A photograph of a rowing team in a yellow boat on a body of water. The rowers are wearing red tank tops and are captured in the middle of a stroke, with their oars dipping into the water. The water is slightly rippled, and the sky is overcast.

DEPARTEMENTERS STYRING AV SAMARBEIDSOPPGAVER SOM GIS TIL UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER

VEILEDINGSNOTAT

© 2017 Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

v1.0.0

Spørsmål om denne utgivelsen kan rettes til:
Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
Postboks 7154 St. Olavs plass
0130 Oslo

Nett: www.dfo.no
Tlf.: 400 07 997
E-post: postmottak@dfo.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven,
men kan fritt benyttes etter avtale med
Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
eller Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Veiledningsnotat
ISBN: 978-82-7483-126-1

Interne saksnummer:
Veiledningsnotat DFØ 2017/1
Veiledningsnotat Difi 2017/1

Forord

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet et veiledningsnotat om departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter. Oppdraget er gitt av Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og er forankret i regjeringens Program for bedre styring og ledelse i staten. Veiledningsnotatet danner et kunnskapsgrunnlag for læring og forbedring av god praksis for styring av samarbeidsoppgaver.

Arbeidet har vært organisert som et felles prosjekt mellom DFØ og Difi. De to direktoratene står ansvarlig for innholdet.

Prosjektgruppa har kartlagt erfaringer fra tre større samordningsoppgaver, hvor flere departementer styrer flere underliggende virksomheter:

- Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015–)
- Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, Bolig for velferd (2014–2020)
- Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år (2015–2020)

Basert på kartleggingen har DFØ og Difi utformet seks råd til ledere og etatsstyrere i departementer om hvordan slike oppgaver kan løses best mulig.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og bidratt med kunnskap, erfaring og synspunkter.

Prosjektet er utført av John-Olav Sæter, DFØ (prosjektleder), Liv Moberg, DFØ, og Helle Sekkesæter, Difi. Anniken Grønli Foss, Difi, har bistått prosjektgruppen i arbeidet. Astri Hildrum, Difi, Anette Simonsen og Jan-Erik Hansen, begge DFØ, har kvalitetssikret arbeidet. Harald Saxegaard, DFØ, og Asgeir Fløtre, Difi, har vært prosjektansvarlige.

Oslo, januar 2017



Steffen Sutorius
direktør Difi



Øystein Børner
direktør DFØ

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning og bakgrunn	7
Hvordan presenterer vi rådene?	7
Om oppdraget	7
Hva inngår <i>ikke</i> i denne kartleggingen	9
Metode og datainnsamling	9
Om «ministerstyre» og samordning	12
2. Rådene til departementene	15
Råd 1: Bli enige om felles prinsipper og verdier som skal være styrende for arbeidet	17
Råd 2: Søk å få en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter	19
Råd 3: Søk felles forståelse av omfanget på og ambisjonene for samarbeidet	22
Råd 4: Etabler forankring på politisk og administrativt nivå som gir eierskap over tid	25
Råd 5: Gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de løser samarbeidsoppgaven	30
Råd 6 Bruk som hovedregel de ordinære og etablerte styringsstrukturene, og sørg for gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers	34
Refleksjoner om mer grunnleggende forutsetninger for å lykkes med samordnet styring .	39
Vedlegg 1: Oversikt over departementer, virksomheter og personer som har blitt intervjuet	41

Sammendrag

I denne rapporten gir Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) råd til departementer som skal samordne sin styring av samarbeid mellom underliggende virksomheter. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Finansdepartementet (FIN) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Målgruppen for rådene er ledere og etatsstyrere i departementer som skal utforme og følge opp en strategi, handlingsplan eller et program.

Vi har formulert seks råd basert på hvordan samordningen av styringen har foregått i tre tidsavgrensede samarbeid. Rapporten gir et grunnlag for læring og videre utvikling av god praksis. Erfaringene som rådene bygger på er i hovedsak samlet i form av intervjuer i departementer og virksomheter, samt noe dokumentanalyse. Innenfor hvert råd finner departementene konkrete utdypninger og eksempler som gir mer praktisk veiledning.

Dette er de seks rådene:

Råd 1: Bli enige om felles prinsipper og verdier som skal være styrende for arbeidet

Ledere og etatsstyrere med et koordineringsansvar må vurdere om samarbeidet preges av verdier som tillit og åpenhet, og om det er behov for å iverksette konkrete tiltak for å styrke relasjonene. Partene som skal samordne og samarbeide må investere i «limet» som disse prinsippene og verdiene utgjør for å lykkes.

Råd 2: Søk å få en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter

Departementene må sørge for å etablere et godt faktagrunnlag. De bør involvere virksomhetene tidlig i dette arbeidet. Utredningen må fortelle om det er en tydelig ansvarsfordeling, og hvilke oppgaveavhengigheter, interessemotsetninger, målkonflikter og prioriteringer der er på ulike nivåer mellom sektorene. Det er også viktig å synliggjøre mulighetene for gevinster ved samarbeidet.

Råd 3: Søk felles forståelse av omfanget av, og ambisjonene for samarbeidet

Departementene som tar beslutninger om mål og ressursbruk må sørge for at alle som deltar i samarbeidet har kunnskap om hvordan dette samarbeidet prioriteres av hvert enkelt departement, hvordan ansvaret er fordelt og om det er en omforent forståelse av ambisjonene eller ikke. Ambisjonene kan være alt fra at samarbeidet skal gjelde informasjonsdeling til et fullintegret program med felles tiltak og mål.

Råd 4: Etabler forankring på politisk og administrativt nivå som gir eierskap over tid

Departementene som tar beslutninger om mål og ressursbruk må synliggjøre den reelle ressursprioriteringen med en angitt tidshorisont. Dette kan de gjøre gjennom et felles oppdrag til virksomhetene eller gjennom andre formelle forankringsstrukturer. Utpek et koordinerende departement.

Råd 5: Gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de løser samarbeidsoppgaven

Virksomhetene kjenner praksisfeltet best og bør, i tråd med god mål- og resultatstyring, få reell frihet i oppgaveutførelsen. En viktig forutsetning er at departementene har gitt et

klart mandat for hva som skal oppnås med samarbeidet, og har stilt de nødvendige ressursene til rådighet. Departementene bør sørge for at det blir utpekt en koordinerende virksomhet.

Råd 6: Bruk som hovedregel de ordinære og etablerte styringsstrukturene, og sørg for gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers

Bruk de etablerte og innarbeidede styringsstrukturene som allerede er etablert og fungerer godt. Eksempler på slike strukturer er tildelingsbrev, rapportering og etatsstyringsmøter. Unntaksvis kan det være nødvendig med særspor, men sørg da for en god kobling mot styring i linjen. Sørg også for samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers. Eksempler på dette kan være direktørnettverk og tverrdepartementale arbeidsgrupper. Utnytt primært arenaene og personene i de fora som finnes. Etabler unntaksvis nye arenaer ved behov.

1. Innledning og bakgrunn

I «Program for bedre styring og ledelse i staten»¹ blir det vist til at «samordningsutfordringene i statlige virksomheter øker og utfordrer tradisjonelle sektorgrenser». For å bedre forutsetningene for godt styrt samarbeid mellom ulike virksomheter ga KMD og FIN i felleskap følgende oppdrag i tildelingsbrevene for 2016 til Difi og DFØ:

[Difi og DFØ] skal kartlegge erfaringer med departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter. Kartleggingen skal sees i sammenheng med relevant arbeid innen styring og samordning, og skal danne et kunnskapsgrunnlag for læring og forbedring av god praksis.

(Tildelingsbrev KMD til Difi og FIN til DFØ, 2016)

I denne rapporten presenterer vi seks råd som vårt svar på oppdraget. Rådene er basert på erfaringer fra intervjuer med nøkkelinformanter i tre case-studier, DFØs kunnskap om god styringspraksis og Difis kunnskap om god praksis for samordning. DFØ har vært prosjekteier for arbeidet.

Hvordan presenterer vi rådene?

Vi legger vekt på det som er spesielt viktig å være oppmerksomme på når flere departementer skal styre en delegert tidsavgrenset oppgave sammen. Ikke overraskende vil mange av rådene i utgangspunktet være tett knyttet til hva som er god etatsstyring, men vi fremhever det departementene kan gjøre for å få til samarbeid på flere nivåer spesielt, og ikke etatsstyring generelt.

Presentasjonen av rådene er strukturert i følgende fire elementer:

1. Hva rådet er
2. Hvorfor rådet er viktig (begrunnelse)
3. Hva departementene bør gjøre for å følge rådet
4. Eksempler fra casene som grunnlag for rådet (eksempler)

Om oppdraget

I oppdragsbeskrivelsen står det at:

¹ Brosjyre om program for bedre styring og ledelse i staten.

(...)det overordnede formålet med kartleggingen er å identifisere kjennetegn ved god samordning mellom departementene i styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter.²

Vi har valgt å formulere kjennetegnene på god samordning som råd til departementene. Målgruppen for rådene er ledere og ansatte i departementene som har ansvar for etatsstyring, og andre som spiller en nøkkelrolle for å få til god samordning av samarbeidsoppgaver. I det følgende beskriver vi rådene slik at ledere og ansatte i departementene kan bruke dem i det praktiske arbeidet med å styre samarbeidsoppgaver. Vi har hovedsakelig jobbet empirisk og hentet erfaringer fra konkrete arbeidere.

Vi har avgrenset oss til tilfeller der to eller flere departementer skal samordne sin styring. Med «samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter» forstår vi først og fremst at to eller flere virksomheter skal løse en tidsavgrenset oppgave i samarbeid. Ambisjonen er å gi råd om hvordan departementene gjennom sin styring kan gi gode forutsetninger for å løse en tverrsektoriell oppgave på virksomhetsnivå. Vi legger til grunn at det er fattet en beslutning om at det skal gjennomføres en samarbeidsoppgave.³ Vi skiller grovt mellom to faser i arbeidet:

- en **forberedende** fase som tar for seg hva departementene bør gjøre for at oppgaven blir gjennomførbar for virksomhetene.
- en **gjennomføringsfase** som handler om hvordan man styrer og følger opp virksomhetene når de har fått oppgaven.

En viktig antakelse som ligger til grunn for oppdraget, er at samordnet styring fra departementene bidrar til bedre oppgaveløsning og gjennomføring av oppgaver på virksomhetsnivået. I sin rapport «Mot alle odds» påpeker Difi at «erfaringer viser at samordning som er initiert på operativt nivå vil kunne støte på hindringer hvis forankringen oppover i systemet er svak». (Difi 2014) I rapporten «Merverdi eller unødig omvei?» (Difi 2013) trekker de videre frem at «direktoratenes evne til samordning seg imellom ofte er avhengig av at departementene har tatt nødvendige initiativ, gjort nødvendige avklaringer, løst tverrsektorielle konfliktspørsmål mv.»

Vi har i hovedsak samlet erfaringer fra større og kompliserte oppgaver⁴ som er tidsavgrensede, der flere departementer skal styre flere underliggende virksomheter. Slike

² Oppdragsbeskrivelse, sendt KMD og FIN 1. april 2016.

³ For eksempel en regjeringsbeslutning. Se under råd 2 for mer utfyllende omtale.

⁴ Alle disse tre arbeidene krever høyt nivå av samordning, tilsvarende nivå 3 eller 4 på samordningsstigen (se Difi-rapport 2014:07). Derfor vil felles problemoppfatning (nivå 2) være viktig i alle. Dette skiller de valgte casene fra annen løpende samordning på nivå 1. Diskusjonen om «for mye» samordning er ikke så relevant for disse casene, da et høyt nivå (3 eller 4 på stigen) er nødvendig uansett.

arbeider gjennomføres ofte i form av en *handlingsplan*,⁵ *strategi* eller et *program*. I praksis virker det som om disse begrepene brukes litt om hverandre i forvaltningen, og vi skiller ikke mellom dem.

Vi har satt som kriterier for utvelgelse av de konkrete samarbeidsoppgavene, at de har formell forankring i to eller flere departementer i form av en felles strategi eller en handlingsplan, og at de representerer ulike sektorer. Vi har på bakgrunn av disse kriteriene valgt følgende tre caser:

1. Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015–⁶)
2. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, Bolig for velferd (2014–2020)
3. Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år (2015–2020)

Hva inngår *ikke* i denne kartleggingen

Her følger en beskrivelse av rammene vi har satt for kartleggingen.

- Vi har ikke kartlagt en permanent⁷ forvaltning av et samarbeidsområde.
- Vi har ikke kartlagt tilfeller der mange departementer skal styre en virksomhet eller et område, som for eksempel styringen av Innovasjon Norge og Norges forskningsråd.
- Vi oppfatter at departementers samordnet styring gjennom regional stat ikke naturlig hører inn i dette oppdraget.
- Vi har heller ikke sett særskilt på hvordan samordningen skjer mellom departementene i krisesituasjoner ved bruk av krisestaber og lignende.
- Vi har ikke dokumentert effektene av samordningen, eller kartlagt med tanke på å si noe om samordnet styring generelt.

Metode og datainnsamling

⁵ Statsforvaltningen har i noen grad økt bruken av handlingsplaner, jf Difi-rapport 2015:19.5

⁶ Strategien skal gjennomgå og oppdateres. Det er varslet at den oppdaterte versjonen vil bli lagt fram i forbindelse med møte i Regjeringens Kontaktutvalg 13. februar 2017.

⁷ Grensen mellom permanent og tidsavgrenset/ad hoc kan i praksis være flytende. En handlingsplan eller en strategi avløses ofte av en ny handlingsplan. Kjennetegnene vi identifiserer for tidsavgrensede samarbeid vil ofte kunne være relevante også for permanente samarbeid.

Problemstillinger

For å gjøre erfaringsgrunnlaget relevant for prosjektets problemstillinger, intervjuet vi toppledere innledningsvis (våren 2016). Vi snakket med departementsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, departementsråden i Arbeids- og sosialdepartementet og departementsråden i Klima- og miljødepartementet.

Selve kartleggingen gjennomførte vi i hovedsak ved å gå gjennom dokumenter, og ved å intervju personer i departementer og virksomheter. I intervjuene ville vi finne ut følgende:

- Hva har departementene gjort for å samordne seg på departementsnivå?
- Hvilke virkemidler er tatt i bruk for å styre de underliggende virksomhetene?
- Hva hemmer eller fremmer god samordnet styring?

Ut fra (svarene på) disse overordnede spørsmålene laget vi en mer detaljert intervjuguide med flere spørsmål vi ønsket å få svar på.

For blant annet å se kartleggingen i sammenheng med relevant arbeid innen styring og samordning, har vi drøftet og kvalitetssikret funnene i undersøkelsen med ressurspersoner i DFØ og Difi underveis.

Caser

Vi valgte å fordype oss i disse tre casene:

1. Strategi mot arbeidslivskriminalitet

Departementer:

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Kunnskapsdepartementet (KD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Finansdepartementet (FIN), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Samarbeidende virksomheter:

Politiet, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Skattedirektoratet, Arbeidstilsynet.⁸

Beskrivelse av samarbeidet:

Kriminalitet i arbeidslivet er en økende utfordring. De som driver systematisk i strid med lover og regler ødelegger for hele arbeidslivet. Konsekvensene er alvorlige for de enkelte arbeidstakerne som berøres, for virksomhetene, bransjene og for samfunnet som helhet. Regjeringen vil styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold, og vil bekjempe kriminalitet i arbeidslivet. Derfor har den utformet en strategi for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet. ASD er koordinerende departement. Det er ikke utnevnt en koordinerende virksomhet.

⁸ Det er de fire virksomhetene som har et formalisert samarbeid. I tillegg er andre virksomheter og etater involvert.

2. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd»

Departementer:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

Samarbeidende virksomheter:

Helsedirektoratet, Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Kriminalomsorgsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Beskrivelse av samarbeidet:

Strategien «Bolig for velferd» skal bidra til å tydeliggjøre ansvar, oppgaver og forventninger i det boligsosiale arbeidet. På den måten legges det bedre til rette for samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. KMD er koordinerende departement, og Husbanken er koordinerende virksomhet. «Den offentlige innsatsen skal samordnes og målrettes slik at flere kan få mulighet til å bo trygt og godt, og at alle som trenger det får tilstrekkelige tjenester til å mestre boforholdet».⁹

3. Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år («0-24-samarbeidet»)

Departementer:

Kunnskapsdepartementet (KD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

Samarbeidende virksomheter:

Utdanningsdirektoratet (Udir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Beskrivelse av samarbeidet:

Målet er at flere utsatte barn og unge skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet. KD er koordinerende departement og Udir koordinerende virksomhet.

Slik har vi samlet inn data

Datainnsamlingen bestod av semistrukturerte intervjuer med nøkkelinformanter i et utvalg av de berørte departementene og virksomhetene. I tillegg har vi gått gjennom noe relevant dokumentasjon knyttet til de ulike casene. Informantene dekker ulike roller og

⁹ Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, Bolig for velferd.

funksjoner i både departementene og virksomhetene. På departementsnivå har vi intervjuet ledere (ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører) og eventuelt andre sentrale medarbeidere. På virksomhetsnivå har vi intervjuet ledere (direktør eller en annen sentral leder) og eventuelt andre sentrale medarbeidere. Vi har gjennomført 22 intervjuer: elleve i departementer og elleve i virksomheter.¹⁰ Se detaljert oversikt over intervjuene og informantene i vedlegg 1.

Til hvert case har vi gjennomført en begrenset dokumentanalyse. Dokumentene vi har tatt for oss er:

- strategi, handlingsplan eller programdokument for samarbeidsoppgaven
- eventuelt forutgående dokumentasjon for oppgaven som stortingsmeldinger, NOU-er, forprosjekter og lignende
- eventuelle evalueringsrapporter eller andre rapporter som omhandler casene
- formelle styringsdokumentene som tildelingsbrev og årsrapporter

Vi har i tillegg lest noe relevant litteratur om hvordan departementer samordner seg for å gi samarbeidsoppgaver til underliggende etater.

Kartleggingen har gitt god kunnskap om hva som kjennetegner god samordning, og er grunnlaget for de rådene vi presenterer i denne rapporten. Alle dataene ble analysert i sammenheng for å komme frem til konkrete råd for hvordan departementer kan styre samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter.

Vi vil få takke alle som har bidratt i utarbeidelsen av denne rapporten. Alle vurderinger står for DFØs og Difis egen regning.

Om «ministerstyre» og samordning

Den enkelte statsråds ansvar er avledet fra regjeringkollektivets ansvar, og står ikke i veien for å samordne på tvers av departementsgrenser.

Rettslig sett er det regjeringen selv som velger å innrette den utøvende makten sektorvis. Det står også i regjeringens makt å modifisere sektorinndelingen når dette fremstår som hensiktsmessig [...] Regjeringens kollektive ansvar er det primære. Det klare konstitusjonelle utgangspunktet er ansvar for den samlede regjering. Dette utgangspunktet må også legges til grunn for vår tenkning om samordning av regjeringens arbeid(...)Det er regjeringen selv som fordeler «foretningene» mellom sine medlemmer. Det står heller ikke i veien for å legge avledet ansvar for et saksområde til statsministeren (og Statsministerens kontor), en «samordningsminister», to statsråder i fellesskap eller et utvalg av statsråder, eller – hvorfor ikke? – for å ta kompetansen tilbake til den samlede regjering.¹¹

¹⁰ 7 ulike departementer og 8 ulike virksomheter.

¹¹ Nytt Norsk Tidsskrift nr 3/2015. Smith, Eivind 2015: *Ministerstyre – et hinder for samordning?*

I praksis er likevel sektoransvarsprinsippet så grunnfestet at det oppfattes som en sterk føring mot å gjøre noe som kan oppfattes som innskrenkning av den enkelte statsråds myndighet over sitt departementsområde.¹² Finansdepartementets «Veileder i etatsstyring» peker på at

*«En underliggende virksomhet er alltid forankret hos en statsråd som står ansvarlig overfor Stortinget. Ansvarslinjen er ubrutt, med mindre annet er bestemt i lovs form. Dette betyr at det må være etablert en fullmaktstruktur som sikrer at avgjørelser truffet på et lavere nivå er innenfor de rammer som statsråden kan forsvare overfor Stortinget».*¹³

Med samordning sikter vi til en prosess der selve kjernen er at «ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset hverandre» (Difi-rapport 2014:07 «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning»). Denne prosessen kan gi et mer eller mindre samordnet resultat.

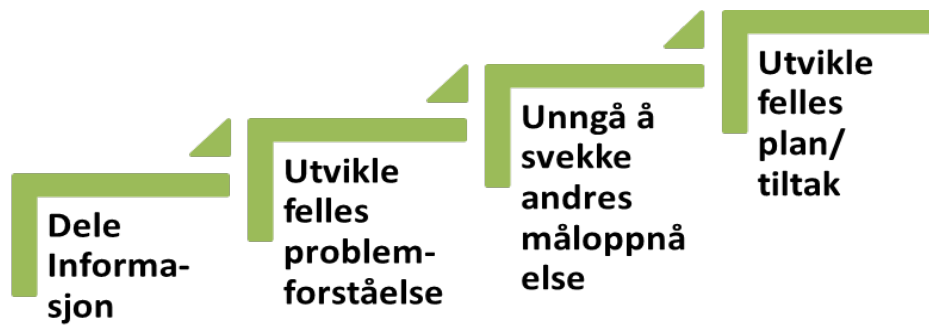
Samordning gjennom styring og ledelse er en sentral departementsoppgave på alle nivåer. Det vil også innebære en tydelig fordeling av ansvar mellom virksomhetene. At flere aktører er involverte, både på både departements- og virksomhetsnivå, gjør det enda viktigere enn i ordinær etatsstyring at ansvar, myndighet og roller er tydelige. I stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap» understrekes viktigheten av at styringskjeden ikke bare er velfungerende vertikalt, men at også virkemiddelbruk er samordnet på tvers av sektorer og med hensyn til bruk av forskjellige typer virkemiddel, samt at faglige og økonomiske styringshensyn er koordinert på en god måte.

I Difis rapport «Mot alle odds?» beskrives en samordningsstige i fire trinn som kan benyttes til å definere status for samordningen, og på hvilket nivå man har behov for samordning.

Figur: Samordningsstigen

¹² Difi-rapport 2014:07 «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning» og upublisert rapport fra Difi om KMDs samordningsroller.

¹³ Finansdepartementet: «Veileder i etatsstyring», side 8



På laveste trinn (trinn 1) handler det om å dele informasjon, på neste trinn (trinn 2) kan man samle seg om å utvikle en felles problemforståelse basert på informasjonsdeling. Trinn 2 er nødvendig for videre avansement til trinn 3 eller 4. Dersom en felles problemforståelse mangler, vil det grunnleggende fundamentet for enighet på høyere nivå mangle. På det nest øverste trinnet (trinn 3) endrer de berørte enhetene sine planer for å unngå å svekke andres måloppnåelse, mens man på det øverste trinnet (trinn 4) utvikler felles strategier, planer og tiltak.

Alle de tre samarbeidene vi har hentet erfaringer fra, krever et høyt nivå av samordning, tilsvarende nivå 3 eller 4 på samordningsstigen.

2. Rådene til departementene

Med rådene legger vi vekt på det vi mener er viktigst for departementene å være oppmerksomme på, når en tidsavgrenset oppgave skal løses i fellesskap av flere underliggende virksomheter. Som nevnt innledningsvis, skiller vi grovt mellom to faser i arbeidet. Den første er *forberedende fase* som omhandler de handlinger som bør skje i departementene med tanke på å gi oppgaven en form og et innhold som gjør den gjennomførbar for virksomhetene. Den andre fasen er *gjennomføringsfasen* som handler om hvordan man styrer og følger opp virksomhetene når oppgaven er gitt. På et overordnet nivå kan man si at råd 1 gjelder for alle fasene i samarbeidet. Råd 2, 3 og 4 handler om veien fram til at departementene gir virksomhetene et endelig felles mandat. Råd 5 og 6 omhandler departementenes styring i gjennomføringen, etter at virksomhetene har fått oppdraget eller mandatet.

Dette er de seks rådene vi gir

- Råd 1: Bli enige om felles prinsipper og verdier som skal være styrende for arbeidet
- Råd 2: Søk å få en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter
- Råd 3: Søk felles forståelse av omfanget av, og ambisjonsnivået for samarbeidet
- Råd 4: Etabler forankring på politisk og administrativt nivå som gir eierskap over tid
- Råd 5: Gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de løser samarbeidsoppgaven
- Råd 6: Bruk som hovedregel de ordinære og etablerte styringsstrukturene, og sørg for gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers

Utgangspunktet for at embetsverket begynner å jobbe med en samarbeidsoppgave er ofte en beslutning på politisk nivå.¹⁴ Dette arter seg som regel som et tiltak eller et oppfølgingspunkt fra et r-notat, en stortingsmelding eller budsjettproposisjon. Det kommer oftest som en politisk bestilling om at man skal løse et definert komplisert samfunnsproblem ved hjelp av et midlertidig tiltak eller struktur. Dette kan være en strategi, en handlingsplan eller et program. Det er departementet eller fagstatsråden som er avsender av dokumentet, og som må følge opp bestillingen og sette i gang arbeidet med å utforme samarbeidsoppgaven.

Før departementene har utformet oppgaven og gir den til underliggende virksomheter (forberedende fase), er det viktig at de avklarer hvem som har ansvaret, etablerer en felles problemforståelse og bestemmer et ambisjonsnivå for samarbeidet. De bør involvere berørte departementer, og finne hensiktsmessige koordineringsstrukturer mellom departementene på leder- og medarbeidernivå. De bør også, i samråd med underliggende virksomheter, sørge for at det blir utpekt en koordinerende virksomhet. Når departementene formulerer oppgaven, er det viktig at de definerer rammene for en god oppgaveløsning på virksomhetsnivå. Disse må ha utgangspunkt i problemforståelsen. Da er det viktig å involvere virksomhetene, utforme oppdraget med klare mål og forsikre seg om at alle er enige i hva som skal oppnås med samarbeidet.

¹⁴ Initiativet til å løse problemet kan komme fra embetsverket, men for at arbeidet skal settes i gang vil det være gjenstand for politisk behandling.

I praksis er det ofte slik at utgangspunktet for ønsket om samarbeid er en oppfattelse av at det er konkrete virkemidler som bør samordnes for å oppnå bedre effekter. Det kan være harmonisering av regelverk, tilskuddsordninger og lignende. Vanligvis bør styringen skje i ordinær styringsstruktur og i styringsdialog med for eksempel felles overordnede formuleringer i tildelingsbrev. Der det er nødvendig, bør departementene også sørge for tverrgående arenaer for samordning. I alle fasene er det viktig med praktisering av bærende prinsipper og verdier som *åpenhet* og *tillit*.



Råd 1: Bli enige om felles prinsipper og verdier som skal være styrende for arbeidet

Begrunnelse

Noen grunnleggende prinsipper og verdier er nødvendige forutsetninger for at samordning og samarbeid skal fungere godt i praksis. De kan vedtas og skrives ned, men enda viktigere er det å bli enige om hvordan de skal oppnås i praksis. De vi har snakket med fremhever tillit, respekt, åpenhet, lagånd, fleksibilitet, pragmatisme og god kommunikasjon som nødvendige forutsetninger for å skape et godt samarbeid. Departementer som skal samordne – og virksomheter som skal samarbeide – for å nå et felles mål i en avgrenset tidsperiode, må investere i «limet» som disse verdiene og prinsippene utgjør for å lykkes.

Den viktigste forutsetningen for å få samarbeidet til å utvikle seg og styrkes, er at de som samarbeider over tid føler at den samlede nytten øker på grunn av samarbeidet.

Utdypning

Departementene må vie dette første rådet oppmerksomhet i alle faser av samarbeidet. Koordinerende departement og koordinerende virksomhet bør ha et spesielt ansvar for å vurdere om det er fulgt. Det er naturlig at de som har et koordineringsansvar også jevnlig vurderer om samarbeidet kjennetegnes av verdiene, eller om det er behov for å iverksette egne tiltak.

Personlige relasjoner

Investert i tiltak som kan bidra til at gruppen som skal samordne eller samarbeide har gode personlige relasjoner med respekt for roller og sektorkunnskap. Legg til rette for at de som jobber sammen lærer hverandre å kjenne og kan utvikle en lagånd. Ved å styrke personlige relasjoner fremmes også åpenhet og tillit. Tilstreb å ha faste personer og kontinuitet på alle nivåer.

Åpenhet

Vær åpne om endrede prioriteringer og interessenmotsetninger etter hvert som de viser seg i samarbeidet. Åpenhet kan forebygge spillsituasjoner. Det er mange måter å undergrave en forpliktelse på underveis i et løp, dersom et departement eller en virksomhet ønsker å justere ned sitt bidrag uten å trekke seg helt ut.¹⁵

Når noen lanserer en handlingsplan må man være med. Man kan eventuelt være treig, men ikke melde seg ut. Du setter ikke av 30% av ressursene med en gang. Man føler hverandre litt på tennene underveis. Ser det ut til å bli vellykket?(informant).

¹⁵ Finansdepartementets «Veileder i etatsstyring», punkt 2.7

Åpenhet innebærer for eksempel å si fra om man ikke har mulighet til å følge opp et samarbeid som forventet i perioder, i stedet for å nedprioritere det i det stille. Dersom det ikke er åpenhet mellom partene om hvordan samarbeidet utvikler seg, kan det undergrave forankringen man i utgangspunktet ble enige om. Åpenhet handler også om å kunne stole på at ledere har en god dialog, og at man kan løfte eventuelle utfordringer i linja hvis de oppstår¹⁶. Åpenhet er en viktig forutsetning for å bygge tillit, og tillit er en forutsetning for åpenhet.

Tillit

Samarbeid forutsetter tillit mellom departementene, mellom virksomhetene, og mellom departementer og virksomheter som omfattes av samarbeidet. En relasjon kan være preget av politisk overstyring, dårlig utviklet rolleforståelse mellom et departement og en virksomhet med mer aktivitets- og tiltaksstyring enn reell mål- og resultatstyring. Det vil begrense mulighetene for å lykkes med et konkret samarbeid. «Sektorene er så ulike med hensyn til struktur og styringstradisjon. Dette var vi uforberedt på» nevnte en informant. Det tar tid å bli kjent, spesielt i den tidlige fasen, og å bygge tilliten som er nødvendig for å samarbeide godt. Råd 2, om å etablere en felles forståelse av utfordringer i – og mulighetene ved – samarbeidet er spesielt viktig for å etablere en plattform for tillit.

Pragmatisme og fleksibilitet

Det er viktig å ha respekt for hverandres ståsted. Lojaliteten til eget departement og virksomhet må ikke misbrukes unødige til å dyrke sektorenes særinteresser. Tilsvarende må ikke samarbeidet ta over saker og oppgaver som løses best innen den enkelte sektor. Vær pragmatisk og fleksibel ut fra hva som viser seg å tjene det overordnede formålet med oppgaven.

God kommunikasjon vertikalt og horisontalt

Ofte vil man på lavere nivåer være avhengig av koordinering på departementsnivå eller på etatsdirektørnivå for å håndtere utfordringer i gjennomføringsfasen. Ledelsen i departementene sitter ikke med full kunnskap om hvordan problemene oppleves lenger ned. La det derfor være en lav terskel for å løfte og ta opp grunnleggende prinsipielle spørsmål som kan sinke arbeidet og må løses på departementsnivå eller politisk. Viktige utfordringer bør løftes tidlig nok til å kunne håndteres. Dette er virksomhetsledelsens ansvar. Informasjon og kommunikasjon både horisontalt og vertikalt er derfor viktige forutsetninger.

¹⁶ Jf råd 6.

Råd 2: Søk å få en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter

Begrunnelse

Å fremskaffe et godt faktagrunnlag om hva som er problemet før man setter i gang med tiltak, er både et krav og et nødvendig første steg når det skal gis en samarbeidsoppgave. Utredningsinstruksens krav gjelder også dersom en satsning er besluttet politisk. Vi kan legge til grunn at det sannsynligvis allerede er gjort en innledende utredning som har ført til beslutning om å igangsette et arbeid. Men det vil likevel være nødvendig med ytterligere konkretiseringer.

I utredningen er det viktig å få avklart om

- ansvar og roller er tydelige
- det er oppgaveavhengigheter
- det er interessemotsetninger og målkonflikter
- det er gevinster ved samarbeid

Et fundamentalt utgangspunkt bør være at samordning ikke er et mål i seg selv. Samordning må skje fordi det er et behov for det. Tydelig plassering av ansvar kan redusere behovet for samordning.

Dette arbeidet er viktig siden det som kommer frem her er utgangspunkt for senere drøftinger om ambisjonsnivået for hva man vil oppnå med oppgaven, og for hvordan den skal styres og samordnes på departementsnivå.

En felles forståelse av nytten¹⁷ ved å samarbeide er avgjørende for å få en god start, men den bør også tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom for å sørge for eierskap og forpliktelse også senere i løpet.

Utdypning

For å oppnå en felles problemforståelse, er det viktig at de ansatte i departementene jobber sammen. Virksomhetene bør bidra tidlig og aktivt i dette arbeidet slik at grunnlaget blir så godt som mulig. Virksomhetenes bidrag kan både gi departementene en bedre virkelighetsforståelse, og gjøre forankringen av oppgaven i virksomhetene lettere.

¹⁷ Kan være for de involverte departementene og virksomhetene, men også for samfunnet samlet sett.

Dette bør omtales i en beskrivelse av problemer, interesser og muligheter:

- hvem som har ansvaret for hva innen det aktuelle problemområdet
- hvilke mål og målgrupper de ulike departementene har innen saksfeltet for samarbeidet
- om samarbeidsoppgaven berører de enkelte virksomhetenes kjerneoppgaver, eller om de i utgangspunktet er lavere prioritert
- hva som er de ulike departementenes og virksomhetenes problemforståelse på området, utviklingstrekk, og hvordan de i dag løser disse problemene hver for seg
- hvor det er risiko, interesse- og målkonflikter innenfor dette avgrensede området
- om det er avhengigheter mellom aktørene (departementer og virksomheter)
- hva som er grenseflatene mot eksisterende oppgaver og strategier
- hvor det er sammenfallende interesser, hvor langt man kan være enige, og hva man kan tjene på å samordne bedre. Synliggjør muligheter for gevinster ved samarbeid

Eksempler

Vi ser at å utvikle en felles forståelse av situasjonen har vært viktig i alle tre casene. Det kan i tillegg være behov for å revurdere beskrivelsen av problemer, interesser og muligheter med jevne mellomrom, for å vurdere om den gir det nødvendige grunnlaget for eierskap og forpliktelse til samarbeidet.

I arbeidet med **Strategi mot arbeidslivskriminalitet** ble det laget en felles situasjonsbeskrivelse før selve strategien ble utarbeidet. Virksomhetene skrev denne i fellesskap, og den er et nyttig faktagrunnlag for strategien. Men den belyser imidlertid i liten grad de mer operative utfordringene som gjør seg gjeldende i samarbeidet på virksomhetsnivå. Selv om det er enighet om overordnede mål, er kjerneoppgaver med ulik prioritering i Politiet, Arbeidstilsynet og Skatteetaten ikke avklart tidlig i utredningen. Departementene kunne viet slike utfordringer større oppmerksomhet hvis forhåndsutredningen hadde inkludert en risiko- og gevinstanalyse av selve samarbeidet.

Det å utvikle en felles problemforståelse var også en viktig del av strategiarbeidet med **Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd»**. Den tok utgangspunkt i siste stortingsmelding, eksisterende forskning og dialog mellom de berørte departementene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet koordinerte arbeidet på departementsnivå. Virksomhetene ble invitert til å komme med faglige innspill til strategien. Virksomhetene peker på at denne involveringen førte til at målbildet ble faglig «riktig» og at forankringen i virksomhetene kunne begynne allerede i denne fasen av samarbeidet.

«**0-24-samarbeidet**» bygget videre på tidligere samarbeidsoppgaver, som «Ny giv», men har også mange delvis uavklarte grenseflater mot andre strategier og handlingsplaner. I dette arbeidet inngår utredning- og forskningsarbeid som en viktig første fase av selve

programmet. Det er flere av informantene som har etterlyst at det ble gjort en grundigere vurdering i forkant av hva slags type samarbeid som ville være mest hensiktsmessig på de ulike nivåene. Et viktig mål var nettopp å etablere nye måter å samarbeide på, for å få mer langsiktige endringer. Det ble etablert et ambisiøst opplegg for å få forankret felles eierskap og forpliktelse til dette samarbeidet hos virksomhetene og departementene. I dette «0-24-samarbeidet» opplever departementene og virksomhetene en del utfordringer knyttet til det løpende samarbeidet, som man ikke nødvendigvis kunne forutse i en tidlig fase. Her vil det trolig være nyttig med en mer løpende, men systematisk vurdering av om opplegget for samarbeid (arenaer, prosesser og beslutningsstrukturer) oppleves som hensiktsmessig og effektivt av partene.

Råd 3: Søk felles forståelse av omfanget på og ambisjonene for samarbeidet

Begrunnelse

Vel så viktig som å ha et felles bilde av mulighetene og utfordringene ved et samarbeid, er det å bli enig i en tidlig fase om hvor omfattende samarbeidet skal være og hvor mye det forplikter det enkelte departement og virksomhet. Har alle samme oppfatning av hva man vil oppnå med samarbeidet? Har alle samme oppfatning av hvilket nivå i samordningsstigen samarbeidet skal plasseres for å nå målet? (se tidligere omtale i kapittel 1) Og har alle samme oppfatning av hvor dyptgripende samarbeidet skal være i praksis?

Ulike ambisjoner for samarbeidet vil kunne gi store utfordringer i gjennomføringen både på departements- og virksomhetsnivå. Dette fordi partene også vil ha ulik oppfatning av hva det krever av felles planlegging, koordinering og oppfølging av samarbeidet.

Dersom man i en tidlig fase kommer til enighet om hva som er ambisjonene for samarbeidet, og eventuelt om ulik grad av innsats og ressursbruk i ulike faser i arbeidet, blir det lettere for aktørene å forplikte seg i riktig omfang. Økonomi og budsjett er et viktig element vurderingene. Departementene må også være oppmerksomme på at gevinster av samarbeidet kan oppstå i en annen sektor enn den som bærer utgiftene.

Å ha en felles forståelse av omfanget og ambisjonene for samarbeidet er spesielt viktig i fasen før det gis et felles mandat til underliggende virksomheter, men også viktig i gjennomføringsfasen. For eksempel kan man da oppleve at enkelte departementer/direktorater ikke følger opp samarbeidet som forventet. For å forebygge at slike utfordringer oppstår, bør omfang og ambisjonsnivå diskuteres, og eventuelt forankres på nytt.

Utdypning

Grovt sett kan vi skille mellom to ambisjonsnivåer:

På et **lavt ambisjonsnivå** settes en strategi i verk for å hente ut kortsiktige gevinster ved å samarbeide bedre på avgrensede områder, men uten å gjøre omfattende endringer i pågående tiltak. Primært er målet å utnytte et potensiale for synergieffekter. I denne typen samarbeid vil det være tilstrekkelig å sørge for god, løpende informasjonsdeling om problemforståelse, utfordringer i gjennomføring og effekter av tiltakene.

På et **høyt ambisjonsnivå** utarbeides en strategi for å finne nye felles løsninger på såkalte «gjenstridige problemer» fordi pågående tiltak ikke gir gode nok løsninger på problemene. Her er målet å løse grunnleggende utfordringer ved å etablere nye typer tiltak og endre virkemiddelbruk.

Høy grad av kompleksitet, risiko og avhengigheter mellom departementene, samt stor grad av usikkerhet om hva som gir bruk og samfunnseffekter, tilsier en mye tettere koordinering mellom departementene gjennom hele implementeringen og oppfølgingen av samarbeidsoppgaven. Strategier og handlingsplaner som har et høyt ambisjonsnivå skal endre arbeidsmåter og metoder samtidig som man forsøker å løse en oppgave. Dette vil også kreve tettere oppfølging fra departementenes side.

Hvordan avklarer dere ambisjonsnivået?

Departementene må ta stilling til ambisjonsnivået for oppgaven, og hvilken prioritet samarbeidet skal ha i sammenheng med det enkelte departements og direktorats samfunnsoppdrag.

I arbeidet bør departementet svare på disse spørsmålene:

- Hva ønsker vi å oppnå med samarbeidet?
- Hvilke effekter er det realistisk å oppnå?
- Skal vi oppnå kortsiktige gevinster, skape bærekraftige løsninger eller begge deler?
- Hvor i samordningsstigen (jf kapittel 1) skal vi sette ambisjonsnivået for samarbeidet? Skal vi nøye oss med bare informasjonsdeling (trinn 1), utvikle en felles problemforståelse (trinn 2), unngå å gå i beina på hverandre (trinn 3), eller gå for et fullintegret program med felles tiltak og mål (trinn 4)?
- Skal vi legge hver våre tiltak ved siden av hverandre og avstemme dem så de passer sammen i en helhet? Eller skal vi, med utgangspunkt i et felles kunnskapsgrunnlag, planlegge felles tiltak med felles ansvar for å gjennomføre og følge opp?.

«Man må bli enig om man skal lage salat eller grøt», som en av informantene uttrykte det.

Målene gir ikke alene et godt bilde av omfang og ambisjonsnivå. Departementenes kanskje viktigste oppgave, er å legge til rette for at samarbeidet får en reell prioritet og de nødvendige ressurser gjennom hele arbeidet. Dette følger av hvilken prioritet det har. Departementene gir signaler også gjennom ressursdisponering og gjennom viljen til å prioritere. En informant uttrykte det slik:

Departementene må være edruelige i etatsstyringen. Prioritering og ressurser er viktigst på departementsnivå. Men da må signalene være sammenfallende. Likelydende ordlyd i tildelingsbrev er symbolsk og reelt viktig, men ressursdisponering må følge. Man må være i stand til å følge opp konkrete prioriteringer.

Eksempler

I strategi mot arbeidslivskriminalitet ga situasjonsbeskrivelsen fra virksomhetene (2014) først og fremst en felles forståelse av alvorligheten i situasjonen og behovet for å gjøre noe. I departementenes strategi fra 2015 heter det at «Regjeringen vil styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold og vil bekjempe kriminalitet i arbeidslivet». Strategien skal bidra til et bredt og vedvarende samarbeid i arbeidslivet, mellom virksomhetene, og i såkalte «treparts bransjeprogrammer». Under ledelse av Statsministerens kontor fordelte departementene tiltak mellom seg. Strategien omfatter 22 konkrete tiltak. Ansvar for hvert enkelt tiltak er fordelt på de seks involverte departementene. Gjennomføringen av tiltakene skjer hovedsakelig innen den enkelte sektor. Det som kanskje var den største utfordringen for denne strategien var ulike ambisjonsnivå. Sakene som virksomhetene skal samarbeides om, har svært ulik prioritet i de enkelte virksomhetenes samfunnsoppdrag.

Selv om en sak har stor betydning for samarbeidet, kan det være krevende for en virksomhet å prioritere den når den normalt ville blitt nedprioritert innenfor virksomhetens samlede tiltaksportefølje.

Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd»:

Direktoratene peker i en felles rapport på at det er behov for en tydeligere avklaring av ambisjonene for strategien «Bolig for velferd» som samordningsprosjekt. Ambisjonsnivået for strategien må tilpasses et nivå som er realistisk innenfor de involverte direktoratenes handlingsrom og rammer.¹⁸

«**0-24-samarbeidet**» har høye ambisjoner for hva man vil oppnå, og for samarbeidet. Dette innebærer at samarbeidet, samtidig med gjennomføringen av tiltakene, skal forsøke å endre måten det blir samarbeidet på gjennom metodeutvikling. Det er krevende, med høy risiko og det er mange forutsetninger som bør være på plass.

¹⁸ Felles rapport om status- og avvik – Bolig for velferd fra direktoratene til departementene på strategien for 2014.

Råd 4: Etabler forankring på politisk og administrativt nivå som gir eierskap over tid

Begrunnelse

Det er viktig med tidlig og reell forankring, både i ledelsen og hos medarbeiderne, for å legge til rette for en god gjennomføring av samarbeidsoppgaven. Forankringen må skje både politisk og administrativt, og i både departementene og i virksomhetene på en hensiktsmessig måte. Jo tydeligere man kan beskrive klare samordningsroller, jo bedre vil forutsetningene være for effektiv forankring. Dette kan være å utpeke et koordinerende departement og en koordinerende virksomhet, og definere hva det innebærer.

Uten en tilstrekkelig forankring hos de viktigste interessentene og involverte parter, kan det være stor risiko for at arbeidet ikke lykkes. Forankringen skal bidra til å sikre reell ressursprioritering også i oppfølgingen. En god forankring kan redusere behovet for en løpende «sterk» styring. Forankringen må tilpasses og differensieres ut fra hvor ansvaret er plassert og ambisjonsnivået for samarbeidet. Forankring er viktig for å få arbeidet godt i gang, og kan bidra til å skape en felles forpliktelse og oppslutning over tid. Men forankring i seg selv er ingen garanti mot at oppslutningen ikke synker utover i arbeidet.

Utdypning

Bestem hvilken forankring som må til på administrativt nivå, og gi en anbefaling om forankring på politisk nivå. Hva er realistisk å få til og hva er riktig forankring? Hvor mye eller lite forankring kan man klare seg med? Etabler strukturer og prosesser på ulike nivåer for roller, ansvar, fullmakter og organisering. Politisk forankring er viktig, men er ikke ensbetydende med suksess.

Politisk forankring kan være:

- r-notatbehandling
- regjeringserklæringer
- minstermøte og
- statssekretærmøter/utvalg.

Politikkområder med høy politisk sensitivitet kan tale for å sikre høy politisk forankring over tid. En politisk forankring, for eksempel ved hjelp av et eget statssekretærutvalg som følger arbeidet, kan sørge for fremdrift og resultater. Et annet alternativ er at departementene kan be Statsministerens kontor (SMK) om ta en aktiv megler- eller pådriverrolle. En eventuell involvering av SMK krever at roller og ansvar er tydelige.

Informanter har pekt på at en formalisering av samarbeidet ved skriftliggjøring er viktig i seg selv, for eksempel ved at flere statsråder signerer sammen på en strategi som er utformet etter at et r-notat er regjeringsbehandlet. Men det holder ikke med forankring på papiret. Man må jobbe med forankringen for å opprettholde den over tid. Og den må besluttes på høyt ledernivå slik at det forplikter.

Administrativ forankring kan være:

- koordinerende departement
- ekspedisjonssjefsgruppe (møter)
- interdepartemental arbeidsgruppe
- roller og ansvar mellom departement og virksomhet, etatsstyringsmøter og koordinerende virksomhet
- formuleringer i tildelingsbrev
- koordinert rapportering (til Stortinget)

Koordinerende departement:

I økonomiregelverket heter det at

[...] i situasjoner der flere departementer er involverte, er det det departementet som har det overordnede administrative ansvaret som skal samordne styringssignalene. Kvaliteten på koordineringen vil avhenge av hvordan den innrettes.¹⁹

Departementene må utpeke et koordinerende departement som skal ha en tydelig samordningsrolle.²⁰ Dette er en viktig forutsetning for blant annet å sikre god politisk og administrativ forankring av arbeidet med strategien.

Koordinerende departement må ta ansvar for å

- få en god politisk og administrativ forankring
- avklare roller og organisering av arbeidet på departementsnivå
- etablere en koordinerende virksomhet for samarbeidet (mer omtalt under råd 5)
- holde fremdrift i samarbeidet

¹⁹ Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.4

²⁰ Difi holder nå på med et arbeid som kan gi noe mer utfyllende kunnskap om dette, da de ser på KMDs ulike samordningsroller, som for eksempel pådriver og interesseavveier.

- planlegge og koordinere aktiviteter mellom departementene som for eksempel møter og rapportering (be om innspill, lede møter, sy sammen tekst og utforme dagsordener til møter)
- ta initiativ til å drøfte og avklare saker på departementsnivå etter behov

Ekspedisjonssjefsgruppe:

Når det gjelder involvering av ekspedisjonssjefnivå må departementene vurdere hvilken rolle de skal ha. Skal de være en styringsgruppe? Skal de møtes fast? Hvor ofte? Hva skal de diskutere og beslutte? Videre må det tas stiling til hvordan arbeidet skal organiseres under ekspedisjonssjefnivået.

Interdepartemental arbeidsgruppe:

Nedsett en interdepartemental arbeidsgruppe med erfarne saksbehandlere som kan forberede saker til lederbeslutninger (på ekspedisjonssjefnivå) og følge det løpende arbeidet på virksomhetsnivå.

Avklaring av roller og ansvar mellom departement- og virksomhetsnivået, etatsstyringsmøter og koordinerende virksomhet:

Roller og ansvar på departements- og virksomhetsnivå må avklares og tydeliggjøres. Det koordinerende departement må tidlig i prosessen sette på dagorden hvilken virksomhet som skal ha en koordinerende rolle og hvem som skal involveres i beslutningen av dette. Virksomhetene bør tidlig involveres i denne prosessen. Hvilken virksomhet som skal være koordinerende, vil ofte følge av hvilket departement som er koordinerende og har størst og eierskap til strategien.

Formuleringer i tildelingsbrev:

I Finansdepartementets «Veileder i etatsstyring» blir det pekt på at når involverte departementer samordner sine resultatkrav i et tildelingsbrev er det rimelig å forvente at prioriteringsdiskusjonen skjer i arbeidet med tildelingsbrevet. Brevet blir da et uttrykk for en omforent prioritering mellom de involverte departementene.²¹ Formuleringer i tildelingsbrev bør gi en tydelig inngang til virksomhetenes samarbeid gjennom å synliggjøre departementenes omforente prioriteringer. Søk å oppnå enighet mellom departementene om hvilke felles styringssignaler som skal gis. Det er lettere for virksomhetene å forholde seg til tydelige og enhetlige styringssignaler. På et overordnet nivå bør det være en felles og likelydende oppdragstekst i tildelingsbrevene til de involverte virksomhetene. Det vil være med på å gi samarbeidsoppgaven en felles

²¹ Finansdepartementet, «Veileder i etatsstyring», punkt 3.4 Når mange departementer er involvert.

langsiktig forpliktelse til arbeidet. Men teksten må gjerne splittes opp og differensieres til den enkelte virksomhet, så lenge den reflekterer departementenes omforente prioriteringer.

Koordinert rapportering (til Stortinget):

Et element i arbeidet med å definere behov for informasjon som departementene og særskilt koordinerende departement må ta ansvar for, er kommunikasjonen mellom departementene og Stortinget. Departementene må være enige om å informere Stortinget om samarbeidet, måloppnåelse og om strategien på en konsistent og enhetlig måte. Dette dreier seg i blant annet om at omtalen og rapporteringen i de ulike budsjettproposisjonene på strategien må være konsistent.

Eksempler

For «**Strategi mot arbeidslivskriminalitet**» har informanter fremhevet at SMKs initiativ og tydelige marsjordre har vært helt avgjørende. Med denne forankringen, som alle er oppmerksomme på, får strategien høy prioritet. Det at (kun) ASDs logo står på forsiden av selve dokumentet har liten betydning for de vi har snakket med. Informantene oppfatter strategien som «eid» av SMK. Samtidig ser vi at konsekvensene av høy politisk oppmerksomhet gir en viss grad av utålmodighet i arbeidet. Det er de lett gjennomførbare oppgavene som gir synlige resultater raskt, som prioriteres i første omgang. Det er uklart om det går på bekostning av oppgaver som ville gi mer varig effekt.

Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd», ble forankret i felles notat fra fem statsråder. Den politiske forankringen ga felles eierskap til strategien på departementsnivå. Denne forankringen ble oppfattet som tilstrekkelig ut fra at området ikke er politisk vanskelig. På departementsnivå ble det etablert en interdepartemental arbeidsgruppe som har ansvar for å følge opp strategien og møtes minst fire ganger i året. E-sjefsmøter ble først etablert vel halvannet år etter at strategien var lagt fram (første møte ble avholdt i desember 2015) etter ønske fra direktoratene om en mer samordnet styring mellom departementene.

Et forhold koordinerende departement må være oppmerksom på, er at det som for koordinerende departement sannsynligvis er et primæransvar, er en liten del av de andre de øvrige departementenes ansvarsområde. Dette må man som koordinerende departement ha respekt for.

I strategien har departementene gitt felles styringssignaler til virksomhetene for å sikre enhetlig og god forankring på virksomhetsnivå. Departementene peker på at det har vært en krevende prosess å gi felles føringer fordi departementene har tradisjon for å skrive

tildelingsbrev på ulike måter. Et eksempel på dette er at enkelte departementer gjentar samme føring årlig, mens andre departementer kun nøyer seg med å gi den en gang og oppfatter den som gjeldende for påfølgende år. Virksomhetene er enige om at føringer i tildelingsbrev er avgjørende for å sikre arbeidet tilstrekkelig med ressurser og oppmerksomhet i virksomheten.

I arbeidet med «**0-24-samarbeidet**» kan det langsiktige perspektivet i programmet utfordre politisk forankring ved at det tar lang tid å dokumentere konkrete effekter. Målsettingen er eksplisitt utformet med tanke på å få til både kortsiktige og varige endringer. Enkelte informanter etterlyser forankring på høyere nivå, mens andre viser til at det kan være utfordrende å holde på oppmerksomheten når aktivitetene i første fase er «forskning og samsnaking». Utfordringer med tanke på eierskap til programmet tilskrives av noen informanter måten arbeidet er organisert på, med en «alle skal med hele tiden»-tilnærming, i stedet for en mer fleksibel og saksorientert involvering.

At det var politiske diskusjoner om temaet tidlig, ga arbeidet bredere rammer enn opprinnelig tenkt (14–24). Det gir mulighet for mer helhetstenkning og grundigere problemanalyser- og kanskje større effekt på lang sikt – men gjør også arbeidet mer komplekst, krevende og stort. Etter avgjørende politisk forankring tidlig, med blant annet et felles ministermøte, har det vært mindre oppmerksomhet /forankring gjort på høyt nivå senere.

I «0-24-samarbeidet» er det Kunnskapsdepartementet som er koordinerende departement og Utdanningsdirektoratet som er koordinerende virksomhet. «0-24-initiativet» sprang delvis ut fra erfaringer fra «Ny GIV»-satsingen. «Ny GIV» ble gjennomført av Kunnskapsdepartementet, og styrket innsikten i hvor viktig tverrsektoriell innsats er i arbeidet for økt gjennomføring i videregående utdanning. Det er naturlig at det er utdanningssektoren som koordinerer arbeidet i «0-24». Samtidig har noen informanter pekt på at den sterke rollen KD/Udir har i arbeidet kan gå på bekostning av eierskap og forpliktelse fra de andre aktørene. På tross av god forankring på statsrådsnivå i en tidlig fase, blir arbeidet lett fragmentert fordi det stykkes opp i mange enkelttiltak der det ikke nødvendigvis er så lett å jobbe helhetlig med disse innenfor programmet.²²

²² Virksomhetene har fått to oppdragsbrev i 0-24 samarbeidet, ett i 2014 og ett i 2015. Begge har vært felles. Det siste oppdragsbrevet inneholdt mange enkelttiltak, og informanter har pekt på at det har vært lagt for lite vekt på å jobbe helhetlig med disse innenfor programmet.

Sitater:

En e-sjef uttaler følgende:

- Forankringen må være en realitet. Det må være reelle diskusjoner. Det er alltid uavklarte grenseflater. Derfor er det viktig å møtes og legge på bordet det som er vanskelig og beskrive hvordan det skal løses.*
- Er som et skihopp. Det meste avgjøres i satsen. Hvordan forankringen er, kan bestemme utfallet*

Råd 5: Gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de løser samarbeidsoppgaven

Begrunnelse

Dette rådet henger i stor grad sammen med flere av de andre rådene. Departementene bør involvere virksomhetene tidlig i utviklingen av kunnskapsgrunnet, og gi betydelig rom for medvirkning i utformingen av oppgaven.

Hovedbegrunnelsen for at departementene også bør gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan virksomhetene løser selve samarbeidsoppgaven, er en grunnleggende tro på at virksomheten best løser oppgaven, gitt at de har nødvendig kompetanse og ressurser. Virksomhetene er også tettere på brukerne og bør slik sett ha bedre forutsetninger for å tilpasse til hva som vil fungere i praksis. Forhåpentligvis vil det også føre til en bedre gjennomføring og bedre resultater og effekter. Tillit gir også økt motivasjon for virksomhetene til å løse oppgaven sammen. Forutsetningen for å gi stor frihet er at mandatet for oppgaven må være klart.

Forutsetningen for at virksomhetene skal få reell frihet i oppgaveløsingen, er at departementene har blitt enige om hva som skal oppnås (effekter) med samarbeidsoppgaven, ikke hvordan det skal gjøres (aktivitetsstyring). Dette er å utøve reell mål- og resultatstyring. Departementer må gjerne involvere seg underveis, men må skille klart mellom hva som er styringsdialog og hva som er fagdialog. Klare styringssignaler i oppstarten kan også redusere behovet for involvering og dialog underveis.

Ansvar og roller mellom departementene og underliggende virksomheter må i utgangspunktet være klare. Departementene er eier og stiller krav og har forventninger til samarbeidet. Virksomhetene gis frihet som utførere. Det er viktig at det er tydelig hvordan

fordelingen mellom departement og virksomhet skal være, og hvordan saker som dukker opp skal håndteres. Gråsoner må avklares i styringsdialogen. En generell uklar rolle- og ansvarsdeling mellom departementer og underliggende virksomheter vil kunne medføre uklare mål, styringssignaler og prioriteringer, og mangelfull kommunikasjon.²³

Utdypning

- Involver underliggende virksomheter ved at de gir innspill til faktagrunnlaget og innholdet i departementenes strategi.
- Involver virksomhetene i prosessen med utforming av tekster til tildelings- eller oppdragsbrevet der mandatet for selve samarbeidsoppgaven beskrives.
- Definer behovene for informasjon om fremdrift og resultater tidlig. Bestem i samråd med virksomhetene hva som er et godt styringsopplegg. Departementene må stille krav og forventinger om hva slags informasjon de ønsker til hvilke tidspunkt, men det må være opp til virksomhetene å vurdere opplegg for måling, evaluering, rapportering og lignende for å møte departementenes behov. Vurder om – og hvordan – samarbeidet skal evalueres, lag eventuelt et evalueringsdesign og bestem form på rapporteringen. Hvem trenger hvilken type informasjon når? Beskriv hvordan dere skal unngå dobbeltarbeid og samtidig holde på synlighet og engasjement hver for dere.
- Departementene bør sørge for at det blir utnevnt en koordinerende virksomhet som har en tydelig samordningsrolle. De bør vanligvis ikke sette detaljkrav til hva som er en god intern organisering mellom de samarbeidende virksomhetene. Dette bør de samarbeidende virksomhetene få handlingsrom til å finne ut av selv. Involver virksomhetene ved at de gir råd om hvilken virksomhet som skal ta denne koordinerende rollen, eller delegerer ansvaret for å bli enige om rollefordelingen til virksomhetene. Ofte faller det naturlig hvem som bør ha det koordinerende ansvaret av de involverte virksomhetene. I tvilstilfelle bør de overordnede departementene bli enige om hvor denne rollen skal legges.

Dette er områder som vanligvis er den koordinerende virksomhetens ansvar:

- Følge opp føringene som er lagt i departementenes strategi.

²³ Finansdepartementets Veileder i etatsstyring, side 17.

- Konkretisere hva som skal gjøres. Lage felles plan i samarbeid med de andre virksomhetene. Være tydelig på hva den enkelte virksomhet skal gjøre sammen og hver for seg.
- Lage samarbeidsstrukturer på virksomhetsnivå. (Se også råd 6 om for eksempel direktørmøter, samlokalisering, tverrfaglige grupper).
- Koordinere informasjonsdeling mellom virksomhetene og sammenstill eventuelt informasjon hvis det skal utarbeides felles informasjonsmateriale.
- Avklare forventninger horisontalt og vertikalt.
- Samordne innspill til felles tekst i tildelingsbrev.
- Ha et øye på utfordringer som dukker opp underveis, og sett dem på dagsorden.
- Følg med på prinsipper og verdier i råd 1. Er de godt ivaretatt? Hvis ikke, sett dem på dagsorden i møter.

Eksempler

Strategi mot arbeidslivskriminalitet: Departementene har, i tillegg til å fastsette et overordnet mål, laget en liste med tiltak som de har fordelt mellom de ansvarlige departementene. De samarbeidende virksomhetene har utarbeidet en felles handlingsplan og en felles rapportering. I gjennomføring av strategien mot arbeidslivskriminalitet er det ikke utpekt en koordinerende virksomhet. Arbeidstilsynet har en rolle i å samordne og formidle felles rapportering. Det virker som virksomhetene er godt fornøyd med en flat struktur og at det fungerer godt med forankring i at virksomhetsdirektørene møtes jevnlig. Virksomhetsdirektørene møtes til direktørmøter to til tre ganger i året. De blir enige om å prioritere arbeidet, og signerer på en operativ handlingsplan som gjelder på virksomhetsnivå. Det blir tatt beslutninger i direktørnettverket, og de har fremover blitt enige om å beslutte mye mer enn de har gjort. Direktørene opplever at de kunne tatt ansvar for mer av det som står i regjeringens strategi enn de har gjort fram til nå. En egen arbeidsgruppe lager grunnlag til direktørmøtene. Ledelsen av møtene går på omgang blant direktørene. Flere av virksomhetsdirektørene vi intervjuet fremhevet viktigheten av at de løser utfordringer «på lavest mulig nivå». Mye kan for eksempel løses ved bilateral kontakt mellom virksomhetsdirektørene. Men informanter påpeker at det da er viktig å avklare at du har departementet «i ryggen». Eskaler i linja og løft til departementet dersom det ikke er løsbart på virksomhetsnivå.

Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd»: Husbanken som koordinerende virksomhet har fått frihet, sammen med de øvrige samarbeidende direktoratene, til å utforme oppgaver. KMD og de øvrige departementene har valgt å ikke være detaljstyrende. Det er viktig å få med at prosesskunnskapen er en del av resultatet når man skal evaluere strategien.

«0-24-samarbeidet»: Departementene gav et felles oppdrag til de samarbeidende virksomhetene i to omganger. Det kan være en god måte å gjøre det på. Det viser tillit til at virksomhetene «vet best hvor skoen trykker». Det oppleves som et godt grep at det er direktørene i virksomhetene som eier programmet. I «0-24»-programmet er virksomhetene fornøyde med at departementene er blitt enige om oppdraget, men for Utdanningsdirektoratet, som er utpekt som koordinerende virksomhet, kan det være en utfordring at de andre virksomhetene til dels har deltakelse i styringsgruppen på lavere nivå, og at direktoratene opplever eksponering og forventning fra departementene ganske ulikt.

Råd 6 Bruk som hovedregel de ordinære og etablerte styringsstrukturene, og sørg for gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers

Begrunnelse

Det er en viktig forutsetning for god samordnet etatsstyring at det jobbes systematisk og godt med den ordinære etatsstyringen i hver enkelt sektor. Finansdepartementets «Veileder i etatsstyring» gir gode råd om hvordan gjennomføre den ordinære etatsstyringen, for eksempel om roller og ansvar, samspill og så videre. En god og ryddig etatsstyring legger selvfølgelig et godt grunnlag i tilfeller der flere departementer skal samordne styringen mot flere virksomheter. At flere aktører er involverte både på både departements- og virksomhetsnivå, gjør det enda viktigere enn i ordinær etatsstyring at ansvar og myndighet, roller og ansvar er tydelige.²⁴

Hovedregelen bør være at de ordinære og etablerte strukturene for styring også brukes når flere departementer skal styre en oppgave som flere virksomheter skal samarbeide om. Hovedbegrunnelsen for dette er at linjeansvaret er innarbeidet og vil skape forutsigbarhet og ryddighet i styringen. «Dersom noe skal skje, må det besluttes i linja» (Informant). Utøvelse av styring utenom den etablerte styringslinja kan skape uklarheter og ansvarspulverisering. Det kan finnes unntak som kan gjøre det nødvendig å bruke «særspor». Et slikt særspor kan for eksempel være å organisere arbeidet som et mer frittstående prosjekt med delegerede fullmakter. Men da er det ekstra viktig at det er gode koblinger gjennom for eksempel delegerede fullmakter mellom særsporet og den ordinære linjestyringen.²⁵ Ved en programorganisering kan det for eksempel være direkte kontakt mellom programstyret og styringsgruppen for programmet mot departementene, og særlig koordinerende departement. Det blir da en utfordring å koble sammen program og linje på en god måte. Det er en risiko for uklarheter i styringen.

En viktig forutsetning for at (vertikal) styring skal fungere godt er at det er etablert gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers, både mellom departementene og mellom virksomhetene. De kan gi personlig kjennskap og trygghet, og slik berede grunnen for å kunne ta opp vanskelige saker når det er nødvendig.

Samordnings- og samarbeidsstrukturene bør så langt som mulig bygge på strukturer som eventuelt allerede er etablerte og som fungerer godt. Dersom det er behov for å lage og prøve ut nye samordnings- og samarbeidsstrukturer bør det vurderes nøye hva formålet skal være. Basert på erfaringer med nye strukturer, bør det videre være et mål å ta vare på

²⁴ Jamfør råd 4 om forankring og råd 5 om virksomhetenes frihet i oppgaveutførelsen.

²⁵ For koblingen mellom prosjekter og etatsstyring, les mer i Finansdepartementets Veileder i etatsstyring, punkt 7.3

og vedlikeholde det som fungerer godt i samordningen mellom departementer eller virksomheter, for å vurdere om det skal bli en del av en mer permanent samordning.

Det handler om å ha en dialog og øve innflytelse overfor enheter og personer som man ikke har hierarkisk myndighet over.²⁶ Det setter blant annet krav til at det er gode prosesser i forkant av at beslutninger blir fattet og styringen utøves. Samarbeidsmøter og fellesarenaer bør kobles så tett på konkrete oppgaver som mulig, så de som deltar opplever dem som nyttige. Det vil være behov for å etablere eller utnytte de eksisterende tverrsektorielle arenaene som finnes, spesielt for å sikre at muligheter og utfordringer ved det konkrete samarbeidet blir diskutert fortløpende. I brede samarbeid vil det også kunne være nødvendig med ulike former for nettverkløsninger. Det kan være både formelle og uformelle samarbeidsstrukturer som nettverk, forum og liknende som er etablert på tvers både på departements- og virksomhetsnivå. De kan fungere godt ut fra ulike formål i de ulike fasene av samarbeid.

Utdypning

Eksempler på ordinære etablerte styringsstrukturer som bør brukes

Tildelingsbrev

Departementene bør i tildelingsbrevene til virksomhetene stille krav til oppgaven. De bør også stille krav til at virksomhetene skal samarbeide om å løse den. Departementene må ha gode prosesser for å koordinere hva som skal gis som felles overordnede styringssignaler før de gis til virksomhetene.²⁷ Tildelingsbrevene til virksomhetene må reflektere de involverte departementenes omforente prioriteringer. Styringssignalene må komme samtidig til de underliggende virksomhetene. Det finnes eksempler på at styringssignalene har kommet til ulik tid til virksomhetene, noe som har medført unødige spekulasjoner og støy. Departementene kan også gi felles styringssignaler i form av et felles oppdragsbrev, men bør unngå å gi separate oppdrag gjennom året som ikke er omtalt i tildelingsbrevet.

Rapportering:

Be om en hensiktsmessig frekvens (for eksempel halvårlig) og form på statusrapporteringen og omtal resultatene i hver av virksomhetenes årsrapport. En felles statusrapportering og årsrapport kan være hensiktsmessig. Denne må legges opp slik at man unngår dobbeltarbeid. Vurder hva som skal være felles og hva som virksomhetene

²⁶ SNF-rapport 13/15.

²⁷ , Jamfør råd 3 om å bestemme ambisjonsnivå og råd 4 om forankring.

skal rapportere om separat. God og riktig skriftlig rapportering kan avlaste behovet for øvrig dialog.

Etatsstyringsmøter:

Følg opp i den etablerte etatsstyringsdialogen. Dersom en virksomhet opplever utfordringer underveis i gjennomføringen som ikke kan løses enten av virksomheten selv eller i dialog mellom virksomhetsdirektørene, bør det løftes til overordnet departement, for eksempel i etatsstyringsmøtene. Departementet bør da avklare med andre departementer om nødvendig for å løse utfordringen.

Eksempler på viktige tverrgående samordnings- og samarbeidsstrukturer

Tverrdepartementale arbeidsgrupper

Bruk tverrdepartementale arbeidsgrupper til å forberede saker som trengs å avklares på ledernivå i departementene.

Direktørnettverk (møter)

Diskuter den konkrete samarbeidsoppgaven på faste møter mellom virksomhetsdirektørene.

Eksempler

Strategi mot arbeidslivskriminalitet: Arbeidet styres i ordinær linje, men suppleres med tverrgående arenaer for samordning. Arbeids- og sosialdepartementet har hatt en prosess mot de andre departementene for å få en felles og likelydende tekst i tildelingsbrevet. ASD får ros for å ha en god og effektiv administrativt koordinerende rolle, og SMK er pådrivere. ASD er lite inngripende med hensyn til prioritering og organisering. Departementene har sammen stilt krav om at virksomhetene utarbeider en felles handlingsplan og en felles rapportering, samt at de skal samlokalisere seg i enkelte byer. Virksomhetene rapporterer både separat til overordnet departement og de samkjører rapporteringen i en felles rapport. Arbeidet blir i ulik grad tatt opp i etatsstyringsmøtene. Samordningen mellom

departementene ivaretas gjennom et statssekretærutvalg ledet av statssekretæren i ASD, hvor SMK deltar i tillegg til de berørte departementene. På embetsnivå er også arbeidet blitt diskutert i *Departementsutvalget mot økonomisk kriminalitet (DEPØK)*, et tverrgående utvalg på departementsnivå som eksisterte før arbeidet med strategien tok til. Med DEPØK hadde departementene allerede fra starten en arena som kunne utnyttes for å diskutere mer i dybden alternative innretninger og forslag til innretning på strategien. Det blir framhevet at det viktigste egentlig var å kunne bruke kontaktpersonene fra DEPØK raskt i arbeidet med strategien. *Det sentrale samarbeidsforum* (etatsledere) har eksistert siden 2005 og er sammensatt av direktørene for NAV, Skatteetaten, Politidirektoratet, Økokrim og Riksadvokaten. I tillegg ble Arbeidstilsynet ved direktøren invitert i 2015 til å delta. Forumet er en arena for felles tverretatlig prioritering. Flere har pekt på dette som en viktig arena både for at direktørene lærer hverandre og hverandres virksomheter å kjenne, og for å fatte beslutninger om prioriteringer. *Tverretatlig nasjonal koordineringsgruppe* (koordinatorer fra direktoratene), regionale koordineringsteam og tverretatlige samlokaliserte operative enheter er andre eksempler på tverrgående koordinering på virksomhetsnivå.

I Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd», er det etablert særskilt rapportering en gang i året. Det oppleves som nødvendig for å kunne se resultatene av innsatsen i sammenheng. Denne utarbeides av virksomhetene i samarbeid, men med Husbanken i førersetet. Rapporteringen kalles en «avviks- og statusrapportering» hvor virksomhetene kan presentere hvordan samarbeidet fungerer og hva de jobber med, samtidig som de gir styringsinformasjon på noen parametere som måler resultater av innsatsen. Den ordinære årsrapporteringen og etatsstyringen supplerer den særskilte. Virksomhetene pekte på at det ikke førte til uhensiktsmessig dobbeltarbeid med to kanaler for rapportering når den særskilte rapporteringen er viktigst.

I «**0-24-samarbeidet**» er det også besluttet at arbeidet skal styres i ordinær linjestyring.

Departementene bruker eksisterende strukturer i styringen som har fungert før: tildelingsbrev, oppdragsbrev, rapportering og så videre. Arbeidet følges opp som i den vanlige styringen ellers.

Departementene har ingen fast struktur på e-sjefsnivå, men de har hatt møter ved behov. Det er etablert en stor tverrdepartemental arbeidsgruppe (saksbehandlernetttverk) og som styringsgruppen på virksomhetsnivå forholder seg til. Saksbehandlernetttverket er en (uformell) ressursgruppe med personer fra sju-åtte avdelinger i fire ulike departementer.

Virksomhetene definerer seg selv som programeiere. De etterlyser «noen med beslutningsmyndighet» fra departementets side. Det er vanskelig å formidle helheten i programmet til alle som skal jobbe med avgrensede problemstillinger. Styringsgruppen (på tvers av direktoratene) skal motvirke denne fragmenteringen, men det er utfordrende å få en tydelig linje fra styringsgruppen til enkeltmedlemmene i de ulike arbeidsgruppene. På tross av at det er utfordrende, mener informantene Utdanningsdirektoratet fortsatt at det er riktig med en organisering som mobiliserer de ordinære linjene, slik at samarbeidet oppnår varige effekter når det gjelder arbeidsmåter.

Direktørnettverket på velferdsområdet møtes to til tre ganger i året. Det består blant annet av direktørene for Bufdir, Helsedirektoratet, Imdi og Politidirektoratet. Nettverket blir omtalt som en viktig arena for å diskutere problemstillinger «på tvers». Diskusjoner der blir sett på som viktige for at «0-24-samarbeidet» ble etablert. «0-24» har jevnlig vært tema på disse direktørmøtene. Også på departementsnivå er det over tid etablert nettverk og arenaer som kan utnyttes når det trengs samordning og samarbeid på tvers.

Refleksjoner om mer grunnleggende forutsetninger for å lykkes med samordnet styring

I dette arbeidet har vi reflektert over hvilke grunnleggende tiltak som kan føre til en bedre og mer samordnet styring, særlig mellom departementene. Disse rådene er mer generelle, og krever en annen type koordinert og overordnet innsats over tid enn det vårt mandat tilsa. Rådene belyser «rotårsaker» til at det er krevende både for departementer og virksomheter å gjennomføre samordningsoppgaver.

Utover de rådene vi har gitt, vil vi anbefale følgende som grunnlag for godt samarbeid på tvers av departementer og virksomheter:

1. **Samordne reelt på regjerings- og departementssjefsnivå.**

Kartleggingen viser at mange informanter er bekymret for at det, særlig i noen sektorer, er svært mange, og til dels parallelt pågående handlingsplaner, strategier og programmer. De peker på at regjeringen, som skal være det viktigste samordningsorganet, prioriterer, kraftsamler og setter i gang færre handlingsplaner, strategier osv. Det blir etterlyst at andre departementer enn det som legger fram r-notatet i større grad blir involvert, før vedtak om en handlingsplan som binder flere departementer, blir fattet i regjeringen.

I intervjuene kom det også fram et ønske om at departementsrådene må unngå konkurrerende eller overlappende oppdrag i tildelingsbrevene til virksomhetene. Da må de samordne seg bedre i prosessen før de utformer de endelige tildelingsbrevene. Vi ser for eksempel at det er vanskelig å få oversikt over alt som skjer, og at mange tiltak delvis overlapper og går igjen i flere planer. Styringssignalene for hver satsing kan hver for seg være klare, men summen av styringssignaler kan føre til uklarhet dersom de ikke henger godt sammen. Dette kan til slutt påvirke det konkrete samarbeidet.

2. **Styrk helhetstenkningen (holdning, kultur) i forvaltningen.** Begynn på toppen. Økt kunnskap og bevissthet om hvordan sektorprinsippet kan kombineres med samarbeid på tvers og helhetsperspektiv. Et virkemiddel kan være å få inn formuleringer om å bidra til helheten i lederkontrakter, budsjettprosess, utredningsinstruksen, rekruttering, mediestrategier og så videre.

3. **Legg om bruken av mål- og styringsparametre.** Styr mot effekt, ikke aktivitet og innsats. Dersom departementene blir enige om effektmål, og samtidig

ansvarliggjør og gir frihet til underliggende etater for å nå disse, vil samordning være lettere på etatsnivå.

4. **Etabler mer likeartet styring (praksis) på tvers av departementer basert på beste praksis.** Det har vokst frem store forskjeller mellom departementene med hensyn til styringsdialog, bruk av styringsdokumenter, krav til rapportering og evaluering, formelle versus uformelle signaler og så videre. Økt harmonisering, med rom for egenart, kan gjøre det lettere å samordne i praksis.
5. **Planlegg svært tidlig dersom det skal fremmes et felles satsingsforslag i budsjettprosessen.** Legg inn mer tid enn vanlig til å drøfte og bli enige på tvers av departementene.
6. **Sektoranalyser og områdegjennomanger kan være et velegnet verktøy** for å identifisere og gjennomgå områder med behov for bedre samordnet styring.

Vedlegg 1

Oversikt over departementer, virksomheter og personer som har blitt intervjuet

Informantliste Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid:

<i>Departementer</i>	
Arbeids- og sosialdepartementet	Ekspedisjonssjef Ulf Pedersen og seniorrådgiver Åse Lund (velferdspolitisk avdeling)
Helse- og omsorgsdepartementet	Seniorrådgiver Sandro Moe Melgalvis (kommunehelsetjenesteavdelingen)
Justis- og beredskapsdepartementet	Ekspedisjonssjef Barbro Bakken (integreringsavdelingen)
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Avdelingsdirektør Harald Assev, utredningsleder Katrine Mauseth Woll, seniorrådgiver Agnes Aall Ritland, avdelingsdirektør Benedikte Endresen, seniorrådgiver Line Opjordsmoen (bolig- og bygningsavdelingen)
<i>Virksomheter</i>	
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	Seniorrådgiver John Tangen og seniorrådgiver Guro Sundklakk
Helsedirektoratet	Seniorrådgiver Ann Nordal, seniorrådgiver Kari Aanjesen Dahle og avdelingsdirektør Anette Mjelde. (Divisjon for primærhelsetjenesten)
Husbanken	To intervjuer. 1. Seniorrådgiver Per Olaf Skogshagen og avdelingsdirektør Irene Øylangen. 2. Seniorrådgiver Per Olaf Skogshagen og avdelingsdirektør Irene Øyangen, assisterende strategidirektør Camilla Landsverk, rådgiver Hedda Barvik. (koordinerende enhet) seksjon for analyse, utvikling og statsbudsjett
IMDi (Øst)	Utredningsleder Marita Kristiansen , utredningsleder Unni Aarflot, seksjonsleder Morten Tjessem

Informantliste Strategi mot arbeidslivskriminalitet:

<i>Departementer</i>	
Arbeids- og sosialdepartementet:	To intervjuer 1. Departementsråd Ellen Seip og ekspedisjonssjef Ragnhild Nordaas 2. Ekspedisjonssjef Ragnhild Nordaas og seniorrådgiver Reinert-Andreas Leirvik (arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen)
Finansdepartementet:	Avdelingsdirektør Øystein Schønberg-Grevbo og underdirektør Geir Åge Andreassen (skattelovavdelingen)
Justis- og beredskapsdepartementet:	Avdelingsdirektør Svein Wiiger Olsen (politiavdelingen)
<i>Virksomheter</i>	
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	Ytelsesdirektør Kjersti Monland, og direktør Sigun Vågeng
Arbeidstilsynet	Direktør Ingrid Finboe Svendsen
Skattedirektoratet	Direktør Hans Christian Holte
Politidirektoratet	Fungerende politiavdelingsdirektør Atle Roll-Matthiesen

Informantliste Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år:

<i>Departementer</i>	
Barne-, familie- og likestillingsdepartementet	Ekspedisjonssjef Kjetil Moen, seniorrådgiver Heidi Schau-Hvatum og seniorrådgiver Lise Bjerkan. (barnevernsavdelingen)
Helse- og omsorgsdepartementet:	Ekspedisjonssjef Petter Øgar og seniorrådgiver Monica Skjöld Johansen (folkehelseavdelingen)
Kunnskapsdepartementet:	Ekspedisjonssjef Johan Raaum, prosjektleder Lennart Hartgen, avdelingsdirektør Håkon Kavli (opplæringsavdelingen)
<i>Virksomheter</i>	
Helsedirektoratet	Direktør Bjørn Guldvåg og avdelingsdirektør Anette Mjelde.
Utdanningsdirektoratet	Avdelingsdirektør og leder av styringsgruppen (virksomhetsnivå) Erik Bolstad Pettersen og leder av sekretariatet (virksomhetsnivå) Birgit Leirvik.