeidet vies for lite oppmerksomhet og er mangelfull	34,6	59,6	3,8	52
Arbeidet hemmes av at gruppen ikke er sammensatt av de rette personene (rette avdeling, rette nivå (EG) og rette departement (SSU))	60,4	35,9	3,8	53

Det er deretter gitt en mulighet til å gi åpne kommentarer til bruken av statssekretærutvalg og embetsgrupper i spørreskjemaet. 13 respondenter har benyttet denne muligheten. Kommentarene går i hovedsak på at utvalgsarbeid bør begrenses, at de er forsinkende på saksbehandlingen og at arbeidet vanskeliggjøres fordi det er store konflikter mellom de ulike departementsområders målsettinger og interesser.

Enkelte erfarer at uformelle strukturer og ad-hoc-utvalg er mest effektive og målrettede og at disse alltid inkluderer rette person og rette avdeling.

Gjennom intervjuene er det kommet synspunkter på selve arbeidsmåten innenfor utvalgene. Det ble påpekt et behov for bedre samsvar mellom mål og oppgaver for utvalget, vurderinger omkring hyppighet på møtevirksomheten, samt behovet for bedre forberedelser til møtene. Det ble også påpekt at store deler av arbeidsprosessene bare burde foregå bilateralt, og at hele utvalget ble sammenkalt i de tilfeller der alle var direkte berørt av temaene på dagsordenen. Et effektivt og nyttig SSU stiller store krav til struktur og avgrensning: klare tema, gode forberedelser og god møteledelse. I spørreundersøkelsen foreslår en respondent også at møter i statssekretærutvalg alltid bør være forberedt av faste embetsgrupper, der alle berørte avdelinger i andre departementer er med og at disse embetsgruppene bør sile ut og ta unna de sakene som embetsverket selv

kan løse. En modell der berørte departementer møter bare på sak, og ikke på hele feltet, lanseres også som et forslag.

Kommentarene omfatter også tilbakemeldinger som at utvalgsarbeid er fornuftig som forberedelse for politiske beslutninger.

4.4 Synspunkter på organisering mellom og innenfor departementer

Organiseringen av departementene er regjeringens ansvar. I hovedsak er beslektede oppgaver samlet i et departement og er dermed det viktigste strukturelle trekket som påvirker den interdepartementale samordningen. Men for flere av politikkområdene er det slik at flere departementer har et delansvar for å bidra til helhetlige politiske løsninger. Det kan også være hensiktsmessig å legge ulike funksjoner til to departementer fordi de skal ivareta ulike hensyn, for eksempel kontroll/tilsyn og næringsinteresser. Vi har med dette som utgangspunkt stilt spørsmål vedrørende oppfatninger omkring behovet for omgruppering av dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom og innenfor departementene.

4.4.1 Ansvars- og oppgavefordeling mellom departementene

På spørsmålet om en omgruppering av ansvarsområder mellom departementene på et ett eller flere områder vil bidra til bedre helhetlig styring av noen politikkområder fordelte svarene seg slik:

Tabell 7: Synspunkter på omgruppering av ansvarsområder mellom departementene. Prosentvis fordeling av antall som har besvart

Spørsmål	Ja	Nei	Vet ikke	N
Slik du vurderer det, ville en omgruppering av ansvarsområder mellom departementene på ett eller flere områder bidra til bedre helhetlig styring av noen politikkområder	47,3	30,9	21,8	55

De som svarte bekreftende på ovennevnte spørsmål hadde mulighet til å kommentere dette videre. Det kom inn 13 kommentarer som i hovedsak trekker fram konkrete eksempler på områder som burde vurderes, men også andre kommentarer som vurderte arbeidsprosessene.

Begrunnelsen for å vurdere en rekke politikkområder nærmere gikk i hovedsak på at spredningen på mange departementer fører til at det ikke utvikles noen felles politikk eller forvaltningspraksis for politikkområdet. Spredningen gjør også samordning og ressursutnyttelsen vanskelig. Politikkområder som ble trukket fram i denne sammenheng var: idrett og friluftsliv, frivillige organisasjoner, barn og unge, idrett og skole, anti-terror/sikkerhet offshore, flyktningepolitikk, nærings- og bedriftsrettet tiltakspolitikk og reiselivspolitikk. Noen

pekte også på uklare grenser på politikkområder som krever samordning, slik som forholdet til regionalapparatet, fylker og kommuner og samordning av LTP.

To respondenter ga imidlertid uttrykk for at det ikke finnes noen fasit for hva som er god inndeling/riktig arbeidsdeling. Disse argumenterte i stedet for at søkelyset måtte settes på selve arbeidsprosessen, på tvers av arbeidsdelingen, og at man må bli flinkere til å samarbeide på tvers av departementsgrensene.

4.4.2 Ansvars- og oppgavefordeling innenfor departementet

På spørsmålet om en omgruppering av ansvarsområder innenfor departementet ville bidra til bedre helhetlig styring, fordelte svarene seg slik:

Tabell 8: Synspunkter på omgruppering av ansvarsområder innenfor departementet. Prosentvis fordeling av antall som har besvart

Spørsmål	Ja	Nei	Vet ikke	N
Slik du vurderer det, ville en omgruppering av ansvarsområder innenfor departementet på ett eller flere områder bidra til bedre helhetlig styring	29,6	48,1	22,2	54

I spørreskjemaets utfyllende kommentardel har respondenter fra fire ulike departementer pekt på politikkområder som er spredt på ulike avdelinger innenfor eget departement og som på grunn av dette lider av mangel på ansvars plassering, mangel på oppmerksomhet og manglende strategisk perspektiv.

4.5 Andre virkemidler for å få til samordning

Samordning mellom departementer foregår både etter formelle regler og via uformelle kanaler. For noen oppgaver finnes det etablerte rutiner og prosedyrer som anvendes når en sak forberedes for regjeringsbehandling. Vi har i denne forbindelse innhentet synspunkter på erfaringer med Utredningsinstruksen, lovarbeidet, regjeringsnotater og stortingsmeldinger.

4.5.1 Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen, som pålegger konsekvensutredninger ved utredning av reformer og tiltak, har siden 1985 (ble den gang kalt regelverksinstruksen) vært et sentralt virkemiddel for å samordne forslag som skal behandles av regjeringen. Instruksen fastsetter hvem saken skal legges fram for i løpet av arbeidet.

I instruksens punkt 3.2 påpekes det at foreleggelse til aktuelle departementer (i dette tilfellet FIN, KRD samt regjeringen) skal skje før selve utredningsarbeidet

påbegynnes. Statskonsult har stilt spørsmål om hvorvidt respondentene mente at flere departementer burde være med i denne fasen av oppgavegjennomgangen.

Tabell 9: Synspunkter på om flere departementer tidlig bør forelegges sakene som skal utredes. Prosentvis fordeling av antall som har besvart

Spørsmål	Ja	Nei	N
Mener du at flere departementer (dvs alle berørte departementer utover FIN og KR D) burde være med i denne tidlige fasen av oppgavegjennomgangen	43,6	56,4	55

Det er ulikt syn på om flere departementer enn FIN og KR D burde vært trukket inn i en tidligere fase i utredningssaker. Ser en på hvilke departementer som mener at andre også burde høres, er det en tendens til at ekspedisjonssjefene i MD, JD, UD, KUF og BFD mener flere burde trekkes inn (ekspedisjonssjefene i disse departementene har delt syn på dette spørsmålet).

Av respondentene er det 20 som har begrunnet sitt svar nærmere. Halvparten av kommentarene går på at dette ikke bør gjøres obligatorisk, da det vil bli for tungrodd, byråkratisk og lite effektivt. Det påpekes også at det i neste runde gis muligheter til å komme med synspunkter fra øvrige departementer, at det må være opp til ansvarlig fagdepartement å ”skape en plattform” og at fagdepartementene må informere FIN om sine behov, og ikke omvendt.

Den andre halvparten av kommentarene går på at alle som berøres bør høres, at FIN ikke bør ha noen særstilling og at så lenge det er avgrenset til berørte departementer, er det trolig overkommelig og vil gi et bredere bilde av fordeler og ulemper før utredninger iverksettes. Det blir spesielt fremhevet at miljøspørsmål er sektorovergripende og derfor må vurderes i beslutningsgrunnlaget på et så tidlig tidspunkt som mulig. På komplekse områder som miljøområdet er det ofte behov for avklaringer/avgrensninger med fagmyndighetene før utredninger igangsettes, påpekes det.

I instruksens pkt. 3.3 påpekes det at foreleggelse til FIN, KR D, AAD og andre berørte departementer skal skje etter at saken er utredet og før alminnelig høring gjennomføres. Vi har stilt spørsmålet om det oppleves som enkelt å peke ut berørte departementer som sakene bør forelegges.

Tabell 10: Synspunkter på om det er enkelt å peke ut berørte departementer. Prosentvis fordeling av antall som har besvart

Spørsmål	Ja	Nei	N
Opplevs det som relativt enkelt å peke ut andre berørte departementer som sakene bør forelegges	91,1	8,9	56

Det er et svært stort antall som mener det er lett å peke ut de departementer som saken bør forelegges.

Kommentarer som er gitt til dette spørsmålet er av typen:

- Er det tvil, tas vedkommende departement med.
- Saksutredningen gir vanligvis saksutreder oversikt.
- Enhver leder i norsk embetsverk bør være såpass samfunnspolitisk ”oppegående” at man ser hvor sakene bør innom.
- Det hender at departementer blir oversett/glemt.

Det er noen flere som mener at eget departement ikke *i tilstrekkelig grad* blir koplet inn som berørt departement etter utredningsarbeidet er ferdig og før alminnelig høring gjennomføres.

Tab. 11: Synspunkter på hvorvidt eget departement koples inn. Prosentvis fordeling av antall som har besvart (I svært liten grad og liten grad er slått sammen til i liten grad, i svært stor grad og stor grad er slått sammen til i stor grad)

Spørsmål	I liten grad	I stor grad	N
Opplever du at ditt departement i tilstrekkelig grad blir koplet inn som berørt departement i denne fasen	22,6	75,5	53

75,5 % sier at de i stor grad blir koplet inn, 22,6 % sier at de i liten grad blir koplet inn, mens kun en ekspedisjonssjef uttrykker at de i svært liten grad blir koplet inn. Ut fra fordelingen av svarene er det ikke noe bestemt departement som ”holdes utenfor”, men det kan være enkelte avdelinger i departementer som opplever at de ikke trekkes tilstrekkelig med når saker sendes til berørte departementer.

De ni tilleggskommentarene som kom inn påpeker blant annet at de fleste saker de får på høring stort sett ikke vedrører en, og at det er tidkrevende å bla i igjennom store bunker dokumenter hver uke – uten betydning for avdelingen. Kommentarer og resultater fra intervjuer med ekspedisjonssjefer og statssekretærer gir også uttrykk for *at det er for mange saker, inkludert R-notater, som blir sendt for ukritisk til for mange*. Andre påpeker at det glipper av og til med hensyn til om de har fått forelagt saker i tilstrekkelig grad, men ikke ofte. Likestillingsområdet blir spesielt fremhevet som et område der det skorter på evnen til å se konsekvenser i andre departementer.

I følge instruksens punkt 3.1 skal fristen for å avgi uttalelse være kort og normalt ikke overstige to uker. Vi har spurt om denne fristen oppleves som tilstrekkelig for departementet. Det er noe delt syn på dette, men de fleste mener den er tilstrekkelig.

Tabell 12: Synspunkter på hvorvidt fristen til å uttale seg er tilstrekkelig. Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (I svært liten grad og liten grad er slått sammen til i liten grad, i svært stor grad og stor grad er slått sammen til i stor grad)

Spørsmål	I liten grad	I stor grad	N
I hvilken grad opplever du denne fristen som tilstrekkelig i en situasjon der ditt departement skal avgi uttalelse	43,4	56,6	53

I følge instruksens pkt. 1.4 kan reglene i instruksjonen fravikes når særlige omstendigheter gjør det nødvendig. Vi har spurt hvorvidt denne muligheten til å fravike instruksjonen benyttes i saker som angår eget departement.

Tabell 13: Synspunkter på muligheten til å fravike instruksjonen. Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (I svært liten grad og liten grad er slått sammen til i liten grad, i svært stor grad og stor grad er slått sammen til i stor grad)

Spørsmål	I liten grad	I stor grad	N
I hvilken grad opplever du at denne muligheten til å fravike instruksjonen benyttes i saker som angår ditt departement	63,2	36,8	49

Relativt mange, noe over en tredel av respondentene, mener at instruksjonen om to ukers frist blir fraveket.

På spørsmålet om hva som er begrunnelsen for å fravike instruksjonen svarer 14 av respondentene med kommentarer som:

- politisk hastverk (selv om saken blir liggende i uker etterpå)
- det gis ingen begrunnelser
- tidspress skapt av utenforliggende forhold
- ”sommel” i FIN
- forestillinger om at alt er avklart i forkant

På spørsmål om det finnes andre synspunkter på utredningsinstruksjonens rolle som samordningsvirkemiddel svarer 9 av respondentene blant annet:

- Instruksjonen er tilstrekkelig som den er, men den kan ikke erstatte årvåken, aktiv ”sunn fornuft” i ansvarlig departement for å trekke andre med på rette tidspunkt.
- Instruksjonen bidrar til at de ansvarlige for utredningene passer på å innhente vurderinger og konsekvensanalyser, men den kan styrkes mht samordning (reell samordning i praksis/oppfølging).
- FIN og AAD har tendenser til ”rituell atferd” som sinker arbeidet for andre, dvs at de kommer med innvendinger som departementet allerede har sett,

men vurdert som ikke betydningsfulle nok i en helhetlig vurdering ("ingenting skal koste en øre", "ingenting skal kreve mer administrasjon", mens de fleste politiske initiativ gjør det).

- FIN overholder ikke tidsfrister i sitt arbeid.

Som vi ser av kommentarene går det mer på bruken av instruksene som sådan enn formuleringene og innholdet i den.

4.5.2 Lovarbeidet

På spørsmål om hvordan samordningsprosesser som lovarbeid fungerer, har vi fått inn følgende svar og kommentarer:

Tabell 14: *Synspunkter på lovarbeid. Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (Svært bra og bra er slått sammen til bra. Svært dårlig og dårlig er slått sammen til dårlig).*

Spørsmål	Bra	Avhenger av sak	Vet ikke	N
Hvordan fungerer samordningsprosessen i forhold til lovarbeid	63,2	14,0	22,8	57

Som det går fram av tabellen har ingen svart at denne formen for samordningsprosess går dårlig. Av svarene til de som har kommentert spørsmålet ytterligere går det fram at høringsrutinene stort sett sikrer god samkjøring og avklaring i tide. Det påpekes også at de som har synspunkter slipper til med disse, og at problemene ofte er større innenfor departementet enn mellom departementene i disse prosessene.

4.5.3 Utarbeidelse av R-notater

På spørsmål om hvordan samordningen fungerer under utarbeidelse av R-notater fikk vi følgende svar og kommentarer:

Tab. 15: *Synspunkter på arbeidet med R-notater. Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (Svært bra og bra er slått sammen til bra. Svært dårlig og dårlig er slått sammen til dårlig).*

Spørsmål	Dårlig	Bra	Avhenger av sak	N
Hvordan fungerer samordningsprosessen i forbindelse med utarbeidelse av R-notater	1,8	75,4	22,8	57

Av de 12 kommentarene som har kommet inn til dette spørsmålet kan de sammenfattes slik:

- ”Institusjonen” er god, men praksisen er ofte dårlig fordi det er:
 - for korte høringsfrister
 - for mange R-notater
 - neglisjering av frister (gjelder FIN spesielt), mangel på respekt for andres tidsfrister.
- Erfaringen med disse samordningsprosessene varierer med statsrådets samarbeidsevne.

4.5.4 Arbeid med stortingsmeldinger

På spørsmålet om erfaringer med samordning av arbeidet med stortingsmeldinger kom det inn følgende svar og kommentarer:

Tabell 16: *Synspunkter på arbeidet med stortingsmeldinger. Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (Svært bra og bra er slått sammen til bra. Svært dårlig og dårlig er slått sammen til dårlig).*

Spørsmål	Bra	Avhenger av sak	Vet ikke	N
Hvordan fungerer samordningsprosessen i forbindelse med arbeid med stortingsmeldinger	75,4	22,6	1,9	53

Kommentarene (9) til spørsmålet kan sammenfattes slik:

- For korte frister, rekker ikke å innarbeide merknader og innhente syn fra underliggende virksomhet.
- FIN bryter frister.
- Bra samarbeid, men omfattende uenighet gjør ofte arbeidet tungt og tidkrevende før man får utkrystallisert de politisk viktige spørsmålene som trenger avklaring i regjeringen.

I de tilfellene der respondentene gjennomgående har svart at erfaringene med ovennevnte samordningsprosesser avhenger av sak, har vi bedt om tilleggs-kommentarer.

På spørsmålet om hvilke forhold som spiller inn og kjennetegner de saker der det fungerer bra kom det inn følgende kommentarer:

- Tydelige mål
- Rimelige tidsfrister
- Åpenhet for innspill
- Mulighet for dialog
- Tilbakemelding fra mottaker
- Klar ansvarsfordeling
- Ikke for store interessemotsetninger

På spørsmålet om hvilke forhold som spiller inn og kjennetegner saker der det fungerer dårlig, ble især store interessekonflikter og uklare ansvarsforhold fremhevet.

4.5.5 Erfaringer med nytt budsjett- og økonomisystem

I de siste årene er det gjennomført en rekke reformer i statens budsjett- og økonomistyringssystem. Innføringen av disse systemene har hatt betydning for styringen av departementer og statlige institusjoner. Det er bl.a. i en av den svenske forvaltningskommisjonens utredninger pekt på at en umiddelbar effekt av tilsvarende virkemidler har ført til økte samordnings- og styringsutfordringer på tvers av departementsgrenser og styringslinjer.

Vi har på denne bakgrunn stilt spørsmålet om innføring av mål- og resultatstyring og det nye økonomiregelverket innebærer et større fokus på eget ansvarsområde og om det vil skape større problemer for helhetlig styring:

Tabell 17: *Synspunkter på mål- og resultatstyring og nye økonomiregelverkseffekter på helhetlig styring). Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (Helt og delvis uenig er slått sammen til uenig, helt og delvis enig er slått sammen til enig).*

Spørsmål	Uenig	Enig	Vet ikke	N
Innføring av mål- og resultatstyring og det nye økonomiregelverket innebærer et større fokus på eget ansvarsområde og vil skape større problemer for styring av politikkområder som griper på tvers av linjeansvaret	38,5	39,7	20,8	53

Kommentarene til dette spørsmålet går på følgende:

- Problemomfanget avhenger av praktiseringen av det nye regelverket, en fornuftig og tilpasset praktisering er nødvendig.
- Mål- og resultatstyring innenfor de enkelte virksomheter fører til at det er vanskeligere å etablere samarbeid over etats- og departementsgrenser.
- Økt fokus på interne styringssystemer går lett på bekostning av tverrgående kontakt og samarbeid.
- Det blir mye enkeltmålfiksering.
- Økt tidsbruk på interne saker styrker subkulturen i forvaltningen.

4.6 Samordning i implementeringsfasen

Samordning er nødvendig i flere faser av politikkprosessen. I dag legges det stor vekt på prosedyrer for samordning i politikkutviklings- og spesielt i beslutningsfasen, mens gjennomføringsfasen vies mindre oppmerksomhet, for eksempel i form av at en vurderer administrative og organisatoriske konsekvenser av områder som har tverrdepartemental og tverrsektoriell karakter.

Vi har på denne bakgrunn stilt spørsmålet om det legges for lite vekt på samordning i implementerings- og driftsfasen i forhold til forberedelses- og beslutningsfasen.

Tabell 18: *Synspunkter på vektlegging av samordning knyttet til ulike faser. Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (Helt og delvis uenig er slått sammen til uenig, helt og delvis enig er slått sammen til enig).*

Spørsmål	Uenig	Enig	Vet ikke	N
Hvordan stiller du deg til påstanden om at det legges for lite vekt på samordning i implementerings- og driftsfasen i forhold til forberedelses- og beslutningsfasen	31,6	50,9	17,5	57

På spørsmål om hva som kan være årsakene til en eventuell skjev fordeling og hva som kan gjøres for å bedre situasjonen, kom det inn følgende kommentarer:

- Det er behov for mer planmessig oppfølging. Arbeidet anses ferdig på et for tidlig tidspunkt/problemene anses som løst når vedtaket er fattet og rundskriv er sendt ut.
- Kapasiteten og ansvaret konsentreres naturlig om eget felt, og man blir lett ”proteksjonistisk”. Det er derfor behov for økt informasjon om implementering til viktige interessenter.
- Det er bare politisk interesse for saken i tiden før vedtak, ikke for gjennomføring.
- Det er mer interessant å utvikle politikkområdene enn å følge dem opp.

På spørsmålet om erfaringer med oppfølging av saker der flere departementer må delta i arbeidet med iverksetting, kom det inn følgende:

Tabell 19: *Synspunkter på iverksetting. Prosentvis fordeling av antall som har besvart. (Svært dårlig og dårlig er slått sammen til dårlig, svært bra og bra er slått sammen til bra)*

Spørsmål	Dårlig	Bra	Avhenger av sak	Vet ikke	N
Hvordan er oppfølgingen av saker der flere departementer må delta i arbeidet med iverksetting	9,3	53,7	16,7	20,4	54

Kommentarene går her på at det er viktig at ansvarsforhold er avklart på forhånd, og at klare felles mål styrker gjennomføringen. Konkurransen og posisjonering svekker samarbeidet med de følger dette har for gjennomføringen.

4.7 Generelle erfaringer og forslag til forbedringer

4.7.1 Synspunkter på samordningsvirkemidler i andre land

Vi har i spørreundersøkelsen bedt om synspunkter på samordningsvirkemidler der andre land har gjort positive erfaringer, og har spurt om hvilken betydning følgende tiltak ville hatt hos oss:

Tabell 20: Synspunkter på samordningsvirkemidler i andre land. Prosentvis fordeling av antall som har besvart.

Spørsmål: Hvilken betydning tror du disse tiltakene ville hatt hos oss?	Ingen/liten betydning	Noe/stor betydning	Vet ikke	N
Søkbar database med tilgang til alle departementers virksomhetsplaner	44,8	50,0	5,2	58
Åpent tilgjengelige referater med alle konklusjoner fra regjeringskonferansene	43,9	47,3	8,8	57
Karrieresystem som belønner praksis fra flere departementer	17,8	78,5	3,6	56
Faste fora for ekspedisjonssjefene fra departementer som har delansvar på større politikkområder	10,6	87,8	1,8	57
Deltakelse fra tjenestemenn i politiske samordningsorganer	10,3	82,8	6,9	58
Økt bruk av fellesmøter mellom politisk ledelse og embetsverk på tvers av departementene	17,2	81,0	1,7	58
”Prosesskonsulenter” som kan delta i en tidlig fase av samordningsprosesser der flere departementers ansvarsområder kommer i tett inngrep med hverandre	36,9	45,6	17,5	57

Svarene på disse spørsmålene viser at mer ”tekniske” løsninger, som søkbar database med tilgang til alle departementers virksomhetsplaner og referater fra regjeringskonferansene⁴, ikke er så interessant som tiltak der personene (ekspedisjonssjefene og andre tjenestemenn) blir involvert. Faste fora for ekspedisjonssjefene fra departementer som har delansvar på større politikk-områder og fellesmøter mellom politisk ledelse og embetsverk på tvers av departementene blir sett på som positive forslag. Det er også interessant at en stor andel av ekspedisjonssjefene mener at ”Karrieresystem som belønner praksis fra flere departementer” ville være et godt samordningsvirkemiddel.

Det er større tvil om ”prosesskonsulenter” kan ha noen stor betydning mht å medvirke til bedre samordningsprosesser, selv om mange også har vært positive til dette.

⁴ Når det gjelder tilgang til referat fra regjeringskonferansene, virker det som om det er ulik praksis i de enkelte departementene. Noen får også referater fra andre departementers saker, andre får bare fra egne saker.

4.7.2 Erfaringer med langtidsprogrammene som samordningsvirkemiddel

På spørsmålet om hvilken samordnende betydning regjeringenes langtidsprogram har, kom det inn følgende svar:

Tabell 21: Synspunkter på betydningen av langtidsprogram. Prosentvis fordeling av antall som har besvart

Spørsmål	Svært liten	Liten	Stor	N
Hvilken samordnende betydning synes du regjeringers langtidsprogram har?	21,1	71,9	7,0	57

Begrunnelser for at langtidsprogrammene har liten samordnende betydning, var blant annet:

- De er for generelle, går ikke på konkrete saker.
- Svak oppfølging gir liten troverdighet.
- De legger i hovedsak opp "langsiktige rammer" på FINs område (overstyring av FIN). De må være forpliktende på flere områder.
- De er for lite koplet til det løpende arbeidet i departementet.
- Langtidsprogrammene er først og fremst en forankring av politikken, ikke et verktøy for samordning.

Blant forslag til endringer som kunne gjøre langtidsprogrammet til et bedre samordningsredskap, var:

- Sett fokus på prosjektansvaret på tvers av departementene.
- Involver fagdepartementene hele veien gjennom en prosjektorganisering av prosessen.
- Velg ut noen felt der samordning er spesielt viktig og konkretiser mål og arbeidsformer for disse.
- FIN må overstyre mindre og bli mer lydhør for hva fagdepartementene mener.
- SMKs rolle bør økes på bekostning av FINs.
- Påse at programmet følges opp.
- Planavdelingene må ha samordning som en eksplisitt målsetting i sitt arbeid med programmet.

4.7.3 Andre forslag til samordnende tiltak

Av andre forslag til samordnende tiltak, kom det inn følgende:

- Alternering/utveksling av tjeneste/embetsmenn mellom departementene.
- Innhente uttalelser mht utnevning i viktige stillinger på sakfelt som også i stor grad berører andre departementer.

-
- Legge forholdene til rette for tjenestegjøring i andre departementer.
 - Legge større vekt på utarbeidelse av politiske retningslinjer på felt hvor flere departementer er aktører.
 - Trene opp medarbeidere til å lære å se sammenhenger, ikke bare fokus på eget felt og revirtenkning.

4.7.4 Andre vurderinger

Spørreundersøkelsen har i hovedsak tatt opp hvilke virkemidler (organisatoriske/strukturelle og prosessuelle) som benyttes mht samordning og hvor sterke disse virkemidlene er.

Betingelser for å få til en samordnet prosess eller et samordnet resultat kan imidlertid begrunnes ut fra andre forhold enn det som knytter seg til strukturer og prosesser, for eksempel:

- ulike holdninger til et politikkområde
- ideologiske og faglige skiller
- manglende vilje til å foreta politiske prioriteringer
- uformelle relasjoner, osv

Vi har på denne bakgrunn spurt om det oppleves at problemer knyttet til samordning først og fremst kan forklares ut fra slike forhold, og i så fall hvilke. Av kommentarene går det fram at det både er enighet og uenighet i forhold til ovennevnte beskrivelser. Likeledes ble det fokusert på interne motsetninger, motsetninger mellom departementene, behovet for at regjeringer foretar strategidrøftinger i forkant av budsjettkonferansene, behovet for å styrke statsministerrollen, samt behovet for å styrke kunnskapen om andre. Det ble dessuten fremhevet at problemer med samordning knytter seg til at nytten av samordningen ikke er klar. Hvis ikke målet er klart formulert, vil prosessen lett få karakter av en tap- eller vinn-kamp. Å bli "samordnet bort" er ille hvis en ikke har forståelse for resultatet. Det ble også fremhevet at tradisjoner, kultur og innarbeidet praksis så vel som konstitusjonelle forhold hemmer helhetstenkning:

- Tradisjon og innarbeidet praksis i et sektorisert system uten markert overordnet ledelse resulterer i vesentlige problemer mht samordnede og helhetlige løsninger. Dette problemet har dypere røtter enn de vi finner ved å se på forvaltningens mangelfulle samordning. Forholdet mellom regjering og storting utgjør enn helt vesentlig bakgrunn for manglende samordning.
- Statiske departementskulturer har gjort at det utvikler seg sterke og selvforsterkende kulturer og posisjoner i det enkelte departement. Disse kan ha fordeler mht kompetanse og kontinuitet, men er også et hinder for endring og problemløsning på tvers av revirene. Det kan også virke negativt på læringsprosesser i departementene.

På spørsmålet om hva utfordringen vil være for å komme fram til omforente løsninger på bestemte politikkområder, ble det pekt på følgende:

- Finn effektive virkemidler mot passivitet (aktiv motstand er sjeldent), slik at ansvarlige departementer og avdelinger blir nødt til å forholde seg til virkningen av den nye politikken på eget felt (informasjon og kontakt gjennom bestemte strukturer).
- Formulør klare og tydelige mål og spilleregler.
- Løft saken på et høyere nivå.
- Etablør gode personlige relasjoner/relasjonsbygging internt og på tvers, bruk tid på dette.
- Hold god kontakt for å unngå misforståelser/fokus på kommunikasjon.
- Klarere politisk overordnet styring/få politiske avklaringer på hensiktsmessige tidspunkt.
- Skap større forståelse for helheten i politikken.
- Få mer kunnskap om hverandres fagfelt.
- SMK bør i større grad inn som mekler.