

Nr. 2004:5

Tydeliggjøring av et direktorat

En underveisevaluering av Sosial- og helsedirektoratet

Forord

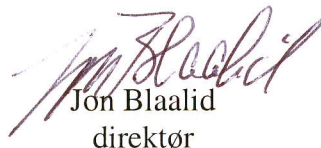
Det har vært mange intensjoner og forventninger knyttet til opprettelsen av det nye Sosial- og helsedirektoratet. Prosessen frem mot opprettelsen har blitt beskrevet i Statskonsults Rapport 2002:7 *Stor omstilling på kort tid*. Rapporten konkluderer med at etableringsprosessen ble en suksess.

I 2003 har Statskonsult hatt i oppdrag å gjøre en underveisevaluering av Sosial- og helsedirektoratet. Sosialdepartementet har vært oppdragsgiver i samarbeid med Helsedepartementet og direktoratet, og alle tre interessenter har deltatt i evalueringens referansegruppe. Hensikten med evalueringen har vært å identifisere forhold og faktorer som kan gi grunnlag for å videreutvikle direktoratet og de to departementenes styring av direktoratet. Oppdraget har blitt gjennomført i perioden fra mai til desember 2003.

Vi takker informanter i departementene og i direktoratet, og de eksterne aktørene som alle har vært interesserte i å dele med oss av sine erfaringer og som har gitt oss verdifulle bidrag i evalueringen. Vi vil også takke medlemmene av referansegruppen for nyttige synspunkter og korreksjoner underveis.

Statskonsult står ansvarlig for alle beskrivelser, drøfting og anbefalinger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Marit Stadler Wærness og Freddy Hansen har gjennomført evalueringen og utarbeidet rapporten. Anne-Grete Lund har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, februar 2004


Jon Błaalid
direktør

Innhold

Innhold	1
Sammenheng	3
1 Om evalueringen	8
1.1 Bakgrunn og formål	8
1.2 Mandat.....	9
1.3 Metode.....	10
1.4 Fokus og avgrensning i evalueringen.....	12
2 Kort om direktoratet og opprettelsen.....	14
2.1 Et nytt Sosial- og helsedirektorat	14
2.2 Mangfoldig arv	15
2.3 Flere formål med etableringen	16
2.4 Stor omstilling på kort tid.....	18
3 Forventningene til et godt Sosial- og helsedirektorat	20
3.1 Departementenes forventninger	20
3.2 Forventninger hos ulike målgrupper og aktører i sektoren	21
3.3 Forventninger internt i direktoratet	22
4 Faktorer og forhold av betydning for å kunne leve opp til forventningene	24
4.1 To styrende departementer	24
4.1.1 De formelle styringsrelasjonene.....	24
4.1.2 Generell styringspraksis	25
4.1.3 Etatsstyringen av direktoratet.....	29
4.2 Direktoratets barndom – ulike utfordringer	36
4.3 Direktoratets interne struktur, styring og ledelse	38
4.3.1 En flat organisasjon.....	38
4.3.2 Interne styringsprosesser	39
4.3.3 Frekvente ledermøter og intern informasjon	40
4.3.4 Erfaringer med og synspunkter på de interne forholdene	41
4.3.5 Oppsummert.....	47
4.4 Mange roller, oppgaver og en sammensatt omverden.....	48
4.4.1 Direktoratet som forvaltningsorgan	49
4.4.2 Direktoratet som fagorgan.....	53
4.5 Direktoratets leveranser og kvalitet.....	56
5 Statskonsults tolkning og analyse av situasjonen.....	60
5.1 Hva vi har funnet og beskrevet	60
5.2 Styrker og svakheter ved dagens direktorat	61
5.2.1 De to departementenes styring av direktoratet.....	61
5.2.2 Organisatoriske forhold – struktur, styring og ledelse	61
5.2.3 Direktoratets rolleutøvelse	62
5.2.4 Direktoratets arbeidsprosesser, leveranser og kvalitet	63
5.3 Muligheter i den videre utviklingen av direktoratet.....	63

5.4	Utfordringer i den videre utviklingen av direktoratet	65
6	Veien videre – Drøfting og anbefalinger	68
6.1	Delt omsorg krever ekstra satsing på styring og felles overordnede prinsipper!	68
6.2	Alle tre bør komme ut av prosjektfasen, finne et nivå og parkere noen diskusjoner!	69
6.3	Interne forhold – utgangspunktet må være hva som gir saklig relevans og mening!	70
6.4	Rollene som forvaltningsorgan og fagorgan må klargjøres og balanseres!	71
6.5	Felles ansvar for jevnere leveranser og kvalitet!	73
6.6	Det må tydeliggjøres hva Sosial- og helsedirektoratet gjør og produserer!	74
7	Senere evaluering av Sosial- og helsedirektoratet	76
Vedlegg 1:	Elektronisk brukerundersøkelse om synspunkter på og erfaringer med direktoratet	
Vedlegg 2:	Et spørreskjema om interne forhold i direktoratet	

Sammendrag

Statskonsult har gjennomført en underveisevaluering av Sosial- og helsedirektoratet. Evalueringen har skjedd på initiativ fra Sosialdepartementet og Helsedepartementet, med Sosialdepartementet som oppdragsgiver. En referansegruppe med deltakere fra de to departementene og direktoratet har vært tilknyttet prosjektet, og alle tre parter har vært med å finansiere evalueringen.

Evalueringen identifiserer forhold og faktorer som kan gi grunnlag for å videreutvikle direktoratet og departementenes styring av direktoratet. Den fokuserer på forholdet mellom departementene og direktoratet, og direktoratets evne til å leve opp til departementenes krav på leveranser og kvalitet. Det har vært klart fra departementenes side at det er for tidlig å evaluere hvordan direktoratet fungerer i sin helhet og de samfunnsmessige effektene av direktoratets virksomhet.

De viktigste funnene

- Direktoratet fikk en turbulent start – med stor omstilling på kort tid. Det finnes en stor respekt og delvis beundring for det faktum at direktoratet nå er etablert, konsolidert, plassert i nytt hus, i full produksjon og leverer resultater. Men denne respekten reduserer ikke forventningene til direktoratet – forventninger som kommer fra mange kanter, er mange og høye. Ikke minst har direktoratet høye ambisjoner og forventninger på egne vegne.
- Sosialdepartementet og Helsedepartementet har en nokså ulik styringspraksis overfor direktoratet. Helsedepartementet er tett på og tungt inne i styringen og har sterke oppfatninger om direktoratets rolle for egen del og i forhold til egne behov. Direktoratet ses i stor grad som departementets forlengede arm. Sosialdepartementet har en noe mer avventende holdning og oppleves av direktoratet som mer uklar og utydelig i samhandlingen. Samtidig har Sosialdepartementet ambisjoner når det gjelder å utvikle styringen av direktoratet, og departementet er opptatt av direktoratets ansvar for å utvikle sin egen rolle. Det fremstår som en stor utfordring for partene å finne riktig fokus og en god balanse i ”styringstrekanten”.
- Etatsstyringen av direktoratet – avgrenset til etatsstyringsmøtene og de viktigste styringsdokumentene i denne prosessen – fremstår som tradisjonell i betydningen formelt korrekt, kontrollorientert og detaljfokusert. Den er mindre utviklet i forhold til det strategiske og langsiktige, og til mål- og resultatstyring. Etatsstyringen mangler også tydelighet og kraft.
- Mange interne forhold i direktoratet er fremdeles i støpeskjeen. Direktoratet har ikke funnet det endelige svaret på hva som er en god organisering, og fremdeles mangler viktige elementer i den interne styringen. Lederrollene er svært ulike, og det er usikkert om avdelingslederne ser seg selv som en del av ledelsen av direktoratet. Avdelingene og avdelingsmiljøene er direktoratets byggesteiner. Direktoratet har en flat struktur, likevel oppleves lange avstander til toppledelsen og vanskeligheter med kommunikasjonen. Det

finnes utfordringer i forhold til samarbeid på tvers og direktoratets ambisjoner om faglig samarbeid og synergi.

- Direktoratet har mange oppgaver, roller, målgrupper og medspillere i helse- og sosialsektoren. Beskrivelsen av direktoratet som et forvaltningsorgan og et fagorgan er ikke tilstrekkelig spesifikk eller oppklarende. Det ligger utfordringer både i den innholdsmessige bestemmelsen av de to rollene, i evnen til praktisk å utøve dem og i det å skape et godt og balansert samspill mellom dem.
- Direktoratets leveranser til departementene fremstår som skiftende, og med varierende kvalitet. Det spekuleres en del rundt årsakene til dette, både i departementene og direktoratet, og det pekes på både interne og eksterne forklaringsfaktorer. Det er åpenbart at forholdet mellom departementene og direktoratet ennå ikke har funnet sin form.

Analyse, drøfting og anbefalinger

Statskonsults analyse av situasjonen peker på styrker og svakheter, muligheter og utfordringer.

Styrker

- Departementenes interesse, oppmerksomhet og respekt for direktoratet, de mange kontaktpunktene og fora for samhandling og den uproblematisk tonen i samhandlingen.
- Direktoratets etablering, konsolidering, bredt sammensatte kompetanse, kapasitet, ambisjoner og vilje.
- Avdelingene i direktoratet – som miljøer og base for direktoratets produksjon og leveranser.
- Direktoratets mer eller mindre kontinuerlige arbeid med å systematisere og profesjonalisere arbeidet med de ulike virkemidlene, for å bli enda bedre som system- og regelforvalter, tilskuddsgiver og holdningsskapende pedagog.
- Direktoratets overblikk over sektoren, dets synlighet i media og overfor allmennheten.
- Direktoratets ”ubyråkratiske” fremtoning og vennlige og serviceinnstilte medarbeidere.
- Direktoratets evne til å gjennomføre stort sett alle pålagte oppgaver fra departementene, håndtere kriser og gjenopprette tillit.

Svakheter

- De to departementenes ulike styringspraksis overfor direktoratet, og ulike tanker om hvordan styringen best bør foregå. Direktoratet er tydeligere som helsedirektorat enn som sosialdirektorat.
- Etatsstyringen, som er tradisjonell, mangler overordnede prioriteringer og langsiktighet og har en uklar status og rolle i forhold til annen styring og samhandling. Samarbeidet om etatsstyringen er også preget av uklarhet og en viss gjensidig skepsis og misnøye.
- Departementenes manglende klarhet på hvordan de på hver sine fagområder skal bruke direktoratet, og uklare bestillerroller.
- Divisjonenes og teamenes rolle og funksjon i direktoratet.

- Den interne styringen, som i stor grad gjenspeiler departementenes styring av direktoratet, er preget av oppgave- og aktivitetsstyring, av uklare prioriteringer, og lite av mål og resultater.
- Innholdet i og forholdet mellom forvaltningsrollen og rollen som fagorgan.
- De mange inndelingene av direktoratets virksomhet og beskrivelsene med ord som fremstår som ulike og nokså løsrevet fra hverandre: Sektortilknytning, departementstilknytning, samfunnsoppdrag, roller, målsettinger, målgrupper, typer av oppgaver, fag, virkemidler, avdelinger, verdier, retningslinjer, team og prosjekt. Direktoratets rolle og plass i sektoren er fremdeles uklar.
- Den ujevne kvaliteten på leveransene til departementene
- Direktoratets evne som lagspiller, og å kunne gi og ta på en god måte.

Evalueringen henfører de viktigste *mulighetene* til tre forhold: At direktoratet gradvis setter seg og modnes som organisasjon, at man klarer å ta vare på det store engasjementet og den energien som er forbundet med etableringen av direktoratet og at direktoratet evner å omsette i praksis alle mulighetene som er knyttet til direktoratets høye kompetanse og ulike typer av fagmiljøer.

De største *utfordringene* er knyttet til fire forhold: Å finne den rette balansen i trekanten Sosialdepartement – Helsedepartementet – direktorat, å få på plass og videreutvikle en del av de interne forholdene i direktoratet, å bli tydeligere og bedre forstått eksternt i hele sin bredde samt å ta noen avgjørelser og bestemme seg i forhold til hva som menes med et fagorgan eller direktoratets faglige rolle.

Statskonsult gir følgende anbefalinger til direktoratet og de to departementene:

Delt omsorg krever ekstra satsing på styring og felles overordnede prinsipper!

- Det er behov for å definere en felles styringspraksis. Departementene bør – hver for seg internt, og deretter sammen – sette ord på sine forventninger både til direktoratet og til hverandre i forhold til styringen av direktoratet. Dette kan etter hvert gi grunnlag for en felles styringsplattform, som definerer hva det skal styres på og med, og hvordan styringskulturen i trekantforholdet skal være. Generelt bør styringsforholdet utvikles i retning av mer langsiktige og overordede styringssignaler, som gir rom for fleksibilitet og tilpasning underveis. For at departementene skal sikre gjennomføring og kontroll, bør mindre detaljert styring kombineres med langt tydeligere krav til resultatoppnåelse og rapportering.
- Det er behov for et krafttak i etatsstyringen. Særlig Helsedepartementet bør prioritere opp denne siden ved styringen av direktoratet. Departementet bør utvikle etatsstyringen på ulike nivåer både i forhold til kapasitet, kompetanse og forankring. Det er viktig at begge departementene tar etatsstyringsdialogen og styringsdokumentene på alvor, og arbeider for å gjøre prinsippene for god etatsstyring forstått i egen organisasjon. Det er også viktig at de to departementene opparbeider tillit til hverandre i etatsstyringen. Eventuelt kan departementenes ulike roller, oppgaver og konkrete bidrag i etatsstyringsprosessen reguleres i form av en skriftlig avtale dem imellom.

-
- Direktoratets oppgave i dette bildet vil være å fungere som pådriver og støtte overfor departementene i deres arbeid, men også å ta et aktivt ansvar for fremdriften, delta i dialogen og gi skriftlige innspill – ikke minst i forhold til en styringsplattform.

Alle tre bør komme ut av prosjektfasen, finne et nivå og parkere noen diskusjoner!

- Departementene bør ikke lenger bruke tid og krefter på å diskutere internt eller seg i mellom hva som skjedde ved opprettelsen, hvordan de ulike fordelingsnøkklene ble, eller hvem som gjorde hva av heldige og uheldige grep. Likeledes bør departementene i dialogen med direktoratet ikke lenger ta utgangspunkt i det som var eller har vært, men på alvor forholde seg til direktoratet som en etablert virksomhet og et eksisterende direktorat.
- Direktoratet må akseptere og ta inn over seg at de nå er ute av ”prosjektfasen” og at direktoratets rammer og ressurser er dimensjonert for de oppgaver og funksjoner som skal utføres. Det er ikke lenger konstruktivt å ødsle krefter på historiske forklaringer på ressursmangler direktoratet har slitt med: Direktoratet må fra nå av tilpasse sin virksomhet etter gjeldende rammer.

Interne forhold – utgangspunktet må være hva som gir saklig relevans og mening!

- Alle prosesser, rutiner, systemer og endringer bør kunne forklares på en måte som gir mening og oppfattes som relevant og nyttig sett ut fra ett faglig synspunkt. Direktoratet er en stor og kompleks kunnskapsorganisasjon – besatt med mange ulike typer fagmennesker som alle ivrer for sine arbeidsoppgaver og trives i avdelingene sine. I slike organisasjoner er det i lengden ikke holdbart å diskutere administrasjon, organisasjon, styring og ledelsesprosesser som en løsrevet øvelse. Det må integreres i dialogen om virksomheten, og reelt involvere representantene for denne.

Rollene som forvaltingsorgan og fagorgan må klargjøres og balanseres!

- Direktoratet bør tydeliggjøre rollene som forvaltningsorgan og fagorgan – herunder forholdet og samspillet mellom dem. Direktoratet må føre en diskusjon – både med seg selv og med departementene – om hva disse rollene innebærer, og sikre at det blant ledere og medarbeidere er en felles forståelse og aksept for rollene som direktoratet innehar.
- Knyttet til behovet for en slik tydeliggjøring er også spørsmålet om direktoratets faglige ”uavhengighet”. Også her bør det etableres en felles forståelse av hva uavhengighet innebærer og hvor grensene for denne eventuelt skal settes.

Felles ansvar for jevnere leveranser og kvalitet!

- Direktoratet bør utvikle bedre kvalitetssikringsrutiner og -mekanismer. I dette arbeidet bør direktoratet skaffe seg mer systematisk kunnskap om – og bruke ulike erfaringer og synspunkter på – direktoratets leveranser og kvalitet.

-
- Departementene bør utvikle sin bestillerkompetanse. I dette arbeidet bør departementene innhente erfaringer og synspunkter fra direktoratet, men også vurdere på et mer generelt grunnlag hvordan de fungerer som bestillere overfor egne underliggende virksomheter.

Det må tydeliggjøres hva Sosial- og helsedirektoratet gjør og produserer!

Evalueringen viser at et av kjerneproblemene er den *manglende transparenshet og tydeligheten når det gjelder direktoratets produksjon*. På tross av at svært mye er skrevet og sagt om direktoratets formål og oppgaver, er det fra et eksternt perspektiv fremdeles ikke tydelig hva de som arbeider i ulike deler av direktoratet egentlig gjør og bidrar med. Det finnes ingen generell oversikt over hva direktoratet gjør, lager og presterer. I en oppstartfase er det naturlig å sette fokus på detaljer knyttet til direktoratets roller og funksjoner, kompetanser, ressurser, mål, forventninger og planer, oppgaver og aktiviteter. Men etter hvert og på lengre sikt må direktoratet også fremstå gjennom mer generelle og overordnede beskrivelser av gjennomført arbeid, leverte produkter og oppnådde resultater.

- Det bør utvikles et nytt sett av begreper og kategorier som kan brukes gjennomgående og generelt i hele direktoratet for å beskrive hva direktoratet gjør – som også representerer en tydelig avgrensning av hva direktoratet ikke gjør.
- Kategoriene bør være generelt forståelige, også ut over egen virksomhet og sektor. Vi vil tro at det er mye å hente fra hvordan andre direktorater og tilsvarende direktorater i andre lands forvaltninger beskriver sin virksomhet.
- Kategoriene bør kunne ligge til grunn for systematisering av størrelsesordenen på direktoratets arbeid. Det er viktig at direktoratets arbeid belegges med empiriske størrelser, data, tall og fakta, som til enhver tid kan vise hvor tyngdepunktet i oppgaveporteføljen faktisk ligger, hvordan balansen mellom helse og sosial egentlig ser ut og hva som i praksis er den mest sentrale direktoratsrollen.

En tydelig og transparent beskrivelse av hva direktoratet faktisk gjør, kan være med på å løse en del av de problemene som underveisevalueringen har pekt på: Det kan legge grunnlag for en mer samlet, overordnet og strategisk styringsdialog med departementene. Det kan føre til bedre oversikt og innsikt internt i direktoratet om hverandres arbeid – noe som er avgjørende for å rent praktisk få til samarbeid og utvikling på tvers. Det kan gi et bedre grunnlag for intern styring og prioritering, samt oppfølging og måling av resultater av direktoratets virksomhet. Sist, men ikke minst, vil en slik beskrivelse kunne gi eksterne aktører og målgrupper en tydeligere forståelse av direktoratets plass og rolle i sektoren, og merverdien av å ha et direktorat på området.

1 Om evalueringen

I dette kapitlet omtales selve evalueringen. Vi beskriver bakgrunn, formål og mandat for evalueringen samt hvordan vi har tilnærmet oss oppgaven og hvilke metoder vi har brukt for å samle inn og analysere data. Vi belyser også evalueringens fokus og avgrensning, hva den sier noe om og hva den ikke kan si noe om.

1.1 Bakgrunn og formål

Etableringen av et nytt Sosial- og helsedirektorat er del av en større reorganiseringsreform på sosial- og helseområdet, som det har vært mange intensjoner og forventninger knyttet til. St.prp. nr.1 (2001–2002) sier følgende om hensikten med reorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen: *... forvaltningen skal stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte fremtidige faglige utfordringer. Flere av etatene som tidligere har sortert under departementet orienterer seg mot de samme målgruppene, opererer med de samme virkemidlene og på felles arenaer som kommuner, skoler, arbeidsliv o.a. Ressurser og innsats samordnes i det nye direktoratet. Dette vil legge bedre til rette for resultater innenfor sosial- og helsepolitiske satsinger.*

Etableringen av direktoratet har i seg selv vært en stor reform. Det gikk svært fort fra beslutningen ble tatt til direktoratet var stablet på beina. I løpet av kort tid ble det gjort analyser, identifisert ulike veivalg og tatt beslutninger om avgrensning og definering av direktoratets formål og oppgaver, ressursdimensjonering og ledelse. Det skjedde store praktiske omstillinger knyttet til sammenslåing av enheter, flytting av personale, etablering av nye organisatoriske strukturer, infrastruktur og styringssystemer.

Prosessen frem mot opprettelsen av direktoratet har, på oppdrag av direktoratets ledelse, blitt dokumentert i Statskonsults rapport 2002:7 *Stor omstilling på kort tid*. Rapporten fokuserer på etableringsprosessen. Beskrivelsen og analysen stopper i hovedsak ved tidspunktet for etablering – bortsett fra noen synspunkter på situasjonen etter omstillingen rettet til direktoratets ledelse.

Departementene har nå – halvannet år etter oppstarten – ønsket en egen oppfølging av direktoratet i form av en foreløpig evaluering. I Helsedepartementets tildelingsbrev til Sosial- og helsedirektoratet for 2003 står det (punkt 1.3, s. 5): *Departementene mener det er ønskelig at det iverksettes en form for "underveisevaluering" av status med hensyn til direktoratets virksomhet. Siden dette må ses som en videreføring av den vurdering som ble foretatt i forbindelse med omorganiseringsprosessen, vil departementene be Statskonsult om å foreta denne evalueringen. Vi legger til grunn at direktoratet og departementene bidrar til arbeidet så langt det er behov for det. Målet for evalueringen er å få kunnskap som kan brukes til å videreutvikle departementenes styring av direktoratet og direktoratets måloppnåelse, spesielt på Sosialdepartementets område. Evalueringen vil ikke omfatte FoU-aktiviteten eller enhetene som tilbyr tjenester for spesielle pasient-/brukergrupper.*

Statskonsult fikk en henvendelse og konkret forespørsel om å foreta denne evalueringen. Det ble avtalt at Statskonsult – på oppdrag av Sosialdepartementet – skulle gjennomføre en underveisevaluering av direktoratet. Evalueringen skulle legges opp i samforstand med Helsedepartementet og Sosial- og helsedirektoratet.

1.2 Mandat

Etter diskusjoner med departementene og Sosialdepartementet som oppdragsgiver, ble mandatet for evalueringen fastsatt. Det ble opprettet en referansegruppe sammensatt av departementene og Sosial- og helsedirektoratet, der direktoratet ga sin tilslutning til mandatet.

Underveisevalueringen skal gi svar på hvordan direktoratet fungerer i forhold til intensjonene. Det er for tidlig å gi noe konkluderende svar på dette spørsmålet. Men departementene ønsker å få identifisert faktorer og forhold som kan gi grunnlag for å videreutvikle direktoratet og departementenes styring av direktoratet. Underveisevalueringen kan også legge et grunnlag for departementenes senere evaluering av direktoratet.

Underveisevalueringen skal anlegges relativt bredt – for å

- identifisere kriterier for et velfungerende Sosial- og helsedirektorat, herunder en god styringsdialog med departementene
- si noe om hvor direktoratet står i dag, hvilke utfordringer som ligger i dagens styringssystem og organisasjon, og om utviklingsarbeidet som pågår
- gi innspill til videreutvikling av departementenes styring av direktoratet og den interne utviklingsprosessen i direktoratet
- peke på hva som bør tas opp i departementenes senere evaluering av direktoratet.

Følgende forhold og faktorer skal tas opp:

- *De to departementenes styring av direktoratet.* Grad av delegering, type av styringssignaler og samordning av styringen (mellom de to departementene, og mellom ulike deler av respektive departement).
- *Direktorsrollen.* Hvordan direktoratet fyller direktorsrollen (mellom departementene og de viktigste tjenesteproducentene). Myndighet, fagorgan, iverksetter. Betydningen av kompetanse og kompetanseoppbygging.
- *Organisatoriske forhold* – hovedorganisering, avdelingsstørrelse, faglig arbeidsdeling, kontrollspenn. Integrering av ulike miljøer i en direktoratskultur. Samarbeid på tvers i direktoratet, og samordning av ressurser og tiltak. Evalueringen bør kunne peke på noen organisatoriske forbedrings tiltak.

-
- *Ledelsen i direktoratet* – sammensetning, kompetanse og kapasitet, prioriteringer i forhold til direktoratets oppgaver og utfordringer.
 - *Håndtering av direktoratets totale oppgavemengde, og spesielt forholdet til de totale ressursrammene.* Dialog – internt og eksternt – og prioriteringer knyttet til den store bredden av oppgaver. Avveininger mellom pålagte oppgaver, gitte løfter og ytre forventninger.
 - *Direktoratets arbeidsprosesser.* Konkrete eksempler fra én eller flere avdelinger.
 - Faktorer og forhold med betydning *for kvalitet* i produksjonen og på produktene.
 - Faktorer og forhold med betydning *for produktivitet og effektivitet* i saksbehandlingen.

Evalueringen skal fokusere på indre og ytre rammebetingelser for direktoratet som har betydning for måloppnåelse og kvalitet i virksomheten. Det blir en viktig oppgave i evalueringen å både ”spenne opp lerretet” av forhold og faktorer som har betydning, og samtidig identifisere hva som på dette tidlige tidspunktet i direktoratets historie faktisk er mulig å analysere og vurdere. Direktoratets FoU-virksomhet og enheter for spesielle pasient- og brukergrupper skal ikke evalueres. Derimot skal det tas med i betraktningen denne virksomhetens betydning for direktoratets samlede virksomhet – blant annet i forhold til forventninger.

1.3 Metode

Tabell 1 gir en oversikt over hvilke datainnsamlingsaktiviteter som har vært gjennomført i evalueringen. De aller fleste aktivitetene er gjennomført i tilknytning til evalueringen og styrt av problemstillingene i oppdraget. Nederst i tabellen har vi tatt med noen andre aktiviteter som ble gjennomført som et ledd i direktoratets interne OU-arbeid våren 2003, der vi hadde en liten rolle å spille. Vi tar med disse aktivitetene fordi de også har gitt oss informasjon og kunnskap om direktoratet som vi tar med og bruker i evalueringen.

Som det fremgår av tabellen, har vi lagt til grunn en relativt bred metodisk tilnærming, noe vi mener har vært nødvendig ifølge formål og mandat. Vi har samlet inn informasjon gjennom intervjuer/samtaler, et internt spørreskjema, gjennom deltakende observasjon på møter, en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot andre aktører i sektoren og gjennomgang av ulike typer dokumenter. Vi har vært i ulike avdelinger i begge departementene og på flere nivåer. I direktoratet har vi snakket med direktør, divisjonsdirektører, og noen avdelingsledere og medarbeidere. Bredden av aktører har gitt oss mange nyanser i bildet av direktoratet. Gjennom å delta i noen viktige møter og samlinger har vi også kunnet skape vårt eget bilde av hvordan ulike aktører samhandler og kommuniserer i styring og ledelse av direktoratet.

Datainnsamlingen har i hovedsak skjedd internt i direktoratet og i de to departementene. Vi har hatt samtaler med aktører utenfor dette trekantforholdet og gjennomført en ekstern undersøkelse til aktører som direktoratet samhandler med. Dette har vært for å få også et eksternt blikk på direktoratet og trekantforholdet, og fange opp noen av oppfatningene om direktoratet som ligger der. Men de eksterne synspunktene vil ikke være generelt representative, og vi har vært forsiktige med å trekke vidtgående konklusjoner basert bare på disse. Evalueringen har jo heller ikke hatt som formål å undersøke direktoratets påvirkningskraft og samfunnsmessige effekter.

En mulig innvending mot datainnsamlingen er at vi i såpass stor grad har henvendt oss til ledere. Det innebærer at evalueringen kan ha blitt farget av ledernes perspektiv og erfaringer, og at medarbeidernes oppfatninger, bilder og perspektiver ikke har blitt ivaretatt i samme grad. Dette er en svakhet ved undersøkelsen. Det har i hovedsak en enkel og prosaisk forklaring knyttet til tid, ressurser og praktisk gjennomførbarhet – at vi ikke har kunnet rekke over alle. Vi har forsøkt å korrigere ledernes bilder gjennom det vi har av annet materiale – ikke minst fra medarbeiderundersøkelsen fra våren 2003, men fremdeles er evalueringen farget av ledernes beskrivelse og forståelse av dagens situasjon.

Det er viktig å påpeke – og er et interessant funn i seg selv – at lederne som vi har intervjuet, fremstår som relativt ærlige, prestisjeløse og nyanserte i forhold til status og utvikling av direktoratet. I det hele tatt har intervjuene vært som informasjonskilde.

Den største utfordringen i evalueringen har vært mengden av informasjon – av ulike slag og fra ulike kilder. Vi har måttet prøve oss frem på ulike måter for å tolke og analysere informasjonen, sammenfatte funnene og prøve å skape en slags helhetlig forståelse av direktoratets virksomhet. Vi har endt opp med en analyse langs fire dimensjoner – styrker og svakheter, muligheter og utfordringer. Deretter drøfter vi betingelsene for videre utvikling som utgangspunkt for anbefalinger og råd.

Tabell 1: Oversikt over datainnsamlingsaktiviteter

Departementene	Direktoratet	Omverden	Dokumentanalyser
Intervjuer med etatsstyringsansvarlige i begge departementer	Intervju med direktør	Intervju med direktørene for Helsetilsynet og Folkehelseinstituttet	Dokumenter knyttet til opprettelsen og omtale av direktoratet
Deltakende observasjon på etatsstyringsmøte 7/10	Intervju med divisjonsdirektører	Elektronisk spørreundersøkelse til	Interne og eksterne styringsdokumenter
Intervju med politisk ledelse (statssekretær) og departementsråd i begge departementer	Intervju med avdelingsdirektører og medarbeidere i tre avdelinger	- Regionale helseforetak - Fylkesmennene - Et utvalg primærkommuner	Noen skriftlige produkter fra direktoratet
Intervju med fagavdelinger (ekspedisjonssjef og avdelingsdirektører) i begge departementer	Deltakende observasjon på to divisjonsmøter		- Retningslinjer, veiledninger - Regelverk - Infomateriell - Konferanser
	Intervju med avdelingsleder i A-divisjonen		
	Spørreundersøkelse blant alle lederne i direktoratet		
Datainnsamling i forbindelse med OU-prosessen:	Deltakelse i forbindelse med internt OU-seminar 13-14 mai 2003	Intervju med eksterne aktører om direktoratet i forbindelse med OU-arbeidet	Direktoratets spørreundersøkelse til alle medarbeidere om miljø og organisasjonskultur (Hilde Jordals undersøkelse)

1.4 Fokus og avgrensning i evalueringen

Det er departementene som har ønsket en underveisevaluering av Sosial- og helsedirektoratet. I evalueringen har det i stor grad vært fokusert på forholdet mellom departementene og direktoratet, og direktoratets evne til å leve opp til departementenes forventninger og krav på leveranser og kvalitet. Evalueringen er derfor – når det gjelder departementene – grundig i forhold til deres rolle som etatsstyrere av direktoratet, men sier mindre om hvordan de hver for seg og som en departementshelhet styrer egen sektor og eget virksomhetsområdet. Evalueringen er også grundig når det gjelder direktoratets roller, leveranser og kvalitet i forhold til departementene, men sier mindre om hvordan direktoratet fungerer når det gjelder tjenestene, sluttbrukerne og publikum.

Det har vært klart fra departementenes side at de mener at det er for tidlig å evaluere hvordan direktoratet som helhet fungerer eller hva som er de langsiktige samfunnsmessige effektene av direktoratets virksomhet. Evalueringen skal i stedet handle om nåværende status på en del sentrale punkter, og mulig-

heter og utfordringer i situasjonen i forhold til at direktoratet skal kunne fungere etter intensjonene.

Evalueringen beskriver sider ved direktoratets arbeid, oppgaveløsning og resultater selv om den ikke direkte berører resultatene av virksomheten – forstått som effekter ute i tjenestene, hos sluttbruker og publikum. Dette siste ville etter knapt to års levetid være urimelig. Å evaluere direktoratets samlede virksomhet og resultater ville også kreve en helt annen tilnærming og type undersøkelse.

Underveisevalueringen gir ikke grunnlag for bastante konklusjoner eller fellende dommer av noe slag, og har definitivt et lærings- og utviklingsformål. Hensikten er å øke departementenes og direktoratets kunnskap om forhold og faktorer som har betydning for direktoratets resultater og måloppnåelse. Dette kan gi et grunnlag for arbeidet med å videreutvikle direktoratet og styringen av direktoratet.

I kapittel 2 ser vi på opprettelsen av direktoratet ut fra perspektivet å angi en spesiell ramme og et utgangspunkt som fremdeles preger direktoratet.

I kapittel 3 beskriver vi hvilke forventninger ulike aktører, spesielt departementene, har til et godt sosial- og helsedirektorat, med tanke på at dette påvirker hvordan direktoratet oppfattes å fungere.

I kapittel 4 går vi gjennom de viktigste faktorer som har betydning for direktoratets evne til å leve opp til forventningene. Dette er faktorer som departementenes styring, rammebetingelser, interne forhold, roller og oppgaver, leveranser og kvalitet.

I kapittel 5 gir vi vår tolkning og analyse av situasjonen. Vi trekker frem styrker og svakheter ved de faktorer og forhold vi har beskrevet tidligere, og analyserer muligheter og utfordringer.

Kapittel 6 inneholder en drøfting av hovedområdene i evalueringen og våre anbefalinger i forhold til videre utvikling på disse områdene. Her tar vi også opp det vi mener er et kjerneproblem i situasjonen – direktoratets manglende tydelighet og transparens når det gjelder egen produksjon og virksomhet.

I kapittel 7 tar vi opp noen spørsmål som er knyttet til senere evaluering av direktoratet.

2 Kort om direktoratet og opprettelsen

I dette kapitlet gir vi en kort beskrivelse av direktoratet og opprettelsen av det. Beskrivelsen bygger i hovedsak på grunnlagsdokumentene, ulike eksterne og interne styringsdokumenter, informasjon på direktoratets hjemmesider og Statskonsults rapport *Stor omstilling på kort tid*, men en del forhold har også kommet opp i intervjuer og samtaler som vi har hatt. Begrunnelsen for dette kapitlet er at forhold ved opprettelsen fremdeles vil være sentrale for beskrivelsen og forståelsen av direktoratet.

2.1 Et nytt Sosial- og helsedirektorat

Sosial- og helsedirektoratet er et nytt statlig forvaltningsorgan på sosial- og helseområdet. Direktoratet ble etablert 1. januar 2002, etter en kort og intensiv reformperiode. Etableringen innebar blant annet overføring av personale fra tidligere Sosial- og helsedepartementet (SHD) og flere andre virksomheter, og sammenslåing av flere mindre virksomheter. Direktoratet har i dag litt over 500 ansatte, og et driftsbudsjett på om lag 360 millioner kroner. Direktoratet har også ansvar for å forvalte et samlet tilskuddsbeløp på om lag 4,2 milliarder kroner.

Virksomheten er tilknyttet både Sosialdepartementets og Helsedepartementets ansvarsområder og styres faglig i fellesskap mellom de to departementene. Men det konstitusjonelle ansvaret for direktoratet ligger hos helseministeren, og Helsedepartementet har etatsstyringsansvar for direktoratet.

Direktoratets overordnede mål er *God helse og sosial trygghet for landets innbyggere*. Dette målet skal nås gjennom

- en omfattende og effektiv forebyggende innsats for å hindre sosiale og helsemessige problemer i å utvikle seg
- sosial- og helsetjenester med høy kvalitet og god tilgjengelighet for å møte brukere og pasienter med behov for hjelp.

Direktoratets hovedoppgave er å utvikle og effektivisere det forebyggende og helsefremmende arbeidet og tjenestetilbudet på sosial- og helseområdet. Direktoratet er både et forvaltningsorgan og et fag- eller kompetanseorgan. Det skal bidra til å gjennomføre den nasjonale politikken på helse- og sosialområdet, og er det sentrale forvaltningsorganet på sektoren med tillagt myndighetsutøvelse. Direktoratet skal også være en faginstans overfor sentrale myndigheter, tjenestene, andre organisasjoner og publikum. Direktoratets faglige rolle er beskrevet på flere måter – som faglig kvalitetssikrer, faglig premissleverandør og faglig pådriver. Direktoratet har også funksjoner knyttet opp mot kvalitetsutvikling og prioritering i helse- og sosialtjenesten, og skal vurdere kostnader og virkninger av ulike tiltak.

Direktoratet har 21 avdelinger som tilhører ulike divisjoner. De to hoveddivisjonene er Forebyggingsdivisjonen og Tjenestedivisjonen. I tillegg finnes

en Divisjon for administrasjon og organisasjon. Frem til 1.1.2004 hadde direktoratet en egen Kunnskapsdivisjon, som nå er skilt ut fra direktoratet og inngår i det nyetablerte Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten¹. Direktoratet har etatsstyringsansvar for det nye senteret.

2.2 Mangfoldig arv

Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet som ledd i en større omorganisering av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Dette skulle styrke forvaltningen og gjøre den bedre i stand til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte fremtidige faglige utfordringer. Omorganiseringen berørte mange institusjoner og virksomheter, ikke minst departementet selv, og inkluderte også etableringen av et nytt Statens helsetilsyn og Nasjonalt folkehelseinstitutt. Etableringen av Sosial- og helsedirektorat var ett delprosjekt i denne omorganiseringen.

Direktoratet ble satt sammen av ressurser og kompetanse fra flere ulike institusjoner og miljøer. Oppgaver – og i stor grad også personer – ble overført til direktoratet fra daværende SHD, Statens helsetilsyn, Statens institutt for folkehelse og Rikstrygdeverket. Sju mindre virksomheter ble i sin helhet overført til det nye direktoratet, nemlig Rusmiddeldirektoratet, Statens tobakkskaderåd, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, Giftinformasjonssentralen, Etat for rådssekretariater mv. samt sekretariatene for Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefordeling og Nasjonalt råd for prioritering i helsetjenesten.

Således ble mange oppgaver sammenført og samlet i direktoratet, både historisk tunge helse- og sosialpolitiske oppgaver og typiske forvaltningsoppgaver, men også oppgaver knyttet til kunnskapsproduksjon, aksjons- og kampanjepreget virksomhet, tjenesteproduksjon/operativ virksomhet og oppgaver knyttet til interesseorganisasjoner og frivillig sektor. Dette innebærer at direktoratet også har samlet ulike organisasjonskulturer, arbeidsmåter og typer av kunnskap og kompetanse under samme tak. En del av de mindre virksomhetene som ble overført til direktoratet, ble beholdt som egne avdelinger eller inngikk i sin helhet i større avdelinger. På noen fagområder gikk også medarbeidere i SHD i samlet flokk over i ny avdeling i direktoratet. På andre områder ble etablerte miljøer splittet opp og personer spredd ut på ulike avdelinger. Direktoratet har derfor en blanding av etablerte arbeidsmiljøer som mer eller mindre har beholdt sine oppgaver, og helt nyskapt avdelinger og enheter for nye typer oppgaver.

En mangfoldig arv vil på kort sikt alltid innebære utfordringer – enten det gjelder å finne gode arbeidsmåter eller å kunne fremstå internt og eksternt som ett direktorat med en egen tydelig rolle og faglighet. Ut fra bevisstheten om den mangfoldige arven ble det på et tidlig tidspunkt fra ledelsens side, ved hjelp av

¹ Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten, ble etablert 1.1.04, og har ca 80 ansatte. Senteret er etablert ved å slå sammen Senter for medisinsk metodevurdering (SMM), Stiftelsen for helsetjenesteforskning (HELTEF) og den del av Divisjon for kunnskapshåndtering i Sosial- og helsedirektoratet. Senteret skal bidra til effektive og kunnskapsbaserte helsetjenester av høy kvalitet gjennom å samle, systematisere, vurdere, generere og formidle kunnskap.

eksterne konsulenter, utarbeidet et sett av felles verdier og grunnholdninger som skulle prege det nye direktoratet og dets arbeid.

2.3 Flere formål med etableringen

Etableringen av et nytt Sosial- og helsedirektorat hadde flere formål.

En mer rendyrket rolle- og oppgavefordeling mellom departement og direktorat

En av hovedhensiktene med fornyelsen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen var å gi det daværende Sosial- og helsedepartementet et samlet og utførende direktorat. Ett delprosjekt handlet spesielt om omorganiseringen av departementet, der én oppgave var å skille ut utøvende oppgaver fra departementet til nivå 2 i forvaltningen – først og fremst til Sosial- og helsedirektoratet, slik at departementet skulle kunne styrke sin rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse². Med et direktorat skulle man både avlaste departementet for oppgaver og skape en mer uavhengig instans for faglige innspill og råd.

Prosjektgruppen utviklet et sett av premisser for fordeling av arbeidsoppgaver mellom departementet og det nye direktoratet³. Tanken var også at direktoratet skulle speile departementets virksomhetsområder, men ha andre funksjoner. Departementet skulle svare for de overordnede politikkutviklingsoppgavene og styre virkemidlene på sektoren. Direktoratet skulle ha slike oppgaver som ikke behøver politisk avklaring og nærhet – som iverksetting og oppfølging av politikken, behandling av enkeltsaker og tilskuddsforvaltning. Direktoratet skulle også ha en viktig rolle i å komme med faglige innspill til politikken og hente inn og produsere kunnskap om praksis i tjenestene.

Etter denne prinsipielle oppgavefordelingen foreslo prosjektgruppen konkret hvilke oppgaver som skulle hvor, og hvilke ressurser som tilføres de ulike oppgavene. Det ble utviklet en innplasseringsmetode for den enkelte ansatte. Etter en del tautrekking ble det foreslått at til sammen rundt 90 årsverk skulle overføres fra SHD til direktoratet.

En klarere definisjon av hva som er direktoratsoppgaver til forskjell fra tilsynsoppgaver og forskning

Omorganiseringen innebar også å dele tilsyns- og direktoratsfunksjonene. Det gamle Helsedirektoratet hadde i 1992 byttet navn til Statens helsetilsyn, og dette hadde begge typer av oppgaver. I og med reformen skulle det skapes et mer rendyrket tilsynsorgan på helseområdet, og fra 1. januar 2003 – også på sosialområdet. Oppdraget for dagens Helsetilsyn fremgår av lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 1, og av sosialtjenesteloven § 2-7. Tilsynet har det overordnede faglige tilsyn med helsetjenesten og sosialtjenesten i landet og skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i lover og forskrifter. På

² *Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Delprosjekt 4 Omorganiseringen av Sosial- og helsedepartementet – sluttrapport 18.01.02*

³ Prosjektgruppens premisser tok i stor grad utgangspunkt i resonnementet i Statskonsults notat 2000:4 *Framtidens departement*, med fokus på hva som bør være kjerneoppgavene for et departement og hva som (med fordel) kan føres ut til et direktoratsnivå.

fylkesnivå skjer tilsynet gjennom Helsetilsynet i fylkene (tidligere Fylkeslegene) og fylkesmennene.

En gruppe ledet av nåværende direktør for Statens helsetilsyn arbeidet med oppgavefordelingen og gråsoneproblematikken mellom det nye direktoratet og tilsynet. Gruppen gav et enstemmig forslag til hvordan fordelingen av oppgaver mellom direktorat og tilsyn skulle være. Ved etableringen av direktoratet ble det også overført oppgaver og personale fra tilsynet – oppgaver som ble definert som faglige rådgivnings-, gjennomførings- og forvaltningsoppgaver. Det nye Statens helsetilsyn ble en rendyrket tilsynsorganisasjon med om lag 80 ansatte.

På tidspunktet for etableringen av Sosial- og helsedirektoratet skjedde også en nyetablering av Nasjonalt folkehelseinstitutt. Også her ble det et spørsmål om grenser og gråsoner i forhold til det nye direktoratet, og en gruppe ble nedsatt for å gå opp grensene. Gruppen kom frem til enighet. Hovedoppgaven til det nye Folkehelseinstituttet er å være et kompetanseorgan innenfor smittevern, miljømedisin og epidemiologi. Instituttet skal produsere og formidle kunnskap om befolkningens helsetilstand og helseutvikling til helsemyndigheter, helsepersonell og publikum, for å fremme helse og forebygge sykdom og skade. Berøringspunktene mellom direktoratet og Folkehelseinstituttet er på det forebyggende helseområdet. Iblant opererer virksomhetene med de samme virkemidlene, men de brukes på ulike måter, for eksempel kan enkelte registre både vise helsetilstand i befolkningen og kvalitet i tjenesteproduksjonen. På andre områder finnes en prinsipiell rolledeling, som på smittevernområdet eller alkoholområdet der direktoratet innehar myndighetsrollen og instituttet forskningsrollen.

En styrket sosial- og helseforvaltning – preget av samordning og synergieffekter

Etableringen av direktoratet har også blitt gjennomført ut fra formålet om samordning og synergi.

Direktoratet skal føre til bedre integrering av det sosialpolitiske og det helsepolitiske området. Dette er motivert med at områdene henger nøye sammen og oppleves som ett og samme for mange av sluttbrukerne, klienter og pasienter. Direktoratet har bevisst valgt å unngå en deling av organisasjonen i et sosialområde og et helseområde, og har i stedet etablert organisatoriske enheter som inneholder begge områder. Ved etableringen ble det understreket at delingen av departementet i et sosialdepartement og et helsedepartement ikke skulle forsinke eller legge hindringer i veien for denne synergien. Samtidig innebærer delingen av departementet en ekstra utfordring.

Direktoratet er tillagt et overordnet ansvar for både utviklings-, gjennomførings- og forvaltningsoppgaver. Med dette har departementene lagt til rette for en tettere kopling mellom faglig utvikling og praktisk gjennomføring på sosial- og helsefeltet. Samme miljø har ansvar for å bruke fagmiljøene og utvikle det faglige grunnlaget for tiltak på området, og deretter – gjennom egne virkemidler og tjenesteapparatet – få tiltakene iverksatt. I dette samlede ansvaret ligger det forventninger både om mer relevant faglig kunnskap, mer

kunnskapsbasert iverksetting og forvaltning og større gjennomslagskraft og effekter av innsatsene.

En annen mulig synergi er knyttet til sammenføringen av mange fagområder, typer av kunnskap, yrkesgrupper og profesjoner i ett og samme direktorat. Dette kan gjøre direktoratet i stand til å utvikle nye og særegne former for tverrfaglig kompetanse, som i sin tur kan gi interessante vekselvirkninger og en dynamikk i forhold til de etablerte faglige og profesjonelle miljøene i sektoren.

Med det nye direktoratet er mange av de forebyggende virksomhetene og virksomheter som retter seg mot utøverne og tjenesteapparatet blitt samlet. Dette kan ses i sammenheng med den overordnede målsettingen om god helse og sosial trygghet for landets befolkning, som krever samlet innsats og felles ansvarsbevissthet både hos de profesjonelle, den enkelte og i samfunnet. Den førte politikken på området er tungt og bredt rettet både mot forebygging og den enkeltes og samfunnets ansvar for dette, og mot kvalitativt gode og effektive behandlings- og omsorgstjenester.

Ytterligere en type synergieffekt som har vært viktig ved etableringen av direktoratet, er knyttet til ressurser, ledelse, styring og administrasjon. Det var uttalt at man med ett samlet direktorat skulle kunne redusere den interne administrasjonen og dobbeltarbeidet i forvaltningen. Det ville bli færre virksomheter for departementet å forholde seg til, ha en styringsdialog med, følge opp og kontrollere, og med ett direktorat i stedet for flere mindre virksomheter ville det bli færre ledere, administrative systemer og lokaler å finansiere.

Så vidt vi har sett, har det ikke i forbindelse med reformen blitt forsøkt tidfestet eller gjort noen analyser av når det er rimelig å hente ut de ulike forventede synergiene og gevinstene av sammenslåingen – også sett i forhold til kostnadene for omstillingen.

2.4 Stor omstilling på kort tid

Statskonsult har tidligere utarbeidet en rapport med tittelen *Stor omstilling på kort tid*, som inneholder en beskrivelse av opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet. Oppdraget fra Sosial- og helsedirektoratet gikk i hovedsak ut på dokumentere prosessen frem mot opprettelsen av direktoratet. Statskonsult skulle også bidra som rådgiver og samtalepartner underveis i prosessen.

Rapporten konkluderer med at etableringsprosjektet kom vel i havn, og opprettelsen av direktoratet beskrives som en suksess. Mye fungerte positivt i prosessen, som Statskonsult mener kan forklare suksessen. Ikke minst var det stor enighet om reformideen og klare mål for prosessen. Omstillingen hadde en tydelig lederforankring, og det var tydelig ledelse og god informasjon underveis. Andre viktige kjennetegn var den store arbeidskapasiteten og entusiasmen i prosjektledelsen.

Statskonsult peker også på hva som kunne vært gjort annerledes med tanke på et mest mulig vellykket resultat, og stiller blant annet følgende spørsmål: Burde

det vært et mindre skarpt skille mellom selve etableringsprosjektet og den videre driftsfasen? Gikk kulturbyggingen på bekostning av administrative forberedelser? Statskonsults synspunkter på situasjonen etter omstillingen oppsummeres under overskriftene: Organisasjonen skal sette seg, men ikke bli satt! Få folk i arbeid! Unngå lange styringslinjer! Ytterligere rendyrking av direktoratsoppgaver! Klargjør forholdet til de kollegiale organene! Få en klar rollefordeling og unngå dobbeltarbeid!

Beskrivelsen ble tatt vel imot av ledelsen i direktoratet. Den har også delvis vært brukt som holdepunkt for en vellykket etablering av direktoratet, og som utgangspunkt for en del interne diskusjoner og veivalg i direktoratet.

Samlet betraktet får vi bilde av

- et stort, sammensatt og strukturelt spennende direktorat
- med høye ambisjoner, mange formål og hensyn å ivareta
- som ble raskt etablert og fikk en heftig start.

3 Forventningene til et godt Sosial- og helsedirektorat

For å få frem oppfatninger om hva som er et godt sosial- og helsedirektorat og hvilke forventninger som er knyttet til direktoratet, ble informanter i departement og direktorat bedt om å svare på hva som er ”det viktigste for deg at direktoratet får til”:

- At de jobber med de rette sakene – f.eks. prioriterer visse målgrupper, visse saker, spesielle prosjekter osv.
- At de er lydhøre og fleksible for endrede styringssignaler, og er en god støttespiller for departementet
- At de er effektive, raske og bruker ressursene på en god måte
- At organisasjonen fungerer godt internt
- At de er brukerorienterte og serviceinnstilte
- At de holder høy og jevn faglig kvalitet på virksomheten
- At de oppnår målene for virksomheten
- At de utgjør en nøkkelspiller i sektoren
- Annet

Forventninger hos andre målgrupper og aktører i sektoren er dels kommet frem i intervjuer der informantene mer åpent ble bedt om å konkretisere deres forventninger til direktoratet, og dels gjennom en elektronisk spørreundersøkelse (jf. Vedlegg 1).

3.1 Departementenes forventninger

Informantene i departementene mener det er viktig

- at direktoratet jobber med rett saker
- at direktoratet er lydhørt og fleksibelt for endrede styringssignaler, og en god støttespiller for departementet
- at de er effektive, raske og bruker ressursene på en god måte.

Flere informanter understreker at dette er overordnet, og at de andre punktene følger implisitt. Samtidig er det forskjeller mellom Helsedepartementet (HD) og Sosialdepartementet (SOS) i vektleggingen av de to utsagnene. Det er et flertall av informantene i HD som mener det er viktigst at direktoratet er lydhøre og fleksible for endrede styringssignaler, og er gode støttespillere for departementet. I SOS er det et klart flertall som mener det er overordnet viktig at direktoratet jobber med rette saker. Her tas det også for gitt at direktoratet kan være faglig selvstendig i sitt arbeid.

Når det gjelder forventninger om at direktoratet skal være effektivt, raskt og bruke ressurser på en god måte, understrekes det at dette først og fremst gjelder politisk prioriterte saker. Det betyr både å inneha en slags ”paratkompetanse” og tilstrekkelig kapasitet, og å kunne bruke den på en måte som innebærer at departementet stoler på direktoratet. Samtidig skal direktoratet kunne være faglig uavhengig.

Flere i departementene understreker også viktigheten av at direktoratet holder høy og jevn faglig kvalitet på virksomheten. Jevn faglig kvalitet på leveransene oppfattes som avgjørende for direktoratets troverdighet, og som et tegn på om direktoratet innehar relevant og riktig kompetanse og er i stand til å gi selvstendige vurderinger og råd.

Et siste punkt som flere kommenterer, er forventningen om at direktoratet skal utgjøre en nøkkelspiller i sektoren. Det pekes på at dette må forstås som noe langt videre enn det å være departementets organ. Å være en nøkkelspiller er heller ikke bare et spørsmål om faglighet, men krever at direktoratet er god på alle punktene vedrørende forventninger til direktoratet. Ikke minst er det viktig å bli en nøkkelspiller i forhold til kommunene og de regionale helseforetakene.

Intervjuene i departementene avdekker et sammensatt bilde når det gjelder de overordnede forventningene til direktoratet. Det er klare forventninger til direktoratet som departementenes utøvende organ, og det er også informanter som har forventninger om å rendyrke direktoratet som verktøy for politisk ledelse. Samtidig understrekes det at direktoratet skal være et kompetanseorgan fundert på faglighet og en pådriver som ligger i forkant og ”spiller inn” – innenfor en faglig uavhengig plattform og ramme. Intervjuene viser at HD har mer uttalte forventninger til direktoratets rolle som utøvende organ og kompetanseorgan for departementet, mens SOS er mer uttalt på direktoratets ”uavhengighet”. Samtidig understreker SOS at de forventer rask og kvalitativt god respons.

3.2 Forventninger hos ulike målgrupper og aktører i sektoren

Intervjuer i sektoren viser at hovedforventningene til direktoratet er at

- direktoratet kan sosial- og helsepolitikken og bringer fagkunnskapen inn i den på en god måte
- direktoratet er tilgjengelig for kontakt med og samarbeid mellom likeverdige parter.

Informantene fremhever at direktoratet skal basere sin virksomhet på tung faglig ekspertise i henhold til krav om faglig selvstendighet. Konkret er det forventninger om at direktoratet innenfor sine ansvarsområder forestår fortolkning og konkretisering av lovverket, utarbeider informasjon om hvilke føringer som ligger inne i den førte politikken og formidler relevant statistikk og analyser videre ut i sektoren.

Når det gjelder tilgjengelighet, forventes det at man uten for store problemer kan finne frem til rett person eller instans i direktoratet og at direktoratet responderer på brev-, e-post- og telefonhenvendelser. Det understrekes også at direktoratet etter hvert må erkjenne at samarbeid med andre aktører best skjer mellom likeverdige parter. Direktoratet må forstå egen og andres rolle, plassering og ansvar – og respektere dette.

Mer generelt er det også forventninger om at direktoratet kan ta ut effektiviseringsgevinster og synergier av den sammenslåingen som har skjedd av mange små etater og institusjoner.

Den elektroniske brukerundersøkelsen understøtter det som har kommet frem i intervjuene. Forventningene fra brukerundersøkelsen kan oppsummeres slik:

De aller fleste (34 av 36) forventer at direktoratet holder høy faglig kvalitet på virksomheten og oppnår faglig legitimitet. Svært mange (31 av 36) forventer også at direktoratet er tydelig og informativt om egen eksistens, rolle og virksomhet. Deretter følger at direktoratet har god kjennskap til lover og regler (22 stykker) og at direktoratet er effektivt, raskt og bruker ressursene på en god måte (22). Mange (henholdsvis 20, 20, 19 og 18) forventer også at de som jobber i direktoratet skal være vennlige, brukerorienterte og serviceinnstilte, at direktoratet jobber med rette saker, at direktoratet er lydhørt for endrede styringssignaler og en god støttespiller for departementene og at direktoratet kan utgjøre en nøkkelspiller i sektoren.

Ytterligere seks forventninger tilføyes spørreskjema: *Direktoratet må se verdien av å ha et iverksettende ledd hos fylkesmannen. Direktoratet må lykkes med å forene kunnskap sentralt og regionalt for å sette i verk politikken på en god måte. Direktoratet må forstå egen og andres rolle, plassering og ansvar, og respektere dette. Direktoratet må ha forståelse for hva som skjer i regioner og kommuner. De som jobber i direktoratet må være tilgjengelige. Direktoratet må koordinere sin virksomhet mot andre statlige etater.*

3.3 Forventninger internt i direktoratet

Et klart flertall av informantene i direktoratet mener at det aller viktigste er å fremstå med høy faglighet og som et faglig selvstendig direktorat. Høy faglighet fremheves som en forutsetning for at direktoratet skal kunne

- gi faglige råd og et godt faglig grunnlag for departementenes politiske beslutninger
- løse pålagte faglige forvaltningsoppgaver
- være best på iverksetting, gi riktige og effektive råd og utvikle gode virkemidler på myndighetsområdet.

På dette grunnlaget forventes direktoratet å kunne jobbe med rette saker, være lydhøre og fleksible for endrede styringssignaler, og være en god støttespiller for departementene. Dette vil også gjøre det mulig å være effektive og raske og å bruke ressursene på en god måte.

En av avdelingene mener at det viktigste for direktoratet er å være brukerorientert og serviceinnstilt. For å innfri denne forventningen må direktoratet fungere godt internt. Brukernes tillit til direktoratet må likevel være basert på at det er høy faglig kvalitet i direktoratets arbeid.

Det er således bred enighet om viktigheten av høy faglighet i direktoratet. Samtidig viser intervjuene at det er store forskjeller i hva den enkelte informant legger i begrepet "faglighet" (jf. kapittel 4.4).

Det er også klare forskjeller på hva den enkelte informant legger i å "jobbe med rette saker". Det blir et spørsmål og en avveining om det er "departementet som vet hva som er rett" versus "vi har et ansvar for å finne ut hva som er rett". Det er også de som mener at "rette saker" har med direktoratets forvaltningskultur å gjøre, dvs. det å forstå sin egen rolle og ansvar som underlagt organ, og ledelsens og medarbeidernes evne til å fange opp og forstå hva regjeringen mener og vil på eget ansvarsområde (jf. kapittel 4.4). I denne betydningen oppfattes det å jobbe med rette saker som en nøkkel til et godt direktorat.

Samlet betraktet er forventningene flere og sammensatte. Departementene betoner tosidigheten knyttet til rollen som både forvaltningsorgan og fagorgan. Men de vektlegger tyngdepunktet litt forskjellig og definerer forvaltningsrollen noe ulikt. Aktører i sektoren ønsker at direktoratet først og fremst er et faglig myndighetsorgan som på en god måte bringer kunnskap inn og politiske signaler ut. Direktoratet betoner de faglige forventningene til seg selv, og det å selv kunne finne ut hva som er rette saker å jobbe med.

4 Faktorer og forhold av betydning for å kunne leve opp til forventningene

4.1 To styrende departementer

I dette avsnittet gjør vi en relativt detaljert gjennomgang av departementenes styring av direktoratet. Som kilder brukes intervjuene i departement og direktorat, våre notater fra etatsstyringsmøtet og sentrale styringsdokumenter. Vi beskriver de formelle styringsrelasjonene og oppfatninger om de to departementenes styringspraksis. Vi tar for oss etatsstyringen spesielt og de viktigste styringsdokumentene. Til slutt trekker vi frem noen hovedkjennetegn ved etatsstyringen.

4.1.1 De formelle styringsrelasjonene

Sosial- og helsedirektoratet har oppgaver på Sosialdepartementets og Helsedepartementets ansvarsområder. Direktoratets midler bevilges fra ulike budsjettkapitler, og virksomheten omtales på ulike steder i begge departementers budsjettproposisjoner. Det konstitusjonelle ansvaret for direktoratet ligger hos helseministeren, og Helsedepartementet har etatsstyringsansvaret. En annen måte å uttrykke styringsforholdet på er at direktoratet er administrativt underlagt Helsedepartementet, men styres faglig i fellesskap av begge departementene.

Etatsstyringsansvaret er lagt til Helsetjenesteavdelingen i Helsedepartementet, som også har etatsstyringsansvar for Helsetilsynet. Direktoratet har faglig tilknytning til flere andre avdelinger i departementet, både Folkehelseavdelingen og Helserettsavdelingen. Helsedepartementet har i tillegg etatsstyringsansvar for Folkehelseinstituttet, Statens strålevern, Statens legemiddelverk og Bioteknologinemnda samt faglig styringsansvar for Mattilsynet. De fem regionale helseforetakene er tilknyttet Eieravdelingen i Helsedepartementet.

I Sosialdepartementet er det faglige ansvaret for direktoratet lagt til Sosialpolitisk avdeling. Den samme avdelingen har også etatsstyringsansvar for et forskningsinstitutt (SIRUS), og eieransvar for Vinmonopolet. Ellers har Sosialdepartementet etatsstyringsansvar for Trygdeetaten.

Helsedepartementet er formelt og konstitusjonelt den første av direktoratets foresatte. Departementet fremstår også som det tunge departementet i styrings-trekanten, når det gjelder styringstradisjon og omfanget av samhandling med direktoratet.

- Helsedepartementet har lang tradisjon for å styre et stort direktorat på helseområdet. Sosialdepartementet har ikke en samlet direktoratstradisjon på sitt felt, selv om departementet tidligere hadde ansvar for både Rusmiddeldirektoratet og Etat for rådssekretariater mv. Eksistensen av et "sosialdirektorat" innebærer noe helt nytt.

-
- På Helsedepartementets område har direktoratet oppgaver som er relatert til samtlige fagavdelinger. Styringen av direktoratet innebærer mange – og lange – interne prosesser i departementet. På Sosialdepartementets område er direktoratets oppgaver tilknyttet den ene av de to store fagavdelingene, som har et uttalt delegert og samlet ansvar for styringen av direktoratet.
 - Etableringen av direktoratet ses i sammenheng med andre reformer som særlig berører Helsedepartementet – ikke minst sykehusreformen. Departementet har ansvaret for å tydeliggjøre både myndighetslinjen og foretakslinjen på helsetjenestesiden og relasjonen og grenseoppgangen mellom dem. Helsedepartementet retter i denne sammenhengen mye oppmerksomhet mot direktoratets måte å utøve sin rolle på.

4.1.2 Generell styringspraksis

Helsedepartementet

Gjennom intervjuer med departement og direktorat kommer det frem et bilde av en tung, nær og tett styring fra Helsedepartementets side.

Det er svært mange møteplasser og fora der Helsedepartementet og direktoratet deltar. De viktigste faste møtene er:

- To etatsstyringsmøter per år. Møtene følger det vanlige mønsteret som anbefales i økonomiregelverket, med møter vår og høst, fokus på planlegging, budsjett og rapportering, fast dagsorden, deltakelse og møtereferat. Sosialdepartementet deltar alltid på disse møtene.
- Ukentlige møter på det psykiske helseområdet. Dette møtet er innrettet for å kunne håndtere den tunge satsingen og politiske oppmerksomheten og de mange ulike arbeidsoppgavene som skal gjennomføres på feltet. Både departements- og direktoratsledelsen deltar foruten avdelingsledere og saksbehandlere som arbeider med oppgavene.
- Månedlige møter mellom Folkehelseavdelingen i Helsedepartementet og Forebyggingsdivisjonen i direktoratet.
- Kontaktmøter, for eksempel i forkant av etatsstyringsmøter og ved tidspunkter for regnskapsrapportering.
- Møter i felles arbeidsgrupper som er opprettet på kritiske eller vanskelige områder, for eksempel kvalitetsindikatorer i helsetjenesten og IT.

Utover dette arrangeres det hele tiden møter mellom departement og direktorat på ad hoc-basis – knyttet til konkrete arbeidsoppgaver, prosjekter og saker.

Departementsråden har ukentlig lunsjmøte med direktørene for Sosial- og helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Helsetilsynet. Hensikten med møtet er å skape et fora der lederne kan treffes, utveksle erfaringer og refleksjoner, og sikre samordning på helseområdet eller løse felles utfordringer f.eks. i forhold

til krisesituasjoner. Departementsråden anser prinsipielt at det skal være en tett kopling departement – direktorat.

Generelt i departementet beskrives direktoratet som departementets ”utøvende muskel”, ”forlengede arm” eller ”viktigste redskap”. Det fokuseres på betydningen av å kunne være trygg på direktoratet som iverksetter og forvalter på politikkområdet. Direktorat og departement er – og skal være - på samme lag og spille sammen. Å ha en tett kontakt med sitt utøvende apparat gir også departementet den nødvendige kunnskap, inspirasjon og kontakt med virkeligheten, som er helt nødvendig for å selv gjøre et godt arbeid.

Det fremheves at det også finnes historiske forklaringer bak ønsket om tett kontakt og oppfølging av direktoratet. Erfaringene viser hvor viktig dette er for utviklingen av og legitimiteten i den førte politikken. Den tette kontakten settes også i forbindelse med kjennetegn ved sektoren og helsefagets karakter – at spørsmålene handler om liv og død, og at det dreier seg om store summer kombinert med vanskelige prioriteringer. Av dette oppstår en egen politisk tyngde og sterke styringsinteresser i departementet.

Helsedepartementet fremhever også betydningen av at direktoratet henter inn og systematiserer faglig kunnskap og kunnskap basert på praktiske erfaringer, som skal ligge til grunn for gode faglige innspill til departementet. Dette forutsetter at direktoratet ligger i forkant og kan agere proaktivt. Men departementet er opptatt av at direktoratet hele tiden må ha ”en form som ikke provoserer”. Fagligheten skal hele tiden være kombinert med forståelse for den politiske virkeligheten som departementet styres av. Direktoratet bør også først og fremst øke kompetansen på områder som har politisk prioritet, og hensynet til faglighet bør hele tiden balanseres mot departementets faktiske behov for informasjon og kunnskap.

Direktoratet beskriver Helsedepartementet som en tung bestiller og bruker av direktoratet. Departementet preges av å ha en direktoratserfaring på den måten at de stort sett har en oppfatning om hva som er departementsoppgaver og hva som er direktoratsoppgaver, og hvordan direktoratet kan brukes. Direktoratet mener at departementet stort sett forholder seg på en ryddig måte til direktoratet når det gjelder både arbeidsdeling og kommunikasjon. De konkrete bestillingene er derimot av varierende kvalitet.

Hovedproblemet, som direktoratet ser det, er mengden av oppdrag og manglende samordning og prioritering av oppgaver til direktoratet. De fleste avdelinger i departementet har et engasjement i og forventninger til direktoratet, og de gjør bestillinger både i tildelingsbrev og løpende under året. Det er store og små oppgaver som skal løses – oppgaver knyttet til ulike roller som direktoratet har, og direktoratet oppfatter det som vanskelig å se retningen og hovedlinjene. Summen av krav og oppgaver oppfattes også å være tilpasset en annen ressursramme og størrelse på direktoratet, enn den faktisk eksisterende.

Både i direktoratet og i Helsedepartementet er det også mange som stiller spørsmål ved konsekvensene av en praksis med så mange ulike møteplasser og fora for samhandling – i forhold til styringen av direktoratet. Det oppstår

utydeligheter i forholdet, og det stilles spørsmål som ”Hvor skjer den viktige styringen av direktoratets virksomhet, hva er sagt hvor og når, og hvem er det egentlig som bestemmer hva som gjelder?”

Sosialdepartementet

Gjennom intervjuer med departement og direktorat kommer det frem et bilde av en definert styringsprosess, og mye samhandling og kontakt mellom direktoratet og Sosialdepartementet. Samtidig er det mange som opplever en noe avvventende holdning til direktoratet fra Sosialdepartementets side.

De viktigste faste møtene mellom Sosialdepartementet og direktoratet er:

- Helsedepartementets etatsstyringsmøter, der Sosialdepartementet deltar med ekspedisjonssjef, avdelingsdirektør og eventuelt en saksbehandler.
- To styringsmøter per år. Møtet ledes av ekspedisjonssjefen, og fokuserer på prinsipielle saker, oppgaver, ressursbruk og prioriteringer i direktoratet på Sosialdepartementets område. Helsedepartementet deltar.
- Møter i felles arbeidsgrupper som opprettes på kritiske eller vanskelige områder, f eks kvalitetsindikatorer i sosialtjenesten.

Utover dette arrangeres det flere møter mellom departement og direktorat på ad hoc-basis, knyttet til konkrete arbeidsoppgaver, prosjekter og saker.

Sosialdepartementets utgangspunkt for betraktninger omkring styringsrelasjonen er at det nå finnes et direktorat på eget område – noe som innebærer en ny rolle- og ansvarsdeling for begge parter. Som en av Sosialdepartementets underliggende virksomheter skal direktoratet styres etter departementets generelle retningslinjer for etatsstyring. Et viktig prinsipp her er at fagavdelingen har det faglige og administrative etatsstyringsansvaret. Departementsråden understreker og støtter prinsippet om fagavdelingens hovedansvar – også i forhold til den løpende kontakten med direktoratet. Fagavdelingen tas også med i eventuelle møter mellom departementsråd og direktør.

Generelt fremhever Sosialdepartementet at direktoratet har oppstått som et resultat av en ryddejobb i tidligere Sosial- og helsedepartementet. Fordelingen av arbeidsoppgaver mellom eget departement og direktorat oppfattes som ryddig og bra. Direktoratets hovedoppgaver er å iverksette og følge opp vedtatt politikk, forvalte lov- og regelverk samt ha en styringsrolle på sosialfeltet overfor fylkesmennene. I tillegg har direktoratet en rolle når det gjelder å levere faglige innspill før prosesser igangsettes. Departementets hovedoppgaver er å være faglig sekretariat for politisk ledelse, samt styre virkemidlene og virksomhetene. Kunsten, både for departementet og direktoratet, er å få til den planlagte rolle- og arbeidsfordelingen i praksis. Departementet gir også mange eksempler på områder eller situasjoner der dette er vanskelig. Hovedutfordringen for departementet er, etter egen fremstilling, å bli en bedre bestiller i forhold til direktoratet.

Generelt i Sosialdepartementet finnes det ingen samlet, spissformulert eller enkel beskrivelse av direktoratets rolle som ”sosialdirektorat”. I stedet understrekes direktoratets ansvar for å over tid utvikle og tydeliggjøre egen

rolle. Som en del av denne problematikken er departementet generelt opptatt av hvordan hele trekanten Sosialdepartementet, Helsedepartementet og direktoratet ser ut og balanserer. Departementet har også behov for å kunne være trygg på at direktoratet i tilstrekkelig grad prioriterer dem og sosialfeltet. Ennå er ikke departementet tilstrekkelig trygg på dette.

Direktoratet beskriver Sosialdepartementet som en noe varierende bestiller og bruker av direktoratet. Direktoratet opplever at departementet fremdeles søker etter å finne gode praktiske definisjoner på hva som er departementsoppgaver og hva som er direktoratsoppgaver, og hvordan direktoratet kan brukes.

Iblant er direktoratet usikker på hvordan departementet resonnerer omkring og vektlegger den faglige rollen som direktoratet skal ha på det sosialpolitiske feltet. For eksempel oppstår det uklarheter når departementet oppretter egne faglige råd direkte under politisk ledelse eller legger ut faglige oppgaver på andre aktører, som direktoratet oppfatter at de egentlig har et ansvar for å håndtere. Direktoratet gir et bilde av at de på noen områder ønsker å ta faglige utfordringer som de ikke får.

Direktoratet beskriver også Sosialdepartementets måte å kommunisere med direktoratet på som ikke alltid like ryddig. Iblant har det vært en tendens til at departementet ikke ser eller respekterer direktoratets organisering og linjeprinsipp, med den følge at viktig kommunikasjon, informasjon og tilbakemeldinger går direkte mellom saksbehandlere, som dermed styrer hverandre og virksomheten.

Hovedproblemet, som direktoratet ser det, ligger i total oppgavemengde og den manglende samordningen og prioriteringen mellom de to departementene i forhold til direktoratet. Så langt har direktoratet også etterspurt klarere ambisjoner fra Sosialdepartementets side i forhold til direktoratets virksomhet.

Direktoratet erkjenner også at det lett blir slik at det departementet som er tyngst inne med flest konkrete bestillinger og oppdrag – Helsedepartementet – lettest vinner frem. Derfor opplever direktoratet et stort eget ansvar for å prioritere rett og finne den rette balansen mellom helse- og sosialsiden.

Både i direktoratet og internt i Sosialdepartementet finnes det også en bevissthet om at styringen av direktoratet og samhandlingen mellom direktorat og departement utfordres av de to sektorenes ulikheter og ulike styrkeforhold.

Samlet betraktet får vi et bilde av en nokså ulik styringspraksis for de to departementene. Helsedepartementet, som moderdepartement, er tett på og tungt inne i styringen og har sterke oppfatninger om direktoratets rolle for egen del og i forhold til egne behov. Direktoratet ses i stor grad som departementets forlengede arm. Sosialdepartementet har en noe mer avventende holdning og fremstår for direktoratet som mer uklar og utydelig i samhandlingen. Samtidig har Sosialdepartementet klare ambisjoner når det gjelder å utvikle styringen av direktoratet, og departementet er opptatt av direktoratets ansvar for å utvikle sin egen rolle. Direktoratet ønsker seg bedre balanse og større likeverd i departementenes styringsforhold.

4.1.3 Etatsstyringen av direktoratet

Helsedepartementets etatsstyringsansvarlige understreker at det er en god tone og et godt klima mellom de tre aktørene i styringstrekanten, og dermed et godt utgangspunkt for etatsstyringen. Hovedutfordringen hittil har vært å komme i mål i selve etatsstyringsprosessen. Det har tatt lang tid å gjøre de nødvendige avklaringene, bestemme de endelige rammene for direktoratet og skrive ferdig styringsdokumentene. Ikke minst har tildelingsbrevet til direktoratet blitt lidende og kommet alt for sent. Arbeidet med tildelingsbrevet oppfattes også som urimelig i forhold til hvordan resultatet og kvaliteten har blitt. Departementet legger en god del av skylden for den tunge og omstendelige prosessen på interne forhold i eget departement. Men de gis også et bilde av manglende drivkraft og engasjement fra Sosialdepartementets side i den tekniske ferdiggjøringsprosessen.

En annen utfordring som beskrives er forholdet mellom den formelle etatsstyringen og den mer uformelle styringen av direktoratet som skjer i andre møter mellom direktorat og departement – ikke minst i møter mellom toppledelsen i departementet og direktoratet. Det er flere i Helsedepartementet som mener de ukentlige møtene mellom departementsrådene og direktør i direktoratet skaper usikkerhet i etatsstyringen. Det vurderes som i og for seg naturlig å styre en virksomhet også gjennom tette lederkontakter i en omorganiserings- og oppstartperiode. Men på sikt – dersom dette institusjonaliseres som styringspraksis – er risikoen at autoriteten i den vanlige formaliserte styringsprosessen og budsjettarbeidet undergraves.

Etatsstyringen beskrives som hittil i all hovedsak å ha fokusert på økonomi og ressurser og det å finne midler, kombinert med en detaljert og stram oppgavestyring. Departementet har bevisst tendert mot overstyring. Dette vurderes som uheldig i forhold til de mer langsiktige styringssignalene, men likevel som nødvendig for å få direktoratet til å ”gå rundt” økonomisk og for å holde virksomheten innenfor et rimelig og riktig ambisjonsnivå.

Sosialdepartementets styringsansvarlige opplever at forholdet til direktoratet fungerer godt, og at kommunikasjonslinjene som nå er etablert, er et godt grunnlag å bygge videre på. Men det oppstår en del gnisninger og forsinkelser i styringsprosessen som departementet henviser til forholdet mellom de to departementene. Dels har departementene ulike syn på hvordan styringen skal være, og dels står de i et ulikt maktforhold i styringstrekanten. Sosialdepartementet ønsker en mindre detaljert styring med større delegering av ansvar og fullmakter til direktoratet, men ser at dette er vanskelig når Helsedepartementet går detaljert ut både på ressursbruk og oppgaveløsning. Dette oppleves som en ubalanse i Sosialdepartementets disfavør, som risikerer mindre synlighet og gjennomslagskraft i forhold til direktoratet. Departementet beskriver en opplevelse av å tvinges i uønsket retning. Det oppleves også som vanskelig å diskutere disse spørsmålene med Helsedepartementet.

Etatsstyringen og arbeidet med tildelingsbrev tar også uforholdsmessig mye tid. Sosialdepartementet innrømmer at tildelingsbrevet ikke er bra og at det er vanskelig å forholde seg til styringsmessig. Det blir en opplisting av stort og smått, og det har en klar helseside og en sosialside. På sikt kan både målformuleringer og

leringer, resultatkrav og krav til rapportering fra direktoratet bli bedre. Dokumentet gir i dag ikke noe klart bilde av hva direktoratet gjør, kan og har muligheter til å gjøre.

Departementet mener likevel at det viktigste hittil har vært å få på plass en basis og grunn for direktoratets ressurser og oppgaver. Dette har bydd på problemer – av mange årsaker. Ikke minst har forholdet mellom de to departementene ikke vært helt ukomplisert, og det har vært ulike syn på hva som er en god fremgangsmåte. Dersom en slik ramme kommer på plass, fremhever Sosialdepartementet at tildelingsbrevet etter hvert i større grad kan konsentrere seg om overordnede prioriteringer, viktige endringer og satsingsområder i direktoratets virksomhet.

Direktoratets ledelse og etatsstyringsansvarlige trekker frem tildelingsbrevets rolle i etatsstyringen. Tildelingsbrevet virker sterkt styrende internt – både på hvilke arbeidsoppgaver direktoratet fokuserer på, og på hvordan direktoratets interne planlegging og styring foregår. Tildelingsbrevet er omfattende og inneholder svært mange oppgaver. Det legges også ned mye arbeid internt i å tolke det som står i brevet og fordele oppgavene til rett instans i direktoratet. Samtidig kritiseres tildelingsbrevet som styringsdokument betraktet. Det er ikke et godt nok styringsdokument, i den betydning at det savner prioriteringer og mål. Dokumentet oppleves som å komme fra de ulike fagavdelingene og seksjonene i departementene, og ikke fra departementene som helhet. Det mangler et strategisk nivå, et løft og en retning.

Direktoratet er også opptatt av spørsmålet hvor – i hvilke fora og sammenhenger – styringen egentlig skjer. I etatsstyringen har fokus vært på økonomiske og administrative spørsmål, som er viktig i begynnelsen. Men etter hvert savnes den nødvendige dreining fra spørsmålet om ressurser og rammebetingelser til spørsmålet om direktoratets rolle og bidrag i samfunnet. Det oppfattes som varierende og egentlig uklart når og i hvilke fora direktoratet og departementene snakker om de viktige tingene.

Etatsstyringsmøtet

Det arrangeres etatsstyringsmøte med direktoratet to ganger per år. Hovedtema er status i forhold til budsjett og økonomi, men også andre sider ved virksomheten. Et typisk etatsstyringsmøte ledes av ekspedisjonssjefen for Helsetjenestavdelingen i Helsedepartementet. Videre deltar et antall avdelingsdirektører, og noen saksbehandlere. Fra Sosialdepartementets side deltar ekspedisjonssjefen for sosialpolitisk avdeling, avdelingssjef og én saksbehandler. Fra direktoratet deltar direktør, samtlige divisjonsdirektører og et antall avdelingsdirektører.

Møtet fremstår som uproblematisk. Det har karakter av å være et møte for gjensidig informasjonsutveksling og oppsummering av status. Den formelle strukturen er på plass og fungerer som den skal, med innkalling, dagsorden, referater, tema og utveksling av nødvendig informasjon. Deltakerne opplever tonen og den menneskelige kontakten som god. Hovedtema på møtet, som er de økonomisk-administrative forholdene ved direktoratet, oppleves som relevant og riktig, så lenge direktoratet fremdeles befinner seg i en etableringsfase. En

felles kritikk fra alle tre parter er at møtedeltakelsen har vokst og blitt vel stor, sett i forhold til møtets tema og innhold.

I et lengre perspektiv er det flere som oppfatter møtet som mer problematisk. Både departementene og direktoratet ser at møtet kan få et noe rituelt preg, og at det ikke er spesielt kraftfullt som styringsmøte betraktet. Flere tar opp at møtet i tillegg til de generelle administrative sakene iblant har spesifikke saker til behandling fra én avdeling eller ett fagområde i virksomheten, mens diskusjoner om de store og strategisk viktige temaene som berører hele direktoratet uteblir. Det er også uklart for mange hvilket forhold og hvilken status møtet skal ha i forhold til andre møter og fora som er vel så viktige for styringen av direktoratets virksomhet. Direktoratet har et konkret ønske om at fokus på etatsstyringsmøtet etter hvert vil dreie fra i all hovedsak å handle om økonomi og administrasjon til også å ha fokus på faglige spørsmål, rapportering og tilbakemelding på virksomhetens innhold og resultater.

Tildelingsbrev og årsrapport

Ifølge Økonomireglementet er det to sentrale dokumenter i etatsstyringen – tildelingsbrevet til virksomheten og virksomhetens årsrapport til departementet. Tildelingsbrevet gir uttrykk for en konkretisering av etatsstyringen, som årsrapporten i sin tur er et svar på og motstykke til. De to dokumentene kan beskrives og analyseres ved hjelp av en del generelle kriterier, som tidligere er utviklet og benyttet av Statskonsult⁴. Vi bruker disse kriteriene når vi beskriver tildelingsbrevet til Sosial- og helsedirektoratet for 2003 og direktoratets årsrapport for 2002.

Tildelingsbrev for 2003

Tildelingsbrevet er utarbeidet av begge departementer i fellesskap. Foreløpig versjon av tildelingsbrevet er datert 8. januar 2003, og endelig tildelingsbrev er datert 10. april. Brevet er på 86 sider. Det har følgende kapittelinndeling:

1. Innledning med informasjon om totalrammen
2. Overordnede mål og prioriteringer
3. Fellesoppgaver for Sosialdepartementet og Helsedepartementet
4. Spesifikke oppgaver fra Sosialdepartementet
5. Spesifikke oppgaver fra Helsedepartementet
6. Forventninger til Sosial- og helsedirektoratet av administrativ karakter
7. Resultatoppfølging i 2003
8. Gjennomgang av tilskuddsordninger

I kapittel 2 *Overordnede mål og prioriteringer*, beskrives kort Regjeringens sosial- og helsepolitikk og hva den bygger på, samt hvilke tema/tiltak direktoratet særlig skal fokusere på. Kapittel 3 *Fellesoppgaver*, beskriver direktoratets arbeid med kvalitetsutvikling i sektorene – oppgaven med å utarbeide en ny samlet kvalitetsstrategi for sosial- og helsetjenesten, å implementere og drifte systemet med kvalitetsindikatorer, å videreutvikle nasjonale kvalitetsregistre, å utarbeide retningslinjer for kvalitet og å komme med faglige innspill om kvalitet til Stortingsmeldinger. Her beskrives også

⁴ Jamfør Statskonsults Notat 2001:07 *Årsrapporter til departementene* og Rapport 2002:22 *Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring*.

arbeidet med informasjonsflyt og ”Hjulet”, helse- og sosialstatistikken, i verksetting og oppfølging av rekrutteringsplanen for helse- og sosialpersonell, oppfølging av Statlig tiltaksplan for elektronisk samhandling i sektoren (Si@), evaluering av samhandling mellom helsetjenestens nivåer, tilbudet til personer med psykisk utviklingshemming og helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen.

Kapittel 4 inneholder *Spesifikke oppgaver fra Sosialdepartementet*. Denne delen er på sju sider. Først beskrives oppgaver ”der direktoratet er tillagt et gjennomføringsansvar”, f.eks. bidra til oppfølging av virkemidler og enkelttiltak i Tiltaksplanen mot fattigdom, eller når det gjelder Handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Direktoratet skal også bidra til å videreutvikle kompetansetiltak overfor sosialtjenestens førstelinje, f.eks. ”følge opp og bistå fylkesmannen i arbeidet med å forankre og videreutvikle sentrale virkemidler”, ”lage rammer for og bistå fylkesmannen med tilrettelegging av opplæringstiltak rettet mot sosial- og helsetjenestens arbeid”, ”iverksette og tilrettelegge for bruker- og praksisrelevant forskning som underbygger og styrker tjenesteutviklingen og tjenesteutøvelsen på fagfeltet” og ”bistå Sosialdepartementet i arbeidet med oppfølging av utviklingsprogrammet for bedre kvalitet og enklere ordninger i omsorgstjenestene”. Det sies at Sosialdepartementet ”vil komme tilbake med en nærmere presisering på noen av arbeidsoppgavene”.

Deretter beskrives oppgaver innenfor det rettslige området, for eksempel at direktoratet skal ”bistå departementet med aktuelle lov- og forskriftsendringer i lov om helsetjenesten i kommunene, lov om sosialtjenesten og alkoholloven”, ”være bevillingsmyndighet”, og ”føre tilsyn og kontroll med bevillingsordningen”.

Det følger også en lang rekke oppgaver spesifisert etter tema, når det f.eks. gjelder økonomisk sosialhjelp, skal direktoratet ”følge med i bruken av stønads-satsene, og ved behov fremme forslag om endring av retningslinjene, herunder prisjustering”, eller når det gjelder Stortingsmelding om politikken for personer med nedsatt funksjonsevne, sies det at: ”Det kan være aktuelt å be direktoratet om ytterligere bidrag knyttet til ferdigstilling av meldingen. Direktoratets oppgaver i forbindelse med oppfølging av meldingen vil bli omtalt i et eget brev (...) etter at meldingen er avgitt”. Spesielle prosjekter som skal gjennomføres eller videreføres nevnes, og det pekes på hvilke utredninger, hvilke kartlegginger eller hvilken type av oppfølgingstiltak som skal gjøres.

Samlet om Sosialdepartementets del: Oppgavene er formulert som oppgaver som skal gjøres, og ikke som mål og/eller resultatkrav. Begrepene mål, resultater osv. brukes ikke. Resultatindikatorer angis ikke. Oppgavene listes opp – under hver sin hovedoverskrift med underoverskrifter som går på tema. Overskriftene går fra større hovedområder til spesifikke enkelttiltak. Verbene som brukes på oppgavene er knyttet til både det å *ha ansvar for* noe bestemt, det å *være* et bestemt organ, det å *samarbeide* med noen bestemt eller det å *gjøre/gjennomføre* en bestemt ting. I liten grad sies det hva som skal oppnås med aktivitetene eller hvorfor noe skal gjøres. Oppgavene som angis, er av svært ulik karakter. Noen er stående oppdrag knyttet til direktoratets rolle og funksjon. Noen er spesifikke oppgaver for året. Noen oppgaver er store hoved-

oppgaver. Andre er spesifikke, små del-aktiviteter. Tildelingsbrevet virker som å skulle være altomfattende og heldekkende, og får nærmest karakter av å være en huskeliste over absolutt alt som skal gjøres (eller eventuelt gjøres) på Sosialdepartementets område.

Kapittel 5 inneholder *Spesifikke oppgaver fra Helsedepartementet*. Denne delen er på 26 sider. Oppgavene oppgis under 20 forskjellige temaer/hovedoverskrifter.

Første tema er *Folkehelsearbeid*, med underoverskrifter som *Fysisk aktivitet*, *Tobakk*, *Ernæring* eller *Smittevern*. Eksempler på oppgaver er ”Departementet forventer at direktoratet i løpet av året har igangsatt arbeid med å utvikle en kunnskapsbase om livsstil, fysisk aktivitet og helse (...) å få kunnskap om livsstil, fysisk aktivitet og helse inn i grunnutdanning og i etter- og videreutdanningstilbud for leger og annet helsepersonell”, eller ”Direktoratet bes gjennomføre en kartlegging av hvor mange videregående skoler som har røykfrie skolegårder og har utviklet handlingsplan for røykfrihet”, ”videreføre oppfølgingsprosjekt i forbindelse med innlemmelsen av barnematdirektivet i EØS-avtalen av innsatsområdet”, ”i samarbeid med Nasjonalt folkehelseinstitutt slutføre arbeidet med å ferdigstille retningslinjer om bruk av isolering”, eller at direktoratet arbeider med ”en utredning av forsvarlige krav om forutgående livsstiltiltak før forskrivning av medikamentell behandling på kolesterol- og blodtrykkområdet”.

Deretter følger de øvrige temaene, som er Psykisk helsearbeid, vold og traumer, Kommunehelsetjenesten, Tannhelsetjenesten, Oppfølging innenfor spesialisthelsetjenesten, Rehabilitering, Personellfeltet, Bio- og genteknologi, Tiltak på legemiddelområdet og på området medisinsk utstyr, Helsetjenestetilbudet til kvinner, Handlingsplan mot kjønnslemlestelse osv.

Eksempler på oppgavebeskrivelser under disse temaene er: ”Direktoratet skal bistå departementet i oppfølgingen av fastlegereformen”, ”Direktoratet har ansvaret for å igangsette og administrere forsøkene”, ”Som oppdragsgiver for CSC Solutions AS Norge skal Sosial- og helsedirektoratet følge opp leverandørens ytelser i henhold til inngått kontrakt”, direktoratet har ansvar for ”gjennomføringen av de tiltak som er inkludert i lavterskel helsetiltak og legemiddelassistert rehabilitering”, ”bistå i planlegging og gjennomføring av konferansen”, samt ”lede arbeidsgruppe og utrede hvordan godkjenningssystemet for helsepersonell med utenlandsk utdanning kan forenkles”.

Samlet om Helsedepartementets del: Oppgavene er plassert under hovedoverskrifter som går fra det ganske overordnede ”store” til spesifikke enkelttiltak. Strukturen ser ut til å følge arbeids- og avdelingsinndelingen i departementet i stor grad. Oppgavene er formulert som oppgaver som skal gjøres, og ikke som mål og/eller resultatkrav. Resultatindikatorer angis ikke. Begrepene mål, resultater osv. brukes ikke. Departementet bruker skal-formuleringer, må-formuleringer, de ”ber om at direktoratet”, de ”forventer at direktoratet”, de sier at direktoratet ”får ansvar for” en oppgave, at direktoratet ”er” en bestemt instans på et område osv. Oppgavene inkluderer både det å ha ansvar for noe bestemt, det å være et bestemt organ, det å samarbeide med noen bestemt og det

å gjøre en bestemt ting. I liten grad sies det hva som skal oppnås med aktivitetene eller hvorfor noe skal gjøres. Oppgavene som angis er av svært ulik karakter. Noen er stående oppdrag knyttet til direktoratets rolle og funksjon. Noen er spesifikke oppgaver for året. Noen oppgaver er store hovedoppgaver. Andre er spesifikke, små delaktiviteter. Tildelingsbrevet virker som å skulle være altomfattende og heldekkende, og får nærmest karakter av å være en huskeliste over absolutt alt som skal gjøres (eller eventuelt gjøres) på Helsedepartementets område.

Tildelingsbrevets Kapittel 6 inneholder *Forventninger til Sosial- og helsedirektoratet av administrativ karakter*. Dette punktet er på 3 sider. Blant annet tar departementene her opp kravene til samarbeid med andre aktører:

”Direktoratet skal trekke på kompetanse fra andre statlige etater, brukerorganisasjoner og fra andre kompetansemiljøer utenfor forvaltningen. Direktoratet skal ha en koordineringsfunksjon for samarbeid og kommunikasjon med frivillig sektor. Det er viktig at det skapes arenaer for samhandling med regionalt nivå, kommunesektoren og frivillige organisasjoner.” Kapitlet beskriver også krav til intern beredskap, økonomiforvaltning, utskilling av tilskuddsmidler fra driftsbevilgningen, at direktoratet skal følge den statlige informasjonspolitikken, ivareta et likestillings- og kjønnsperspektiv og innføre miljøledelse ut fra Grønn stat.

Kapittel 7 beskriver resultatoppfølging i 2003. Det sies kort hvilke møter som skal holdes mellom de tre partene og nevner betydningen av hensiktsmessig rapportering fra direktoratet. I kapitlet bestilles en årsrapport og en virksomhetsplan innen en gitt dato, regnskapsrapporter, prognoser og direktoratets egen vurdering av budsjettsituasjonen. Det står også kort under overskriften *Resultatoppnåelse* at ”Sosial- og helsedirektoratet skal gi en kort vurdering av resultater, eventuelle avvik i forhold til oppsatte mål”. Deretter følger en oversikt over datoer for etatsstyringsmøter og rapporteringer.

Kapittel 8 er en gjennomgang av samtlige tilskuddsordninger som direktoratet forvalter. Dette kapitlet er på over 30 sider. Det inneholder en detaljert gjennomgang av de enkelte tilskuddsordningene, først under Sosialdepartementet, deretter under Helsedepartementet. For begge departementer gjøres en relativt detaljert gjennomgang av ordningene, budsjettkapittel for budsjettkapittel og post for post. Det sies hva og hvem pengene skal gå til og kriterier for fordeling samt eventuelle styringssignaler til tilskuddsmottaker. Det henvises også til omtaler i St. prp. nr. 1 og ulike stortingsmeldinger. I forbindelse med flere av tilskuddsordningene knyttes det også an til direktoratets mange roller og oppgaver utover det å forvalte tilskuddsordningene. En del av tilskuddsordningene skal evalueres, og det påpekes at direktoratet har ansvar for å følge opp evalueringen.

Sosial- og helsedirektoratets årsrapport for 2002

Rapporten har en enkel utforming i svart-hvitt og er på 93 sider. Kapittelstrukturen følger avdelingsinndelingen – bare med en kort innledning.

Innledningen gir en kort omtale av årsrapportens rolle og innhold samt opprettelsen av direktoratet. Det sies også at rapporten må ses i sammenheng med

overordnet virksomhetsplan, som i hovedsak ”er basert på tildelingsbrevet”. *Rapportering etter Overordnet virksomhetsplan* inneholder først en gjengivelse av overordnede mål og hovedoppgaver for direktoratet. Deretter beskrives etableringsprosessen i korthet, og hvordan direktoratet har organisert seg i fire divisjoner. Deretter rapporteres fra Divisjon for administrasjon og organisasjonsutvikling. Hovedmål for divisjonen gjengis, og status beskrives. Deretter følger årets regnskap i forhold til budsjett.

Under *Forebyggingsdivisjonen* finnes først en kort innledning der divisjonens hovedmål angis og status kort beskrives. Så følger en avdelingsvis rapportering. Avdelingene rapporterer resultater som i overveiende grad er en beskrivelse av aktiviteter. Aktivitetene relateres til ”hovedmål” og ”delmål”, som i varierende grad er formulert som mål. Noen av målene er i stedet tema eller typer av oppgaver. Rapporteringen er omfattende og detaljert. Det er både beskrivelser av hva direktoratet er, hvilken rolle det har på et bestemt område, hva det skal gjøre, gjør, har gjort og til dels hva som er oppnådd. Det er samtidig ganske store ulikheter mellom de forskjellige avdelingene i oppstillingen, detaljeringsnivå, ord- og begrepsbruk.

Under *Tjenstedivisjonen* finnes først en kort innledning der divisjonens hovedmål og arbeidet i rapporteringsåret kort beskrives. Deretter følger en kort gjennomgang av de viktigste oppgavene i 2002 for de ulike avdelingene, før hver avdeling rapporterer for seg. De avdelingsvise rapporteringene er ulike når det gjelder begrepsbruk, struktur, detaljeringsgrad og fokus.

Under *Divisjon for kunnskapshåndtering* er det først en kort innledning der divisjonens hovedmål gjengis og status beskrives, før det gis en avdelingsvis rapportering. De tre avdelingene følger samme mal for rapporteringen. Først gjengis avdelingens hovedmål. Deretter listes pågående og gjennomførte aktiviteter opp. De to forskningsavdelingene har også en tabell for måloppnåelse.

Samlet om årsrapporten: Strukturen i årsrapporten følger strukturen i overordnet virksomhetsplan for 2002, dvs. divisjon for divisjon med alle avdelingene for seg. På direktoratsnivå er det ingen resultatrapportering. Rapporteringen er i stor grad aktivitets- og oppgavebasert. Det er samme språk, stil og nivå på informasjonen som i tildelingsbrevet. Det er ingen kvantitative resultatmål eller -data. Resultatpresentasjonen relateres til en viss grad til ”mål”, men begge deler er egentlig informasjon om oppgaver som skal gjøres eller er blitt gjort. Iblant forklares hvorfor en oppgave ikke er blitt gjennomført etter planen. Ytterst sjelden beskrives eller vurderes resultatene kvalitativt, og de relateres ikke til gjennomføringskostnader. Effekter av virksomheten beskrives ikke. Hovedfokus i rapporten er hva hver enkelt avdeling har jobbet med og gjort i året som har gått. Direktoratets resultater relateres ikke til krav og forventninger, til anvendte ressurser eller til fremtidig utvikling.

Øvrige dokumenter og elementer i etatsstyringen

Rapporteringen på direktoratets område som skjer i budsjettprosessen, kan ses som en del av etatsstyringen. Departementene understreker betydningen av å rapportere til Stortinget om resultater på direktoratets ulike områder i budsjett-

proposisjonen. Begge departementer gjør også til dels omfattende beskrivelser av hva direktoratet har jobbet med og gjennomført på de ulike områdene, og hvordan departementet vurderer situasjonen. Direktoratet er med i prosessen og spiller inn tekster til denne rapporteringen.

Helsedepartementet gir i budsjettproposisjon en kort samlet beskrivelse av resultatrapporteringen for direktoratet. I St.prp. nr.1 for 2003–2004, kapittel 0720 Sosial- og helsedirektoratet heter overskriften ”Resultatrapportering 2002 og tilstandsvurdering 2003”. Dette utgjør omtrent en halv side med tekst. Det påpekes at direktoratet har vært i en etableringsfase i 2002, og det beskrives hvilke virksomheter som har flyttet inn i eller ut av direktoratet i løpet av året. Det henvises også til resultatrapportering og tilstandsvurdering på de ulike fagområdene i de to departementenes budsjettproposisjoner.

I tillegg til etatsstyringsmøtet, årsrapport og budsjettproposisjon rapporterer direktoratet også i løpet av året til departementet på økonomi, regnskap og avvik. Dette oppfattes både av Helsedepartementet og direktoratet som en type milepæl og avstemningspunkt i styringen.

Samlet betraktet får vi et bilde av en relativt tradisjonell etatsstyring, kjennetegnet ved

- formelt korrekte og administrativt fokuserte etatsstyringsmøter – uten spesiell nyhetsverdi eller tydelig rolle som styringsmøte betraktet
- altomfattende, detaljerte og oppgavebeskrivende styringsdokumenter – uten tydelig prioritering, målfokusering eller resultatdokumentasjon
- fokus på den interne budsjettprosessen i de to departementene, og departementenes begrunnelser for fordelingen av midler
- fokus på de enkelte oppgavene til direktoratet, og styring av hvordan direktoratet løser oppgavene.

Etatsstyringen har også en nokså uklar rolle og status i forhold til andre styrings- og samhandlingsformer mellom spesielt Helsedepartementet og direktoratet.

4.2 Direktoratets barndom – ulike utfordringer

Her beskrives informantenes bilde av de største utfordringene knyttet til oppstarten av og rammebetingelsene for det nye direktoratet. Vi har valgt å gjengi departementenes, direktoratets og andre aktørers oppfatninger hver for seg.

Flere av informantene i *departementene* gir uttrykk for at det er en prestasjon å få et så stort direktorat på beina og til å fungere. Informantene har også forståelse for at direktoratet har hatt innkjøringsproblemer knyttet til å få på plass de økonomiske, administrative og organisatoriske rammene for virksomheten.

Men generelt gis det uttrykk for at det i lengden ikke er mulig å ha dette perspektivet på direktoratet. På den faglige siden forutsettes et kronisk leveringsdyktig direktorat. Departementene understreker at det eventuelt i etatsstyringen

må tas høyde for å løse de praktiske utfordringene som knytter seg til rammebetingelsene for direktoratet.

De økonomiske utfordringene er knyttet til at direktoratet opplever en ubalanse mellom oppgavemengde og økonomiske rammebetingelser for å kunne håndtere oppgavene. Ubalansen har bl.a. kommet til uttrykk i et kontinuerlig ønske om nyansettelser i direktoratet. Men departementene kjøper ikke helt at direktoratet har for lite ressurser. Det konstateres at direktoratet har en betydelig bemanning. Det er også et spørsmål om hvilken kompetanse direktoratet egentlig trenger, og om utnyttelse av de ressursene og den kompetansen direktoratet har. Departementene er også opptatt av at direktoratet har valgt en krevende og utfordrende organisasjonsmodell.

Departementene understreker at hovedutfordringen er å få på plass en varig plattform for drift av direktoratet og en bemanning som er dimensjonert i henhold til denne. Det understrekes at dette samtidig er et spørsmål om direktoratets evne til prioritering og avklaring av ”hvor mange personer direktoratet trenger for å gjøre en god jobb”.

Når det gjelder administrative utfordringer, påpeker flere i departementene at direktoratet i startfasen i altfor liten grad vektla å få basisoppgaver og -funksjoner, som tilskuddsforvaltning, arkiv, postgang og intern økonomistyring, til å fungere. Dette førte til enkelte merkbare administrative mangler og arbeidsuhell. Det understrekes fra departementenes ståsted at det nå må forutsettes at basisfunksjoner og -oppgaver fungerer i direktoratet.

Informanter som representerer *andre aktører* i sektoren, er i første rekke opptatt av de utfordringene direktoratet har som organisasjon. Det pekes på at direktoratet har en stor utfordring knyttet til integrering og forening av medarbeidere som kommer fra svært ulike organisasjonskulturer.

Direktoratet har også blitt organisert på en måte som har gjort det vanskelig å finne frem, og der logikken bak inndelingen ikke fremstår som klar. Brukerundersøkelsen som Statskonsult har gjennomført (jf. Vedlegg 1), bekrefter at direktoratet har et problem med tilgjengelighet. Over 70 prosent av de spurte er *uenig* i påstanden ”Det er lett å få kontakt med rett instans/person i direktoratet”, og det er heller ingen som er *helt enig* i denne påstanden.

Flere informanter i *direktoratet* deler departementenes oppfatning om at direktoratets oppstart- og innkjøringsfase utløper nå, og at direktoratet etter hvert må vurderes på sitt arbeid. Samtidig peker informantene på at en rekke problemer knyttet til organisatoriske, økonomiske og administrative forhold i direktoratet ennå ikke er løst. Generelt anser også mange at utfordringen med å sammensmelte ulike kulturer vil ligge der i lang tid.

En del innkjøringsproblemer forklares med at få eller ingen av lederne i direktoratet har erfaring med å jobbe i en så stor organisasjon. Avdelingsdirektørene har ulik bakgrunn og erfaring, og ulike behov for støtte. Det har vært nødvendig med en læringsprosess både i administrasjonen og hos den enkelte avdelingsdirektør i forhold til hva som kreves. I ettertid ser flere at

det burde ha vært større åpenhet omkring differensierte behov i avdelingsledelsen, fordi det da ville vært mulig å gi mer individuell støtte og veiledning.

Når det gjelder administrative utfordringer, er det generelt en oppfatning at denne siden ved et nytt direktorat ble undervurdert fra starten av. Dette har medført mange overraskelser, noen større kriser og mye administrativt slit. Direktoratet gir et bilde av å ha blitt tvunget gjennom en "byråkratiseringsprosess" på godt og ondt. Flere skriftlige rutiner, tydeligere definerte fullmakter og roller, systemer, arbeidsprosesser og instruksjer. Det har blitt gjort en stor administrativ investering. Det finnes ulike oppfatninger om hvor lenge denne prosessen bør foregå i det videre, og hvor byråkratisk direktoratet egentlig behøver å være.

4.3 Direktoratets interne struktur, styring og ledelse

I dette avsnittet gjør vi en relativt grundig gjennomgang av de interne forholdene i direktoratet knyttet til organisering, styring og ledelse. Som kilder bruker vi intervjuer, besøk i direktoratet, den interne spørreskjemaundersøkelsen blant direktoratets ledere og det vi har av materiale fra OU-prosessen våren 2003. Til slutt trekker vi frem hovedfunnene som vi mener peker på viktige fremtidige utfordringer for direktoratet.

4.3.1 En flat organisasjon

Direktoratet valgte i utgangspunktet en "flat" organisasjonsstruktur, uten utbredt spesialisering og med færrest mulig ledernivåer. Ved valg av organisasjonsstruktur ble det særlig lagt vekt på at ⁵

- organisasjonen må være lett styrbar for direktoratets leder
- organisasjonsstrukturen må bidra til god integrering av sosialområdet og helseområdet.

Det var en viktig premis fra direktørens side at ledergruppen ikke skulle bli for stor, og at det ikke skulle være mer enn tre nivåer i organisasjonen – direktør, divisjoner og avdelinger. Organisasjonsstrukturen skal synliggjøre direktoratets to sentrale målgrupper – befolkningen og helse- og sosialtjenesten. Samtidig ville man ikke bryte opp de inngående strukturene for mye, men lage en organisasjonsstruktur som var gjenkjennelig både for de ansatte og de to departementene. Departementenes fagavdelinger skulle kunne kjenne igjen "sine" områder.

Resultatet av arbeidet ble at direktoratet ble inndelt i to fagdivisjoner – forebyggingsdivisjonen og tjenestedivisjonen, som primært retter seg henholdsvis mot befolkningen og tjenestene. I tillegg ble det opprettet en divisjon for administrasjon og organisasjonsutvikling som består av direktoratets samlede administrative stabs- og støttefunksjoner, og en enhet (senere divisjon) for kunnskapshåndtering (som fra 1.1.2004 har gått inn i det nyetablerte Nasjonalt

⁵ Dette er hentet fra Statskonsults Rapport 2002:7 *Stor omstilling på kort tid*, kapittel 5.2 *Organisasjonsstruktur i det nye direktoratet*.

kunnskapscenter for helsetjenesten). De tre divisjonene ledes av en divisjonsdirektør, som sammen med direktøren utgjør direktoratets toppledergruppe. Divisjonene har ingen egen administrativ bemanning, men deler på sentrale stabsmedarbeidere som fungerer som sekretariat for divisjonsmøtene.

Grunnstrukturen i organisasjonen utgjøres av de 21 avdelingene, som fordeler seg med ni avdelinger i forebyggingsdivisjonen, åtte avdelinger i tjenestedivisjonen og fire i administrasjonen. Avdelingene varierer i størrelse fra den minste på fem til store på rundt 40 ansatte. Hver avdeling ledes av en avdelingsdirektør. Avdelingene består av rådgivere og saksbehandlere, og har ingen egen stab eller egne administrative støttefunksjoner. For de største avdelingene har spørsmålet om seksjonering vært oppe til diskusjon, men hittil har alle valgt å beholde den flate strukturen.

Direktoratet har etter hvert også opprettet et antall faste team på tvers av avdelinger og divisjoner, som hver ledes av en teamkoordinator. Eksempler på slike er rusteamet, pleie- og omsorgsteamet og fattigdomsteamet. Hensikten med teamene er å ivareta, utvikle og styrke bestemte fag- eller arbeidsområder som ikke følger avdelings- eller divisjonsgrensene i direktoratet. Teamdeltakerne skal virke sammen med sine ulike kompetanser, innfallsvinkler og perspektiver, og derigjennom øke kvaliteten i oppgaveløsningen og skape faglig synergi og utvikling.

Utover avdelingene og teamene finnes det også visse prosjekt- og arbeidsgrupper i direktoratet. Disse gruppene er midlertidige og knyttet til gjennomføringen av bestemte arbeidsoppgaver. Gruppene er av ulik størrelse, og kan ligge innenfor en enkelt avdeling eller involvere flere avdelinger.

4.3.2 Interne styringsprosesser

Den interne fordelingen av fullmakter til divisjonsdirektører og avdelingsledere fremgår av disponeringsskrivet. Divisjonsdirektørene har de viktigste fullmaktene på personalsiden, og disse får ikke delegeres videre til avdelingsnivå. Avdelingslederne har langt flere fullmakter på budsjettensiden, men disse får generelt ikke delegeres videre i avdelingen. Dersom avdelingsleder har tjenestefri for et bestemt tidsrom, for eksempel i forbindelse med reiser, skal avdelingen utpeke en stedfortreder.

Direktoratets årlige styringsprosess er formalisert og beskrevet i en intern budsjettkalender, med ulike milepæler knyttet til tidspunkter på året. Prosessen følger i all hovedsak departementets styring og tidspunktene for de eksterne styringsdokumentene. I disponeringsskrivet går direktoratsledelsen ut med sine styringssignaler og oppdrag i tillegg til signalene fra departementene, for eksempel organisatoriske oppdrag knyttet til nedbemanning eller innskrenkning av oppgaver. Hensikten er å kvalitetssikre forholdet mellom direktoratets samlede ressurser og oppdragsportefølje for året, og få til en god økonomistyring. Styringssignalene ligger deretter til grunn for virksomhetsplanleggingen. Det meste av arbeidet med virksomhetsplanleggingen i direktoratet skjer på avdelingsnivå. Fokus ligger på hvilke oppgaver og aktiviteter som skal gjennomføres i og av den enkelte avdeling.

Både faglige og administrative saker styres også underveis via ledermøter og informasjonsmøter i direktoratet.

En tredje styringsprosess i direktoratet er knyttet til utviklingen på lang sikt – med aktive innsatser for kulturbygging og utvikling av et sett verdier for direktoratet. Helt fra begynnelsen har direktoratet lagt vekt på å tydeliggjøre hvilke muligheter – faglig og sosialt – som det nye direktoratet representerer, og hvilke ambisjoner direktoratets medarbeidere bør ha i forhold til egen rolle og betydning. Direktoratets verdigrunnlag er sammenfattet i bokstavene FÅSEE, som står for Faglighet, Åpenhet, Samarbeid, Effektivitet og Engasjement. Ambisjonen er at disse verdiene skal virke styrende på og prege direktoratets arbeidsprosesser.

Direktoratet har også innledet en omfattende OU-prosess, knyttet til utvikling av lederroller, samarbeidsformer og kvalitetssikring av direktoratets arbeid. Dette arbeidet har av ulike årsaker blitt liggende noe etter opprinnelig plan. OU-arbeidet ses også som en del av den interne styringen av direktoratet.

Ideelt sett hadde direktoratet også allerede påbegynt en egen strategisk planprosess. Men det har blitt vurdert som praktisk og tidsmessig urimelig å få til en slik prosess, dessuten uhensiktsmessig fordi direktoratet ennå ikke har fått på plass sin endelige organisatoriske utforming og avgrensning. En slik prosess er avhengig av at man vet hvilke enheter og hvilke oppgaver som tilhører direktoratet, og at lederne som skal eie prosessen, er på plass. Direktoratet har konkrete ambisjoner om å påbegynne strategiprosessen i 2004. Formålet er å tydeliggjøre hva direktoratet er og står for, hvilken vei man ønsker å gå og hvilke prioriteringer man gjør. En egen strategi skal gi direktoratet en mer uavhengig og solid grunn å stå på – internt og eksternt – i forhold til planlegging, veivalg og satsingsområder. Direktoratet anser at de med en slik egen strategi også vil kunne bli en bedre medspiller i dialogen med departementene, og sette alle tre i stand til å løfte styringsdialogen og tildelingsbrevets utforming.

4.3.3 Frekvente ledermøter og intern informasjon

Direktør og avdelingsleder for kommunikasjon og dokumentasjon møtes hver morgen for å gå gjennom akutte saker knyttet til departementene eller media.

Toppledermøtet i direktoratet finner sted to ganger per uke. Her møtes direktør og divisjonsdirektører, samt leder for kommunikasjonsavdelingen. Hver annen uke er det utvidet ledermøte, der samtlige avdelingsdirektører deltar i tillegg til toppledergruppen.

På divisjonsnivå samles avdelingslederne ukentlig i divisjonsmøte som ledes av divisjonsdirektøren. Her pleier også en eller flere representanter fra administrasjonen å være med for å gi en samlet orientering til avdelingene og få innspill i forhold til rutiner, prosesser eller systemer på det administrative området.

Avdelingene har sine egne ukentlige avdelingsmøter, der alle i avdelingen deltar. Relativt nylig har direktoratet innført en ordning med at avdelingene på omgang arrangerer fagmøte/seminar på et aktuelt tema. Møtet er åpent for alle direktoratets ansatte.

Med en relativt frekvent møtestruktur vil det alltid være et antall ledere i direktoratet som ikke er tilstede og kan møte. Direktoratet anvender et system med stedfortredere for å opprettholde den gjensidige informasjonsutvekslingen og løpende kontakt med samtlige avdelinger og divisjoner. Fra og med høsten 2003 har alle referater fra ledermøtene vært tilgjengelig på intranettet.

4.3.4 Erfaringer med og synspunkter på de interne forholdene

Gjennom intervjuer med direktør, divisjonsdirektører og flere avdelingsledere i direktoratet har vi fått synspunkter på direktoratets organisering, de interne styringsprosessene og lederrollene. Vi beskriver disse synspunktene først. Deretter tar vi for oss resultatene av den interne spørreundersøkelsen rettet til lederne i direktoratet, som gir et mer generelt og oversiktlig bilde. Vi tar også opp noe fra den interne medarbeiderundersøkelsen i direktoratet våren 2003, som gir et bilde av situasjonen for medarbeiderne i direktoratet. Til slutt beskriver vi noen eksterne synspunkter på interne forhold i direktoratet.

Direktoratets organisering

Informantene begrunner direktoratets to divisjoner for henholdsvis forebygging og tjeneste med at myndighetsrollen er ulik på de to områdene og knyttet til ulike målgrupper. Det har vært et bevisst valg å organisere direktoratet langs disse to områdene og unngå organisering for eksempel etter svensk mønster med en helsedel og en sosialdel.

Det finnes likevel delte meninger om divisjonsinndelingen – både om den gir tilstrekkelig faglig mening og særlig om den fungerer i praksis. Divisjonene er store, og kontrollspennet for divisjonslederne er stort. I tillegg er det flere avdelinger som er store, slik at avdelingsleder også har et stort kontrollspenn. Det pekes på at fremdriften og kvaliteten i oppgavene kan bli lidende av dette.

Divisjonene er ulike når det gjelder bredden av oppgaver og virkemidler og karakteren på de avdelingene som inngår. Forebyggingsdivisjonen bedømmes som å bestå av mer homogene og etablerte avdelinger, og dermed som ”enklere å drive”, enn tjenstedivisjonen. Denne har flere helt nye avdelinger – inkludert de to største og tyngste avdelingene, og hovedmålgruppe for divisjonen er et stort og omfattende tjenesteapparat, som selv er under reformering og endring og holder på å utvikle sin rolle og posisjon i sektoren. Leder og representanter i forebyggingsdivisjonen er mer fornøyde enn i tjenstedivisjonen med organiseringen og ser mindre problemer med styring og kontroll av divisjonen.

Ledelsen er åpen på at det ikke er sikkert man har funnet den rette organiseringen med hensyn til divisjoner og divisjonsinndeling. Samtidig finnes det en høy bevissthet blant alle direktoratets ledere om at det uansett organisering alltid vil være oppgaver og aktiviteter som ligger i grenselandet og som må organiseres på tvers av grensene i form av team eller prosjekter. Behovet for

stabilitet i en så ny organisasjon blir også vektlagt. Foreløpig er det ingen som har fremført konkrete forslag om hvordan man bør endre på den eksisterende divisjonsinndelingen til fordel for en annen.

Avdelingsstrukturen og avdelingsinndelingen diskuteres. Diskusjonene handler om grensene for respektive avdelingers oppgaver, om avdelingenes tilhørighet til den ene eller andre divisjonen eller om betegnelsen og navnet på avdelingene i forhold til oppgavene. Den handler også om hva som er en rimelig avdelingsstørrelse. De to største avdelingene – Avdeling for spesialisthelsetjeneste og Avdeling for kommunale tjenester – mener at de nok er for store til å følge det vanlige mønsteret i direktoratet. Det vurderes å innføre spesielle ordninger for disse, med seksjonering eller med å utse seniorrådgivere med spesielt ansvar og spesielle fullmakter osv.

Samtidig er direktoratets ledelse fremdeles, som ved etableringen, opptatt av å unngå for mange mellomledere som hegner om egne ansvarsområder og kniver om kompetanse. Dette anses som å minske fleksibiliteten i organisasjonen. Det gjøres et poeng av å bevare omstillingsdyktigheten og de ”lave skuldrene” i forhold til spørsmål om omorganisering. Direktoratet ønsker heller ikke for mange som bare er ledere og ikke produserer.

De to andre divisjonene i direktoratet er støttdivisjoner for fagdivisjonene. Kunnskapsdivisjonen ble skapt ut fra et ønske om å styrke kompetansen i forvaltningen generelt og i direktoratet spesielt. Kritikken mot divisjonen har gått på dens uklare rolle og status – eksternt i forhold til forskningsmiljøene og internt i forhold til fagdivisjonene og avdelingene. Når miljøet nå er flyttet ut til et eget frittstående senter under direktoratets styring, forventes det å få en tydeligere rolle som kunnskapsprodusent som direktoratet kan bestille leveranser fra.

Divisjon for administrasjon og organisasjonsutvikling ble bygget opp med administrative ressurser fra tidligere Sosial- og helsedepartementet og etater som gikk inn i direktoratet. Det var et bevisst ønske om å hente inn administrative besparinger gjennom samlingen og sammenslåingen. I dag er det totalt om lag 50 medarbeidere i divisjonen – inkludert et antall informasjonsmedarbeidere. Alt administrativt personale i direktoratet tilhører divisjonen selv om medarbeidere kan være rent fysisk plassert i ulike avdelinger og divisjoner.

Oppfatningene om hva som bør være administrasjonsdivisjonens rolle, varierer fra at rollen bør være som stab under direktøren til å være som serviceorgan for avdelingene. Det er også en del uklarheter knyttet til hvordan administrative signaler formidles – og bør formidles – ut i organisasjonen og til divisjonsdirektørene. Samtidig gjøres det ikke noe stort nummer av denne uklarheten. Det generelle bildet er at lederne i direktoratet har et relativt pragmatisk og prestisjeløst forhold til administrasjonens interne status og rolle. De er mer opptatt av å få gode verktøy og rutiner.

De interne erfaringene med administrasjonens arbeid er todelt. På den ene siden er det misnøye med en del prosesser som har vært igangsatt, hendelser som har inntruffet og åpenbare administrative mangler, f.eks. knyttet til arkiv, IT-

systemer, fullmaktsbeskrivelser eller økonomistyringsrutiner. På en annen side påpeker alle at det har skjedd store forbedringer, at ting holder på å finne sin form og falle på plass.

Den interne styringen

Intervjuene i direktoratet gir et bilde av at den interne styringen ennå ikke har fungert optimalt, men at det stadig skjer forbedringer og at utviklingen går rett vei.

Divisjonsdirektørens rolle i den interne styringen er foreløpig først og fremst knyttet til deres rolle som linjeledere med relativt store administrative fullmakter. Svært mange enkeltsaker skal ekspederes opp og ned i forhold til avdelingene, og ”innkurven” er stor. Tiden og rommet for egen tenkning og strategiarbeid i forhold til divisjonen begrenses tilsvarende.

Virksomhetsplanleggingen i direktoratet kan bli bedre. Den beskrives som aktivitets- og avdelingsorientert og som å mangle det nødvendige ”løftet”. En del av forklaringen henføres til tildelingsbrevet – dels å måtte vente så lenge på det, dels å måtte bruke så mye tid til å tolke og operasjonalisere det. Tildelingsbrevets form legger også sterke føringer på planleggingen internt. Men direktoratet tar også mye av ansvaret selv. Det har vært lite fokus på strategi og overordnede mål, og desto mer fokus på problemer knyttet til manglende ressursramme for virksomheten, diskusjoner om tomme stillinger og hvordan man skal få en stå stor organisasjon til å fungere. Betydningen av gode planleggings- og budsjettprosesser har også vært undervurdert blant annet fordi store deler av administrasjonen og mange av lederne mangler erfaring fra organisasjoner på direktoratets størrelse.

Den interne planleggingsprosessen kan samordnes bedre, både organisatorisk og innholdsmessig. Kontakten og den gjensidige utvekslingen mellom fagdivisjoner, fagavdelinger og administrasjonen skjer i langt mer ordnede former nå enn tidligere, men relasjonen kan fremdeles intensiveres, og administrasjonens støtte kan ytterligere tilpasses den enkelte divisjons og avdelings behov. Divisjonsledelsens rolle i planleggingen bør også tydeliggjøres og forsterkes. Flere etterspør bedre innholdsmessig sammenheng i planleggingen mellom oppgaver og ressurser og mellom ulike aspekter ved ressursene som personal, lønn, økonomi og regnskap. Det påpekes at økonomistyringen kan bli bedre både i enkelte avdelinger og i direktoratet som helhet.

En del av de administrative reglene, rutinene og systemene knyttet til arbeidsprosessene i direktoratet er fortsatt ikke på plass. Det finnes forventninger til tydeligere skriftlig delegering av ansvar og fullmakter, nye interne retningslinjer og rutiner for saksbehandling, elektroniske saksbehandlings- og arkivsystemer og fastere ordninger for eksempel for bruk av team, prosjekter og servicestasjoner. Dette kan lette fagavdelingenes arbeid, øke produktiviteten og kvaliteten i arbeidet. Det fremheves også at det så langt har vært utvist stor tålmodighet i organisasjonen i forhold til administrativt plunder og heft.

Noen av lederne ser at utfordringene likevel er større på oppfølgings- og resultatrapporteringsiden. Direktoratet er foreløpig usikker på hva som er gode

måter å analysere og rapportere om resultatene av egen virksomhet på, og er ikke spesielt fornøyd med egen årsrapport til departementet. Foreløpig er resultatrapporteringen heller ikke et stort tema i dialogen mellom direktorat og departement – som har fokusert på budsjettering og planlegging.

Gjennomgående påpekes det at det er den strategiske tenkningen omkring direktoratets virksomhet og rolle som er det aller svakeste leddet i styringsprosessen - eller som helt mangler. Alle de vi har intervjuet i direktoratet deler også oppfatningen at dette så langt har vært vanskelig å prioritere.

Ledelse og lederrollene

Generelt er lederne i direktoratet opptatt av spørsmålet om kontrollspenn. Direktøren har for egen del vært bevisst på å ha en liten og effektiv toppledergruppe, samtidig som han er klar over at divisjonsdirektørene kan oppleve sitt kontrollspenn som stort. Dette bekreftes av tjenestedivisjonens leder, som opplever divisjonslederrollen som krevende ikke minst i forhold til bredden på saksområdet og det store antallet saker som skal føres opp og ned gjennom divisjonen. Forebyggingsdivisjonens leder opplever ikke kontrollspennet som for stort, men legger likevel vekt på nødvendigheten av lange samtaler med avdelingslederne og daglig rydding av skrivebordet for å holde sakene unna. Alle de intervjuede lederne er enige i at enkelte avdelingsdirektører har et for stort kontrollspenn. Om man ser på kontrollspennet isolert kunne avdelingsdirektørene for de største avdelingene ha tenkt seg å dele opp avdelingene sine i seksjoner eller lignende. Men andre hensyn taler for å bevare den flate strukturen.

I startfasen har det vært viktig for lederne i direktoratet å være synlige eksternt, i media og på konferanser og samlinger tilknyttet sektoren. Direktoratets direktør har vært mye ute og fungert godt som en karismatisk og entusiastisk frontfigur. Også divisjonsdirektørene har opptrådt mye eksternt i situasjoner der det har passet. Gjennom en egen mediestrategi har direktoratet holdt denne rollen sentralt og til toppnivå. Nå er holdningen en annen, og gradvis vil toppledelsen også slippe til andre. Hensiktsmessigheten av mediestrategien er omdiskutert i direktoratet, og noen eksterne aktører har pekt på at en slik strategi kan fremstå som et paradoks i forhold til direktoratets sterke ambisjoner om fremfor alt å føre frem kunnskap og faglighet.

Divisjonsdirektørenes kanskje viktigste rolle er knyttet til rollen som støtte-spiller, samtalepartner og stedfortreder for direktoratets direktør. Denne rollen har ikke stått i fokus i vårt oppdrag. Vi har først og fremst vært opptatt av divisjonsdirektørenes rolle i forhold til å lede avdelingen i divisjonen, og deres måte å håndtere saker og informasjon i linjen på. Divisjonsdirektørene har også vært mest opptatt av utfordringene knyttet til denne rollen. De er opptatt av å kunne bruke mer tid på strategi, fag og langsiktig tenkning, og frigjøre tid fra en del operativt og administrativt arbeid som de i dag er involvert i. De fremhever også betydningen av å ha en mer direkte kontakt og dialog med departementet omkring divisjonens samlede oppgaver. Divisjonene er fylt med faglig innhold, men er ikke alltid så tydelige som divisjoner betraktet. Divisjonsdirektørene er opptatt av å skape et godt lederteam i divisjonen. En utfordring i forhold til dette er at det alltid er en eller flere stedfortredere på divisjonsmøtet, og at mye

av det som skjer på møtet har karakter av gjensidig informasjon og orientering – også fra administrasjonen.

Avdelingslederne beskriver seg som nært knyttet til og en del av egen avdeling. De gir et bilde av at divisjonsdirektører og avdelingsdirektører har ulike lederroller og lederstiler, og at det derfor iblant er ”langt” til toppledelsen. De beskriver de sine utfordringer som først og fremst å være knyttet til den konkrete oppgaveløsningen i avdelingen. Det handler om å utvikle arbeidsmiljøet og synliggjøre medarbeiderne i avdelingen, på divisjonsnivå og i direktoratet. Det handler om å fylle visjonen om å både være en god leder for avdelingen og en fagutvikler med et konkret innhold. Det handler om å finne en god balanse mellom forvaltningsoppgaver og faglige oppgaver, mellom eksterne og interne oppgaver og mellom å ivareta linjeansvaret og finne gode samarbeidsformer på tvers internt og eksternt med andre. Avdelingslederne sier de legger et stort ansvar på sine medarbeidere – på den enkelte saksbehandler, på teamleder og prosjektleder – fordi tid og ressurser ikke strekker til for annet, men også fordi det er naturlig og hører hjemme i en kunnskapsorganisasjon. På direkte spørsmål svarer avdelingslederne at de har en utfordring i å utvikle avdelingens forståelse for organisasjonen i stort.

Resultater fra den interne spørreundersøkelsen

Det generelle inntrykket er positivt, både når man ser på den enkelte leders besvarelse og alle svarene under ett. Lederne gir et positivt bilde av de interne forholdene i direktoratet.

Spesielt er det avdelingene som fungerer godt. Sett fra ledernes perspektiv er avdelingene preget av godt samhold, høy trivsel og en tett og god dialog mellom leder og medarbeider. Den faglige utviklingen i avdelingen er god, og mange ledere anser at avdelingen har høy grad av brukerorientering.

Det er i direktoratet som helhet at ting ikke fungerer. Relativt mange ledere gir et bilde av at det er problemer knyttet til *den interne styringen i direktoratet*. Avdelingene kommer ujevnt ut med hensyn til ressurser og rammebetingelser, de er ikke likeverdige med hensyn til makt og innflytelse, og selve styrings- og rapporteringsprosessene er ikke gode nok. Det oppstår konflikter mellom hensynet til økonomi og administrasjon og faglige oppgaver og krav i virksomheten. Flere av lederne har også problemer med å forholde seg til de økonomiske rammene.

En annen gruppe av problemer er knyttet til *informasjon, kommunikasjon og samarbeid – både i linjen og på tvers*. Det er flere som synes at de ikke har en tett og god dialog med direktøren, og at det ikke er god flyt i informasjonen fra avdelingsnivået og opp, eller fra direktøren og ned. I forhold til denne linje-problematikken spiller divisjonene og divisjonsdirektørene selvsagt en nøkkelrolle. Om vi ser på divisjonsdirektørene spesielt, så oppfatter de selv at de har en tett og god dialog med direktøren, og at informasjonen opp og ned flyter godt (selv om de på det siste punktet er moderat positive). Mange synes også at det er problemer knyttet til informasjon og samarbeid om oppgaver på tvers mellom avdelinger og divisjoner. Det er ikke god informasjonsflyt på tvers, og samarbeidet om oppgaver fungerer ikke godt nok.

Flere av lederne har *ikke tro på den valgte organisasjonsmodellen i direktoratet*. På dette spørsmålet er det mer enn en tredel av lederne som sier at de ikke tror på den valgte modellen. "Modellkritikerne" finnes i alle divisjoner, men det er noen flere i T-divisjonen og noe færre i F-divisjonen.

Forslagene til interne forbedringstiltak gjenspeiler ledernes synspunkter på hvordan det i dag fungerer. De største utfordringene for direktoratet er knyttet til å forbedre kommunikasjonen, graden av involvering og samarbeid – mellom nivåene i linjen og på tvers mellom avdelinger og divisjoner. Mange har også eksplisitte ønsker om forbedringer av interne styringsprosesser og administrative rutiner. Noen forslag går på å tydeliggjøre forholdet til omverdenen og gjøre organisatoriske grep.

Resultater fra medarbeiderundersøkelsen

Undersøkelsen våren 2003 fokuserte på medarbeidernes innstilling til eget arbeid og direktoratet som organisasjon og arbeidsplass.

Et hovedfunn i undersøkelsen var at medarbeiderne i direktoratet har en svært positiv innstilling til sitt arbeid. Arbeidsoppgavene er i seg kanskje den viktigste drivkraften i jobben, og gir grunnlag for en følelse av stolthet og meningsfullhet. Medarbeiderne synes det er interessant å være i fagmiljøet i direktoratet, og mange opplever at de jobber ekstra mye. De har også et sterkt ønske om å fortsette med arbeidsoppgavene og faget. De aller fleste har også stor tillit til nærmeste leder og tro på å kunne fortsette i jobben videre.

Mange medarbeidere føler derimot avstand til toppledelsen og organisasjonen i stort, og ser seg ikke som en del av direktoratet som helhet. En del synes også de mangler kunnskap om mål og prioriteringer for direktoratet og hvordan departementene ser på direktoratets arbeid.

Eksterne oppfatninger om interne forhold i direktoratet

De eksterne aktørene som vi har hatt kontakt med, har vært opptatt av direktoratets organisering og organisasjonsstruktur, og hvilke konsekvenser de mener dette kan ha i forhold til direktoratets leveranser og kvalitet.

Ett aspekt ved organiseringen handler om størrelsen på enhetene og ledernes kontrollspenn. Mange i departementene mener at direktoratets flate struktur og størrelsen på divisjonene og enkelte av avdelingene representerer en kjempeutfordring i forhold til kvalitetssikringen av produkter som skal leveres. Arbeidsprosessene i direktoratet sammenliknes med arbeidsprosessene i et departement, der sakene alltid går gjennom mange ledd og instanser for kvalitetssikring, og departementene spør seg hvordan direktoratet løser dette.

Et annet aspekt handler om inndelingen i enheter, og om navnsetting eller beskrivelse av hva det er de ulike enhetene arbeider med. Mange av de eksterne informantene er opptatt av at det ikke er spesielt enkelt for utenforstående å forstå hvordan direktoratet har tenkt omkring sine divisjoner og avdelinger, bortsett fra at mye kan forklares historisk. Dette kan også gjøre det vanskelig å finne frem i direktoratet. I den elektroniske spørreundersøkelsen har vi en

påstand om at det er lett å få kontakt med rett person eller instans i direktoratet. Ingen er helt enig i denne påstanden, og over 70 prosent er uenig.

Et tredje aspekt ved organiseringen handler om forholdet mellom nivåene, og den interne flyten og kommunikasjonen i arbeidsprosessene. Departementene har erfaringer med at ting ikke har kommet frem til rett nivå, at ulike deler av direktoratet ikke kjenner til hverandre, at saksbehandlerne får oppdrag for sent osv. Dette oppfattes som et resultat både av den interne organiseringen som gir "flaskehals" på ledernivå, og som et resultat av administrative problemer og "barnesykdommer".

Det siste aspektet ved organiseringen er de tverrgående grupperingene og bruken av team og prosjekter. Departementene har erfaring med at det kan oppstå uklarheter og uklare ansvarsforhold i samhandlingen mellom departement og direktorat på områder hvor det finnes slike.

4.3.5 Oppsummert

Om organisasjonsstrukturen

- Avdelingene er direktoratets byggesteiner og fremstår som velfungerende miljøer. Men det er et ujevnt forhold mellom dem internt, knyttet til størrelse, oppgaver, status og synlighet. Grenseflatene er vanskelige å forstå, og de er heller ikke alltid faglig forståelige eller saklig begrunnet. Noe av dette kan være grunnen til at det oppleves som vanskelig å få til et godt samarbeid på tvers mellom avdelingene.
- Fagdivisjonene har en mer klar rolle og status i direktoratet. Begrunnelsene for divisjonene er styringsmessig – knyttet til spørsmålet om direktørs kontrollspenn, og faglig – knyttet til forskjellene på forebygging og tjeneste. Men både internt og eksternt stilles det spørsmål om divisjonsdirektørene får et for stort kontrollspenn. Det stilles også spørsmål om divisjonene klarer å fylle den faglige rollen med et reelt innhold og skape en faglig overbygning for divisjonene som helhet.
- Direktoratets bruk av team, prosjekt og andre tverrgående arbeidsformer har ennå ikke funnet sin form. Det er flere utfordringer knyttet til gruppenes ansvar og beslutningsmyndighet, og hvordan en skal sikre deltakernes engasjement, ressurser osv.

Om intern styring

- Den årlige oppgave- og ressursstyringen er i fokus og fremstår som stadig sterkere og under kontroll. De formelle rutinene er på plass, direktoratet har sin egen budsjettkalender og avdelingene driver virksomhetsplanlegging. En skygge i bildet er at man så langt har kommet altfor sent i gang på året, fordi signalene fra departementene lar vente på seg.
- Direktoratet peker på et stort utviklingspotensial når det gjelder oppfølging, resultatmåling og evaluering av egen virksomhet.

-
- Direktoratet ivrer for å begynne en mer langsiktig og strategisk tenkning og dermed kunne sette egne ord på utviklingen og prioriteringer for fremtiden.

Om lederrollene

- Avdelingslederne er de sentrale lederne i forhold til direktoratets produksjon. De har et sterkt faglig og oppgaverelatert engasjement, nært knyttet til virksomheten og medarbeiderne i egen avdeling.
- Divisjonslederne har en mer uklar rolle. De befinner seg mellom de ansvarlige lederne for produksjonen i avdelingene og direktøren som er ansvarlig for hele direktoratets produksjon. Divisjonsdirektørene er også tillagt administrative fullmakter og ansvar som tar mye tid og krever oppmerksomhet. De er, sist men ikke minst, også medlemmer av direktoratets toppledergruppe, og har tett og nær kontakt med direktør, som dennes viktigste støttespiller.
- Direktøren har lagt stor vekt på den viktige ambassadørrollen for direktoratet, og har vært synlig og tydelig utad. Direktoratet har også til en viss grad lyktes med å skape et positivt, engasjert og levende bilde av seg selv.

Samlet betraktet får vi et bilde av at de interne forholdene i direktoratet fremdeles er i støpeskjeen. Direktoratet har ikke funnet det endelige svaret på hva som er en god organisering og fremdeles mangler viktige elementer i den interne styringen. Lederrollene er svært ulike, og det er usikkert om avdelingslederne ser seg selv som en del av ledelsen av direktoratet. Direktoratet er ”flatt” – men likevel oppleves lange avstander til toppledelsen og vanskeligheter med kommunikasjonen. Det finnes også utfordringer i forhold til samarbeid på tvers og direktoratets ambisjoner om faglig samarbeid og synergi – ikke minst knyttet til spørsmålet om hvor i direktoratet og på hvilket nivå dette skal komme frem, og hvem som skal ha ansvar for at det skjer.

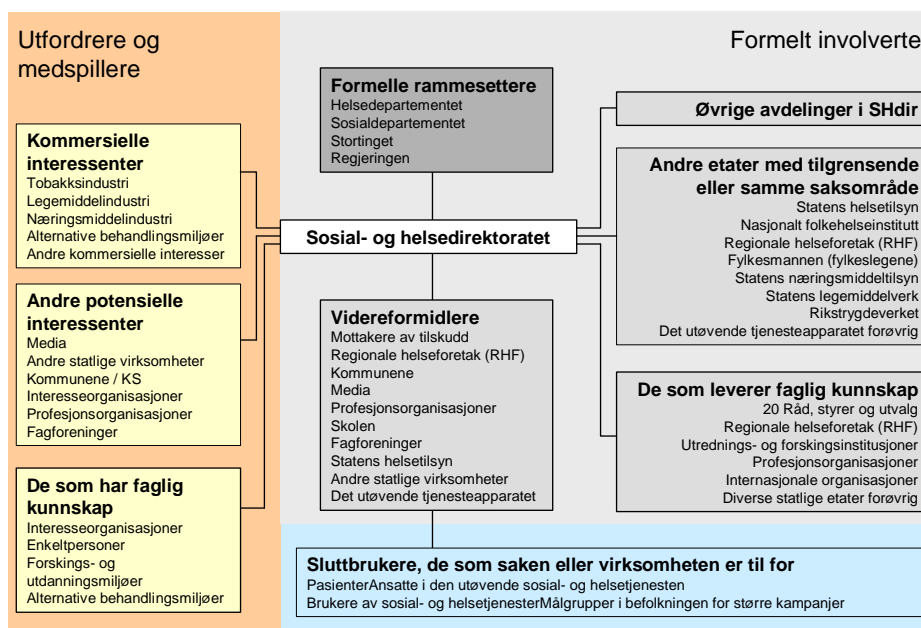
4.4 Mange roller, oppgaver og en sammensatt omverden

Direktoratets hovedoppgave er å utvikle og effektivisere det forebyggende og helsefremmende arbeidet og tjenestetilbudet på sosial- og helseområdet. Direktoratet har roller både som forvaltningsorgan og som kompetanseorgan.

I utøvelsen av disse to rollene har direktoratet kontakt med et stort antall aktører. I forbindelse med direktoratets arbeid med en kommunikasjonsstrategi ble det laget et forslag til et kommunikasjonskart⁶. Dette gir en god illustrasjon på hvor mange ulike aktører som inngår i direktoratets omverden og som direktoratet har et forhold til.

⁶ Kartet er klippet ut fra Statskonsults notat *Kommunikasjonsplattform for Sosial- og helsedirektoratet 2003–2006* Forslag 05.03.03.

Kommunikasjonskart



Gjennom den elektroniske brukerundersøkelsen har vi fått et bilde av hvordan noen av disse aktørene oppfatter direktoratets oppgaver og roller. Aktørene ser flere ulike roller for direktoratet og stiller mange typer av forventninger. Viktigste for de fleste er direktoratets rolle som overordnet forvaltningsorgan og som faglig rådgiver. Mange løfter også frem rollen som tilskuddsforvalter, en del sier initiativtaker, og en del sier samordner. Men de opplever at direktorat ennå ikke har funnet sin rolle og tydelige plass i sektoren.

4.4.1 Direktoratet som forvaltningsorgan

Som *forvaltningsorgan* råder direktoratet over de fleste typer styringsvirkemidler i sin virksomhet – både juridiske/organisatoriske, økonomiske og informative⁷.

- Direktoratet har ansvar for store deler av regelforvaltningen på det sosial- og helserettslige område, med lovfortolkning, forskrifts- og rundskrivarbeid, enkeltsaker knyttet til klager, godkjenning, bevilgning, dispensasjoner med mer. Direktoratet gjennomfører og følger opp handlings- og tiltaksplaner, utarbeider strategier, indikatorer, retningslinjer og veiledninger knyttet til kvalitet eller prioritering, og utvikler og drifter standardiserte informasjons- og rapporteringssystemer. Direktoratet er også en sentral og mye brukt høringsinstans. Disse aktivitetene i direktoratet skal regulere og styre

⁷ Det finnes flere varianter på inndelinger av styringsvirkemidlene. Dette er en relativt grov og enkel tredeling. Den baserer seg på forskjellene i virkemidlenes måte å fungere på i forhold til målgruppen. Juridiske/organisatoriske virkemidler inkluderer alt som har til formål å tvinge frem bestemte handlinger hos målgruppen, som lover og regler, strukturer, styrings- og kontrollprosesser. Økonomiske virkemidler er virkemidler som skal fungere som incitamenter og stimulere aktørene til å handle på bestemte måter. Informative, også kalt pedagogiske, virkemidler skal påvirke aktørenes kunnskaper og holdninger slik at de handler ut fra egen overbevisning.

aktørens handlinger i bestemte retninger, og de underbygger direktoratets rolle som regulator og sentral administrator i sosial- og helsesektoren.

- Direktoratet fordeler store økonomiske midler. I 2003 forvalter direktoratet tilskudd for til sammen 4,2 mrd. kroner. Beløpene er knyttet til 37 forskjellige ordninger av svært ulik størrelse. Ordningene har delvis ulike formål og målgrupper, men det er også ordninger som virker i samme retning og for samme formål. Kriteriene for tildeling av midlene er ulike fra ordning til ordning, og direktoratets mulighet for å utøve skjønn og påvirke fordelingen er varierende. I forhold til tilskuddsmottaker fremstår likevel direktoratet som den fordelende og tildelende myndigheten. Direktoratet bidrar også med andre midler i sektoren, for eksempel administreringen av den årlige "Det nytter-prisen" til nyskapende tiltak innenfor helse- og sosialsektoren og stimuleringsmidler for å få opp interessen for medisinsk historie i forbindelse med 400-årsmarkeringen av det offentlige helsevesenet i Norge. Tilskuddsmidlene som direktoratet forvalter, underbygger direktoratets rolle som stimulator og bidragsyter på det helse- og sosialpolitiske feltet.
- Den tredje store gruppen av virkemidler i direktoratet er produksjon og formidling av informasjon og kunnskap. Direktoratet har ansvaret for kampanjer på folkehelseområdet, knyttet til tobakk, rus, ernæring og fysisk aktivitet. Direktoratet arrangerer konferanser og seminarer om ulike tema, for offentlige myndigheter, frivillige organisasjoner, tjenesteprodusenter, eksperter, klienter og pårørende. Direktoratet utarbeider opplysnings- og veiledningsmateriale rettet mot ulike målgrupper, med informasjon om rettigheter, tilgang til og bruk av tjenestetilbudet eller faktorer som er viktige i forhold til den enkeltes ansvar for eget liv og helse. Mange av direktoratets rapporter, kunnskapssammenstillinger og oversikter er rettet mot aktører også utenfor direktorats- og departementssfæren, og er ment å forbedre disse aktørens kunnskap og innsikt for derigjennom å endre holdninger og atferd. Slik informasjon underbygger direktoratets rolle som opplysningsinstans og veileder på området.

Informantene i *departementene* mener at direktoratet er på rett vei når det gjelder forståelsen av rollen som forvaltningsorgan. Men samtidig er det en klar oppfatning at direktoratet som helhet fortsatt har utfordringer knyttet til å få på plass en forvaltningskultur. Det understrekes av flere at rolleforståelse og utøvelse i dette perspektivet varierer mellom og innenfor avdelingene. Dette forklares ut fra flere forhold. Medarbeideres erfaring og kompetanse varierer, det har betydning hvordan rekrutteringen har skjedd, og rolleforståelse er knyttet til arbeidsform og -måter som varierer.

Flere informanter opplever at det fortsatt er for liten oppmerksomhet på forvaltningsrollen og mangelfull bevissthet omkring denne i direktoratet. Rolleforståelse i denne sammenheng betyr å være bevisst på sin egen rolle som underlagt organ – med de styrker, begrensninger og ansvar som følger av dette. Det pekes på at direktoratet f.eks. ikke skal profilere seg selv på bekostning av departementene, og at ansatte i direktoratet må innse at de også forholder seg til flere departementer enn Sosialdepartementet og Helsedepartementet.

Konkret mener flere at bevissthet om forvaltningsrollen dreier seg om å forstå og ta innover seg at departementet er en kontinuerlig prosessmaskin som produserer bestillinger. Innenfor disse rammebetingelsene er det av overordnet viktighet at direktoratet leverer i tide og med kvalitet. Departementenes bestillinger bestemmes av den politiske dagsorden, og i det ligger en iboende uforutsigbarhet i forhold til tidspunkt for bestilling og leveringsfrist. Direktoratet er derfor avhengig av å inneha det flere kaller *paratkompetanse* for å svare på bestillingene. Flere fremhever at direktoratets paratkompetanse har vært skiftende og personavhengig. Det påpekes at det er blant medarbeidere som har tidligere erfaring fra departements- eller direktoratsarbeid at denne er mest tilstede. Direktoratet har fortsatt et stykke vei å gå før det som "system" agerer i samsvar med disse produksjonsbetingelsene.

Det fremheves at direktoratets rolle som faglig ekspertorgan er viktig. Men like viktig for departementene er spørsmålet om konkret avlastning og service overfor brukerne. Som eksempel trekkes fjorårets strømpriskrise frem, der det å besvare henvendelser fra enkeltmennesker er en oppgave som ikke hører hjemme i et departement selv om årsaken til henvendelsene var politisk generert. Dette mener departementet er en type oppgave som direktoratet bør påta seg, og som ikke bør være tema for diskusjon. Et annet eksempel er de mange enkelthenvendelser vedrørende f.eks. klagesaker og brev om fortolkning av gjeldende lover og regelverk, som før opprettelsen av direktoratet ble besvart av departementene. Dette oppfattes som en ordinær direktoratsoppgave, og direktoratet har et ansvar for å inneha tilstrekkelig juridisk kompetanse til å ivareta slike oppgaver.

Flere av informantene i departementene tillegger begrepet *forvaltningskultur* også en mer spesifikk kvalitativ dimensjon. Det pekes på betydningen av at direktoratet får på plass forvaltnings- og saksbehandlingsrutiner som sikrer at arbeidet utføres i henhold til gjeldende regelverk. Eksempelvis bør skriftlige avslag på søknader om tilskudd være formelt holdbare i forhold til forvaltningsloven. Direktoratet bør også kunne vurdere skjønn og bruk av skjønn i saksbehandlingen, implisitt også vite når departementet bør rådføres i saksbehandlingen.

For å kunne levere i tide og med kvalitet er det god forvaltningskultur å ha kvalitetssikringsrutiner på plass. Dette oppfattes som spesielt viktig i en organisasjon med flat struktur og med store avdelinger. Flere informanter opplever at direktoratets kvalitetssikring bærer preg av å være noe tilfeldig. Problemet blir spesielt merkbart når direktoratet skal gjennomføre større eller prinsipielt viktige utredninger for departementet.

Intervjuene i *direktoratet* viser store variasjoner på spørsmål om forvaltningsrollen og forvaltningskultur. På den ene siden er det de som deler mange av departementenes synspunkter og mener at direktoratet mangler en felles forståelse av hva som ligger i begrepet forvaltningskultur. Det pekes på at det fortsatt mangler gode forvaltnings- og saksbehandlingsrutiner. Manglene ses i sammenheng med uklare beslutningsveier i direktoratet og problemer når det gjelder kommunikasjonen mellom toppledelsen og resten av huset. Flere understreker også betydningen av at direktoratet er en ny organisasjon med til

dels store forskjeller mellom og i avdelinger med henblikk på forvaltningsoppgaver og -kultur.

Men også i avdelinger som startet opp med mange personer med erfaring fra departements- eller direktoratsarbeid, er det store variasjoner i forståelsen av forvaltningsrollen. Enkelte informanter mener at det viktigste er å ha ansatte med forvaltningskompetanse, og at denne typen kompetanse manglet fra starten av. Slik kompetanse ble heller ikke spesielt vektlagt fra toppledelsens side. Andre understreker at det i direktoratet som helhet mangler en omforent forståelse og konkrete definisjoner av hva det innebærer å være et forvaltningsorgan og ha en forvaltningskultur. Noen tar også opp det paradoksale i at rollen som forvaltningsorgan er stor og tung og tar mye tid og ressurser, men at toppledelsen befatter seg lite med den.

Det er en utfordring for direktoratet at mange oppgaver krever både forvaltningsmessig og sosialfaglig eller helsefaglig kompetanse, men at det kan være vanskelig å finne personer som har både – og. Samtidig understrekes det at rekruttering av enkeltpersoner ikke alltid er svaret på problemet. Forvaltningskompetanse i direktoratet er også et spørsmål om å få på plass arbeidsformer som sikrer at riktig kompetanse kommer med i arbeidsprosessen til rett tid. Ikke minst gjelder dette jusens plass i ulike arbeidsprosesser, f.eks. i utarbeiding av veiledere for kommunehelsetjenesten, der lovkrav både i henhold til helse- tjenesteloven og forvaltningsloven må være oppfylt. I forhold til slike produkter som krever samarbeid på tvers av avdelinger og divisjoner og på tvers av fagområder, er det viktig at juristene kommer inn i arbeidet fra starten av, og ikke som siste ledd i kvalitetssikringen. Den juridiske kompetansen oppleves ofte som mangelfull.

Noen av de *andre aktørene* understreker at Sosial- og helsedirektoratet er en organisasjon der det avkreves betydelig forvaltningsmessig kompetanse. Både forvaltningserfaring og et juridisk og samfunnsvitenskaplig miljø i organisasjonen – i tillegg til den rene fagekspertisen – vil være viktig å ha i forhold til forvaltningsrollen og legitimiteten utad.

Når det gjelder myndighetsrollen på helsesiden, mener enkelte informanter at direktoratet fremdeles fremstår som umodent. Det pekes på at det er viktig for direktoratet å skaffe seg en myndighetsposisjon med aksept ute. For å klare dette, må direktoratet lage allianser og gradvis bygge opp en rolle – ikke minst i forhold til helseforetakene. De regionale helseforetakene har fått et sterkt mandat som utfordrer direktoratets mandat på området. Samtidig påpekes det at direktoratet må akseptere helseforetakenes autonomi. Den formelt svake rollen som direktoratet er gitt i forhold til helseforetakene, må kompenseres gjennom opparbeidet legitimitet og tillit. Direktoratet har gått sterkt, ambisiøst og aktivt ut her, men mangler foreløpig den formelle statusen og en innarbeidet rolle. Direktoratets stil oppfattes også som sterkt preget av store faglige ambisjoner. Det pekes på at det kanskje hadde vært lurt å gå forsiktigere frem og bygge opp en felles plattform knyttet til myndighetsrollen først, hvorfra direktoratet kunne instruere når det er påkrevd.

4.4.2 Direktoratet som fagorgan

Som *kompetanseorgan* eller *fagorgan* er direktoratets oppgave å sikre at beslutninger som tas i departementene, i direktoratet selv, hos andre offentlige myndigheter, i tjenestene og av den enkelte, har en god faglig forankring. Informasjonen som ligger til grunn for beslutningene, skal være forskningsbasert, kvalitetssikret, relevant og aktuell, tilgjengelig og formidlet på en riktig måte. Direktoratets oppgaver er dels å initiere forskning, utredninger og prosjekter slik at ny kunnskap kommer frem. Dels er det på ulike måter å støtte kvalitets- og kompetanseutviklingen i tjenestene, slik at ny kunnskap kan utvikles lokalt og brukes i det daglige arbeidet i sektoren. Direktoratet skal også samle, systematisere og analysere kunnskap og erfaringer og gjøre den lettere tilgjengelig for andre aktører. Sist, men ikke minst, skal direktoratet fungere faglig internt slik at alt det øvrige arbeidet i direktoratet er faglig basert, gir faglig mening og har faglig legitimitet.

Flere informanter i *departementene* mener det er et dilemma for direktoratet å inneha en blandet rolle både som iverksetter av politikk og som faglig premissgiver i forhold til utforming av ny politikk på området. Dilemmaet består i å både skulle være i beredskap for departementene og samtidig ha tid og ro til å utvikle en solid faglig basis for beslutninger. Det pekes på at direktoratet må ha nok ressurser til å kunne bli den faglige instans som var begrunnelsen for opprettelsen av direktoratet. I Helsedepartementet understrekes det at det etter opprettelsen av direktoratet er få fagfolk i departementet, som derfor er helt avhengig av et godt faglig direktorat, godt samarbeid og rask bistand.

Erfaringer og oppfatninger om direktoratets kompetanse varierer mellom innformantene avhengig av hvilke avdelinger og fagområder i direktoratet det er snakk om. Samlet sett kan synspunktene oppsummeres i følgende punkter:

- Det uttrykkes tilfredshet med kompetansen i avdelinger som i sin helhet har ”videreført sin virksomhet fra tidligere i direktoratet” og som har en utpreget spisskompetanse, for eksempel Avdeling for tobakk, Avdeling for psykisk helse og Avdeling for ernæring.
- Kompetanse er et problem i avdelinger som har mye av den samme kompetansen som departementet. Dersom disse avdelingene ikke har knyttet til seg andre miljøer med en annen type kompetanse og ekspertise, blir de sårbare.
- På noen fagområder mangler det generell systemkunnskap, organisatorisk eller forvaltningsmessig kompetanse samt generell samfunnsvitenskapelig og juridisk kompetanse.
- Generelt må direktoratet utvikle seg kompetansemessig på sosialsiden.

Flere i departementene ser utfordringer med hensyn til hvordan direktoratet skal ivareta sin rolle som fagorgan og sikre høy faglighet. På den ene siden pekes det på at det i en så stor organisasjon sannsynligvis finnes høy kompetanse på de fleste fagområder allerede, og det vil være et spørsmål om å trekke inn rette personer til rett tid og rett sak. På den andre siden mener et flertall av informantene at en uansett ikke kan ”rekruttere seg til høy faglighet”. Det vil være en

kortsiktig strategi i den forstand at direktoratet aldri kan inneha den til enhver tid høyeste fagkompetansen på sine områder. Direktoratet bør i stedet ha som uttalt ambisjon å trekke inn kunnskap og kompetanse utenfra gjennom opprettelse av fagråd, arbeidsgrupper osv.

Enkelte informanter i Sosialdepartementet understreker at direktoratets faglige rolle også er et spørsmål om departementenes faglige styring. Etatsstyringsmøter spiller en overordnet styringsrolle, men samtidig er den faglige styringen nedtonet på disse møtene. Det oppleves derfor som en særskilt utfordring å følge opp direktoratet faglig uten å bruke en modell basert på tett møtevirksomhet som ikke er ønskelig. Det pekes på at det er utydelig hvem som skal gjøre hva og hvordan samhandlingen mellom departement og direktorat skal være i forhold til direktoratets faglige rolle bl.a. når det gjelder å komme med faglige innspill og formidle kunnskaper til departementet. Det er en klar oppfatning at rutinene for samhandling kan forbedres.

Også informanter i *direktoratet* opplever det som et dilemma å både skulle være forvalter, iverksetter og en beredskap for departementene og jobbe faglig og besitte høy faglighet. Flere peker på at kravet til produktivitet blir dominerende, eller sagt på en annen måte: ”Tildelingsbrevet vinner alltid”. Dette kan gjøre det vanskelig i imøtekomme krav om å levere med kvalitet og samtidig få tid til faglig utvikling.

Gjennomgående gir informantene i direktoratet uttrykk for at fagrollen prioriteres tungt. Flere understreker også betydningen av at direktoratet har faglig legitimitet og tyngde for å få styringskraft overfor tjenestene. Enkelte informanter mener også at direktoratet må bestrebe seg på å ”gå fra politikk til fag”.

Informantene har imidlertid ulike oppfatninger om hva det innebærer å fremstå med høyest mulig faglighet. Mens flere mener at direktoratet selv må besitte denne kompetansen og hele tiden jobbe for å holde seg faglig oppdatert, vektlegger andre viktigheten av å knytte til seg fagråd, etablere eksterne arbeidsgrupper eller kjøpe inn konsulenttjenester.

Flere mener at det i utøvelsen av direktoratets faglige rolle er en slagside mot kampanjevirkosomhet, og at det ligger en risiko i dette. Tidkrevende kampanjer kan svekke arbeidet med å utvikle en klarere faglig rolle på de samme områdene. Kampanjefokuset kan også gjøre at oppmerksomhet og ressurser i direktoratet som helhet kanaliseres bort fra faglige utfordringer på andre områder, som utfordringer knyttet til sosialtjenesten, fattigdom og levekår.

Enkelte advarer mot å trekke et for skarpt skille mellom forvaltning og fag – særlig i avdelinger med en stor forvaltningsportefølje. Den enkelte medarbeider skal både drive fag og forvaltning, dvs. en forutsetning for god forvaltning er å ha en god faglig tilnærming til feltet. For eksempel forutsetter forvaltning av tilskudd god økonomisk og forvaltningsmessig oppfølging, men også faglig oppfølging i form av evaluering og eventuelle forslag til justering.

Det er bred enighet blant direktoratets ledere om at den faglige *utviklingen* er god. I spørreskjemaundersøkelsen om interne forhold i direktoratet, er samtlige

ledere enige i påstanden ”Den faglige utviklingen er god i min avdeling/divisjon” (jf. Vedlegg 2). Når det gjelder informantenes oppfatninger om direktoratets kompetanse per i dag, varierer det mellom avdelingene. Hovedinntrykket er at avdelinger som representerer en spesiell spisskompetanse, kommer bedre ut enn avdelinger med et ”bredere” fagområde og stor forvaltningsportefølje. Samtidig fremhever flere at utfordringen for direktoratet er å utnytte eksisterende kompetanse, ikke minst i arbeidsprosesser som går på tvers av avdelinger og divisjoner. Det pekes også på at det generelt er mye å hente på å styrke medarbeidernes evne til samle inn informasjon, tolke kunnskapskilder og samhandle med kunnskapsmiljøer ute.

Informanter som representerer *andre aktører* understreker viktigheten av at direktoratet må basere sin virksomhet på tung faglig ekspertise i henhold til krav om uavhengighet. Samtidig oppfattes ”faglighet” som et kritisk spørsmål. Dels dreier det seg om kompetanse og om å sikre kontinuitet i den faglige oppdateringen, dels dreier det seg om troverdighet, legitimitet og tillit.

I brukerundersøkelsen er til sammen 21 respondenter (nesten 60 prosent) enige i påstanden ”Direktoratet har god oversikt og kunnskap om helse- og sosialsektoren”. Undersøkelsen viser samtidig at aktørene samlet betraktet ikke har en klar oppfatning av hva direktoratet arbeider med, om de mottar relevant informasjon fra direktoratet, om direktoratet prioriterer og jobber med rett saker, eller om direktoratet uttaler seg med faglig autoritet på aktørenes eget område (jf. Vedlegg 1).

Det påpekes at faglig utdatering vil være en kontinuerlig risiko, og at direktoratet derfor må utvise realisme i forhold til ambisjonen om å være best. Direktoratet kan ikke besitte all ekspertise selv, og det er en oppfatning at direktoratet strekker sine egne kompetanseambisjoner for langt i denne retning. Direktoratet bør heller være bredt orienterte og gode bestillere, vite hvor kompetansen finnes og kunne syntetisere og formidle den. Hovedoppgaven er å kunne helse- og sosialpolitikken og bringe fagkunnskapen inn i den på en god måte. Derfor er det nødvendig med en åpen, nær kontakt med fagmiljøer som kan kalles inn på kort varsel. Det avgjørende for direktoratet er å fungere som en intelligent bestiller og kompetent samtalepartner for fagmiljøene. Direktoratet må i stor grad basere seg på å bruke faglige nettverk og kollegiale fora i tillegg til å hente inn spisskompetanse i kortere engasjementer.

Det understrekes av de eksterne aktørene at direktoratet må fremstå som ”uavhengig” og ikke som en departementsavdeling. Nettopp derfor er virkelighetskontakten, brukerkontakten og kontakten med fagmiljøene helt avgjørende. Denne kontakten kombinert med nysgjerrighet, vilje til å lytte og samhandle på like fot, vil være avgjørende for hvilken status direktoratet som fagorgan får ute.

<p><i>Samlet betraktet</i> får vi et bilde av at det mangler enighet og klarhet om direktoratets forståelse og utøvelse av rollene som forvaltningsorgan og fagorgan, og hvordan samspeillet mellom rollene bør være.</p>

<p>Departementene mener direktoratet som helhet må styrke seg i rollen som</p>
--

forvaltningsorgan og få på plass en forvaltningskultur. Direktoratet bør også tydeligere vise hvordan de anvender sin faglighet til å løse forvaltningsoppgavene (som tilskuddsforvalter, regelforvalter og informator). Departementene ser samtidig at det vil være en utfordring for direktoratet å få tid til å jobbe faglig selvstendig med oppgavene og til enhver tid inneha høy faglighet. Departementene er klare på at direktoratet ikke kan "rekruttere seg til høy faglighet", men må dekke et kontinuerlig kunnskapsbehov gjennom å bruke eksterne miljøer.

I direktoratet prioriteres den faglige selvstendige rollen tungt, men det varierer mye hvorvidt man mener fagrollen er viktigst, eller om forvaltningsrollen er den viktigste. Det er også ulike oppfatninger om hvordan direktoratet skal sikre høy faglighet i arbeidet – selv besitte kompetansen versus det å basere seg på bruk av fagråd, arbeidsgrupper og konsulenttjenester.

4.5 Direktoratets leveranser og kvalitet

Et stort flertall av informantene i *departementene* har varierende erfaring med leveranser fra direktoratet på eget område – både når det gjelder kvalitet og overholdelse av tidsfrister. Variasjonen gjelder dels mellom ulike fagområder, dels innenfor samme fagområde. Leveranser innenfor psykisk helse versus rehabilitering/habilitering nevnes som eksempler på denne ujevnheten. På noen fagområder er informantene mer entydig tilfredse med leveransene fra direktoratet. Det gjelder arbeid innenfor tobakk, fattigdom og arbeidet med personellressursplanen. Samtidig understreker mange at selv om det er ujevnheter i leveransene, er det generelt en positiv utvikling. Direktoratet oppleves også som positive og generelt samarbeidsvillige når det gjelder leveransene.

Departementene peker på ulike forhold som kan forklare ujevnheten i leveransene. På området psykiske helse forklares tilfredsheten dels med stor politisk oppmerksomhet og dels at departementet har gitt direktoratet et stort oppdrag i tildelingsbrevet, som innebærer at direktoratet må sette av ressurser til dette arbeidet eller sette oppdrag ut. Dels forklares det med den spesielle arbeidsformen som er tatt i bruk på området. Arbeidet "smøres" gjennom faste ukentlige møter mellom departement og direktorat, som har vist seg gunstig for fremdrift og leveranser. Møtene gjør det mulig å diskutere gjennom saker, avveie ulike hensyn og treffe gode beslutninger. Det er imidlertid en måte å jobbe på som ikke kan brukes på alle områder, det koster for mye av lederressurser og saksbehandlerforberedelser. Samtidig kan hyppig møtevirksomhet også være et signal om at den vanlige organiseringen og relasjonen mellom departement og direktorat ikke er produktiv nok.

Innenfor rehabiliterings-/habiliteringsområdet er informantene spesielt lite fornøyd med leveransene. Noe av forklaringen på dette tilskrives organisatoriske forhold. Området er organisatorisk samlet på departementsnivå, men det finnes ingen organisatorisk motpart i direktoratet. Samtidig understrekes det at saksfeltet i seg selv er mer løst og diffust enn mye annet. Det er langt fra faglig klart hva som ligger i og omfattes av begrepene, og bestillingene fra departementet har vært uklare. Konklusjonen er at leveransene på dette området ikke har vært

gode nok, ikke har kommet i tide og at departementet derfor har måttet løse sakene selv eller gå til andre miljøer.

Når det gjelder tilskuddsforvaltning, uttrykker mange av informantene tilfredshet med arbeidet i direktoratet – også i forhold til å igangsette utredninger og evalueringer knyttet til den enkelte tilskuddsordning. Men det gis også uttrykk for at kvaliteten på arbeidet er ujevn – spesielt når det gjelder formalitetene. Eksempler på dette er avslag som ikke holder mål eller manglende evne til å formulere holdbare brev i henhold til forvaltningsloven.

Generelt pekes det på at direktoratet er i en formingsfase som naturlig nok gir blandede produkter. Men mange av informantene mener også at direktoratets struktur kan stå i veien for et effektivt samvirke mellom direktorat og departement, og gi store utfordringer i forhold til kvalitetssikring internt. Særlig i de største avdelingene ser departementene at lederne umulig kan følge opp kvalitativt, og at resultatet av kvalitetssikringen blir tilfeldig. Mangelfull kvalitetssikring gir seg utslag i at innspill til departementene er ubearbeidet og for lite gjennomdrøftet.

Enkelte informanter understreker at departementets hverdag styres av den politiske dagsorden. Blant annet vil mange henvendelser fra Stortinget innebære hurtigbestillinger til direktoratet, som stiller store krav til levering og kvalitet. Arbeidsdelingen mellom departement og direktorat i forhold til denne typen dynamikk har ikke fungert særlig bra, og leveransene har vært veldig person-avhengige. Flere informanter peker samtidig på at departementets evne til å forutse bestillinger kan bedres.

I *direktoratet* er det stor forskjell i oppfatningene om kvaliteten på leveransene. Noen få oppfatter kvaliteten som *meget god* og på noen områder *svært god*, men generelt påpekes det at det er mulig å bli bedre faglig – forutsatt at rammevilkår for faglig utvikling legges til rette. På den andre siden er det også bare et fåtall som mener kvaliteten er prekärt lav og må gjøres noe med. Flertallet av informantene mener kvaliteten varierer, og de ser et forbedringspotensial på flere felter.

Det pekes på ulike årsaker til ujevnheten i direktoratets leveranser. Den flate organisasjonsstrukturen med stort kontrollspenn for lederne innebærer en utfordring i forhold til kvalitetssikring, men det er bare for de to største avdelingene at man synes kontrollspennet er for stort. Generelt påpekes det at kvalitetssikring er et spørsmål om å velge rett person til avdelingsdirektør, og det understrekes hvor viktig det er å ha faglig tunge og sterke ledere i direktoratet.

Flere påpeker at stor oppgaveportefølje, manglende ressurser og tidsklemme i forhold til korte frister, gjør det vanskelig – for ikke å si umulig – å levere med kvalitet. Hensynet til produktivitet legger begrensninger på muligheten for å jobbe faglig godt nok med oppgavene og mer generelt å holde seg faglig oppdater. Enkelte understreker at de derfor etter hvert tvinges til å utvikle helt andre måter å sikre den faglige kvaliteten på leveransene på, f.eks. legge ut mer på andre.

Enkelte understreker at det er en stor utfordring for direktoratet å få med riktig kompetanse inn i ”produksjonsprosessen” til rett tid. Innenfor arbeidet med helsetjenester blir produkter dårlige, eller de uteblir, fordi det blir samrøre mellom forebyggende og utøvende helsetjenester. Et eksempel kan være dersom det skal utvikles et verktøy, der den tekniske kompetansen ligger i én avdeling/divisjon, jusen ligger i en annen avdeling/divisjon og det faglige innholdet i en tredje. I forhold til arbeid overfor kommunene kan det være et problem at en enkelt kommune må forholde seg til mange ulike avdelinger og leveranser i direktoratet, som ikke nødvendigvis er koordinerte.

Det uttrykkes forståelse for departementenes misnøye med leveranser og kvalitet på noen områder – bl.a. gjelder det rehabiliteringsfeltet. Direktoratet har ikke lykkes her, men det skyldes både at det ikke er avsatt nok ressurser på feltet og at direktoratet mangler nødvendig kompetanse. Legemiddelfeltet er et annet eksempel. Misnøye med leveransene her forklares dels med uklare ansvarsroller og uklare bestillinger, dels med at det er behov for en intern ryddejobb i både direktoratet og Legemiddelverket.

Flere mener departementenes bestillinger i mange tilfeller er for dårlige og at dette reflekteres i kvaliteten på leveransene fra direktoratet. Enkelte mener at leveranser og kvalitet også er avhengig av hva egen toppledelse prioriterer og løfter frem. For eksempel har arbeidet med kampanjer fått svært stor oppmerksomhet både internt og eksternt. Samtidig har direktoratet store utfordringer f.eks. på sosialsiden – knyttet til velferdsordningene. Dette feltet er komplisert og krever en helt annen tilnærming og et annet fokus enn ren kampanjevirkosomhet. Noen synes at ressursene i informasjonsenheten ”spises opp av kampanjer”, og det blir vanskelig å få støtte til å informere om annet arbeid i direktoratet.

Enkelte mener også at den begrensede bruken av evalueringer i direktoratet innebærer en kvalitativ svakhet. Både direktorat og departement snakker mye om ”kunnskapsbasert”, ”få på bordet”, ”forskning” m.m., men få snakker om evaluering og oppfølging. Det fremheves at direktoratet er gode på planlegging og gjennomføring, mens oppfølgingsiden mangler.

Representanter for *andre aktører* mener at direktoratet fungerer bra som nettverksbygger, som fasilitator for samarbeid og samordning mellom frivillige organisasjoner og som tilrettelegger i forhold til enkelte satsingsområder i kommunene. Generelt understreker informantene at det er god kontakt med enkeltpersoner i direktoratet i konkrete saker, søknadsprosedyrer m.m.

Det kommer imidlertid også til uttrykk misnøye med deler av direktoratets leveranser. Enkelte opplever generelt at direktoratet er litt på etterskudd og for sent ute med innspill. Direktoratet oppleves også som øyeblikksorienterte, og det etterlyses flere strategiske utspill fra direktoratet. Noen informanter er mindre fornøyde med retningsgiver- og rådgiverrollen som direktoratet har overfor helseforetakene. Denne rollen oppfattes som utydelig og uklar, og understreker behovet for rolleavklaringer i sektoren. Helseforetakene etterlyser blant annet bedre leveranser på statistikk og analyser, fortolkning av lovverket,

koordinering av saker og informasjon om føringer som ligger inne i den førte politikken.

Samlet betraktet fremstår leveransene fra direktoratet som varierende, både med henblikk på kvalitet og overholdelse av tidsfrister.

Departementene forklarer ujevnheten dels med at direktoratet fortsatt er i en formingsfase, dels at det mangler gode kvalitetsikringsrutiner/-mekanismer. Den flate organiseringen av direktoratet oppfattes som en stor utfordring i forhold til kvalitetssikring.

Direktoratet peker på ulike årsaker til variasjon i leveransene. Den flate organisasjonsstrukturen med stort kontrollspenn for lederne, manglende kompetanse, manglende ressurser og tidsklemme gjør det vanskelig å levere med kvalitet. Departementenes bestillinger kan også være kvalitativt dårlige. Når det gjelder leveranser til andre aktører enn til departementene, har vi ikke noe helhetlig bilde, men vi har et inntrykk av at mange opplever direktoratets ansatte som serviceinnstilte og imøtekommende.

5 Statskonsults tolkning og analyse av situasjonen

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i funn og beskrivelser i tidligere kapitler, som vi sammenfatter og systematiserer i form av noen mer overordnede konklusjoner om situasjonen. Vi knytter situasjonsbeskrivelsen til fire hovedtemaer, som er i tråd med mandatet (se mandat, punkt 1.2) – departementenes styring av direktoratet, organisatoriske forhold, rolleutøvelse og arbeidsprosesser, leveranser og kvalitet. For hvert av de fire temaene gir vi en beskrivelse av styrker og svakheter ved dagens situasjon. Til slutt peker vi på muligheter og utfordringer i forhold til den videre utviklingen av direktoratet.

5.1 Hva vi har funnet og beskrevet

I kapittel 2 har vi beskrevet direktoratet og opprettelsen. Det viser bildet av et stort, sammensatt og strukturelt spennende direktorat med mange målsettinger og hensyn å ivareta. Det viser også et direktorat med høye ambisjoner. Direktoratet har hatt en heftig start, og er definitivt i full gang som en tung og viktig aktør i sektoren. Etableringsprosessen oppfattes som en suksess. Dette er en styrke og gir et godt grunnlag i forhold til den videre utviklingen av direktoratet.

Kapittel 3 gir en beskrivelse av de ulike forventningene til et godt Sosial- og helsedirektorat. De er mange og høye, men vektlegges ulikt. De mange høye forventningene til direktoratet påvirker sannsynligvis aktørenes toleransegrense i forhold til aspekter ved direktoratet som ikke fungerer optimalt. Forventningene representerer i seg selv en viktig utfordring for direktoratet.

I kapittel 4 har vi tatt opp forhold og faktorer som vi mener er viktige for direktoratets måte å fungere på, og muligheter for å leve opp til forventningene.

Vi har beskrevet de to departementenes ulike styringspraksis overfor direktoratet, og at direktoratet ønsker seg en bedre balanse og et større likeverd i styringspraksisen. Vi har også i detalj gjort rede for det vi ser som en typisk, tradisjonell etatsstyring uten en tydelig styringsrolle.

Vi har tatt opp noen forhold knyttet til ressurser og rammebetingelser ved etableringen, som har fått betydning i den videre utviklingen.

Vi har beskrevet de interne forholdene i direktoratet som fremdeles å være i støpeskjeen – med mange utfordringer og forhold som må løses før direktoratet i realiteten får det slik internt som det har ambisjoner om.

Vi har beskrevet direktoratets rolleutøvelse knyttet til forvaltningsrollen og fagrollen. Samlet betraktet er utfordringen at direktoratet ennå ikke har funnet sin tydelige plass og rolle i sektoren. Forvaltningsrollen er bred og viktig, men

både underkommunisert og i visse sammenhenger undervurdert. Fagrollen er fremfor alt mangetydig og spesielt opphøyet i beskrivelsen av direktoratet.

I dette kapitlet forsøker vi å bringe funnene videre og sette dem inn i et annet perspektiv. Vi ser og analyserer dem som styrker respektive svakheter ved direktoratets situasjon. Noen funn kan også forstås som muligheter og utfordringer i den videre utviklingen av direktoratet.

5.2 Styrker og svakheter ved dagens direktorat

5.2.1 De to departementenes styring av direktoratet

Styrker

- Det finnes en innsikt og enighet i begge departementer om behovet for et direktorat på helse- og sosialfeltet.
- Departementene har stor respekt for hvor mye direktoratet har klart å håndtere og produsere siden etableringen.
- Direktoratets oppgaver møtes med interesse og oppmerksomhet og følges nøye.
- Det er mange kontaktpunkter og fora for samhandling og samarbeid mellom departement og direktorat, der det kan utvikles en forståelse og samstemmighet om rolledeling og oppgaveløsning.
- Det formelle styringsløpet er på plass og fungerer etter intensjonene.
- Tonen og de personlige relasjonene er gode og uproblematisk.

Svakheter

- De to styrende departementene har ulike tanker om hvordan direktoratet skal styres og utøver ulik styringspraksis.
- Det praktiske samarbeidet mellom departementene om etatsstyringen er preget av uklarhet og en viss gjensidig skepsis og misnøye. Departementene har heller ikke eksplisitt diskutert og formalisert hvordan samarbeidet skal foregå.
- Departementenes styring mangler overordnede prioriteringer og langsiktighet.
- Etatsstyringen er svært tradisjonell og har en uklar status og rolle i forhold til annen styring og samhandling.
- Styringsdokumentene er detaljorienterte og bærer lite preg av tanken om mål- og resultatstyring.
- Departementene mangler en basis for hvordan de på hver sine fagområder skal bruke direktoratet. Bestillerrollen er lite utviklet.

5.2.2 Organisatoriske forhold – struktur, styring og ledelse

Styrker

- Direktoratets topledere har vært sterkt involvert i og motivert av etableringen.
- De formelle strukturene og de viktigste interne styringsprosessene er på plass og fungerer.

-
- Direktoratet har ledere med høy faglig kompetanse, stort engasjement og stor arbeidskapasitet.
 - Det finnes mange møtepunkter, fora og grupperinger for informasjon, samarbeid og synergi, både i linjen og på tvers.
 - Avdelingene fungerer godt, som miljøer og base for direktoratets produksjon og leveranser. Her finnes meget kunnskapsrike og innsatsvillige medarbeidere, og tydelige og synlige ledere som har tillit.
 - Den administrative servicen har utviklet seg og det er tillit til at problemene løses etter hvert.
 - Direktoratet har kunnskap, bevissthet og konkrete ambisjoner og planer i forhold til mange av de interne svakhetene og problemene.
 - Direktoratet har funnet sin "fysiske form" i nye lokaler, og fremstår med (galgen) humor, vennlighet og medmenneskelighet i forholdet til hverandre.

Svakheter

- Divisjonenes rolle og funksjon i organisasjonen og divisjonslederrollen er uklart. Det er ikke et klart bilde av divisjonenes faktiske merverdi, med unntak av det å redusere direktørens kontrollspenn.
- Teamenes rolle og oppgaver – og verdien av dem – er ennå uavklart. Å jobbe på tvers er fremdeles for det meste honnørord.
- Fagavdelingene og fagmedarbeiderne opplever at det er langt til toppledelsen, og ønsker større synlighet og høyere status.
- Det er misnøye blant avdelingslederne med hvordan intern kommunikasjon, samarbeid og samordning fungerer – både i linjen og på tvers.
- Direktoratet har ennå ikke utviklet egen strategisk styring og lederskap. Det er uklart hvor de strategiske diskusjonene føres.
- Den interne styringen gjenspeiler i stor grad departementenes styring av direktoratet som er preget av oppgave- og aktivitetsstyring, uklare prioriteringer, ikke styring på mål og resultater.
- Administrasjonens rolle som stab for ledelsen eller som støtte til avdelingene er uavklart.

5.2.3 Direktoratets rolleutøvelse

Styrker

- Direktoratet har store ambisjoner og et konkret engasjement på hele bredden av virksomheten
- Det pågår et arbeid i direktoratet med å systematisere og profesjonalisere arbeidet med de ulike virkemidlene, for å bli en enda bedre som system- og regelforvalter, tilskuddsgiver og holdningsskapende pedagog
- Direktoratet har et bredt sammensatt fagmiljø, med ulike kompetanser og fagbakgrunner
- Direktoratet er svært lydhørt for departementenes signaler
- Direktoratet har god kunnskap og overblikk over sektoren
- Direktoratet er synlig i media og overfor allmennheten

Svakheter

-
- De to departementene har ulike holdninger til direktoratet som iverksetter av politikken, og direktoratet er tydeligere som helsedirektorat enn som sosialdirektorat.
 - Forvaltningskompetansen er ujevnt fordelt i direktoratet. Det er uklart hva som ligger i direktoratets egen forvaltningskultur.
 - Både i departementene og i direktoratet er det uavklart og uuttalt hva som er *faget*.
 - Direktoratets høye faglige ambisjoner oppfattes iblant som urealistiske og misforståtte.
 - Direktoratets virksomhet er beskrevet og inndelt på måter og med ord som fremstår som nokså løsrevet fra hverandre: Sektortilknytning, departements-tilknytning, samfunnsoppdrag, roller, målsettinger, målgrupper, typer av oppgaver, fag, virkemidler, avdelinger, verdier, retningslinjer, team og prosjekt.
 - Direktoratets rolle og plass i sektoren er fremdeles uklar.

5.2.4 Direktoratets arbeidsprosesser, leveranser og kvalitet

Styrker

- Direktoratet fremstår i sin grunninnstilling som utadrettet, handlingsorientert og ubyråkratisk.
- I forhold til pålagte oppgaver fra departementene har direktoratet vist en gedigen gjennomføringsevne. Det er også mange eksempler på kvalitativt gode og raske leveranser til departementene.
- Tilskuddsforvaltningen har tillit i omgivelsene.
- Brukerne opplever vennlige og serviceinnstilte medarbeidere.
- Direktoratet gjennomfører mange vellykkede prosjekter, kampanjer, konferanser og seminarer.
- Direktoratet viser god evne til å håndtere kriser i samarbeid med andre.

Svakheter

- Direktoratet har fremdeles problemer i forhold til forsinkelser, "flaskehals" og opplevelser av at det er vanskelig å nå frem til rett instans.
- Departementene opplever at ting tar for lang tid, har ujevn kvalitet og er dårlig kvalitetssikret.
- Direktoratet har hittil hatt utilstrekkelig evne som lagspiller, og å kunne gi og ta på en god måte. Direktoratet er utydelig på hva som forventes fra andre i deres arbeid.

5.3 Muligheter i den videre utviklingen av direktoratet

Det faktum at direktoratet gradvis *setter seg og modnes som organisasjon* innebærer i seg selv store muligheter.

- Med økt visshet i departementene om hvordan direktoratet er og fungerer, øker sannsynligheten for at den kontinuerlige, tette og detaljerte styringen fra departementenes side gradvis slipper, slik at det kan bli plass og rom for en mer overordnet og strategisk styring.

-
- Etter hvert som aktører i omgivelsene lærer direktoratet å kjenne, vil de vite hva de kan forvente seg av direktoratet og hvordan de selv bør agere overfor direktoratet, og dette kan i sin tur påvirke direktoratets leveranser og kvalitet.
 - Internt i direktoratet vil de ulike enhetene og nivåene bli synlige og tydelige for hverandre. Dette kan redusere betydningen av uklare roller, strukturer og prosesser, og bidra til å løse opp gnisninger eller samarbeidsproblemer.
 - En del av modningen er at det blir klarere hvilke oppgaver som passer inn og hvilke som ikke passer inn i direktoratet og derfor skal ut. Dette kan gi et tydeligere og mer strømlinjeformet direktorat, både internt og eksternt.

Det ligger muligheter i det store *engasjementet og den energien* som er forbundet med etableringen av direktoratet.

- Internt i direktoratet finnes en klar vilje til videre utvikling og forbedring på alle plan. Direktoratet vil definitivt bruke kapasitet og kompetanse på å bli et velfungerende og "annerledes" direktorat. Det pågår et arbeid med etatsstyringen i departementene. Det finnes konkrete planer om å innføre strategisk planlegging. Det arbeides videre på flere nivåer med direktoratets interne organisering, bruken av team og prosjekter og metodikken for å bruke eksterne fagmiljøer. Det arbeides med lederutvikling, med kvalitets-sikring av saksbehandling og forvaltning, med direktoratets media- og kommunikasjonsstrategi og med organisering av de administrative støttefunksjonene. Direktoratet samler kraft om arbeidet mot regional stat og egen rolleutvikling i forhold til helseforetakene. Direktoratet har hittil jobbet mest med dag til dag-oppgavene, men har sterke ønsker om å løfte blikket og se litt lenger fremover.
- Departementene er opptatt av å utvikle styringen og samhandlingen med direktoratet. Det arbeides konkret med etatsstyringen og styringsdokumentene. Departementene tar også selvkritikk på mengden bestillinger og typen bestillinger til direktoratet, som de ser har skapt vansker for direktoratet. Det pågår en viss diskusjon internt i begge departementer om egen rolleutøvelse og styringspraksis i forhold til direktoratet, som bygger på avhengigheten av et velfungerende direktorat.
- Andre aktører i sektoren viser interesse for direktoratets virksomhet og vil gjerne samarbeide, delta og bidra ut fra sin rolle og ekspertise. I dette engasjementet ligger åpenbare muligheter for direktoratet.

Det er flere muligheter knyttet til direktoratets *høye kompetanse og ulike typer av fagmiljøer*.

- Direktoratet bærer de fleste kjennetegn på å være en kunnskapsorganisasjon. Medarbeiderne er kunnskapsrike, faglig orienterte og faglig interesserte i eget arbeid. De synes det er gøy å jobbe, jobber mye og føler tilhørighet til arbeidsoppgavene. Læring og utvikling inngår som en naturlig

del av eget arbeid, og mange er relativt selvgående. Dersom ledelsen og organisasjonen legger til rette for og klarer å utnytte potensialet i en slik organisasjon, vil det gi et sterkt bidrag til utviklingen av direktoratet som fagorgan.

- Den bredt sammensatte kompetansen i direktoratet innebærer muligheter i forhold til posisjonering, kontakter og samarbeid på flere ulike kunnskapsområder. Direktoratet kan siden trekke sammen kunnskapen i eget hus og gi den en ny form og vinkling.
- Direktoratet har store ressurser, flere typer av virkemidler og høy kompetanse både på forebyggingsiden og på tjenestesisiden. Rett utnyttet gir dette muligheter for sammenhengende kjeder av tiltak, synergi og større sosial- og helsepolitisk effekt.

5.4 utfordringer i den videre utviklingen av direktoratet

En hovedutfordring er å *finne den rette balansen i trekanten Sosialdepartementet – Helsedepartementet – Sosial- og helsedirektoratet.*

- Departementenes styring av direktoratet er ulik, og skal til en viss grad være ulik i og med at det er Helsedepartementet som er etatsstyrer. Men styringen er ikke bare ulik – den er også i ubalanse. Helsedepartementets styring veier tyngre enn Sosialdepartementets, og dette er ikke som følge av å ha ansvar for etatsstyringen. Departementene har foreløpig ikke utviklet noen gode mekanismer seg i mellom for å kompensere for ubalansen. Internt i direktoratet har man forsøkt å komplettere toppledelsens ensidige kompetansebakgrunn gjennom å ta inn avdelingsdirektører fra sosialsiden i ledermøtet.
- Departementene er ikke enige om styringsfilosofien i relasjonen til direktoratet. Sosialdepartementet gir et bilde av at de er tvunget over på en mer detaljert og umoderne styring av direktoratet enn de egentlig ønsker, for ikke å få mindre plass i direktoratets bevissthet. Helsedepartementet gir et bilde av at de ønsker en tett og nær styringsrelasjon til direktoratet, som sitter med deres viktigste virkemidler og mye av deres ressurser. Det er en utfordring å finne en felles styringsplattform å basere trekantforholdet på.
- Etatsstyringen og styringsdokumentene fungerer ikke spesielt godt verken på kort eller lang sikt. Mye av styringen av virksomheten skjer i andre møter og fora, i andre prosesser og typer av dokumenter, og det er uklart hvor den viktige styringen av direktoratet egentlig skjer. Utfordringen fremover vil være å finne en god balanse mellom den formaliserte styringsprosessen og alle andre forhold og prosesser som styrer direktoratet – en balanse som alle tre parter kan være fornøyd med.
- Direktoratet bruker mye tid på å prøve og feile i forhold til å løse oppdragene som kommer fra departementene. Begge departementer har utfordringer i forhold til egen bestillerrolle.

-
- En annen utfordring i trekantrelasjonen er at det fremdeles finnes så mange ulike oppfatninger om ressursituasjonen og rammebetingelsene for direktoratet. Så lenge dette temaet utgjør en såpass viktig del av styringsdialogen, departementenes bilde av direktoratet og direktoratets selvbilde, er det et problem at man ikke kan eller vil enes om realitetene. Det ødsles mye tid og tanker på historiske forhold og forklaringer omkring ressurser.

En annen hovedutfordring er knyttet til å *få på plass og videreutvikle en del av de interne forholdene i direktoratet.*

- Direktoratet har valgt en intern organisering som avviker fra det klassisk byråkratiske og pyramideformede, med relativt store avdelinger – gruppert i noen få store divisjoner direkte under direktør. Hovedutfordringen med en slik organisering er å få til deltakelse, dialog og en følelse av tilhørighet – både i linjen og på tvers. Direktoratet sliter med nettopp dette.
- Tyngden og tilhørigheten i direktoratet ligger i den enkelte avdeling. Risikoen er at den øvrige strukturen blir en struktur uten innhold – i betydningen faglig innhold og mening for ledere og medarbeiderne. Divisjoner kan ikke motiveres ut fra argumenter om kontrollspenn eller administrasjon alene – de må også gi faglig mening og innebære en merverdi i forhold til arbeidet i avdelingen. Team og prosjektgrupper kan ikke heller alene begrunnes med at man skal jobbe på tvers. Det må oppleves at man ved hjelp av slike organisatoriske konstruksjoner tilfører et nytt og verdifullt bidrag til den ordinære virksomheten – uten å forstyrre eller forkludre denne.
- Direktoratet preges av å være en kunnskapsorganisasjon. Dette innebærer at medarbeiderne er kritisk tenkende og reflekterte mennesker, som har synspunkter på og til en viss grad også ønsker å være delaktige og ta et ansvar i den interne styringen og ledelsen av direktoratet. Utfordringen for toppledelsen er å være synlige og tydelige i forhold til disse, og også kunne ha en dialog om og formidle hva som ligger i lederrollene.
- Direktoratet har fremdeles utfordringer som gjelder administrasjon og administrative rutiner. Det handler om å faktisk gjennomføre alle planlagte prosesser og rutiner samt sikre kvaliteten og stabiliteten i innførte systemer. Det handler også om å videreutvikle dialogen med avdelingene og være lydhøre for deres ulike behov.

Eksternt i forhold til sektoren er hovedutfordringen for direktoratet å *bli tydelig og forstått – og dermed respektert i hele sin bredde.*

- Både regional stat, helseforetak, kommuner og frivillige organisasjoner har foreløpig et uklart bilde av direktoratet og direktoratets rolle. Dette henger selsvagt sammen med at direktoratet er nytt og ennå ikke har rukket å bli tydelig. Men det henger også sammen med hvordan direktoratet fremstår i presentasjoner på hjemmeside, telefonkataloger, egne styrings- og rapporteringsdokumenter, i samhandling, samarbeid og produkter. Fortsatt fremstår direktoratet som bestående av ulike deler mer enn som en sammenhengende helhet, og mange har problemer med å forstå logikken bak

direktoratets organisering, strategi eller prioriteringer. Mangfoldet blir et problem dersom det ikke kan beskrives og begrunnes på en tydelig måte.

- En annen utfordring er knyttet til å vise merverdien av å ha et direktorat. Dette henger sammen med direktoratets mange roller og de mange forventningene til direktoratet. Direktoratet har en utfordring når det gjelder å tydeliggjøre og verbalt avgrense sitt eget arbeid, hva direktoratet egentlig gjør og bidrar med i forhold til alle andre aktører. En slik tydeliggjøring av eget arbeid kreves også for at direktoratet skal utvikle evnen til å spille på lag med, slippe til og ivareta bidrag fra andre aktører.

En siste utfordring som vi ser er knyttet til direktoratet som *fagorgan eller direktoratets faglige rolle*.

- Begrepet *faglighet* gjentas så ofte og i så mange sammenhenger både i direktoratet og i departementene at det risikerer å nærmest få karakter av et mantra – et ord uten innhold. Samlet sett er det svært uklart hva som ligger i at direktoratet skal være et fagorgan, et kompetanseorgan eller et fagdirektorat. Det er verken enighet om hva som menes med fag, det å være faglig eller det å bruke faglig kompetanse innenfor og utenfor direktoratet. Her kreves et arbeid både i direktoratet og fra departementenes side for å avklare hva det er som menes. Så lenge viktige nyanser i fagbegrepet og fagrollen forblir uavklart, vil noen alltid måtte bli skuffet over – eller sågar provosert av – direktoratets faglighet.

6 Veien videre – Drøfting og anbefalinger

Vi har beskrevet og analysert direktoratet og departementenes styring av direktoratet langs mange dimensjoner. Indirekte har vi i dette også påpekt mange *enkeltvise forbedringspunkter*. Vi vil først drøfte noen av disse og komme med noen anbefalinger. Deretter går vi inn på det vi mener er et *kjerneproblem* ved dagens situasjon og foreslår hvordan dette kan håndteres i det videre arbeidet.

De fleste av våre anbefalinger er overordnede og peker på tiltak på lengre sikt. På kort sikt har direktoratet og departementene best kunnskap om utfordringene og om konkrete tiltak for å møte dem. Noe av det vi har beskrevet som problemer, er også allerede blitt møtt med forbedringstiltak og forslag til løsninger. Det er ingen grunn til å tvile på direktoratets evne også i fortsettelsen til å definere konkrete utfordringer og finne praktiske løsninger. Vi ser også at departementene – på hver sin måte og etter ulike interne prosesser – finner praktiske løsninger i forhold til styring og samhandling med direktoratet.

Det vi her foreslår for departementene og direktoratet, er tiltak som vil kreve relativt store investeringer i form av tid, systematisk tenkning og brede diskusjoner internt i direktoratet, mellom direktorat og departement og i hele styringstrekanten.

6.1 Delt omsorg krever ekstra satsing på styring og felles overordnede prinsipper!

Vi har fått et bilde av de to departementenes styring av direktoratet, som er preget av at departementene drar ujevnt, gjensidig opplever småirritasjon og skuffelser i forhold til hverandres måte å agere på i styringen. Styringspraksis er også temmelig ulik. Helsedepartementet ligger tett på direktoratet og vil forme det etter egne behov og interesser. Sosialdepartementet har et mer avventende forhold til direktoratet, og legger opp til å finne direktoratsformen over tid. Etatsstyringen er fokusert på departementenes tildeling av ressurser, rammer, oppgaver og aktiviteter i tildelingsbrev og i løpet av året. Det er lite av lang-siktighet og tydelige prioriteringer, og mål- og resultatstyringen er nokså rudimentær. Etatsstyringen har uklar status og rolle i forhold til annen styring og samhandling.

Det er mange grunner til disse forholdene. At mye gjenstår når det gjelder styringen, er forståelig – ikke minst ut fra at det er et helt nytt direktorat som styres fra to departementer. Mye av det som er påpekt om styringen, er også generelle og nærmest klassiske utfordringer i styringsforholdet mellom departement og underliggende virksomhet – belyst med eksempler fra mange sektorer.

I styringssammenheng har vi *to hovedanbefalinger til departementene*:

-
- Det er behov for å definere en felles styringspraksis. Departementene bør – hver for seg og sammen – sette ord på sine forventninger både til direktoratet og til hverandre i forhold til styringen av direktoratet. Dette kan etter hvert gi grunnlag for en felles styringsplattform, som definerer hva det skal styres på og med, og hvordan styringskulturen i trekantforholdet skal være. Generelt bør styringsforholdet utvikles i retning av mer langsiktige og overordede styringssignaler, som gir rom for fleksibilitet og tilpasning underveis. For at departementene skal sikre gjennomføring og kontroll, bør styringen kombineres med langt tydeligere krav til resultatoppnåelse og rapportering.
 - Det er behov for et krafttak i etatsstyringen. Særlig Helsedepartementet bør prioritere opp denne siden ved styringen av direktoratet. Departementet bør utvikle etatsstyringen både når det gjelder kapasitet, kompetanse og forankring på ulike nivåer. Det er viktig at begge departementene tar etatsstyringsdialogen og styringsdokumentene på alvor, og arbeider for å gjøre prinsippene for god etatsstyring forstått i egen departementsorganisasjon. Det er også viktig at de to departementene opparbeider tillit til hverandre i etatsstyringen. Eventuelt kan departementenes ulike roller, oppgaver og konkrete bidrag i etatsstyringsprosessen reguleres i form av en skriftlig avtale dem imellom.

Direktoratets oppgave i dette bildet vil være å støtte departementene i deres arbeid, men også å ta et aktivt ansvar for fremdriften, delta i dialogen og gi skriftlige innspill – ikke minst i forhold til en styringsplattform.

6.2 Alle tre bør komme ut av prosjektfasen, finne et nivå og parkere noen diskusjoner!

Mange har pekt på at det har vært brukt mye tid og krefter på å diskutere (mis)forholdet mellom ressurser og rammer og de oppgaver og funksjoner direktoratet ble pålagt ved oppstarten. Dette er i noen grad fortsatt et diskusjonstema. Kjernen i diskusjonen er i hvilken grad det er ubalanse mellom rammer/ressurser og oppgaver. Direktoratet opplever en ubalanse, og dette legger føringer på hvordan direktoratet fungerer nå. Budsjettet for 2004 oppfattes for første gang å være (mer) i balanse med oppgavene.

På dette punktet har vi følgende anbefalinger:

- Departementene bør ikke lenger bruke tid og krefter på å diskutere hva som skjedde ved opprettelsen, hvordan de ulike fordelingsnøkklene ble, eller hvem som tok heldige og uheldige grep. Likeledes bør departementene i dialogen med direktoratet ikke lenger ta utgangspunkt i det som var eller har vært, men på alvor forholde seg til direktoratet som en etablert virksomhet og et eksisterende direktorat.
- Direktoratet må akseptere og ta inn over seg at de nå er ute av prosjektfasen og at direktoratets rammer og ressurser er dimensjonert for de oppgaver og funksjoner som skal utføres. Det er ikke lenger konstruktivt å ødsle krefter

på historiske forklaringer på ressursmangler de har slitt med. Direktoratet må fra nå av tilpasse sin virksomhet etter gjeldende rammer.

6.3 Interne forhold – utgangspunktet må være hva som gir saklig relevans og mening!

Beskrivelsen og analysen av de interne forholdene i direktoratet forteller om en organisasjon som fremdeles søker etter gode modeller og måter å fungere på internt. Det er mange hensyn å ta, og det er en høy bevissthet om at det er fordeler og ulemper knyttet til de fleste løsninger, og at det også er viktig med en viss grad av stabilitet.

Denne nøkterne holdningen ser vi som en viktig forklaring på at direktoratet holder fast ved sin valgte grunnsstruktur, men med rom for modifikasjoner. I denne strukturen står avdelingene sterkt. Både medarbeiderne og de fleste avdelingslederne i direktoratet har da også sin identitet og tilknytning til avdelingen. Samtidig er det et åpenbart ønske og krav om å jobbe på tvers over avdelingsgrensene. Direktoratet arbeider med å videreutvikle bruken av team og tverrgående prosjekter som er opprettet for dette formålet. Divisjonene fremstår som langt utydeligere – i forhold til funksjon og innhold og grenseoppgangen mellom dem. For avdelingene blir de kanskje først og fremst et administrativt ledd mellom dem selv og direktøren.

Direktoratet har ambisjoner og planer om å videreutvikle og løfte kvaliteten på den interne styringen, ikke minst på strategisk nivå. Hittil har det naturlig nok handlet om å få på plass de økonomiske og personalmessige rammene og legge opp den årlige styringsprosessen. I den løpende styringen skjer det etter hvert kanskje en forsiktig dreining fra ren budsjettstyring til økonomistyring og fra fokus på oppgaver og aktiviteter til fokus også på mål og resultater. På den administrative siden har det vært tett mellom ”barnesykdømmene”, og på noen tidspunkter har det oppstått relativt alvorlige kriser. Men bildet er at de administrative oppgavene i direktoratet går seg til. Som vi leser direktoratet, er det hos medarbeidere og ledere generelt egentlig bare to krav til de interne styringsprosessene og administrasjonen i direktoratet: At prosessene fungerer uten for mye plunder og heft og støtter eget saksområde og arbeidsoppgaver. Dette er ingen små eller enkle krav sett fra administrasjonens side. Men de gir viktige signaler om holdningen til disse prosessene. Vi tolker det positivt – som at det finnes forståelse og toleranse i direktoratet for at ting tar tid. Det finnes også relativt ”lave skuldre” og prestisjeløshet i forhold at et nytt direktorat har behov for å lage egne rutiner som fungerer – selv om det allerede finnes etablerte systemer og rutiner og måter å gjøre ting på.

Direktoratet har utfordringer når det gjelder intern kommunikasjon, lederrollene og forholdet mellom de ulike ledernivåene. Dette ligger litt i sakens natur – i den valgte måten å organisere direktoratet på. Men det henger også sammen med hvilke forventninger som finnes til lederne på ulike nivåer, og hvordan de fyller sine roller. Vi mener direktoratet kunne tjene på å tydeliggjøre internt hva som ligger i de ulike lederrollene, og føre en diskusjon om hvordan det å ha så ulike lederroller fungerer i forhold til ønsket om å skape et engasjement og

oppslutning om utviklingen av direktoratet som en helhet. Kanskje må direktoratet foreta noen valg på dette området – for eksempel fire på ønsket om en generelt sterk identifisering med helheten og i stedet definere og foredle forskjellene mellom avdelinger og avdelingsledere – også når det gjelder styring og ledelse.

Samlet på punktet om interne forhold har vi *én sentral anbefaling til direktoratet*:

- Alle prosesser, rutiner, systemer og endringer bør kunne forklares på en måte som gir mening og oppfattes som relevant og nyttig – sett fra et faglig synspunkt. Direktoratet er en stor og kompleks kunnskapsorganisasjon, og besatt med mange ulike typer av fagmennsker som alle ivrer for sine arbeidsoppgaver og trives i avdelingene sine. I slike organisasjoner er det i lengden ikke holdbart å diskutere administrasjon, organisasjon, styring og ledelsesprosesser som noe løsrevet fra resten av virksomheten. Det må koples til og integreres i dialogen om virksomheten og reelt involvere representantene for denne.

6.4 Rollene som forvaltningsorgan og fagorgan må klargjøres og balanseres!

Ut fra det bildet vi har fått av direktoratet i rollene som forvaltningsorgan og fagorgan, er det en viktig utfordring for direktoratet å tydeliggjøre hvordan de tolker disse rollene og hvordan de bør spille sammen.

Det er ulike oppfatninger i direktoratet om vektleggingen av rollene. Ulikheten gjør seg gjeldende både innenfor avdelinger og mellom avdelinger og gir seg utslag i en stadig diskusjon om forholdet mellom forvaltning og fag. Slik vi ser det, er det en nødvendig diskusjon og en konstruktiv diskusjon – forutsatt at den skjer i åpenhet. Imidlertid har vi fått et inntrykk av at diskusjonen dels føres ”privat” og dels er en ikke-diskusjon som snarere dreier seg om posisjonering mellom grupper med ulike standpunkter. Problemet med dette er at det kan føre til en polarisering. Det har også dannet seg mer eller mindre begrunnede oppfatninger om at ledelsen prioriterer fagrollen. Alt som forblir uavklart når det gjelder forholdet mellom fag og forvaltning, er egnet til å forsterke allerede eksisterende oppfatninger.

I avklaringen mener Statskonsult at det er avgjørende å fastslå at departementene alltid vil være opptatt av direktoratets evne til å håndtere forvaltningsoppgavene og –funksjonene, og denne evnen vil utgjøre basis for departementenes vurdering av om direktoratet fungerer bra. Men samtidig vil *faglighet* alltid være ett viktig aspekt ved utøvelse av forvaltningsrollen. Fagligheten vil være avgjørende for om direktoratet på en god måte evner å omsette politikken til praktisk handling og tilbakeføre informasjon om virkninger av politikken – også i form av innspill til ny politikktutforming. Departementene må forutsette at direktoratet til enhver tid sørger for å inneha – eller innhente – nødvendig kunnskap og kompetanse for å fungere best mulig i rollen som forvaltnings-

organ. Dette må også være en grunnforutsetning for en diskusjon om forholdet mellom forvaltning og fag.

Også direktoratets rolle som fagorgan omfatter flere funksjoner og oppgaver. Formelt er direktoratet en normgivende, nasjonal fagmyndighet som skal utarbeide retningslinjer, veiledere, faglige standarder, m.m. I tillegg skal direktoratet være faglig rådgiver for departementene, komme med innspill til politikkutforming, være et kompetanseorgan for sektoren og gi råd, veiledning og informasjon til utøvende enheter i sektoren. I rollen som fagorgan skal direktoratet være uavhengig og gi råd på selvstendig grunnlag. Uavhengigheten vil imidlertid alltid være relativ.

Statskonsult har tidligere drøftet spørsmålet om direktoratenes rolle⁸: *Hvor faglig uavhengige direktoratene må være, vil avhenge av type direktorat (formål og oppgaver og formell status). Men generelt er det viktig at de på et selvstendig grunnlag gir råd. Samtidig må de være lojale overfor departementet og de må leve med å bli "overkjørt".*

Det vil variere fra sakstype til sakstype hvor stor grad av skjønn som må utøves. Der en må bruke skjønn, vil grensen mellom faglig vurdering og fortolkning av regjeringens politikk med betydning for avgjørelsen være mer flytende. Direktoratene må derfor ha og ta ansvar for å vurdere om en konkret sak tilsier foreleggelse for departementet, for eksempel fordi den er politisk viktig eller kan ha store prinsipielle eller økonomiske konsekvenser. Likeledes må direktoratene selv kunne ta initiativ til å utvikle og forbedre oppgaveutførelsen og virksomheten. Endringene må være i samsvar med de overordnede målene og retningen. Kommunikasjonen med og avklaring i forhold til departementet er derfor viktig.

Vi mener direktoratet fortsatt har en vei å gå med å finne sin faglige rolle. I det videre arbeidet med å tydeliggjøre denne rollen eksternt og internt, er det etter vår oppfatning viktig at det internt i direktoratet avklares og etableres en felles forståelse for hva direktoratet legger i det å *besitte høy faglighet*. Rekruttering av manglende kompetanse er ikke lenger en hensiktsmessig strategi for å imøtekomme krav om høy faglighet. I stedet bør direktoratet utvikle evnen til å ivareta eksisterende kompetanse i virksomheten og knytte til seg relevante fagråd, arbeidsgrupper osv. Vi oppfatter at direktoratets foreløpige uklarhet på dette punktet smitter over på tilliten, legitimiteten og troverdigheten ute.

På punktet om direktoratet i rollene som forvaltningsorgan og fagorgan har vi således *to anbefalinger*:

- Direktoratet bør tydeliggjøre rollene som forvaltningsorgan og fagorgan – herunder samspillet mellom dem. Direktoratet må føre en diskusjon, både med seg selv og med departementene, om hva disse rollene innebærer, og sikre at det blant ledere og medarbeidere er en felles forståelse og aksept for rollene som direktoratet innehar.

⁸ Jamfør Statskonsults Notat 2002:6 *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen*.

-
- Knyttet til behovet for en slik tydeliggjøring er også spørsmålet om direktoratets faglige uavhengighet. Også her bør det etableres en felles forståelse av hva uavhengighet innebærer og hvor grensene for uavhengigheten eventuelt skal settes.

6.5 Felles ansvar for jevnere leveranser og kvalitet!

Vårt hovedbilde av direktoratets leveranser er at det jobbes godt og at kvaliteten er bra på veldig mye av det som direktoratet leverer. Samtidig er det en gjennomgående erfaring i departementene at kvaliteten er ujevn og person-avhengig, og at tidsfrister for levering ikke alltid overholdes. Dette er erfaringer som langt på vei støttes av direktoratets egne erfaringer, underforstått at de mener det er et klart forbedringspotensial med hensyn til leveranser og kvalitet.

Selv om hovedansvaret for at leveranser kommer til rett tid og med god kvalitet ligger i direktoratet, mener vi at departementene også har et ansvar for å tilrettelegge produksjonsbetingelsene for direktoratet på best mulig måte. Både direktoratet og departementene har hver for seg et ansvar for å ytterligere heve kvaliteten på leveransene fra direktoratet.

En viktig forutsetning for å kunne levere med kvalitet, er at direktoratet blir mer uttalt og tydelig på egne prioriteringer. Dette er lettere å få til dersom direktoratet utvikler og utarbeider noen mer langsiktige strategier for virksomheten som prioriteringene kan ta utgangspunkt i og bygge på. Strategiene bør synliggjøre veivalg og utviklingsretning både for direktoratet som helhet og for de ulike oppgaveområdene. Den årlige styringsprosessen og tildelingsbrevet vil aldri kunne fungere som basis for en slik langsiktig og strategisk tenkning. Men tvert om er vi av den oppfatning at eksistensen av slike strategier vil kunne bidra til å øke kvaliteten på styringsdialogen.

Til grunn for direktoratets videre strategiarbeid bør det ligge en erkjennelse og aksept av at direktoratet ikke bør bli større. Direktoratet bør samlet sett ha – eller kunne innhente – tilstrekkelig kompetanse til å besvare de bestillinger som kommer.

Til grunn for strategiarbeidet bør det også ligge en erkjennelse av at direktoratet bør utvikle bedre kvalitetssikringsrutiner og -mekanismer. Dette gjelder generelt, men det er særlig viktig i de største avdelingene. Kvalitetssikring må ses i sammenheng med organisering, og i dagens modell påligger det avdelingsdirektør et stort ansvar for å kvalitetssikre avdelingens leveranser. Ivaretagelsen av dette ansvaret i de største avdelingene er både svært tidkrevende og svært utfordrende – tatt i betraktning det faglige mangfoldet i avdelingenes portefølje.

Departementene har et ansvar for og en utfordring med å forbedre sin bestillerkompetanse. Det gjelder naturligvis i forhold til forbedring av selve tildelingsbrevet, men det gjelder også generelt i forhold til løpende bestillinger gjennom året. Bestillerkompetanse er ikke noe entydig begrep, men det dreier seg blant annet om å kunne utforme klare mål og problemstillinger som utgangspunkt for en bestilling, og om å sette resultatkrav som grunnlag for oppfølging og

kontroll. En aktuell utfordring for departementene er å tydeliggjøre hva de selv trenger av kompetanse for å kunne være gode bestillere.

Slik vi ser det, har departement og direktorat et felles ansvar for å finne frem til klare og hensiktsmessige rutiner for kommunikasjon mellom avdelinger og personer i departement og direktorat. Kommunikasjonen vertikalt i departement og direktorat må fungere hensiktsmessig og ikke bli et utsettende eller blokkerende ledd. Vi vil fremholde at kvaliteten på kommunikasjonen mellom departement og direktorat vil gjenspeile seg i kvaliteten på direktoratets leveranser.

Forholdet mellom departement og direktorat er også et spørsmål om tillit. Dersom tilliten er svak eller mangler, vil samarbeid lett erstattes av partsrepresentasjon og det blir vanskelig å jobbe mot felles mål. En forutsetning for at det utvikles tillit er at det er en omforent forståelse for hverandres ansvar, roller og fagområder. Når det gjelder spørsmål om kvaliteten på direktoratets leveranser - og kvaliteten på departementenes bestillinger - er vårt inntrykk at kommunikasjonen, åpenheten og den felles forståelsen har vært begrenset. Vårt hovedpoeng er at departement og direktorat i felleskap kan bidra til kvalitetsforbedringer. De kan hver for seg angi årsaker til at kvaliteten er ujevn, og sammen kan de diskutere seg frem til forbedringstiltak. En forutsetning er imidlertid at erfaringer og synspunkter settes på en felles dagsorden.

Samlet på punktet om leveranse og kvalitet har vi to anbefalinger:

- Direktoratet bør utvikle bedre kvalitetssikringsrutiner/-mekanismer. I dette arbeidet bør direktoratet skaffe seg mer systematisk kunnskap om – og bruke ulike erfaringer og synspunkter på – direktoratets leveranser og kvalitet.
- Departementene bør utvikle sin bestillerkompetanse. I dette arbeidet bør de innhente erfaringer og synspunkter fra direktoratet, men også vurdere på et mer generelt grunnlag hvordan de fungerer som bestillere overfor egne underliggende virksomheter.

6.6 Det må tydeliggjøres hva Sosial- og helsedirektoratet gjør og produserer!

Etter at vi nå har drøftet og gitt anbefalinger på noen av de viktigste punktene, vil vi samle oss om hele stoffet og løfte frem ett forhold som vi mener utgjør kjerneproblemet. Det er den *manglende transparensen og tydeligheten i forhold til direktoratets produksjon*. På tross av at svært mye er skrevet og sagt om direktoratets formål og oppgaver, er det fra et eksternt perspektiv fremdeles ikke tydelig hva de som arbeider i ulike deler av direktoratet egentlig gjør og bidrar med. Med *eksternt* mener vi her både departementene og andre aktører og målgrupper utenfor direktoratet, men også medarbeidere i direktoratet som arbeider i andre avdelinger, på andre områder eller med andre virkemidler. Det som er klart for alle er at direktoratet er mye, har ansvar for mye, består av mye, skal bidra til og virke for mye, har mange mål, målgrupper, oppgaver og

funksjoner. Men det finnes ingen generell oversikt over hva direktoratet gjør, lager og presterer.

Dette kan virke som ordkløveri og en lek med ord. Men det er i så fall en viktig lek. I en oppstartfase er det naturlig å sette fokus på detaljer knyttet til direktoratets roller og funksjoner, kompetanser, ressurser, mål, forventninger og planer, oppgaver og aktiviteter. Men etter hvert og på lengre sikt må direktoratet også fremstå gjennom mer generelle og overordnede beskrivelser av gjennomført arbeid, leverte produkter og oppnådde resultater.

- Det bør utvikles et nytt sett av begreper og kategorier som kan brukes gjennomgående og generelt i hele direktoratet for å beskrive hva direktoratet gjør – som også gir tydelig avgrensning til det direktoratet ikke gjør.
- Kategoriene bør være generelt forståelige – også ut over egen virksomhet og sektor. Vi vil tro at det er mye å hente fra hvordan andre direktorater og tilsvarende direktorater i andre lands forvaltninger beskriver sin virksomhet.
- Kategoriene bør kunne ligge til grunn for systematisering av størrelsesordenen på direktoratets arbeid. Det er viktig at direktoratets arbeid belegges med empiriske størrelser, data, tall og fakta, som til enhver tid kan vise hvor tyngdepunktet i oppgaveporteføljen faktisk ligger, hvordan balansen mellom helse og sosial egentlig ser ut og hva som i praksis er den mest sentrale direktoratsrollen.

Vi mener at en tydelig og transparent beskrivelse av hva direktoratet faktisk gjør, kan være med på å løse en del av de problemene som undersevalueringen har pekt på. Det kan legge grunnlag for en mer samlet, overordnet og strategisk styringsdialog med departementene. Det vil også legge til rette for en mer tydelig samhandling mellom partene. Det kan føre til bedre oversikt og innsikt internt i direktoratet om hverandres arbeid – noe som er avgjørende for å rent praktisk få til samarbeid og utvikling på tvers. Dersom de interne oppfatningene om ulike avdelinger og oppgavers rolle, plass og status i større grad belegges med tall og fakta, vil det kunne bidra til å punktere en del myter og forhindre videre mytedannelser. Tydeligheten på dette punktet vil generelt kunne bidra til å styrke intern informasjon og kommunikasjon i direktoratet. Beskrivelsen vil gi et bedre grunnlag for intern styring og prioritering, samt oppfølging og måling av resultater av direktoratets virksomhet. For å kunne måle og evaluere resultater av en virksomhet, er første steget å ha et riktig bilde av hva som faktisk er gjort og gjennomført. Sist, men ikke minst, vil en slik beskrivelse kunne gi eksterne aktører og målgrupper en tydeligere forståelse av direktoratets plass og rolle i sektoren.

Vi mener at alle vil tjene på å få frem et bilde av et tydelig og transparent direktorat, og tror at det før eller senere vil anses som helt nødvendig. Utviklingsarbeidet som kreves bør vurderes i lys av dette.

7 Senere evaluering av Sosial- og helsedirektoratet

Departementene har i forbindelse med Statskonsults underveisevaluering ønsket innspill også i forhold til senere evaluering av direktoratet. Til dette har vi følgende resonnering som vi vil fremføre:

- Mange av våre enkeltstående forbedringspunkter og forslag vil det være mulig og interessant å følge opp gjennom senere evaluering av direktoratet.
- Det vil ved et senere tidspunkt være naturlig å evaluere direktoratet langs andre dimensjoner, ikke minst i forhold til resultater og samfunnsmessige effekter.
- I senere evalueringer er det viktig å få med medarbeidernes perspektiv, kunnskaper og erfaring.

Hovedspørsmålet i forhold til all senere evaluering av direktoratet må likevel være *departementenes reelle behov for informasjon og kunnskap på det aktuelle tidspunktet*. Evaluering har aldri en egenverdi. Evaluering er kun hensiktsmessig når problemet er mangel på kunnskap, og når det er sannsynlig at evaluering kan gi en slik kunnskap.

Departementenes behov for senere evaluering av Sosial- og helsedirektoratet vil også påvirkes av hvordan forholdet mellom de to departementene og direktorat utvikler seg, og hvordan direktoratet i det løpende evner å informere departementene om eget arbeid og oppnådde resultater, jf. denne underveisevalueringens drøftinger og anbefalinger. I et velfungerende styrings- og samhandlingsforhold vil den viktigste hensikten med å evaluere ett eller flere aspekter ved virksomheten være å gi en type supplerende kunnskap og innsikt – til nytte for begge parter.

REFERANSER

Tittel:	Tydeliggjøring av et direktorat. En underveisevaluering av Sosial- og helsedirektoratet.
Forfatter(e):	Freddy Hansen og Marit Stadler Wærness
Prosjektnummer:	9891
Prosjektnavn:	Evaluering av Sosial- og helsedirektoratet
Prosjektleder:	Marit Stadler Wærness
Oppdragsgiver(e):	Sosialdepartementet – i samarbeid med Helsedepartementet og Sosial- og helsedirektoratet.
Resymé:	Evalueringen identifiserer forhold og faktorer som kan gi grunnlag for å videreutvikle direktoratet og departementenes styring av direktoratet. En hovedanbefaling er at det må tydeliggjøres hva Sosial- og helsedirektoratet gjør og produserer.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Underveisevaluering, styringspraksis, etatsstyring, forvaltningsorgan, fagorgan, tydelighet og transparens
Dato:	Februar 2004
Sider:	76
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO