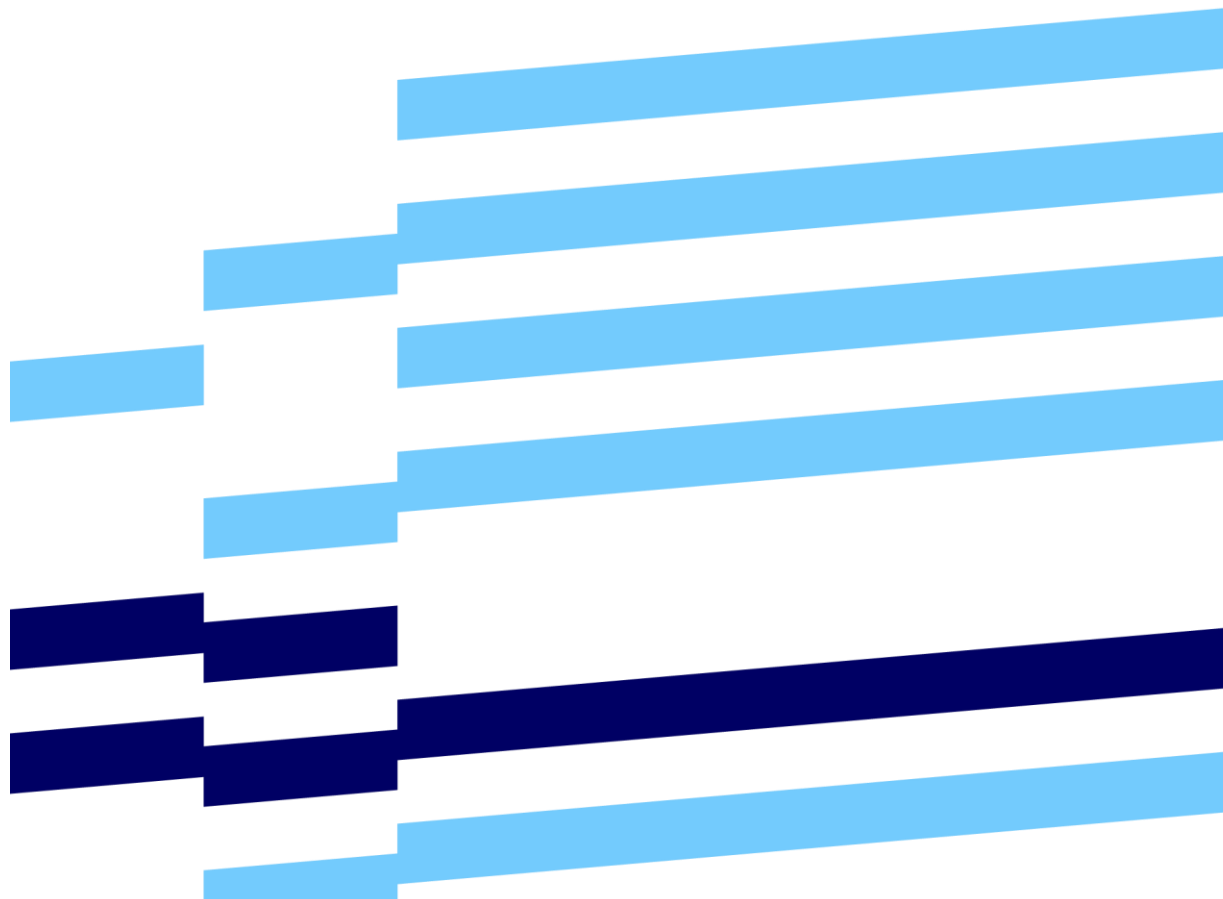


Hva er god statlig styring?

En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra
Kunnskapsdepartementet



Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjort en kartlegging av hva som er god statlig styring, basert på gjennomgang av forskning og eksempler fra Kunnskapsdepartementets fagområder. Kartleggingen er gjort på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Vi vil takke alle som har stilt opp på intervjuer og bidratt inn i arbeidet. En spesiell takk til forskerne Signy Vabo (UIO) og Åge Johnsen, (Oslo Met.), som i flere omganger i løpet av prosessen har bidratt med sin forskningsmessige kunnskap om utviklingen i statlig styring.

Difi står alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Prosjektet er utført av Eivor Bremer Nebben (prosjektleder), Inger Johanne Sundby, Vivi Lassen og Erik Høyér-Humberset (mastergradsstudent). I tillegg deltok Janicke Weum i første del av prosjektet. Seksjonssjef Liv Mari Hatlen er prosjektansvarlig.

Oslo, 29.11.2019

Hildegunn Vollset

Avdelingsdirektør

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	7
1.1	Bakgrunn og problemstillinger.....	7
1.2	Metode og datagrunnlag	8
2	Hva er god statlig styring?	13
2.1	God styring er strategisk, samordnet og tilpasset konteksten.....	13
2.2	Ulike styringsregimer har lagt seg lag på lag.....	14
2.2.1	Mål og resultatstyring der lederforankring og dialog skal spille en sentral rolle	15
2.3	Det er vanlig å skille mellom juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske styringsvirkemidler	17
2.3.1	<i>Juridiske styringsvirkemidler</i> utvikler seg i retning av å definere mål heller enn å angi konkrete løsninger	17
2.3.2	<i>Økonomiske styringsvirkemidler</i> er sterke virkemidler, men hvordan utforme systemer som balanserer ulike mål?.....	19
2.3.3	<i>Organisatoriske virkemidler</i> knytter seg til måter å strukturere og organisere staten på, men det er sjelden nok å bare endre bokser	19
2.3.4	<i>Pedagogiske virkemidler</i> er mer effektive når de brukes i kombinasjon med andre virkemidler.....	20
2.3.5	Styringsdialogen mellom departement og virksomhet kan også ses som et styringsvirkemiddel.....	21
2.4	Større effekt av styring gjennom samarbeid og involvering	21
3	Bruk og sammensetning av styringsvirkemidler i Kunnskapsdepartementet	23
3.1	Kunnskapsdepartementet bruker alle de ulike virkemiddelkategoriene, men sammensetningen avhenger av oppgaveområde	23
3.2	Kunnskapsdepartementet styrer forvaltningsorganer med høy faglig autonomi	23
3.2.1	Krevende å styre uavhengige forvaltningsorganer?	23
3.2.2	Regelverket er det viktigste mht. å sette rammer for uavhengigheten ..	25
3.2.3	Tilknytningsform har stor betydning for autonomien	25
3.2.4	Utviklingsavtaler er et nytt virkemiddel for faglig utvikling og nasjonal koordinering	26
3.3	Kunnskapsdepartementet har ansvar for en rekke områder der politiske beslutninger tatt på statlig nivå skal iverksettes på kommunalt nivå	27

3.3.1	Nye former for samhandling mellom stat og kommune tas i bruk	28
3.3.2	Det er blitt mer dialog rundt tilsyn på opplæringsområdet.....	29
3.3.3	Regelverk i praksis - kompetansetiltak i tett samarbeid med skoleeiere og skoler	30
3.3.4	Arbeid med nye læreplaner - berørte parter trekkes direkte med i utviklingen av tiltak.....	31
3.4	Kunnskapsdepartementet er avhengig av samarbeid med andre for å nå mål og oppnå effekter.....	31
3.4.1	Tiltak for å sikre hensiktsmessig koordinering av forskningspolitikken er blitt til gjennom bred involvering	32
3.4.2	0-24 samarbeidet har vist betydningen av både å arbeide med utvikling av relasjoner og styringssystemer	33
3.4.3	Intensjons- og samarbeidsavtaler om bosetting og integrering av flyktninger	34
3.5	Kunnskapsdepartementet arbeider kontinuerlig med å utvikle styringen	34
3.5.1	Mange ulike grupper og rolleutvalg for å profesjonalisere etatsstyringen	34
3.5.2	Kunnskapsdepartementet har mange ulike kilder til kunnskap om aktiviteter, resultater og effekt, men utnyttes de godt nok i styringen?..	35
3.5.3	Konsernledergruppen skal bidra til relasjonsbygging	37
3.6	En utvikling i retning av mer dialogbasert styring	38
4	Anbefalinger til videreutvikling av statlig styring	40
4.1	Viktig å supplere ordinære styringsvirkemidler med dialog.....	40
4.2	Styringen er kontekstavhengig, og virkemiddelbruken må tilpasses dette	40
4.3	Vi trenger en mer nyansert forståelse av pedagogiske virkemidler.....	41
4.4	Tette relasjoner krever god rolleforståelse, og departementene må sørge for en levende diskusjon om rolledeling og rolleforståelse....	42
4.5	Det er behov for å finne en god balanse mellom styringsfaglig og sektorfaglig kompetanse	43
4.6	Tverrgående samarbeid utfordrer styringslogikken – hvilke tilpasninger er det behov for?.....	44
4.7	Avtaler er et effektivt virkemiddel i styringen av kommunene, men må brukes med kløkt.....	44
4.8	Utnyttelse av råd og utvalg, og deres arbeidsformer, bør vurderes i lys av nye metoder for brukerinvolvering	45
4.9	God statlig styring gir rom for ledelse	46
	Vedlegg 1 Litteraturliste.....	47

Vedlegg 2 Faktabeskrivelse fagområder	56
Vedlegg 3 Kort beskrivelse av virkemiddelbruken på de ulike fagområdene...	60
Vedlegg 4 Intervjuskjema for underliggende virksomheter.....	63

Sammendrag

Med styring menes alle virkemidler som tas i bruk for å sikre at politiske intensjoner blir iverksatt. Et hovedfunn i rapporten er at de ordinære styringsvirkemidlene bør suppleres med mer dialog og mer samhandling. Involvering og dialog er viktig både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov og for at de skal bli iverksatt på en effektiv måte. Dette forutsetter at departementene styrer på et overordnet nivå og at ledere har et rom for å drive ledelse. Ledere må ha handlingsrom til å inngå samarbeid med andre, til å involvere avhengig av behov og til å ta hensyn til de innspillene som kommer.

I rapporten tar vi opp tre spørsmål:

- Hva er god statlig styring og hva sier forskningen om hva som gir effekt?
- Hva kjennetegner bruk og sammensetning av styringsvirkemidler på Kunnskapsdepartementets område?
- Hvordan bør statlig styring videreutvikles?

Med basis i en gjennomgang av hva forskning sier om effekt av ulike styringsvirkemidler og konkrete eksempler fra Kunnskapsdepartementet, gir vi ni anbefalinger til videreutvikling av statlig styring. Anbefalingene retter seg både mot dem som styrer (på departements- og direktoratsnivå) og dem som utformer forvaltningspolitikken.

1. *De som styrer, bør supplere de ordinære styringsvirkemidlene med dialog.*

Forskning viser at det er større effekt av styring som baserer seg på dialog og involvering. Tidlig involvering og dialog med dem som berøres av styringen, er viktig både for å komme fram til gode løsninger og for å sikre en effektiv iverksettelse. I vår gjennomgang av styringen på Kunnskapsdepartementets fagområder finner vi mange gode eksempler på en mer dialogbasert styring.

2. *De som styrer, bør tilpasse virkemidlene til konteksten*

Hvilke virkemidler som gir best resultat, er avhengig av hva som skal oppnås og i hvilken sammenheng styringen skjer. Det er ikke alltid dialog og involvering er svaret, men de som styrer må ha en høy bevissthet om når det bør brukes og hva som er en god kombinasjon av tradisjonelle hierarkiske styringsvirkemidler og horisontale samarbeidsformer som bygger på tillit og frivillighet.

Kunnskapsdepartementet styrer på områder som både er komplekse og har mange aktører. I denne gjennomgangen viser vi mange eksempler på nye og vellykkede måter å kombinere «harde» og «myke» virkemidler, for eksempel ved at juridiske virkemidler suppleres med pedagogiske virkemidler. Vi viser eksempler på pedagogiske virkemidler i en «ny drakt» der man har tatt inn over seg at styring er kontekstavhengig, og de pedagogiske virkemidlene har fått en form som gjør at man evner å tilpasse veiledning og rådgivning til lokale forhold.

3. *Vi trenger en mer nyansert forståelse av pedagogiske virkemidler.*

Vi ser mange eksempler på at de pedagogiske virkemidlene er blitt mer involverende i formen og i økende grad brukes i tilknytning til andre styringsvirkemidler. Forvaltningen lager en rekke dokumenter som skal sikre god styring i forvaltningen. I disse dokumentene vies imidlertid nye former for samarbeid, involvering og dialog liten plass. Vi trenger et begrepsapparat og gode eksempler som fanger opp praksisen i forvaltningen i retning av å bruke et langt videre spekter av dialogbaserte virkemidler.

4. *Tette relasjoner krever god rolleforståelse og departementene må sørge for en levende diskusjon om rolledeling og rolleforståelse.*

I Kunnskapsdepartementet er det på mange områder tett og hyppig kontakt mellom departementet og underliggende virksomheter. Det er etablert mange arenaer for kontakt både horisontalt og vertikalt. Konsernledergruppen med møteplasser er et eksempel på dette. Tiltaket reflekterer en erkjennelse av at godt samarbeid er avhengig av gode mellommenneskelige relasjoner og at man kjenner hverandre godt.

Når det er tett og hyppig kontakt og når styringsdialogen utvikler seg til å legge større vekt på dialog og forståelse for hverandres situasjon, er det viktig at man, slik Kunnskapsdepartementet gjør, har en levende diskusjon om rolledeling og rolleforståelse. Det kan bli for nært – og andre kan bl.a. stille spørsmålet om hvem som styrer hvem.

5. *Departementene bør finne en god balanse mellom styringsfaglig og sektorfaglig kompetanse*

Som en del av profesjonaliseringen av etatsstyringen i departementene har det skjedd endringer i arbeidsdelingen mellom fagenheter og styringsenheter. I departementene er det en erkjennelse av at man trenger begge deler, men det er behov for mer kunnskap om hva som helt konkret er en god rolle- og arbeidsdeling for å få en god balanse mellom styringsfaglig og sektorfaglig kompetanse.

6. *Tverrgående samarbeid utfordrer styringslogikken, og departementene bør se nærmere på hvor likt det bør være og hvilke tilpasninger er det eventuelt er behov for?*

Det er forskjeller mellom departementer og mellom departementsavdelinger når det gjelder styringsdialog, bruk av styringsdokumenter, krav til rapportering og evaluering samt den faglige kontakten med underliggende virksomheter. Denne typen ulikheter i styringstradisjoner og styringsfilosofi kan gjøre det krevende å samordne styringen i tverrgående samarbeid. Det er derfor behov for å se nærmere på hvor likt det bør være og hvilke tilpasninger det eventuelt er behov for.

7. *Avtaler er et effektivt virkemiddel i styringen av kommunene, men må brukes med kløkt*
Avtaler kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å kombinere behovet for statlig styring med hensynet til lokal handlefrihet. Undersøkelser konkluderer med at avtaler kan være et effektivt virkemiddel i å få prioritert spesielle områder så lenge de brukes i et moderat omfang og dermed innebærer et reelt signal om prioritering.

8. *Utnyttelse av råd og utvalg, og deres arbeidsformer, bør vurderes i lys av nye metoder for brukerinvolvering*
Kunnskapsdepartementet har en utstrakt bruk av råd og utvalg på flere områder. Styret, råd og utvalg har vært en mye brukt måte for å få til brukerinvolvering, og det kan bidra til økt treffsikkerhet og lette iverksetting av vedtatte tiltak. Over tid har det skjedd utvikling i metodene for brukerinvolvering og interesserepresentasjon. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmålet om dagens bruk av råd og utvalg kan ha noe å hente på å se til nye former for involvering og medvirkning.

9. *Det må skapes et rom for ledelse*
For å nå målet om lokal tilpasning og differensiering i virkemiddelbruken, er det avgjørende at departementene styrer på overordnet nivå. Det må skapes et rom for ledelse. Både toppledere og mellomledere bør ha handlingsrom til å inngå samarbeid med andre, involvere brukere avhengig av behov og til å tilpasse tiltak til lokale behov.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Kunnskapsdepartementet har gitt Difi i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av hva som er god statlig styring generelt og på det som tilsvarer Kunnskapsdepartementets områder spesielt. Bakgrunnen er at Kunnskapsdepartementet ønsker et bedre kunnskapsgrunnlag for sin styring av ulike ansvarsområder og virksomheter. Selv om de oppfatter sin styring som god, tror de også at de har et potensial for å bli enda bedre. De ønsker en systematisk oversikt over hva som kjennetegner god styring, og hvordan Kunnskapsdepartementets styring står seg sammenlignet med dette.

Gjennom kartleggingsprosjektet ønsker Kunnskapsdepartementet:

- En oppsummering og systematisering av eksisterende forskning, kunnskap og erfaring om hva som er god statlig styring av virksomheter og sektorer i og utenfor Norge, særlig på det som tilsvarer Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.
- Anbefalinger om videreutvikling av Kunnskapsdepartementets styring, basert på funnene i første kulepunkt. Det er en forventning om at anbefalingene i hovedsak er overordnede og peker på områder som bør videreutvikles.

Med styring menes alle typer virkemidler som departementet bruker for å sørge for at politiske intensjoner blir iverksatt og at departementet ivaretar sin rolle som overordnet sektormyndighet. Kunnskapsdepartementet ønsker at kartleggingen og anbefalingene skal ta utgangspunkt i denne forståelsen av begrepet styring.

Departementet har ansvar for barnehager, grunnsopplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning, voksnes læring og kompetansepolitikk, forskning og integrering. Alle områdene skal omfattes av undersøkelsen.

Nedenfor skisseres tre problemstillinger som legger grunnlaget for analysen.

Problemstillingene har bakgrunn i prosjektets oppdrag og dypdykkene vi har gjort i rapporten.

Problemstilling 1: Hva sier forskningen om effekt av styring og bruk av ulike styringsvirkemidler?

Det er vanskelig å måle effekter av offentlige tiltak. Ofte tar det lang tid fra tiltakene settes inn og til det er mulig å observere effekter. Det er sjelden det er en lineær sammenheng mellom tiltak og effekt, ofte er det mange forhold som påvirker resultatet, og det kan være krevende å vite hva som påvirker hva.

Det er en omfattende forskningslitteratur om iverksetting av offentlige tiltak som viser at det er mange problemer med iverksetting – både med manglende iverksetting og at tiltakene ikke gir de forventede resultatene.

Hva sier den siste forskningslitteraturen om hva som skal til for at tiltak blir iverksatt og får ønsket effekt?

Problemstilling 2: Hva kjennetegner bruk og sammensetning av styringsvirkemidler på Kunnskapsdepartementets ulike fagområder?

Hva som er en effektiv måte å styre på, og hva som blir oppfattet som en legitim måte å styre på, vil avhenge både av rådende styringsregimer og særtrekk ved det enkelte politikkområdet. Staten er et komplekst system som består av mange forskjellige typer virksomheter med ulike oppgaver, mål og hensyn som skal ivaretas. Hvilke typer virkemidler staten kan ta i bruk for å sikre at politiske mål nås, vil være avhengig av særtrekk ved den virksomheten som skal styres. Hvilke styringsvirkemidler som er relevante, kombinasjonen av virkemidler og hvordan de brukes, vil variere etter hvor det operative ansvaret ligger, for eksempel hos private/ideelle organisasjoner, hos virksomheter med ulik grad av uavhengighet fra politisk styring eller hos ulike forvaltningsnivåer. Det vil videre være avhengig av forhold som kapasitet og kompetanse hos den som skal iverksette, hvor avhengig man er av samarbeid med andre og ikke minst hvor politisk området er.

For å kunne si noe om hva som er god styring må man derfor ha et godt bilde av særtrekkene ved det området som styres.

Problemstilling 3: Hvordan bør KDs styring videreutvikles?

Ved å sammenholde de praktiske eksemplene og utviklingstrekkene fra Kunnskapsdepartementet med hva forskningen sier om hva som virker vil vi gi anbefalinger til hvordan det er behov for å videreutvikle styringen.

1.2 Metode og datagrunnlag

Oppdraget har i utgangspunktet et vidt mandat som krevde en nærmere presisering underveis. Vi ble derfor enig med oppdragsgiver om at vi skulle legge opp til smidig prosjektgjennomføring der vi skulle presentere delresultater underveis og ta veivalg i tett dialog med oppdragsgiver. Dette resulterte i at flere av de aktivitetene som vi hadde planlagt ved prosjektstart ble revurdert og erstattet med andre aktivitetene etter hvert som vi fikk mer kunnskap.

Metoden er derfor inkrementell og utprøvende. Vi startet ut bredt, og i en veksling mellom datainnhenting og analyse ble prosjektet spisset inn mot temaene som vi og departementet så har spesiell relevans både for Kunnskapsdepartementet og for statlig styring generelt.

Dokumentstudier og gjennomgang av svært mange forsknings- og utredningsrapporter, politiske dokumenter og rapporter fra interne arbeidsgrupper i Kunnskapsdepartementet, er ved siden av intervjuer prosjektets viktigste datakilder. I tillegg har vi hatt et arbeidsmøte med en gruppe eksperter på statlig styring om våre foreløpige funn og konklusjoner.

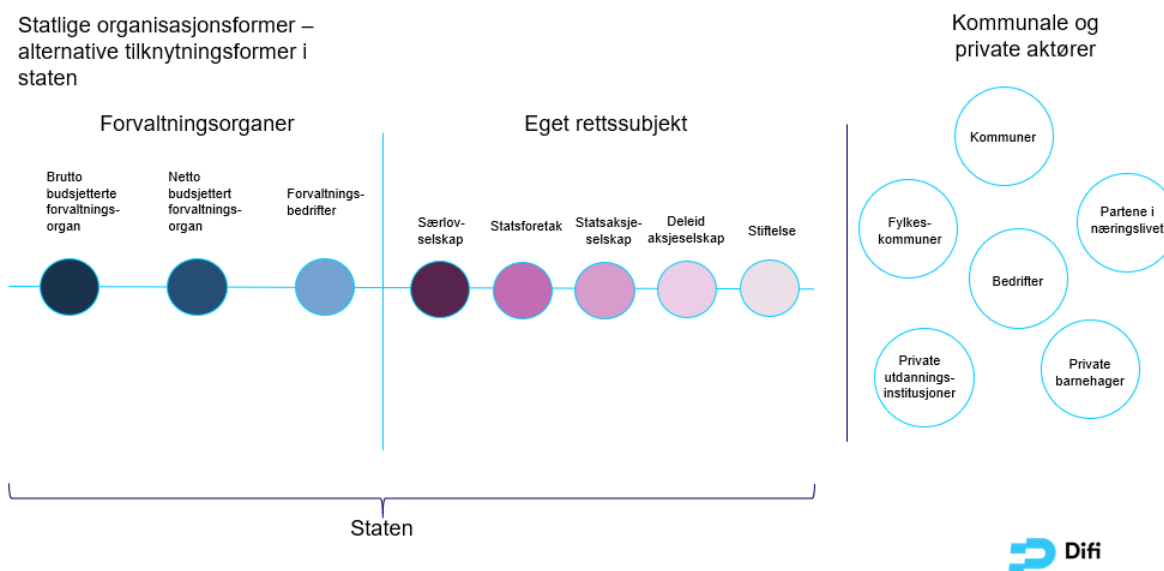
Beskrivelse av Kunnskapsdepartementets fagområder når det gjelder sammensetning av styringsvirkemidler, utviklingstrekk og utfordringer

Vi startet med en å foreta en gjennomgang av Kunnskapsdepartementets ulike fagområder, som vi i samråd med Kunnskapsdepartementet delte inn følgende kategorier:

- Barnehage
- Grunnskole
- Videregående opplæring
- Forskning og høyere utdanning
- Fagskoler
- Kompetansepolitikk
- Integrering

Med utgangspunkt i skriftlige kilder beskrev vi, for hvert område, hvilke styringsvirkemidler som blir brukt, sammensetningen av styringsvirkemidler, utviklingstrekk over tid og styringsutfordringer på området. I tillegg tegnet vi for hvert område et bilde av de organisatoriske tilknytningsformene som ble brukt og hvilken rolle aktører utenfor staten spiller i oppgaveløsningen. Faktaark for hvert av fagområdene er gjengitt i vedlegg 2.

Figur 1 Modell for fremstilling av ansvarsområdene basert på litteraturgjennomgangen



Kunnskapsdepartementet sendte oss lister over relevante dokumenter og forskningsrapporter som beskriver styring og styringsutfordringer på de ulike ansvarsområdene. Det er politiske dokumenter (proposisjoner og stortingsmeldinger), rapporter fra ulike utredningsutvalg og ekspertgrupper, relevante rapporter fra interne arbeidsgrupper i Kunnskapsdepartementet og en lang rekke forskningsrapporter. I tillegg har også Difi relevante rapporter på en del av ansvarsområdene. Gjennom egne litteratursøk har

vi funnet frem til forskningsrapporter, utredninger, artikler og bøker som vi oppfatter som relevante for å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget rundt statlig styring. Disse har vi gått systematisk gjennom for å identifisere utviklingstrekk for styring i offentlig sektor, med spesielt fokus på Kunnskapsdepartementets områder. Disse ligger i litteraturlisten i vedlegg 1.

I denne gjennomgangen avtegnert det seg to utfordringer i styringen:

1. Kunnskapsdepartementet har mange systemer og aktiviteter for å innhente kunnskap om resultater og effekt, men det er krevende å se sammenhenger mellom styringsvirkemidler og effekt.
2. Tradisjonell bruk av styringsvirkemidlene er ofte ikke tilstrekkelig alene. Styringen og bruk av styringsvirkemidler er blitt mer dialogbasert ved at det legges opp til større grad av involvering og samarbeid med dem som blir berørt av styringen.

Vi ble derfor enig med Kunnskapsdepartementet om at vi i det videre arbeidet med prosjektet skulle gå nærmere inn i disse to utfordringene i intervjuer og i litteratursøk. Vi kalte det dypdykk i «Kunnskapsbasert styring» og «Dialogbasert styring».

Intervjuer for å sjekke relevansen i de to utfordringene og få praktiske eksempler

Det er gjennomført 15 intervjuer. Vi intervjuet alle fagavdelingene i Kunnskapsdepartementet. På intervjuene deltok en avdelingsdirektør sammen med en medarbeider som arbeider med styring. Vi intervjuet videre representanter for toppledelsen og styringsansvarlige i Utdanningsdirektoratet (Udir), Kompetanse Norge, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Norges Forskningsråd (Forskningsrådet) og Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), samt forskerne Åge Johnsen (Oslo Met), Nicoline Frølich (NIFU) og Signy Vabo (UIO).

Vi presiserte i disse intervjuene at vi ikke gjør en evaluering av styringen i Kunnskapsdepartementet, men at intervjuene skulle sikre at vi i analysen tar opp de relevante spørsmålene for Kunnskapsdepartementet når det gjelder hva som er god styring.

Vi brukte en halvstrukturert intervjuguide med to deler, der den første delen dreier seg om spørsmål knyttet til dialogbasert styring og den andre om kunnskapsbasert styring. Intervjuguiden ligger i vedlegg 4.

Intervjuene bekreftet inntrykket fra dokumentanalysen om at Kunnskapsdepartementet har et stort tilfang av både statistikk, rapporter og evalueringer, og at dette har vært høyt prioritert i Kunnskapsdepartementet. Vi hadde en antagelse om at det kunne være vanskelig å utnytte all denne informasjonen i politikktutviklingen. Noen av våre respondenter så dette som et problem, mens andre ikke delte denne oppfatningen. Men dette er et spørsmål som fikk for liten plass i intervjuene til at vi kan konkludere noe ut av dette.

I intervjuene fikk vi også bekreftet at «dialogbasert styring» er et tydelig utviklingstrekk. Vi opplever at dette er et generelt utviklingstrekk i forvaltningen som, utfra vår kjennskap, har

fått lite oppmerksomhet i styrende dokumenter. Etersom vi i vår litteraturgjennomgang av forskning om statlig styring så at også forskningen de siste ti-årene har hatt stor oppmerksomhet om ulike former for dialogbasert styring, valgte vi i denne rapporten først og fremst å se nærmere på slike eksempler fra Kunnskapsdepartementet.

Gjennomgang av forskning og litteratur om statlig styring

Prosjektets utgangspunkt er at det er behov for å få mer kunnskap om hvordan styring kan sikre en effektiv iverksettelse og god effekt av offentlig tiltak. Vi har derfor gått gjennom forskning som tar for seg implementeringsteori og sammenheng mellom styringsvirkemidler og effekt. Følgende spørsmål har stått sentralt i litteraturgjennomgangen:

1. Hva sier forskningen om sammenheng mellom styringsvirkemidler og effekt?
 - Hvordan kategorisere styringsvirkemidler?
 - Hva skal til for at ulike virkemidler virker?
2. Hva er tillitsbasert styring, nettverksstyring, «collaborative policymaking»?
 - Hvordan få mer effekt av styring gjennom involvering og dialog?

Denne gjennomgangen av forskningslitteratur var nyttig og ga et godt grunnlag for å forstå og vurdere de utviklingstrekkene vi ser i Kunnskapsdepartementet i retning av å prøve ut nye former for dialogbasert styring.

Litteraturlisten i vedlegg 1 viser den forskningen vi har gjennomgått.

Vurdering av gjennomføringen av prosjektet

Gjennomføringen av dette prosjektet og metodebruken har avveket noe fra en tradisjonell kartlegging og analyse. Metoden har, som nevnt innledningsvis, vært inkrementell og utprøvende. Årsaken var at formålet med prosjektet svært bredt og omfattende. Kunnskapsdepartementet ønsket å få «En oppsummering og systematisering av eksisterende forskning, kunnskap og erfaring om hva som er god statlig styring av virksomheter og sektorer i og utenfor Norge, særlig på det som tilsvarende Kunnskapsdepartementets ansvarsområde» og dernest «Anbefalinger om videreutvikling av Kunnskapsdepartementets styring med vekt på de områder som bør videreutvikles».

Det har derfor vært nødvendig å gjennomføre en bred litteraturgjennomgang av utredninger, evaluering, veiledninger, offentlige dokumenter og forskning som dekker hhv. Kunnskapsdepartementets ulike ansvarsområder, relevant styrings- og forvaltningspolitikk i Norge og noe fra andre land, samt internasjonal forskning om trender innen forvaltningsutvikling med vekt på styring og implementering av politikk. Ikke minst har rapporter og notater fra arbeidsgrupper og utvalg som Kunnskapsdepartementets selv har nedsatt, både dekket mange relevante problemstillinger og vist hvilken innsats

Kunnskapsdepartementet legger i utviklingen av styringen. Et spørsmål kan imidlertid være om de ulike avdelingene klarer å ha oversikt over alt som gjøres.

Det har, som litteraturlisten viser, blitt en omfattende, men interessant gjennomgang. Utfordringene er å få fram, utnytte og formidle essensen i et slikt omfattende materiale.

Når det gjelder intervjuene med ressurspersonene på de ulike ansvarsområdene i hhv. departementet og underliggende/tilknyttede virksomheter, har disse vært nyttige for å korrigere og supplere de inntrykk vi har fått gjennom dokumentstudiene. Forskerne har vært gode sparringspartnere og gitt referanser til relevante studier.

Den mest krevende problemstillingen i dette prosjektet, har vært å dokumentere effekter av styringen og ulike styringsvirkemidler. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av dette prosjektet å se eksplisitt på effekter av ulike virkemidler. Vi mener det vil kreve grundigere evalueringer og/eller eksperimenter, og også bruk av andre metoder enn de vi har brukt, for å besvare dette. Det vi imidlertid har sett, er at forskningen er, og har vært, opptatt av at de tradisjonelle styringsvirkemidlene ikke er tilstrekkelige for å få ønskede effekter. Det er nødvendig å legge til rette for styring på ulike måter for å få de ønskede effekter.

2 Hva er god statlig styring?

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som blir sett som god statlig styring og hva forskning sier om effekt av styring og bruk av ulike styringsvirkemidler.

2.1 God styring er strategisk, samordnet og tilpasset konteksten

Med styring mener vi her alle virkemidler departementet tar i bruk for å sørge for at politiske intensjoner blir iverksatt og for at departementet ivaretar sin rolle som overordnet sektormyndighet. Direktoratet for økonomistyring og Difi har i ulike veiledere og rapporter tatt opp hva som bør kjennetegne departementenes styring av sine underliggende virksomheter og av sitt sektorområde som helhet. Her vil vi trekke frem tre råd som har gått igjen i disse dokumentene:

Styringen må være strategisk: Departementene må ha et langsiktig og strategisk perspektiv i styringen. I det ligger blant annet å ha oversikt over tilstand og utviklingsbehov innenfor sin sektor og etterspørre kunnskap om effekter og sammenhengen mellom virkemidler og måloppnåelse. Mange undersøkelser viser at dette er krevende. Det kortsiktige vinner over det langsiktige, etatsstyringen har tradisjonelt sett vært veldig driftsfokusert, og virksomhetenes planer for endring og utvikling etterspørres i liten grad. For å få et innblikk i endringsbehov er det ofte ikke tilstrekkelig å vurdere de årlige resultatene fra en enkelt virksomhet isolert. Direktoratet for økonomistyring anbefaler derfor at departementene, i større grad enn i dag, lager et samlet kunnskapsgrunnlag for sin sektor der hensikten er å vurdere ulike virkemidler og tiltak samlet opp mot ønskede effekter. (Difi 2019:3).

Styringen må være tilpasset konteksten: Styringen må tilpasses særegenhetene ved den virksomheten som styres og den konteksten som virksomheten befinner seg i. Det finnes ikke ett svar på hva som er god styring. Hvilke typer virkemidler som egner seg og hvordan virkemidlene tas i bruk og kombineres med hverandre, vil blant annet variere etter hvor stort handlingsrom (autonomi) området bør ha. Effekten av et virkemiddel eller kombinasjonen av flere, kan også variere med den konteksten eller situasjonen virksomheten befinner seg i. Samme virkemiddel brukt i lignende type virksomheter kan gi ulike resultater eller effekt. Det kan henge sammen med virksomhetenes omgivelser, historie, kapasitet, kompetanse, kultur og ledelse. Departementene må ha kunnskap om og forståelse for den konteksten virkemidlene skal iverksettes i (DFØ 2011).

Styringen må være samordnet: Departementene har et ansvar for å se over virksomhetsgrensene og initiere samarbeid når det er behov for det. Dette fungerer i noen grad når det gjelder samordning mellom virksomheter innenfor eget ansvarsområde, men samordning mellom virksomheter som er underlagt flere departement er mer krevende. Hovedutfordringen er at man skal løse oppgaver som krever innsats fra og berører etater som formelt er adskilte, og som hver for seg er hierarkiske organisasjoner. I norsk sammenheng er alle statlige etater underordnet et departement, men departementsstrukturen følger sektorgrenser som ikke nødvendigvis tar høyde for sammenhenger mellom virksomhetenes oppgaver. Det er stor variasjon i komplekse

problemer og ulike utfordringer for inter-organisatorisk samordning i staten knyttet til i) type avhengighet og balanse mellom deltakende organisasjoner ii) innslag av samordningsoppgaver på sentralt og lokalt nivå iii) nærhet til etatenes kjernevirksomhet. iv) samt bruk av ulike virkemidler for samordning (Pollitt 2003; Lægneid et al 2014; Neby m.fl. 2016).

Det finnes ingen klar avgrensning eller regulering av hva et departements koordineringsrolle består i eller innebærer. Noen departementer har fått en samordningsrolle, mens andre har tatt på seg rollen. Det er også variasjon i hvor sterke fullmakter som er tillagt en slik rolle og hvilke virkemidler de disponerer. Ett virkemiddel er å tydeliggjøre samordningsrollen i instruks som vedtas ved kongelig resolusjon for eksempel «Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsyn og sentral krisehåndtering», fastsatt ved kgl.res. 15. juni 2012.

Graden av kompleksitet og interessekonflikter som knytter seg til samordningsoppgavene varierer. Det er også variasjon i hvordan det enkelte departementet velger å innrette seg i sin utøvelse av koordinatorrollen. Hovedtyper av samordningsroller/koordinatorroller for departementer, som Difi i tidligere studier har identifisert, er rollene som pådriver, interesseavveier og systemforvalter. (Difi 2016:8).

2.2 Ulike styringsregimer har lagt seg lag på lag

Hva som oppfattes som god styring har variert over tid. I styringslitteraturen skilles det ofte mellom tre styringsregimer som har utviklet seg over tid i offentlig sektor (Bentzen 2018).

Old Public Administration (tradisjonell offentlig administrasjon) viser til et styringsregime som preget samfunnsstyringen fra andre verdenskrig fram til 1980-tallet. Det var en periode med sterk tro på offentlig styring. Staten ble sett som en enhetlig aktør og det var klare grenser mellom offentlig og privat. Forholdet mellom politikk og administrasjon var klart definert der politikernes oppgave var å utforme politikken, mens byråkratiets oppgave var å iverksette den. Styringsregimet var kjennetegnet ved sentral kontroll og standardiserte regler som skulle sikre likhet i saksbehandling. Viktige virkemidler for styring var lovgivning og utforming av regler og retningslinjer (Vabo og Røiseland 2016).

New Public Management – NPM (ny offentlig ledelse) handler om reformbølgen som kom på 80-tallet og utover, spesielt i anglosaksiske land. New Public Management er ikke et enhetlig reformprogram, men en avgjørende idé er at offentlig sektor ikke er noe grunnleggende annerledes enn privat sektor, og at modeller kan kopieres på tvers av offentlig og privat sektor. New Public Management blir ofte betegnet som en paraply over flere reformbølger og utviklingstrekk som innebærer fokus på kostnadseffektivisering, konkurranseutsetting, ansvarliggjøring, incentivordninger, delegering og spesielt mål- og resultatstyring (DFØ 2019). Også økt oppmerksomhet om brukerorientering og brukerinvolvering kom på dagsordenen.

New Public Governance (ny offentlig styring) kom på slutten av 1990-tallet som en reaksjon på New Public Management og en tiltakende spesialisering, oppsplitting og fragmentering. Mens man i New Public Management var opptatt av arbeidsdeling og klare roller, ser man

her behovet for koordinering og samarbeid. På 2000-tallet har offentlig virksomhet i økende grad blitt opptatt av hvordan man kan få til samarbeid på tvers av organisatoriske skillelinjer både innenfor staten, mellom stat og kommune og mellom offentlig og privat sektor. Fokuset rettes mot hvordan en skal utvikle gode relasjoner og tillit for å oppnå resultater.

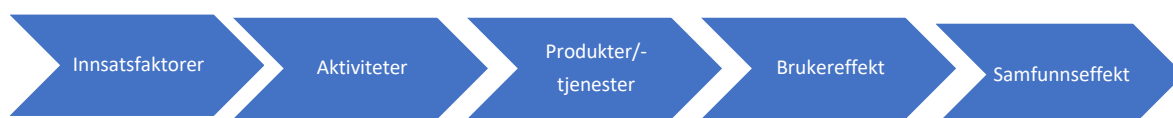
Styringsregimene har utviklet seg gradvis. Utviklingen av nye styringsregimer har ikke ført til en total endring i hvordan kjernevirksomheten i staten organiseres og styres. For en del virksomheter har det imidlertid skjedd store forandringer gjennom endring i tilknytningsform ved etablering av særlovsselskaper, statsforetak, aksjeselskaper og også privatisering. Det gjaldt særlig statlig infrastruktur og næringsvirksomhet som Posten, Televerket og Statkraft. Når det gjelder styringen av kjernevirksomheten er den også gradvis endret, men først og fremst har de ulike styringsregimene lagt seg i lag på lag oppå hverandre (Holmen 2016). I dag ser vi derfor innslag av alle disse styringstradisjonene i offentlig sektor. Regelstyringen har i tillegg fått en viss renessanse gjennom økt rettighetsfesting og nye kvalitetsstandarder med tilhørende kontroll-, tilsyns- og ombudsregimer. Mål- og resultatstyringen og brukerorienteringen er fortsatt viktige styringsprinsipper i forvaltningen (DFØ 2019). På toppen av dette kommer behovet for å løse sammensatte problemstillinger på tvers av sektorene og forvaltningsnivåene. Det krever både mer dialogbasert og tillitsbasert styring.

2.2.1 Mål og resultatstyring der lederforankring og dialog skal spille en sentral rolle

Innføringen av mål- og resultatstyringen hentet sin inspirasjon fra tenkningen rundt New Public Management, og har siden slutten av 1980-tallet vært det bærende styringsprinsippet i staten. Systemet er basert på prinsippet om at overordnet organ skal formulere klare og tydelige mål, mens underordnet organ gis store frihetsgrader til selv å bestemme hvordan målene skal nås. Til gjengjeld skal de rapportere om resultater og effekter, og måles på disse.

En overgang til mål- og resultatstyring har vært en stor endringsprosess i forvaltningen. I prinsippet er det to måter å styre en organisasjon på. Den ene er å styre hva organisasjonen gjør og den andre er å styre på hva organisasjonen leverer (Sørensen og Thomsen 2018). Tradisjonelt har offentlige virksomheter blitt styrt på hva de skulle gjøre. Det vil si at overordnede myndigheter fastslo hvilke aktiviteter som skulle gjøres, hvor store budsjettmidler som skulle brukes til ulike aktiviteter, hvordan virksomheten skulle organiseres og hvor mange stillinger de hadde til disposisjon. Innføringen av mål- og resultatstyringen innebar en dreining i retning av å styre på hva underliggende virksomheter leverer. Gjennom flere tiår har derfor forvaltningen forsøkt å vri styringen mer mot organisasjonens resultater. Det vil si å bevege seg mot høyre i effektkjeden nedenfor.

Figur 2 Effektkjeden



Sammenligner vi dagens styringsmodell med 80-tallets styringsmodell, vil vi se at styringen på mange måter er fundamentalt annerledes. Offentlige virksomheter har fått betydelig større frihet, og det styres mye mindre på innsatsfaktorer. Det er imidlertid fremdeles en vei å gå før det drives reell mål- og resultatstyring. Direktoratet for økonomistyring ga i 2015-2017 støtte til fire par departement-direktorat for å utvikle styringen i en mer strategisk og mindre detaljorientert retning. Erfaringen fra dette arbeidet var at det var stor interesse for å utvikle og forbedre styringen, men en hovedutfordring var at det ofte ble praktisert aktivitets- og leveransestyring framfor mål- og resultatstyring (KMD 2018).

Studier viser også at departementene er for lite opptatt av effekter. Målene er uklare og tvetydige, og rapporteringen er tiltaks- og oppgavebasert (DFØ 2008, Riksrevisjonen Dokument 1 2014-15 og 2018-19).

Mål- og resultatstyring har også fått mye kritikk. Systemet kritiseres for å føre til målforskyvning, uønskede effekter og at styringen er basert på mistillit til ansatte og ledelse. Mange tar imidlertid til orde for at det ikke er noe galt med mål og resultatstyring i seg selv dvs. å sette mål og å sjekke måloppnåelsen, men at praktiseringen av det har vært for rigid, lite fleksibel og for opptatt av resultater som kan tallfestes og måles løpende. Mål- og resultatstyringssystemet ble innført i en periode da tankegodset fra New Public Management preget reformer i offentlig sektor med stor vekt på klar rolledeling og bestiller-utførermodeller. I de første årene på 1990-tallet, ble det fra forvaltningens side lagt stor vekt på de tekniske sidene ved innføring av mål- og resultatstyring. Det ble laget en lang rekke retningslinjer og veiledere om hvordan konkretisere mål, sette resultatindikatorer, måle resultater og rapportere.

Utover på 1990-tallet og 2000-tallet ser vi en utvikling i tenkningen i tråd med de ideer som vi overfor har kategorisert under New Public Governance, nemlig at god ledelse og dialog er viktig for å få systemet til å fungere.

I 2006 ga Senter for statlig økonomistyring ut «Veileder i resultatmåling». Her presiseres det at for å få en god styringsprosess er det viktig med en tydelig og aktiv ledelse som har god dialog med overordnet myndighet og ansatte i virksomheten. Det tegnes et styringshjul som tydelig viser at dialog og ledelse står helt sentralt for at systemet skal fungere.

Figur 3 Styringshjulet



Selv om lederforankring og dialog har en sentral plassering i modellen, får det lite oppmerksomhet i resten av veilederen. Det slås fast at det skal være en dialog mellom departement og underliggende virksomhet, men det problematiseres ikke hvordan man skal få denne dialogen til å fungere godt.

2.3 Det er vanlig å skille mellom juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske styringsvirkemidler

Offentlige myndigheter kan bruke en rekke virkemidler for å iverksette politikk. Det finnes mange ulike inndelinger av virkemiddelbruk, men det er vanlig å klassifisere dem i fire overordnede kategorier; juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. I dette kapitlet gir vi en kort beskrivelse av de ulike styringsvirkemidlene og vurderinger av hva som gir effekt. Disse virkemidlene kombineres ofte på ulike måter. Når store reformer skal gjennomføres benytter ofte staten alle typene virkemidler, og erfaringen er at styring gjennom nasjonale satsinger gir større effekt når flere virkemidler kombineres (Difi 2015:19).

2.3.1 Juridiske styringsvirkemidler utvikler seg i retning av å definere mål heller enn å angi konkrete løsninger

Lovregulering er et sterkt virkemiddel, og det bør ikke brukes uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre

virkemidler (Justis- og beredskapsdepartementet 2000). Hvis kommunene skal pålegges å utføre visse oppgaver eller iverksette visse løsninger, kreves imidlertid lovhjemmel (legalitetsprinsippet).

Gjennom lovverket gis det også hjemmel for bruk av andre virkemidler på området, både økonomiske (avgifter og gebyrer) og organisatoriske (tilknytningsform, etablering av tilsyn, klagebehandling mv.)

Siden 1980 tallet har det skjedd et skifte i reguleringspolitikk. På den ene siden har det vært fokusert på deregulering og bruk av mykere styringsformer som veiledere, rådgivning og andre former for påvirkning. På den andre siden har det også vært innslag av re-regulering og innføring av mer funksjonsbasert regelverk. Det vil si regelverk som i større grad definerer hvilke mål som skal oppnås i stedet for hvilke konkrete løsninger som skal velges. På en del områder har det også vært en sterk økning i lovkrav knyttet til prosedyrer, dokumentasjon og kompetanse (Howlett 2019, Difi 2015:19)

Både i Norge og internasjonalt forskes det mye på hva som gir god etterlevelse. Tradisjonelt har oppfatningen vært at det vesentligste for å sikre etterlevelse er bruk av makt gjennom kontroll og sanksjoner. Det omtales gjerne som harde virkemidler. Nyere forskning peker imidlertid i retning av at såkalte myke virkemidler, som veiledning og rådgivning, har større betydning enn tidligere antatt. Og i tillegg kan harde virkemidler brukes feil og ha ødeleggende effekt på viljen til å følge reglene (NOU 2018:14 s 38).

Når det gjelder effekt av den typen eksterne kontrollmekanismer som tilsyn representerer, er det usikre data på dette. Det er studier som peker i retning av at tilsyn har effekt og bidrar til å identifisere områder som trenger forbedring samt at det blir gjennomført endringer. Samtidig er det studier som konkluderer med at tilsyn har liten eller ingen effekt. Det at effekten av tilsyn ser ut til å variere, kan henge sammen med måten tilsynet er gjennomført på (NOU 2015:11 s. 68). Dette underbygges av studier Difi har gjort om statens tilsyn med kommunene. Studiene viser at både informanter fra kommunene og fylkesmannsembetene rapporterer om bedre regeletterlevelse etter at tilsynene utviklet seg i retning av å bli mer læringsbasert med elementer av opplæring og veiledning, både i forkant og etterkant av tilsynene (Difi 2015:19 og Difi 2016:5). Også andre rapporter understreker betydningen av å ha god dialog med virksomheten før, under og etter tilsynet for å oppnå god læringseffekt og reelle forbedringer (Helsetilsynet 2019:8).

Gjennom konsultasjonsordningen, som vi i 2.3.3 omtaler som et organisatorisk virkemiddel, er det inngått syv bilaterale samarbeidsavtaler mellom Kommunenes sentralforbund og staten, der Kunnskapsdepartementet er part i to av avtalene¹. Dette kan ses som et juridisk virkemiddel i den forstand at det er ment å binde opp partene, men har ikke de juridiske virkemidlene som skal til for å forplikte aktørene. Bilaterale samarbeidsavtaler skal bl.a. bidra

¹ «Avtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen» og «Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre»

til utvikling gjennom å tydeliggjøre prioriteringer innenfor sektorområder, samtidig som kommunesektorens handlefrihet ivaretas².

2.3.2 Økonomiske styringsvirkemidler er sterke virkemidler, men hvordan utforme systemer som balanserer ulike mål?

Økonomiske styringsvirkemidler omfatter først og fremst overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til spesielle formål, rett til å kreve inn skatter, avgifter, tjene egne penger og å pålegge og kreve inn bøter. På sektorer med markedsorganisering, kan staten kjøpe tjenester fra private og/eller offentlige tjenesteleverandører. Tilskudd/kjøp av tjenester kan også benyttes for å etablere eller opprettholde et tjenestetilbud når dette ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

I statens styring av kommunene brukes øremerking av midler vanligvis i forbindelse med en satsing eller opptrapping på et område, og hovedregelen er at øremerkede tilskudd skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd etter noe tid.

En annen form for øremerking av midler er å la penger følge produksjonen i form av for eksempel stykkprisfinansiering eller som økonomiske insitamenter basert på resultater. Eksempel på dette er når universiteter og høyskoler delvis finansieres ved tilskudd per produserte studiepoeng, vitenskapelige publiseringer, uteksaminerte doktorander og bevilgninger fra Norges forskingsråd og EU. Utfordringene ved denne typen finansiering er at det er vanskelig å utforme systemer for innsatsstyrt finansiering som balanserer de forskjellige målene som offentlige virksomheter skal nå. Offentlige virksomheter har mange målsetninger. Forskning indikerer at når ressurser benyttes for å nå ett delmål, brukes det tilsvarende mindre ressurser på andre delmål (ref. bl.a. Sørensen og Thomsen 2018).

2.3.3 Organisatoriske virkemidler knytter seg til måter å strukturere og organisere staten på, men det er sjelden nok å bare endre bokser

Organiseringen påvirker virksomhetens handlingsrom og autonomi og departementets mulighet for styring. Endring i organisering kan bl.a. dreie seg om selskapsdannelse, fusjonering, endring av tilknytningsform eller organisasjonstype, sentralisering og desentralisering, etablering av styrer, råd og utvalg.

Endring av en eller flere organisasjoner for å oppnå bestemte forhold skjer kontinuerlig. Organisering kan være et virkningsfullt grep, men det er sjelden nok å «flytte bokser» eller endre tilknytningsform. Både politikere og embetsverk tyr ofte til dette fordi det viser

² «Bilaterale samarbeidsavtaler på enkeltsektorer er et element i virkemiddelapparatet og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren, som i større grad enn sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking ivaretar hensynet til kommunalt handlingsrom» (Regjeringen, 2019).

handlingsvilje og lar seg gjennomføre relativt raskt. Det tar imidlertid tid å realisere kvalitets-, samordnings- og økonomiske effekter/gevinster. Samtidig er det klart at jo bedre organisasjonen er tilpasset de problemene den kan løse, jo mer effektiv vil den være som instrument for å få gjennomført politikk. I alle organisasjoner er det etablerte normer og regler for både hvilke typer problemer som skal løses og hvordan de skal løses. Organisasjonsendring kan bidra til å endre disse etablerte normene og reglene. Samtidig opphører ikke etablerte normer og regler automatisk ved en organisasjonsendring, og kan bremse effekten av en ønsket endring (Difi 2016:3).

Avtaler kan være juridiske virkemidler dersom de forplikter partene, men kan også ses som arenaer organisert for samhandling og dialog. Det kan derfor være en måte å få til interorganisatorisk samordning gjennom å legge til rette for formelt samarbeid horisontalt eller vertikalt. Konsultasjonsordningen mellom stat og kommune ble formalisert i 2001, først og fremst ut fra behovet for å ha en arena for dialog knyttet til utformingen av statsbudsjettet. Konsultasjonsordningen er ikke forpliktende for partene. Statens representanter møter ikke med noe mandat fra regjeringen eller Stortinget, og Kommunenes sentralforbund har heller ikke mandat til å forplikte sine medlemmer (kommuner og fylkeskommuner) gjennom ordningen. Ordningen omfatter fire politiske møter i året, hvor partene er den sittende regjering og Kommunenes sentralforbund. I tillegg er det bilaterale konsultasjonsmøter mellom de fleste av departementene ved politisk ledelse og Kommunenes sentralforbund (i 2018 i alt 10). De sentrale konsultasjonsmøtene skjer i forkant av viktige milepæler i regjeringens arbeid med statsbudsjettet, samt politisk og administrativ dialog mellom Kommunenes sentralforbund og departementer ellers i året (Difi 2013:14). Evaluering av konsultasjonsordningen viser at den har både sterke og svake sider (SØF rapport 05/09). Styrken ligger i at ordningen skaper en arena for utveksling av synspunkter knyttet til gjennomføring av politikk på områder hvor både stat og kommune har mål og forpliktelser, men hvor de også kan ha ulike interesser, spesielt knyttet til budsjettstørrelse. Utfordringen er å få avtalen til å fungere så forpliktende at de mål som blir fastsatt, kan bli realisert.

2.3.4 Pedagogiske virkemidler er mer effektive når de brukes i kombinasjon med andre virkemidler

Pedagogiske virkemidler omfatter et vidt spekter av virkemidler som kan ha til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre befolkningen eller bestemte målgrupper. Kategorien brukes gjerne som en samlebetegnelse for ulike skriftlige publikasjoner (veiledere, retningslinjer m.m.) som i seg selv ikke er juridisk bindende, men tar utgangspunkt i lover og reguleringer og har som mål å sikre at disse blir fulgt. De gir tolkninger og anbefalinger knyttet til lovanvendelse i saksbehandling og praksis i utforming av ulike tjenester. I tillegg til skriftlige veiledere og retningslinjer, faller ulike informasjonskampanjer, utviklingsprogram og kompetanseutviklingstiltak innenfor denne kategorien. Kunnskapsdatabaser, holdningskampanjer, muntlig rådgivning og andre tiltak som kan være til hjelp for mottakeren ved oppgaveløsning, blir også betegnet som pedagogiske styringsvirkemidler (NOU 2018:14).

Generelt har tidligere forskning vist at pedagogiske virkemidler er kostnadseffektive, men ineffektive (Howlett 2019). Nyere forskning indikerer at de er mer effektive enn antatt (NOU 2018:14). Det kan henge sammen med måten de brukes på og hvordan de i økende grad brukes i kombinasjon med andre styringsvirkemidler (Difi 2015:19).

Som vi skal se når vi i neste kapittel vil gå nærmere inn på eksempler fra Kunnskapsdepartementet, er de pedagogiske virkemidlene blitt mer involverende i formen og synes i økende grad å bli brukt i tilknytning til de andre styringsvirkemidlene.

2.3.5 Styringsdialogen mellom departement og virksomhet kan også ses som et styringsvirkemiddel

I noen tilfeller regnes også styringsdialogen som et styringsvirkemiddel, jf. rapporten fra en interdepartemental arbeidsgruppe om mulighetsrommet for tilknytningsformer for universiteter og høyskoler (Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe, 2018). Styringsdialogen er en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og underliggende virksomheter. Her er et viktig prinsipp at styringen skal være skriftlig og etterprøvbart, og dokumenter og referater skal sendes i kopi til Riksrevisjonen (DFØ 2011).

I de første årene etter innføringen av mål- og resultatstyring fikk de formelle sidene ved styringsdialogen stor oppmerksomhet. Det ble imidlertid gitt mindre oppmerksomhet til hvordan uformelle prosesser, uformell dialog og involvering kan bidra til å smøre systemet. I veileder til etatsstyring blir dette adressert i et eget avsnitt med overskriften «Tillit og åpenhet er viktig for styringsdialogen». Her er hovedbudskapet at dersom de uformelle elementene i styringsdialogen skal fungere optimalt, er det viktig at øvrig kontakt mellom departement og underliggende virksomheter fungerer hensiktsmessig. Det vil si at kontakten understøtter de formelle arenaenes posisjon og betydning. Et fagmøte eller avtalt kontakt i oppfølgingen av et faglig resultatkrav, er viktig og nødvendig for å få gode prosesser og resultater. Det understrekes at tillit i disse relasjonene er viktig for at dialogen skal fungere godt og at man har høy bevissthet om hvilken informasjon man får og hvilken informasjon man gir, for eksempel knyttet til hendelser som kan få stor politisk oppmerksomhet.

2.4 Større effekt av styring gjennom samarbeid og involvering

Hensikten med styring er å få resultater av de virkemidlene som settes inn. De tradisjonelle virkemidlene beskrevet over, gir resultater, men det blir stilt spørsmål om effekten av virkemidlet (tiltaket) er tilfredsstillende og om eventuelle utilsiktede konsekvenser. Flere forskere har i lengre tid studert på om vi kan bruke noen andre virkemidler og arbeidsformer for å treffe bedre med tiltak og få mer effekt ut av innsatsfaktorene. I boken *Styring og samstyring – governance på norsk* (2016) introduserer statsviterne Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo begrepet samstyring. Begrepet henspiller på at «offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske, det vil si de som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold aktørene imellom. Samstyring

finner sted gjennom strukturer der ulike, men (mer eller mindre) likeverdige aktører samhandler i forbindelse med en oppgave» (s. 22).

Røiseland og Vabo bygger på en rikholdig internasjonal forskning som dokumenterer hvordan det de siste 30 årene har vokst fram en rekke nye samarbeidsformer og hybride organisasjonsformer på tvers av sektorgrenser, forvaltningsnivåer og mellom offentlig og privat.

Cristopher Ansell, fra Universitetet i California, Berkeley og Eva Sørensen og Jacob Torfing, ved Roskilde Universitet i Danmark, tar i en artikkel fra 2017 til orde for at iverksetting av offentlig politikk kan bedres gjennom det de kaller *collaborative policymaking*. Det kan oversettes som interaktiv politikkutvikling. Deres utgangspunkt er følgende: Det er ikke mulig eller hensiktsmessig å skille klart mellom politikkutvikling og iverksetting. Man må ha kunnskap om iverksetting når man utvikler tiltak og man må ha kunnskap om mål og hensikt bak politikken når man skal iverksette (Ansell, Sørensen og Torfing 2017).

De siste tiårenes styringsfilosofi som er inspirert av New Public Management har derimot basert seg på en principal-agent-logikk som forsterker skillet mellom politikkutvikling og implementering. Denne tenkningen baserer seg på at det er forskjellige og til dels konfliktfylte interesser mellom prinsipalen og agenten. Ansell, Sørensen og Torfing viser til en lang rekke forskningsartikler, og argumenterer for at politikkutvikling må skje i et nært samarbeid med aktører på ulike nivå både i og utenfor forvaltningen. Ifølge deres resonneringer vil en samarbeidende politikkutvikling både gi nye innovative tiltak, demokratisk legitimitet og sikre forankring og eierskap til tiltakene, som i neste omgang letter implementering. Politikkutvikling må skje ved at man fører sammen aktører horisontalt og vertikalt som i fellesskap utformer ny politikk og nye tiltak.

3 Bruk og sammensetning av styringsvirkemidler i Kunnskapsdepartementet

Styringen av Kunnskapsdepartementets ulike ansvarsområder medfører ulike utfordringer. Linjen fra øverste politiske nivå til de iverksettende organene er lang, og den er ikke rettlinjert. Det er mange aktører og samarbeidsparter, både offentlige og private, og det er grenser for instruksjon fordi forsknings- og høyere utdanningsinstitusjonene og kommunene på hver sine måter har stor grad av autonomi. Det er også svært ulike forutsetninger og kapasitet hos de enhetene som skal iverksette nasjonale mål og tiltak.

3.1 Kunnskapsdepartementet bruker alle de ulike virkemiddelkategoriene, men sammensetningen avhenger av oppgaveområde

Avhengig av fagområde, kombinerer Kunnskapsdepartementet de ulike styringsvirkemidlene på ulike måter (se vedlegg 2 og 3 for en beskrivelse av styringen på de ulike fagområdene).

På alle områdene styres det gjennom juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler, men tyngdepunktet mellom disse varierer. Enkelte kategorier brukes mer på noen sektorer enn andre. Innenfor den enkelte kategori er det også et stort mangfold av muligheter for valg og utforming av virkemidlet. Likevel viser diskusjoner både blant teoretikere, som vi har studert, og praktikere, som vi har intervjuet, at «tilbudet» ikke alltid er tilfredsstillende for å få implementert politikken på en effektiv måte og å finne gode løsninger på til dels kompliserte utfordringer. I dette kapitlet vil vi ta utgangspunkt i noen sentrale kjennetegn ved de områdene Kunnskapsdepartementet styrer og gi eksempler på hvordan de har tilpasset styringen og møtt utfordringer på nye måter.

3.2 Kunnskapsdepartementet styrer forvaltningsorganer med høy faglig autonomi

Kunnskapsdepartementet styrer områder der de som er myndighetsutøvere eller tjenesteytere i ytterste ledd, har høy grad av autonomi. Dette gjelder særlig der autonomien er begrunnet i at avgjørelser er tatt ut fra nødvendig hensyn til upartiskhet og fagkunnskap. NOKUT som akkrediterings- og kvalitetsmyndighet er eksempel på dette. I tillegg er prinsippet om faglig uavhengige forsknings- og høyere utdanningsinstitusjoner viktig.

3.2.1 Krevende å styre uavhengige forvaltningsorganer?

Hovedmodellen for organisering av statlig virksomhet er ordinære forvaltningsorganer, hvor Kongen, departementene og den enkelte statsråd har instruksjonsmyndighet gjennom forvaltningshierarkiet og statsråden står ansvarlig overfor Stortinget (parlamentarisk ansvar). Kunnskapsdepartementets område er preget av at det er mange virksomheter som avviker fra hovedmodellen og som er gitt en faglig uavhengig rolle ved at de har blitt

forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Fullmaktene kan enten omfatte budsjettmessige frihetsgrader og/eller markere faglig uavhengighet.

I norsk forvaltning er det mange statlige organer med en viss uavhengighet. Ifølge flere rapporter fra Difi (Difi 2017:13, Difi 2014:4, Difi 2014:2, Difi 2013:3, Difi 2012:7) er nærmere halvparten av alle statlige organ som treffer forvaltningsvedtak, i større eller mindre grad uavhengige. Uavhengigheten innebærer at det er lagt formelle begrensninger på departementets adgang til å instruere organet faglig. Uavhengigheten er ment å gi tillit til at avgjørelser blir tatt ut fra nødvendig hensyn til upartiskhet og fagkunnskap. Ordinære direktorater har også en faglig rolle. De har ansvar for å gi faglige uavhengige råd, men dersom det ikke er lagt formelle begrensninger i loven for instruksjon, kan departementet overprøve og instruere sitt underliggende organ.

At stadig flere organer gis selvstendig faglig myndighet, innebærer et avvik fra hovedmodellen. Det blir stilt spørsmål om hvilke utfordringer dette skaper når det gjelder opprettelse, organisering og styring av organene. Det har også vært tatt opp at uavhengige organer bør bli regulert og organisert på en mer forsvarlig måte enn i dag. Dette gjelder spesielt klagenemndene.

Et gjennomgående prinsipp er imidlertid at uavhengigheten må være lovfestet (St.meld. nr. 19, 2008-2009). Et annet prinsipp fra denne meldingen er at «statlige oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling i hovedsak bør organiseres som en del av staten, men slik at virksomhetene har stor faglig selvstendighet gitt i lov». Et annet prinsipp er at dersom virksomheten har stor faglig selvstendighet, kan det også ha styre eller råd.

Når det gjelder departementets styring av statlige organer med ulike former for uavhengighet, kan det være en krevende balanse mellom hva departementet må styre på og hvor instruksjonen er avskåret. Departementet har et klart ansvar for faglig overvåking og oppfølging som en del av sektoransvaret, noe som også gjelder uavhengige organer. Likeledes har departementet ansvaret for at institusjonen drives forsvarlig og innenfor de administrative og økonomiske rammene og mål som er satt i styringsdokumentene. Dette gjelder for eksempel Kunnskapsdepartementets styring av hhv. NOKUT som akkrediterings- og kvalitetsmyndighet, og faglig uavhengige forsknings- og høyere utdanningsinstitusjoner.

Kunnskapsdepartementets styring av universitetene og høyskolene viser hvordan alle de tradisjonelle styringsvirkemidlene anvendes, men også hvilke endringer og tilpasninger som er gjort eller som er under utvikling for å sikre balansen mellom styring og faglig frihet. I punktene nedenfor beskriver vi kort hva som i dag gjelder og hvilke vurderinger som gjøres mht. regelverket og spesielt tilknytningsformen, styrets ansvar, finansieringssystemet og utviklingsavtalene.

Regjeringer i ulike europeiske land har i løpet av de siste 20 årene lagt vekt på å utvikle autonome offentlige universiteter. Et mål er å stimulere til mer konkurranse og smidigere høyere utdanningssektor. Økt formell autonomi antas å være en nøkkelforutsetning for å styrke den strategiske kapasiteten til universitetene (Christensen 2011). Et spørsmål som flere utvalg og studier tar opp, er hvor autonome universitetene og høyskolene er og om endringer i styringsvirkemidlene vil endre autonomien i uheldig retning. Alle de ordinære

styringsvirkemidlene benyttes, men graden av autonomi påvirkes av hvordan de ulike styringsvirkemidler er utformet.

Diskusjonen rundt hva det vil si å være et autonomt organ, kommer stadig opp når organisering av institusjonene og andre temaer knyttet til styring av institusjonene er på dagsordenen. Endringer i styringsvirkemidlene kan innvirke på makt og ansvarsfordeling i institusjonene og i ulike beslutningsprosesser mellom departement (staten) og institusjonene.

3.2.2 Regelverket er det viktigste mht. å sette rammer for uavhengigheten

I Difi-rapport 2012:7 omtales statlige universiteter og høyskoler som instanser med adekvat lovregulering. Imidlertid pekes det bare på noen deler av virksomheten som er regulert som uavhengig:

"Statlige universiteter og høyskoler (jf. LOV-2005-04-01 nr. 15) har rett til selv å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag, og kan ikke instrueres om læreinholdet i undervisningen, innholdet i forskningen eller individuelle ansettelser (loven § 1-5 nr. 3). Avviket fra forvaltningshierarkiet forsterkes av at enkeltvedtak ved universiteter og høyskoler som kan påklages, skal avgjøres av en egen klagenemnd i stedet for av departementet (§ 5-1 nr. 1). Departementets adgang til å omgjøre av eget tiltak er ikke uttrykkelig regulert, men vil antagelig være begrenset av de nevnte reglene om hva slags avgjørelser som er forbeholdt institusjonene selv."

På den ene side er det altså klart at departementet formelt sett kan instruere statlige universiteter og høyskoler, bortsett fra i de tilfellene der instruksjonsadgangen er avskåret, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5. Universiteter og høyskoler må følge økonomiregelverket, inkludert mål- og resultatstyring og risikostyring og statens personalreglement fordi de er et statlig forvaltningsorgan.

På den andre siden legger loven i praksis stort ansvar og mange oppgaver til universitetene og høyskolene selv. Styrene har for eksempel ansvaret for faglige prioriteringer, strategisk utvikling og intern organisering. Departementets styringsmodell er tilpasset dette, og styringen er på overordnet og strategisk nivå. Imidlertid er ikke departementets instruksjonsmyndighet i eksemplene nevnt over avskåret, slik at departementet i prinsippet kan instruere om for eksempel intern organisering.

Revidering av loven er igangsatt, og et lovutvalg skal levere sin NOU 1.februar 2020. Det overordnede målet for utvalgets arbeid er et regelverk som tydelig beskriver ansvar, rettigheter og plikter. Regelverket skal ikke være mer omfattende enn nødvendig, og det skal være tilpasset institusjonenes ansvar og oppgaver. Departementet understreker at «utvalgets arbeid skal skje i god og tett dialog med universiteter og høyskoler, studenter og andre sentrale aktører».

3.2.3 Tilknytningsform har stor betydning for autonomien

Tilknytningsformen, det vil si institusjonenes juridiske status som en del av eller eid av staten, reguleres i loven. Flere utredninger og utvalg har vurdert UH-sektorens organisering

og konsekvenser for autonomien av endring av institusjonenes tilknytningsform. I Ryssdal-utvalget (NOU 2003:25) foreslo flertallet å omdanne institusjonene til selvstendige rettssubjekter, mens mindretallet ønsket å beholde institusjonene innenfor staten. «Mindretallet mente at en overgang til selvstendige rettssubjekter ville kunne medføre en klar og vesentlig svekkelse av institusjonenes autonomi». En nylig utredning (desember 2018) av en interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av regjeringen om tilknytningsformer for universitet og høyskolene (Mulighetsstudien), mener at endringer i tilknytningsform på enkelte områder kan styrke institusjonenes autonomi, men det er uklart om endring i tilknytningsform vil bidra til økt kvalitet eller effektivitet.

En internasjonal studie fra European University Association (2017) sammenligner akademiske institusjoners autonomi og viser at norske universiteter og høyskoler har begrenset autonomi blant annet fordi de er organisert som forvaltningsorgan, og er omfattet av regelverket for statlige virksomheter. Mulighetsstudien sier at departementet derfor kan vurdere om det er aktuelt å initiere endringer for å gi institusjonene mer frihet, for eksempel ved å vurdere organisering utenfor staten eller å initiere endringer i regelverket som gjelder for staten. Arbeidsgruppen understreker at universitetene og høyskolene har utvidete fullmakter og stor grad av frihet. Det kan også være at justeringer eller endringer innenfor dagens system kan bidra til større handlingsrom og fleksibilitet. Samlet sett viser arbeidsgruppen til at deler av departementets instruksjonsmyndighet sjeldent eller aldri tas i bruk, for eksempel mulighet til å instruere om institusjonenes interne organisering. Samtidig har institusjonene et handlingsrom som ikke alltid utnyttes. Reelt sett er institusjonenes autonomi etter arbeidsgruppens vurdering større enn det dagens praksis tilsier.

3.2.4 Utviklingsavtaler er et nytt virkemiddel for faglig utvikling og nasjonal koordinering

Innføringen av finansieringssystemet i Norge på universitets- og høyskolesektoren i 2002 var en del av en større internasjonal trend. Finansieringen er i større grad basert på resultater: Institusjonene mottar én samlet ramme fra staten, som de fritt disponerer i tråd med formålet med virksomheten. Denne rammen, eller grunnbevilgningen, er delt i en basisdel og en resultatbasert del. I gjennomsnitt for sektoren utgjør basisdelen ca. 70 % av grunnbevilgningen og resultatdelen ca. 30 %, men fordelingen kan variere noe mellom institusjonene (Prop. 1S (2015-2018)). I resultatdelen er det finansiering basert på åtte indikatorer for utdanning, forskning og samspill med omverdenen.

For indikatorene med åpen budsjettamme er det en fast sats som gir uttelling uavhengig av andre institusjoner. For indikatorene med lukket budsjettamme konkurrerer institusjonene om midler innenfor en fastsatt ramme. I tillegg er det noen øremerkede midler.

Formålet med systemet er å gi insentiver til resultatforbedring og at sektoren når de mål departementet har satt. Finansieringssystemet er felles for både statlige og private universiteter og høyskoler. Deler av bevilgningen er likevel øremerket bestemte formål. Det gjelder for eksempel rekrutteringsstillinger. Departementet forventer at institusjonene ansetter i alle stillingene de har fått øremerket bevilgning til. Når institusjonene mottar nye studieplasser, forventer departementet tilsvarende økning i antall avlagte

studiepoengenheter påfølgende år. I tillegg setter departementet mål for antall uteksaminerte kandidater fra bestemte lærer-, helse- og sosialfaglige utdanninger.

Et finansieringssystem basert på kvantitative indikatorer kan ikke dekke alle sider av virksomhetene. Deler av oppdraget til universiteter og høyskoler lar seg ikke måle eller telle, for eksempel utvikling av kvalitet i forskning og utdanning og formidlings- og kunnskapsoverføring. Det var noe av bakgrunnen for forslaget om å innføre utviklingsavtaler med finansiering knyttet til mer kvalitative og helhetlige vurderinger av måloppnåelse. (Jf. Ekspertgruppens rapport fra 2014 «Finansiering for kvalitet og mangfold»).

Utviklingsavtalene skal bidra til høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydeligere institusjonsprofil og bedre arbeidsdeling. Utviklingsavtalene er innført som en del av tildelingsbrevet og er en integrert del av, eller samordnet med, målstrukturen til institusjonen. Utviklingsavtalen skal bidra til den faglige utviklingen ved institusjonen og være til støtte for styret. Innholdet i avtalen er utarbeidet gjennom en dialogbasert prosess med både felles møter og bilaterale møter. Innholdet i avtalen er i hovedsak utarbeidet etter initiativ fra institusjonen, men departementet har også tatt initiativ til at enkelte forhold bør inngå i avtalene. Avtalen rokker ikke ved det ansvaret styret har for planer, strategier og forvaltning. Avtalen skal tjene som instrument for å løfte områder der styret og ledelsen ser behov for særskilt oppmerksomhet. Utviklingsavtalen skal også være et virkemiddel for nasjonal koordinering på frivillig basis.

Departementet har varslet i budsjettproposisjonen for 2019- 2020 at ordningen med utviklingsavtaler skal evalueres.

3.3 Kunnskapsdepartementet har ansvar for en rekke områder der politiske beslutninger tatt på statlig nivå skal iverksettes på kommunalt nivå

Kunnskapssektoren er kompleks på flere måter (OECD 2016). På flere av Kunnskapsdepartementets områder er ansvaret for tjenestene lagt til kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder både barnehager, grunnskolen, videregående opplæring, fagskoler, kompetansepolitikk og integrering.

Begrunnelsen for å legge ansvaret for iverksetting av ulike tjenester og plikter til kommunene er hensynet til det kommunale selvstyret og ønsket om lokal tilpasning og deltakelse. Samtidig har staten et legitimt behov for å styre for å oppnå nasjonale mål som for eksempel likhet og likeverd i tjenestetilbudet, rettssikkerhet og nasjonaløkonomiske hensyn. Den generelle utfordringen er derfor å finne balansepunktet mellom statens behov for styring og lokalsamfunnets behov for demokratisk deltakelse, ansvar og påvirkning i oppgaveløsningen.

Det som gjør bildet enda mer komplekst, er at det på en del områder, som for eksempel fag- og yrkesopplæringen, er et tett samarbeid med partene i arbeidslivet om innhold og opplæringstilbud. Ansvaret for fag- og yrkesopplæringen er fordelt mellom statlige og regionale utdanningsmyndigheter og arbeidslivets parter. Partene i arbeidslivet har en viktig rolle i å sørge for at opplæringen til enhver tid er i samsvar med arbeidslivets behov. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene er et viktig grunnlag

for styringen og utviklingen av fag- og yrkesopplæringen, ikke minst for å sikre oppslutning om lærlingordningen, som er basert på frivillighet fra arbeidslivet. Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring, men også partene i arbeidslivet er forpliktet til å gi opplæring gjennom lærlingeordningen. Trepertssamarbeidet er ved siden av å være forankret i opplæringsloven også ratifisert gjennom ILO-konvensjonen. ILO-konvensjonen pålegger landene å samarbeide med partene i arbeidslivet i saker som gjelder fag- og yrkesopplæringen, men den legger ingen føringer på organiseringen av arbeidet (NOU 2018:15 s 232).

Ulike studier av hvordan de ulike aktørenes rolle og ansvar i det norske utdanningssystemet har utviklet seg over tid, viser til at det har skjedd en endring i styrkeforholdet mellom de skolepolitiske myndighetene og partene i arbeidslivet. Det begrunnes blant annet med endringer i rådsstrukturen der rådene i økende grad har fått en rent rådgivende rolle og ikke lenger fungerer som besluttsende organer når det gjelder struktur og innhold i opplæringen. (NOU 2018:15 s 234).

Sentrale råd er *Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)*³ og *faglige råd* for hvert av utdanningsprogrammene. SRY er et rådgivende organ for departementet og skal ta initiativer for å fremme fag- og yrkesopplæringen. I tillegg kommer fylkeskommunale *yrkesopplæringsnemnder* med ansvar for fagopplæringen i det enkelte fylke, og de skal sørge for at arbeidslivets behov og synspunkter blir fremmet overfor fylkeskommunen⁴.

På fagskoleområdet ble *Nasjonalt fagskoleråd* opprettet i 2017 etter modell fra SRY med representanter fra arbeidsliv og fagskolesektoren. Til forskjell fra SRY er ikke Kunnskapsdepartementet et fast medlem av rådet, men har en observatørrolle.

3.3.1 Nye former for samhandling mellom stat og kommune tas i bruk

Norske kommuner er selvstendige rettssubjekter som ikke inngår i statens styringshierarki. Statsforvaltningen har ingen instruksjonsmyndighet overfor kommunene og kan bare gripe styrende inn overfor kommunene med grunnlag i lov eller budsjett vedtatt av Stortinget. Hjemlene for statlig styring på ulike områder finnes i særlover. I tillegg til å pålegge kommunene ansvar for ulike oppgaver hjemler særlovene retten til å vedta forskrifter som tydeliggjør kommunenes oppgaver, retten til å føre tilsyn med hvordan lovpålagte oppgaver utføres og retten til å behandle klager på kommunale vedtak.

Det er stor forskjell på de ulike fagområdene i hvilke virkemidler staten tar i bruk i styringen av kommunene. Grunnskolen og videregående opplæring skiller seg ut ved at det gjennom

³ SRY skal være et forum for dialog mellom departementet, partene i arbeidslivet, elev- og lærerorganisasjonene og skoleeierne. Arbeidsgiver-organisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene skal til sammen utgjøre mer enn halvparten av medlemmene.

⁴ Partene i arbeidslivet med arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene skal ha flertall i nemdene. I tillegg skal minst en representant for elever, lærlinger eller lærekandidater være representert i rådene

opplæringsloven med forskrifter er utviklet et detaljert regelverk med en rekke plikter for kommunene og lovbestemte rettigheter for den enkelte. I tillegg spiller økonomiske virkemidler en sentral rolle ved at det er knyttet øremerkede tilskudd til mange av de store nasjonale satsingene som har vært på opplæringsområdet de siste 10-årene. Staten bruker i stadig større grad veiledning og kompetanseutvikling som virkemiddel, men typen og formen på veiledningen synes å være i endring. Mens det ble utarbeidet 50 skriftlige veiledere fra 2004 til 2009, gikk antallet ned til 13 for perioden 2010-2015. Samtidig ser vi mange eksempler på at tiltak utvikles i en tettere samhandling mellom stat og kommune der det tas i bruk nye former for involvering og dialog. Dette vil vi vise eksempler på senere i dette kapitlet (Difi 2015:19).

I evalueringen av Kunnskapsløftet (2006-2012) ble utfordringer med hensyn til iverksetting av kunnskapsløftet tatt opp. Dette gjaldt blant annet for lite samarbeid og dialog. For å få til endring og dermed lykkes med iverksetting av reformer må det ifølge evalueringsrapporten legges opp til dialog og samarbeid i nettverk (Utdanningsdirektoratet 2012). De senere årene har vi sett en utvikling av nye typer kompetanseutviklingstiltak med etablering av en rekke partnerskap, nettverk og grupper på tvers av forvaltningsnivåer. Det synes å ha skjedd en dreining i holdningen til samarbeid. Kommunenes sentralforbund, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner inviteres inn i ulike samarbeidskonstellasjoner. Økt vilje og enighet om behov for involvering og medvirkning mellom forvaltningsnivåene er et trekk utviklingen av styringsvirkemidlene innenfor opplæringsområdet de senere årene (Difi 2015:19, s. 41).

Nedenfor går vi nærmere inn på noen av dem.

3.3.2 Det er blitt mer dialog rundt tilsyn på opplæringsområdet

Det statlige tilsynet skal sikre at kommunene oppfyller de plikter de har i henhold til opplæringsloven. Tilsynet har utviklet og endret seg i flere omganger. Blant annet har Difi dokumentert dette i rapportene 2010:4, 2015:19, 2016:5. I Difis rapport fra 2010 om statens styring av kommunene kom det frem til dels stor frustrasjon fra informantene i kommunene rundt tilsynet på grunnskoleområdet. De opplevde det som belastende og at det var lite nyttig. Da vi gjentok undersøkelsen 5 år etter, var situasjonen en annen. Både Fylkesmannen, kommunene og skoleledere uttrykte tilfredshet med tilsynsarbeidet, og dette synes først og fremst å henge sammen med at man har fått inn et veiledningselement i forbindelse med de nasjonale tilsynene. Det var en bred enighet blant aktørene om at tilsyn bidro til læring i kommunen. Selve tilsynet er fortsatt ren lovlighetskontroll i tråd med definisjonen av tilsyn, men aktivitetene i forkant og etterkant bringer inn elementer av opplæring og veiledning.

Utdanningsdirektoratet har også vært opptatt av å involvere berørte parter på et tidlig stadium, og ved forberedelse av det nasjonale tilsynet for 2010-2013 inviterte Utdanningsdirektoratet i tillegg brukere, fagorganisasjoner og Kommunenes sentralforbund til å delta i referansegruppe for å gjøre tilsynet mer målrettet og relevant for kommunene (Difi 2015:19 s. 31).

Flere andre undersøkelser bekrefter dette inntrykket. Sivesand, Skedsmo og Hall (2016) beskriver en utvikling der tilsynet har beveget seg mot å bli mer praksisnært med fokus på de politiske prosessene i skolen. Det er utviklet en egen håndbok for tilsyn med deltakelse fra både dem som fører tilsyn og dem som blir ført tilsyn med. Håndboken er uttrykk for et skifte fra legalitetskontroll til evaluering. Samtidig er det blitt lagt vekt på en tettere kopling mellom tilsynsmetodikk og veiledning. Utdanningsdirektoratet erfarer at veiledningsaktivitetene og funnene fra de nasjonale tilsynene øker lokalforvaltningens og skolenes bevissthet om hvilke tiltak som bør iverksettes (NOU 2018:15, s. 226).

J.B. Hall (2016 B) har gjort en sammenligning av tilsynene i Norge og Sverige og beskriver de norske tilsynsaktørene som endringsagenter. De to landene har hatt en forskjellig utvikling fra 2008. I Sverige har det vært en sterk oppbygning av det legale tilsynet, og staten har strammet grepet sitt om skoler og de lokale skolemyndighetene, mens utviklingen i Norge beskrives som også å ha vært opptatt av kontroll, men i tillegg også av pragmatisme. Resultatene peker i retning av at tilsynsfunksjonen i Norge beveger seg mot en «post-byråkratisk» måte å styre på hvor samarbeid i nettverk og evalueringer er tydelige trekk (NOU 2018:15 s. 227).

Norsk institutt for by- og regionalforskning (NIBR) bekrefter i en rapport (Stokstad og Harvold 2017) at tilsynene blir opplevd som nyttig av kommunene. Samtidig peker de på at kommunene opplever at det kreves for mye dokumentasjon, og mange tar til orde for at veiledning har større effekt enn tilsyn for å sikre ivaretagelse av lovpålagte oppgaver (NOU 2018: 15 s 227).

3.3.3 Regelverk i praksis - kompetansetiltak i tett samarbeid med skoleeiere og skoler

Regelverk i praksis er et kompetansetiltak rettet mot ansatte i Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembeter som pågikk fra 2014-2016. Prosjektet ble initiert av Utdanningsdirektoratet for å bidra til en bedre etterlevelse av regelverket. Staten har et lovpålagt ansvar i å kontrollere og formidle kunnskap om regelverket, og i dette prosjektet går man nye veier for å styrke den statlige formidlingen av regelverket. Hensikten var at det skulle bli enklere for skolesektoren å forstå og følge regelverket. For å få dette til skulle Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene samarbeide tett med skolesektoren og gi bedre praktisk støtte til skoleeiere og lærere.

Her ble det satt i gang en rekke tiltak som på den ene siden skulle gi de ansatte i Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannsembetene en bedre felles forståelse for regelverket, og på den annen side tiltak som sørget for at de statsansatte fikk en bedre forståelse for den praktiske skole- og skoleeierhverdagen, slik at formidlingen bedre kunne tilpasses dette.

Det ble utviklet et eget delprosjekt der hensikten var å få mer kunnskap om hvordan Fylkesmannen kunne bidra til bedre regelverksetterlevelse ved å bruke dialog og lokale nettverk som utviklingsverktøy. Her var man blant annet opptatt av om møtene mellom embeter og skoleansvarlige kunne gjennomføres på nye måter, og om det kunne legges mer vekt på erfaringsdeling og dialog (Difi 2017:5).

Difi har evaluert prosjektet, og la i evalueringen vekt på betydningen av at brukerretting sto sentralt i prosjektet. I prosjektet ble det prøvd ut mange måter for å samarbeide tettere med sektoren lokalt. Kommuneansatte skolefolk ble tatt med i tiltakene som rådgivere og til å vise eksempler på hvorfor og hvordan det kunne være vanskelig for dem å følge regelverket og hvordan de prøvde å løse dette. Evalueringen konkluderer med at de ser indikasjoner på at prosjektet har bidratt til å øke deltakernes forståelse av den lokale skolehverdagen og at formidlingspraksis i noen grad er endret som en konsekvens av dette (Difi 2017:5).

3.3.4 Arbeid med nye læreplaner - berørte parter trekkes direkte med i utviklingen av tiltak

I intervjuene både i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet blir arbeidet med nye læreplaner av mange fremhevet som en ny måte å arbeide fram nye tiltak med bred involvering fra berørte parter i alle faser av arbeidet. I strategien for fagfornyelsen heter det at en bred involvering skal sikre legitimitet i prosessen, oppslutning om målsettingene for fagfornyelsen og sikre eierskap til det nye planverket (Strategi for fagfornyelsen 2019).

Ved oppstarten av arbeidet ble det etablert en referansegruppe med representanter for de sentrale partene i skolesektoren. Disse partene er, i tillegg til Kunnskapsdepartementet, Sametinget, Kommunenes sentralforbund, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Utdanningsforbundet, Nasjonalt råd for lærerutdanning og Elevorganisasjonen. Referansegruppen skulle spille en viktig rolle gjennom hele prosessen både ved å møtes på egnede tidspunkter for å utveksle informasjon og diskutere sentrale problemstillinger og ved å sørge for god involvering i egen virksomhet og inn mot sektoren. Læreplanene for de enkelte fagene ble utviklet av læreplangrupper satt sammen av lærere med praktisk erfaring fra skolen og andre fagpersoner med relevant kompetanse. Det ble også lagt opp til en åpen prosess for å få diskusjon og innspill fra andre relevante aktører til læreplanutkastene underveis. Også i implementeringen av det nye læreplanverket er man opptatt av å få en prosess med god involvering underveis. I plandokumentene understrekes viktigheten av at skoler og skoleeiere får mulighet til å organisere gode prosesser for å gjøre seg kjent med og ta i bruk det nye planverket. Det legges opp til at referansegruppen spiller en sentral rolle i å dele erfaringer om bruk og eventuelle utfordringer i implementeringen.

3.4 Kunnskapsdepartementet er avhengig av samarbeid med andre for å nå mål og oppnå effekter

I tillegg til at Kunnskapsdepartementet styrer områder med høy grad av autonomi, har Kunnskapsdepartementet også ansvaret for et stort og komplekst politikkområde som omfatter mer enn én sektor. Det er i realiteten flere fagområder som er gjensidig avhengig av hverandre for å nå mål og gi effekter. Inkluderingen av integreringsområdet i Kunnskapsdepartementet illustrerer sammenhengen mellom utdanning og integrering. Innsatsen mot frafall i videregående opplæring og de utfordringene knyttet til utenforskap på grunn av mangelfull gjennomføring, er et annet eksempel. Videregående opplæring er et stort og omfattende system med mange avhengigheter, og spesielt for fag- og

yrkesopplæringen er ansvaret fordelt mellom statlige og regionale utdanningsmyndigheter og arbeidslivets parter ved arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner gjennom trepartssamarbeidet. Alle samfunns- og politikkområder har behov for mer kunnskap og forskning. Sektoransvaret for forskning har vært et bærende prinsipp, men ofte er det gjensidig avhengighet og nødvendig med samhandling/samarbeid mellom ulike forskningsdisipliner og -miljøer for å forstå og finne løsninger på vanskelige samfunnsutfordringer. For å få bedre effekt av forskningsmidlene er det derfor behov for koordinering, noe Kunnskapsdepartementet har ansvaret for.

Det er mange flere eksempler på områder og problemstillinger med behov for koordinering og samhandling/samordning både innenfor Kunnskapsdepartementets ansvarsområder og overfor andre departementers områder. Det som imidlertid er mest interessant for dette prosjektet, er hvilke virkemidler som blir og er blitt utviklet for å få til hensiktsmessig koordinering og fruktbar samhandling.

3.4.1 Tiltak for å sikre hensiktsmessig koordinering av forskningspolitikken er blitt til gjennom bred involvering

Kunnskapsdepartementet har ansvar for å koordinere regjeringens forskningspolitikk. Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken berører og angår alle de andre departementene, og da spesielt de med forskningsmidler som forvaltes av Norges forskningsråd (Forskningsrådet). Gjennom etatsstyringen av Forskningsrådet har Kunnskapsdepartementet en koordinerende rolle. Dette er en omfattende og krevende oppgave, og Riksrevisjonen (2012-2013, dokument 3:3) har kritisert ivaretagelsen av koordineringsrollen.

Virkemidlene som Kunnskapsdepartementet har brukt, er å møte noen av utfordringene på strategisk nivå gjennom utarbeidelsen av den rullerende Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (LTP) og EU-strategien. At disse to prosjektene antas å kunne være egnet til å styrke koordineringen av forskningen har sammenheng med at de retter seg mot mange aktører og skal gi retning til hele forskningsfeltet. En konklusjon fra Difi's følgeevaluering (Difi 2015:2) av disse prosessene, var viktigheten av bred involvering fra alle departementene og institusjonene innenfor forskning og høyere utdanning, samt at en tydelig politisk ledelse engasjerte seg i prosessene.

Det viktigste budskapet når det gjelder bruk av samordningsmekanismene, var at nettverksbaserte og hierarkiske mekanismer utfyller hverandre. Begge mekanismene er viktige for å få et godt resultat, men det kan være et spørsmål om blandingsforholdet. Det kan også være spørsmål om når en bør bruke de myke (nettverksbaserte) og de hardere (hierarkiske) i et utviklingsløp. En god blanding anbefales. Et godt grep er at hierarkiet kan gjøre mer bruk av nettverksbaserte samordningsvirkemidler.

Styrking av koordineringen har også vært et hovedanliggende i utviklingen av det nye styringssystemet for Forskningsrådet (MRS). Her er det snakk om et *verktøy* som både skal kunne bidra til bedre koordinering mellom departementene og til å styrke

Kunnskapsdepartementets rolle som overordnet koordinator. Styringssystemet⁵ er evaluert av PWC, og konklusjonen er blant annet at utviklingen går i riktig retning, men at det er behov for å styre og styrke den videre innføringen, og Kunnskapsdepartementet derfor fortsatt må innta en aktiv rolle som etatsstyrer av Forskningsrådet.

3.4.2 0-24 samarbeidet har vist betydningen av både å arbeide med utvikling av relasjoner og styringssystemer

Kunnskapsdepartementet har tatt initiativet til et forsterket samarbeid med flere departementer og deres underliggende virksomheter for å få til bedre gjennomføring i videregående opplæring. Frafall i skolen er et problem for den enkelte, men også for samfunnet. Det har vært vanskelig å komme fram til gode løsninger fordi problemet ikke passer inn i de eksisterende organisasjonsstrukturer og systemer. Utfordringene går på tvers av tradisjonelle sektorer og forvaltningsnivåene og det går under betegnelsen gjenstridige problemer⁶. Målgruppen i 0-24-samarbeidet er utsatte barn og unge under 24 år. Kunnskapsdepartementet (og andre departementer) har forsøkt forskjellige grep gjennom de siste tiårene. 0-24 er siste gren på stammen. Erfaringene med styringen og samarbeidet i dette 5-årige tverrsektorielle prosjektet er nyttig som et grunnlag for styring av lignende satsinger (Difi 2016). Hvordan få til samordning og hvilke styringsgrep som er hensiktsmessige for å få til samarbeid, har vært og er et viktig tema. Det er flere rapporter om dette som blant annet tar opp nødvendige forutsetninger for å få varige løsninger (Difi 2014:7). 0-24 samarbeidet viser noe av dette i praksis.

I oppstartsperioden så en at det var viktig at direktoratene som i hovedsak må stå for utvikling av styringsvirkemidlene og implementeringen av løsninger, får et eierskap til oppgaven de skal løse i fellesskap. De må utvikle et felles kunnskapsgrunnlag og problemforståelse. Å utarbeide en felles rapport⁷ bidro til dette.

Den formelle styringen (etatsstyringen) må også samordnes. Direktoratene fikk *felles oppdragsbrev* fra departementene der de ble bedt om å følge opp i alt 25 tiltak, hvorav 13 prioriterte i tid (oppdragsbrev mai 2015).

Prinsippet er at 0–24 skal følges opp gjennom den etablerte styringsdialogen i departementene. Det er imidlertid ulike styringstradisjoner og -filosofier. God etatsstyring tilsier ifølge prinsippet om virksomhetstilpasning (eller kontekstavhengighet) at departementene skal tilpasse sin etatsstyring til de gjeldende forholdene på det aktuelle området (FIN 2011). Imidlertid kan ulik styringspraksis i et samordningsperspektiv være krevende.

⁵ Sluttrapport 2017 - Følgeevaluering - Nytt styringssystem for Forskningsrådet.

⁶ En norsktilpasset variant av det engelske begrepet «wicked problems» (Rittel og Weber 1973)

⁷ *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*, Januar 2015

I denne typen samordningsprosjekt er det også viktig at det er klare roller mellom departementene. Erfaringene dokumentert i Difi notatet fra 2016, viser at det er viktig at et av departementene må få ha den koordinerende rollen og nødvendige fullmakter for å utøve denne. En slik klargjøring må skje på politisk nivå. I 0-24 samarbeidet hadde for eksempel ikke Kunnskapsdepartementet fullmakter til å samordne felles og likelydende tekster til sentrale prosesser (budsjett og tildelingsbrev).

Denne typen prosjekter vurderes av samarbeidspartene som et nybrottsarbeid for å løse krevende oppgaver. Det er også interessant at denne erkjennelsen omfatter behov for nye arbeids- og styringsmåter og dermed også bruk av nye begreper: *«Vi forstår oppdraget vi har fått fra departementene i lys av faglige diskusjoner, knyttet til nye måter å koordinere offentlig innsats på. I disse diskusjonene er begreper som governance, nettverk, partnerskap, flernivåstyring, samstyring og whole-of-government sentrale. Interessen for disse konseptene kan generelt sees som et svar på behov for bedre horisontal integrering, i et samfunn preget av økende differensiering og kompleksitet.» (Difi-2016).*

Utfordringen videre er som beskrevet i Difi-notat 2016, overgangen fra prosjekt til det ordinære hierarkiet og styringslinjene. Styringsvirkemidlene, styringsformen og relasjonene mellom aktørene må antagelig etableres på en ny måte for å sikre framtidrettede og levedyktige gode løsninger. Nå jobbes det med å vurdere hvordan man skal få til «varige strukturer», eller kanskje det mer blir løsninger som kan sikre en kontinuitet over tid uten at selve strukturen skal være varig? Dette dreier seg mer om styrings- og ledelsesspørsmål.

3.4.3 Intensjons- og samarbeidsavtaler om bosetting og integrering av flyktninger

Bosetting og integrering av flyktninger er ikke definert som en ordinær kommunal oppgave på linje med skole og barnehage med finansiering gjennom det kommunale inntektssystemet. Statens viktigste virkemiddel til å få norske kommuner til å bosette flyktninger er økonomiske insentiver i form av tilskudd. Som et supplement til de økonomiske insentivene har staten inngått intensjons- og samarbeidsavtaler med kommunene. For å få kommunene til å tenke på bosetting av flyktninger som en oppgave mer på linje med andre kommunale oppgavene, har IMDi inngått samarbeidsavtaler med en del kommuner om bosetting av flyktninger over 3-4 år. I tillegg har departementene med ansvar for bosetting og integrering av flyktninger (JD, Kunnskapsdepartementet, BLD, KMD) siden 2004 hatt en toårig rullerende samarbeidsavtale med Kommunenes sentralforbund (Askim m.fl. 2017, s. 108-110). Avtalene er ikke bindende, men både IMDi og departementet understreker at disse avtalene er svært viktig for dem siden bosetting er frivillig for kommunene.

3.5 Kunnskapsdepartementet arbeider kontinuerlig med å utvikle styringen

3.5.1 Mange ulike grupper og rolleutvalg for å profesjonalisere etatsstyringen

Kunnskapsdepartementet har arbeidet mye med å definere styring, klargjøre roller og ansvarsforhold, og herunder tydeliggjøre forholdet mellom hva som er styring og hva som er

faglig dialog. De siste 10-20 årene har det vært flere grupper og rolleutvalg som har tatt opp disse spørsmålene på Kunnskapsdepartementets ulike fagområder.

I mars 2018 ble det nedsatt en tverretattlig arbeidsgruppe som skulle vurdere Kunnskapsdepartementets styring av IMDi, Kompetanse Norge og Utdanningsdirektoratet. Arbeidsgruppen utarbeidet et notat som tar for seg viktige begreper og prinsipper i mål- og resultatstyringen, og beskriver styringen av disse tre virksomhetene. Arbeidsgruppen jobbet både med rutiner og maler for den skriftlige styringen av virksomhetene og for etatsstyringsmøtene. De så også på faglig samarbeid og foreslo prosesser for å få fram tydelig ansvars- og rolledeling både mellom departement og direktorat og mellom direktorater.

Arbeidet resulterte også i et utkast til «Roller og ansvar i styringsdialogen og den faglige dialogen mellom Kunnskapsdepartementet og direktoratet». I disse retningslinjene slås det fast at i tillegg til styringsdialogen, er det behov for faglig dialog og samarbeid mellom departementet og direktoratet gjennom året, og at det samlet sett er mye bilateral kontakt og samarbeid på ulike nivå. Det understrekes at det er nødvendig med høy rollebevissthet i en slik dialog, og dersom den faglige dialogen avdekker behov for nye og endrede styringssignaler, skal det følges opp gjennom skriftlig formalisering i styringsdialog. Som en hjelp for ansatte i departementer og direktorater er det satt opp noen huskereglene for hva man må være oppmerksom på i dialogen.

Også på universitets- og høyskoleområdet har det vært utvikling i styringen, og i intervjuene får vi beskrevet relativt store endringer i både styringsfilosofi og styringsdialog de siste 10 årene. Det gjelder både forholdet mellom departementet og universitetene og høyskolene og forholdet mellom departementet og Forskningsrådet. Vi får høre at etatsstyringsmøtene har utviklet seg til å bli mer strategiske og at dialogen generelt sett er ryddigere. Både i departementet og i Forskningsrådet understrekes viktigheten av å ha mye uformell kontakt for å utvikle en gjensidig tillit, som også bidrar til at de formelle arenaene fungerer bedre.

3.5.2 Kunnskapsdepartementet har mange ulike kilder til kunnskap om aktiviteter, resultater og effekt, men utnyttes de godt nok i styringen?

Forventninger til bedre kunnskapsgrunnlag har vært en samfunnstrend over tid, men finnes også som tydeliggjorte forventninger i Utredningsinstruksen (2016) og i krav i Økonomiregelverket (krav til evaluering mm.).

Det innhentes derfor mye informasjon og ulike former for data. Hvilke kunnskapssystemer de har og om departementet har et godt nok kunnskapsgrunnlag, var tema for flere arbeidsgrupper i 2017⁸. Kunnskapsgrunnlaget innebærer den kunnskapen Kunnskapsdepartementet trenger «...for å gjøre en oppgave eller vurdering på et felt, i form

⁸Arbeidsgruppe som skrev rapporten «Styring i Kunnskapsdepartementet», samt en referanse til AIKs notat til ledermøtet 13.9.17.

av forskning, informasjon og erfaring». Med kunnskapssystemer forstås hvordan departementet jobber systematisk med innhenting, forvaltning og bruk av kunnskap i sine oppgaver. Det ble stilt noen grunnleggende spørsmål om hva som trengs på tvers av hele kunnskapssektoren, for politikktutvikling, for implementering av tiltak og for etats- og eierstyring og forvaltning.

Både gjennom dokumentasjonsstudiene og i intervjuene har vi fått et tydelig bilde av at det er svært mye data, og for flere av ansvarsområdene er det kunnskapssystemer som gir et solid kunnskapsgrunnlag. Det benyttes svært mange kunnskapskilder.

Kvalitetsvurderingssystemet i skolen og lærebedrifter bruker blant annet brukerundersøkelser, nasjonale prøver, eksamen, kartleggingsprøver, internasjonale undersøkelser og tilsyn. På andre områder er det en rekke undersøkelser og statistikk som bearbeides og publiseres i ulike former for tilstandsrapporter. Dette gjelder for eksempel barnehageområdet (Barnehagespeilet), forskningsområdet (forskningsbarometeret), universitets- og høyskoleområdet (tilstandsrapport), kompetanseområde med Lærevilkårsmonitoren (statistikk fra SSB), NOKUTs tilsyn og evalueringer, studentundersøkelsene og mye mer. Det rapporteres inn tall og statistikk gjennom flere informasjonssystem bl.a. GSI (grunnskolen informasjonssystem), VIGO (fylkeskommunenes IT-systemer innen videregående opplæring), DBH og KOSTRA (nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet). I tillegg gjennomføres det flere evalueringer og utredninger av nasjonale og internasjonale fagmiljø som OECD.

I intervjuene har det kommet fram at det kan stilles spørsmål om en klarer å utnytte mengden av data og informasjon både når det gjelder styringen av området og for å ivareta og styre tverrgående utfordringer. Tidsaspektet er også en utfordring på Kunnskapsdepartementets ansvarsområder. Effekter av tiltak vil ta tid og det er ofte komplekse sammenhenger mellom hvilke virkemidler og kobling av ulike virkemidler som kan gi ulike effekter.

Det vi har sett i denne kartleggingen er at det både er svært mye data og informasjon som går inn i et kunnskapsgrunnlag, og det er flere kunnskapssystemer. Kunnskapsdepartementet er opptatt av dette, og har selv flere interne kartlegginger og vurderinger. Det er blant annet utarbeidet prinsipper for Kunnskapsdepartementets kunnskapssystemer for styring. Kunnskapsdepartementet engasjerer og støtter eksterne miljøer som evaluerer og forsker på blant annet kvalitet og effekter fra forskning (OSIRIS, R-QEST (NIFU)). Effekter av forskning er et stort forskningsområde også internasjonalt.

En utfordring som gjelder flere departementer enn Kunnskapsdepartementet, er hvor oppgavene med å fremskaffe og utforme kunnskapsgrunnlaget skal legges. Bør det være i departementet eller legges til underliggende og tilknyttede virksomheter eller bestilles fra eksterne fagmiljøer? Organisatoriske tiltak for å gi bedre rom og prioritet til analysearbeid var et viktig tema i organiseringsprosjektet Kunnskapsdepartementet 2017. Det kommer her fram at underliggende virksomheter bør få et større ansvar for beslutningsforberedende analyse- og utredningsarbeid og at analysearbeid som strengt tatt ikke trengs å gjøres i departementet, legges ut til underliggende etater. Men det er også behov for et samlet miljø for *overordnet policyanalyse* og de nye fagavdelingene må kunne ta mer ansvar for

sektorspesifikke policyanalyser. Det pekes også på at ikke alle har behov for samme type kunnskap. Statsråd og politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet har særlig behov for analyser som kan belyse målene i politikken, dvs. policyanalyser. Dette kan være analyser knyttet til ansvarsområdet til en spesifikk avdeling, men kan også være analyser som går på tvers av enkeltavdelingers ansvarsområder (for eksempel tidlig innsats, minoritetsspråklige, flyktninger, utdanningsstøtte, forskning mm).

Hvordan en i praksis kan få etablert en organisatorisk løsning som både ivaretar sektorspesifikke gode analyser og mer tverrgående helhetlige analyser, kan være krevende. I Kunnskapsdepartementet har en opprettet også et knutepunkt for analyse. Koblingen mellom dette knutepunktet og fagavdelingenes analyseenhet sikres ved at en fagperson fra i «Knutepunkt analyse» deltar i relevante møter/prosjektgrupper i fagavdelingen.

3.5.3 Konsernledergruppen skal bidra til relasjonsbygging

Departementsråden i Kunnskapsdepartementet har i flere sammenhenger snakket om KD-konsernet og Kunnskapskonsernet⁹ som et bilde på at departementet og etatene sammen arbeider for å nå felles mål. De forvalter noen sammenhengende fagområder og har mange felles problemstillinger. På denne bakgrunn ble konsernledergruppen etablert. Toppledelsen i Kunnskapsdepartementet og virksomhetslederne for ni underliggende virksomheter¹⁰ utgjør konsernledergruppen. Konsernledergruppen møtes jevnlig, 2-4 ganger i halvåret i konsernledermøter (inntil 3 timer) og normalt i månedlige lunsjer. De ni virksomhetene er valgt ut fordi de har sentrale direktoratsfunksjoner for Kunnskapsdepartementet.

Tanken er at et godt samarbeid, der gruppen jobber for å gjøre hverandre gode, vil gjøre at virksomhetene i fellesskap vil kunne oppnå mer enn hvis gruppen ikke fantes. Det er ønskelig at den enkelte ser sin egen virksomhet som en del av en større sektor.

For å få til et godt samarbeid er det viktig å ha gode mellommenneskelige relasjoner og kjenne hverandre godt. For å oppnå fortrolighet og sikre et godt samarbeidsklima, bør gruppen bruke tid sammen og dele utfordringer og erfaringer.

I møtene diskuteres faglige relevante temaer, og gruppens medlemmer oppfordres til å melde inn aktuelle temaer. Det skal legges opp til diskusjon og meningsutveksling i møtene og fortrinnsvis sendes diskusjonsunderlag ut i forkant av møtene i tide, slik at det er mulig for deltakerne å diskutere notatene i egen virksomhet/avdeling før møtet, dersom det er relevant. Konsernledermøtet kan legges til én av virksomhetene for at konsernledergruppen skal bli bedre kjent med, og lære mer om, virksomhetene i konsernet.

Det er igangsatt arbeider som på ulike tidspunkter tas opp til drøfting i konsernledergruppen. Dette er arbeider der det er nødvendig eller fordelaktig å finne løsninger på tvers av virksomhetene. Tverrgående temaer er for eksempel digitalisering, styringsprinsipper,

⁹ Petter Skarheim Partnerforums vårkonferanse 29.5.2018

¹⁰ Diku, IMDi, Kompetanse Norge, NFR, NOKUT, Unit, Udir, Statped og Lånekassen

kunnskapsgrunnlag, men også arbeidsgiverrollen, HR, utveksling av personell på tvers, håndtering av reduserte rammer mm.

En viktig presisering er at virksomhetene ikke styres i samlingene med konsernledergruppen. Temaer som er relevant for styringen kan imidlertid bli tatt opp. Etatsstyringen av virksomhetene gjøres av de etatsstyringsansvarlige fagavdelingene i den ordinære styringsdialogen. Det sies videre at «dersom det likevel skulle tas eller formidles beslutninger eller gis andre formelle eller uformelle styringssignaler i møtene, skal disse formidles formelt i den ordinære styringsdialogen så snart som mulig etter konsernledermøtet»¹¹.

Denne tankemåten finner gjenklang i organiseringen av ministeriene i Danmark. Et dansk ministerium omfatter departementet og deres underliggende virksomheter, råd og utvalg. Kjerneaktivitetene i konsernstyringen består i dag av økonomisk styring, herunder bevilgningsoppfølging og prognoser, formulering av mål, resultatkrav og oppfølging, fastsettelse av konsernfelles politikk og strategier, ledelsesinformasjonssystemer mv. Konsernstyringen vil typisk inneholde flere elementer – alt avhengig av ambisjonsnivå og karakteren på de virksomhetene som finnes på ministerie-området. Alle ministeriene har i dag etablert konsernledelse på ministerie-området. Konsernledelsen kan på et mer overordnet plan utveksle opplysninger om status for større saker og være med på å avklare ansvarsfordelingen i større saker for å minimere dobbeltarbeid.

3.6 En utvikling i retning av mer dialogbasert styring

I dette kapittelet har vi trukket frem flere eksempler på at styringen i økende grad er kjennetegnet av dialog og involvering. Det er imidlertid viktig å understreke at eksemplene er svært forskjellige og innslaget av dialog og involvering har ulik begrunnelse og tar ulike former.

For det første ser vi eksempler på at dialog og tidlig involvering blir brukt for å finne løsninger på krevende samfunnsproblemer og få utviklet helhetlige løsninger. Departementet må ta rollen som koordinator. For å lykkes med denne rollen må de tradisjonelle styringsvirkemidlene utnyttes godt, men også suppleres med former for dialogbasert styring og involvering. Eksempler på dette er tiltak for koordinering av forskningspolitikken og 0-24 samarbeidet.

For det andre ser vi at dialog blir brukt for å sikre at iverksettingen av tiltak blir mer treffsikker og effektiv. For å lykkes med iverksetting av politikken må iverksettingsleddet ha nødvendig kapasitet og kompetanse; og styringen må tilpasses virksomhetens egenart og lokale utfordringer. Det er behov for differensiering av virkemiddelbruk, og en mer dialogbasert styring kan bidra til dette. I vårt materiale er mer dialog rundt tilsyn og prosjektet Regelverk i praksis eksempler på en dialogbasert tilnærming som skal lette iverksetting.

¹¹ Notat Konsernledergruppen – arbeidet framover, 9. november 2018

For det tredje har vi eksempler på økt dialog og involvering med brukere og omverdenen for å utvikle politikk, få nye ideer og utvikle nye løsninger. Arbeidet med utvikling av nye læreplaner er et godt eksempel på dette.

Til slutt er dialog viktig for å utvikle gode relasjoner og oppnå tillit. Rollediskusjoner i forbindelse i utviklingen av etatsstyringen og etableringen av konsernledergruppen er eksempler på denne typen tiltak.

4 Anbefalinger til videreutvikling av statlig styring

Med bakgrunn i den kartleggingen vi har gjort av styringen på Kunnskapsdepartementets ulike områder og gjennomgangen av hva forskningen sier om god styring, har vi sammenfattet ni anbefalinger som vi mener det er viktig å ha med seg i diskusjonen om videreutvikling av statlig styring.

4.1 Viktig å supplere ordinære styringsvirkemidler med dialog

Organisatoriske, juridiske, økonomiske og pedagogiske styringsvirkemidler er kjernen i styringen på Kunnskapsdepartementets område i likhet med styring på andre samfunnsområder. Som beskrivelsene i kapittel 3 viser, brukes alle disse virkemidlene, men i ulik grad og med ulik vekt mellom dem, avhengig av sektor og kompleksiteten i det som skal styres.

Kunnskapsdepartementet har mye kunnskap om styring og de virkemidlene som brukes på det enkelte område. Det gjøres kunnskapsoppsummeringer, gjennomganger og evalueringer slik økonomireglementet bestemmer. I vårt arbeid har vi sett at det stadig dukker opp rapporter og notater som beskriver bruken av styringsvirkemidler og effekten av dem. For eksempel er Utdanningsdirektoratet et av de direktoratene som har en omfattende bruk av evalueringer i sitt arbeid. Slike evalueringer brukes i stor grad som grunnlag for videre utvikling av tiltak i sektoren.

Som vi har sett i dette prosjektet er mange områder komplekse og med mange interessenter og aktører. For å oppnå resultater er det en økende erkjennelse av at de ordinære styringsvirkemidlene må suppleres med mer dialog, mer samhandling og større forståelse for den konteksten styringen skal skje i.

4.2 Styringen er kontekstavhengig, og virkemiddelbruken må tilpasses dette

Hvilke virkemidler som gir best resultat er avhengig av hva som skal oppnås og i hvilken sammenheng styringen skjer. I tillegg viser mange gjennomganger at sammensetningen av virkemiddelbruken også er viktig. Departementet må passe på at virkemidler trekker i samme retning og ikke motvirker hverandre.

Kunnskapsdepartementet styrer områder som både er komplekse og har mange aktører. Det innebærer at det er mange forhold som påvirker måloppnåelsen. Det innebærer også at staten både må styre gjennom de tradisjonelle hierarkiske styringsvirkemidlene og gjennom horisontale samarbeidsformer som bygger på tillit og frivillighet. Det blir viktig med en god avstemming mellom «myke» og «harde» styringsvirkemidler, sammen med evaluering og dialog om hvordan virkemidlene fungerer i praksis.

I denne gjennomgangen har vi sett flere eksempler på nye og vellykkede måter å kombinere harde og myke virkemidler. På opplæringsområdet har de koplet et veiledningselement til *det*

statlige tilsynet, og bringer inn elementer av dialog og opplæring både i forkant og etterkant av tilsynene. Erfaringene er at tilsynet på denne måten oppleves som mer nyttig og blir bedre tilpasset de lokale behovene. Å forstå de lokale behovene og den konteksten regelverket skulle implementeres i, var også formålet med opplæringstiltaket *Regelverk i praksis*. Dette var et kompetanseutviklingstiltak rettet mot statsansatte som skulle gjøre dem bedre i stand til å veilede skoleeiere og skoleledere ved at de selv fikk mer kunnskap om lokale behov og den praktiske hverdagen til dem som skulle ta i bruk regelverket. Dette er eksempler på at juridiske virkemidler suppleres med pedagogiske virkemidler, det vil si pedagogiske virkemidler i en ny drakt. Man har tatt inn over seg at styring er kontekstavhengig, og at de pedagogiske virkemidlene også må ha en form som gjør at man evner å tilpasse rådgivning og veiledning til lokale forhold.

Andre eksempler er innsatsen for bedre samordning mellom flere departementer og direktorater for å hindre frafall i videregående skole (0-24 samarbeidet). Her styres det både gjennom hierarkiet og ved å legge til rette for at partene finner gode løsninger. For å få til felles virkelighetsforståelse og et godt samarbeid fikk prosjektet blant annet i oppdrag å utarbeide en felles rapport. I tillegg stilles det forventninger til prosjektet om å finne løsninger i fellesskap. Partene får felles oppdragsbrev og direktoratene gir et felles 0-24 oppdrag til Fylkesmennene. De samarbeidende direktoratene utvikler styringsvirkemidlene. Det er utviklet en felles strategi, tiltak for å få samordnet regelverkene og en pilot med programfinansiering, dvs. samordning av alle de statlige tilskuddene.

Nok et eksempel er utviklingsavtalene til universitet- og høyskolene som supplement til tildelingsbrevene. Disse muliggjør en kombinasjon av fellesmål, men med tilpasninger til institusjonenes strategier og spesielle utfordringer.

4.3 Vi trenger en mer nyansert forståelse av pedagogiske virkemidler

Endringene i retning av nye former for samarbeid, involvering og dialog kommer i liten grad til uttrykk i hvordan styring og styringsvirkemidler omtales i styrende forvaltningspolitiske dokumenter. Verdien av å arbeide med kulturelle og relasjonelle virkemidler synes å ha blitt underkommunisert.

Spesielt ser vi behovet for en mer nyansert forståelse av og tilnærming til bruk av pedagogiske virkemidler. Til det kan vi hente inspirasjon fra de amerikanske forskerne Schneider og Ingram. I en artikkel fra 1990 gir de oss et begrepsapparat for å forstå bedre hva de nye formene for samarbeid er og hva de motiveres av¹².

¹² Schneider og Ingram (1990) tar utgangspunkt i en forestilling om at for å få de ønskede resultater, må man være bevisst hvilke forutsetninger om menneskelig atferd som virkemidlene bygger på, og hva som skal til for at den ønskede atferden utløses. De trekker frem fem ulike forhold som påvirker aktørers atferd. Manglende iverksetting av et tiltak kan skyldes:

Schneider og Ingram deler det vi vanligvis betegner som pedagogiske virkemidler inn i tre ulike kategorier:

- Virkemidler som skal gi informasjon og kunnskap – kapasitetsbygging
- Virkemidler som tar sikte på å overbevise og overtale – påvirke folks holdninger
- Virkemidler som åpner for læring underveis

De to siste punktene tar høyde for at iverksetting ofte kan være avhengig av personlig engasjement og forståelse for løsningen eller tiltaket hos dem som skal iverksette, eller at det i noen tilfeller kan være uklart hvordan noe skal løses og at man dermed er avhengig av å involvere bredt veldig tidlig i prosessen, av å lære underveis og å løse noe sammen.

Videre utforming av forvaltningspolitiske styringsdokumenter kan bli tydeligere på at pedagogiske tiltak er mer enn veiledere, kampanjer og kompetansetiltak. Vi trenger et begrepsapparat og gode eksempler som fanger opp den praksisen som vi nå ser i forvaltningen i retning av å bruke et langt videre spekter av mer dialogbaserte virkemidler. Det er behov for en bevissthet om hvilke tiltak som egner seg når. I mange sammenhenger vil rene og tydelige informasjonstiltak være nok, mens andre ganger er det behov for mer involvering og dialog både for å komme fram til gode løsninger eller for å sikre en effektiv iverksetting.

4.4 Tette relasjoner krever god rolleforståelse, og departementene må sørge for en levende diskusjon om rolledeling og rolleforståelse

Behovet for mer dialog mellom departement og virksomhet har vokst fram på mange departementsområder. Det har blitt nødvendig å forstå hverandre bedre, etablere gode relasjoner og bygge tillit mellom ledere og mellom organisasjoner.

Utvikling av konsernmøtene på ledelsesnivå i Kunnskapsdepartementet kan ses på som tiltak for å øke fellesskapsfølelsen i sektoren, bli bedre kjent og vise at de ulike virksomhetene er avhengige av hverandre. Begrepet konsern kan virke fremmed i offentlig forvaltning, og henleder lett oppmerksomheten til private bedrifter. Men det kan også være et

-
- At det ikke er nedfelt formelle bestemmelser, lover og regler etc.
 - At det ikke blir gitt insentiver, for eksempel i form av tilskudd
 - At det ikke er kapasitet – informasjon, kunnskap, ressurser
 - At man ikke deler felles verdier, forståelse for det som skal settes i verk
 - At det ikke er klart hvordan noe skal settes i verk, og det er uenighet eller uklarhet om hva som er gode løsninger

De identifiserer videre fem virkemidler for å håndtere disse: autoritet, insentiver, kapasitetsbygging, overtalelse/overbevisning og læring-underveis.

nyttig begrep fordi det setter ord på at departementene og deres ytre apparat bør oppfattes som en enhet der man både må ha tanke for de ulike delene og for hvordan de virker sammen. Når man ser departementsområdet som et konsern, vil ekspedisjonssjefene og virksomhetslederne ikke bare være ledere for hver sin avdeling og virksomhet, men intensjonen er at de også skal ha ansvar for å tenke strategisk på hele departementets virkeområde. Det er en klar forventning om at den enkelte leder skal se egen virksomhet som del av en større sektor, og tiltaket reflekterer en erkjennelse av at for å få til et godt samarbeid er det viktig å ha gode mellommenneskelige relasjoner og kjenne hverandre godt.

I tillegg til konsernledermøtene, er det på flere områder hyppig og tett kontakt mellom ekspedisjonssjef og virksomhetsleder. Dette er tiltak for å være godt orientert om det som skjer i sektoren og samtidig bygge gode relasjoner som igjen påvirker etatsstyringsdialogen.

Når styringsdialogen utvikler seg til å legge større vekt på dialog og bedre forståelse for hverandres situasjon, skal man også være klar over hvilke forhold deltakerne må være bevisste på. Departement og virksomhet har ulike roller og det er viktig at ikke relasjonene visker ut rollefordelingen og rolleforståelsen. Underliggende virksomheter skal gjennomføre vedtatt politikk og har et ansvar ut mot sin sektor, men har også en faglig rolle opp mot departementet basert på sitt ansvarsområde. Den faglige rollen innebærer blant annet at de gir råd til departementet basert på faglig skjønn og at de i denne rollen skal ha en uavhengighet til politisk ledelse. De skal gi sine råd med bruk av sitt beste faglige skjønn, og ikke skjule til hva som antas å være best tilpasset statsrådets politiske linje (Difi 2008:14). Flere av virksomhetene på Kunnskapsdepartementets område har i tillegg faglig autonomi som skal sikres.

Gjennom flere år har departement og virksomheter utformet ulike rolledokumenter for å sikre rolleforståelsen. Hvis det skal fungere godt, må det også være en levende diskusjon om hvordan det fungerer i praksis, slik at gode og dårlige erfaringer blir evaluert som en del av styringsdialogen. Det kan bli for nært – og andre kan stille spørsmålet om hvem som styrer hvem.

4.5 Det er behov for å finne en god balanse mellom styringsfaglig og sektorfaglig kompetanse

Som en del av profesjonaliseringen av etatsstyringen i departementene har det også skjedd endringer i arbeidsdelingen mellom fagenheter og styringsenheter. Difi og Direktoratet for økonomistyring foretok høsten 2018 en kartlegging av hvordan departementene organiserte etatsstyringen (Difi 2019:3). Kartleggingen viste at i flere departementer spiller sentrale etatsstyringsenheter en mer sentral rolle vis-a-vis fagavdelingene enn de har gjort tidligere. Dette gjelder også Kunnskapsdepartementet som har etablert et knutepunkt for styring som blant annet skal ha en sterkere koordinerende funksjon i etatsstyringen. Poenget med disse endringene er få en bedre balanse mellom sektorfaglig kompetanse og styringsfaglig kompetanse, da man trenger begge deler. Å ha kunnskap om de sektorfaglige spørsmålene er viktig for å kunne gå inn i en strategisk dialog med virksomhetene. Departementet må ha tilstrekkelig kunnskap og innsikt i den enkelte etat, dets fagområde og rolle til å kunne stille utfordrende spørsmål om resultater og utviklingsbehov. Samtidig er det viktig at de holder

seg på et overordnet nivå og ikke stuper for langt inn i de faglige problemstillingene. Her kan de holdes i ørene av et styringsfaglig miljø som kan spille en viktig rolle for å sikre at man ivaretar et tverrgående perspektiv og ligger på et «riktig» nivå i styringen. Men hva som helt konkret er en god rolle- og arbeidsdeling mellom fagenheter og styringsenhet, trenger vi mer kunnskap om.

4.6 Tverrgående samarbeid utfordrer styringslogikken – hvilke tilpasninger er det behov for?

Mange av Kunnskapsdepartementets områder innebærer tverrgående samarbeid. Det krever mer enhetlig styring både fra ett departement til sine underliggende virksomheter og der flere departementer skal gi likelydende styringssignaler til underliggende virksomheter. Særlig det siste kan være utfordrende, noe vi har sett i 0-24-samarbeidet. Når oppgaver skal følges opp av virksomheter som ligger under ulike departement, kan man møte på ulikheter i styringsfilosofi og styringstradisjoner som kan gjøre det krevende å både samordne styringssignaler og følge dem opp på en enhetlig måte.

Det er viktig å ha klare forventninger til hvordan tiltakene skal styres når man går over fra prosjekt til linjeansvar og hvordan samordningsmekanismene utformes. Hvordan løses for eksempel eventuell uenighet mellom de ansvarlige? Og hvordan skal tiltakene finansieres? Så lenge det er enighet og minste felles multiplum som råder, går det greit, men det er når det blir vanskelig at samarbeidet settes på prøve. Da er det viktig at sentrale forhold er avklart på forhånd før problemene oppstår.

Hvor likt bør det være? Det har vokst fram forskjeller mellom departementene både når det gjelder styringsdialog, bruk av styringsdokumenter, krav til rapportering og evaluering, den faglige kontakten mellom departement og underliggende virksomhet osv. Difi og DFØ anbefalte i veiledningsnotat 2017:1 økt harmonisering, men med rom for egenart.

4.7 Avtaler er et effektivt virkemiddel i styringen av kommunene, men må brukes med kløkt

For store deler av Kunnskapsdepartementets ansvarsområder er tjenestetilbudet lagt til kommunene. Staten kan bare pålegge kommunen oppgaver gjennom lovhjemmel eller budsjettvedtak fra Stortinget. Undersøkelser viser at den statlige styringen av kommunene over tid har blitt sterkere i form av flere lovpålagte oppgaver og flere lovkrav knyttet til prosedyrer og kompetanse. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud, uavhengig av hvor du bor, har stått sterkt.

Samtidig har det også vært en ambisjon fra statens side å begrense detaljstyringen og ivareta hensynet til lokalt handlingsrom. Konsultasjonsordningen mellom Kommunenes sentralforbund og regjeringen og bilaterale samarbeidsavtaler kan ses som et svar på dette. Som en hovedregel skal disse avtalene brukes på prioriterte områder der staten har et legitimt styringsbehov, men ønsker å bruke virkemidler som i sterkere grad enn lovfesting og øremerking av tilskudd, ivaretar hensynet til kommunalt handlingsrom.

På Kunnskapsdepartementets område er det inngått bilaterale avtaler mellom Kunnskapsdepartementet og Kommunenes sentralforbund når det gjelder kvalitetsutvikling i barnehager og grunnopplæringen samt når det gjelder bosetting av flyktninger.

En lignende utvikling ser vi også i Danmark og Sverige. Statskontoret i Sverige har gjort en gjennomgang av avtaler som styringsmiddel og konkluderer med at dette kan være et effektivt virkemiddel dersom regjeringen ønsker å prioritere et område og samtidig sikre at iverksettingen blir tilpasset lokale forhold. De anbefaler staten å være restriktiv med å bruke slike avtaler blant annet fordi selve mengden av avtaler kan svekke verdien av avtalene som er å prioritere et spesielt område. De anbefaler også å være restriktiv i bruken fordi slike avtaler bryter med prinsippet om en klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene (Statskontoret 2014).

4.8 Utnyttelse av råd og utvalg, og deres arbeidsformer, bør vurderes i lys av nye metoder for brukerinvolvering

Offentlig sektor har i mange år vært opptatt av å “være til for” innbyggere og brukere. Dette har kommet til uttrykk i ulike former fra å gjennomføre brukerundersøkelser for å kartlegge behov og tilfredshet til å etablere lovbestemte brukerutvalg. På utdanningsområdet er det lang tradisjon med representasjon av ulike organisasjoner i råd og utvalg. I forbindelse med høringer engasjeres også ulike relevante organisasjoner.

I de senere årene har metodene for å få brukernes synspunkter og kartlegge deres behov, endret seg. Virksomhetenes vurdering av verdien av å forstå sine brukere, har også blitt sterkere og fått større betydning. For å treffe med nye tiltak og ordninger, er det nødvendig å teste ut løsningene med brukerne. Risikoen for å feile er større dersom en ikke gjør det. Selv ved utøvelse av tilsyn, er det flere som erfarer at tilsynet får en bedre kvalitet dersom brukernes kompetanse blir et element i tilsynsmetodikken (Difi 2017:11).

Teknologien har også gitt helt andre muligheter for å kommunisere med og involvere en mye større andel av innbyggerne og brukerne, enn det noen representanter i et råd eller utvalg kunne dekke. Også bearbeidingen av mengden informasjon som kommer inn (for eksempel i en høring), er adskillig enklere. I læreplanarbeidet ser vi at det har vært bred involvering, og det inviteres til bredt samarbeid også på andre områder bl.a. i forbindelse med utviklingen av styringssystemet på universitets- og høyskoleområdet (Regjeringen 2019).

På flere områder har Kunnskapsdepartementet en utstrakt bruk av råd og utvalg. Styrer, råd og utvalg har vært en mye brukt måte å få til brukerinvolvering, og det kan bidra både til økt treffsikkerhet og lette iverksetting av vedtatte tiltak. Samtidig vil det etter en tid være behov å vurdere om rådene og utvalgene tjener hensikten. Men det kan være krevende å få til endringer, både når det gjelder interesserepresentasjon og eventuelt avvikling av enkelte råd og utvalg, særlig der enkelte interessentgrupper har hatt en sterk posisjon over lang tid. Endring kan føles truende for dem som eventuelt opplever å miste makt og innflytelse. Men det kan være viktig å stille spørsmålene – er bruken av råd og utvalg hensiktsmessig eller bruker man dem fordi det alltid har vært der? Bidrar det til at departementet eller virksomheten tar det ansvaret de har for sektoren? Er det andre måter aktørene kan bidra

inn i både politikktutvikling og i iverksetting av politikk som er mer hensiktsmessig? På flere områder ser vi en økt bruk av nettverk, paneler, konsultasjonsordninger o.l.

4.9 God statlig styring gir rom for ledelse

Både gjennom virksomhetenes eget arbeid og gjennom politiske initiativ, vokser det fram nye tiltak hvor de forskjellige virkemidlene blir tatt i bruk. De kan enten legge seg lag på lag med andre virkemidler eller kan danne et større spekter av virkemidler for å nå målene. En konsekvens kan være mer detaljstyring og mindre handlingsrom for dem som skal gjennomføre politikken f.eks. i kommuner eller på den enkelte skole. Med mellomrom gjøres gjennomganger både på overordnet nivå og på virksomhetsnivå for å forenkle eller forbedre virkemiddelbruken. Eksempler på det er gjennomgang av bruken av øremerkede tilskudd overfor kommunene, regelverksforenklingsprosjekter o.l. Dette kan bidra til mer hensiktsmessig virkemiddelbruk på et overordnet nivå en stund, men så er faren at det igjen eser det ut. Dette skjer dels på grunn av politiske initiativ og markeringsbehov og dels på grunn av ivrige fagfolk som ønsker seg tiltak som skal løse nettopp deres spesifikke problem eller hjertesak. Det er derfor behov for at man fra sentralt nivå kontinuerlig har et kritisk blikk på virkemiddelbruken, og på den måten setter gode rammer for styringen.

For å nå målet om lokal tilpasning og differensiering i virkemiddelbruken, er det avgjørende at departementet styrer på et overordnet nivå. De lokale nivåene må ha frihet til å tilpasse virkemidlene til behovet, involvere tidlig og ta hensyn til de innspillene som kommer i dialog med andre. Et nærliggende eksempel er at kommunenes kapasitet og kompetanse varierer og noen kommuner vil ha større behov for kompetansetiltak enn andre. For å få det frem må man snakke sammen og stille spørsmål som «hva er viktig for dere?». Men stiller man dette spørsmålet, må man også ha handlefrihet til å ta hensyn til svaret.

Det snakkes mye om tillitsbasert styring og ledelse. Ledere på alle nivå må bli gitt ansvar og være seg sitt ansvar bevisst. For å få det til må man snakke sammen og utvikle gode relasjoner. Tillitsbasert styring og ledelse betyr ikke frihet til å gjøre hva en vil, men til å gjøre vurderinger og ta beslutninger innenfor tydelige rammer – rammer som er kjent og forstått. Det fordrer at det er god dialog og gjensidig tillit på tvers av nivåene.

Ledere må ha rom for å utøve ledelse. Involvering og dialog er viktig, både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov og som blir iverksatt på en måte som gir effekt. Dette krever ledere som er mer horisontalt orientert og som har handlingsrom til å inngå samarbeid med andre, etablere felles mål, dele kunnskap, bygge tillit på tvers og utforske nye muligheter, samtidig som de vet hvor ansvarslinjene går. Komplekse utfordringer krever ledere som forstår hvordan egen virksomhet inngår i et nettverk av virksomheter der alle skal bidra til å skape samlede effekter i samfunnet. Lederrollen må derfor i økende grad handle om å være en tilrettelegger for samarbeid og resultater på tvers av hierarkier og forvaltningsnivåer (Difi 2019).

Vedlegg 1 Litteraturliste

- Agenda Kaupang (2017) *Effekter av statlig styring av kommunesektoren*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7a091fc1953345b8980b040b96fe6d50/rapport_agenda_kaupang.pdf Rapport nr: 1020175.
- Agenda Kaupang (2014) *Evaluering av integrerings – og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/sluttrapport-imdi.pdf> Rapport nr: R7968.
- Agenda Kaupang (2018) *Utredning om organisering og styring av Groruddalssatsingen 2017–2026 og integrering av nye satsing*.
<https://www.agendakaupang.no/publication/utredning-om-organisering-og-styring-av-groruddalssatsingen-2017-2026-og-integrering-av-nye-satsing/>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017) *Improving policy implementation through collaborative policymaking*. Policy and Politics, (45)(3), s. 467-486.
- Askim, J., Bjurstrøm, K. H., Kjærvik, J. (2018) *Quasi-contracutal Ministerial Steering and State Agencies: Its Intensity, Modes and How Agency Characteristics Matter*. International Public Management Journal.
- Askim, J., Kolltveit, K., Røe, P. G. (2017) *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring*. Universitetsforlaget: Oslo
- Bentzen, T.Ø. (2018) *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*. Roskilde Universitet
- Bringselius, L. (2018) *Tillit – en ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. Komlitt.
- Christensen, Tom (2011) *University governance reforms: potential problems of more autonomy?* <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-010-9401-z>
- Deloitte (2018) *Følgeevaluering av 0-24-programmet - Delrapport våren 2018*.
<https://www.udir.no/contentassets/d342ad175b4c4a15900fea3e1da43107/delrapport-folgeevaluering-av-0-24-programmet.pdf>
- DFØ (2011) *Veileder i etatsstyring*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/r-0631web_veileder_i_etatsstyring.pdf. Finansdepartementet.
- DFØ (2019) <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/mal-og-resultatstyring-og-new-public-management-hva-er-hva> *Hva skiller mål- og resultatstyring fra New Public Management?* DFØ

Difi (2003) *Spredt, men samlet?* <https://www.difi.no/sites/difino/files/2003-4.pdf> Difi rapport 2003:4

Difi (2008) *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* <https://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2008-14-direktoratenes-faglige-rolle.pdf> Difi-rapport 2008:15.

Difi (2010) *Statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer.* <https://www.difi.no/rapport/2014/04/statlig-styring-av-kommunene-om-utviklingen-i-bruken-av-juridiske-virkemidler-pa-tre>. Difi-rapport 2010:4.

Difi (2012) *Uavhengig eller uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse.* <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-7-uavhengig-eller-bare-uavklart.pdf>. Difi-rapport 2012:7.

Difi (2013) *Merverdi eller unødvendig omvei? Om direktoratenes i gjennomføring av nasjonal politikk.* https://www.difi.no/sites/difino/files/merverdi_eller_unodig_omvei_1.pdf Difi-rapport 2013:11

Difi (2013) *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene.* https://www.difi.no/sites/difino/files/2013-14-direktoratenes-rolle-i-statens-styring-av-kommunene_2.pdf Difi-rapport 2013:14.

Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning.* https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf. Difi-rapport 2014:7.

Difi (2015) *Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken.* https://www.difi.no/sites/difino/files/tre_prosjekter_for_styrket_koordinering_av_forskningspolitikken_difi-rapport_2015_2.pdf. Difi-rapport 2015:2.

Difi (2015) *Statlig styring av kommunene: En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015.* <https://www.difi.no/rapport/2015/11/statlig-styring-av-kommunene-en-kartlegging-av-virkemiddelbruk-og-utviklingstrekk-pa-tre-sektorer-i> Difi-rapport 2015:19.

Difi (2016) *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet.* https://www.difi.no/sites/difino/files/arbeidsnotat_felles_problem_-_felles_losning_laerdommer_fra_0-24-samarbeidet_1.pdf. Læringsnotat.

Difi (2016) *Nytt veg- og jernbanedirektorat? Om direktoratsoppgåver i veg- og jernbaneforvaltninga.* <https://www.difi.no/rapport/2016/08/nytt-veg-og-jernbanedirektorat-om-direktoratsoppgaver-i-veg-og-jernbaneforvaltninga>. Difi-rapport 2016:3.

Difi (2016) *Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter.* https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-

[5 statens tilsyn med kommunene. organisering omfang nytte og forbedringsmuligheter.pdf](#). Difi-rapport 2016:5.

Difi (2016) *Ikke bare pådriver ... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*.
https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-8_ikke_bare_padraver_om_utovelsen_av_kmDs_samordningsroller.pdf Difi-rapport 2016:8.

Difi (2017) *Jus+ped = sant. En erfaringsoppsummering og vurdering av prosjektet «regelverk i praksis»*. https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017_5.pdf. Difi-rapport 2017:5.

Difi (2017) *Hva er status for brukerrettingen i staten nå?*
<https://www.difi.no/rapport/2017/12/hva-er-status-brukerrettingen-i-staten-na>. Difi-rapport 2017:11.

Difi (2018) *En analyse av inndelingen av regional stat*.
https://www.difi.no/sites/difino/files/delrapport_om_kommunerettet_samordning_en_analyse_av_inndelingen_av_regional_stat.pdf. Difi-rapport 2018:13.

Difi (2019) *Departementene i førerretet for omstilling?*
https://www.difi.no/sites/difino/files/departementene_i_forerretet_for_omstilling_-_difi-rapport_2019-3_et_samarbeidsprosjekt_med_dfo.pdf Difi-rapport 2019:3.

Difi (2019) *Erfaringsrapport*. Program for toppledergrupper

European University Association (2017). *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*.

Fafo (2016) *Partssamarbeidet i fagopplæringen - En intervjuundersøkelse om Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og de faglige rådene*.
<https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/partssamarbeidet-i-fagopplaeringen>

Fafo (2016) *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?*
<https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Fafo (2017) *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?*
<https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Finansministeriet (2006) *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*.
https://www.fm.dk/publikationer/2006/centraladministrationens-organisering_-_status-og-perspektiver

Forskningsrådet *Kunnskapssenter for utdanning: Kunnskapsoversikter om ulike nivåer og temaer*. <https://www.forskningsradet.no/prognett-kunnskapssenter/Indeksside/1247146849699?lang=no>

Frølich m.fl. (2018) *Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models*.

Hall, J.B. (2016) *State school inspection: The Norwegian example*. Thesis submitted for the degree of Pjlosophia Doctor, UIO, 2016

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet (2015). *Svar på felles oppdragsbrev: «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring»*. <https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Rapport-fra-direktoratene-150115.pdf> .

Helsetilsynet (2019) *Pasienter med sepsis – får de raskere behandling i akuttmottak? Oppfølging av landsomfattende tilsyn 2016-2018*. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2019/helsetilsynetrapport8_2019.pdf Rapport 8/2019.

Hermansen, T (2015) *En bedre styrt stat?* Fagbokforlaget: Bergen

Holmen, A. (2016) *Endrede styringsregimer = endring i lederroller*. Magma. Econas tidsskrift for økonomi og ledelse.

Howlett, M. (2019) *Designing Public Policies (2 utg.)*. Routledge Textbooks in Policy Studies.

Høyskolen i Oslo og Akershus (2017) *Blikk for barn-prosjektet 2012–2017: Dokumenter og publikasjoner*. <https://blogg.hioa.no/blikkforbarn/>

IMDi (2015) *Metodehåndbok - Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/>

Justis- og beredsskapsdepartementet (2000) *Lovteknikk og lovforberedelse*

Kjærvik, J., Askim, J. (2015) *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Rapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KMD (2018) *Program for bedre styring og ledelse i staten*. Erfaringsrapport.

Kunnskapsdepartementet (2017) *Sluttrapport*.

Kunnskapsdepartementet (2012) *Notat om implementeringsutfordringer*.

Kunnskapsdepartementet (2018) *Delrapport 1 fra arbeidsgruppen som skal utvikle styringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge og Utdanningsdirektoratet*.

Kunnskapsdepartementet (2017). *Strategi for fagfornyelsen*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/72e1d92379a24a458f91d8afcc6813ca/strategi-for-fagfornyelsen2.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2018) *Mulighetsstudie om tilknytningsformer for universiteter og høyskoler – rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1f95827a8dfb42fc89a5286ba0a47eb1/mulighetsstudien.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2018) *Styringssystem for Norges forskningsråd – Styringsdokument 2019*.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiwubWX2_zgAhXMxcQBHSZ_ASoQFjABegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.forskningsradet.no%2Fservlet%2FSatellite%3Fcid%3D1254038615591%26pagename%3DVedleggPointer%26target%3D_blank&usq=AOvVaw2vF7Ez1NvXh2iqps0YGack

Kunnskapsdepartementet (2019) *Høring om endringer i forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning og forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-forskrift-om-hoyere-yrkesfaglig-utdanning-og-forskrift-om-kvalitetssikring-og-kvalitetsutvikling-i-hoyere-utdanning-og-fagskoleutdanning/id2631613/?expand=horingsbrev>

McKinsey (2019) *Education reform in Norway: Looking beyond politics to bring sustained change*. <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/education-reform-in-norway-looking-beyond-politics-to-bring-sustained-change> McKinsey & Company.

Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20162017/id2522412/>

Meld. St. 16 (2015-2016). *Fra utenforskap til ny sjanse og nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>

Meld. St. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og felleskap*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/sec1>

Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., Neby, S. (2019). *Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 01/2019 (Volum 35).

NIFU (2016) *Steering approaches in higher education: Comparing Norway, Sweden, Finland, the Netherlands and UK (England)*.

<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2432050/NIFUreport2016-35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

NIBR (2014) *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Publikasjoner-norsk/Komparativ-analyse-av-introduksjonsprogram-i-Norge-Sverige-og-Danmark> NIBR-rapport 2014:19.

NIBR (2018) *Flere flyktninger bosatt raskere – Hvordan fikk kommunene det til?* <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Flere-flyktninger-bosatt-raskere> NIBR-rapport 2018:3.

NIBR (2018) *Bemanningsnormer og kompetansekrav. Faktagrunnlag fra intervjuer med kommuner*. <https://www.ks.no/contentassets/61786e018248405982e8aeca1a5f1689/ks-bemanningsnormer-og-kompetansekrav.pdf> NIBR-rapport for Kommunenes sentralforbund 2018.

NIBR (2019) *Nasjonal standardisering vs. Lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rammestyring-sluttrapport-2019.pdf> NIBR-rapport 2019:12.

NOKUT (2016b) *Studiebarometeret 2015 – Totalrapport*. Oslo: Nokut.

Norges Forskningsråd (2017) *Områdegjennomgang av Norges forskningsråd. Rapport fra ekspertgruppen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/48ffbd93b74d4ad8b1843c5b8cbbc187/omradegjenomgang-av-norges-forskningsrad-2017.pdf>

NOU 2015:11 (2015) *Med åpne kort*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-11/id2459861/>

NOU 2018:2 (2018) *Fremtidige kompetansebehov I – kunnskapsgrunnlaget*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-2/id2588070/sec1>

NOU 2018:14. (2018) *IKT-sikkerhet i alle ledd - Organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0d408600df2f4738a9bbb85040b02b59/no/u201820180014000dddpdfs.pdf>.

NOU 2018:15 (2018) *Kvalifisert, forberedt og motivert — Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>

NOU 2019:3. (2019) *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8b06e9565c9e403497cc79b9fdf5e177/no/pdfs/nou201920190003000dddpdfs.pdf>

NOU 2012:1. (2012) *Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f77c1a6dbd00473fb8c0b8928724dd30/no/pdfs/nou201220120001000dddpdfs.pdf>

OECD (2018) *Education at a Glance.* <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. OECD Publishing: Paris.

OECD (2017) *Governance at a Glance.* https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. OECD Publishing: Paris.

OECD (2016) *Governing Education in a Complex World.* <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>. Educational Research and Innovation, OECD Publishing: Paris.

OECD (2014) *Skills Strategy Norway. Diagnostic Report:* <http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Norway.pdf> OECD Publishing: Paris.

OECD (2014) *Skill Strategy Action Report.* http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/OECD_Skills_Strategy_Action_Report_Norway.pdf OECD Publishing: Paris.

Rambøll (2018) *Kartlegging av videregående opplæring i utvalgte land.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c69184206be24cc49be8dff70088c208/no/sved/ramboll-2018-kartlegging.-videregaende-opplaring-i-utvalgte-land.pdf>

Regjeringen (2018) *Mulighetsstudie om tilknytningsformer for universiteter og høyskoler.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1f95827a8dfb42fc89a5286ba0a47eb1/mulighetsstudien.pdf> Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe.

Regjeringen (2019) *Bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forholdet-kommune-stat/bilaterale-samarbeidsavtaler-mellom-stat/id544798/>

Regjeringen (2019) *Regjeringen vil gjennomgå styringspolitikken for statlige universiteter og høyskoler.* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjennomga-styringspolitikken-for-statlige-universiteter-og-hogskoler/id2670579/>

Riksrevisjonen (2010-2011) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009.* <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2010-2011/dok3-201011-002.pdf> Dokument 3:2 (2010-2011).

Riksrevisjonen (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=55449> Dokument 3:3 (2012-2013).

Riksrevisjonen (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2012-2013/dok3-201213/> Dokument 3:6 (2012-2013).

Riksrevisjonen (2014-2015 og 2018-2019) *Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2013/2017*. <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2018-2019/dok1-2018192/> Dokument 1 (2014-2015 og 2018-2019)

Rittel, H., Webber, M. (1973) *Dilemmas in general theory of planning*. Policy Sciences. Volume 4, Issue 2.

Schneider, A., Ingram, H. (1990) *Behavioral Assumptions of Policy Tools*. The University of Chicago Press.

SØF (2009). *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. Senter for Økonomisk Forskning AS <http://docplayer.me/36015144-Sof-rapport-nr-05-09-konsultasjonsordningen-mellom-staten-og-kommunesektoren-lars-erik-borge.html> SØF rapport 05/09

Sivesand, K., G. Skedsmo, G., Hall, J. (2016) *Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien. Retten i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Statskonsult (1999) *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. <https://www.difi.no/sites/difino/files/r99-19.pdf> Rapport 1999:19.

Statskontoret (2014) *Ôverenskommelser som styrmedel*.

Stokstad, S., Harvold, K.A. (2017) *Statlig tilsyn*. NIBR-rapport 9/2017.

Sørensen, E., Torfing, J. (2018) *Designing institutional platforms and arenas for collaborative policymaking*. Public Management Review, Volume 21, 2019.

Sørensen, R. J., Thomsen, C. (2018) *En effektiv offentlig sektor. Organisering, styring og ledelse i stat og kommune (2.utg.)*. Universitetsforlaget: Oslo.

Technopolis (2012) *A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/forskning/rapporter/evaluation-of-the-research-council-of-norway.pdf>

Universitets- og høyskoleloven (2005) Lov om universiteter og høyskoler. (LOV-2019-06-21-61). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15>

Utdanningsdirektoratet (2012) *Evaluering av Kunnskapsløftet 2006-2012. Utdanningsdirektoratets oppsummering av evalueringen.*

Utdanningsdirektoratet (2017) *Retningslinjer for samarbeid – SRY, faglige råd og Udir.* <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/felles-for-fagopplaringen/retningslinjer-samarbeid-for-sry-fagligerad-udir/>

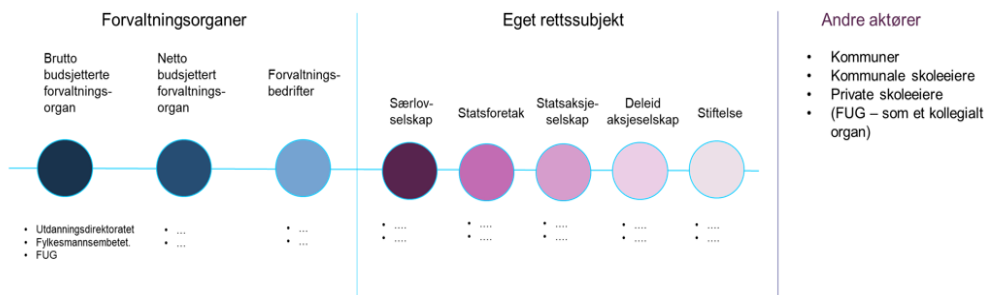
VIVE (2018) *Lovende integrationsindsatser på børn og unge-området – En systematisk forskningskortlægning.* <https://www.sfi.dk/publikationer/lovene-integrationsindsatser-paa-boern-og-unge-omraadet-15480/>

Vabo, S., Røiseland, A. (2016) *Styring og samstyring (2 utg.)*. Fagbokforlaget: Bergen.

Vedlegg 2 Faktabeskrivelse fagområder

Grunnskolen

Virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet - tilknytningsform



Hva kjennetegner bruk og sammensetning av virkemidler på området

- Kommunalt ansvar
- Sterkt regulert område
- Økt kommunal handlefrihet kombinert med større ansvar i å dokumentere ressursbruk og resultater
- Mer læringsbaserte tilsyn
- Øremerkede tilskudd knyttet til nasjonale satsinger
- Økt vekt på veiledning som virkemiddel
- Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem - systematisk innsamling av informasjon
- Økt samhandling mellom stat og kommune
 - Konsultasjonsordningen, partnerskap, nettverk osv

Styringsutfordringer for området

- Mange skoleiere med ulik kapasitet og kompetanse
- Balansere hensynet til likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted versus kommunenes behov for å prioritere tjenester i tråd med lokale behov og ønsker
- Politisert område

Videregående opplæring

Virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet - tilknytningsform



Hva kjennetegner bruk og sammensetning av virkemidler på området

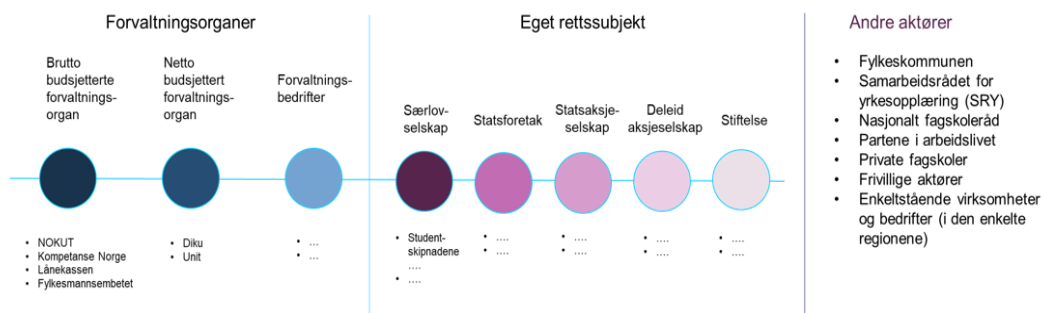
- Fylkeskommunalt ansvar
- Sterkt regulert område
- Økt lokal handlefrihet, kombinert med økt rapportering
- Mer praksisnære tilsyn, koplet til veiledning
- Statlig støtte til skoleutviklingsprosjekter
- Har færre nasjonale og internasjonale undersøkelser (enn grunnskolen), men mye forskning
- Partene i arbeidslivet har en sentral rolle – forankret i opplæringsloven (råd og nemder)

Styringsutfordringer for området

- Balansere hensynet til likeverdig tjenestetilbud med hensynet til søkerens behov og behov i lokalsamfunnet
- Kompleks flernivåstyring. Hvordan sikre partene i arbeidslivets innflytelse på opplæringen
- Frafall stabilt på rundt 30 prosent siden 1994 til tross for en rekke satsinger – avhengig av samarbeid med andre sektorer

Fagskolene

Virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet - tilknytningsform



Hva kjennetegner bruk og sammensetning av virkemidler på området

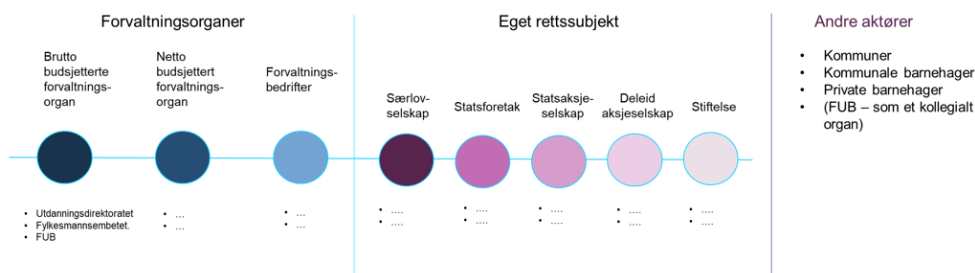
- Fagskoleloven med forskrifter og tilskudd er statens viktigste styringsvirkemidler
 - Tilskuddsordning for driftsmidler og tilskuddsordning for utviklingsmidler
 - Ny tilskuddsordning for driftsmidler skal styrke fylkeskommunenes innflytelse
- Viktige policydokumenter setter retning
 - Meld. St. 9 (2016-2017) Fagfolk for fremtiden. Fagskoleutdanning.
- Råd og samarbeidsorganer
 - Nasjonalt fagskoleråd (Diku)
 - Forum for fylkesutdanningsjefer (FFU) og andre fylkeskommunale samarbeidsutvalg

Styringsutfordringer for området

- Fylkeskommunene eier de offentlige fagskolene, unntatt tre statlig eide. De forvalter sektoren regionalt, samtidig som de eier fagskoler selv.
- Fagskolene skal sørge for at fagskolene tilfredsstiller lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov, samtidig som at eks. Stortinget ønsker innflytelse over dimensjoneringen av utdanningen.
- Samarbeid mellom partene i arbeidslivet og regionale og statlige aktører er viktig for måloppnåelsen på området
- Mange aktører som vil/ha innflytelse (departementer, direktorater, fylkeskommunen, private aktører osv).

Barnehager

Virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet - tilknytningsform



Hva kjennetegner bruk og sammensetning av virkemidler på området

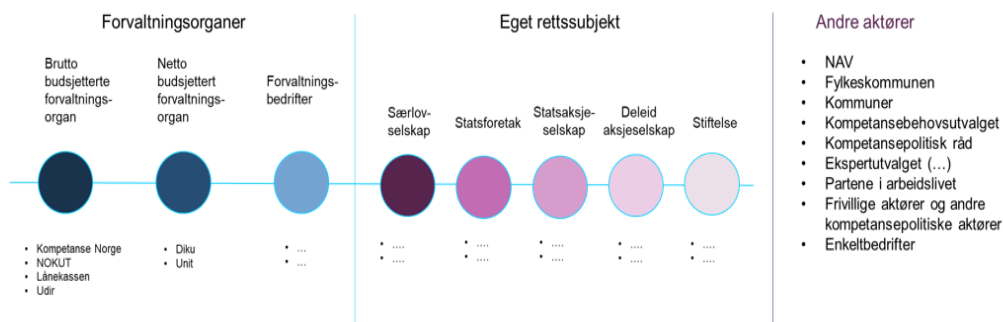
- Kommunalt ansvar
- Sterkere nasjonal regulering**
- Rammefinansiering fra 2011, få (og færre) øremerkede tilskudd
- System for vurdering av kvalitet og kvalitetsutvikling
- Samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen (konsultasjonsordningen)
- Kommunene fører tilsyn med kommunale og private barnehager

Styringsutfordringer for området

- Balansere hensynet til likeverdig tjenestetilbud med kommunenes behov for å ta lokale hensyn
- For lav kvalitet og for stor variasjon
- Regulering av de private barnehagene (ca 50% av barnehagene er private)
- Varierende kompetanse og kapasitet til å føre øk tilsyn
- Kommunene fører tilsyn med selv
- Barnehageeiere med ulik kapasitet og kompetanse

Kompetansepolitikk

Virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet - tilknytningsform



Hva kjennetegner bruk og sammensetning av virkemidler på området

- Tilskudd og pedagogiske virkemidler viktig i styringen
- Viktige policydokumenter setter retning
 - Meld. St. 16 (2015-2016) Fra utenforskap til ny sjanse og Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021

Styringsutfordringer for området

- Kompetansepolitikken krever et samarbeid mellom aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer

Integrering

Virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet - tilknytningsform



Hva kjennetegner bruk og sammensetning av virkemidler på området

- Regelverk (introduksjonsloven (2004), ...)
- Økonomiske incentiver (tilskudd til kommunene) viktig statlig virkemiddel i politikkgjennomføring på området
 - Integreringstilskudd til kommunene.
 - Opplæring norsk og samfunnskunnskap
- Stort innslag pedagogiske virkemidler.
 - IMDI har inngått intensjons- og samarbeidsavtaler med kommunene (ikke juridisk bindende)
 - Staten (KD, BLD, JD, KMD) har samarbeidsavtale med KS (to-årige). (Ikke juridisk bindende for kommunene).
 - Påvirkningsarbeid (IMDis regionkontorer)
- Samordning og samarbeid er viktig (koordinering og harmonisering av styringssignaler ut mot kommunene, men også på tvers av statlige instanser.)

Styringsutfordringer for området

- Krevende (kompleksitet) samordning både horisontalt og vertikalt
- Resultat nås i stor grad gjennom andre instanser på ulike forvaltningsnivåer. KD har ikke styringsrett over alle disse.
- Svake virkemidler – frivillighetslinjen. Introduksjonsloven setter rammer, men gir kommunene stor handlefrihet
- Ikke uklare mål, men at målene for noen målgrupper er mer ambisiøse enn for andre (eks. bosetting)
- Fluktusjon og usikkerhet
- Kommunalt ansvar – balanse mellom hensynet til nasjonal likhet og tilpasning til lokale behov. Stor variasjon mellom kommunene i integreringsresultater.

Forskning og høyere utdanning

Virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet - tilknytningsform



Hva kjennetegner bruk og sammensetning av virkemidler på området

- Store strukturendringer
- Store viktige lover styrer både offentlige og private utøvere
- Viktige policydokumenter setter retning
 - Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028
- Varierte økonomiske virkemidler
 - Ramme- og resultatbasert bevilgning
 - Øremerkede satsinger (eks. studieplasser og rekrutteringsstillinger)
 - Tilskudd
- Utviklingsavtaler – et nytt virkemiddel
- Mye bruk av pedagogiske virkemidler
 - Involvering i utviklingsarbeid og strategier
- Omfattende kunnskapsinnhenting og statistikk
- De fleste virksomhetene har styrer
- Styringssystemet for NFR som skal bidra til koordinering

Styringsutfordringer for området

- Styring av autonome statlige virksomheter (av ulik type) og private aktører (styringsbehov vs. mål om autonomi)
- Balansere departementenes sektorinteresser for forskning med tversektorielle nasjonale behov
- Sikre oppfølging av signaler fra regjering og Storting
- Sikre god balanse mellom tilbud og etterspørsel i høyere utdanning
- God forvaltning og ressursutnyttelse

Vedlegg 3 Kort beskrivelse av virkemiddelbruken på de ulike fagområdene

Grunnskolen er et kommunalt ansvar og reguleres av Opplæringsloven og Friskoleloven. Det er et sterkt regulert område som blant annet fastsetter en rekke lovbestemte plikter for kommunen og private skoleeiere og individuelle rettigheter for den enkelte. Utviklingen de siste tiårene har gått i retning av økt kommunal handlefrihet med hensyn til å definere innhold i og organisering av undervisningen, men da kombinert med større ansvar for å dokumentere ressursbruk og resultater. Det har også vært en økning i krav til prosedyrer og kompetanse. Den økonomiske styringen skjer ved hjelp av rammeoverføring, og øremerkede tilskudd er primært knyttet til nasjonale satsinger. Det har vært dokumentert en økning i bruken av pedagogiske virkemidler, samtidig som de også har endret karakter, preget av mer samhandling mellom stat og kommune og større vekt på dialog og lokal tilpasning.

Videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar og reguleres av Opplæringsloven og Friskoleloven. Det har mange av de samme særtrekkene som grunnskoleområdet og har vært gjennom mye av den samme utviklingen av styringsvirkemidlene. Men i tillegg spiller partene i arbeidslivet, både sentralt og regionalt, en sentral rolle, spesielt i råd og utvalg.

Barnehager er et kommunalt ansvar og reguleres av Barnehageloven. Siden 2011 har området vært rammefinansiert. Juridiske virkemidler er viktig, men sammenlignet med opplæringsområdet er barnehageområdet svakere regulert, og barnehageloven har gitt stor frihet for barnehageeier og barnehagemyndighet til å gjøre lokale tilpasninger (NOU 2012:1 s. 182). Flere rapporter peker på utfordringer knyttet til for lav kvalitet og for stor variasjon mellom barnehagene, og regjeringen har de siste årene hatt en satsing på å få opp kvaliteten understøttet av øremerkede tilskudd og kompetansetiltak. Våren 2019 la regjeringen fram et nytt regelverk for regulering av private barnehager.

Fagskolene er et fylkeskommunalt ansvar. Fagskolene skal tilby utdanning som skal tilfredsstillende lokale, regionale og nasjonale behov. De skal være arbeidslivsrelevante og rettet mot privat og offentlig virksomhet. Kjennskap til lokale og regionale forhold er viktige premisser for å drive fagskolene i samsvar med lokalt utdannings- og arbeidskraftbehov. Det er derfor etablert egne samarbeidsorganer på regionalt og sentralt nivå (jf. kap. 3.3.). Fagskolene er også viktige for å kunne lykkes med kompetansereformen om livslang læring.

Statens viktigste styringsvirkemidler er fagskoleloven med forskrifter og økonomiske tilskudd som gis med visse forutsetninger. Ny lov om høyere yrkesfaglig utdanning gjør at fagskoleutdanning nå kategoriseres som høyere yrkesfaglig utdanning. Fagskolene blir i større grad likestilte med reglene som gjelder for universitet og høyskoler.

Det har skjedd flere endringer på området ved at mye er delegert fra Kunnskapsdepartementet til underliggende virksomheter og styrking av fylkeskommunens ansvar. Sektoransvaret for kvaliteten i utdanningen er i stor grad delegert til NOKUT, som har ansvar for godkjenning og tilsyn med fagskoleutdanninger, forvaltning av forskriften (fra 1.1.2019), samt bidra med informasjon, rådgivning og veiledning for å støtte kvalitetsutviklingen i sektoren. DIKU forvalter nå tilskuddsordningen for driftsmidler

(grunntilskudd og resultatbasert tilskudd), utviklingsmidler til fagskoleutdanning og har ansvaret for tilstandsrapporten for fagskolene. Ved at øremerkede tilskuddsordninger er slått sammen med rammetilskuddet, har fylkeskommunen en sterkere råderett til å gjøre lokale prioriteringer innenfor fagskolefeltet.

I vurderingen av den norske modellen sammenlignet med andre land i Norden, ser noen forskere den norske modellen som en blanding av en statsstyrt modell og en fagopplæringsmodell. Andre mener at Norge har beveget seg i retning av en mer statsstyrt modell og at arbeidslivets innflytelse på fag- og yrkesopplæringen er blitt svekket over tid.

Kompetansepolitikken omfatter mange målgrupper og aktører, er et komplekst område og det benyttes flere styringsvirkemidler, først og fremst tilskudd og pedagogiske virkemidler, men også voksenopplæringsloven. Formålet med denne loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å samordne kompetansepolitikken, men virkemidlene går på tvers av departement, sektorer og forvaltningsnivå (regionale og kommunale aktører), partene i arbeidslivet og enkeltbedrifter, frivillig sektor og andre kompetansepolitiske aktører.

Viktige policydokumenter setter retning: Meld. St. 16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjans* og *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021*. Strategien følges opp av Kompetansepolitisk råd der departementene, partene i arbeidslivet og frivillig sektor er representert. Viktige tiltak er også «Kompetansereformen - ingen skal gå ut på dato» og Inkluderingsdugnaden. Kompetansebehovsutvalget (KBU) ble nedsatt av Kongen i statsråd våren 2017 for en periode på tre år og skal levere årlige rapporter med best mulige faglige vurderinger av Norges fremtidige kompetansebehov. Utvalget består av representanter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, flere departementer, samt analytikere/forskere og har hittil levert to rapporter.

Kompetanse Norge som direktorat for kompetansepolitikken, har det nasjonale systemansvaret for karriereveiledning og har ansvar for å utvikle og koordinere veiledningsfeltet. De har en pådriverrolle og iverksettende rolle for en helhetlig og effektiv kompetansepolitikk, og for å skape bedre forståelse blant beslutningstakere, samarbeidspartnere og i hele befolkningen av behovet for læring hele livet. De har også det faglige og pedagogiske ansvaret for innholdet i opplæringen i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere, samt ansvaret for å forvalte mange ulike tilskudd til voksenopplæring og karriereveiledning. Tilskuddsordningene er bl.a. til "Kompetansepluss" med mål om at flere kan ta del i opplæring i grunnleggende ferdigheter og at færre faller ut av arbeidslivet på grunn av manglende ferdigheter, til utvekslingsprogrammet Erasmus+, til folkehøgskolene, studieforbund og freds- og menneskerettssenter.

Det er vanskelig å måle resultater og effekter på dette området, men SSBs statistikkprogram «Lærevilkårsmonitoren» er en årlig tilleggsundersøkelse til arbeidskraftundersøkelsen (AKU) i 1. kvartal. Sentrale spørsmål i denne tilleggsundersøkelsen omhandler deltakelse i opplærings- og utdanningsaktiviteter.

Integrering reguleres av Introduksjonsloven av 2003 som sier at rett til deltakelse i introduksjonsprogram og introduksjonsstønning begrenses til personer som er bosatt i

kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Kommunene velger selv om de skal inngå slike avtaler. Økonomiske tilskudd, i form av integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnsfag, er statens viktigste virkemiddel for å få kommunene til å bosette flyktninger. Disse kombineres med et stort innslag av pedagogiske virkemidler. I tillegg har staten, ved Kunnskapsdepartementet, JD, BLD og KMD inngått en avtale med KS om bosetting av flyktninger i kommunene,¹³ og IMDi har inngått intensjons- og samarbeidsavtaler med en del kommuner.

Forskning og høyere utdanning reguleres blant annet av lov om universitet og høyskoler som sikrer den faglige autonomien. Loven regulerer både de statlige universitetene og høyskolene som er ordinære nettobudsjetterte forvaltningsorganer med styrer, de private høyere utdanningsinstitusjonene, og NOKUT. I tillegg er det flere støtte-, drift-, særorganer og utviklingsorganer som dels er statlige organer og dels statsaksjeselskaper. Policydokumenter som den rullerende «Langstidsplanen for forskning og høyere utdanning» setter retning. De økonomiske virkemidlene er viktige for måloppnåelse gjennom bruk av både rammebevilgning og resultatbasert bevilgning, øremerkede satsinger og tilskudd (til private institusjoner). Internasjonalt samarbeid preger i stor grad dette området og det er derfor et helt sett av internasjonale organers styringsvirkemidler (regelverk, standarder, økonomiske insentiver mm.) som påvirker prioriteringer og gir rammebetingelser. Utviklingsavtaler er et tillegg til tildelingsbrevene til universitet- og høyskolene og bidrar til virksomhetstilpasning og bedre mangfold i sektoren. Det er mye bruk av pedagogiske virkemidler, blant annet gjennom involvering i utviklingsarbeid og av strategier. Koordineringen av forskningspolitikken gjennom styringssystemet for Forskningsrådet.

¹³ Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre. 20.08.18-31.12.21

Vedlegg 4 Intervjuskjema for underliggende virksomheter

Dialogbasert styring (prosesser og systemer som legger opp til ulike former for involvering av dem som blir berørt i styringen)	
Har du eksempler på at det er blitt mer dialog i tilknytning til bruk av de ordinære styringsvirkemidlene (regelverk, tilskudd, tilsyn, informasjon)?	
Har du eksempler på at det innføres nye formaliserte virkemidler i styringen, som f.eks. avtaler, råd/nemder m.m.	
Hva er grunnen til at det er blitt mer dialogbasert styring? - Behov for differensiering og tilpasset styring?	
Hva er erfaringene med det? - Hva skal til for at det fungerer godt?	
Kunnskapsbasert styring/ styring basert på kunnskap om resultater og effekt?	
Hva er de viktigste kildene til kunnskap om resultater og effekt på ditt område?	
Hva vet dere om sammenhengen mellom tiltak og effekt? Tips til forskning, utredninger om dette?	
Hvordan utnyttes kunnskapen i styringen: - Konsekvenser for de tiltak dere setter inn? - Hvilken dialog er det om dette mellom virksomheten	

og Kunnskapsdepartementet?	
Hva hemmer og fremmer utnyttelse av kunnskap til styring og politikkutvikling?	
Annet	
Tips til litteratur/forskning på området?	

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Hva er god statlig styring?
Difis rapportnummer:	2019:9
Forfatter(e):	Eivor Bremer Nebben, Inger Johanne Sundby, Vivi Lassen, Erik Høyer-Humberset,
Saksnummer:	19/00396
Prosjektnummer:	219010
Prosjektnavn:	Kunnskapsgrunnlag statlig styring
Prosjektleder:	Eivor Bremer Nebben
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for utredning og analyse (UOA)
Oppdragsgiver(e):	Kunnskapsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Rapporten er gjort på oppdrag for Kunnskapsdepartementet og er en kartlegging av hva som er god statlig styring, basert på en gjennomgang av forskning og eksempler fra Kunnskapsdepartementets ulike fagområder. Et hovedfunn i rapporten er at de ordinære styringsvirkemidlene bør suppleres med mer dialog og mer samhandling. Involvering og dialog er viktig både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov og for at de skal bli iverksatt på en effektiv måte. Dette forutsetter at departementene styrer på et overordnet nivå, og at ledere har et rom for å drive ledelse. Ledere må ha handlingsrom til å inngå samarbeid med andre, til å involvere avhengig av behov og til å ta hensyn til de innspillene som kommer.</p>
Emneord:	Stat, Styring, Forvaltning, Styringsvirkemidler, Etatsstyring, Departement, Direktorat, Styringsdialog, Ledelse, Tillit, Organisering, Dialogbasert styring
Dato for utgivelse:	29.11.19
Utgiver:	<p>Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no</p>