

# Både styring og ledelse?

Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat

---

Difi notat 2014:4

ISSN 1892-1728

## Forord

Atten av direktoratene i Norge har også regionale enheter. Felles for disse direktoratene er de særskilte utfordringene som følger av å administrere en etat med to nivåer og med spredt lokalisering.

Fra før har vi lite systematisk kunnskap om ledergruppernes organisering og virkemåte i direktorater med et regionalt apparat. Difi har derfor gjennomført en kartlegging for å få bedre kunnskap om dette.

Kartleggingen har vært av begrenset omfang. Den gir noen svar, men den gir også grunnlag for å reise nye spørsmål om utviklingen i direktorater med et regionalt apparat. Difi vil derfor arbeide videre med disse problemstillingene.

Difi står ansvarlig for innholdet i notatet. Seksjonssjef Gry Aalde har vært prosjektansvarlig, og arbeidet er utført av Dag Solumsmoen og Ingunn Botheim.

Oslo, 5. november 2014



Ingelin Killengreen  
direktør

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn .....	3
1.2 Målet med prosjektet .....	3
1.3 Metode og datagrunnlag .....	3
1.4 Begrepsbruk .....	4
<b>2 Forholdet mellom direktorat og region .....</b>	<b>5</b>
2.1 Utvikling i retning av betydelig færre regioner .....	5
2.2 Differensiering av regionenes oppgaver .....	6
2.3 Ulik sammensetning av ledergruppene .....	7
2.3.1 Tre hovedmodeller .....	9
2.3.2 Styring av regionene .....	12
2.3.3 Møtetemaer og møtehyppighet .....	12
2.3.4 Begrunnelser for sammensetning av ledergruppene .....	13
<b>3 Drøfting av problemstillinger .....</b>	<b>15</b>
3.1 Færre regionale enheter vs. behov for lokal tilstedeværelse .....	15
3.2 Skillet mellom direktorat og region blir mindre skarpt .....	16
3.3 Mer kompliserte styrings- og ansvarslinjer .....	17
3.4 Både styring og ledelse .....	18
3.5 ... men hva skjer med rolleforståelsen? .....	19
3.6 Ledergruppen kan bli for stor .....	20
3.7 Flere lederfora kan virke konfliktskapende? .....	20
<b>4 Veien videre .....</b>	<b>22</b>

## Sammendrag

Atten av direktoratene i Norge har regionale enheter. Felles for disse direktoratene er de særskilte utfordringene som følger av å administrere en etat med to nivåer og med spredt lokalisering.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt hvordan direktørens ledergruppe er organisert i disse direktoratene. Prosjektet belyser også erfaringer knyttet til ulike måter å organisere ledergruppene på.

### Tre typer ledergrupper

Kartleggingen viser at det er tre hovedmodeller for organisering av ledergruppene:

- Kun direktoratets ledere inngår i ledergruppen
- Direktoratets ledere og regiondirektører inngår i ledergruppen
- Kun direktoratets ledere inngår i ledergruppen, mens regiondirektørene inngår i ledergruppen i en avdeling i direktoratet.

### Utviklingstrekk

Tidligere var etater med et regionalt apparat som regel organisert etter den første hovedmodellen, dvs. at kun direktoratets ledere inngikk i ledergruppen. Etter hvert har imidlertid regiondirektørene i mange tilfeller blitt trukket inn i direktørens ledergruppe, blant annet fordi antall regioner er løst fra fylkesinndelingen og blitt betydelig redusert i de fleste etatene. Samtidig er det åpnet for en ytterligere faglig spesialisering ved at nasjonale og landsdekkende oppgaver ble lagt til enkeltregioner slik at det nå er en kombinasjon av geografi og fag/oppgavetype som styrer arbeidsdelingen i regionene.

### Skillet mellom direktorat og region bygges ned

Når nasjonale og landsdekkende oppgaver legges til regionene, er det som oftest mest hensiktsmessig å la disse oppgavene styres direkte fra direktoratsnivået, noe som i sin tur bidrar til å knytte regionene tettere opp til direktoratet. Når regiondirektørene samtidig trekkes inn i direktørens ledergruppe, ser vi et utviklingstrekk der skillet mellom direktorat og region bygges ned.

### Muligheter og utfordringer ved de ulike modellene

Når regiondirektørene inkluderes i ledergruppene, er det for å forbedre styringen ved å ansvarliggjøre regiondirektørene og sikre en bedre felles forståelse for etatens strategi. Direktøren får dessuten et forum for å samordne sine styringssignaler slik at regionene kan få til en mer enhetlig gjennomføring av vedtatt politikk, noe som også omfatter likebehandling i enkeltsaker.

Når regiondirektørene er faste deltakere i ledergruppen, kan ledermøtet bli et forum for mer enn bare å drøfte styringssignaler til regionene og rapporter fra regionene. Direktøren vil kunne gjøre ledergruppen til et forum for *både styring og ledelse* av hele etaten.

Utfordringene knyttet til regiondirektørens deltakelse i ledergruppen er blant annet knyttet til et høyt antall deltakere: Møtene kan få preg av å være et

uforpliktende «seminar» mer enn et strategisk beslutningsforum. Dette er antagelig én av årsakene til at flere etater har valgt å ikke trekke regiondirektørene med i ledergruppen. En annen årsak kan være at man ønsker å opprettholde et skille mellom direktoratets rolle som det strategiske nivået og regionkontorenes rolle som det operative nivået.

### **Hvordan velge modell?**

Statlige virksomheter er ulike og krever ulik organisering, styring og ledelse. Vi vil derfor ikke generelt anbefale direktorater med et regionalt apparat å trekke regiondirektørene med i direktørens ledergruppe. I de tilfeller der antallet regioner er begrenset og der enkeltregioner har relativt omfattende landsdekkende eller nasjonale oppgaver, mener vi imidlertid at det er grunnlag for å la regiondirektørene inngå i ledergruppen. En forutsetning for dette er å opprettholde en klar bevissthet om å unngå en sammenblanding av de to nivåenes respektive roller.

Uansett hvordan ledergruppen sammensettes, må man finne gode løsninger for tett kobling mellom det sentrale og regionale nivået. Dette er viktig både for en enhetlig styring og for å sikre overføring av erfaringsbasert kunnskap fra regionene. Dette skjer selvsagt ikke bare i ledergruppen, men også gjennom faste møtестrukturer mellom fagavdelingene/seksjonene og regionene.

### **Behov for mer kunnskap**

I arbeidet med dette notatet har vi først og fremst sett på organiseringen av ledergruppene i direktorater med et regionalt apparat. Samtidig oppdaget vi at temaet berører mer omfattende og prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom sentralt og regionalt nivå i et direktorat, og til organisering og styring av det regionale statsapparatet mer generelt. Dette er viktige problemstillinger som Difi ønsker å jobbe videre med i de kommende årene.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Av de ca. 60 direktoratene i Norge er det 18 direktorater som har et ytre apparat på regionalt nivå. Felles for disse direktoratene er de særskilte utfordringene som følger av å administrere en etat med to nivåer og med spredt lokalisering.

Statskonsult har tidligere dokumentert at regional statsforvaltning er i sterk endring, og det skjer en bevegelse bort fra fylkesvis organisering til en etablering av færre enheter med en inndeling som stadig oftere går på tvers av fylkesgrenser (Statskonsult 2002). Dessuten så vi i arbeidet med prosjektet om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk at enkelte etater trekker regiondirektørene inn i ledergruppen for hele etaten, mens andre har valgt å ikke gjøre dette (Difi 2013).

Hvem som utgjør direktørens ledergruppe i et direktorat har betydning for hvordan beslutninger tas i virksomheten og har dermed også potensielt betydning for resultatorientering og gjennomføringsevne. Videre har organiseringen av ledergrupper betydning for hvordan det regionale nivået involveres i beslutninger.

Vi har til nå bare hatt fragmentert kunnskap om ledergruppenes organisering og virkemåte i direktorater med et regionalt apparat. Vi vet at noen direktorater har gjennomført endringer i den senere i tid, men har ikke hatt systematisk oversikt over hvilke det gjelder. Derfor ønsket vi å gjennomføre en begrenset kartlegging for å få bedre kunnskap om organiseringen av direktørens ledergruppe i denne typen direktorater.

## 1.2 Målet med prosjektet

Målet med prosjektet har vært å kartlegge hvordan direktørens ledergruppe er organisert i direktorater med et regionalt apparat. Prosjektet skulle også belyse erfaringer knyttet til ulike måter å organisere ledergruppene på.

## 1.3 Metode og datagrunnlag

Kartleggingen er gjennomført ved hjelp av offentlige dokumenter og direktoratenes nettsider, supplert med en del spørsmål sendt via e-post til de 18 etatene. Samtlige har besvart spørsmålene.

For å få kunnskap om erfaringer med sammensetning av direktørens ledergruppe valgte vi ut seks etater for dybdeintervju med direktøren. Disse omfattet ulike løsninger for organiseringen av ledergruppen. Vi har intervjuet direktør (og i to tilfeller også administrasjonssjefen) i følgende etater:

- Statens vegvesen
- Skatteetaten
- Mattilsynet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

- Fiskeridirektoratet
- Toll- og avgiftsetaten

Informantene fikk tilsendt utkast til det foreliggende notatet til kommentar. Deres tilbakemeldinger er ivaretatt i det endelige notatet.

Vi har ikke gjennomført intervjuer med andre medlemmer av ledergruppene, heller ikke regiondirektørene. En slik bredere datainnsamling kunne ha gitt andre og mer nyanserte perspektiver på hvordan ledergruppene fungerer. Innenfor prosjektets begrensede ramme har vi imidlertid ikke hatt mulighet til det. Vi mener likevel at kartleggingen gir nyttig kunnskap om hvordan ledergrupper i direktorater med et regionalt apparat er sammensatt og om forholdet mellom direktorat og regioner mer generelt.

## 1.4 Begrepsbruk

### Direktørens ledergruppe

Vi har valgt å benytte betegnelsen «direktørens ledergruppe» i dette notatet. For mange vil dette være synonymt med «toppledergruppe». Etter vår oppfatning er imidlertid det en betegnelse som også kan brukes om en gruppe av toppledere, f.eks. direktører i flere statlige virksomheter. Ledergrupper finnes på ulike nivåer i organisasjonen, og for å være tydelige på hvilken ledergruppe vi omtaler har vi valgt betegnelsen «direktørens ledergruppe».

### Direktorat og etat

Begreper for norske forvaltningsenheter blir sjelden brukt på en konsistent måte. Blant de 18 utvalgte etatene er det vanligst å betegne hovedkontoret som «direktorat», mens hele virksomheten, dvs. både hovedkontoret og det regionale apparatet, omtales som «etat». Det er denne begrepsbruken som vil bli lagt til grunn i denne rapporten.

Blant de 18 etatene er det imidlertid noen som bruker «direktorat» om hele virksomheten, mens andre ikke bruker direktoratsbetegnelsen i det hele tatt (jf. tabellen under kap. 2.2).

## 2 Forholdet mellom direktorat og region

I dette kapitlet presenterer vi funn fra kartleggingen. Beskrivelsene er basert på epost-undersøkelsen, intervjuer og annen dokumentasjon som belyser utviklingen i forholdet mellom direktoratsnivået og regionene.

### 2.1 Utvikling i retning av betydelig færre regioner

Tradisjonelt har statsetatenes regioninndeling fulgt fylkesgrensene. Noen unntak har det vært, men fylkesgrensene har vært det dominerende kriteriet. De siste 15-20 årene har dette endret seg slik at det tidligere hovedmønsteret nå er blitt unntaket. De aller fleste etater med et regionalt apparat har langt færre regioner enn antall fylker. Bare NAV og politiet skiller seg ut med en regioninndeling på henholdsvis 19 og 27 enheter. I tillegg har DSB 20 distrikter når det gjelder ansvaret for sivilforsvaret. For de øvrige 15 etatene ligger antallet mellom 5 og 8 regioner.

Bevegelsen i retning av færre regioner kan forstås på bakgrunn av flere faktorer. For det første har det lenge vært et press i retning av større enheter og dermed større fagmiljøer. Dette er med tanke på å skape grunnlag for faglig spesialisering og dermed faglig kvalitet. Færre og større fagmiljøer legger dessuten bedre til rette for å sikre likebehandling ved myndighetsutøvelse.

For det andre har behov for å organisere mer økonomisk og administrativt rasjonelle etatsstrukturer lenge talt for å redusere antall enheter både på regionalt og lokalt nivå. Dette legger til rette for å organisere enklere kontrollspenn for etatsledelsen, enklere styrings- og ansvarslinjer og mindre ressursbruk til internadministrasjon.

Når denne utviklingen ser ut til å skyte fart i perioden etter år 2000, kan det ha sammenheng med at geografisk avstand i stadig mindre grad er til hinder for kommunikasjon. Elektronisk kontakt med brukerne og digitalisering av saksbehandlingen reduserer behovet for at etatene er til stede lokalt. Digitaliseringen åpner for en mer sentralisert oppgaveløsning bortsett fra når brukerne er avhengige av direkte og personlig kontakt. Samtidig synes fordelene ved digitalisering stadig mer overbevisende både i form av effektivisering og økt kvalitet for brukerne.

Dessuten har det lenge vært diskutert behov for en kommune- og fylkesreform, bl.a. i perioden 2005-2009 da det var varslet en forvaltningsreform som skulle resultere i færre fylker. Dette kan ha bidratt til mer aksept for at statsetatene «gikk foran» og rasjonaliserte sine etatsstrukturer selv om dette medførte mindre statlig tilstedeværelse lokalt og regionalt og færre statlige arbeidsplasser i enkelte fylker.



## 2.2 Differensiering av regionenes oppgaver

Tradisjonelt har regionenes oppgaver vært rent geografisk definert, dvs. alle regionenhetene har hatt identiske ansvarsområder innenfor sine geografiske grenser.

Men i kjølvannet av at etatenes regioner er blitt færre og større har det også skjedd en differensiering av regionenes ansvarsområder. Flere etater har sett det som hensiktsmessig å samle enkelte typer oppgaver i en enkelt region. For noen etater er disse oppgavene lite omfattende, men for andre kan volumet være betydelig.

Opphavet til denne utviklingen synes å være todelt. For det første kan det være oppgaver som er for små til å utvikle et fagmiljø i den enkelte region, men som ved å sentraliseres til en enkelt region kan få tilstrekkelig saksmengde til en mer effektiv oppgaveløsning med en viss faglig standard. Dette kan vi kalle *landsdekkende oppgaver*.

For det andre kan det være oppgaver som fra før var tillagt direktoratet, men som overføres til en enkeltregion for å avlaste direktoratet og/eller for å styrke den aktuelle regionen faglig sett, herunder også å gjøre regionenheten mer attraktiv for potensielle søkere til fagstillinger. Slike oppgaver som overføres fra direktoratsnivået kan vi kalle *nasjonale oppgaver*.

I vår undersøkelse stilte vi etatene spørsmål om ett eller flere regionkontorer er tillagt oppgaver som skal løses på vegne av hele etaten, altså i tillegg til de oppgavene som er felles for alle regionkontorene.

Flertallet av etatene bekreftet at de har enkelte regionkontorer som har slike landsdekkende/nasjonale oppgaver. Unntak er DFØ og DSB. Politi- og lensmannsetaten skiller seg også ut ved å ha egne særorgan for enkelte landsdekkende oppgaver, og dessuten har Oslo politidistrikt noen slike oppgaver.

En slik bruk av regionene er først og fremst en ytterligere erkjennelse av behovet for større fagmiljøer. Som nevnt kan dette bidra til å sikre både bedre faglig kvalitet og mer likebehandling. En slik konsentrasjon om enkeltregioner vil også ha en distriktpolitisk gunstig effekt. Ved å bygge faglig sterke miljøer i enkeltregioner kan det unngås en sentralisering til direktoratet<sup>1</sup>. Enkeltregioner får dermed beholde og kanskje øke sin andel av etatens arbeidsplasser.

Vi har ikke kartlagt omfanget av dette, men vårt inntrykk er at det er en tendens til en økning i volumet av slike oppgaver som legges til enkeltregioner. Dette gjelder for øvrig både administrative funksjoner og faglig spesialiserte oppgaver.

I Statens vegvesen er enkelte administrative oppgaver fysisk lagt til regionkontorene. Disse oppgavene er imidlertid definert som

---

<sup>1</sup> 12 av de 18 direktoratene er lokalisert i Oslo

direktoratsoppgaver (nasjonale oppgaver) og er slik sett ikke en del av regionkontorets oppgaveportefølje. I Kriminalomsorgen derimot har ett av regionkontorene ansvar for postmottak for hele etaten. Det er altså ulik praksis med hensyn til om administrative funksjoner som utføres regionalt regnes som direktoratets eller vedkommende regions oppgaver.

Det er heller ikke uvanlig at enkeltregioner ivaretar faglige oppgaver for hele etaten. I Toll- og avgiftsetaten har f.eks. en region ansvar for årsavgift for hele etaten, mens en annen har ansvaret for vektårsavgift og vrakpant. Også administrative oppgaver som tidligere var fordelt på alle regionene er nå sentralisert. Blant annet er Dokumentsenteret lagt til direktoratet mens Info-senteret er lagt til en av regionene. Årsaken til at Info-senteret er lagt til regionnivået er at dette er en type oppgave som krever nærhet til den operative virksomheten.

I Skatteetaten er det slik at når landsdekkende oppgaver legges til én region, så er det ofte snakk om et koordineringsansvar. Det betyr at også de andre regionene bidrar i selve oppgaveløsningen. Den koordinerende regionen styres og følges opp av Regionavdelingen i direktoratet.

Mattilsynet hadde frem til 2007 tre faglige og to administrative nasjonale sentre. Disse er nå inkorporert i Hovedkontoret (direktoratet), som dermed er lokalisert på seks ulike steder i landet. Noen nasjonale oppgaver ligger fortsatt igjen i regionene, og da har regiondirektøren kun et administrativt ansvar for oppgaven, mens det faglige ansvaret ligger til hovedkontoret.

### **2.3 Ulik sammensetning av ledergruppene**

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvem som inngår i direktørens ledergruppe i de ulike etatene, hvor hyppig det er møter, samt hvordan regionlederne involveres i de tilfeller der de ikke er med i ledergruppen. Tabellen viser også antall regioner for hver etat.

Direktorat/etat	Antall regioner	Toppledergruppen	Møtehyppighet	Involvering av regioner
Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	19	Direktør, direktører for avdelinger og staber	Ukentlig	Topplederforum 3-4 ganger årlig
Arbeidstilsynet	7	Direktør, avdelingsledere og regiondirektører	Månedlig	
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	5	Direktør, ass.dir, direktør for adm. og regiondirektører	Hver 14.dag	
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	6	Direktør, 9 kontordirektører (hvorav 6 er regiondirektører) og 3 stabsdirektører	Månedlig over 2 dager. I tillegg videomøter	
Direktoratet for økonomistyring (DFØ)	7 (kontorsteder)	Direktør, 6 avd.direktører, inkl. leder av to avdelinger med kontorsted hhv Stavanger og Trondheim	Hver 14. dag	
Skatteetaten	5	Skattedirektør, avd.ledere, stabsledere SKD og leder av SITS	Ukentlig	Etatsledergruppen møtes hvert kvartal. Regiondir. også med på møter i Porteføljestyret hvert kvartal.
Toll- og avgiftsetaten	6	Tolldirektør. Avdelingsdirektører og kommunikasjonsdirektør	Ukentlig	4 regionmøter i året. I tillegg ved situasjonsbestemte behov, i gjennomsnitt 2 ganger i året
Fiskeridirektoratet	7	Fiskeridirektør, avd.ledere og regiondirektører. Annenhver uke møtes kun ledelsen i direktoratet (hovedkontoret).	Hver 14. dag (video) Fysiske leder-samlinger 3-4 ganger årlig	
Kystverket	5	Direktør, avdelingsledere og regiondirektører	4 ganger i året. Evt. ekstraordinære møter	
Politi- og lensmannsetaten	27 (og 9 særorgan)	Politidirektør og avdelingsdirektører	Ukentlig	Politisjefmøte 4-6 ganger i året
Utlendingsdirektoratet (UDI)	6	Direktør, ass.dir, avdelingsledere, HR-direktør og kommunikasjonsdirektør (9)	Ukentlig	Regiondirektørene inngår i ledergruppen i Regionavd.
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)	5 (og 20 sivilforsvars kretser)	Direktør, avdelingsdirektører og stabsdirektører (10)	Ukentlig	Distriktssjefer i sivilforsvaret og regiondir. i el-regionene er med i respektive fagavdelingers ledergrupper

Direktorat/etat	Antall regioner	Toppledergruppen	Møtehyppighet	Involvering av regioner
Kriminalomsorgen	5	Direktør og avdelingsdirektører	To ganger i uken	Etatsledermøte hver måned: direktør, ass.dir, regiondirektører, leder av KRUS. Avd.direktør i KDI deltar etter behov. To-dagers samling en gang i året, inkl de regionale ledergruppene
Husbanken	6	Direktør, avdelingsdirektører og regiondirektører	7 fysiske møter i året over 1,5 dag. I tillegg videomøter (i 2013 var det 4-5 slike)	
Statens lånekasse for utdanning	7	Direktør og avdelingsledere	Ukentlig	2 ganger i året og ved spesielle behov
Mattilsynet	8	Direktør og avdelingsledere	Ukentlig	Utvidet ledergruppe møtes ca månedlig. I tillegg korte telefonmøter ved behov
Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE)	5	Direktør og avdelingsledere	Ukentlig	Sjefene for regionktr. inngår i ledergruppen i Skred- og vassdragsavd. Deltar også på ledersamlinger i NVE der alle seksjonsledere deltar
Statens vegvesen	5	Etatsledermøtet: direktør, avd.ledere, regiondirektører, leder for Kommunikasjonsstab, Styringsstab, samt en person med overordnet byggherrestrategi og bransjekontakt (15)	Ca. to ganger i måneden	

### 2.3.1 Tre hovedmodeller

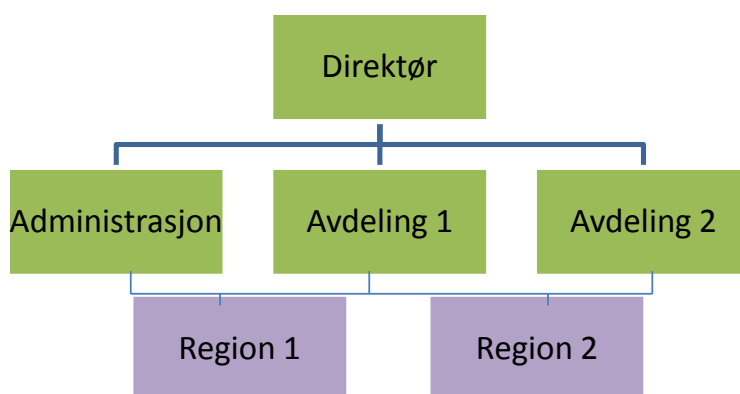
Kartleggingen viser at vi kan skjelne mellom tre hovedmodeller for organisering av direktørens ledergruppe:

1. Kun direktoratets ledere inngår i ledergruppen
2. Direktoratets ledere og regiondirektører inngår i ledergruppen
3. Kun direktoratets ledere inngår i direktørens ledergruppe, men regiondirektørene inngår i ledergruppen i en av direktoratets avdelinger.

Vi vil beskrive disse ulike modellene nærmere nedenfor. Vi har også illustrert de ulike modellene ved hjelp av figurer, der de som inngår i ledergruppen er markert med grønt.

### **Kun direktoratets ledere inngår i ledergruppen**

Dette er det som tradisjonelt har vært den vanligste modellen for organisering av ledergrupper i direktorater med et ytre apparat. Direktør, avdelingsledere og eventuelt stabsledere utgjør ledergruppen.



I dag er det seks etater som har denne sammensetningen av ledergruppen; Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Kriminalomsorgen, NAV, Politiet og Mattilsynet<sup>2</sup>. I disse etatene deltar regiondirektørene hverken i direktørens ledergruppe eller i en enkelt avdelings ledergruppe.

Selv om regionlederne ikke inngår i ledergruppen, har alle direktørene for disse seks etatene regelmessige møter med regiondirektørene. Noen kaller dette utvidede ledermøter. Der møtes direktoratets ledere og regiondirektørene og i noen tilfeller også ledere på lavere nivåer i organisasjonen. Utvidete ledermøter er heller ikke uvanlig i direktorater der regiondirektørene inngår i én avdelings ledergruppe (se nedenfor).

### **Regiondirektørene deltar i ledergruppen**

Kartleggingen viser at i åtte av etatene består ledergruppen av direktør, avdelingsledere og eventuelt stabsledere i direktoratet og regiondirektører.

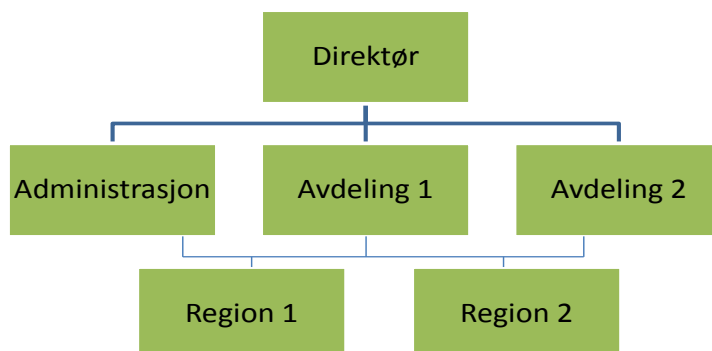
Følgende etater oppgir å ha regionlederne med i sin ledergruppe:

- Arbeidstilsynet
- Bufetat
- IMDi
- Fiskeridirektoratet
- Kystverket
- Husbanken

---

<sup>2</sup> Mattilsynet har sin modell under vurdering

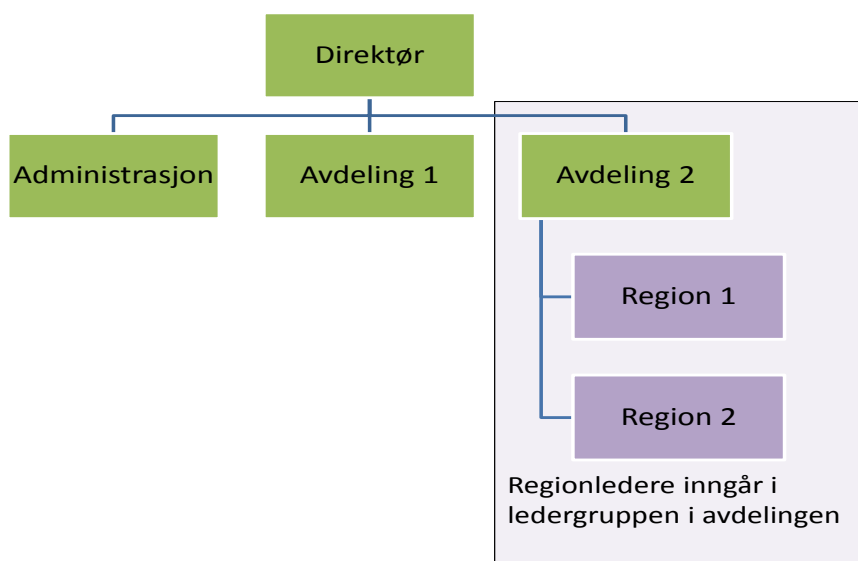
- Statens vegvesen
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) – (leder for Lønn og for regnskap har kontorsted i henholdsvis Stavanger og Trondheim)



De fleste av disse etatene har samtidig en eller annen form for *direktoratsintern ledergruppe*. Inntrykket fra intervjuene er at slike sekundære ledergrupper i første rekke tar opp temaer som berører direktoratet særskilt, primært spørsmål av mer praktisk og administrativ art. I Vegdirektoratet har de for eksempel et koordineringsorgan bestående av vegdirektør og avdelingsdirektørene som foretar prioritering av IKT-ressurser på de ulike fagavdelingene osv.

### **Regiondirektørene inngår i ledergruppen i én avdeling**

I noen etater utfører regionene oppgaver som dekker bredden i etatens oppgaver. I andre etater har de regionale enhetene ansvar for et fagområde som i all hovedsak er knyttet til bare én av direktoratets fagavdelinger.



Disse regionenhetene er derfor faglig og administrativt ledet av denne fagavdelingen. For fire av etatene finner vi her et tilsvarende mønster som for direktørens ledergruppe: Regiondirektørene deltar i den aktuelle avdelingens ledergruppe. Dette gjelder NVE, DSB, UDI og Lånekassen.

### **2.3.2 Styring av regionene**

I vår epost-undersøkelse spurte vi om hvor styringsansvaret for regionene er plassert i det enkelte direktorat. Mange oppgir at styringslinjen går fra direktør til regiondirektør, og at det er direktøren som har personalansvaret for regiondirektørene. I faglige spørsmål går kontakten via fagavdelingene.

IMDi, DFØ, Toll- og avgiftsetaten, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Kriminalomsorgen, Husbanken, Mattilsynet, Bufetat og Vegvesenet oppgir at direktøren har et direkte styringsansvar for regionene. Mattilsynet supplerer med at faglig styring skjer fra Tilsynsavdelingen og at en slik deling etter hvert oppleves som problematisk.

Noen få etater oppgir at styringen av regionene skjer fra en virksomhetsstyringsenhet eller en stab. Vi antar at personalansvaret likevel ligger hos direktøren.

I fem av etatene styres regionene av én fagavdeling eller en egen regionavdeling i direktoratet. Dette gjelder DSB, NVE, UDI, Skatteetaten og Lånekassen. For DSBs vedkommende er det snakk om styring av regioner på to ulike fagområder; el-regioner og sivilforsvarskretser. Ingen av disse etatene har regiondirektørene med i direktørens ledergruppe, men med unntak for Skatteetaten inngår regiondirektørene i avdelingens ledergruppe. I Skatteetaten har leder for Regionavdelingen månedlige møter med regiondirektørene, der også Rettsavdelingen og Innovasjons- og utviklingsavdelingen deltar fra direktoratets side.

### **2.3.3 Møtetemaer og møtehyppighet**

I intervjuene har vi stilt spørsmål om temaer for møtene i ledergruppen. Hovedinntrykket er at det dreier seg om informasjonsutveksling og drøfting av strategiske og faglige spørsmål som grunnlag for direktørens beslutninger.

Et fellestrekk er at man svært sjelden behandler enkeltsaker. Hvis regiondirektørene er med i ledergruppen, kan dette handle om at direktoratet skal behandle eventuelle klager på regionenes vedtak, og at det ikke må oppstå mistanke om at regiondirektørene kan influere klagebehandlingen. Hovedårsaken til at enkeltsaker ikke tas opp er imidlertid at alle direktørene er opptatt av at temaene i ledermøtene skal være av strategisk karakter.

Også blant etatene der regiondirektørene ikke er med i ledergruppen, fremheves det at de utvidete ledermøtene (der regionene er representert) er viktige for å utarbeide strategier. Mattilsynet har slike møter månedlig (i halvparten av møtene er deltakerne fysisk samlet), mens de øvrige har mellom fire og seks årlige møter av denne typen.

I virksomhetene der regiondirektørene deltar i ledergruppen er det ikke ukentlige ledermøter. Hyppigst møtes de i Bufetat, Fiskeridirektoratet og DFØ som alle har ledermøter hver 14. dag, mens Kystverket som det andre ytterpunktet har slike møter fire ganger i året.

Blant de etatene som ikke har regiondirektørene med i ledergruppen er det vanlig med ukentlige ledergruppemøter. Mange av disse etatene trekker regiondirektørene med i et utvidet lederforum i form av ledersamlinger, regionmøter o.l. De fleste holder slike møter 4-6 ganger i året. Lånekassen har det laveste antallet slike møter – bare to ganger i året, mens Kriminalomsorgen har såkalt etatsledermøte hver måned.

### **2.3.4 Begrunnelser for sammensetning av ledergruppene**

I intervjuene ba vi topplederne om begrunnelser for valg av sammensetning av ledergruppen og hvilke erfaringer de har gjort. Vi gjengir her deres synspunkter. Mange av synspunktene er knyttet til fordeler og ulemper med å trekke regiondirektørene med i direktørens ledergruppe.

I de tilfellene der ledergruppen består kun av direktoratets ledere, har dette ulike begrunnelser. For NAV og politiet skyldes valget av organisering åpenbart antallet regioner. NAV har fylkesvis inndeling, og det finnes 27 politidistrikter. Det gjør at det ikke er praktisk eller hensiktsmessig å ha lederne av fylkeskontorene eller politimestrene med i direktørens ledergruppe.

Toll- og avgiftsetaten har i en tidligere periode definert regiondirektørene som del av tolldirektørens ledergruppe, uten at antallet ledermøter var hyppigere enn de er i dag. I dag er regiondirektørene ikke definert som medlemmer av tolldirektørens ledergruppe. Hovedbegrunnelsen for dette valget av organisering er at direktoratet utgjør det strategiske elementet i etaten og tollregionene det operative leddet, og at disse bør organiseres på hvert sitt nivå. Regionene har også stort handlingsrom for ivaretagelse av sine operative oppgaver. Når regiondirektørene ikke er med i ledergruppen, krever det imidlertid tett og hyppig kontakt mellom direktør og regiondirektører. Tolldirektøren har derfor kontakt med minst én regiondirektør hver dag, og vanligvis bilateral kontakt med alle i løpet av en uke.

Statens vegvesen har valgt en annen organisering av sin ledergruppe enn Tollvesenet, men med omtrent samme begrunnelse. De viser til at når nesten alle operative beslutninger ligger regionalt, og når regiondirektørene har store fullmakter, så er det viktig at de er med i direktørens ledergruppe. Erfaringene derfra synes også å være at regiondirektørene ser helheten i virksomheten selv om de er opptatt av egen region.

I intervjuene fremheves flere fordeler ved at regiondirektørene deltar i ledergruppen: Det bidrar til å ansvarliggjøre regiondirektørene for ledelsens beslutninger og det sikrer en bedre felles forståelse for etatens strategi. Det er viktig at direktoratet og regionene diskuterer de samme tingene, blir det sagt. Når regiondirektørene deltar i ledergruppen, bidrar det til å øke forståelsen regionalt for direktoratets ansvar og oppgaver og vice versa. Det har også blitt



vist til at de regionale lederne er viktige strategiske samarbeidspartnere for direktøren på lik linje med avdelingsledere i direktoratet.

Større grad av lojalitet til beslutningene nevnes også som en fordel ved å ha regiondirektørene som medlemmer av ledergruppen. Flere er opptatt av at det kan være ett av flere virkemidler for å sikre likebehandling og enhetlig praksis mellom regionene. Gjennom deltakelse i ledergruppen «kalibreres» regiondirektørens praksis. Det nevnes også at deltakelse i ledergruppen knytter regionene mer sammen og fremmer samarbeid og erfaringsoverføring.

En annen fordel som nevnes er at regiondirektørens deltakelse gjør at det regionale perspektivet i større grad reflekteres i diskusjonene i ledergruppen. Når regiondirektørene er med i ledergruppen, kan det gi mer tyngde til faglige innspill og tilbakemeldinger fra regionene. Dermed kan det også bidra til å gjøre direktoratet til en bedre faglig rådgiver for departementet.

Ulempene ved å ha regiondirektørene med i ledergruppen er bl.a. knyttet til at antallet deltakere blir stort, f.eks. 15-16 personer. Én av informantene gir uttrykk for at antallet deltakere er krevende og at møtene kan få preg av å være et uforpliktende «seminar» mer enn et strategisk beslutningsforum. Ofte holdes dessuten slike møter som videomøter. Det er praktisk og tidsbesparende, men det vises til at det er krevende å ta omfattende og vanskelige diskusjoner når ledergruppen ikke er fysisk samlet.

En annen fremhever at antallet deltakere har liten betydning og at det handler mer om hvor godt møtene tilrettelegges. Det viktige er at deltakerne møter godt forberedt og at møteleder sørger for en god møtestruktur. Det vises også til at sammensetningen er viktigere enn antall deltakere: De som skal delta i ledergruppen må ha noe der å gjøre, dvs. ha en relativt tung portefølje og ha evne til å delta i diskusjoner om saker utenfor eget ansvarsområde.

Enkelte har pekt på at så lenge regionene har svært lik oppgaveportefølje, vil det ikke gi noe nytt inn i ledergruppen ved å ha alle med. Et annet synspunkt er at det kan forkludre ansvars- og rollefordelingen mellom direktorat og region dersom regiondirektørene skulle delta i etatsledelsen, bl.a. vil det kunne svekke avdelingsdirektørens autoritet overfor regionene. Det har også blitt stilt spørsmål om ikke regionperspektivet vil bli for dominerende i en ledergruppe der regiondirektørene er i flertall.

På spørsmål om regiondirektørens deltakelse kan skape problemer for tilliten til direktoratets behandling av regionenes vedtak, svarte informantene at de ikke så dette som noe problem, bl.a. fordi de unngikk å behandle enkeltsaker i direktørens ledergruppe.

### 3 Drøfting av problemstillinger

Som vi ser, er regiondirektørene med i den sentrale ledergruppen i åtte av de 18 etatene. Vi har ikke innhentet historiske data, men datamaterialet gir likevel indikasjoner på at dette er en relativt ny tendens: De fleste av de åtte etatene er enten etablert på 2000-tallet (IMDi, Bufetat og DFØ), eller de har gjennomført en slik endring i løpet av de siste 10-15 årene.

Videre er det som nevnt fire etater der regiondirektørene deltar i ledergruppen for en enkelt fagavdeling i direktoratet. Regner vi med disse, må dette utviklingstrekket sies å være svært utbredt: Regiondirektørene deltar i ledergrupper sentralt i 12 av de 18 etatene.

Hva betyr denne utviklingen for forholdet mellom direktorat og regioner? Med bakgrunn i kartleggingen og de utviklingstrekkene vi har skissert, vil vi i dette kapitlet drøfte noen problemstillinger som melder seg når man skal vurdere organiseringen av ledergrupper, men som i vel så stor grad berører utviklingen av forholdet mer generelt mellom direktorat og region.

Vi vil først understreke at det ikke er noe mål at alle etater skal organisere ledergruppene sine på samme måte, eller at de skal ha den samme utviklingen av oppgavefordeling mellom det sentrale nivået og regionene. Det er viktig å ta høyde for særtrekk og særlige rammebetingelser ved de enkelte virksomhetene.

#### 3.1 Færre regionale enheter vs. behov for lokal tilstedeværelse

Utviklingen i retning av at flere etater trekker regiondirektørene med i sine sentrale ledergrupper har vært mulig av flere årsaker. For det første er det åpnet for vesentlig færre regioner. Så lenge regioninndeling var det samme som fylkesinndeling, var det urealistisk å trekke alle regiondirektører (som den gang het fylkessjefer) med i et sentralt lederforum. Med en vesentlig reduksjon i antallet, f.eks. helt ned til fem-seks regioner, blir det derimot praktisk mulig å trekke regiondirektørene med i ledergruppene.

En annen viktig faktor er at elektronisk kommunikasjon og videomøter gjør det mye lettere å ha regiondirektører med i ledergrupper. Videomøter vil kunne supplere fysiske møter slik at tidsbruken og reisekostnadene begrenses selv om det skulle være et relativt hyppig møtebehov. Mer generelt vil bedre transportmuligheter og reduserte transportkostnader trekke i samme retning.

En ytterligere reduksjon i antall regioner vil imidlertid være problematisk og til dels uaktuelt, iallfall for noen av etatene. Det vil utvilsomt være noen etater som fortsatt har behov for lokal tilstedeværelse (og dermed også behov for et regionnivå til å administrere dette). Dette behovet vil variere bl.a. med oppgavetype, kontaktmønster og kunnskapsbehov.

Noen etater vil ha et behov for å være til stede fysisk når de utøver tilsyn og kontroll. Eksempler kan være Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Tollvesenet, Vegvesenet, Politiet, Fiskeridirektoratet og DSB.

Et annet motiv er at statsetater som har kommuner som viktige samarbeidspartnere kan trenge flere regionale kontaktpunkter. Dette er relevant for IMDi og Bufetat. Samtidig har det lenge vært et prinsipp at regionale statsetater med kommunerrettede oppgaver organisatorisk bør knyttes til Fylkesmannen. Dette har bl.a. vært bakgrunnen for at Statens utdanningskontor og Fylkeslegen ble innlemmet i fylkesmannsembetene for ca. 10 år siden.

Statsetater kan også ha behov for regionale enheter når de forholder seg til problemer og næringer/brukergrupper med stor regional variasjon. For å utvikle og vedlikeholde nødvendig kjennskap til slike variasjoner er et velutviklet regionalt apparat viktig. Dette kan gjelde etater som Kystverket, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og NVE (skred og vassdrag).

Derimot kan det nå være mindre behov for lokal tilstedeværelse for etater som har enkeltpersoner som brukere. Forutsetningen er da at digitaliseringen av brukerkontakt og tjenester er kommet langt bl.a. slik at behov for personlig kontakt for individuell veiledning er vesentlig redusert. Dette er en del av begrunnelsen for at Finansdepartementet har bedt Skatteetaten om å redusere antallet skattekontorer.

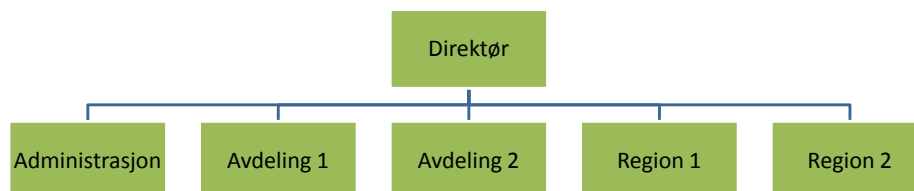
### **3.2 Skillet mellom direktorat og region blir mindre skarpt**

Når regiondirektørene trekkes inn i ledergruppene, samtidig som nasjonale og landsdekkende oppgaver legges til enkeltregioner, ser vi et større utviklingstrekk: Regionene kommer tettere på direktoratet. Skillet mellom nivåene blir mindre skarpt. Dette kommer også til uttrykk ved at direktørene personlig håndterer forholdet til regiondirektørene, først og fremst gjennom medarbeidersamtaler.

Når stadig flere landsdekkende oppgaver legges til enkeltregioner, blir det knapt noen prinsipiell forskjell mellom den ekspertise som utvikles i direktorat og region. Da kan det synes rimelig å betrakte regionene mer og mer på linje med avdelingene i direktoratet.

Dette kan føre til et sterkere opplevd behov for å trekke regiondirektørene inn i direktørens ledergruppe. Argumentet blir at all fagspesialisert kompetanse og erfaring bør være representert i det sentrale lederforumet.

En slik utvikling kan illustreres slik:



Et eksempel på denne utviklingen er IMDi. Ikke bare er det slått fast både i organisasjonskart og tekst at «kontorene sentralt er på samme nivå som regionkontorene» (Agenda 2014, s. 67-68), men det framheves også at «regionkontorene er en del av direktoratet» (intervju). Man tilstreber altså full opphevelse av skillet mellom nivåene.

Det er imidlertid også eksempler på etater som ikke viser tegn til å slå inn på denne utviklingen. Toll- og avgiftsetaten er opptatt av en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene og klare styringslinjer dem imellom. Tolldirektøren viser også til at etaten er grunnleggende geografisk inndelt og er en «tilstedeværelsesetat». I en slik situasjon oppleves det ikke som riktig å trekke regiondirektørene med i direktørens ledergruppe. Dersom etaten får et langt sterkere innslag av landsdekkende oppgaver lagt til enkeltregioner, kan det imidlertid bli mer naturlig at regiondirektørene inngår i ledergruppen.

### 3.3 Mer kompliserte styrings- og ansvarslinjer

Når nasjonale og landsdekkende oppgaver legges til enkeltregioner, oppstår det et spørsmål om hvordan styrings-, ansvars- og rapporteringslinjer skal innrettes. Skal disse oppgavene være en del av regiondirektørens styring og ansvar på linje med de geografisk bestemte oppgavene? I så fall blir den aktuelle regiondirektøren overordnet de andre regiondirektørene når det gjelder akkurat denne oppgaven, også når denne oppgaven omfatter myndighetsutøvelse. Eller skal disse oppgavene faglig være direkte underlagt direktoratet, mens regiondirektøren bare har et administrativt ansvar for denne delen av virksomheten?

Her har praksis variert. Et interessant eksempel er Mattilsynet som har praktisert begge disse tilnærmingene. Mattilsynets regioner hadde et omfattende tilfang av nasjonale oppgaver og lot disse oppgavene være underlagt vedkommende regiondirektør. Dette medførte imidlertid dobbeltarbeid mellom nivåene og så vidt kompliserte styrings- og ansvarslinjer at det ble skiftet ut til fordel for en direkte styrings-/ansvarslinje til hovedkontoret (FAD 2012).

Det kan også være spørsmål om ressursfordeling. I en evaluering av IMDi heter det: «*Det er en utbredt oppfatning at en modell der regionkontorene skal ha ansvar for både regionale oppgaver og en eller flere sentrale oppgaver, kan innebære en vanskelig prioritering. Særlig i de tilfellene der de sentrale oppgavene utgjør små miljøer, kan de stå i fare for å bli nedprioritert.*» (Agenda 2014, s.75). IMDi har allerede innskjerpet at en enkelt regiondirektør ikke skal kunne ta beslutninger som omfatter de andre regionene. Det skal i høyden være et «*veiledende koordineringsansvar*».

Det ser altså ut til at når regionene tillegges nasjonale og landsdekkende oppgaver, er det problematisk å la regiondirektørene styre disse på linje med de regionale oppgavene. En direkte styringslinje fra direktoratet til disse oppgavene kan synes mer hensiktsmessig. Vårt inntrykk er også at dette er den foretrukne modellen for de etatene som har lagt slike oppgaver til enkeltregioner, men her er datamaterialet ufullstendig.

Vi har tidligere påpekt en tendens til at regiondirektørene betraktes mer på linje med ledere i direktoratet når det gjelder deltakelse i ledergruppene og den ekspertise de representerer. Når det gjelder styrings- og ansvarslinjer, stiller det seg altså annerledes. Til forskjell fra linjeledere i direktoratet har regiondirektører i de fleste tilfeller bare administrativt (og ikke faglig) ansvar for nasjonale og landsdekkende oppgaver.

Det synes også å være en relativt pragmatisk holdning til hvilke typer oppgaver man legger til enkeltregioner. I noen tilfeller dreier det seg om landsdekkende oppgaver, dvs. typisk operative oppgaver som tidligere var fordelt på regionene. I andre sammenhenger dreier det seg om direktoratsoppgaver (nasjonale oppgaver) som er lagt til én region, enten dette er faglige eller administrative oppgaver. Hva dette betyr for styringen og rollefordelingen mellom direktoratsnivået og det regionale nivået er interessante spørsmål i den videre utviklingen.

### **3.4 Både styring og ledelse**

Ved å trekke regiondirektørene med i ledergruppene vil direktøren få et forum for å samordne sine styringssignaler slik at regionene får til en mer enhetlig gjennomføring av vedtatt politikk. Et annet motiv er å ansvarliggjøre regiondirektørene. Ved å trekke dem inn i ledergruppen gjøres de medansvarlige for ledelsens beslutninger. Slik kan det sikres bedre felles forståelse for etatens strategi og et reelt medansvar for å gjennomføre strategien i regionene.

Et beslektet motiv kan være å komme bort fra en «oss og dem»-situasjon der regiondirektørene oppfattes - og selv oppfatter seg - som underlagt direktoratets fagavdelinger og med bare sjeldne fysiske møter med direktøren. En slik situasjon disponerer ikke for at direktøren skal kunne gi en personlig dimensjon til ledelsen av sine regiondirektører.

Med regiondirektørene som faste deltakere i ledergruppen kan dette være et forum for noe mer enn bare å drøfte styringssignaler til regionene og rapporter

fra regionene. Innenfor ledergruppen kan direktøren arbeide for å skape oppslutning om felles mål og et felles ansvar for resultatene, samt motivere til innsats og samarbeid på tvers, eventuelt også introdusere et element av konkurranse mellom regiondirektørene.

Slik vil direktøren kunne gjøre sin ledergruppe til et forum for *både styring og ledelse* av hele etaten. Dette kan også markeres ved at direktøren har et direkte personalansvar for regiondirektørene og dermed medarbeidersamtaler med hver enkelt av dem. Dette praktiseres allerede i flere av etatene, samtidig som de samme regiondirektørene forholder seg til fagavdelingene i direktoratet når det gjelder rent faglige spørsmål.

God styring og gjennomføring må også bygge på dekkende erfaringsdata fra operativt nivå. I det perspektivet ser vi at regionene kan få mer tyngde til sine tilbakemeldinger til ledelsen når den enkelte regiondirektør kan fronte dette direkte i møte med direktøren. Denne kanalen vil også gjøre det mer attraktivt for regionene å legge ned en faglig innsats i rapporteringen. Ved å eksponere tenkning og praksis i de ulike regionene for hverandre skapes et bedre grunnlag for læring. Dessuten kan regiondirektørene samlet bidra til at det regionale og operative perspektivet kommer bedre fram, bl.a. i strategidiskusjoner. Dette kan i sin tur utdype direktoratets erfaringsgrunnlag og kunnskap til å utforme faglige innspill til departementet.

### **3.5 ... men hva skjer med rolleforståelsen?**

Tendensen til å trekke regiondirektørene med i ledergruppene kan altså innebære et grunnlag for at ledelsesfunksjonen kan få en større plass i forholdet til regionene. Men hva skjer med rolleforståelsen på ulike nivåer?

I en Difi-rapport om direktoratenes gjennomføringsrolle heter det at *«Et direktorat kan tilføre gjennomføringen merverdi, ikke bare ved å formidle styringssignaler nedover til det operative nivået, men også ved å systematisere, analysere og formidle de operative erfaringene oppover til departementet.»* (Difi 2013, s. 53).

Det er altså viktig å være bevisst på betydningen av direktoratets særskilte rolle som mellomledd og omformer mellom departement og operativt nivå for å kunne tilføre merverdi til gjennomføringen av nasjonal politikk. Dette til forskjell fra det operative nivåets rolle med konkrete gjennomføringsoppgaver.

En slik rollefordeling er tydelig markert i den tradisjonelle modellen der regiondirektørene er klart atskilt fra etatsledelsen. Ved å la regiondirektørene inngå i det sentrale lederforumet åpnes det derimot for en mulig rolleforvirring der regiondirektørene må forholde seg til både de operative og de mer overordnede avveiningene. Kan det skje en uheldig sammenblanding av direktoratets og det operative nivåets roller, f.eks. ved en overdreven vekt på det regionale perspektivet i lederforumet? Hva skjer med direktoratets betjening av departementet dersom direktoratsrollen blir neglisjert?

Ut fra slike risikomomenter vil vi se det som en forutsetning for etater som trekker regiondirektørene med i sine ledergrupper, at det arbeides systematisk i og utenfor ledergruppene for å sikre bevisstheten om et skille mellom de to nivåenes roller.

### **3.6 Ledergruppen kan bli for stor**

Selv om det er blitt praktisk håndterbart å ha ledergrupper der også regiondirektørene er med, blir det lett svært store møtefora av dette. Det gjelder selv i etater med bare fem regioner. Medregnet avdelings- og stabsledere fra direktoratsnivået vil det kunne bli opptil 14-16 deltakere i ledergruppen. Ulempene kan i noen grad avhjelpes ved gode møteforberedelser og streng møtedisiplin. For oss synes det likevel ikke optimalt med så store lederfora, spesielt når det er behov for helhetlige strategivurderinger og forpliktende rolle- og ansvarsfordelinger.

Slik sett reiser dette ikke bare spørsmål om antallet regioner, men også om hvem som skal delta i ledergruppen fra direktoratsnivået. Det er viktig med en bevissthet om de ulike nivåenes roller ved sammensetningen av ledergruppen (jf. også pkt. 3.5). Avdelingsledere i direktoratet har vanligvis ansvar for sentrale fagområder for hele etaten og vil være viktige medlemmer av en strategisk toppledelse. Avdelingsledere har i mange sammenhenger også en styringsrelasjon til det regionale nivået, og det er vesentlig at rollen og autoriteten til avdelingsledere i direktoratet ikke undergraves eller svekkes selv om regionledere også deltar i ledergruppen.

Mer generelt bør spørsmålet om hvem som skal delta i ledergruppen både fra direktoratsnivå og regionnivået vurderes ut fra hvilken rolle de har og hvor nødvendige de er for de strategiske diskusjonene i topplederforumet.

### **3.7 Flere lederfora kan virke konfliktskapende?**

En annen problemstilling gjelder *forholdet til direktoratsintern ledergruppe*. De fleste etatene som har trukket regiondirektørene inn i direktørens ledergruppe, har samtidig en direktoratsintern ledergruppe. I noen tilfeller omfatter den bare direktøren og et par andre stabsledere, i andre tilfeller alle de øverste linje- og stabsledere internt i direktoratet. Uansett omtales dette først og fremst som en ordning for å ta seg løpende saker av mer praktisk og primært direktoratsintern karakter. Umiddelbart synes dette å være en praktisk og nødvendig rolledeling der direktørens ledergruppe på sin side konsentrerer seg om de mer overordnede spørsmålene.

Det er imidlertid ikke vanskelig å se at forholdet mellom disse gruppene lett kan bli forvirrende og potensielt konfliktskapende ved at det er vanskelig å avgrense rolledelingen særlig tydelig. Direktøren kan ha behov for raske rådslagninger i en engere krets, også om mer overordnede spørsmål, uten å måtte vente til de fastsatte ledermøtene. Slik kan det avtegne seg en situasjon der direktørens ledergruppe riktig nok formelt er det øverste lederforumet, men reelt sett tar direktøren beslutninger i sentrale spørsmål bare bistått av en indre

krets fra direktoratet. Dette taler for en skarp avgrensning av slike direktoratsinterne ledergruppers rolle og stor åpenhet internt om hva de gjør.



## 4 Veien videre

I dette prosjektet har vi først og fremst sett på organiseringen av ledergruppene i direktorater med et regionalt apparat. Kartleggingen viser imidlertid at temaet berører mer omfattende og prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom sentralt og regionalt i et direktorat, og til organisering og styring av det regionale statsapparatet mer generelt.

I den grad antall regioner vil fortsette å gå ned, vil dette åpne for at flere etater tar sine regiondirektører med i ledergruppene og for at regionene spesialiseres mer etter fag/oppgavetyper. Et av funnene fra kartleggingen er at når dette skjer, så blir også skillet mellom direktorat og region uskarpt. Hva innebærer dette for direktoratsrollen? Vil det fortsatt være en forskjell mellom regionoppgaver og direktoratsoppgaver, eller vil direktoratsoppgaver i større grad utføres av enkeltregioner? Hva skjer med prinsippet om to-trinnsbehandling? Hvordan skal direktoratets styringsrolle overfor regionene være?

Regjeringen er i gang med en omfattende kommunereform. Dersom det ender opp med langt færre og større kommuner, vil det få betydning for oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Hvilken betydning vil det få for den regionale stat mht. organisering og oppgaver? Vil det innebære endringer i hvordan den regionale staten er inndelt geografisk?

Som nevnt tidligere har den teknologiske utviklingen vært en av drivkreftene for å redusere antallet regioner og for å legge landsdekkende oppgaver til enkeltregioner. Digitaliseringen vil åpenbart fortsette og dermed åpne for nye måter for statsforvaltningen å løse oppgavene på. Digitalisering gir muligheter for geografiuavhengig organisering og sterkere sentralisering av oppgaver. Vil det bety en fortsatt reduksjon i antallet regioner? Eller vil det bety at oppgaver sentraliseres ved at enkeltregioner får overført oppgaver fra de andre regionene?

Noen oppgaver vil alltid kreve fysisk nærhet til brukere, kommuner eller det som skal kontrolleres eller overvåkes (f.eks. fiskebestand, miljø) og det vil derfor være behov for et regionalt og/eller lokalt apparat. Behovene for fysisk tilstedeværelse kan imidlertid endre seg over tid i takt med bl.a. teknologiutvikling og endrete brukerbehov. Hvilken type oppgaver vil kreve geografisk nærhet i tiden fremover? Vil dette være oppgaver som løses av direktorater med et regionalt apparat eller vil det kunne løses av Fylkesmannen eller kommunenivået?

Dette er problemstillinger som går utover rammene for vårt prosjekt. Det er imidlertid viktige spørsmål som Difi ønsker å se nærmere på i de kommende årene.

---

## Litteratur og dokumenter

- Agenda Kaupang 2014: *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. Rapport
- Difi 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11
- FAD 2012: *Organisering av statlig virksomhet*. Høringsutkast
- Statskonsult 2002: *Inndeling av regional stat*. Statskonsult-rapport 2002:18

---

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat
<b>DIFIs rapportnummer:</b>	Notat 2014:4
<b>Forfatter(e):</b>	Ingunn Botheim og Dag Solumsmoen
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	
<b>Prosjektnummer:</b>	14-6
<b>Prosjektnavn:</b>	Ledergrupper i direktorater med regionalt nivå
<b>Prosjektleder:</b>	Ingunn Botheim
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Avdeling for ledelse og organisering
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Egeninitiert
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Difi har gjennomført en kartlegging av hvordan organisering av direktørens ledergruppe gjøres i direktorater med et regionalt apparat. Prosjektet belyser også erfaringer knyttet til ulike måter å organisere ledergruppene på.</p> <p>Kartleggingen viser at det er tre hovedmodeller for organisering av ledergruppene:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kun direktoratets ledere inngår i ledergruppen</li><li>• Direktoratets ledere og regiondirektører inngår i ledergruppen</li><li>• Kun direktoratets ledere inngår i ledergruppen, men regiondirektørene inngår i ledergruppen i en avdeling i direktoratet.</li></ul> <p>Notatet belyser utviklingstrekk som gjelder sammensetning av direktørens ledergruppe, men som også gjelder forholdet mellom direktorat og det regionale nivået mer generelt.</p>
<b>Emneord:</b>	Direktorat, etat, ledergruppe, region, regiondirektør, styring, ledelse
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	27
<b>Dato for utgivelse:</b>	November 2014
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no